

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE

INTERESSES ORGANIZADOS NO BRASIL
ACESSO E INFLUÊNCIA NOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E
JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA UNIÃO

Belo Horizonte

2025

CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE

INTERESSES ORGANIZADOS NO BRASIL
ACESSO E INFLUÊNCIA NOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E
JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA UNIÃO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições políticas e política internacional.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos.

Belo Horizonte

2025

| | |
|-------|---|
| 320 | Resende, Ciro Antônio da Silva. |
| R433i | Interesses organizados no Brasil [recurso eletrônico]. |
| 2025 | acesso e influência nos poderes executivo, legislativo e judiciário no âmbito da União / Ciro Antônio da Silva Resende. - 2025. |
| | 1 recurso online (238 f.): pdf. |
| | Orientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos. |
| | Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. |
| | Inclui bibliografia. |
| | 1. Ciência política – Teses. 2. Lobbying - Teses. I. Santos, Manoel Leonardo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título. |



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 03ª/2025 DA DEFESA DA TESE DO ALUNO CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE

Realizou-se, no dia 26 de maio de 2025, às 09:00 horas, na sala 2094, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da tese, intitulada "INTERESSES ORGANIZADOS NO BRASIL: Acesso e Influência nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Âmbito da União", elaborada e apresentada por CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE - número de registro 2020679064, graduado no curso de GESTÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Pablo Silva Cesário (FGV) - (Videoconferência), Prof. Bruno Carazza dos Santos (USP) - (Videoconferência), Prof. Felipe Leis Moreira (CTL/MG), Prof. Eduardo Moreira da Silva (DCP/UFMG). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 26 de maio de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Carazza dos Santos, Usuário Externo**, em 27/05/2025, às 12:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 28/05/2025, às 19:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Leis Moreira, Usuário Externo**, em 30/05/2025, às 13:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Moreira da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 30/05/2025, às 13:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pablo Silva Cesário, Usuário Externo**, em 04/06/2025, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4243680** e o código CRC **4358230F**.

*A Franceane Resende,
que me inspira todos os dias.*

AGRADECIMENTOS

Para chegar até aqui, pude contar com o apoio de muitas pessoas e instituições. Sem os ensinamentos, os suportes teóricos e metodológicos, os debates e as palavras confortantes, o caminho seria mais difícil. Agradeço profundamente por todas as contribuições que permitiram o desenvolvimento deste trabalho.

De modo especial, agradeço ao Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) pelo apoio institucional oferecido, e faço isso nas pessoas de seus professores e técnicos. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), instituição responsável pela concessão de uma bolsa de doutorado.

Ao Professor Manoel Santos, que me acompanha desde a graduação, registro o meu agradecimento por todo aprendizado. Pelo processo de orientação, por sua amizade e por me incentivar em todos os momentos, o meu muito obrigado. Agradeço, ainda, ao Professor Paulo Almeida, que, no início do doutorado, atuou como Coorientador, e aos Professores Bruno Carazza, Eduardo Moreira da Silva, Felipe Moreira e Pablo Cesário por aceitarem compor a banca de defesa.

Obrigado à Confederação Nacional da Indústria (CNI) pelo apoio dado à pesquisa, no que se refere à disponibilização de dados que foram utilizados, de forma complementar, nesta tese. Registro um agradecimento especial ao senhor Pablo Cesário, que atuou na instituição, até 2022. Agradeço à Quaest, na pessoa de seu CEO, Professor Felipe Nunes, por permitir a inclusão, em duas pesquisas de opinião realizadas pelo instituto, de perguntas cujos resultados são apresentados neste trabalho. Agradeço também a Bruno Pinheiro por sua costumeira disponibilidade em ajudar.

Por fim, agradeço à minha família. Eu nada seria sem vocês. À Fran, meu amor, por sua paciência, por compartilhar comigo todos os momentos desse processo e por ser uma inspiração constante. À Maria Teresa, minha filha, presente que chegou há um ano, por ressignificar tudo. Aos meus pais, Cyro e Conceição, por tanto amor e carinho e por me apoiarem incondicionalmente. À Morgana, minha irmã, por me incentivar sempre. À vó Deise, que acompanhou o início dessa trajetória, mas nos deixou, em 2022, por ser a ser a presença do amor e da alegria em nosso meio. Agradeço também a Deus, “porque Dele e por Ele, e para Ele, são todas as coisas” (Romanos 11:36).

RESUMO

Em democracias, cidadãos e grupos têm o direito de defender suas demandas diante dos tomadores de decisão e, com isso, almejam influenciar o processo político. No entanto, a capacidade de influência entre os interesses organizados é distinta, da mesma forma que é diferenciado o acesso às arenas decisórias. Diante desse contexto, o objetivo desta tese é mapear, a partir da atuação institucionalizada, as organizações que desenvolvem atividades de *lobbying* no Brasil e, com isso, caracterizar o acesso e a influência de interesses organizados junto a tomadores de decisão em Brasília. Procura-se responder a duas questões centrais: (1) quais interesses organizados têm mais acesso aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito da União, e, por conseguinte, melhores condições de influenciar as decisões? e (2) em que medida os achados acerca do acesso estão refletidos nas percepções de atores relevantes na dinâmica democrática do país – deputados federais, profissionais de relações institucionais e governamentais e população brasileira? O recorte temporal utilizado refere-se ao período de outubro de 2022 a dezembro de 2023, o qual foi definido em função da disponibilidade de dados para o Executivo, que se dá por meio do Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo Federal (e-Agendas). De forma complementar, são mobilizados dados coletados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que cobrem o período de maio de 2017 a dezembro de 2021. Para abordar o tema, são combinadas diferentes estratégias metodológicas – (1) análise descritiva, (2) análise de redes sociais e (3) pesquisa de *survey* –, propondo-se uma perspectiva integrada entre arena dos três poderes e o desenvolvimento de um indicador de influência baseado em acesso. Acerca dos resultados, observa-se que, entre os atores mais relevantes na rede de interesses organizados, destacam-se organizações associativas patronais e empresariais, seguidas por associações de defesa de direitos sociais e organizações sindicais. Quando à análise se dirige aos setores mais bem ranqueados, percebe-se que a ampla maioria dos atores é do setor empresarial, com destaque para os setores industrial e de serviços. Em geral, esses achados são consonantes com os resultados das pesquisas de *survey*, os quais apontam que os setores produtivos são percebidos como dotados de maior capacidade para influenciar as decisões que emergem do Congresso Nacional e do Poder Executivo Federal; o terceiro setor e as organizações representantes de trabalhadores são avaliados como menos influentes.

Palavras-chave: *Lobbying*; interesses organizados; acesso; influência.

ABSTRACT

In democracies, citizens and groups have the right to present their demands to decision makers and, in doing so, seek to influence the political process. However, the capacity for influence among organized interests is uneven, just as access to decision making arenas varies. Against this backdrop, the aim of this thesis is to map, based on institutionalized activity, the organizations that carry out lobbying in Brazil and, in so doing, characterize the access and influence of organized interests with decision makers in Brasília. Two central questions are addressed: (1) Which organized interests have the greatest access to the Executive, Legislative, and Judicial branches at the federal level, and consequently the best conditions to influence decisions? and (2) To what extent are the findings regarding access reflected in the perceptions of key actors in the country's democratic dynamics – federal deputies, institutional and governmental relations professionals, and the Brazilian population? The temporal scope used covers the period from October 2022 to December 2023, defined by the availability of data for the Executive via the Federal Executive's Electronic Scheduling System (e Agendas). Complementarily, data collected by the National Confederation of Industry (CNI) covering May 2017 to December 2021 are mobilized. To address the topic, different methodological strategies are combined – (1) descriptive analysis, (2) social network analysis, and (3) survey research – proposing an integrated perspective across the three branches and the development of an influence indicator based on access. Regarding the results, it is observed that among the most relevant actors in the organized interests' network, patronal and business associations stand out, followed by associations defending social rights and labor unions. When the analysis focuses on the top ranked sectors, the overwhelming majority of actors belong to the business sector, with prominence given to the industrial and service sectors. In general, these findings are consistent with the survey results, which indicate that productive sectors are perceived as possessing greater capacity to influence decisions emerging from the National Congress and the Federal Executive; the third sector and worker representative organizations are rated as less influential.

Keywords: Lobbying; organized interests; access; influence.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 – Número de interações nos três poderes, por mês..... | 104 |
| Gráfico 2 – Número de interações no Poder Executivo, por mês..... | 109 |
| Gráfico 3 – Número de interações na Câmara dos Deputados, por mês..... | 114 |
| Gráfico 4 – Número de interações no Senado Federal, por mês..... | 120 |
| Gráfico 5 – Número de interações no Poder Judiciário, por mês..... | 126 |
| Gráfico 6 – Frequência das interações nos três poderes..... | 130 |
| Gráfico 7 – Número de interações nos três poderes, por ano (2017-2021)..... | 135 |
| Gráfico 8 – Número de interações nos três poderes, por trimestre (2017-2021)..... | 136 |
| Gráfico 9 – Atividade principal dos atores mais bem ranqueados..... | 178 |
| Gráfico 10 – Natureza jurídica dos atores mais bem ranqueados..... | 179 |
| Gráfico 11 – Setor de atuação dos atores mais bem ranqueados..... | 181 |
| Gráfico 12 – Prioridades na atuação da área de relações institucionais e governamentais (%)..... | 194 |
| Gráfico 13 – Avaliação acerca da necessidade de se regulamentar a atividade de <i>lobbying</i> no Brasil (%)..... | 196 |
| Gráfico 14 – Avaliação acerca do quão é aceitável que grandes empresas influenciem o governo (%)..... | 197 |
| Gráfico 15 – Percepção de profissionais de relações institucionais e governamentais e de <i>advocacy</i> acerca da capacidade de influência de diferentes setores sobre as decisões do Congresso Nacional (%)..... | 199 |
| Gráfico 16 – Percepção de profissionais de relações institucionais e governamentais acerca da capacidade de influência de diferentes setores no Congresso Nacional (%)..... | 200 |
| Gráfico 17 – Percepção de profissionais de relações institucionais e governamentais acerca da capacidade de influência de diferentes setores no Poder Executivo Federal (%)..... | 200 |
| Gráfico 18 – Percepção de deputados federais brasileiros acerca da capacidade de influência de diferentes setores sobre as decisões do Congresso Nacional (%)..... | 202 |
| Gráfico 19 – Percepção da população brasileira acerca da capacidade de influência de diferentes setores sobre as decisões do Congresso Nacional (%)..... | 203 |

Gráfico 20 – Percepção da população brasileira acerca da capacidade de influência de diferentes setores sobre as decisões do Poder Executivo Federal (%).204

Gráfico 21 – Percepção da população brasileira acerca da capacidade de influência de diferentes setores sobre a aprovação de leis no Congresso Nacional (%).205

LISTA DE IMAGENS

| | |
|--|-----|
| Imagem 1 – Modelo causal das relações entre resultados legislativos e financiamento de campanhas e <i>lobbying</i> empresarial..... | 46 |
| Imagem 2 – Representação de rede <i>two-mode</i> : interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias nos três poderes no âmbito da União..... | 160 |
| Imagem 3 – Representação de rede <i>two-mode</i> : interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias no Poder Executivo..... | 165 |
| Imagem 4 – Representação de rede <i>two-mode</i> : interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias na Câmara dos Deputados..... | 167 |
| Imagem 5 – Representação de rede <i>two-mode</i> : interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias no Senado Federal..... | 169 |
| Imagem 6 – Representação de rede <i>two-mode</i> : interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias no Poder Judiciário..... | 171 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 – Estrutura da CNAE – Atividades de organizações associativas..... | 85 |
| Quadro 2 – Dados utilizados no mapeamento da ecologia de interesses organizados..... | 87 |
| Quadro 3 – Achados relativos aos períodos de 2017-2021 e 2022-2023..... | 147 |
| Quadro 4 – Medidas de centralidade..... | 158 |
| Quadro 5 – Áreas temáticas das arenas decisórias mais centrais..... | 160 |
| Quadro 6 – Interesses organizados mais centrais nos três poderes no âmbito da União..... | 162 |
| Quadro 7 – Interesses organizados mais centrais no Poder Executivo..... | 166 |
| Quadro 8 – Interesses organizados mais centrais na Câmara dos Deputados..... | 168 |
| Quadro 9 – Interesses organizados mais centrais no Senado Federal..... | 170 |
| Quadro 10 – Interesses organizados mais centrais no Poder Judiciário..... | 172 |
| Quadro 11 – <i>Rankings</i> dos indicadores de influência baseados em acesso, calculados a partir de diferentes técnicas..... | 174 |
| Quadro 12 – Indicador de influência baseado em acesso: 100 atores mais bem ranqueados.... | 176 |
| Quadro 13 – Setores percebidos como os mais influentes em diferentes pesquisas de opinião..... | 206 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 – Produtividade da atividade de <i>lobbying</i> em cada arena política (%) | 67 |
| Tabela 2 – Número de interações por evento em cada um dos três poderes..... | 102 |
| Tabela 3 – Número de interações por órgão e por ano nos três poderes..... | 105 |
| Tabela 4 – Interesses organizados mais atuantes nos três poderes..... | 107 |
| Tabela 5 – Interesses organizados mais atuantes no Poder Executivo..... | 110 |
| Tabela 6 – Interesses organizados mais atuantes em audiências no Poder Executivo..... | 111 |
| Tabela 7 – Interesses organizados mais atuantes por órgãos do Poder Executivo..... | 112 |
| Tabela 8 – Interesses organizados mais atuantes na Câmara dos Deputados..... | 116 |
| Tabela 9 – Comissões da Câmara dos Deputados com o maior número de interações..... | 117 |
| Tabela 10 – Interesses organizados mais atuantes por comissões da Câmara dos Deputados.. | 118 |
| Tabela 11 – Interesses organizados mais atuantes no Senado Federal..... | 121 |
| Tabela 12 – Comissões do Senado Federal com o maior número de interações..... | 122 |
| Tabela 13 – Interesses organizados mais atuantes por comissões do Senado Federal..... | 123 |
| Tabela 14 – Interesses organizados mais atuantes no Poder Judiciário..... | 127 |
| Tabela 15 – Interesses organizados mais atuantes no STF no papel de <i>amicus curiae</i> | 128 |
| Tabela 16 – Número de interações por evento em cada um dos três poderes (2017-2021)..... | 134 |
| Tabela 17 – Número de interações por órgão nos três poderes (2017-2021)..... | 139 |
| Tabela 18 – Interesses organizados mais atuantes nos três poderes (2017-2021)..... | 140 |
| Tabela 19 – Interesses organizados mais atuantes no Poder Executivo (2017-2021)..... | 141 |
| Tabela 20 – Interesses organizados mais atuantes no Poder Legislativo (2017-2021)..... | 143 |
| Tabela 21 – Comissões da Câmara dos Deputados com o maior número de interações (2017-2021)..... | 143 |
| Tabela 22 – Comissões do Senado Federal com o maior número de interações (2017-2021)... | 144 |
| Tabela 23 – Interesses organizados mais atuantes no Poder Judiciário (2017-2021)..... | 145 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| Aberje | Associação Brasileira de Comunicação Empresarial |
| Abimaq | Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos |
| Abinee | Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica |
| Abiquim | Associação Brasileira da Indústria Química |
| Abraceel | Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia |
| Abrasca | Associação Brasileira das Companhias Abertas |
| Abrasco | Associação Brasileira de Saúde Coletiva |
| Abrig | Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais |
| Absolar | Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica |
| Acnur | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados |
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ADIs | Ações Diretas de Inconstitucionalidade |
| Aesbe | Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento |
| AGU | Advocacia-Geral da União |
| Ajufe | Associação dos Juizes Federais do Brasil |
| AMB | Associação dos Magistrados Brasileiros |
| Amies | Associação de Mantenedores Independentes Educadores do Ensino Superior |
| Anac | Agência Nacional de Aviação Civil |
| Anadep | Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos |
| Anamatra | Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho |
| Anape | Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal |
| Anati | Associação Nacional dos Analistas em Tecnologia da Informação |
| Anbima | Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais |
| Andeps | Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais |
| Andifes | Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior |
| Aneel | Agência Nacional de Energia Elétrica |
| Anfavea | Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores |
| Anfip | Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil |
| ANPT | Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho |
| ANS | Agência Nacional de Saúde Suplementar |
| Anvisa | Agência Nacional de Vigilância Sanitária |

| | |
|----------|--|
| Aper-RO | Associação dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais do Estado de Rondônia |
| Apib | Articulação dos Povos Indígenas do Brasil |
| APOs | Agentes Públicos Obrigados |
| APs | Audiências Públicas |
| Caged | Cadastro Geral de Empregados e Desempregados |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| CAE | Comissão de Assuntos Econômicos |
| CAINDR | Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional |
| CAPADR | Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural |
| Capes | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CAS | Comissão de Assuntos Sociais |
| Casp | Comissão de Administração e Serviço Público |
| CAU/BR | Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil |
| CBC | Comitê Brasileiro de Clubes |
| CBCP | Comitê Brasileiro de Clubes Paraolímpicos |
| CBDE | Confederação Brasileira do Desporto Escolar |
| CBDU | Confederação Brasileira do Desporto Universitário |
| CBF | Confederação Brasileira de Futebol |
| CBIC | Câmara Brasileira da Indústria da Construção |
| CBO | Classificação Brasileira de Ocupações |
| CCEE | Câmara de Comercialização de Energia Elétrica |
| CCJ | Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania |
| CCJC | Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania |
| CCOM | Comissão de Comunicação |
| CCTCI | Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática |
| CTTI | Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação |
| CDE | Comissão de Desenvolvimento Econômico |
| CDEICS | Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços |
| CDH | Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa |
| CDHET | Subcomissão Temporária do Estatuto do Trabalho |
| CDHM | Comissão de Direitos Humanos e Minorias |
| CDU | Comissão de Desenvolvimento Urbano |
| CEL-UFMG | Centro de Estudos Legislativos |

| | |
|----------|---|
| CFFC | Comissão de Fiscalização Financeira e Controle |
| CFM | Conselho Federal de Medicina |
| CFP | Conselho Federal de Psicologia |
| CFT | Comissão de Finanças e Tributação |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CICS | Comissão de Indústria, Comércio e Serviços |
| Cindra | Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia |
| Cindre | Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional |
| CJSUBIA | Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de substitutivo sobre Inteligência Artificial no Brasil |
| CLP | Comissão de Legislação Participativa |
| CMBA | Colégio Médico Brasileiro de Acupuntura |
| CNA | Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil |
| CNAE | Classificação Nacional de Atividades Econômicas |
| CNC | Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo |
| CNDH | Conselho Nacional de Direitos Humanos |
| CNE | Conselho Nacional de Educação |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CNM | Confederação Nacional de Municípios |
| CNPJ | Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica |
| CNS | Conselho Nacional de Saúde |
| CNT | Confederação Nacional do Transporte |
| CNTC | Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços |
| CNTE | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação |
| COB | Comitê Olímpico do Brasil |
| Cobap | Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas |
| Conamp | Associação Nacional dos Membros do Ministério Público |
| Conaq | Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras e Rurais Quilombolas |
| Conasems | Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde |
| Conass | Conselho Nacional de Secretários de Saúde |
| Condsef | Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal |
| Confef | Conselho Federal de Educação Física |

| | |
|-----------|--|
| Conif | Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica |
| Consed | Conselho Nacional de Secretários de Educação |
| Contag | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |
| Contar | Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados Rurais |
| CPB | Comitê Paralímpico Brasileiro |
| CPIPREV | Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência |
| CPOVOS | Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais |
| CSSF | Comissão de Seguridade Social e Família |
| CTASP | Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público |
| CTB | Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil |
| CTIA | Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil |
| CTRAB | Comissão de Trabalho |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DAS | Direção e Assessoramento Superiores |
| DCP | Departamento de Ciência Política |
| DEM | Democratas |
| Dieese | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos |
| e-Agendas | Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo Federal |
| Febraban | Federação Brasileira de Bancos |
| Fenasps | Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| Fiesp | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo |
| FNP | Frente Nacional dos Prefeitos |
| FPA | Frente Parlamentar da Agropecuária |
| FUP | Federação Única dos Petroleiros |
| Gaets | Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores |
| IBCCRIM | Instituto Brasileiro de Ciências Criminais |
| Ibet | Instituto Brasileiro de Estudos Tributários |
| IBP | Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás |
| IPA | Instituto Pensar Agropecuária |
| IRelGov | Instituto de Relações Governamentais |

| | |
|------------|--|
| LGBTQIA+ | Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, queer, intersexuais, assexuais e demais orientações sexuais e identidades de gênero |
| MBC | Movimento Brasil Competitivo |
| MNPR | Movimento Nacional da População de Rua |
| Moab | Movimento Orgulho Autista Brasil |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra |
| NCST | Nova Central Sindical dos Trabalhadores |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| OCB | Organização das Cooperativas Brasileiras |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OMS | Organização Mundial da Saúde |
| ONS | Operador Nacional do Sistema Elétrico |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PACs | <i>Political action committees</i> |
| PL | Partido Liberal |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PP | Progressistas |
| PPT | Probabilidade proporcional ao tamanho |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSL | Partido Social Liberal |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| P&D Brasil | Associação de Empresas de Desenvolvimento Tecnológico Nacional e Inovação |
| RIG | Relações Institucionais e Governamentais |
| SBD | Sociedade Brasileira de Diabetes |
| SDR | Sistema de Deliberação Remota |
| Sebrae | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SIN | Sistema Interligado Nacional |
| Sinait | Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho |
| Sinasefe | Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica |
| Sindipeças | Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores |
| SSA | Serviço Social Autônomo |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |

| | |
|---------|--|
| Rais | Relação Anual de Informações Sociais |
| RICD | Regimento Interno da Câmara dos Deputados |
| UFMG | Universidade Federal de Minas Gerais |
| UGT | União Geral dos Trabalhadores |
| Undime | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação |
| UNE | União Nacional dos Estudantes |
| Unicamp | Universidade Estadual de Campinas |
| Unicef | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| UNMP | União Nacional dos Movimentos de Moradia Popular |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 22 |
| 1 LOBBYING E INTERESSES ORGANIZADOS: O DEBATE SOBRE ACESSO ÀS ARENAS DECISÓRIAS E SOBRE INFLUÊNCIA | 30 |
| 1.1 Lobbying: conceitos, estratégias e dimensão informacional | 33 |
| 1.1.1 As fronteiras conceituais | 41 |
| 1.1.2 O conceito de interesses organizados | 43 |
| 1.1.3 As estratégias de lobbying e a perspectiva informacional | 45 |
| 1.2 O debate sobre o acesso e a influência de interesses organizados | 51 |
| 1.2.1 Indicadores de influência: resultados políticos e avaliações de diferentes atores | 57 |
| 1.3 Ecologia de interesses organizados | 59 |
| 1.4 As atividades de lobbying nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário | 66 |
| 1.4.1 Poder Executivo | 68 |
| 1.4.2 Poder Legislativo | 71 |
| 1.4.3 Poder Judiciário | 76 |
| 1.5 Redes de interesses organizados | 77 |
| 1.6 Acesso e influência nas redes de interesses organizados dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: uma perspectiva integrada para a análise do lobbying | 81 |
| 2 INTERESSES ORGANIZADOS NOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO | 84 |
| 2.1 Os dados | 86 |
| 2.2 Eventos nos três poderes no âmbito da União | 94 |
| 2.3 Os interesses organizados nos três poderes no âmbito da União | 103 |
| 2.3.1 Interesses organizados no Poder Executivo | 109 |
| 2.3.2 Interesses organizados no Poder Legislativo | 114 |
| 2.3.2.1 Câmara dos Deputados | 114 |
| 2.3.2.2 Senado Federal | 119 |
| 2.3.3 Interesses organizados no Poder Judiciário | 125 |
| 2.3.4 Assimetria no acesso de interesses organizados às arenas decisórias | 129 |

| | |
|---|-----|
| 2.4 A atuação de interesses organizados entre 2017 e 2021 | 131 |
| 2.4.1 Interesses organizados nos três poderes no âmbito da União (2017-2021) | 135 |
| 2.4.1.1 <i>Interesses organizados no Poder Executivo (2017-2021)</i> | 141 |
| 2.4.1.2 <i>Interesses organizados no Poder Legislativo (2017-2021)</i> | 142 |
| 2.4.1.3 <i>Interesses organizados no Poder Judiciário (2017-2021)</i> | 144 |
| 2.5 Uma análise comparativa entre os dois períodos | 146 |
| 3 REDES DE INTERESSES ORGANIZADOS: ACESSO E INFLUÊNCIA NOS TRÊS PODERES NO ÂMBITO DA UNIÃO | 152 |
| 3.1 Rede de interesses organizados e seus atores centrais | 154 |
| 3.2 Redes de interesses organizados em cada um dos três poderes no âmbito da União | 164 |
| 3.2.1 <i>Poder Executivo</i> | 164 |
| 3.2.2 <i>Câmara dos Deputados</i> | 166 |
| 3.2.3 <i>Senado Federal</i> | 169 |
| 3.2.4 <i>Poder Judiciário</i> | 170 |
| 3.3 Influência baseado em acesso: uma proposta de indicador | 172 |
| 4 PERCEPÇÕES SOBRE INFLUÊNCIA: COMO É AVALIADA A ATUAÇÃO DOS INTERESSES ORGANIZADOS E COMO ISSO SE COMPARA AOS ACHADOS SOBRE O ACESSO ÀS ARENAS DECISÓRIAS | 183 |
| 4.1 Pesquisas de opinião sobre <i>lobbying</i> e representação de interesses: os principais achados dos estudos para o caso brasileiro | 184 |
| 4.1.1 <i>Outros estudos com profissionais de relações institucionais e governamentais</i> | 190 |
| 4.1.2 <i>As percepções da população sobre lobbying</i> | 195 |
| 4.2 Como diferentes atores percebem a influência dos interesses organizados? | 198 |
| 4.2.1 <i>A percepção dos profissionais de relações institucionais e governamentais</i> | 198 |
| 4.2.2 <i>A percepção dos deputados federais brasileiros</i> | 201 |
| 4.2.3 <i>A percepção da população brasileira</i> | 202 |
| 4.2.4 <i>As percepções dos diferentes atores em perspectiva</i> | 205 |
| 4.3 A percepção relativa à influência diante do indicador de influência baseado em acesso | 208 |

| | |
|---|------------|
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 212 |
| REFERÊNCIAS | 216 |
| APÊNDICE A – Classificação temática de órgãos e eventos dos três poderes no âmbito da União..... | 233 |

INTRODUÇÃO

Quem influencia a elaboração das políticas públicas? Quem tem acesso aos tomadores de decisão? Apesar de instigantes e centrais para um melhor entendimento dos *outputs* políticos, essas indagações carecem de respostas claras e continuam a mobilizar pesquisadores na Ciência Política. Nessa perspectiva, o objetivo desta tese é mapear, a partir da atuação institucionalizada, as organizações que desenvolvem atividades de *lobbying* no Brasil – atores relevantes que interagem em um conjunto de processos dos quais resultam as decisões políticas – e, com isso, caracterizar o acesso e a influência de interesses organizados junto a *decision-makers* em Brasília. Trata-se do estudo de um fenômeno importante para o regime democrático, uma vez que a participação de diferentes atores pode afetar as decisões governamentais.

Diante desse contexto, o enfoque da análise recai sobre o universo do *lobbying* no país, na medida em que se procura responder a duas questões centrais: (1) quais interesses organizados têm mais acesso aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito da União, e, por conseguinte, melhores condições de influenciar as decisões? e (2) em que medida os achados acerca do acesso estão refletidos nas percepções de atores relevantes na dinâmica democrática do país – deputados federais, profissionais de relações institucionais e governamentais e população brasileira?

Para tanto, propõe-se o desenvolvimento de um indicador de influência baseado em acesso¹, construído a partir de métricas geradas pela aplicação do método de análise de redes sociais. Ademais, com a realização do estudo acerca da ecologia dos interesses organizados no Brasil, este trabalho procura contrapor os resultados empíricos – especialmente o *ranking* de influência baseado em acesso – com as percepções de diferentes atores acerca do fenômeno da influência, mensuradas a partir de resultados inéditos de *surveys* com deputados federais e com a população brasileira, bem como de resultados de *surveys* conduzidos junto a profissionais de relações institucionais e governamentais.

É preciso ressaltar que, nesta tese, opta-se pela utilização da expressão interesses organizados para se referir ao conjunto de participações registradas nos eventos estudados. Nesse sentido, na seara conceitual, alguns estudiosos estabelecem distinções entre grupos de interesse, grupos de pressão e, ainda, grupos de interesses especiais, considerando, entre outros aspectos, a dimensão política e não-política da atuação. No entanto, como pontuam Thomas e Klimovich (2014, p. 165), o termo grupo de interesse é bastante genérico – “a collection of

¹ O capítulo três apresenta o detalhamento metodológico da construção do indicador, assim como os resultados de sua aplicação aos dados mobilizados neste trabalho.

individuals, organizations, or a public or private institution that works to influence public policy in its favor”² – e tem sido empregado para se referir a grupos com potencial para se engajar na política. Apesar da aplicabilidade do termo, adota-se uma estratégia semelhante àquela que se encontra em Schlozman e Tierney (1986), optando-se pelo emprego da expressão interesses organizados.

Ao enfrentar a temática do acesso e da influência de interesses organizados, é preciso reconhecer a existência de fortes conexões entre influência política e práticas ilícitas. Todavia, a relação entre público e privado, em sua faceta legal, oferece espaço para a investigação acadêmica, o qual é ainda pouco explorado (MANCUSO, 2007). O foco deste estudo é, portanto, essa faceta legal. Ainda assim, consiste em uma tarefa desafiadora, especialmente para o caso do Brasil onde o *lobbying* não se encontra regulamentado³, o que implica na inexistência de registros consolidados com informações sobre profissionais e organizações que desenvolvem o trabalho (MANCUSO; GOZETTO, 2018). Além disso, no caso em tela, as decisões políticas advêm de um complexo emaranhado de instituições, o que torna ainda mais relevante a análise integrada entre arenas de diferentes poderes, capaz de oferecer um panorama global da atuação dos interesses organizados no âmbito da União.

Sobre os dados advindos de registros oficiais, Figueiredo e Richter (2014) destacam sua utilidade para os pesquisadores e as vantagens que oferecem. Assim, esse tipo de dado contém informações sobre a população de grupos de interesse por um extenso período temporal e tem como unidade de análise tanto os lobistas individuais quanto os grupos. Isso permite, por exemplo, que sejam realizadas pesquisas sobre quem está apto a desenvolver atividades de *lobbying* e sobre o vínculo de profissionais e organizações com vários interesses ao longo do tempo. É preciso mencionar que, para o caso brasileiro, os registros oficiais são ainda incipientes e possuem algumas especificidades para a sua utilização analítica, as quais serão tratadas adiante. Ademais, a inexistência de um registro consolidado coloca um expressivo obstáculo para as pesquisas sobre a ecologia de interesses organizados no Brasil.

O recorte temporal utilizado nesta tese refere-se ao período de outubro de 2022 a dezembro de 2023⁴, o qual foi definido em função da disponibilidade de dados para o Poder Executivo, que se dá por meio do Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo Federal

² “Um conjunto de indivíduos, organizações ou uma instituição pública ou privada que trabalha para influenciar políticas públicas a seu favor” (THOMAS; KLIMOVICH, 2014, p. 165, tradução nossa).

³ Em 29 de novembro de 2022, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 1.202/2007, que “disciplina a atividade de ‘lobby’ e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”. Essa proposição encontra-se no Senado Federal, aguardando deliberação.

⁴ Aspectos contextuais do período são destacados no capítulo 2.

(e-Agendas). Essa é a plataforma disponibilizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) por meio da qual são divulgadas as agendas de compromissos públicos dos agentes públicos. Para a maior parte dos órgãos, os dados estão disponíveis a partir do dia 16 de setembro de 2022, optando-se por considerar a análise a partir do início do mês subsequente. Para os poderes Legislativo e Judiciário, os eventos⁵ utilizados no estudo também foram considerados a partir de outubro de 2022. De forma complementar, são mobilizados dados coletados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI)⁶, que desenvolve, a partir de uma estrutura altamente especializada, cuidadoso trabalho de monitoramento de políticas públicas, proposições legislativas e atividades políticas de modo geral⁷. Esses dados cobrem o período de maio de 2017 – quando a CNI passou a registrar diariamente as agendas de altos funcionários do Executivo, assim como as participações ocorridas em diferentes eventos do Legislativo e do Judiciário – a dezembro de 2021.

Considerando que, para o caso brasileiro, as análises existentes se concentram em questões e segmentos específicos e que não há disponível nenhum outro conjunto de informações que permita ampliar o recorte temporal, o período estudado neste trabalho oferece um mapeamento dos interesses organizados atuantes no país até então não realizado.

Nesse sentido, segundo Thomas e Gozetto (2014), a partir da redemocratização, observou-se uma ampliação no número e na diversidade de interesses operando em Brasília, assim como se expandiu o conjunto de estratégias e táticas mobilizadas. No entanto, permanecem escassos estudos que identifiquem, de maneira ampliada e integrada, os atores atuantes e como se dá essa atuação. Assim, a atenção desta tese se dirige a um dos principais elementos utilizados pela literatura com vistas a compreender a influência (SMITH, 1995; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; STRATMAN, 2005)⁸: as atividades de *lobbying*, que se referem à defesa de demandas específicas junto a membros do poder público que podem tomar decisões sobre políticas públicas (MANCUSO; GOZETTO, 2011). Vale ressaltar que a ideia de *lobbying* envolve a identificação dos direitos e sua defesa (FARHAT, 2007) e as dimensões informacional e comunicacional são centrais para a atividade, por meio da transferência de informações nos contatos que se estabelecem entre grupos e tomadores de decisão (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014).

⁵ Os tipos de encontro são descritos no capítulo 2.

⁶ Agradeço à CNI pelo amplo dado à pesquisa, no que se refere à disponibilização dos dados. Registro um agradecimento especial ao senhor Pablo Cesário, que atuou, até 2022, como Gerente Executivo de Relacionamento com o Governo.

⁷ Também no capítulo 2, ao descrever as fontes, são apresentados os critérios e os procedimentos utilizados pela CNI.

⁸ Outro elemento importante é o financiamento de campanhas eleitorais.

Para discutir a atuação de interesses organizados no sistema político brasileiro, esta pesquisa enfrenta uma dimensão central: quem faz *lobbying*. Sobre esse aspecto, na literatura estadunidense, diferentemente da produção acadêmica nacional, são muitos os estudos que se concentram sobre a ecologia de grupos de interesse, observando tanto sua densidade quanto sua diversidade. Na medida em que se avançar na compreensão da dinâmica da representação de interesses para o caso brasileiro, será possível se caracterizar o sistema que emerge. Atualmente, esse é descrito – conforme Diniz e Boschi (2004), e corroborado por estudos posteriores (SANTOS, 2011) – como dotado de um caráter híbrido, que combina características pluralistas, dada a multiplicidade de representações de interesses observadas, com heranças do corporativismo, permanecendo negociações e decisões marcadas pela representação centralizada e caráter nacional. A referida caracterização possibilitará conhecer a dimensão, a diversidade e as características do sistema de representação de interesses, passo fundamental para um melhor entendimento acerca das implicações do *lobbying* nos resultados políticos advindos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Diante desse contexto, esta pesquisa busca identificar as organizações que atuam visando influenciar o processo decisório e a dinâmica dessa atuação. Para tanto, lança-se mão de uma visão integrada, uma vez que, em todo o ciclo de políticas públicas e nos diferentes entes federativos, há espaço para a atuação legal de grupos de interesse. Gozetto (2018, p. 244), ao refletir sobre a interface entre governo, cidadãos, empresas privadas e organizações da sociedade civil, ressalta que, como “decisões são de responsabilidade dos órgãos que compõem os três poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário –, tanto em âmbito nacional quanto em subnacional (estadual ou local), para influenciar o processo decisório deve-se ao menos acompanhar as ações do governo”. Sobre o tema, Santos (2011, p. 84) afirma que “o executivo, o legislativo e o judiciário passam a ser canais privilegiados para a vocalização [de] demandas e passam a ser arenas estratégicas para colocar essas demandas na agenda política”. Adicionalmente, Mancuso e Gozetto (2018, p. 67) afirmam que “diversos tipos de lobistas atuam diuturnamente para defender os interesses dos segmentos sociais que representam diante de decisores situados em diversas instâncias-alvo do poder público”.

Diante desse cenário, o foco desta tese se direciona ao âmbito da União, na medida em que procura mapear a atuação de interesses organizados em arenas dos três poderes, mobilizando eventos para os quais existem dados disponíveis. Adotando uma perspectiva relacional, assume-se que, atuando em um mesmo ambiente político, os atores que representam interesses organizados estabelecem relações, tanto cooperativas quanto competitivas, a partir das quais emergem redes (CESÁRIO, 2016). Assim, a abordagem analítica proposta focaliza o

que denomina redes de interesses organizados, as quais são estruturas que se formam entre organizações representantes de interesses organizados e as arenas decisórias que são alvos da atuação desses atores. Essa perspectiva permite, ainda, a realização de análises desagregadas, com a observação de subsistemas específicos. Com isso, assume-se que as interações entre Estado e interesses organizados se dão de diferentes formas e em distintos momentos, o que se conforma na existência de redes complexas e com características peculiares, as quais coexistem, perpassando poderes e políticas.

A discussão enfrentada tem como pano de fundo o fato de que as decisões políticas afetam grupos e indivíduos e é natural que esses atores procurem influenciá-las. No entanto, organizações cujos interesses estão presentes na agenda de determinada arena e que não conseguem acessá-la se veem prejudicadas em sua capacidade de defender demandas e procurar influenciar as decisões. Por outro lado, essa oportunidade é oferecida a alguns atores interessados. Nessa direção, Przeworski (2011) afirma que é da essência da democracia que cidadãos exerçam livremente seu direito de influenciar o governo; entretanto, em qualquer sociedade de mercado, os recursos que os participantes contam para influenciar as políticas são desiguais. Pedersen, Christiansen e Binderkrantz (2014), ao analisarem o envolvimento de grupos de interesse no processo legislativo dinamarquês, chamam a atenção para o papel central desempenhado pelos recursos que os grupos possuem e concluem que diferentes tipos de recursos são importantes em diferentes áreas. Segundo os autores, grupos investem recursos estrategicamente e “being part of the legislative process is resource demanding” (PEDERSEN; CHRISTIANSEN; BINDERKRANTZ, 2014, p. 29)⁹.

Na literatura sobre políticas públicas, o tema da desigualdade de poder e de recursos também se faz presente. Nesse sentido, entre os modelos de análise de políticas públicas, o de múltiplos fluxos destaca que há uma institucionalização da desigualdade de poder, uma vez que nem todos os atores afetados têm acesso ao poder decisório (KINGDON, 2003). Pires (2019, p. 27), por sua vez, ressalta a necessidade de refletir sobre a reprodução de desigualdades em arranjos institucionais de implementação de políticas públicas, destacando relevância de se indagar “quem teve (ou não) a oportunidade de fazer parte do arranjo e ter seus interesses e pontos de vista institucionalmente representados”.

Dessa forma, alguns atores, diante da impossibilidade de acessar os tomadores de decisão, sequer conseguem levar a cabo atividades de *lobbying* e o resultado esperado é que, mesmo em condições próximas de ampla liberdade de participação política, a influência de

⁹ “Fazer parte do processo legislativo exige recursos” (PEDERSEN; CHRISTIANSEN; BINDERKRANTZ, 2014, p. 29, tradução nossa).

grupos mais fortes, organizados e com mais recursos seja maior. Há, assim, uma percepção de que o universo econômico faz valer seus interesses políticos, em detrimento de outros atores sociais, o que remonta ao relevante debate presente na literatura sobre *lobbying* e interesse público. Com relação a isso, Graziano (1997) chama a atenção para um paradoxo: a preocupação, de um lado, com a questão da autonomia da sociedade civil e, de outro, as preocupações com o ofuscamento do interesse público diante de demandas competitivas. Dois aspectos importantes derivam dessa discussão: em primeiro lugar, a dimensão técnica e especializada do *lobbying*, que envolve a disponibilização de informações decisivas nos processos legislativo e regulatório (GRAZIANO, 1997); e, em segundo lugar, os efeitos que a influência desigual dos recursos privados tem sobre a política, contexto no qual as associações da sociedade civil desempenham relevante papel, já que podem contrabalançar a desigualdade de acesso (PRZEWORSKI, 2011).

Considerando, portanto, a produção acadêmica sobre *lobbying* no Brasil, marcada pela predominância de estudos de caso e por pouca cumulatividade, e a ausência de informações sobre a ecologia de interesses organizados, esta tese busca contribuir na medida em que identifica o acesso de organizações aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito da União.

As estratégias metodológicas mobilizadas envolvem (1) análise descritiva, (2) análise de redes sociais e (3) pesquisa de *survey*. Nesse sentido, Miller (2021) destaca que não há uma abordagem perfeita para se estudar o acesso de interesses organizados aos formuladores de políticas públicas, de modo que recomenda a combinação de abordagens em um mesmo estudo. O autor chama a atenção para a utilização, na análise empírica do acesso, de dados observacionais (registros oficiais de acesso) e de autorrelatos (*surveys* com representantes de interesses organizados e formuladores de políticas públicas), da mesma forma que se propõe neste trabalho.

Assim, para identificar as organizações atuantes junto ao Poder Executivo foram empregados dados da plataforma e-Agendas, que reúne os compromissos de agentes públicos, como reuniões e audiências; no caso do Poder Legislativo, os dados mobilizados são de eventos, como audiências públicas e seminários, por meios dos quais parlamentares interagem com representantes de interesses organizados; e, para o Poder Judiciário, as informações advêm das participações em audiências públicas e da atuação de organizações como *amicus curiae*. O trabalho mobiliza, ainda, dados inéditos de dois *surveys* que procuraram investigar as

percepções de deputados federais e da população brasileira acerca da dinâmica da influência¹⁰. Resultados de *surveys* com profissionais de relações institucionais e governamentais conduzidos por outros pesquisadores também são utilizados.

Esta tese está dividida em quatro capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta o debate encontrado na literatura especializada acerca da atuação de interesses organizados junto aos tomadores de decisão. Cinco são os eixos em torno dos quais se estrutura o enquadramento teórico do trabalho. Em primeiro lugar, discute-se a atividade de *lobbying*, enfatizando conceitos, estratégias empregadas e a dimensão informacional relacionada à atuação dos interesses organizados. Na sequência, enfrenta-se o debate relativo ao acesso e à influência, reconhecendo que, embora não sejam equivalentes, o acesso é um antecedente chave para a influência exercida por grupos de interesse (WRIGHT, 1996). Destaca-se, em terceiro lugar, o que se sabe sobre a ecologia de grupos de interesse no Brasil e a importância de se identificar quem faz *lobbying*. Adiante, defende-se a necessidade de se adotar uma perspectiva integrada entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para analisar a atuação de organizações, sem se limitar ao estudo de casos, arenas ou segmentos específicos. Por fim, são apresentados os achados derivados de estudos que mobilizam a abordagem de redes sociais, à luz do conceito de redes de interesses organizados e da proposta de desenvolvimento de um indicador de influência baseado em acesso às arenas decisórias em Brasília.

Por sua vez, no segundo capítulo, são apresentados os dados empregados na análise empírica e discutidas as regras institucionais que condicionam a participação de organizações em diferentes órgãos na esfera da União. Realiza-se também uma análise descritiva dos dados de atuação dos interesses organizados, sendo possível uma primeira visualização de informações acerca dos atores mais presentes, dos poderes e órgãos mais acionados e das diferentes dinâmicas percebidas no Executivo, no Legislativo e no Judiciário. Empreende-se, assim, um estudo sobre a ecologia de interesses organizados, descrevendo-se o ecossistema observado.

O terceiro capítulo, a partir da abordagem de análise de redes sociais, apresenta as redes de interesses organizados que emergem. São analisados, por meio de um conjunto de métricas, o mapa do ecossistema de interesses organizados em Brasília e os mapas de cada um dos poderes, procurando-se identificar características e dinâmicas distintas. Medidas de centralidade são mobilizadas visando discutir a importância dos atores e seus papéis nas

¹⁰ Agradeço à Quaest, na pessoa de seu CEO, Professor Felipe Nunes, por permitir a inclusão, nas duas pesquisas mencionadas, de perguntas a serem utilizadas nesta tese.

estruturas relacionais. Além disso, apresenta-se o desenvolvimento metodológico de um indicador de influência baseado em acesso, a partir do qual se procura apontar quais interesses organizados têm mais acesso aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito da União, e, assim, melhores condições de influenciar as decisões. Nesse sentido, busca-se compreender os mecanismos das relações que perpassam as ações de *lobbying* e os *outputs* políticos, na medida em que se problematiza a existência de determinados atores em condições de exercerem maior influência.

Por fim, o quarto capítulo procura contrapor os resultados empíricos do capítulo anterior – especialmente o *ranking* do indicador de influência baseado em acesso – com as percepções de diferentes atores acerca do fenômeno da influência dos interesses organizados, mensuradas a partir de pesquisas de opinião com deputados federais, população brasileira e profissionais de relações institucionais e governamentais.

1 LOBBYING E INTERESSES ORGANIZADOS: O DEBATE SOBRE ACESSO ÀS ARENAS DECISÓRIAS E SOBRE INFLUÊNCIA

A influência exercida por atores que representam interesses organizados é tema que desafia estudiosos e encontra na literatura resultados pouco convergentes. Assim, “[p]ara compreender a função política dos grupos é necessário conhecer seu papel no ciclo de políticas públicas, no processo de participação política, nos dilemas de ação coletiva, suas formas de atuação, relações com os partidos políticos e com a burocracia” (RIBEIRO et al., 2021, p. 177). Diante da complexidade que envolve a temática, este trabalho procura enfrentar a questão ao abordar uma das principais estratégias por meio das quais organizações buscam influenciar decisões políticas na direção de seus interesses: as atividades de *lobbying*.

Para investigar esse elemento, a atenção se volta à atuação de interesses organizados nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no âmbito da União, no Brasil, a partir de uma visão integrada entre essas arenas. Mais especificamente, são analisadas as organizações que atuaram junto aos três poderes, no período de outubro de 2022 a dezembro de 2023 – e, de forma complementar, no período de maio de 2017 a dezembro de 2021 –, e se procura identificar aquelas com maior acesso aos espaços decisórios. Esse é um debate central para o campo de estudos em tela, uma vez que diferentes interesses são impactados pelos *outcomes* que advêm das arenas decisórias. Assim, em democracias, cidadãos e grupos têm o direito de defender suas demandas diante dos tomadores de decisão e, com isso, almejam influenciar o processo político. No entanto, a capacidade de influência entre os interesses organizados é distinta, da mesma forma que é diferenciado o acesso às arenas decisórias.

Este capítulo apresenta uma abordagem analítica para a atuação de interesses organizados junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Vale ressaltar que, para o caso brasileiro, o debate se coloca diante de uma área de pesquisa ainda incipiente, a despeito de ter apresentado considerável desenvolvimento nos últimos anos. Os trabalhos estruturadores do campo são os de Diniz e Boschi (1999), Mancuso (2007) e Santos (2011). Juntamente com esses, outros estudos mais recentes são discutidos neste capítulo, assim como são destacados trabalhos da literatura internacional que perpassam o objeto da pesquisa.

É preciso mencionar, de antemão, que o *lobbying* possui um forte estigma de marginalidade, o que condiciona a opinião pública e de tomadores de decisão acerca da atividade de defesa de interesses, sobretudo quando essa é realizada por empresas e suas entidades representativas (GOZETTO, 2018). A despeito dessa percepção, pouco se conhece

da dinâmica do *lobbying* no Brasil, dada a inexistência de regulamentação. Mancuso e Gozetto (2018, p. 122-123) elencam algumas dificuldades a esse respeito:

Talvez o maior desafio seja dimensionar o universo do lobby profissional no Brasil. Qual é a e o perfil das empresas que prestam serviços autônomos de representação de interesses em processos decisórios de políticas públicas no Brasil? Qual é a quantidade e o perfil dos funcionários contratados por organizações públicas, sociais, empresariais e de trabalhadores, para defender os interesses dessas próprias organizações e do público que procuram representar? Enquanto a atividade do lobby não for regulamentada no Brasil, obrigando o registro das informações dos lobistas junto ao poder público, o trabalho exploratório de mapear o contorno da comunidade de representação de interesses no país permanecerá bastante exigente.

Em direção semelhante, Santos et al. (2017) afirmam que são poucos os conhecimentos relativos ao conjunto de grupos que atuam no sistema político brasileiro. Os autores deixam claro que essa situação não é uma exclusividade do Brasil, sendo verificada até mesmo em países nos quais a atividade já é regulamentada. No contexto nacional, “a primeira dificuldade enfrentada pelos pesquisadores é a inexistência de um levantamento abrangente de organizações e profissionais dedicados ao trabalho de influência sobre os tomadores de decisão” (SANTOS et al., 2017, p. 14-15). Gozetto (2018) acrescenta que, sem essa base de dados abrangente e com informações confiáveis, é desafiador delinear o perfil do profissional de relações institucionais e governamentais.

Diante desse quadro, quando o olhar se dirige para os estudos brasileiros que têm como objeto as atividades de *lobbying*, observa-se demasiada escassez. Sobre isso, Baird (2016) destaca que, tanto do ponto de vista teórico quanto do empírico, houve uma desatenção no que concerne à influência dos grupos de interesse na construção de políticas públicas. Segundo o autor, “[e]mbora os interesses sociais sejam representados, de uma forma ou de outra, pelos atores políticos que interagem no âmbito das instituições, [...] é fundamental que se traga a lume quais grupos são esses e se explicita como atuam politicamente” (BAIRD, 2016, p. 71). De forma distinta, são muitos os estudos na literatura estadunidense que se concentram sobre a ecologia de grupos de interesse, observando tanto sua densidade quanto sua diversidade. Essas análises tomam como objeto até mesmo níveis subnacionais (GRAY; LOWERY, 1996)¹¹.

Esse cenário não se limita ao caso brasileiro, sendo observado em toda a América Latina, como avaliam Thomas e Klimovich (2014, p. 165): “yet despite their central influence in

¹¹ No Brasil, poucos são os estudos sobre *lobbying* que tratam do nível subnacional. Um exemplo é encontrado em Riscado (2018), que analisa a atuação do empresariado urbano na aplicação da Operação Urbana Consorciada na cidade do Rio de Janeiro. Um dos achados é a constante presença de agentes econômicos na elaboração da agenda urbana, a citar a Associação Comercial do Rio de Janeiro.

shaping political power relationships, interest groups have been virtually ignored by scholars and political observers analyzing Latin American politics, government, and public policy-making”¹². Sendo assim, este trabalho apresenta relevância no que se refere ao estado da arte da bibliografia relacionada à representação de interesses no Brasil. Como ressalta Santos (2014, p. 5), destacadas algumas exceções, “sabe-se quase nada sobre que grupos atuam, que estratégias utilizam, qual seu nível de influência no processo decisório, quais as clivagens mais relevantes no contexto da disputa”.

Frente ao referido cenário, há muito o que ser explorado sobre a temática. Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destaca alguns pontos a esse respeito:

There is an extensive field of research yet to be explored. Almost nothing has been said about lobbying in the judiciary or the role of lawyers. Another overlooked issue given the federalism adopted across Latin America is the regulation of sub-national lobbying. There is also room for investigating interest groups and lobbyists in each country – their power, resources, and interactions within the political system and policy communities. A final highly promising area of study would be the influence of corporatist culture on interest representation in Latin America. Lobbying is an old issue at a very early stage of investigation, requiring great efforts from the academic community and policy makers responsible for the design of transparency and anti-corruption strategies (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2014, p. 121)¹³.

Na mesma direção, Marinello (2010) aponta que há muito o que ser estudado acerca do *lobbying* no Brasil, o que passa, entre outros aspectos, por identificar os grupos de pressão existentes e os seus recursos organizacionais, assim como por mapear quais são os atores mais importantes. Esta tese almeja contribuir, precisamente, com esses pontos e o presente capítulo – dividido em seis seções – destaca a abordagem analítica proposta. Essa se estrutura a partir de cinco eixos. Procura-se, em primeiro lugar, discutir o estudo do *lobbying* (eixo 1), a partir de uma visão geral concernente à produção científica sobre o tema, com destaque para o problema informacional e as estratégias desenvolvidas por representantes de interesses organizados.

¹² “No entanto, apesar de sua influência central na formação de relações de poder político, os grupos de interesse têm sido virtualmente ignorados por acadêmicos e observadores políticos que analisam a política, o governo e a formulação de políticas públicas da América Latina” (THOMAS; KLIMOVICH, 2014, p. 165, tradução nossa).

¹³ “Há um vasto campo de pesquisa ainda a ser explorado. Quase nada foi dito sobre o lobby no Judiciário ou o papel dos advogados. Outra questão negligenciada, devido ao federalismo adotado na América Latina, é a regulamentação do lobby subnacional. Também há espaço para investigar grupos de interesse e lobistas em cada país – seu poder, recursos e interações dentro do sistema político e das comunidades políticas. Uma última área de estudo altamente promissora seria a influência da cultura corporativista na representação de interesses na América Latina. O lobby é um tema antigo e em estágio inicial de investigação, exigindo grandes esforços da comunidade acadêmica e dos formuladores de políticas responsáveis pelo desenho de estratégias de transparência e anticorrupção” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2014, p. 121, tradução nossa).

Na sequência, apresenta-se o debate relacionado ao acesso às arenas decisórias e à influência (eixo 2), o qual é norteador da proposta de desenvolvimento de um indicador de influência baseado em acesso, objetivo central deste trabalho. Nesse sentido, discute-se, ainda, a percepção de diferentes atores acerca da influência exercida por grupos de interesse. Na terceira seção, o foco é a ecologia dos interesses organizados (eixo 3), quando são destacados estudos internacionais e, especialmente, o que se sabe sobre esse ecossistema no Brasil.

A quarta seção se debruça sobre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (eixo 4), enquanto arenas decisórias às quais representantes de interesses organizados direcionam seus esforços visando pressionar a tomada de decisão. Defende-se, aqui, a necessidade de se adotar uma perspectiva integrada entre os poderes para analisar a atuação de organizações, sem se limitar ao estudo de casos, arenas ou segmentos específicos. A quinta seção, por sua vez, apresenta a perspectiva relacional e a ideia de redes de interesses organizados (eixo 5). Por fim, realiza-se um esforço de diálogo entre os eixos e de apresentação de um modelo analítico para o estudo da atuação de interesses organizados nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

1.1 Lobbying: conceitos, estratégias e dimensão informacional

Ao trabalhar com a questão da influência e com os desafios de mensurá-la, a literatura especializada indica duas estratégias principais que são utilizadas por grupos de interesse com o propósito de influenciar as decisões políticas. São elas o financiamento de campanhas eleitorais e as atividades de *lobbying*. Nesse sentido, referindo-se à ampla revisão da literatura realizada por Smith (1995), Santos (2011, p. 51, grifos do autor) destaca que

[...] nos estudos sobre *financiamento de campanha*, de um modo geral, o argumento é que o financiamento de campanha determina fortemente as decisões legislativas dos membros do Congresso e que isso contribui fortemente para a sobre-representação de interesses especiais e a sub-representação dos interesses dos cidadãos menos organizados. Já os estudos sobre o *lobby*, focam nas atividades realizadas pelos grupos de pressão no sentido de exercer influência no comportamento do parlamentar.

Segundo Mancuso et al. (2019, p. 45), “o efeito das doações eleitorais oriundas de empresas sobre o comportamento dos políticos é uma questão central das democracias”. Os resultados dos estudos acerca do efeito do financiamento de campanhas eleitorais em resultados políticos são, em grande medida, contraditórios. Assim, há trabalhos que indicam a ausência de efeito (BRONARS; LOTT, 1997; SANTOS et al., 2015; WAWRO, 2001), outros que apontam a existência de um efeito condicional (FELLOWES; WOLF, 2004; LANGBEIN, 1993;

WITKO, 2006) e, ainda, aqueles que encontram um efeito positivo substancial (HOLIAN; KREBS; WALSH, 1997; STRATMANN, 2002).

Acerca da literatura sobre o tema no Brasil, Mancuso (2015) afirma que essa registrou um expressivo desenvolvimento. Para o autor, o debate se organiza a partir de três grandes questões: uma indaga se contribuições e gastos de campanha têm efeitos nos resultados das eleições; outra se preocupa com a relação entre doações de campanha e benefícios para financiadores; e outra, ainda, atém-se aos fatores que explicam contribuições e gastos de campanha. A despeito do desenvolvimento observado no campo de pesquisa, segundo Mancuso (2015, p. 178), “salta à vista a ausência de estudos sobre eventuais vínculos entre financiamento de campanha e comportamento parlamentar de representantes eleitos”.

Alguns esforços têm sido registrados no sentido de se verificar a existência desses vínculos entre financiamento eleitoral e uma série de resultados. Analisando o comportamento parlamentar, Santos et al. (2015), por exemplo, estudam os votos dos deputados federais brasileiros em Plenário, entre 1999 e 2007, no que tange à apreciação de projetos de interesse da indústria. Embora não encontrem evidências acerca da influência do financiamento específico do setor sobre o comportamento parlamentar, os autores observam que “quanto maior a proporção de recursos vindos de empresas, maior é a cooperação dos deputados em matérias de interesse do setor produtivo” (SANTOS et al., 2015, p. 52).

Outros trabalhos enfrentam a relação entre as contribuições eleitorais de setores do empresariado e a produção legislativa no Parlamento brasileiro. Nesse sentido, analisando a 54ª legislatura da Câmara dos Deputados, Carvalho (2017) não observa efeito das doações eleitorais de planos privados de saúde sobre a apresentação de projetos de lei favoráveis ao setor. De forma distinta, para a mesma legislatura, Mancuso et al. (2019; 2020) identificam que deputados mais financiados pela indústria legislam de forma mais favorável ao setor e Cruz (2015) faz a mesma constatação para o setor do agronegócio.

Ainda com a atenção direcionada ao Poder Legislativo, especificamente ao seu sistema de comissões, Speck e Marciano (2015) analisam a composição da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados, baseando-se no perfil de financiamento de seus membros. Santos (2016), por sua vez, estuda a composição das comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados a partir de duas características: vinculação dos membros a frentes parlamentares de defesa dos interesses de determinados setores econômicos e recebimento de contribuições de campanha provenientes de empresas relacionadas à temática da comissão. Os resultados encontrados indicam que há “uma clara tendência de que as principais Comissões da Câmara sejam

dominadas por parlamentares que receberam maiores doações de setores que têm grande interesse nos assuntos que compõem o seu rol de competências” (SANTOS, 2016, p. 130-131).

Nos Estados Unidos, é vasta a produção sobre a temática e os resultados não convergem em uma mesma direção. Nesse sentido, Romer e Snyder Junior (1994) observam a existência de laços entre determinados *political action committees* (PACs) e as comissões do Congresso. De forma semelhante, Stratmann (2005) verifica que as comissões nas quais atuam os deputados são um dos fatores associadas ao volume e à origem das contribuições eleitorais a eles destinadas. Fournaies (2018) e Fournaies e Hall (2018) também constata que parlamentares ligados a determinadas comissões de interesses dos financiadores recebem maior volume de doações de campanha. Por outro lado, Taylor (2003) não encontra evidências, para todos os setores que analisaram, acerca de uma maior doação eleitoral para membros das comissões temáticas de interesse. Também Loucks e Bennett (2011) não observam, para todas as comissões da *House of Representatives* que estudaram, uma associação entre as doações feitas por PACs de segmentos ligados ao setor da saúde e o pertencimento de deputados a essas arenas.

Em relação ao *lobbying* – foco deste trabalho –, é preciso ressaltar que a atividade possui um forte estigma de marginalidade, o que está ligado à existência de conexões entre influência política e práticas ilícitas, que precisa ser reconhecida. No Brasil, esse cenário se agrava em função da “recente onda de punições a agentes privados, envolvidos em escândalos de corrupção, cuja origem, frequentemente, é atribuída ao lobby” (LACK, 2019, p. 6). No entanto, como afirma Przeworski (2011), apesar das informações escassas, o impacto do dinheiro na política não pode ser reduzido à corrupção. Em síntese, pode-se dizer que

Historicamente o lobby sempre foi carregado de muita controvérsia, tendo em vista sua proximidade com os agentes políticos e, portanto, com o poder. No entanto, trata-se de uma atividade importante, pois representa, acima de tudo, exercício de participação nas decisões políticas de forma legítima, vinculando cidadãos e estimulando a democracia em um exercício político perfeitamente admissível no nosso sistema (LACK, 2019, p. 6).

Diante dessa perspectiva, o *lobbying* – que é fenômeno onipresente nos sistemas democráticos (THOMAS, 2004), inclusive, a despeito da ausência de regulamentação, na democracia brasileira – pode ser definido como a defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões sobre políticas públicas (MANCUSO; GOZETTO, 2011). De forma semelhante, outros autores apresentam a definição da atividade, a partir da ênfase de alguns elementos. Queiroz (2022, p. 22), por exemplo, destaca a especialização das técnicas e dos profissionais envolvidos: “processo ou instrumento por meio do qual, valendo-se de

técnicas e pessoas especializadas, as empresas ou os grupos de pressão fazem chegar ao tomador de decisões seus pleitos, desejos ou reivindicações”. Galan (2012, p. 21), por sua vez, ressalta a ideia de influência: “processo pelo qual empresas, indivíduos, grupos ou associações tentam influenciar as políticas públicas, as decisões governamentais, a legislação e a regulação”.

Ainda, Figueiredo e Richter (2014) apresentam uma definição que coloca em primeiro plano a informação, em uma perspectiva que se aproxima à adotada nesta tese. Segundo os autores, o *lobbying* é definido como

the transfer of information in private meetings and venues between interest groups and politicians, their staffs, and agents. Information takes the theoretical representation of a message and, in practice, may have many forms: statistics, facts, arguments, messages, forecasts, threats, commitments, signals, or some combination thereof (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 164)¹⁴.

Vale ressaltar que as ações de *lobbying* integram um campo mais amplo de atuação das organizações, que consiste nas relações governamentais – caracterizadas pela construção de canais de diálogo com o poder público e pelo estabelecimento de vínculos com formuladores de políticas públicas, com vistas influenciar suas decisões por meio da apresentação de demandas e informações (GOZETTO, 2021). As relações governamentais referem-se, assim, ao processo de gerenciamento de atividades e ferramentas para a defesa de interesses (CURY; CARDOSO; NASCIMENTO, 2023) e consistem no meio pelo qual atores sociais e econômicos fazem chegar aos tomadores de decisão política a sua visão e buscam influenciar políticas públicas (GRIEBELER, 2020).

Além do *lobbying*, é preciso destacar, no campo das relações governamentais, a relevância das ações de *advocacy*, que consiste em uma estratégia indireta. Trata-se de uma forma de ação política, em geral desenvolvida por organizações da sociedade civil, associada à construção de uma estratégia argumentativa (QUEIROZ, 2022), que busca engajar e mobilizar a opinião pública em torno de determinadas causas (GOZETTO, 2021).

Apresentada, então, a dimensão conceitual, é preciso destacar que as atividades *lobbying* podem ser desenvolvidas em diferentes momentos do processo decisório. Entre eles, (1) o momento que antecede o estágio deliberativo, quando, por exemplo, os tomadores de decisão são escolhidos; (2) o momento deliberativo, no qual se dão a definição da agenda, a formulação

¹⁴ “A transferência de informações em reuniões e locais privados entre grupos de interesse e políticos, suas equipes e agentes. A informação assume a representação teórica de uma mensagem e, na prática, pode ter várias formas: estatísticas, fatos, argumentos, mensagens, previsões, ameaças, compromissos, sinais, ou alguma combinação deles (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 164, tradução nossa).

de propostas, o debate e a negociação em torno dessas propostas e a tomada de decisão; e (3) o momento sucessivo ao estágio deliberativo, que se expressa na regulamentação das decisões tomadas e na avaliação dessas (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Acerca de quem atua procurando influenciar o processo decisório, observa-se que “[d]iversos atores e organizações fazem lobby durante o processo de produção de políticas públicas no Brasil. Tais atores e organizações estão situados na esfera do estado, do mercado e da sociedade civil” (MANCUSO; GOZETTO, 2012, p. 1). Tendo como referência o caso brasileiro, Thomas e Gozetto (2014) oferecem uma visão geral sobre o cenário atual dos grupos de interesse. Os autores apresentam as seguintes categorias de organizações operantes frente às arenas decisórias: (1) *political elites and traditional power groups*; (2) *private sector lobbying*; (3) *traditional and professional labor lobbying*; (4) *national government agency and state and local governmental lobbying*; (5) *lobbying by new and outsider interests and interest groups*; e (6) *private lobbying and political consulting firms*. Entre os achados da pesquisa, pode-se destacar: “the system has made significant advances under democratic rule, including considerable expansion in both the number and range of interests operating in Brasília as well as a broader range of strategies and tactics” (THOMAS; GOZETTO, 2014, p. 236)¹⁵.

Sobre esses aspectos, algumas referências já apontavam para a profissionalização da atividade no país (ARAGÃO, 1994; DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2007), o que ficou ainda mais claro recentemente. Nesse sentido, pesquisas sobre o perfil do profissional de relações institucionais e governamentais mostram que esse é bem remunerado e altamente especializado, tendo ganhado cada vez mais espaço no mundo corporativo (GALVÃO, 2018; 2023). Ainda nessa direção, podem ser citados alguns acontecimentos recentes, como o reconhecimento da atividade profissional de relações institucionais e governamentais (RIG) no Brasil, por meio da sua inclusão na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), em 2018, e o relevante papel desempenhado por associações profissionais, caso da Abrig e do Instituto de Relações Governamentais (IRelGov).

Sobre a CBO, Gozetto (2018, p. 246) destaca os efeitos relacionados à inclusão da atividade de RIG:

Apesar de os efeitos da CBO serem meramente administrativos e não se estenderem às relações de trabalho, ao descrever as áreas de atividade da ocupação, ela a padroniza. Tal feito é fundamental para uma área na qual diversos termos correlatos – assuntos institucionais, governamentais, corporativos, estratégicos e externos;

¹⁵ “O sistema teve avanços significativos a partir de leis democráticas, incluindo expansão considerável no número e variedade de interesses operando em Brasília, assim como em uma gama mais ampla de estratégias e táticas” (THOMAS; GOZETTO, 2014, p. 236, tradução nossa).

relações institucionais, governamentais, corporativas e externas; políticas públicas – são utilizados como sinônimos e eufemismos são comuns. Importante notar que a CBO não regulamenta a profissão nem tampouco a atividade de lobby, uma vez que seria preciso iniciar proposições legislativas específicas para esses fins. Esse reconhecimento vem coroar um movimento intuitivo daqueles que exercem a atividade e que já haviam, paulatinamente, substituído o termo lobista por profissional de relações institucionais e governamentais. Desde fevereiro de 2018, as organizações que empregam tais profissionais poderão registrá-los adequadamente. Com isso, em um futuro próximo, os dados da RAIS/CAGED (Relação Anual de Informações Sociais/ Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) serão capazes de dar uma dimensão do tamanho da área no Brasil. Esse é um avanço importante, já que no momento não há dados disponíveis.

Santos et al. (2017)¹⁶, a partir de dados de um *survey* com representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados¹⁷, no biênio 2011/2012, também indicam que há evidências de profissionalização do *lobbying* no Brasil. Nesse sentido, é fundamental apresentar o contexto no qual esse processo está se desenvolvendo no país:

a área de Relações Governamentais tem apresentado um crescimento exponencial na última década. A deflagração da Operação Lava Jato, em 2014, foi bastante impactante para esse crescimento, pois, ao desvendar uma intrincada rede de corrupção envolvendo empreiteiras, funcionários da Petrobras, operadores financeiros e agentes políticos, incentivou os atores que empreendem esforços para influenciar as decisões governamentais de forma lícita a profissionalizar ainda mais sua atuação. Afinal, as relações entre os setores público e privado estavam definitivamente sob suspeita e a legalidade e a legitimidade da área de Relações Institucionais e Governamentais passaram a ser questionadas duramente pela opinião pública (GOZETTO, 2018, p. 241).

Sobre o estudo do *lobbying* no Brasil, Santos et al. (2017, p. 7) afirmam que, “[a] pesar 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”. Grande parte da literatura nacional que têm como objeto a representação de interesses direciona sua atenção para segmentos específicos, especialmente para grupos empresariais. A ação política do empresariado é um tema clássico (DINIZ; BOSCHI, 2004) e seus resultados foram objeto de pesquisa em diferentes arenas, como o Congresso Nacional (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2014; RIBEIRO, 2019; COSTA; BORCK, 2019), as agências reguladoras (SILVA, 2012; BAIRD; FERNANDES, 2014; BAIRD, 2016; BAIRD, 2017) e o Supremo Tribunal Federal

¹⁶ Os autores desenvolvem amplo estudo acerca de inúmeros resultados do *survey*. Debruçam-se sobre, entre outros temas, a profissionalização da atividade de *lobbying* no Brasil; as relações entre *lobbying* e opinião pública; e as relações entre *lobbying*, financiamento de campanhas eleitorais e influência.

¹⁷ Os dados do cadastro da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados foram utilizados em outros trabalhos, a citar Aragão (1994), Santos (2014) e Santos e Cunha (2015).

(STF) (CARVALHO et al., 2016). Outros trabalhos atentam-se a questões específicas, como a lei de biossegurança (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2006) e o processo de regulação da publicidade de alimentos (BAIRD, 2016), e a campos ligados a políticas públicas, como a regulação ambiental (CABRAL, 2007) ou a previdência social (RAMOS, 2005).

No que se refere à literatura internacional, Nownes (2006), em *Total Lobbying*, sintetiza os achados mais importantes acerca de ampla pesquisa sobre o tema nos Estados Unidos. Entre outros, os tópicos destacados pelo autor são os seguintes: (1) a atividade ocorre em todos os níveis federativos, com características distintas; (2) empresas dominam a realização de *lobbying*, embora outras organizações também desenvolvam a atividade; (3) os três poderes são alvo da ação de lobistas; e (4) os lobistas contam com várias técnicas para exercerem seu trabalho, mas os encontros pessoais são mais eficazes.

Ademais, algumas revisões da literatura oferecem importante perspectiva acerca do estado da arte do campo de estudos. Nesse sentido, em trabalho que é referência para a área, Baumgartner e Leech (1998, p. 187) apresentam críticas à produção analisada: “[a]lthough studies of interest groups once routinely succeeded in posing important questions, they were often far less successful in answering those questions. The measurement of power, in particular, stymied researchers and led to hotly debated and contradictory conclusions”¹⁸. Hojnacki et al. (2012, p. 393), por sua vez, trazem uma revisão mais atualizada acerca dos estudos sobre influência, destacando:

This newer literature is much more likely to focus on key issues for students of politics – interest group influence or the tactics and strategies that organizations employ in their efforts to achieve it. We also observe considerable improvement in scholars’ attention to the context in which organizations operate to affect public policy. Researchers today are indeed trying to understand the conditions under which interests mobilize, engage in different advocacy activities, and achieve their goals. These developments go a long way toward improving our understanding of groups and their activities. But [...] there remains a lot we do not know about the contingencies of groups’ policy-making activities and the impact of their efforts¹⁹.

¹⁸ “Embora os estudos dos grupos de interesse, uma vez rotineiramente, tenham conseguido colocar questões importantes, eles tiveram muito menos sucesso em responder a essas questões. A medição do poder, em particular, frustrou os pesquisadores e levou a debates acalorados e conclusões contraditórias” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 187, tradução nossa).

¹⁹ “É muito mais provável que essa literatura mais recente se concentre em questões-chave para os estudantes da política – influência do grupo de interesse ou as táticas e estratégias que as organizações empregam em seus esforços para alcançá-la. Também observamos uma melhoria considerável na atenção dos acadêmicos ao contexto no qual as organizações operam para afetar as políticas públicas. Os pesquisadores de hoje estão realmente tentando entender as condições sob as quais os interesses se mobilizam, participam de diferentes atividades de *advocacy* e atingem seus objetivos. Esses desenvolvimentos ajudam muito a melhorar nossa compreensão dos grupos e suas atividades. Mas [...] ainda há muito que não sabemos sobre as contingências das atividades de *policy-making* dos grupos e o impacto de seus esforços” (HOJNACKI et al., 2012, p. 393, tradução nossa).

Os autores apresentam também algumas sugestões para aqueles que pesquisam grupos de interesse, as quais podem orientar a produção da área e possibilitar a superação das limitações existentes. São elas: a necessidade de uma maior colaboração entre os pesquisadores do campo; a relevância de um esforço ampliado na tentativa de vincular o estudo de grupos com o estudo de *policy making* e de *politics* em geral; e, por fim, a importância de se considerar o que se sabe sobre viés e desigualdade no sistema de grupos e as implicações disso para as políticas públicas.

Figueiredo e Richter (2014, p. 175), em importante revisão da literatura²⁰, destacam avanços da pesquisa empírica sobre *lobbying*:

[The] recent research in lobbying has overcome empirical challenges inherent to assessments of lobbying activity by using more advanced empirical methods that employ a quasi-experimental design. The studies reviewed [...] demonstrate that the value of lobbying depends on timing, the interest groups' targets, and other factors that appear to play a role in determining the outcomes of lobbying efforts²¹.

Outros importantes achados derivam dessa literatura:

The burgeoning empirical literature on lobbying has created many new consensus findings. Lobbying is a pervasive institution in the American political landscape; lobbying expenditures represent five times the dollar volume of interest group campaign contributions. This activity is most likely to be pursued by large firms and interest groups. Large firms have a higher probability of lobbying independently than small firms have, and small firms will tend to agglomerate their lobbying in trade associations. Budgeting, highly salient issues, and issues that impact groups more attract more lobbying effort. In addition, the number of interest groups is positively correlated with macroeconomic activity, constituent interest, and legislative workflow (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 169)²².

²⁰ Para outras revisões da literatura, consultar Mitchell e Munger (1991), Morton e Cameron (1992), Potters e Sloof (1996), Smith (1995), Stratmann (2005) e Scarrow (2007).

²¹ “[A] pesquisa recente em *lobbying* tem superado desafios empíricos inerentes às avaliações da atividade de *lobbying* usando métodos empíricos mais avançados que empregam um desenho quase-experimental. Os estudos analisados [...] demonstram que o valor do *lobbying* depende do *timing*, das metas dos grupos de interesse e de outros fatores que parecem desempenhar um papel na determinação dos resultados dos esforços de *lobbying*” (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 175, tradução nossa).

²² “A crescente literatura empírica sobre lobby criou muitos achados de consenso. O lobby é uma instituição difundida no cenário político americano; as despesas com lobby representam cinco vezes o volume em dólares das contribuições para campanhas de grupos de interesse. É mais provável que essa atividade seja desenvolvida por grandes empresas e grupos de interesse. As grandes empresas têm maior probabilidade de fazer lobby de forma independente do que as pequenas empresas, e as pequenas empresas tendem a aglomerar seu lobby em associações comerciais. Orçamento, questões altamente salientes e questões que impactam mais os grupos atraem mais esforços de lobby. Além disso, o número de grupos de interesse está positivamente correlacionado com a atividade macroeconômica, interesse constituinte e fluxo de trabalho legislativo” (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 169, tradução nossa).

Fica claro, portanto, que muitos autores têm enfrentado o problema da influência e o analisam a partir de duas estratégias principais: o financiamento de campanhas eleitorais e as atividades de *lobbying*. Esta tese direciona sua atenção ao *lobbying* e, com a discussão anterior, procurou-se deixar claro que, em diferentes arenas políticas, existem grupos atuando no sentido de defender os interesses que representam e, como consequência, influenciar o processo decisório. Dessa forma, é fundamental identificar também o conceito de interesses organizados e indicar aquele que é utilizado nas análises aqui desenvolvidas.

1.1.1 As fronteiras conceituais

Apresentado o conceito de *lobbying*, não se pode deixar de mencionar a carga pejorativa e o estigma de marginalidade que envolvem o tema, mesmo nos países em que a atividade é regulamentada (MCKINLEY, 2016). Isso se deve a uma confusão entre o que, de fato, é o *lobbying* e a prática de algo ilícito, como a corrupção (MOREIRA, 2020). A esse respeito, é preciso reforçar, como destacado pela OCDE (2009), que o *lobbying* consiste em prática legítima e relevante, já que, nos regimes democráticos, cidadãos e organizações têm o direito de apresentar suas demandas aos tomadores de decisão. Dessa forma, a referida prática é compatível com a democracia e não se confunde com a corrupção (GONTIJO, 2020), pois é caracterizada por um conjunto de estratégias e atividades que excluem a troca desonesta de favores (GRAZIANO, 1997).

No que se refere à corrupção, essa começa “quando o poder que foi conferido pelo Estado a alguém não é utilizado corretamente” (MOREIRA, 2021, p. 39). No Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), é possível encontrar a tipificação das práticas de corrupção passiva e corrupção ativa:

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional (BRASIL, 1940).

Outra prática frequentemente confundida com a atividade de *lobbying* é o tráfico de influência, também tipificada no Código Penal:

Tráfico de Influência

Art. 332 - Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário (BRASIL, 1940).

Conforme afirmam Avritzer e Filgueiras (2011, p. 13), o “critério para se definir se [uma] ação é corrupta ou não é o da sua ilegitimidade frente aos valores e normas expressos em uma concepção de interesse público”. Silva (2013, p. 89) apresenta uma definição de corrupção do governo, detalhando alguns elementos centrais:

“Definimos a corrupção do governo como a venda por funcionários do governo de propriedade do governo para ganho pessoal” (Shleifer e Vishny, 1993). Tal definição se mostra clara e simples a um primeiro olhar, mas três termos merecem ser mais bem especificados: o que se entende por venda, o que está sendo vendido e o que exatamente é ganho privado. Por venda está se tratando qualquer tipo de transação entre o político e um ator privado, na qual a propriedade do governo está em jogo e o político recebe algum benefício pessoal em troca. Nesse sentido há a oferta de um bem pelo político e a demanda por esse bem por um ator privado, de forma que se estabelece uma relação de mercado. Mas o que exatamente está sendo vendido? Qual é a “moeda”? O objeto da transação pode ser tanto um bem físico quanto um direito de propriedade. No primeiro caso, o político pode estar transferindo alguma forma de auxílio material a um ator privado em troca de seu voto. Nesse caso, a moeda do ator privado é o voto. Já no caso mais clássico do suborno, no qual o político recebe dinheiro para alterar uma licitação, por exemplo, a moeda do ator privado é dinheiro propriamente dito. Por último, esta discussão leva à pergunta: o que exatamente é o ganho pessoal do político? Alguns autores definem ganho pessoal como enriquecimento ilícito (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005). O problema dessa definição é que exclui o comportamento corrupto que tem fins eleitorais, como a compra de votos. Nesse sentido, Nyablate e Reed (2008) explicitam em sua definição que há dois tipos de ganho pessoal, o ganho material e o ganho eleitoral (Nyablate e Reed, 2008). Deixar claros esses dois tipos de ganho pessoal é de grande importância para o processo de operacionalização do conceito em estudos empíricos.

Diante desse debate e do esforço de estabelecer as fronteiras conceituais entre *lobbying* e corrupção, vale destacar que o fenômeno da corrupção tem se tornado uma das principais preocupações em países democráticos (SILVA, 2013) e tema cada vez mais estudado em diferentes áreas de conhecimento (FORTINI; SHERMAM, 2018; MARANI et al., 2018). Nos

estudos acadêmicos, é grande o desafio para mensurar a prática, como adverte Abramo (2005, p. 34):

Se a corrupção é importante economicamente, então se torna importante medi-la. Mas isso traz de imediato um problema intransponível. Como os atos de corrupção são secretos, e como a parcela detectada nada informa sobre o volume agregado das transações ilícitas, medidas diretas estão fora de questão. As medidas indiretas dominam o terreno. A questão é saber qual é o conteúdo informativo dessas mensurações.

Destacadas, portanto, relevantes fronteiras conceituais envolvendo a ideia de *lobbying*, procura-se, adiante, abordar outras definições importantes, como a de grupos de interesse e, especialmente, a de interesses organizados – a qual é mobilizada neste trabalho para se referir ao conjunto de organizações atuantes junto aos tomadores de decisão.

1.1.2 O conceito de interesses organizados

Na literatura, diferentes conceitos de grupos de interesse podem ser encontrados. Nesse sentido, Pasquino (1998) destaca o costume de se iniciar o estudo sobre grupos de interesse ou de pressão a partir da teoria dos grupos. Nessa formulação, apresentada por Bentley (1908) e retomada por Truman (1951), os autores situam a atividade política em termos de atividades de grupos. Acerca da definição de grupos de interesse encontrada na teoria dos grupos, Pasquino (1998, p. 564) indica que, para Truman, todo grupo que, a partir de “comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas” é um grupo de interesse.

Muitos outros conceitos foram apresentados ao longo do tempo, como sintetiza Mancuso (2004, p. 397-398), em amplo levantamento conceitual:

Almond & Powell Jr. (1972: 53) [...] apresentam uma definição ampla. Para esses autores, um grupo de interesse é qualquer “grupo de indivíduos ligados por laços particulares de preocupações ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços”. [...]

De acordo com Salisbury (1977: 175), a definição restrita de grupo de interesse presente de forma implícita ou explícita na literatura específica sobre o tema é a seguinte: “grupo de interesse é uma associação formalmente organizada que se dedica à realização de atividades que visam a influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades governamentais”. Wootton (1972: 41), por sua vez, define grupo de interesse como “um ator particular, diferente de um partido político, que tenta influenciar um alvo público para atingir algum objetivo”. [...]

Para Key [1994], os grupos de pressão são grupos que se empenham pela adoção – ou pela rejeição – de políticas públicas que afetem os seus interesses. Meynaud (1960:

44-5) também utiliza a expressão grupos de pressão, que ao seu ver designa órgãos estranhos à máquina governamental propriamente dita que, desde o exterior, efetuam ações sobre as autoridades habilitadas pela Constituição – ou por qualquer outro dispositivo regulamentar – para preparar, suspender e executar decisões. [...]

Pasquino (1982: 11) define grupo de pressão como uma organização que procura, “através do uso de sanções (negativas – punições- ou positivas – prêmios) ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de manter a distribuição prevalecente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção – de outros grupos ou do próprio poder político” (MANCUSO, 2004, p. 397-398).

Outros dois conceitos são, ainda, elencados por Santos (2011), um de Outhwite e Bottomore (1996) e outro de Thomas (2004):

[(1)] organizações particulares que buscam reunir os valores e preferências que seus membros têm em comum e, articulando-os, tentam influenciar tanto a opinião pública quanto os planos governamentais; [...] [(2)] grupos organizados em torno de uma *issue*, ou um conjunto delas, visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental (SANTOS, 2011, p. 17).

Neste trabalho, as expressões grupo de interesse e grupo de pressão são adotadas como sinônimas, tal como se faz em parte da literatura (BROWNE, 1998; THOMAS, 2004). A definição com a qual se trabalha, a partir da perspectiva pluralista²³, é a proposta por Thomas (2004) e considera esses grupos como uma associação de indivíduos ou de organizações ou uma instituição pública ou privada que busca influenciar a política pública na direção de suas preocupações ou interesses compartilhados.

No entanto, considerando o objeto da análise empírica desta tese, qual seja diferentes eventos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, opta-se por utilizar a expressão interesses organizados em referência aos atores atuantes junto a esses poderes. Assim, é possível abarcar todas as participações registradas. Estratégia semelhante é adotada por Schlozman e Tierney (1986), que, como afirmam Baumgartner e Leech (1998, p. 28), “are careful to use the term ‘organized interests’ because they want to include organizations such as corporations, hospitals, and others that do not have members, as well as membership organizations”²⁴. No âmbito dos

²³ Aqui, vale ressaltar a definição de pluralismo e, em contraposição, a de corporativismo. Nas palavras de Santos (2011, p. 33), “um sistema pluralista de grupos de interesse se caracteriza pela multiplicidade de entidades representativas. Não apenas distintos grupos em diferentes setores, mas distintas representações e organizações num mesmo setor inclusive”. Sobre os conceitos de corporativismo presentes na literatura, o autor destaca que, “ainda que levemente diferentes há consenso de que a centralização em representações nacionais únicas que congregam todos os demais grupos é uma característica que distingue modelos corporativistas dos modelos pluralistas” (SANTOS, 2011, p. 35).

²⁴ “São cuidadosos em usar o termo 'interesses organizados' porque querem incluir organizações como corporações, hospitais e outras que não têm membros, bem como organizações com associados” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 28, tradução nossa).

três poderes da União, estão presentes atores que representam organizações como essas, assim como representam, por exemplo, movimentos sociais²⁵. São, dessa forma, organizações que não se enquadram exatamente no conceito de grupos de interesse, mas que estão presentes e atuantes, em Brasília, defendendo seus interesses no processo decisório. Por essa razão, emprega-se a referência ao conjunto de atores como interesses organizados.

As organizações que representam interesses organizados, portanto, podem empreender diferentes atividades e estratégias em seu trabalho de pressionar os tomadores de decisão. É fundamental discutir esse aspecto e chamar a atenção para a perspectiva informacional dessa atuação.

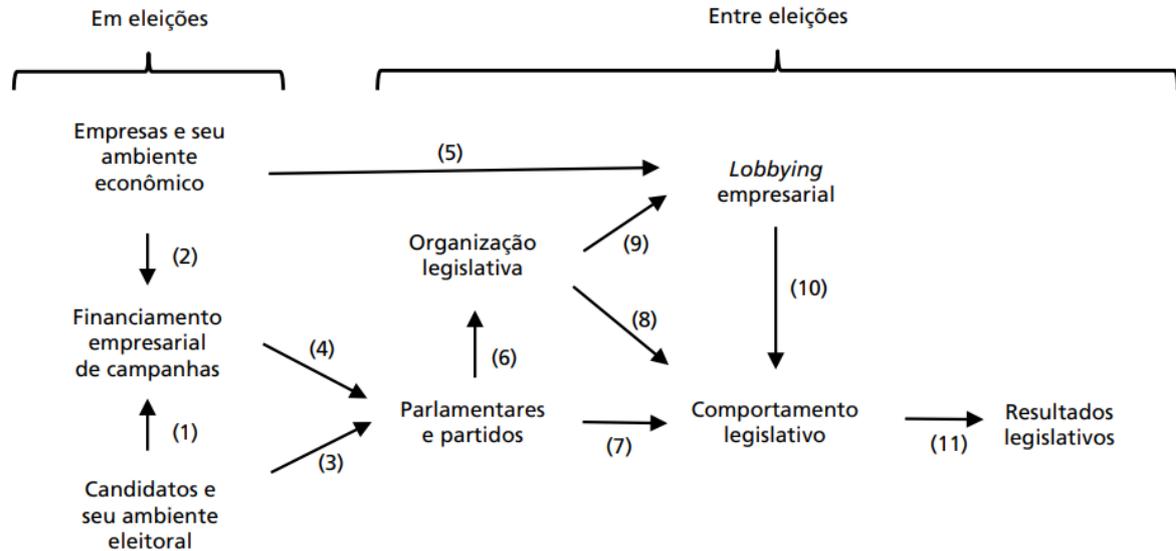
1.1.3 As estratégias de lobbying e a perspectiva informacional

A discussão relativa às estratégias utilizadas por representantes de interesses organizados não pode ignorar a existência de conexões entre influência política e práticas ilícitas. Todavia, como assinala Mancuso (2007), a relação entre público e privado, em sua faceta legal – embora ainda não regulamentada no caso brasileiro –, oferece um expressivo espaço para a investigação acadêmica, ao qual é direcionado o foco deste trabalho.

Como destaca Almeida (2019a, p. 5), “a relação entre poder econômico e política é um dos temas mais importantes da agenda político-institucional do país – o lobbying e o financiamento de campanhas por empresas são elementos centrais dessa relação”. O autor utiliza a imagem 1 para formalizar o modelo causal das relações entre resultados políticos e financiamento eleitoral e atividades de *lobbying*. Sua análise focaliza o Poder Legislativo e o papel exercido por empresas; entretanto, parte dos mecanismos é útil para se pensar acerca do objeto desta tese. De modo especial, é possível visualizar que o *lobbying* opera nos interstícios eleitorais, buscando operar junto ao comportamento de tomadores de decisão, a partir dos quais emergem os resultados políticos.

²⁵ Há vasta literatura sobre movimentos sociais. Tarrow (2009) e McAdam, Tarrow e Tilly (2009) são importantes referências. No que se refere ao conceito, Tarrow (2009, p. 21) considera os movimentos sociais como “desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridade”.

Imagem 1 – Modelo causal das relações entre resultados legislativos e financiamento de campanhas e *lobbying* empresarial



Fonte: Almeida (2019a).

Os alvos das ações de *lobbying* podem ser “todos os indivíduos que são membros do poder público e que, em decorrência dessa condição, podem tomar decisões que afetam os interesses de segmentos sociais representados por lobistas” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 43). No caso do Brasil, esses indivíduos situam-se em órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos três entes federativos. Se as informações relativas às atividades de *lobbying* no âmbito nacional já são escassas, o cenário é ainda pior quando consideramos o âmbito subnacional, constituído por 27 unidades da federação e 5.568 municípios. Também por essa razão a atenção desta tese se dirige à União.

Acerca das ações mobilizadas por interesses organizados, Santos et al. (2017), com foco no Parlamento, chegam a resultados semelhantes ao modelo de *lobbying* como subsídio legislativo (HALL; DEARDORFF, 2006). Esse modelo indica que as ações de pressão não funcionariam enquanto mecanismo de convencimento de legisladores, mas estariam associadas ao apoio de aliados. Assim,

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, opositos 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 (SANTOS et al. 2017, p. 49).

Hojnacki et al. (2012) afirmam que a literatura norte-americana mais recente tem dedicado considerável atenção às táticas e às estratégias empregadas pelos grupos. Sobre isso,

Thomas e Klimovich (2014) ressaltam, em termos conceituais, que a estratégia se associa ao plano geral da organização para acessar os *policymakers* e desenvolver ações de *lobbying*, ao passo que as táticas – diferenciadas pelos autores em diretas e indiretas e em internas e externas – consistem em meios específicos para se alcançar as metas estabelecidas, o que envolve, por exemplo, a definição de atores a serem abordados e das ações a serem desenvolvidas para influenciá-los.

Assim, considerando que o *lobbying* envolve atividades e estratégias distintas, Mancuso e Gozetto (2018) destacam que os atores que representam interesses organizados podem, visando atingir seus objetivos, (1) monitorar propostas existentes e acompanhar suas trajetórias; (2) analisar tecnicamente o conteúdo das propostas existentes e do provável impacto que elas exercerão sobre os interesses representados; (3) analisar o cenário político; (4) tomar posição diante das propostas existentes; (5) comunicar a posição tomada; (6) buscar aliados em outros segmentos sociais; e (7) apresentar demandas aos tomadores de decisão. Essas, entre outras atividades, podem ser levadas a cabo por organizações, em momentos específicos do processo decisório.

Em relação à forma como é desenvolvido, o *lobbying* pode ser classificado em *outsider lobbying* ou *insider lobbying*. O primeiro refere-se à tentativa de influenciar as decisões de forma indireta, a partir da mobilização da opinião pública. Isso ocorre porque os grupos que levam a cabo essa estratégia – em geral, atores não econômicos – não conseguem acessar os espaços decisórios. O segundo, por sua vez, está associado à interação direta com tomadores de decisão e pode envolver o contato presencial – agendamento de reuniões e participação em audiências e consultas públicas, por exemplo – e o contato não presencial direto – apresentação de demandas a assessores dos tomadores de decisão ou intermediários (GOZETTO, 2021).

Diante dessa perspectiva, fica claro que as ações de *lobbying* podem ser variadas e que perpassam tanto a formalidade quanto a informalidade. Conforme Santos et al. (2017), no âmbito legislativo, essas ações podem ser, entre outras: contato direto com os parlamentares, acompanhamento de reuniões das comissões, participação em audiências públicas, contatos com a assessoria das comissões, visitas aos gabinetes dos parlamentares, contato com outros grupos para ações articuladas, acompanhamento de reuniões plenárias, contato com líderes partidários, acompanhamento de bancadas e frentes parlamentares, e contatos com a consultoria legislativa. Dessa forma, os autores constatarem, tal qual Thomas e Gozetto (2014) chamam a atenção para a expansão do conjunto de estratégias e táticas mobilizadas, que é amplo o portfólio de atividades desempenhas pelos lobistas para promover os interesses dos segmentos

representados. Afirmam, ainda, que muitas arenas são alvo dos grupos de interesse, com destaque para os poderes Legislativo e Executivo.

Deve-se ressaltar, entretanto, que o desenvolvimento de atividades e estratégias que visam influenciar instituições políticas é condicionado a diversos fatores. É preciso considerar que grupos têm recursos distintos e, por conseguinte, acesso diferenciado às arenas decisórias (SMITH, 1984). Nesse sentido, importante discussão se refere ao uso de distintas estratégias por diferentes grupos de interesse e, aqui, vale destacar o trabalho de Binderkrantz (2008), cujo título já enfatiza essa problemática: *different groups, different strategies*. Com dados de um *survey* com grupos de interesse na Dinamarca, são identificadas diferenças nas estratégias mobilizadas por grupos mais e menos poderosos: enquanto os primeiros possuem maior acesso ao sistema político, empreendendo ações mais diretas, os segundos costumam recorrer a estratégias mais indiretas, como as mobilizações. Santos et al. (2017) chegam a resultados semelhantes, mostrando que estratégias como o envio de cartas e e-mails e a realização de manifestações públicas são consideradas muito mais eficientes entre os representantes de organizações de trabalhadores.

Em direção semelhante, Boarin, Resende e Silva (2017, p. 22), ao analisarem a apresentação de sugestões legislativas na Câmara dos Deputados, concluem que “a Comissão de Legislação Participativa não parece se constituir em arena central para o exercício de estratégias de influência oriundas dos grupos de interesse tradicionalmente atuantes na arena parlamentar”. Os autores concluem, a partir da classificação proposta por Thomas e Gozetto (2014), que a atividade analisada é amplamente mobilizada por organizações representantes de interesses novos e *outsiders*, entre as quais se encontram grupos de direitos humanos, ambientalistas, de mulheres e LGBTQIA+.

Vale ressaltar que, para grande parte das ações desenvolvidas por representantes de interesses organizados, não há informações disponíveis, o que impede a sua utilização enquanto objeto de estudo empírico para o caso brasileiro. Nesta tese, os dados mobilizados referem-se, em grande monta, à apresentação de demandas aos tomadores de decisão, no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse sentido, em um contexto em que representantes de interesses organizados interagem com tomadores de decisão para lhes apresentar demandas, “a matéria-prima desse contato é a informação” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 63), sobretudo a informação – advinda de análises técnicas e políticas – acerca das consequências potenciais de decisões em pauta. Diante dessa perspectiva, o *lobbying* pode ser um instrumento voltado à persuasão – direcionado a *decision-makers* não alinhados

com o grupo – ou à apresentação de subsídios – direcionado a *decision-makers* alinhados – (GROSSMAN; HELPMAN, 2001; HALL; DEARDORFF, 2006).

Klüver (2013) apresenta um modelo teórico que visa explicar a influência dos grupos de interesse na elaboração de políticas na União Europeia. O autor conceitua o *lobbying* no contexto em análise como uma relação de troca entre atores interdependentes, de forma que os grupos de interesse demandam influência na elaboração de políticas, ao passo que as instituições europeias demandam informação política relevante, apoio dos cidadãos e poder econômico. Nesse sentido, depreende-se do modelo que a capacidade dos grupos de interesse para influenciar a elaboração de políticas varie de acordo com a capacidade de fornecer esses bens às instituições europeias. Mobilizando o conceito de coalizão de *lobbying* de Baumgartner et al. (2009) – conjunto de atores de compartilham do mesmo objetivo político –, Klüver (2013) destaca que as questões políticas envolvem múltiplos grupos de interesse, de modo que o *lobbying* consiste em um processo coletivo complexo no qual inúmeros atores tentam, ao mesmo tempo, alterar o resultado político. O autor chama a atenção para o fato de que essas coalizões são específicas para cada questão.

A informação é, então, um importante mecanismo utilizado pelos representantes de interesses organizados em sua busca por influenciar o processo decisório. Presente em muitos modelos teóricos, a premissa segundo a qual os atores têm aversão ao risco faz da informação um insumo indispensável em inúmeros processos políticos. Zampieri (2013), por exemplo, analisa a ação dos grupos de pressão no âmbito das comissões permanentes do Congresso Nacional, a partir de três modelos tradicionalmente utilizados em estudos acerca do comportamento dos atores do Legislativo: distributivista, informacional e partidário. Segundo o autor, ações de influência e defesa de interesses nessas arenas possuem como momento ideal aquele em que predomina o modelo teórico informacional. Isso ocorre porque é “função básica dos grupos de pressão instruir os membros das comissões permanentes por meio de documentos técnicos” (ZAMPIERI, 2013, p. 135). Dessa forma, as incertezas de parlamentares acerca das políticas em debate seriam reduzidas, sendo esse o momento no qual o sistema político mais se abre às informações externas.

Nesse sentido, representantes de interesses organizados, dada sua *expertise* em áreas específicas, são importantes agentes informacionais e o *lobbying* pode ser assumido como “a estratégia de uso da informação por parte dos grupos e dos políticos. [...] Ou seja, a interação entre políticos e grupos se procede sobretudo no sentido de produzir informação relevante como moeda de troca e de apoio mútuo” (SANTOS, 2011, p. 43). Sobre aspecto, atento ao caso da União Europeia, Chalmers (2011, p. 2) afirma:

The currency of lobbying in the European Union is information. Information plays an important role in shaping an interest group's organisation and behaviour, its day-to-day activities, and even the extent to which it can affect decisions in its own favour. At root, information defines how interest groups interact with EU decision-makers²⁶.

Discussão relevante refere-se a quais informações são disponibilizadas pelos grupos de interesse e a como se estabelece a relação entre grupos e *policymakers*. Nesse sentido, Mancuso e Gozetto (2018, p. 64-65) afirmam que

Uma vez que o lobby é sinônimo de defesa de interesses de segmentos sociais, e que os decisores usualmente dispõem de informações limitadas a respeito das questões complexas sobre as quais precisam deliberar, sempre existe o risco de os lobistas lhes oferecerem informações parciais ou imprecisas. Todavia, há uma boa razão para os lobistas se esmerarem em apresentar informações equilibradas e corretas aos decisores, pois informações desse tipo proporcionam aos lobistas um valioso capital intangível – a reputação de objetividade e seriedade –, capital que pode ser empregado para reforçar as demandas apresentadas e aumentar as chances de tê-las atendidas.

Ainda sobre a temática, Ambrus et al. (2013, p. 112), em uma análise das comissões legislativas enquanto intermediárias informacionais, afirmam que: “if the legislative process requires informational input from outside interest groups, it can be in the legislature's interest to appoint a biased committee to communicate with the expert”²⁷. Outros modelos associados à perspectiva informacional também procuram expressar esse processo. Segundo Grossman e Helpman (2001), o estudo do *lobbying* pode se dar a partir de modelos que se atêm à informação barata (*cheap talk*), avançando para modelos de informação cara (*costly signaling*) e modelos de educação do público em eleições (*educating the public in an election*).

Vele ressaltar que, desde o trabalho de Crawford e Sobel (1982), modelos *cheap talk* passaram a ser muito estudados. De forma geral, os grupos com interesses especiais, conforme formulação de Grossman e Helpman (2001), possuem relativa capacidade de influenciar os tomadores de decisão, uma vez que possuem incentivos para revelar aquilo que lhes é conveniente, na medida em que procuram obter resultados políticos mais favoráveis. Entre os diversos jogos apresentados, pode-se destacar a manutenção do incentivo para deturpar a informação, com exceção dos casos em que representantes de interesses organizados e tomadores de decisão encontram-se alinhados.

²⁶ “A moeda do *lobbying* na União Europeia é a informação. A informação desempenha um papel importante na modulação do comportamento e da organização de um grupo de interesse, de suas atividades cotidianas e até mesmo da medida em que pode afetar as decisões a seu favor. Em seu cerne, a informação define como os grupos de interesse interagem com os tomadores de decisão da União Europeia” (CHALMERS, 2011, p. 2, tradução nossa).

²⁷ “Se o processo legislativo requer informações de grupos de interesse externos, pode ser do interesse do legislativo nomear uma comissão tendenciosa para se comunicar com o especialista” (AMBRUS et al., 2013, p. 112, tradução nossa).

Carpenter, Esterling e Lazer (2004), por sua vez, partem de uma questão central: por que e como os grupos de interesse compartilham informações em política? A teoria apresentada pelos autores se diferencia da maior parte dos estudos de troca de informação, focados em atributos de nível individual e assumindo a comunicação entre dois atores políticos como independente da rede maior à qual se incorporam. Ao analisarem domínios específicos de política, os autores afirmam que a decisão de um lobista acerca de informar outro lobista se condiciona fortemente às suas relações mútuas com terceiros. “The results support our theory that social trust is an important mechanism that determines communication choices independently of the strategic communication logics driven by preference similarity” (CARPENTER; ESTERLING; LAZER, 2004, p. 243)²⁸.

Dessa forma, a informação é um elemento central para a atividade de *lobbying* e para um conjunto de estratégias que perpassam as conexões estabelecidas entre representantes de interesses organizados e tomadores de decisão. Além desse aspecto – a perspectiva informacional associada às estratégias concernentes à atividade –, esta seção procurou destacar conceitos e características do estudo do *lobbying*. Com o debate proposto, chama-se a atenção para o fato de que, em regimes democráticos, as decisões políticas resultam de complexos processos nos quais muitos atores interagem. Entre esses atores, aqueles que representam interesses organizados não devem ser desconsiderados, dada sua capacidade de influência no processo decisório. A seção seguinte se debruça, exatamente, sobre esse debate, o qual se relaciona ao acesso de interesses organizados às arenas decisórias e à influência exercida por esses atores.

1.2 O debate sobre o acesso e a influência de interesses organizados

As decisões políticas afetam grupos e indivíduos, sendo natural que esses atores procurem acessar as arenas decisórias e tentem influenciar os resultados que delas emergem. No entanto, os recursos que organizações contam para afetar o processo decisório são distintos. Assim, alguns atores, diante da impossibilidade de acessar os tomadores de decisão, sequer conseguem levar a cabo atividades de *lobbying*. Dessa forma, conhecer os interesses organizados que se fazem presentes nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é tarefa imprescindível para uma melhor compreensão do sistema político brasileiro.

²⁸ “Os resultados corroboram com a nossa teoria de que a confiança social é um importante mecanismo que determina as escolhas de comunicação independentemente das lógicas estratégicas de comunicação, conduzidas pela similaridade de preferência” (CARPENTER; ESTERLING; LAZER, 2004, p. 243, tradução nossa).

Nesse contexto, o debate relativo ao acesso às arenas decisórias e à influência exercida por representantes de interesses organizados remete aos pluralistas. Esses consideram os grupos de interesse como uma forma de intermediação entre os interesses do cidadão e o Estado e acreditam que, mesmo diante da disparidade existente entre o indivíduo desorganizado e os gigantes corporativos, seja possível esperar um equilíbrio capaz de proteger o indivíduo do abuso de poder (DYE; ZEIGLER, 1970). Todavia, grupos têm características distintas – a citar a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, a capacidade de mobilização e a estrutura organizacional – e é natural que isso impacte suas possibilidades de acesso e influência.

Em relação ao acesso às arenas decisórias, representantes de interesses organizados valem-se desse mecanismo – que se expressa no estabelecimento de contatos diretos com tomadores de decisão – visando a atingir suas demandas (MILLER, 2020), o que se dá por meio da promoção ou da inibição da tramitação de determinadas propostas (FOURNAIES 2018; FOURNAIES; HALL 2018; POWELL; GRIMMER 2016). Por meio do acesso, esses atores podem transmitir informações com mais eficácia (HANSEN, 1991), mobilizar os formuladores de políticas para que se envolvam em atividades de seu interesse (HALL; DEARDORFF, 2006) e, em última instância, promover os resultados que esperam (BAUMGARTNER et al., 2009).

Nesse sentido, os estudos sobre o tema concentram-se, especialmente, nas táticas e estratégias utilizadas pelos interesses organizados para obter acesso (HOJNACKI; KIMBALL, 1998), como doações eleitorais (KALLA; BROOCKMAN, 2016) e sinalização de *expertise* (BRODBECK; HARRIGAN; SMITH, 2013). Vale ressaltar que o acesso é considerado “*gold standard*” entre as atividades de *lobbying* (LEVINE, 2009). No entanto, como aponta Miller (2021), estudar o acesso não é tarefa fácil, já que muitos contatos diretos entre representantes de interesses organizados e formuladores de políticas públicas ocorrem de forma privada, sem registro oficial. Diante desse cenário, marcado pela existência de poucos registros dos contatos diretos, a análise empírica do acesso, em geral, dá-se a partir de três abordagens: (1) registros oficiais de acesso; (2) *surveys* com representantes de interesses organizados e formuladores de políticas públicas; e (3) experimentos (MILLER, 2021). Esta tese, para avaliar o acesso aos três poderes no âmbito da União, combina a utilização de registros oficiais com dados de *surveys*, cujos resultados indicam as percepções de diferentes atores acerca dos fenômenos do acesso e da influência.

Há, ainda, um conjunto de pesquisas que avaliam os vieses do acesso. Sobre esse aspecto, Baumgartner e Leech (1998) ressaltam que a participação no sistema de grupos de interesse estadunidense combina elementos de viés e elementos de diversidade, o que se modifica ao longo do tempo e entre áreas de política. Ainda sobre o tema, Binderkrantz (2008)

afirma que, na Dinamarca, os grupos de interesse mais poderosos possuem maior acesso ao sistema decisório. Chalmers (2011), por sua vez, no que se refere ao *lobbying* na União Europeia, indica que o acesso está fortemente relacionado à capacidade do grupo de atender às necessidades informacionais dos tomadores de decisão. Já Coen, Lehmann e Katsaitis (2021) enfatizam a necessidade de se compreender melhor as coalizões de interesses organizados e o viés de acesso em momentos específicos do processo decisório, o que é um passo fundamental para a investigação da influência.

Também Coen e Katsaitis (2019a), no que se refere ao acesso de grupos de interesse às comissões do Parlamento Europeu, chegam a resultados que indicam que as audiências públicas não serviram a um propósito de aumentar a participação pública e ampliar a dimensão democrática com o acesso de diversos grupos de interesse público. Na verdade, a dinâmica que perpassou esses eventos implicou, em grande monta, na participação das mesmas organizações, em geral grupos e associações empresariais.

Essa relação entre acesso e influência é central para esta tese, que propõe o desenvolvimento de um indicador de influência dos interesses organizados baseado no acesso aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Brasil. Sobre isso, Chalmers (2011, p. 18) afirma que acesso não é equivalente de influência: “Access might be essential to getting what you want, but it not a guarantee that preferences get translated into policy outcomes. This last point, however, is representative of the larger problem of measuring interest group influence”²⁹. No entanto, o acesso é considerado um antecedente-chave da influência (WRIGHT, 1996), e estabelecer contatos diretos com tomadores de decisão ou seus intermediários é uma grande vantagem competitiva, a qual amplia a possibilidade de se alcançar resultados políticos na direção dos interesses defendidos.

Ademais, uma organização que recebe um convite oficial para participar de um evento junto aos três poderes ou que consegue uma agenda com algum alto funcionário público já possui certo grau de influência. Deve-se ressaltar que essa dinâmica está relacionada, certamente, a fatores como recursos e profissionalização, de modo que muitas outras organizações não conseguem superar as barreiras que impedem o acesso. Sobre essa limitação, modelos de *cheap talk* ressaltam que tomadores de decisão podem controlar o tempo para ouvir representantes de interesses organizados e, ainda, por meio de seu *staff*, selecionam os atores para a interlocução. Nessa direção, Cesário (2016, p. 110) destaca que “a influência também

²⁹ “O acesso pode ser essencial para conseguir o que você quer, mas não garante que as preferências sejam traduzidas em resultados políticos. Este último ponto, no entanto, é representativo do maior problema de medir a influência do grupo de interesse” (CHALMERS, 2011, p. 18, tradução nossa).

pode ser medida a partir das relações sociais e não apenas das ‘fontes de poder’ ou da efetividade de suas iniciativas de defesa e promoção de interesses, tal como tem sido mais frequente na literatura”.

O debate relativo à influência é caracterizado, ainda, por inúmeros desafios. Trata-se de uma temática que desafia diversos estudiosos e que encontra na literatura resultados pouco convergentes. Isso ocorre porque a influência de interesses organizados no processo decisório não é algo fácil de se detectar (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014), já que muitos fatores podem concorrer para um determinado resultado. Na literatura, como já mencionado, são apontados dois mecanismos principais pelos quais os interesses organizados podem influenciar decisores e promover seus interesses: o financiamento de campanhas eleitorais e o *lobbying* (SMITH, 1995; POTTERS; SLOOF, 1996).

Tal qual ocorre na literatura sobre contribuições eleitorais, existem muitas controvérsias em relação à influência das atividades de *lobbying* nos resultados políticos, conforme afirmam Santos et al. (2017). Para que fiquem claras as dimensões da problemática, é preciso destacar que

[...] a afirmação de que uma decisão decorre da influência de um ator é um argumento causal. A base de todo argumento causal é o raciocínio contrafactual (King et al., 1994: 76-82). Dessa forma, afirmar que a influência de um ator é a causa de uma decisão observada implica afirmar que aquela decisão não decorreu de outros fatores, e que, portanto, não teria acontecido – ou seria diferente –, caso o ator não tivesse exercido sua influência (MANCUSO, 2007, p. 123).

Hojnacki et al. (2012, p. 385), em revisão da literatura, também chamam a atenção para a dificuldade relacionada à mensuração da influência e os caminhos que os estudiosos têm perseguido:

In the newer literature, a great deal of attention is focused on the tactics and strategies that interest groups use. Thirty of the articles in our sample³⁰ take tactics and strategy as their primary focus, and many more of the articles on mobilization or influence spend substantial time on the topic as well. As a topic of research it has the advantage of being political relevant while avoiding the extremely difficult problem of how to measure influence³¹.

³⁰ A partir de um conjunto de critérios, Hojnacki et al. (2012) definem uma amostra de 110 livros e artigos.

³¹ “Na literatura mais recente, uma grande atenção é dada às táticas e estratégias que grupos de interesse utilizam. Dos artigos incluídos em nossa amostra, trinta tiveram táticas e estratégias como seu foco primário e muitos outros artigos sobre mobilização ou influência também gastaram uma quantidade substancial de tempo nesse tópico. Como tópico de pesquisa, há a vantagem de ser relevante politicamente enquanto evita o problema extremamente difícil de como medir a influência” (HOJNACKI et al., 2012, p. 385, tradução nossa).

Figueiredo e Richter (2014), por sua vez, em importante revisão da literatura norte-americana, destacam avanços recentes, especialmente metodológicos, em direção a explicações mais robustas sobre a influência dos grupos de interesse. No entanto, segundo os autores, falta ainda um arcabouço que possibilite o acúmulo de conhecimento, alcançando-se maior clareza sobre a real influência exercida pelos grupos nos resultados políticos. Nesse sentido, diante das dificuldades existentes para se pesquisar o tema, muitos trabalhos desenvolvem estudos de caso acerca da influência observada em políticas públicas específicas (FRITSCHLER, 1969; HECLO, 1978; MOE, 1985).

Diante desse cenário, Baumgartner e Leech (1998), ao analisarem um conjunto de trabalhos, indicam que a produção de conhecimento relativa aos efeitos da ação de interesses organizados na política permaneceu estagnada. Desde então, muitos trabalhos foram desenvolvidos; entretanto, a problemática não se dissipou, permanecendo válidas as recomendações dos autores de se combinar a pesquisa sobre ecologia de interesses organizados com a pesquisa sobre os efeitos da atuação desses atores, bem como de se indagar, para além da ocorrência da influência, sob quais condições, em que medida e por quais meios ela opera. Assim, “bias is there and everyone knows it. But we know little about the forms, extent, and consequences of this bias as it affects public policy” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 118)³².

Acerca das controvérsias relativas aos efeitos do *lobbying* sobre os resultados políticos e o comportamento dos tomadores de decisão (SMITH, 1995; POTTERS; SLOOF, 1996), os achados são ambíguos (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; SALISBURY, 1975), o que se deve, especialmente, à inconsistência teórica dos desenhos de pesquisa (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; DÜR, 2008; LOWERY, 2007; SALISBURY, 1975). Outro desafio está associado à disponibilidade de dados:

Many studies consider the effect of lobbying on the behavior of individual legislators, but few studies demonstrate a relationship between lobbying and the ultimate dispositions of bills by the legislature. One challenge to establishing this latter relationship is data scarcity, as few legislatures systematically collect and publish information on organized interests’ lobbying activities on each bill (BUTLER; MILLER, 2021, p. 2)³³.

³² “Há viés e todos sabem disso. Mas nós sabemos pouco sobre as formas, extensão e consequências desse viés para as políticas públicas” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 118, tradução nossa).

³³ “Muitos estudos consideram o efeito do lobby no comportamento de legisladores individuais, mas poucos estudos demonstram uma relação entre o lobby e as decisões finais dos projetos de lei pelo conjunto de legisladores. Um desafio para estabelecer essa última relação é a escassez de dados, já que poucos parlamentos coletam e publicam sistematicamente informações sobre atividades de lobby de interesses organizados em cada projeto de lei” (BUTLER; MILLER, 2021, p. 2, tradução nossa).

Diante desse contexto, alguns resultados podem ser mencionados. A forte presença de grupos econômicos observada em muitos estudos não significa que esses dominam completamente as *issues* de seu interesse, já que, entre outros aspectos, ocorre a formação de coalizões heterogêneas e diversificadas (LOWERY; GRAY, 2004; BERNHAGEN; MITCHEL, 2009; BERKHOUT et al., 2015). Nessa direção, Mahoney e Baumgartner (2015) ressaltam que, em Washington, o sucesso do *lobbying* está relacionado à capacidade de mobilização de um grupo grande e diverso de atores em torno de um interesse compartilhado. Os autores afirmam que é necessário reconhecer que os lobistas trabalham em bandos.

Também investigando a influência do *lobbying*, Bruycker e Hanegraaff (2023), a partir do contexto da formulação de políticas no âmbito da União Europeia, argumentam que a interação entre dois elementos é importante: recursos econômicos e congruência com a opinião pública. Logo, “interest groups with more economic resources are generally more influential, but only if their policy positions are congruent with a public majority” (BRUYCKER; HANEGRAAFF, 2023, p. 1)³⁴. Butler e Miller (2021, p. 23), por sua vez, encontram resultados positivos relativos à atividade: “[l]obbying, at least at the US state level, is influential. We find that when groups lobby for a proposal, it is more likely to become law, and when organized interests lobby against a proposal, it is less likely to become law”³⁵.

Outros estudos focalizam a influência do *lobbying* na composição e nos resultados que advêm do sistema de comissões do Legislativo. Nesse sentido, acerca do Congresso norte-americano, Kollman (1997) indica que os vieses dos interesses organizados que cercam as comissões tendem a ser compartilhados por essas. Já Yordanova (2009), acerca da União Europeia, chega a resultados que apontam a maior probabilidade de um eurodeputado ligado a determinado interesse ser indicado para uma comissão cuja jurisdição esteja relacionada ao referido interesse. Há, ainda, estudos que tratam da influência dos grupos de interesse nos partidos (KAROL, 2009) e nas eleições (GERBER; PHILLIPS, 2003; MCDERMOTT, 2006).

Sobre o caso brasileiro, Vieira e Schwartz (2021) relatam a ausência de estudos empíricos que, sistematicamente, constatem que o *lobbying* influencia as decisões legislativas. Essa limitação também é apontada por Troiano (2017), que destaca a inexistência de resultados

³⁴ “Grupos de interesse com mais recursos econômicos são geralmente mais influentes, mas apenas se suas posições políticas forem congruentes com uma maioria pública” (BRUYCKER; HANEGRAAFF, 2023, p. 1, tradução nossa).

³⁵ “O lobby, pelo menos no nível estadual dos EUA, é influente. Descobrimos que quando grupos fazem lobby para uma proposta, é mais provável que se torne lei, e quando interesses organizados fazem lobby contra uma proposta, é menos provável que se torne lei” (BUTLER; MILLER, 2021, p. 23, tradução nossa).

acerca da efetividade da atuação dos grupos, especialmente no ambiente institucional, oficial e legal.

Diante desses resultados, é fundamental observar os indicadores de influência constantemente utilizados na literatura.

1.2.1 Indicadores de influência: resultados políticos e avaliações de diferentes atores

Segundo Mancuso (2007), os principais indicadores de influência são a avaliação do ator sobre a própria influência, a avaliação do tomador de decisão sobre a influência do ator, a avaliação de observadores experientes sobre a influência do ator e o resultado do processo decisório. No que se refere aos indicadores de avaliação/percepção da influência, pesquisas de *survey*, embora baseadas em percepções, apresentam grande relevância ao avaliar, entre outros aspectos, as estratégias com maior potencial de influência (SANTOS et al., 2017). Assim, muitos estudos utilizaram *surveys* (SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986; HEINZ et al., 1993; BINDERKRANTZ, 2005; FURLONG; KERWIN, 2005; VICTOR, 2007), o que tornou possível ter um quadro mais claro sobre arenas onde o *lobbying* é desenvolvido, assim como sobre táticas e estratégias e sobre o fenômeno da influência. A esse respeito, Figueiredo e Richter (2014, p. 176) destacam:

Some of the first modern empirical academic research on lobbying dates back to Milbrath's (1963) survey work, whose format has been repeated in surveys and interviews of lobbyists (Heinz et al. 1993, Baumgartner et al. 2009a), interest groups (Schlozman & Tierney 1986, Wright 1990, Kollman 1998, Yadav 2008), and bureaucrats (Furlong 1998, Waterman et al. 1998). One key advantage of survey data is that the questions are flexible and allow researchers to investigate topics that lobbying disclosure laws would not permit³⁶.

No Brasil, dois esforços mais ampliados são encontrados em Santos et al. (2017), com a apresentação de resultados de um *survey* com os grupos de interesse e assessores parlamentares cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados – 65 respondentes –, e Resende (2019), a partir de *survey* realizado com associados da Abrig – 138 respondentes. Esses dois instrumentos de pesquisa têm seu escopo direcionado à atuação dos profissionais no

³⁶ “Algumas das primeiras pesquisas acadêmicas empíricas modernas sobre *lobbying* remontam ao trabalho de *survey* de Milbrath (1963), cujo formato foi repetido em *surveys* e entrevistas de lobistas (Heinz et al., 1993, Baumgartner et al., 2009a), grupos de interesse (Schlozman & Tierney 1986, Wright 1990, Kollman 1998, Yadav 2008) e burocratas (Furlong 1998, Waterman et al. 1998). Uma vantagem fundamental dos dados de *survey* é que as perguntas são flexíveis e permitem que os pesquisadores investiguem tópicos que as leis de divulgação das atividades de *lobbying* não permitiriam” (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 176, tradução nossa).

Legislativo. Vale ressaltar que Baumgartner e Leech (1998) apresentam críticas aos trabalhos que mobilizam *surveys* para avaliar estratégias de influência, dadas as dificuldades em se precisar os contextos em que os grupos empregam determinada estratégia. No entanto, apesar das críticas, estudos com dados dessa natureza têm contribuído com o campo de pesquisa que trata da atuação dos interesses organizados, especialmente no caso brasileiro, para o qual o conhecimento ainda é escasso. Por essa razão, esta tese mobiliza, juntamente com o registro oficial da atuação de interesses organizados, resultados de *surveys*, que ressaltam as percepções de diferentes atores acerca dos fenômenos do acesso e da influência.

Vale ressaltar que, por lançar luz sobre regras institucionais, processos políticos e, em especial, interações entre poderes com atores que representam interesses organizados, este trabalho é permeado por importantes questões normativas. Nesse sentido, para a teoria dos grupos, um grupo de interesse é definido como qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante determinadas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas (TRUMAN, 1951)³⁷. Assim, tem-se a ideia de que o mapa dos interesses que emerge é aquele que realmente deve ser, configurando-se o sistema político como um processador neutro de tal processo. No entanto, esse não é o cenário que emerge das arenas decisórias.

Acerca do contexto estadunidense, Drutman e Mahoney (2017, p. 20) chamam a atenção para a desigualdade que caracteriza o sistema:

Our current lobbying system is distressingly unequal in the representation it affords to competing interests. Business is extremely and increasingly well represented. Diffuse interests are poorly represented. The system is also far too chaotic, and this chaos only serves to reinforce the business advantages. It is time to modernize our lobbying and legislative information system³⁸.

Nessa perspectiva, segundo Przeworski (2011), a influência do dinheiro na política é uma característica estrutural da democracia em sociedades economicamente desiguais. Ainda na visão do autor, a influência dos cidadãos sobre o governo está no cerne dos sistemas democráticos, uma vez que decisões governamentais afetam o bem-estar de indivíduos e

³⁷ A ênfase dada por Olson (1999) aos fatores internos da constituição de um grupo se faz ausente na teoria dos grupos.

³⁸ “Nosso atual sistema de lobby é lamentavelmente desigual na representação que oferece a interesses concorrentes. Os negócios estão extremamente e cada vez mais bem representados. Interesses difusos são mal representados. O sistema também é muito caótico, e esse caos serve apenas para reforçar as vantagens do negócio. É hora de modernizar nosso sistema de lobby e informações legislativas” (DRUTMAN; MAHONEY, 2017, p. 20, tradução nossa).

grupos, sendo natural que esses busquem influenciá-las. Todavia, em qualquer sociedade de mercado, os recursos que os participantes contam para influenciar as políticas são desiguais. Logo, a igualdade de direitos de participação não é suficiente para assegurar a igualdade de influência política em sociedades marcadas pela desigualdade econômica (PRZEWORSKI, 2011), e o resultado esperado é que, mesmo em condições mais próximas de ampla liberdade de participação política, a influência de grupos mais fortes, organizados e com mais recursos seja maior. Deve-se reconhecer, portanto, que as instituições podem apresentar vieses, não sendo, portanto, arenas imparciais. Decisões como colocar ou não um tema em evidência e selecionar atores que terão a oportunidade de defender suas posições em situação privilegiada são objeto de intensa disputa. Decorre daí que nem todos os atores cujos interesses encontram-se em pauta terão acesso às arenas decisórias.

Esse fenômeno é percebido e condiciona a opinião pública e de tomadores de decisão acerca da atividade de defesa de interesses, fazendo com que o *lobbying* possua um forte estigma de marginalidade, sobretudo quando realizado por empresas e suas entidades representativas (GOZETTO, 2018). Acerca desse aspecto, esta tese procura lançar luz sobre as percepções acerca da influência – auferidas a partir de *surveys* com deputados federais, com a população e com profissionais de relações institucionais e governamentais – e compará-las com o que de fato emerge dos três poderes no âmbito da União – a partir do indicador de influência baseado em acesso, descrito adiante.

Diante do debate relativo ao acesso às arenas decisórias e à influência de interesses organizados, fica clara a importância de se avançar na compreensão e na identificação dos atores que desenvolvendo atividades de *lobbying*. A seção seguinte trata dessa temática, a partir dos estudos que procuram delinear a ecologia dos interesses organizados.

1.3 Ecologia de interesses organizados

Os atores que representam interesses organizados participam de diversos processos e interações, dos quais resultam as decisões políticas. Assim, não podem ser desconsiderados em quaisquer análises, uma vez que possuem capacidade de influenciar o processo decisório. Nesse sentido, os estudos sobre ecologia dos interesses organizados apresentam grande importância. Em clássico trabalho sobre o tema, Gray e Lowery (1996, p. 4) chamam a atenção para a relevância das populações:

If we wish to understand how different configuration of interest organization populations influence patterns of governance and policy, we must start by understanding how interest organization populations are constructed, especially how environmental forces determine their size and their composition³⁹.

Os autores, a partir de uma teoria para o estudo da ecologia de interesses organizados – “[a] population ecology theory of interest organizations – a theory attentive to environmental context – may provide the missing body of knowledge linking research on interest organization formation with research on interest organization influence and impact” (GRAY; LOWERY, 1996, p. 5)⁴⁰ –, oferecem uma grande contribuição, na medida em que apresentam dados e contagens acerca dos grupos de interesse registrados em cada estado. A partir daí, vários foram os trabalhos que focalizaram a contagem de grupos, observando tanto a densidade quanto a diversidade dos interesses organizados atuantes.

Sobre a utilização do termo ecologia de grupos de interesse, Figueiredo e Richter (2014, p. 166-167) chamam a atenção para a origem do argumento, advindo do conceito aplicado na biologia, e o papel das dimensões de legitimação e competição:

The argument put forward by Gray & Lowery (1996) was first articulated in biology and then extended into the social science literature by the sociologists Hannan & Freeman (1977, 1984) with advancements by Carroll & Hannan (1992). The Hannan Freeman-Carroll theory states that organizations in a population are buffeted by two forces: legitimation and competition. Gray & Lowery (1996) brought this framework to interest groups and collected data on the names and counts of all lobbying groups registered in each state in certain specified years (1975, 1980, 1990, and 1997). Combining the legitimation and competitive effects results in an inverted U-shaped curve of the number of organizations over time. Initially, the legitimation effect causes a rise in the number of organizations in a field. Then the competitive effect takes over, causing a shakeout of the number of organizations that finally stabilizes around a steady-state number. More recent advances in this area consistently show a second regularity: The number of interest groups is correlated with the size of the economy and number of issues the legislature faces (Gray & Lowery 1998, Baumgartner et al. 2009b) and positively correlates with number of constituents and constituent interests (Lowery & Gray 1998, Berkman 2002). Some of the most recent findings in the field are particularly focused on health care lobbying (Lowery et al. 2005, Benz et al. 2011)⁴¹.

³⁹ “Se quisermos entender como diferentes configurações de populações de organizações de interesse influenciam os padrões de governança e política, devemos começar entendendo como elas são construídas, especialmente como questões contextuais determinam seu tamanho e sua composição” (GRAY; LOWERY, 1996, p. 4, tradução nossa).

⁴⁰ “Uma teoria da ecologia populacional de organizações de interesse – uma teoria atenta ao contexto – pode fornecer o corpo de conhecimento que falta, ligando a pesquisa sobre a formação de organizações de interesse com a pesquisa sobre a influência e o impacto dessas organizações” (GRAY; LOWERY, 1996, p. 5, tradução nossa).

⁴¹ “O argumento apresentado por Gray & Lowery (1996) foi primeiramente articulado na biologia e então estendido para a literatura de ciências sociais pelos sociólogos Hannan & Freeman (1977, 1984) com avanços de Carroll & Hannan (1992). A teoria de Hannan Freeman-Carroll afirma que organizações em uma população são fustigadas por duas forças: legitimação e competição. Gray & Lowery (1996) trouxeram essa estrutura para grupos de interesse e coletaram dados sobre os nomes e contagens de todos os grupos de lobby registrados em cada estado em certos anos especificados (1975, 1980, 1990 e 1997). A combinação dos efeitos de legitimação e competitividade resulta em uma curva em forma de U invertido do número de organizações ao longo do tempo.

Nesse sentido, justifica-se o uso do termo ecologia dos interesses organizados pelo fato de que essa abordagem lança luz sobre as relações que se estabelecem entre os atores representantes de interesses organizados e entre esses atores e os complexos ambientes institucionais nos quais atuam. Trata-se de uma abordagem que permite analisar as diferentes interações entre organizações, tanto de legitimação quanto de competição, as quais se dão em um complexo sistema político, com diversas estruturas institucionais. O conceito destaca, assim, a interdependência entre os grupos de interesse e o impacto das condições contextuais sobre sua sobrevivência e influência. Ele remete à perspectiva relacional oferecida pela análise de redes sociais – apresentada e discutida adiante – e permite uma análise mais profunda das relações entre grupos em diferentes contextos políticos, considerando tanto competição quanto cooperação. Considera-se, portanto, essa perspectiva como fundamental para uma melhor compreensão da pluralidade do sistema político brasileiro.

Diante da relevância dessa abordagem, Figueiredo e Richter (2014, p. 165) também destacam os apontamentos da literatura acerca dos interesses organizados que predominam nas arenas decisórias.

Although businesses represent a substantially large proportion of total lobbying expenditures, they represent a smaller proportion (but a still a majority) of the number of interest groups lobbying. In a survey of 98 randomly selected issues before the US Congress in 1999–2001, Baumgartner et al. (2009a) found that trade and business associations, business corporations, professional associations, and coalitions specific to an issue represented 54% of all lobbying groups. Citizen groups, unions, foundations, think tanks, governments, institutions, and other groups represented the remainder. At the state level, Gray & Lowery (1996) find that approximately 30% of lobbying groups registered in the United States were governments or social groups⁴².

Dessa forma, são diversos os estudos que enfrentam indagações como quem faz *lobbying*. Nownes (2006), por exemplo, fornece uma visão geral do papel da atividade na

Inicialmente, o efeito de legitimação causa um aumento no número de organizações em um campo. Em seguida, o efeito de competitividade prepondera, causando uma sacudida no número de organizações que finalmente se estabiliza em torno de um número estável. Avanços mais recentes nesta área mostram consistentemente uma segunda regularidade: o número de grupos de interesse está correlacionado com o tamanho da economia e o número de questões que o legislativo enfrenta (Gray & Lowery 1998, Baumgartner et al. 2009b) e positivamente correlacionado com o número de constituintes e interesses constituintes (Lowery & Gray 1998, Berkman 2002). Algumas das descobertas mais recentes no campo são particularmente focadas no lobby da saúde (Lowery et al. 2005, Benz et al. 2011)” (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 166-167, tradução nossa).

⁴² “Embora as empresas representem uma proporção substancialmente grande das despesas totais com lobby, elas representam uma proporção menor (mas ainda a maioria) do número de grupos de interesse que fazem lobby. Em uma pesquisa de 98 questões selecionadas aleatoriamente do Congresso dos EUA em 1999-2001, Baumgartner et al. (2009a) descobriram que associações comerciais e empresariais, corporações empresariais, associações profissionais e coalizões específicas para uma questão representavam 54% de todos os grupos de lobby. Grupos de cidadãos, sindicatos, fundações, think tanks, governos, instituições e outros grupos representavam o restante. No nível estadual, Gray & Lowery (1996) constatam que aproximadamente 30% dos grupos de lobby registrados nos Estados Unidos eram governos ou grupos sociais” (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 165, tradução nossa).

política americana, descrevendo como o trabalho é realizado em todos os ramos do governo, nos níveis nacional, estadual e local. Wonka et al. (2009), por sua vez, a partir de três fontes independentes, apresentam um novo conjunto de dados que contabiliza a população de organizações registradas para as atividades de *lobbying* na União Europeia. Os autores reuniram as fontes e excluíram os casos duplicados, oferecendo uma lista mais precisa, a qual conta com 3.700 organizações. Nas palavras dos autores:

Of course, 3,700 organizations is certainly an underestimate of the actual population of all interest groups, institutions, businesses, think tanks, law firms, local governments, and other actors which engage in EU politics. Given the quality of data sources which we drew on to establish our dataset we are confident to have included virtually all important actors who are regularly involved in EU lobbying (WONKA et al., 2009, p. 4)⁴³.

Outras iniciativas auxiliam nessa tarefa de se contar os interesses organizados. Dados do Statista, por exemplo, mostram que, nos Estados Unidos, em 2024, 13.007 lobistas estavam devidamente registrados. Na série histórica de 2000 a 2024, o maior número observado foi em 2007, com 14.815 profissionais registrados (STATISTA, 2025). Por sua vez, as informações do Registro de Transparência, ferramenta conjunta de transparência do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, apontam que, em março de 2025, eram 13.776 representantes inscritos (UNIÃO EUROPEIA, 2025).

No que se refere ao caso brasileiro, Thomas e Gozetto (2014) até afirmam que, desde a redemocratização, houve uma ampliação no número e na diversidade de interesses operando em Brasília. No entanto, permanecem escassos estudos que identifiquem os interesses organizados atuantes no país. Segundo os autores,

the contemporary Brazilian system of modified corporatism continues to include large numbers of power groups, operating alongside governmental and institutionalized interests, with an expanding community of various types of lobbyists using increasingly sophisticated lobbying techniques, but still with no comprehensive lobbying disclosure law. Most significantly, over the years, and still today, it is a system that has been very much shaped by institutional influences, particularly government, social structures, and political cultural patterns (THOMAS; GOZETTO, 2014, p. 236)⁴⁴.

⁴³ “Claro, 3.700 organizações é certamente uma subestimação da população real de todos os grupos de interesse, instituições, empresas, grupos de reflexão, escritórios de advocacia, governos locais e outros atores que se envolvem na política da UE. Dada a qualidade das fontes de dados que utilizamos para estabelecer nosso conjunto de dados, estamos confiantes de ter incluído praticamente todos os atores importantes que estão regularmente envolvidos no lobby da EU” (WONKA et al., 2009, p. 4, tradução nossa).

⁴⁴ “O sistema brasileiro contemporâneo de corporativismo modificado continua a incluir um grande número de grupos de poder, operando ao lado de interesses governamentais e institucionalizados, com uma comunidade em expansão de vários tipos de lobistas usando técnicas de lobby cada vez mais sofisticadas, mas ainda sem uma lei abrangente de divulgação de lobby. Mais significativamente, ao longo dos anos, e ainda hoje, é um sistema que

Outros trabalhos mostram que, no Brasil, convive-se com uma multiplicidade de interesses representados, ao mesmo tempo em que permanecem negociações, decisões e uma cultura política determinadas pela ação da representação corporativista e pela tradição de grupos poderosos. Essa combinação levou Diniz e Boschi (2004) a caracterizar esse sistema dual como modelo híbrido. Assim, “the resilience of corporatist institutions, older power groups, combined with the pluralist representation of economic interests and strong, active, and diversified social movements, makes the task of interpreting the Brazilian case intriguing” (SANTOS, 2018)⁴⁵.

Sobre essa ideia de sistema de grupos, Thomas e Klimovich (2014, p. 165), ao apresentarem considerações teóricas e práticas para o estudo do objeto na América Latina, mobilizam o seguinte conceito: “array of groups and organizations, both formal and informal, and the lobbyists who represent them, working to affect public policy within a nation, state, or other political jurisdiction”⁴⁶. Como bem asseveram os autores, a ideia de um sistema – que tem como características, entre outras, o tamanho, o seu estágio de desenvolvimento, as características de sua composição e os métodos de operação – é abstrata, já que nem todos os grupos e profissionais atuam em conjunto. Ademais, é extremamente complexa a tarefa de cobrir um sistema em sua integralidade, dada a indisponibilidade de informações para muitas arenas decisórias e para muitas ações de *lobbying*.

É preciso ressaltar que todo esse debate se coloca em um contexto no qual o *lobbying* ainda não é regulamentado. Sobre isso, o Relatório da OCDE destaca:

the recent approval and implementation of the laws on Access to Information and Conflicts of Interest stress the importance of a law to regulate lobbying that is part of a wider “good governance” framework and factors in international experience and the results of wide-ranging consultation with the public, civil society, and the media. Any lobbying regulation must introduce a system of registration and incorporate provisions for publicly monitoring lobbying activities. It must be functional and adjusted to the realities of public administration, taking into consideration vested interests, citizens, civil society organisations, and individuals in the policymaking process. And it should steer clear of the bureaucratic excesses that can raise barriers to the rights of petition, association, and freedom of expression, particularly those of the economically less well-off, so threatening their participation in public decision-making

foi muito moldado por influências institucionais, particularmente governo, estruturas sociais e padrões culturais políticos” (THOMAS; GOZETTO, 2014, p. 236, tradução nossa).

⁴⁵ “A resiliência de instituições corporativistas, grupos de poder mais antigos, aliada à representação pluralista de interesses econômicos e movimentos sociais fortes, atuantes e diversificados, torna intrigante a tarefa de interpretar o caso brasileiro” (SANTOS, 2018, tradução nossa).

⁴⁶ “Conjunto de grupos e organizações, formais e informais, e os lobistas que os representam, trabalhando para afetar as políticas públicas de uma nação, estado ou outra jurisdição política” (THOMAS; KLIMOVICH, 2014, p. 165, tradução nossa).

(ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2014, p. 121)⁴⁷.

A despeito de sua não regulamentação, a atividade de *lobbying* é legítima. Nesse sentido, pode-se citar a Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 5º, prevê “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. Além disso, a Câmara dos Deputados, por meio da Resolução nº 30/1972, que alterou o seu Regimento Interno, tratou do credenciamento de organizações e instituições para atuarem nas dependências da Casa:

Art. 60. Poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, e órgão de profissionais liberais, credenciar oficialmente à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de seus órgãos técnicos.

[...]

§ 2º Caberá a esses representantes fornecer subsídios ao relator, aos membros da Comissão e ao órgão de assessoramento legislativo sobre proposição de seu interesse, em nível técnico e de caráter exclusivamente documental, informativo e instrutivo, de dados e pontos de vista (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1972).

Também, em 2018, a atividade foi reconhecida na CBO do Ministério do Trabalho. A nomenclatura adotada foi “profissional de relações institucionais e governamentais”. Trata-se de um título dentro da ocupação “gerentes de comercialização, marketing e comunicação”, cuja descrição sumária é:

Elaboram planos estratégicos, implementam atividades das áreas de negócios e/ou relacionamentos e coordenam sua execução. Gerenciam recursos humanos e financeiros, assessoram diretoria e setores da organização e implantam ações de relações públicas e ouvidoria. Analisam conjuntura dessas áreas, bem como atuam em processo de decisões políticas, participando da formulação de políticas públicas e administram operações de e-commerce.

Esse reconhecimento é mais um indicador da crescente profissionalização da atividade de *lobbying*, a qual é desenvolvida, no Brasil, por mais de 4.000 profissionais, segundo estimativas da Abrig. No entanto, permanece grande o desconhecimento acerca dos interesses

⁴⁷ “A recente aprovação e implementação das leis de Acesso à Informação e Conflitos de Interesses enfatizam a importância de uma lei para regulamentar o lobby que seja parte de um quadro mais amplo de ‘boa governança’ e fatores da experiência internacional e os resultados de ampla consulta com o público, a sociedade civil e a mídia. Qualquer regulamentação de lobby deve introduzir um sistema de registro e incorporar disposições para monitorar publicamente as atividades de lobby. Deve ser funcional e ajustada às realidades da administração pública, tendo em consideração os interesses investidos, os cidadãos, as organizações da sociedade civil e os indivíduos no processo de decisão política. E deve evitar os excessos burocráticos que podem criar barreiras aos direitos de petição, associação e liberdade de expressão, particularmente daqueles economicamente menos favorecidos, ameaçando sua participação na tomada de decisões públicas (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2014, p. 121, tradução nossa).

organizados atuantes no sistema político brasileiro, de modo que “a primeira dificuldade enfrentada pelos pesquisadores é a inexistência de um levantamento abrangente de organizações e profissionais dedicados ao trabalho de influência sobre os tomadores de decisão” (SANTOS et al., 2017, p. 14-15).

Diante desse contexto, é central o papel de estudos que tomam como objeto a ecologia dos interesses organizados no Brasil. Um primeiro esforço foi realizado por Santos (2007), que, a partir do cadastro de associações e sindicatos e da participação formal de organizações em estruturas do Executivo, como grupos de trabalho e conselhos, identificou uma grande população. Aragão (1996), por sua vez, identificou a atuação, durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-88), de quase 400 grupos de pressão. Já Cesário (2016) estudou a participação de grupos de interesse em audiências públicas e seminários do Congresso Nacional, em 2011 e 2012. O autor identifica 975 grupos de interesse, os quais formam uma população diversificada.

Outro esforço é realizado por Santos e Baird (2019), que, ao analisarem o cadastro de grupos de interesse e assessores parlamentares da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, observam uma ampliação da atuação de interesses organizados: o crescimento vai de 47 grupos cadastrados no biênio 1983/1984 a 436 no biênio 2015/2016. Também tomando a Câmara dos Deputados como objeto, mais especificamente as audiências públicas das comissões permanentes, entre 2007 e 2015, Resende (2022) identifica a presença de 3.675 interesses organizados diferentes. Por fim, vale citar o recente trabalho de Cesário (2022), que consegue avançar consideravelmente no mapeamento de grupos de interesse atuantes no Brasil. São estudadas as interações com altos funcionários públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no período de 2017 a 2021 e encontrados 15.366 grupos de interesse. Trata-se de uma grande população, o que, segundo o autor, faz de Brasília um dos centros mundiais do *lobbying*.

Todo esse debate relativo à atuação de interesses organizados tem como pano de fundo a caracterização do sistema político brasileiro, que consiste em um complexo emaranhado de instituições, o que desafia a compreensão analítica do processo decisório. Diante desse cenário, fica clara a importância de adotar uma perspectiva integrada para o estudo do *lobbying* em arenas dos três poderes. A seção seguinte trata das pesquisas que se debruçaram sobre os interesses organizados nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

1.4 As atividades de *lobbying* nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário

A partir da abordagem da ecologia de interesses organizados, esta tese adota uma perspectiva integrada entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para analisar a atuação de organizações no desenvolvimento de atividades de *lobbying*. Nos três poderes, ao longo do processo de produção de políticas públicas, existem diferentes oportunidades para a defesa de demandas junto aos tomadores de decisão. Aqui, vale resgatar a definição de Kingdon (2003), segundo a qual as políticas públicas são formadas a partir de quatro distintos processos: (1) formação da agenda (*agenda-setting*); (2) formulação de políticas (*policy formulation*); (3) escolha entre alternativas possíveis de políticas públicas; e (4) implementação da alternativa escolhida.

Essa visão integrada – que considera diferentes arenas – vai na direção de uma tendência observada por Hojnacki et al. (2012) para a literatura norte-americana, uma vez que, segundo os autores, mais de 40% dos estudos recentes têm como objeto múltiplos domínios de políticas públicas. Com relação aos achados dessa literatura, observa-se:

The primary focus of research on interest group influence, then and now, is Congress (and occasionally other legislative bodies). A handful of studies have continued the work of Caldeira & Wright (1988, 1990), considering the impact of amicus briefs on Supreme Court decisions (Spriggs & Wahlbeck 1997, Hansford 2004, Collins 2007) and the influence of groups on judicial nominations (Caldeira & Wright 1998). Studies that consider the influence of interest groups on the bureaucracy are even more rare, although there are more now than there were 15 years ago (good examples include Drope & Hansen 2004, Kelleher & Yackee 2006, and Yackee & Yackee 2006) (HOJNACKI et al., 2012, p. 385)⁴⁸.

De forma similar, no Brasil, o Legislativo é o objeto predominante nos estudos sobre o *lobbying* – como se discutirá adiante. Esse cenário se deve, em grande medida, à disponibilidade de informações para o desenvolvimento de pesquisas acerca dessa arena, assim como à sua relevância para o processo decisório. Esse é um espaço que se revigora com a redemocratização, uma vez que “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” (ARAGÃO, 1994, p. 21-22).

⁴⁸ “O foco principal da pesquisa sobre a influência de grupos de interesse, então e agora, é o Congresso (e, ocasionalmente, outros corpos legislativos). Alguns estudos deram continuidade ao trabalho de Caldeira & Wright (1988, 1990), considerando o impacto dos *amicus briefs* nas decisões da Suprema Corte (Spriggs & Wahlbeck 1997, Hansford 2004, Collins 2007) e a influência dos grupos nas nomeações judiciais (Caldeira & Wright 1998). Estudos que consideram a influência de grupos de interesse na burocracia são ainda mais raros, embora haja mais agora do que há 15 anos (bons exemplos incluem Drope & Hansen 2004, Kelleher & Yackee 2006 e Yackee & Yackee 2006)” (HOJNACKI et al., 2012, p. 385, tradução nossa).

As já mencionadas pesquisas de *survey* com profissionais de relações institucionais e governamentais no Brasil (SANTOS et al., 2017; RESENDE, 2019) também investigaram a produtividade da atividade de representação de interesses em cada arena política, indicando onde, segundo os respondentes, é mais factível obter resultados positivos para o seu grupo. Em outras palavras, o que se procurou observar é a percepção dos profissionais acerca da factibilidade da obtenção de resultados positivos em diferentes espaços de atuação. A tabela 1 apresenta esses resultados. Nela, G1 refere-se ao estudo com representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, ao passo que G2 indica a pesquisa realizada com associados da Abrig.

Tabela 1 – Produtividade da atividade de *lobbying* em cada arena política (%)

| Arena política | Nada produtivo | | Pouco produtivo | | Produtividade moderada | | Produtivo | | Muito produtivo | | NS / NR | |
|---------------------------------------|-------------------------|------|-----------------|------|------------------------|------|-----------|------|-----------------|------|---------|------|
| | G1 | G2 | G1 | G2 | G1 | G2 | G1 | G2 | G1 | G2 | G1 | G2 |
| | 1. Câmara dos Deputados | 0 | 1,5 | 1,5 | 2,2 | 10,8 | 8,9 | 47,7 | 36,3 | 32,3 | 41,4 | 7,7 |
| 2. Senado | 0 | 1,5 | 1,5 | 3 | 23,1 | 9,6 | 49,2 | 45,9 | 18,5 | 29,6 | 7,7 | 10,4 |
| 3. Poder Executivo | 3,1 | 0 | 12,3 | 2,2 | 21,5 | 18,5 | 30,8 | 34,1 | 16,9 | 37,0 | 15,4 | 8,2 |
| 4. Agências reguladoras | 7,7 | 0 | 10,8 | 4,4 | 20 | 14,8 | 20 | 37 | 7,7 | 31,9 | 33,8 | 11,9 |
| 5. Poder Judiciário | 4,6 | - | 18,5 | - | 21,6 | - | 16,9 | - | 1,5 | - | 36,9 | - |
| 6. Ministério Público | - | 9,6 | - | 13,3 | - | 23,7 | - | 9,6 | - | 4,5 | - | 39,3 |
| 7. Supremo Tribunal Federal (STF) | - | 11,1 | - | 20,8 | - | 17 | - | 11,1 | - | 1,5 | - | 38,5 |
| 8. Superior Tribunal de Justiça (STJ) | - | 11,9 | - | 20 | - | 17 | - | 9,6 | - | 0,8 | - | 40,7 |

Fonte: Santos et al. (2017) e Resende (2019).

Elaboração própria.

Nota: Na primeira pesquisa, o questionário apresentava a opção Poder Judiciário, ao passo que, na segunda, as opções eram STF, STJ e Ministério Público. Por essa razão, existem campos na tabela sem a indicação de percentuais.

Na perspectiva dos respondentes do primeiro grupo (G1), o trabalho de pressão é considerado mais produtivo na Câmara dos Deputados. As respostas à opção *muito produtivo* representam 32,3%. Os percentuais correspondentes à elevada produtividade nas demais arenas são: 18,5% para o Senado, 16,9% para o Poder Executivo, 7,7% para as Agências reguladoras e 1,5% para o Poder Judiciário. Por sua vez, para o segundo grupo pesquisado (G2), a ordem de produtividade reportada é distinta: Câmara dos Deputados (41,4%), Poder Executivo (37%), Agências reguladoras (31,9%) e Senado (29,6%). Às demais arenas listadas foi indicado um grau de produtividade inferior: Ministério Público, STF e Superior Tribunal de Justiça (STJ) registraram, respectivamente, 4,5%, 1,5% e 0,8%⁴⁹.

⁴⁹ É importante destacar que muitos respondentes reportaram as opções não sei ou prefiro não responder para essas três arenas (39,3%, 38,5% e 40,7%, respectivamente), o que também foi observado para o Poder Judiciário no caso dos respondentes do grupo um (36,9%).

Os números parecem indicar uma dificuldade no acesso às arenas judiciárias e ao Ministério Público e precisam ser mais bem compreendidos. Chama a atenção, ainda, os distintos graus de produtividade atribuídos pelos grupos respondentes à atuação no Poder Executivo e nas Agências reguladoras, sendo os percentuais registrados na segunda pesquisa muito superiores. A distinção relativa às Agências reguladoras é digna de registro: 7,7% de respostas à opção *muito produtivo* entre os respondentes do grupo um e 31,9% no grupo dois. Essas diferenças podem estar associadas, em grande medida, ao fato de os respondentes da primeira pesquisa serem profissionais registrados na Câmara dos Deputados e, por conseguinte, atuarem de forma mais especializada nessa arena.

A discussão que se estabelece acerca da atuação dos interesses organizados nos três poderes é central, uma vez que os ambientes políticos recebem e processam *inputs* de maneiras distintas. Sobre esse aspecto, Baird (2017, p. 243), ao analisar o setor de saúde suplementar, observa que a atuação do grupo perpassa arenas distintas:

em relação à influência especificamente, procuramos mostrar também que algumas das empresas do setor têm um poder desproporcional e, se não conseguiram mudar ainda o curso regulatório da ANS, certamente vêm auferindo crescentes benefícios, seja pela histórica imbricação com o Estado que lhes garante fortes isenções fiscais, seja pelas redes de relações e financiamentos com os Poderes Executivo e Legislativo que se traduzem em medidas que fomentam e expandem o mercado de saúde suplementar, a despeito das decisões da ANS.

Diante desse contexto, discute-se, na sequência, especificidades concernentes a cada uma das arenas e aos estudos a elas direcionadas.

1.4.1 Poder Executivo

A atuação de interesses organizados junto ao Executivo se deve, entre outros fatores, ao conjunto de decisões que se encontram sob sua jurisdição, com destaque para a prerrogativa exclusiva de iniciar a legislação acerca de matérias orçamentárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). No escopo desse Poder, Santos (2018) afirma que a ação dos grupos de interesse se dá, preferencialmente, no âmbito dos ministérios, que, no caso do Brasil, têm o controle orçamentário e são os responsáveis pela implementação de políticas públicas.

A respeito das interações que se estabelecem entre interesses organizados e tomadores de decisão, vale ressaltar os achados de Gomide, Machado e Albuquerque (2021), a partir dos resultados de uma *survey* com servidores da Administração Pública Federal brasileira, em 2018. Os autores utilizam duas perguntas acerca da interação dos burocratas com empresas privadas

e organizações da sociedade civil, com vistas a mensurar um construto sobre o relacionamento entre Estado e sociedade. Com a afirmação “nos últimos 12 meses, você interagiu com empresas privadas”, 25,7% dos respondentes concordaram fortemente e 18,5% concordaram. Já em relação às organizações da sociedade civil, os percentuais registrados foram, respectivamente, 5,2% e 10,5%. Os números indicam, dessa forma, que o relacionamento com atores da sociedade, especialmente com empresas, é algo que perpassa o dia a dia dos servidores do Executivo.

Acerca do caso estadunidense, Nownes (2006) ressalta que, apesar de o Legislativo ser o alvo mais frequente das ações de *lobbying*, o Executivo também recebe muita atenção dos lobistas. Esses, em entrevistas ao autor, afirmaram estabelecer, quando procuram influenciar as políticas públicas, algum contato com o Executivo. E isso se dá nos três entes federativos, com ações direcionadas, especialmente, à burocracia. Ainda sobre o tema, Baumgartner e Leech (1998, p. 144) destacam

There is, however, a relatively small body of literature that focuses more exclusively on interest group-agency interactions. Much of this is related to a larger, more general literature on regulation and implementation. As with the subsystem literature, much of the most prominent work in this area consists of theoretical pieces and models of agency-group behavior (e.g., Herring 1936; Bernstein 1955; mcconnell 1966; Lowi 1969; Stigler 1971; Posner 1974; Peltzman 1976; Bendor and Moe 1985; Wilson 1989; Banks and Weingast 1992) or case studies (e.g., Selznick 1949 on the Tennessee Valley Authority; Huntington 1952 on the Interstate Commerce Commission; Mansfield 1980 on the Federal Maritime Commission; Culhane 1981 on public lands; Chubb 1983 on energy policy; Moe 1986 on the National Labor Relations Review Board; Scholz and Wei 1986 on the Occupational Safety and Health Administration; and Rothenberg 1994 on trucking regulation)⁵⁰.

Para além dos estudos de caso destacados por Baumgartner e Leech (1998), outros trabalhos focalizam o Poder Executivo. Brudney e Hebert (1987), por exemplo, realizam uma pesquisa com 1.300 funcionários de agências estaduais acerca da influência de alguns atores, como grupos e associações profissionais. Golden (1995), por sua vez, analisa os comentários enviados por grupos de interesse a propostas de regulamentação de agências federais, o que lhe

⁵⁰ “Há, no entanto, um corpo relativamente pequeno de literatura que se concentra mais exclusivamente nas interações entre grupos de interesse e agências. Muito disso está relacionado a uma literatura maior e mais geral sobre regulamentação e implementação. Tal como acontece com a literatura do subsistema, muitos dos trabalhos mais proeminentes nesta área consistem em peças teóricas e modelos de comportamento de agência de grupo (por exemplo, Herring 1936; Bernstein 1955; McConnell 1966; Lowi 1969; Stigler 1971; Posner 1974; Peltzman 1976; Bendor e Moe 1985; Wilson 1989; Banks e Weingast 1992) ou estudos de caso (por exemplo, Selznick 1949 na Tennessee Valley Authority; Huntington 1952 na Interstate Commerce Commission; Mansfield 1980 na Federal Maritime Commission; Culhane 1981 em terras públicas; Chubb 1983 sobre política energética; Moe 1986 sobre o National Labor Relations Review Board; Scholz e Wei 1986 sobre a Occupational Safety and Health Administration; e Rothenberg 1994 sobre regulamentação de caminhões)” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 144, tradução nossa).

possibilitou determinar a quantidade e os tipos de grupos que participaram desses procedimentos, bem como analisar o conteúdo dos argumentos apresentados. Já Hojnacki et al. (2012) ressaltam que estudos relativos à influência de interesses organizados na burocracia são ainda raros, embora tenham se tornado mais frequentes nos últimos anos, como pode ser encontrado em Drope e Hansen (2004), Kelleher e Yackee (2006) e Yackee e Yackee (2006).

Na literatura nacional, as análises existentes são relativas a programas específicos, caso do estudo de Frassão (2017) sobre as deliberações decorrentes do Plano Brasil Maior que afetaram, entre 2011 e 2014, diferentes setores organizados. Os resultados encontrados pela autora indicam “que variáveis ligadas ao *lobbying* são essenciais para o sucesso do setor, e que a atividade de ação política empresarial faz diferença” (FRASSÃO, 2017, p. 6).

As agências reguladoras são o objeto predominante nos estudos da área. Nesse sentido, Silva (2012, p. 989) indaga a quais interesses as audiências públicas da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) servem, encontrando resultados que apontam “uma sutil sobreposição dos interesses das empresas reguladas pela agência em contraposição aos interesses dos consumidores”. Baird e Fernandes (2014), por sua vez, concentram-se na análise do impacto da ação de grupos de interesse junto a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Os resultados mostram que, apesar do poder da comunidade empresarial e da força verificada em sua participação, a qualidade técnica do comentário realizado durante audiências públicas é o principal fator para explicar a taxa de incorporação do comentário no texto das regulações. Já Baird (2016) analisa a atuação de grupos empresariais diante da regulação da publicidade de alimentos proposta pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). O autor indica que outras arenas políticas foram acionadas ao longo do processo, como o Congresso Nacional, o Poder Judiciário e a Advocacia-Geral da União (AGU). Os resultados assinalam a força do empresariado, o que levou a consideráveis alterações na regulação promulgada pela agência em comparação à proposta inicialmente apresentada pela Anvisa. Por fim, Baird (2017, p. 243) estuda a política de regulação conduzida pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), destacando, entre seus achados, que “as relações entre a ANS e o empresariado têm se expandido, assim como a ocupação de diretorias por representantes do setor regulado ou por figuras de corte liberal é maior do que em períodos anteriores”. Todavia, segundo o autor, até o momento, essas alterações na composição da diretoria colegiada da agência não levaram a modificações em seu direcionamento, no sentido de favorecer o empresariado por meio de regulações mais flexíveis.

Vale ressaltar que a disponibilização pela CGU, em 2022, da plataforma e-Agendas passa a oferecer uma grande oportunidade de estudos acerca da atuação de interesses

organizados junto ao Poder Executivo, uma vez que publiciza e consolida informações relacionadas aos compromissos de agentes públicos. Como já destacado, este trabalho mobiliza como uma de suas fontes de dados a plataforma e-Agendas, o que possibilitará ampliar o conhecimento acerca das organizações que atuam junto a tomadores de decisão do Executivo.

1.4.2 Poder Legislativo

O Legislativo é o poder que tem recebido a maior atenção dos estudiosos que assumem as atividades de *lobbying* como objeto de pesquisa, tanto nos Estudos Unidos (HOJNACKI et al., 2012) quanto no Brasil. Nownes (2006) apresenta dados de entrevistas com lobistas que indicam que a arena legislativa é o principal alvo do *lobbying* e que esses atores se envolvem constantemente na participação em audiências, assim como no contato direto com parlamentares. Segundo o autor, duas são as razões para essa relevância: o expressivo poder no que se refere às políticas públicas e a acessibilidade desse poder.

Aspecto destacado nos trabalhos que focalizam o Legislativo é a relevância do sistema comissional⁵¹, para onde se dirige parte expressiva da atividade de grupos de interesse (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011; CESÁRIO, 2016). “Atuando diretamente nos trabalhos desempenhados por esses colegiados, são encontrados os mais variados tipos de grupos de pressão exercendo ações de influência e defesa de interesses dos seus associados” (ZAMPIERI, 2013, p. 122). Vale destacar que, por sua centralidade no processo decisório, as comissões são arenas de atuação altamente relevantes para atores que procuram exercer influência. As percepções de grupos de interesse corroboram a importância do sistema comissional (SANTOS et al., 2017; RESENDE, 2019), sinalizando que, no Legislativo, são as comissões uma porta de entrada importante para os interesses.

Na mesma direção, Anastasia e Nunes (2006) apontam que as comissões se configuram como as principais instâncias de deliberação no Legislativo, proporcionando, em função de sua especialização temática, ganhos informacionais aos legisladores. Ainda, Groseclose e King (2001, p. 3), ao apresentarem as teorias acerca do papel das comissões, ressaltam que há, no

⁵¹ Há vasta literatura internacional que aborda o papel das comissões (*committees*), as quais são situadas em distintos modelos teóricos e em interface com diferentes instituições políticas. São dimensões centrais em abordagens que utilizam custos de transação e teoria da delegação, para explicar, entre outros resultados, a influência da oposição no processo decisório (POWELL, 2000; STROM, 1990); as mudanças realizadas em projetos de leis ministeriais, ao longo da revisão parlamentar, por partidos da própria coalizão governamental (MARTIN; VANBERG, 2005); e a decisão do Legislativo acerca de delegar para uma agência do Executivo ou fazer a política internamente (EPSTEIN; O’HALLORAN, 1997).

escopo da teoria informacional, a seguinte visão: “a committee is better informed about the consequences of a policy than the full membership of the House or Senate”⁵².

Assim, vale assinalar a aplicação da teoria informacional para o caso brasileiro empreendida por Santos e Almeida (2011). Os autores sugerem que, em grande medida, o trabalho das comissões do Legislativo consiste na produção e disseminação de informação, vista como insumo indispensável ao processo de tomada de decisão. Santos e Canello (2016), por sua vez, chamam a atenção para o fato de que a literatura sobre o Congresso Nacional se desdobra predominantemente nas perspectivas distributivista e partidária. Com foco na produção endógena de *expertise* na Câmara dos Deputados, por meio da consultoria legislativa, os autores afirmam que é relevante o papel informativo exercido pelas comissões permanentes no processo decisório de políticas públicas.

Frente a esse debate, Almeida (2015, p. 49) chama a atenção para outro aspecto,

[...] que é a desvantagem informacional do Congresso vis-à-vis o Executivo na avaliação de políticas públicas (Santos e Almeida, 2011). Historicamente, e em função da postura reativa anteriormente assumida pelo Congresso, o Executivo sempre se constituiu na principal fonte de informação dos parlamentares quando se tratava de avaliar propostas de políticas públicas. O uso intenso daqueles mecanismos de abreviação do processo legislativo, por sua vez, fazia com que os parlamentares tivessem acesso apenas às informações que o governo achava conveniente compartilhar. Com o Congresso assumindo postura mais proativa na formulação de políticas públicas, coloca-se a questão de em que medida ele está capacitado e os seus membros interessados na coleta e produção independente de informação.

Diante desse cenário, representantes de interesses organizados, dada sua *expertise* em áreas específicas, podem ser considerados como importantes agentes informacionais. Nessa relação, o grupo de interesse e o tomador de decisão podem ganhar, uma vez que o primeiro aumenta a possibilidade de influenciar o processo decisório e o segundo, considerando a *expertise* do grupo, pode receber maiores informações.

Acerca da temática da atuação de interesses organizados no Poder Legislativo, a literatura aponta, de forma geral, que se trata de um espaço de atuação política cada vez mais disputado (ARAGÃO, 1994; DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2014). Espaço esse que se revigora com o processo de redemocratização, uma vez que “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” (ARAGÃO, 1994, p. 21-22).

⁵² “Uma comissão está mais bem informada sobre as consequências de uma política do que o conjunto de membros da Câmara ou do Senado” (GROSECLOSE; KING, 2001, p. 3, tradução nossa).

Tomando o Legislativo como objeto, alguns estudos apresentam uma visão mais global e outros debruçam-se sobre arenas legislativas específicas. Acerca dos primeiros, destaca-se os mapeamentos de interesses organizados realizado por Aragão (1996), que consegue identificar a atuação, durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-88), de quase 400 grupos de pressão, representantes de trabalhadores, empresários, governo e outros setores da sociedade. O autor chega a falar em uma “grande ‘festa cívica’” (ARAGÃO, 1996, p. 160). Cesário (2016), por sua vez, estuda a participação de grupos de interesse em audiências públicas e seminários do Congresso Nacional, encontrando uma população diversificada, embora tenha sido observado um subconjunto de atores com relações mais intensas entre si e com os demais. Já Resende (2022), assumindo a Câmara dos Deputados como objeto, mais especificamente as audiências públicas das comissões permanentes, identifica a presença de 3.675 interesses organizados diferentes, entre 2007 e 2015.

Outro esforço, nessa direção, é realizado por Santos e Baird (2019), que, analisando o cadastro de grupos de interesse e assessores parlamentares da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, observam uma ampliação da atuação de interesses organizados: o crescimento vai de 47 grupos cadastrados no biênio 1983/1984 a 436 no biênio 2015/2016. Segundo os autores, as mudanças institucionais pelas quais passou o Parlamento brasileiro afetaram, além das relações entre Executivo e Legislativo, os relacionamentos que se estabelecem com os interesses organizados.

Entre as análises direcionadas a arenas específicas, Vieira (2009) se volta à participação em audiências públicas da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, no período de 2000 a 2007. Entre os resultados, destacam-se a elevada participação de organizações governamentais, a existência de audiências públicas de caráter local e um cenário que dificulta a ocorrência de deliberação entre distintos pontos de vista. Resende (2017), por sua vez, tem como foco as audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)⁵³ da Câmara dos Deputados, entre 2007 e 2012. Os dados indicam acentuada presença de organizações estatais, sobretudo do Poder Executivo, além de considerável participação da sociedade civil. Também Ribeiro (2015) investiga uma comissão permanente da Câmara dos Deputados: a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP)⁵⁴, entre 2006 e 2014. Os resultados mostram que

⁵³ Em 2023, a CCTCI foi extinta, dando lugar a duas novas comissões: Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação (CCTI) e Comissão de Comunicação (CCOM).

⁵⁴ Em 2023, a CTASP foi extinta, dando lugar a duas novas comissões: Comissão de Trabalho (CTRAB) e Comissão de Administração e Serviço Público (Casp).

organizações da sociedade civil, com destaque para as sindicais, e as do Poder Executivo registraram a maior participação nas audiências públicas.

Outros trabalhos podem, ainda, ser destacados, entre os quais está o de Teixeira (2012), que toma como objeto as audiências públicas realizadas pela Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR)⁵⁵ da Câmara dos Deputados, durante a 53ª legislatura. Na visão da autora, esses eventos promoveram a participação de representantes da sociedade civil, atendendo o que idealizara o legislador constituinte. No entanto, o esvaziamento de público e de parlamentares e os poucos resultados produzidos são apontados como aspectos críticos do funcionamento das audiências públicas. Barros, Monteiro e Santos (2018), por sua vez, tomam como objeto a dinâmica das audiências públicas interativas promovidas pela Câmara dos Deputados, entendidas como um mecanismo de interação com a sociedade civil, com a manifestação de representantes de entidades e de movimentos sociais, além de cientistas, autoridades dos demais poderes. Os autores registram um crescente interesse dos cidadãos e dos parlamentares pelo formato de audiências públicas interativas.

Já Troiano (2017) avalia as interações entre empresários e parlamentares em audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, entre 2001 e 2010. A autora analisa as notas taquigráficas desses eventos e observa que os empresários têm seus interesses legitimados a partir da participação na arena legislativa. Outro achado importante refere-se a quem participa das audiências públicas que discutem projetos de lei: de 645 convidados, 303 eram empresários.

Albrecht (2019) analisa o *lobbying* em torno das políticas de direitos autorais, com foco em uma comissão especial da Câmara dos Deputados, procurando identificar os principais grupos de interesse no campo. Os resultados indicam que o conflito está centrado entre dois grupos de grande porte econômico – a indústria de conteúdo e os usuários comerciais – enquanto outros atores encontram-se sub-representados na esfera pública, sobretudo autores e artistas menos populares e usuários finais.

Discussão relevante é proposta por Coen e Katsaitis (2019b), que afirmam que o conjunto de procedimentos utilizados pelas comissões do Parlamento Europeu impacta diretamente no tipo de grupo de interesse que vai se mobilizar no âmbito de sua jurisdição. Dessa forma, “a group’s organizational structure and it’s public or private character determine

⁵⁵ Em 2013, essa comissão passa a ser denominada Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra). Já em 2023, essa comissão foi extinta, dando lugar a duas novas comissões: Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (Cindre) e Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPOVOS).

the legitimacy (input or output) that it carries to the policy-making process” (COEN; KATSAITIS, 2019b, p. 279)⁵⁶. Nessa direção, para o caso brasileiro, Santos et al. (2021), analisando a atuação de grupos de interesse em audiências públicas das comissões da Câmara dos Deputados, demonstram que são distintas as dinâmicas de participação em cada arena. Nas palavras dos autores,

em ambientes como a CTASP, empresários perdem protagonismo para as centrais sindicais de trabalhadores e para os poderosos sindicatos de servidores públicos. O protagonismo dos grupos empresariais, entretanto, se verifica em comissões relevantes para a atividade econômica, como a CDEICS [Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços]⁵⁷ e a CFT (SANTOS et al., 2021, p. 42).

Outro debate relevante diz respeito às diferenças na atuação dos representantes de interesse organizado nas duas Casas Legislativas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Santos et al. (2017) enfrentam essa discussão, mostrando, a partir dos resultados de um *survey* com representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, que 59,6% dos respondentes afirmam atuar igualmente em ambas as Casas, enquanto 38,6% se concentram mais na Câmara dos Deputados. Essa atuação equilibrada destaca a importância das duas arenas no processo legislativo brasileiro, uma vez que praticamente todas as proposições relevantes devem ser aprovadas em ambas. No entanto, muitos respondentes focam mais na Câmara dos Deputados, o que pode ser explicado por duas razões: a tramitação da produção legislativa iniciada pelo Poder Executivo começa sempre na Câmara, e o maior número de deputados resulta em mais proposições e oportunidades para os grupos de interesse.

Santos et al. (2017) destacam outros dois resultados. O primeiro é que a maioria dos respondentes indica que é mais fácil exercer influência na Câmara do que no Senado, embora um número significativo afirme que a facilidade de obter resultados positivos é igual em ambas as Casas. O segundo é que a maioria dos respondentes utiliza estratégias diferentes na Câmara dos Deputados e no Senado, o que se deve às seguintes razões, na percepção dos participantes da pesquisa: (1) o acesso é mais fácil na Câmara; (2) a Câmara oferece mais oportunidades de apoio às demandas dos grupos de interesse devido à sua representação mais ampla; (3) os

⁵⁶ “A estrutura organizacional de um grupo e seu caráter público ou privado determinam a legitimidade (input ou output) que ele carrega para o processo de formulação de políticas” (COEN; KATSAITIS, 2019b, p. 279, tradução nossa).

⁵⁷ Em 2023, a CDEICS foi extinta, dando lugar a duas novas comissões: Comissão de Desenvolvimento Econômico (CDE) e Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CICS).

senadores e suas assessorias são mais qualificados; e (4) os senadores são mais independentes e conservadores, sendo menos influenciáveis que os deputados.

1.4.3 Poder Judiciário

Acerca dos estudos sobre o Judiciário, Caldeira e Wright (1988) tomam como objeto a participação de interesses organizados como *amicus curiae* na Suprema Corte dos Estados Unidos e apontam seu impacto na pauta do plenário. Em outro trabalho, de 1990, os autores abordam o mesmo tema sob a perspectiva da descrição dessas organizações e concluem que a Suprema Corte é acessível a um conjunto diversificado de interesses organizados em diferentes estágios de decisão. Há, ainda, outros estudos que consideraram o impacto de *amicus curiae* nas decisões da Suprema Corte (SPRIGGS; WAHLBECK, 1997; HANSFORD, 2004; COLLINS, 2007) e a influência de grupos em nomeações judiciais (CALDEIRA; WRIGHT, 1998).

No que se refere ao caso brasileiro, é possível observar um protagonismo crescente do Judiciário (MENDES, 2019). Nesse sentido, Marona e Barbosa (2018) apontam a centralidade das instituições jurídicas e judiciárias na democracia brasileira e registram a construção do discurso da criminalização do combate à corrupção. Apesar desse protagonismo, são raros os estudos acerca da atuação de interesses organizados no âmbito desse poder. Marona e Rocha (2017, p. 149) direcionam sua atenção para as audiências públicas realizadas pelo STF, afirmando que “[n]o que se refere aos ganhos informacionais proporcionados pelas APs [audiências públicas] não resta nenhuma dúvida sobre seu potencial. Ao longo dos trabalhos, os participantes contribuíram para a abordagem do tema a partir de diversas perspectivas”⁵⁸. Deve-se ressaltar que as autoras se preocupam, em grande medida, em verificar a capacidade de as audiências públicas ampliarem o caráter deliberativo do STF e fomentarem o diálogo com atores estatais e societais.

Carvalho et al. (2016), por sua vez, debruçam-se sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), assumindo-as como uma forma de interação entre grupos de pressão e o STF. Os autores mostram que grupos com mais recursos e aqueles melhor posicionados institucionalmente no Estado conseguem resultados mais expressivos, apontando também que a judicialização do conflito de interesses, ainda que tenha baixa probabilidade de êxito, é uma importante estratégia.

⁵⁸ As autoras, entretanto, não comparam o conteúdo das audiências com os votos dos ministros, o que seria fundamental para se avaliar a efetividade do aporte informacional.

Já Silva et al. (2022) assumem como objeto de análise as audiências públicas realizadas pelo SFT, destacando que elas constituem uma importante oportunidade para que atores sociais possam buscar influenciar questões examinadas pela Corte. O autor chega a resultados que mostram que as organizações da sociedade civil são o principal conector nos eventos estudados e ressalta o papel dos tribunais ao, por exemplo, catalisarem agendas públicas, atribuindo maior relevância a determinadas questões e criando oportunidades para que alguns atores possam se mobilizar em torno da causa.

Apresentado o debate que perpassa a atuação de interesses organizados nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a seção seguinte se debruça sobre a abordagem de análise de redes sociais e sua aplicação ao estudo do *lobbying*.

1.5 Redes de interesse organizados

Acerca da utilização da análise de redes sociais⁵⁹, Figueiredo e Richter (2014) ressaltam o uso de registros de lobistas em diversas pesquisas, destacando a construção de mapas que permitem identificar redes de *lobbying*, com ênfase em medidas de conectividade, proximidade e centralidade de lobistas e grupos de interesse. Um desses trabalhos é de LaPira, Thomas III e Baumgartner (2014), no qual, diante de um amplo conjunto de dados gerados a partir de relatórios do *Lobbying Disclosure Act* (LDA), o sistema de grupos de interesse atuando em Washington é concebido como uma complexa rede de lobistas. Entre os principais resultados, os autores observaram a existência de dois distintos mundos: “the first world, where most lobbying attention is directed, is one in which we see a great deal of interconnectedness and interest diversity. The second world, home to an overwhelming majority of policy domains, cultivates niche lobbying and policy balkanization” (LAPIRA; THOMAS III; BAUMGARTNER, 2014, p. 236)⁶⁰. Ademais, uma literatura crescente tem associado padrões de inserção na rede de relacionamentos à influência de agentes sociais (PAPPI; HENNING, 1998). Há, ainda, trabalhos que utilizam a estrutura e a posição dos nós de uma rede como sinalizadores de desempenho (BORGATTI et al., 2009) e que ressaltam a relação entre a

⁵⁹ O método de análise de redes sociais também tem sido mobilizado em estudos que têm como objeto doações eleitorais de grupos de interesse. Koger e Victor (2009) e McClurg e Phillips (2011) são exemplos.

⁶⁰ “O primeiro mundo, onde a maior parte da atenção do *lobbying* é direcionada, é aquele no qual vemos uma grande quantidade de interconexão e diversidade de interesses. O segundo mundo, lugar da maioria esmagadora de domínios políticos, cultiva um nicho de *lobbying* e a balcanização de políticas” (LAPIRA; THOMAS III; BAUMGARTNER, 2014, p. 236, tradução nossa).

reputação de influência do grupo e sua posição estrutural na rede de interesses organizados (HEANEY, 2014).

A abordagem relacional é mobilizada, ainda, em muitos estudos que versam sobre as coalizões de grupos de interesse, apontadas como canais pelos quais fluem informações relevantes (BOX-STEFFENSMEIER; CHRISTENSON, 2014). Nessa perspectiva, a centralidade de um interesse organizado na rede da coalizão é uma importante vantagem, já que, em geral, trata-se de um ator com mais informações (BOX-STEFFENSMEIER; CHRISTENSON, 2014). Sobre esse aspecto, existem trabalhos que analisam as medidas de centralidade e como elas impactam o fluxo informacional da rede (BURT, 2001; CARPENTER; ESTERLING; LAZER, 1998). Lazer (2011), ainda, chama a atenção para o fato de que uma rede, pela qual circulam informações e influência, pode ter efeitos políticos diversos a depender de sua estrutura, ao passo que grupos podem ter capacidades diferenciadas conforme seu padrão de inserção.

Binderkrantz e Christiansen (2011) tomam como objeto de estudo conselhos e comissões no Executivo dinamarquês que contam com a representação de grupos de interesse. Segundo os autores, por meio dessas arenas, os grupos têm acesso privilegiado à tomada de decisões e oportunidade de influenciar a política. Nesse sentido, ao participar de um conselho ou de uma comissão, o grupo estabelece relações com outros grupos, constituindo uma rede de influência corporativa. Sobre esse aspecto, os autores destacam:

From a network perspective, relations to other actors are of particular importance. The network perspective asserts that power is essential relational. Rather than being an asset of an individual or a group, power is seen as an aspect of actual or potential interactions between actors (Knoke 1990: 1). Even if network analysis is based on the measurement of individuals or groups holding positions, it is assumed that power is inherently relational (Poza et al. 2011: 191). Power is not an asset; power is exercised in a relation between two or more actors; directly or indirectly (BINDERKRANTZ; CHRISTIANSEN, 2011, p. 4)⁶¹.

Hojnacki et al. (2012, p. 389) ressaltam, entre os trabalhos analisados em sua revisão da literatura, aqueles que mobilizaram a abordagem de redes:

⁶¹ “Do ponto de vista da rede, as relações com outros atores são de particular importância. A perspectiva da rede afirma que o poder é essencialmente relacional. Em vez de ser um ativo de um indivíduo ou de um grupo, o poder é visto como um aspecto das interações reais ou potenciais entre os atores (Knoke 1990: 1). Mesmo que a análise de redes se baseie na medição de indivíduos ou grupos que ocupam posições, assume-se que o poder é inerentemente relacional (Poza et al. 2011: 191). O poder não é um ativo; o poder é exercido numa relação entre dois ou mais atores; diretamente ou indiretamente” (BINDERKRANTZ; CHRISTIANSEN, 2011, p. 4, tradução nossa).

The 11 studies that examine how coalitions and networks affect the participation and policy making activities of organizations focus primarily on one of three coalition-related conditions: how membership in an alliance affects organizations' contact with policy makers (Hojnacki & Kimball 1998, 1999, 2001; Holyoke 2003; Holyoke et al. 2007), how organizations' interactions with others are affected by the characteristics of their collaborative relationships or network positions (Hojnacki 1997, 1998; Carpenter et al. 2004; Leach & Sabatier 2005), or how experience with coalitions or other associations facilitates participation in alliances or organizations (Hojnacki 1997, Hula 1999, Crowley & Skocpol 2001). Overall, these studies provide solid evidence that organizations' advocacy behavior is very much affected by their interactions with others and the nature of the associational ties they share. Newly emerging work (much of which is not included in our sample) that explicitly analyzes organizations' network affiliations, including the strength of their ties within broader partisan networks (Heaney 2006; Heaney & Rojas 2008, 2011; Koger et al. 2009, 2010), has the potential to contribute important information to a systematic understanding of groups' policy-making activities. Similarly constructive are studies that consider both organizations and policy makers as collaborators in advocacy (Mahoney 2008, Baumgartner et al. 2009)⁶².

Vieira (2017, p. 123), por sua vez, apresenta uma teoria de redes para a política pública, indicando, ao analisar duas políticas estadunidenses, que

This research presents a different view of lobbying through a kind of policy analysis that is relevant for understanding governance and how policy networks influence policy outputs. [...] In this way, the conceptualization of policy process, issues, stakeholders and relational ties provide the needed sounder concepts to empirical research. Both mortgage and agriculture cases showed that governing through policy networks is an important form of exercising political power in our network society, and the inclusion/exclusion of stakeholders representing rival or competing interests in Congress' hearings can be an effective way to predict legislative outputs⁶³.

⁶² “Os 11 estudos que examinam como as coalizões e redes afetam as atividades de participação e *policy-making* das organizações concentram-se, principalmente, em uma das três condições relacionadas à coalizão: como a afiliação em uma aliança afeta o contato das organizações com os formuladores de políticas (Hojnacki & Kimball 1998, 1999, 2001; Holyoke 2003; Holyoke et al. 2007), como as interações entre organizações são afetadas pelas características de suas relações colaborativas ou posições na rede (Hojnacki 1997, 1998; Carpenter et al. 2004; Leach & Sabatier 2005), ou como a experiência com coalizões ou outras associações facilita a participação em alianças ou organizações (Hojnacki 1997, Hula 1999, Crowley & Skocpol 2001). No geral, esses estudos fornecem evidências sólidas de que o comportamento de *advocacy* das organizações é muito afetado por suas interações com outras organizações e pela natureza dos laços associativos que compartilham. Recentemente, trabalhos emergentes (muito do que não está incluído em nossa amostra) que analisam explicitamente as afiliações de rede das organizações, incluindo a força de seus laços dentro de redes partidárias mais amplas (Heaney 2006; Heaney & Rojas 2008, 2011; Koger et al. 2009, 2010), têm o potencial de contribuir com informações importantes para uma compreensão sistemática das atividades de *policy-making* dos grupos. Da mesma forma construtiva são os estudos que consideram as organizações e os tomadores de decisão como colaboradores em *advocacy* (Mahoney 2008, Baumgartner et al. 2009)” (HOJNACKI et al., 2012, p. 389, tradução nossa).

⁶³ “Esta pesquisa apresenta uma visão diferente do *lobbying* através de um tipo de análise política que é relevante para a compreensão da governança e como as redes de políticas influenciam os resultados das políticas. [...] Dessa forma, a conceituação do processo de políticas, *issues*, partes interessadas e laços relacionais fornecem os conceitos mais sólidos necessários para a pesquisa empírica. Tanto o caso das hipotecas quanto o da agricultura mostraram que governar através de redes de políticas é uma forma importante de exercer poder político em nossa sociedade em rede, e a inclusão/exclusão de partes interessadas representando interesses rivais ou concorrentes nas audiências do Congresso pode ser uma maneira eficaz de prever resultados legislativos” (VIEIRA, 2017, p. 123, tradução nossa).

Em uma análise do caso brasileiro, Cesário (2016) procura mapear as relações que se estabelecem nas redes de grupos de interesse no Congresso Nacional. Sua análise não se limita a uma arena específica do Legislativo, retratando as participações ocorridas em audiências públicas e seminários realizados por todas as comissões do Congresso Nacional nos anos de 2011 e 2012. Seus resultados apontam para a existência de uma população de grupos de interesse altamente diversificada, observando, entretanto, um subconjunto de atores com relações mais intensas entre si e com os demais, o que é identificado como maior influência.

Vieira e Schwartz (2021, p. 17), também tendo como objeto o Legislativo brasileiro, afirmam: “apesar de algumas entidades de interesses econômicos terem participado mais frequentemente e serem mais centrais na rede, há um maior número de entidades sociais, o que evidencia uma participação equilibrada entre esses dois interesses”. Os autores observam, ainda, a formação de muitos *clusters*, o que indica a atuação de grupos de interesse ao redor de temas específicos, representados pelas comissões. Confederações empresariais e centrais sindicais ocupam o centro da rede e atuam como pontes entre os clusters temáticos. Costa (2021), por sua vez, estuda as estratégias dos grupos de interesse das áreas da educação, da saúde e do trabalho durante a Assembleia Constituinte de 1987-88. A partir de informações constantes das transcrições dos debates e em documentos produzidos por esses grupos, o autor reconstituiu a ocorrência de relações e, com isso, mobilizou a análise de redes sociais com vistas a identificar a centralidade dos interesses organizados.

Diante desse contexto, esta tese toma como objeto um conjunto de eventos, os quais são capazes de levar aos agentes políticos novas informações, o que pode, por conseguinte, alterar o curso de decisões. Por meio desses eventos, os mais variados interesses da sociedade e do governo interagem e se articulam (SILVA, 2012), havendo diversos atores presentes e atuantes. Torna-se possível, nesses espaços, estabelecer interações com outros atores, a citar deputados, servidores do Executivo e representantes de outros interesses organizados. Dessa forma, como parte do mesmo ambiente político, grupos de interesse estabelecem relações, formando, assim, uma ampla rede (CESÁRIO, 2016). O mapeamento dessas interações permite ao presente trabalho direcionar sua atenção para o que denomina redes de interesses organizados, isto é, para as estruturas que se formam entre organizações representantes de interesses organizados e as arenas decisórias que são alvos da atuação desses atores.

O conceito de redes de interesses organizados aqui apresentado assume que o acesso a essas redes, ou *policy networks*, está associado a oportunidades de participação no processo decisório e, por conseguinte, a oportunidades de trocar recursos e informações, e de constituir acordos coletivos e coalizões. A informação, portanto, é um elemento relacional das redes de

interesses organizados. Parte-se da premissa de que a participação e a não participação de determinados atores no debate pode influenciar os rumos do processo decisório. A expectativa é que, dada a possibilidade de presença e atuação em arenas decisórias, atores mais inseridos nas redes tenham maiores oportunidades de contar com recursos e informações, diferentemente daqueles atores que possuem restrições de acesso.

1.6 Acesso e influência nas redes de interesses organizados dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: uma perspectiva integrada para a análise do *lobbying*

A influência exercida por representantes de interesses organizados é tema central de análise na Ciência Política, com destaque para duas estratégias principais: o financiamento de campanhas eleitorais e as atividades de *lobbying*. Esta tese assume como objeto o *lobbying*, entendido enquanto a defesa de interesses junto a tomadores de decisão em políticas públicas (MANCUSO; GOZETTO, 2011). Nessa perspectiva, diferentes atores atuam em arenas políticas visando apresentar e defender suas demandas, o que pode influenciar diretamente o processo decisório. Esses atores são aqui designados como interesses organizados (SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986), conceito abrangente que contempla organizações e instituições que estabelecem interações com o poder público.

Essas organizações empregam variadas estratégias de pressão. Vale ressaltar que, para grande parte das ações desenvolvidas por representantes de interesses organizados, não há informações disponíveis, o que impede a sua utilização enquanto objeto de estudo empírico para o caso brasileiro. Neste trabalho, os dados mobilizados referem-se, em grande monta, à apresentação de demandas aos tomadores de decisão, no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na esfera da União.

A informação ocupa um papel central nas relações que se desenvolvem, funcionando como “matéria-prima” no contato com tomadores de decisão (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 63). Nesse contexto, informações técnicas e políticas sobre as consequências de decisões em pauta tornam-se recursos essenciais. Segundo Grossman e Helpman (2001), o *lobbying* pode tanto persuadir decisores não alinhados quanto fornecer subsídios estratégicos àqueles já alinhados. Klüver (2013) amplia essa visão ao propor que o *lobbying* é uma relação de troca em que grupos de interesse buscam influenciar políticas, enquanto instituições demandam informações relevantes, apoio público e recursos econômicos.

Em regimes democráticos, como o Brasil, o *lobbying* desempenha um papel significativo no processo de tomada de decisão, ao oferecer informações especializadas que

podem alterar o curso das políticas públicas. Representantes de interesses organizados, dada sua *expertise*, são agentes informacionais importantes, beneficiando tanto os tomadores de decisão, que recebem subsídios valiosos, quanto os grupos de interesse, que aumentam suas chances de influenciar os resultados políticos.

Para se discutir a atuação de interesses organizados, um debate central refere-se à relação entre acesso e influência. A perspectiva adotada reconhece que acesso não é equivalente de influência (CHALMERS, 2011); entretanto, considera que aquele é um antecedente fundamental desta (WRIGHT, 1996). Contatos diretos com tomadores de decisão ou seus intermediários oferecem vantagens competitivas, ampliando as possibilidades de sucesso nas reivindicações. Um exemplo disso é a participação em eventos oficiais ou a realização de reuniões com altos funcionários públicos, práticas que refletem certo grau de influência. Conforme Cesário (2016, p. 10), “a influência também pode ser mensurada por meio das relações sociais”.

Nesse sentido, o conceito de ecologia dos interesses organizados ilumina as relações entre atores e os complexos ambientes institucionais em que operam. Essa perspectiva destaca tanto as interações de cooperação quanto as disputas por recursos e espaço político, considerando a interdependência entre grupos de interesse e as condições contextuais que moldam sua influência.

A partir dessa abordagem, este estudo busca compreender a atuação de interesses organizados no Brasil, mapeando organizações presentes nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Decisões políticas impactam grupos e indivíduos de maneira desigual, sendo natural que esses atores procurem influenciá-las. Contudo, aqueles que não conseguem acessar as arenas decisórias enfrentam limitações em sua capacidade de defender demandas, enquanto outros possuem maior sucesso em fazer valer seus interesses, como destaca Graziano (1997). É fundamental, portanto, identificar quem faz *lobbying* no Brasil.

Thomas e Gozetto (2014) afirmam que, desde a redemocratização, houve um aumento no número e na diversidade de interesses representados em Brasília, assim como na sofisticação das estratégias empregadas. No entanto, ainda são escassos os estudos que identificam detalhadamente esses atores, suas redes de influência e que lancem luz para o sistema político de forma abrangente. Propõe-se, dessa forma, uma perspectiva integrada de análise, a qual considera múltiplos domínios de políticas públicas, alinhando-se a tendências observadas por Hojnacki et al. (2012) na literatura norte-americana.

Nesse sentido, a análise de redes sociais surge como ferramenta essencial para mapear a dinâmica de atuação dos interesses organizados. Figueiredo e Richter (2014) destacam que

mapas de *lobbying*, baseados em registros de lobistas, permitem identificar redes de influência por meio de medidas como conectividade, proximidade e centralidade. O conceito de redes de interesses organizados é, assim, empregado para investigar como o acesso a essas redes facilita a troca de recursos, a formação de coalizões e a construção de acordos coletivos.

Diante desse cenário, esta tese propõe o desenvolvimento de um indicador de influência baseado no acesso, com foco nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A expectativa é que atores mais inseridos em redes de interesses organizados tenham maior capacidade de mobilizar recursos e influenciar decisões, enquanto aqueles com menor acesso enfrentem restrições significativas. Assim, compreender e mapear essas redes torna-se fundamental para o estudo do sistema político brasileiro e para o debate sobre a relação entre acesso, informação e influência na formulação de políticas públicas. Ademais, com a realização do estudo acerca da ecologia dos interesses organizados no Brasil, este trabalho procura contrapor os resultados empíricos – especialmente o *ranking* do indicador de influência baseado em acesso – com as percepções de diferentes atores acerca do fenômeno da influência, mensuradas a partir de resultados inéditos de *surveys* com deputados federais e com a população brasileira, bem como de resultados de *surveys* conduzidos junto a profissionais de relações institucionais e governamentais.

2 INTERESSES ORGANIZADOS NOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO

Como discutido no capítulo anterior, é desafiadora a tarefa de se delinear a ecologia dos interesses organizados que atuam junto aos tomadores de decisão. Para o caso brasileiro, as dificuldades são notórias e envolvem a ausência de cadastros ou registros consolidados tanto de profissionais quanto de organizações que desenvolvem atividades de *lobbying*. Diante desse contexto, pesquisadores da área têm empreendido estratégias diversas, especialmente estudos de caso, o que impede a compreensão do fenômeno de maneira ampliada e sistêmica.

Entre as fontes de dados mais utilizadas para o estudo da atuação de interesses organizados no Brasil, notadamente na perspectiva de se identificar as organizações atuantes, podem ser destacadas as seguintes: cadastro de grupos de interesse e assessores parlamentares da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados (ARAGÃO, 1994; SANTOS, 2014; SANTOS; BAIRD, 2019), registro de participações em eventos, como audiências públicas e seminários do Poder Legislativo (SILVA, 2012; CESÁRIO, 2016; VIEIRA, 2009; RESENDE, 2017, 2018, 2022; RIBEIRO, 2015; TROIANO, 2017), registro de apresentações de demandas e sugestões no âmbito das agências reguladoras (BAIRD; FERNANDES, 2014) e registro de agendas com tomadores de decisão (CESÁRIO, 2022).

Vale ressaltar que a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), que identifica a atividade econômica exercida por um negócio, apresenta uma divisão, dentro da seção S – Outras atividades de serviços –, que pode auxiliar no mapeamento de organizações que atuam na defesa de interesses organizados. O quadro 1 elenca os grupos, as classes e as subclasses que integram a divisão 94 da CNAE – Atividades de organizações associativas.

A referida divisão “compreende as atividades das organizações associativas que representam os interesses de grupos especiais ou que defendem ideias e causas diante da opinião pública” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2025). Essas atividades encontram-se agrupadas conforme as suas finalidades: as voltadas para os interesses dos empregadores, dos grupos de profissionais, da comunidade científica, dos empregados, de grupos religiosos, políticos, culturais, entre outros. Assim, a estrutura da CNAE conta, entre as organizações associativas, com quatro grupos: (1) Atividades de organizações associativas patronais, empresariais e profissionais; (2) Atividades de organizações sindicais; (3) Atividades de associações de defesa de direitos sociais; e (4) Atividades de organizações associativas não especificadas anteriormente.

Quadro 1 – Estrutura da CNAE: Atividades de organizações associativas

| | |
|-----------|---|
| Divisão | 94 ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÕES ASSOCIATIVAS |
| Grupo | 94.1 Atividades de organizações associativas patronais, empresariais e profissionais |
| Classe | 94.11-1 Atividades de organizações associativas patronais e empresariais |
| Subclasse | 9411-1/00 Atividades de organizações associativas patronais e empresariais |
| Classe | 94.12-0 Atividades de organizações associativas profissionais |
| Subclasse | 9412-0/01 Atividades de fiscalização profissional |
| Subclasse | 9412-0/99 Outras atividades associativas profissionais |
| Grupo | 94.2 Atividades de organizações sindicais |
| Classe | 94.20-1 Atividades de organizações sindicais |
| Subclasse | 9420-1/00 Atividades de organizações sindicais |
| Grupo | 94.3 Atividades de associações de defesa de direitos sociais |
| Classe | 94.30-8 Atividades de associações de defesa de direitos sociais |
| Subclasse | 9430-8/00 Atividades de associações de defesa de direitos sociais |
| Grupo | 94.9 Atividades de organizações associativas não especificadas anteriormente |
| Classe | 94.91-0 Atividades de organizações religiosas |
| Subclasse | 9491-0/00 Atividades de organizações religiosas ou filosóficas |
| Classe | 94.92-8 Atividades de organizações políticas |
| Subclasse | 9492-8/00 Atividades de organizações políticas |
| Classe | 94.93-6 Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte |
| Subclasse | 9493-6/00 Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte |
| Classe | 94.99-5 Atividades associativas não especificadas anteriormente |
| Subclasse | 9499-5/00 Atividades associativas não especificadas anteriormente |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2025).

Elaboração própria.

A despeito da relevância da identificação de organizações por meio da CNAE, é preciso considerar, de um lado, que esses atores não empreendem atividades de *lobbying* necessariamente e, de outro, que essas atividades podem ser levadas a cabo por outras organizações. Dessa forma, para analisar a atuação de interesses organizados no Executivo, no Legislativo e no Judiciário no âmbito da União, esta tese considera a atuação institucionalizada de organizações juntos aos três poderes, combinando diferentes fontes de dados, as quais são detalhadas na sequência. A estratégia empregada, portanto, busca identificar as organizações representantes de interesses organizados a partir de sua atuação efetiva. Reconhece-se, de antemão, que não se trata de um levantamento exaustivo, uma vez que algumas organizações evitam a participação pública e não há dados disponíveis para todas as arenas decisórias que permeiam o processo de definição de políticas públicas.

Diante desse contexto, este capítulo procura descrever a atuação dos interesses organizados, sendo possível uma primeira visualização de informações acerca dos atores mais presentes, dos poderes e órgãos mais acionados e das diferentes dinâmicas percebidas no Executivo, no Legislativo e no Judiciário. Empreende-se, assim, um estudo sobre a ecologia dos interesses organizados, com o propósito de descrever o ecossistema observado.

Este capítulo está dividido em cinco seções. Inicialmente, a discussão envolve a apresentação das fontes de dados empregadas e o detalhamento da construção do banco de

dados, destacando-se as decisões metodológicas que a permearam. Na sequência, empreende-se a discussão das características dos eventos considerados na pesquisa, chamando-se a atenção para as especificidades de cada um deles e para as normas que os regem no âmbito dos três poderes. Na terceira seção, realiza-se a análise descritiva dos dados relativos aos interesses organizados que interagiram com tomadores de decisão, entre 2022 e 2023, com ênfase na apresentação dos órgãos mais acionados e das organizações mais atuantes. Empreende-se, ainda, um estudo das especificidades observadas nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e um debate concernente à assimetria no acesso de interesses organizados às arenas decisórias. Adiante, de forma complementar, são analisados descritivamente os dados coletados pela CNI para o período de 2017 a 2021. Por fim, realiza-se uma análise comparativa entre os achados relativos aos períodos de 2022-2023 e 2017-2021.

2.1 Os dados

Para mapear a ecologia dos interesses organizados, são utilizados dados de distintas fontes relativos aos três poderes no âmbito da União, para o período de outubro de 2022 a dezembro de 2023. Como já indicado, a definição do recorte temporal se deve ao momento em que a CGU passou a disponibilizar informações sobre agendas de agentes públicos por meio da plataforma e-Agendas. Acerca do período, vale ressaltar que esse coincide, no âmbito do Executivo, com os três últimos meses do governo de Jair Bolsonaro (Partido Liberal – PL) e com o primeiro ano de mandato de Lula (Partido dos Trabalhadores – PT) – eleito presidente em 2022. No Legislativo, a Presidência do Senado foi ocupada, por Rodrigo Pacheco (Partido Social Democrático – PSD), eleito presidente em 2021 e reeleito em 2023. Já a Presidência da Câmara dos Deputados foi ocupada por Arthur Lira (Progressistas – PP), também eleito em 2021 e reeleito em 2023. No SFT, foram dois os presidentes durante o período estudado: Rosa Weber e Luís Roberto Barroso, o qual assumiu a presidência em setembro de 2023.

Sobre os eventos mobilizados para a análise, o quadro 2 sintetiza os dados coletados em arenas dos três poderes visando o mapeamento das organizações que realizaram *lobbying* no período em estudo.

Quadro 2 – Dados utilizados no mapeamento da ecologia de interesses organizados

| Executivo | Legislativo | Judiciário |
|---|---|--|
| - Reuniões e audiências de agentes públicos dos ministérios | - Câmara dos Deputados: audiências públicas; seminários; reuniões técnicas; mesas redondas; e debates - Senado: audiências interativas e não interativas | - Audiências públicas realizadas pelo STF; - Participação de entidades na condição de <i>amicus curiae</i> no âmbito da jurisdição da Corte |

Elaboração própria.

No caso do Poder Executivo, utilizam-se as audiências e reuniões de agentes públicos vinculados aos ministérios, a partir dos registros disponibilizados por meio do e-Agendas⁶⁴, da CGU. Em 05 de fevereiro de 2024, foram baixadas da plataforma, em formato csv, 15 planilhas, referentes a cada mês considerado no estudo. Os bancos originalmente acessados apresentavam como principais variáveis as seguintes: nome completo do agente público que publicou o registro; cargo ou função de confiança exercido pelo agente público; tipo de exercício do agente público (titular ou em substituição); órgão ou entidade ao qual o agente público estava vinculado; tipo do registro publicado (como audiência, reunião, entre outros); número de identificador único gerado no e-Agendas para o registro publicado; data de início; data de término; hora de início; hora de término; tipo de ambiente onde ocorreu o compromisso (presencial ou virtual); data da publicação do registro; assunto do compromisso; local do compromisso; participantes (agentes públicos e privados que estiveram presentes na audiência ou reunião); objetivos atrelados à audiência ou à reunião com presença de agente privado; e detalhamento da pauta abordada na audiência.

A partir das planilhas baixadas, as variáveis foram separadas em colunas e os 15 arquivos foram agrupados em um único arquivo. Cada observação do banco de dados referia-se, inicialmente, a um registro de agenda realizado por agente público. Para a análise, a variável de interesse é *participantes*, por meio da qual se faz possível identificar os agentes privados que atuaram junto aos tomadores de decisão. Para a organização do banco referente ao Poder Executivo, os seguintes procedimentos foram realizados:

- 1) remoção das observações nas quais o valor da variável *participantes* era igual a “ND”, resultando em um banco de dados com 269.652 observações;
- 2) separação de agentes públicos e agentes privados em duas colunas (variáveis *agente_publico* e *agente_privado*), uma vez que essa informação estava apresentada conjuntamente na variável *participantes*;

⁶⁴ A plataforma está disponível por meio do seguinte link: <https://eagendas.cgu.gov.br/>.

- 3) adição de uma variável para identificar o evento (*id_evento*), uma vez que, em um mesmo evento, era possível que o agente público (responsável pelo registro) estabelecesse interações com mais de um agente privado;
- 4) remoção dos eventos nos quais agentes privados não se fizeram presentes, uma vez que esses são o foco da análise empreendida nesta tese, resultando em um banco de dados com 74.980 observações;
- 5) expansão das observações para a quantidade de agentes privados participantes em cada evento; assim, cada evento foi repetido pelo número de agentes privados que estiveram presentes, replicando-se as demais informações do evento, o que resultou em um banco de dados com 276.436 observações; dessa forma, cada observação do banco passou a se referir a uma interação entre agente público e um agente privado;
- 6) definição dos órgãos/entidades a serem utilizados na análise, quais sejam os ministérios, resultando um banco de dados com 112.593 observações; a decisão de focalizar o estudo nos ministérios se deve, em primeiro lugar, a uma clara identificação da temática em torno da qual o órgão atua, o que será mobilizado no capítulo 3, a partir do emprego da metodologia de análise de redes sociais; além disso, há estudos que destacam a centralidade dos ministérios para atuação dos interesses organizados; nesse sentido, Santos (2018) afirma que esses órgãos têm o controle orçamentário e são os responsáveis pela implementação de políticas públicas;
- 7) separação da variável *agente_privado* em duas colunas (variáveis *agente_privado_nome* e *organizacao*), uma vez que sua estrutura era a seguinte: [nome de uma pessoa] representando [uma organização];
- 8) remoção de observações em que constava o nome do agente privado e a indicação de que representava interesse próprio; em que constava o nome do agente privado e a indicação de que representava uma outra pessoa, sem qualquer menção a uma organização; em que a organização não era um agente privado, mas, na verdade, um órgão público; em que se indicava uma representação genérica⁶⁵; e em que aparecia apenas o nome do agente privado, sem a indicação da organização representada;
- 9) remoção de observações relativas a organizações que, embora possuam natureza jurídica privada, exercem atividades com características operacionais e que não se caracterizam como representação de interesses; as observações removidas referem-se

⁶⁵ São exemplos disso: representante dos atingidos [...]; representante da comunidade [...]; representante dos indígenas; representantes das indústrias; representante dos usuários; representante dos servidores, entre outros.

ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)⁶⁶ e à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)⁶⁷, organizações que registraram números expressivos de interações no período em análise – 1.116 e 748, respectivamente⁶⁸ –; após esse processo, o banco de dados ficou com 76.197 observações, ou seja, 76.197 interações entre agentes públicos e agentes privados, as quais se deram em 21.080 eventos distintos.

Realizados esses procedimentos, permaneceram no banco de dados dois tipos de eventos: audiências e reuniões. Deve-se, ainda, ressaltar que são considerados os registros de agenda de todos os agentes públicos, ou seja, não há nenhuma limitação em relação a cargos e funções. Aqui, vale ressaltar que, conforme o Manual do e-Agendas,

aqueles que têm a obrigatoriedade de publicar constantemente suas agendas de compromissos públicos são chamados Agentes Públicos Obrigados (APOs). São considerados Agentes Públicos Obrigados (APOs), conforme o art. 2º do Decreto nº 10.889/2021, em conjunto com o art. 11 da Lei nº 12.813/2013, os ocupantes dos seguintes cargos e empregos:

- I. de ministro de Estado;
- II. de natureza especial ou equivalentes;
- III. de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e
- IV. do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2023).

Para a Câmara dos Deputados, utilizam-se informações relativas a audiências públicas, seminários, reuniões técnicas, mesas redondas e debates, promovidos por diferentes órgãos da Casa, incluindo comissões permanentes e temporárias. Os dados sobre eventos foram acessados pela plataforma Dados Abertos⁶⁹, no dia 05 de março de 2024. Foram dois os conjuntos de dados baixados – “eventos por ano” e “eventos e seus órgãos realizadores por ano” –, os quais foram agregados por meio da variável *id*. Em “eventos por ano”, além do código identificador da reunião, há variáveis como link com a ordem do dia, data/hora de início, data/hora de encerramento, local e descrição. Por sua vez, em “eventos e seus órgãos realizadores por ano”, as variáveis são o código identificador da reunião e a sigla do órgão que promoveu o evento.

⁶⁶ O ONS é responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN) e pelo planejamento da operação dos sistemas isolados do país. É composta por membros associados e membros participantes, que são as empresas de geração, transmissão, distribuição, consumidores livres, importadores e exportadores de energia. Também participam da composição o Ministério de Minas e Energia e representantes dos Conselhos de Consumidores.

⁶⁷ A CCEE atua como operadora do mercado brasileiro de energia elétrica, voltada à viabilização de um ambiente de negociação competitivo, sustentável e seguro.

⁶⁸ A quase totalidade (99,7%) das agendas com a presença do ONS ocorreu no âmbito do Executivo, onde todas as interações foram com o Ministério de Minas e Energia. No caso da CCEE, todas as agendas foram no Executivo, tendo ocorrido 97,9% das interações com o Ministério de Minas e Energia.

⁶⁹ A plataforma está disponível por meio do seguinte link: <https://dadosabertos.camara.leg.br/>.

No banco de dados original, a variável *descrição* continha, para cada evento, informações variadas, destacando-se aquelas relativas à temática e aos requerentes, assim como de seus participantes e das organizações por eles representadas. Essas informações foram desagregadas manualmente, incluindo-se duas novas variáveis: nome do participante e organização representada. Na sequência, cada evento foi repetido pelo número de participantes que estiveram presentes, replicando-se as demais informações. Assim, cada observação do banco passou a se referir a uma organização que participou do evento. Vale ressaltar que, em alguns casos, era possível se encontrar, ao lado dos nomes dos participantes, expressões como “não virá”, “não comparecerá”, “não poderá comparecer”, “não irá”, “não compareceu”, “justificou a ausência”, “não veio”, “ausente”, “não participará”, “não respondeu” e “declinou do convite”. Essas observações foram excluídas.

No caso do Senado, são utilizados dados de audiências. As informações foram recebidas da Casa, por meio de um pedido via Lei de Acesso à Informação. Ao corpo técnico, foi solicitado o envio de informações de todas as audiências públicas realizadas no Senado, entre outubro de 2022 e dezembro de 2023, assim como informações sobre outros eventos que contaram com a participação de organizações da sociedade no mesmo período. O pedido foi formulado no dia 23 de fevereiro de 2024 e a resposta foi recebida, em 05 de março de 2024, com o encaminhamento das planilhas solicitadas com dados disponíveis na base de dados do Senado. Duas planilhas foram encaminhadas, diferenciando-se as audiências em interativas e não interativas. Isso diz respeito à possibilidade de o cidadão enviar seus comentários durante a realização do evento, o que pode ser feito mediante cadastro no portal do Senado ou via telefone pela Ouvidoria da Casa. Conforme informações disponíveis na página institucional, as audiências públicas podem ser interativas por determinação dos presidentes das comissões.

Os dois bancos originalmente recebidos possuíam como observação a audiência pública e apresentavam as seguintes variáveis: comissão responsável pela audiência pública, link com a ata do evento, data do evento, finalidade e indicador de audiência interativa. Esses arquivos foram agregados, passando-se a buscar, por meio das atas, as informações relativas aos participantes. O banco de dados foi organizado com a inclusão de duas novas variáveis: nome do participante e organização representada. A partir daí, cada evento foi repetido pelo número de participantes que estiveram presentes, replicando-se as demais informações. Dessa forma, cada observação do banco passou a se referir a uma organização que participou de audiência pública, tendo a oportunidade de interagir com os senadores e outros representantes de interesses organizados.

Vale ressaltar que, tanto na construção do banco de dados da Câmara dos Deputados quanto na do Senado, dois outros procedimentos foram adotados:

- 1) quando o mesmo participante atuou em uma audiência pública representando mais de uma organização, todas as organizações elencadas foram consideradas, sendo cada uma delas correspondente a uma observação do banco de dados;
- 2) quando o participante é indicado como ex-ocupante de determinado cargo em uma organização, a variável organização representada fica vazia e o caso é retirado da análise.

No Judiciário, são consideradas as audiências públicas realizadas pelo STF, assim como a participação de entidades na condição de *amicus curiae* no âmbito da jurisdição da Corte. As informações sobre as audiências públicas foram acessadas pelo site do STF⁷⁰. Já os dados relativos a *amicus curiae* foram recebidas do Tribunal, por meio de um pedido via Lei de Acesso à Informação. Ao corpo técnico, foi solicitado o envio de informações de todas as organizações que atuaram na referida condição, entre outubro de 2022 e dezembro de 2023, e em quais processos. O pedido foi formulado no dia 08 de março de 2024 e a resposta aconteceu no dia 14 do mesmo mês, sendo encaminhados os dados solicitados.

No que se refere às audiências públicas do STF, foram coletadas, de forma manual, as seguintes informações: data do evento, assunto, organizações participantes e o link contendo o despacho com a programação definitiva. Na sequência, adicionou-se um código para identificar a audiência pública. Sobre os dados de *amicus curiae*, a base originalmente recebida tinha como observação o *amicus curiae* (nome da organização), contendo informações relativas ao processo, como classe, número, data de autuação, assuntos, ramo do Direito e os polos passivos e ativos. Essas duas bases foram agregadas, mantendo como observação as organizações participantes de audiências públicas ou atuantes na condição de “amigo do Tribunal”.

Com os dados dos três poderes assim organizados, empreendeu-se um processo de padronização dos nomes das organizações, uma vez que distintas eram as grafias constantes para uma mesma organização⁷¹, sendo possível observar também a ocorrência de erros ortográficos. Além disso, em algumas situações, contava apenas a sigla da organização; em

⁷⁰ As informações sobre as audiências públicas estão disponíveis por meio do seguinte link: <https://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>.

⁷¹ Um exemplo disso é a CNA, para qual foram encontradas, entre outras, as seguintes grafias: CNA; Confederação Nacional da Agricultura; Confederação Nacional de Agricultura; Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil.

outras, apenas o nome; e em outras, ambos. Tudo isso foi padronizado, assegurando que uma mesma organização fosse sempre referida pela mesma nomenclatura.

Para os dados dos três poderes, foram aplicados, ainda, os seguintes critérios e procedimentos:

- 1) quando dois ou mais participantes atuaram em um evento representando a mesma organização, todas as observações foram consideradas;
- 2) agregações foram realizadas quando o nome da organização representada se referia a uma estrutura ou a um órgão da organização propriamente dita⁷²;
- 3) quando a organização era indicada apenas por uma sigla que poderia se referir a diferentes organizações e apareciam diferentes nomes de participantes, foram realizadas pesquisas, especialmente pelo LinkedIn, visando identificar o vínculo do profissional;
- 4) não estão incluídos na análise órgãos públicos e a justificativa para essa decisão é a mesma encontrada em Cesário (2016, p. 113):

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. Eles formam por si uma rede que age sobre outros poderes, mas também dentro de cada um deles. Contudo, para registrar esse fenômeno existe uma dificuldade metodológica ainda não superada neste trabalho. Diferenciar entre as ações de defesa de interesses e seu papel formal de representação de um poder perante o outro está longe de ser simples. Ou seja, ainda que exista um argumento razoável para incluir agentes públicos, a inclusão dependeria uma análise de cada participação, se ela se encontra dentro de suas atribuições formais ou não. Uma forma de remediar esse a dificuldade de separar funções foi a inclusão dos grupos de interesses de funcionários públicos, estes, sim, da sociedade civil, mas representantes de interesses de organizações públicas e seus funcionários, sem as restrições formais de competência típicas de um órgão público.

Dessa forma, a análise empreendida focaliza organizações da sociedade. Como destacado, organizações representativas de servidores públicos estão consideradas. Além disso, opta-se por manter entidades do Serviço Social Autônomo (SSA), uma vez que essas organizações privadas têm forte relação com grupos profissionais ou categorias sociais. Os conselhos de políticas públicas também foram mantidos, uma vez que são órgãos colegiados que participam da formulação, fiscalização e avaliação de políticas públicas, significando um espaço de participação popular e de controle social, que é partilhado entre governo e sociedade.

Embora as dificuldades metodológicas impeçam a inclusão de órgãos públicos, é preciso ressaltar que há, na literatura, importante debate acerca da atuação de atores estatais no processo

⁷² Um exemplo: quando se indica Comissão de Pecuária de Corte da Confederação Nacional da Agricultura, a organização considerada na análise é a Confederação Nacional da Agricultura.

de influência. Acerca do tema, Santos (2014, p. 27), ao estudar a composição do cadastro de grupos de interesse e assessores parlamentares da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, afirma que

a presença de assessores parlamentares dos ministérios e dos órgãos de controle são os números preponderantes e sugerem um ambiente político no qual os interesses organizados da sociedade atuam sob forte escrutínio e acompanhamento de diferentes setores do governo. É difícil, portanto, desconsiderar os impactos da presença da burocracia estatal na competição por influência entre interesses, assim como nos resultados políticos que emergem do Legislativo (SANTOS, 2014, p. 27).

Também Mancuso e Gozetto (2012) destacam que há, na esfera estatal, atores e organizações que empreendem ações de *lobbying* ao longo do processo de produção de políticas públicas:

Na esfera do estado, há lobbies em defesa dos interesses da União, dos estados e dos municípios, em torno de decisões que definem a distribuição de responsabilidades e receitas tributárias entre os entes federativos. Nos três níveis de governo, durante o processo de elaboração do orçamento, muitas agências da administração pública direta e indireta fazem lobby para conquistar recursos, mantê-los ou ampliá-los. Integrantes de agências públicas também fazem lobby quando entram em conflito com integrantes de outras agências em torno de políticas específicas (por exemplo: o conflito entre o ministério da fazenda, por maior arrecadação tributária, e o ministério da indústria, pela concessão de benefícios tributários a setores industriais; o conflito entre o ministério do desenvolvimento e o ministério do meio ambiente, em torno da construção de hidrelétricas em áreas de floresta; o confronto entre o ministério da agricultura e os ministérios do meio ambiente, da saúde e do desenvolvimento agrário, em torno da questão dos organismos geneticamente modificados) (MANCUSO; GOZETTO, 2012, p. 1-2).

Dessa forma, é evidente que órgãos do Estado são atores relevantes em um cenário de competição por influência, marcado por conflitos de interesses, de modo que “[u]ma extensa agenda legislativa pode ser pensada como pauta de interesses a ser perseguidos pelos ministérios e pela burocracia de um modo geral” (SANTOS, 2014, p. 29).

Apresentados, portanto, os dados mobilizados na presente pesquisa e o processo de tratamento desses, empreende-se, adiante, uma análise dos números de participações ocorridas em eventos dos três poderes no âmbito da União, destacando, inicialmente, as regras institucionais relativas a cada evento aqui considerado.

2.2 Eventos nos três poderes no âmbito da União

Como destacado anteriormente, são mobilizados, nesta tese, dados de distintos eventos, os quais são regidos por normas específicas. Nesse sentido, é fundamental lançar luz sobre as regras institucionais que condicionam a participação de organizações em diferentes órgãos dos três poderes e em diferentes eventos no âmbito desses órgãos. Sobre esse aspecto, vale destacar que

diversos tipos de lobistas atuam diuturnamente para defender os interesses dos segmentos sociais que representam diante de decisores situados em diversas instâncias-alvo do poder público. Cada instância-alvo é regida por regras próprias que definem o modo de acesso a seus postos de decisão, bem como a sequência formal de seu processo decisório. Essas regras também estabelecem as oportunidades de atuação lícita que estão abertas para os lobistas, seja no momento de escolha dos decisores, seja ao longo do processo decisório propriamente dito, seja ainda nas etapas que eventualmente o sucedem e complementam (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 67).

Para o Executivo, são empregados dados de audiências e reuniões de agentes públicos dos ministérios. Inicialmente, é preciso mencionar que a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, define, em seu artigo 11, que “os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º deverão, ainda, divulgar, diariamente, por meio da rede mundial de computadores – internet, sua agenda de compromissos públicos” (BRASIL, 2013). Esses agentes públicos, conforme definição legal, ocupam os cargos de ministro de Estado; de natureza especial ou equivalentes; de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e do grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 6 e 5 ou equivalentes.

A importância desse procedimento é apontada pela CGU, no Manual do e-Agendas:

No regime democrático, é legítima e necessária a atuação de indivíduos, de instituições e de grupos de interesses na manifestação de seus anseios e necessidades, na atuação para definição da agenda de políticas governamentais. Esse diálogo enriquece e aperfeiçoa, tanto o ciclo da formulação e execução das políticas públicas quanto os processos decisórios envolvidos. Contudo, é fundamental garantirmos maior isonomia de informações àqueles que objetivam acompanhar e/ou influenciar a formulação, a implementação, a avaliação, a revogação ou a alteração de atos normativos, de estratégias de governo, de políticas públicas ou a aquisição de bens ou serviços pelo setor público (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2023).

Ainda de acordo com o referido manual, os eventos do Executivo com os quais se trabalha nesta tese são assim definidos:

- Audiência – interação, presencial ou telepresencial, entre agente público e representante de interesses, ainda que resultante de compromisso público agendado com representante de interesses por solicitação de outro agente público;
- Reunião – encontro de trabalho, presencial ou telepresencial, entre o agente público e uma ou mais pessoas externas ao órgão ou entidade pública em que atua, desde que não haja representação privada de interesses (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2023).

Embora o manual defina que as reuniões são eventos nos quais não há representação privada de interesse, opta-se por considerá-las na análise em função de três razões principais. Em primeiro lugar, porque muitas organizações privadas estiveram presentes em reuniões e isso significou, evidentemente, uma importante oportunidade para interagir com agentes públicos. Em segundo lugar, porque, ao justificar a participação de agentes privados sem que ocorra representação privada de interesses, são elencadas, no manual, um conjunto de situações e essas permitem, sem dúvidas, que demandas sejam apresentadas aos tomadores de decisão. As situações apresentadas, a título de exemplo, são as que seguem:

- atendimento a usuários de serviços públicos e as manifestações e os demais atos de participação dos usuários dos serviços públicos;
- realização de atividades relacionadas à comercialização de produtos ou serviços por parte de empresa pública, sociedade de economia mista ou suas subsidiárias;
- prática de atos no âmbito de processos judiciais ou administrativos, na forma estabelecida na legislação processual;
- prática de atos com a finalidade de expressar opinião técnica ou de prestar esclarecimentos solicitados por agente público, desde que a pessoa que expresse a opinião ou o esclarecimento não participe de processo de decisão estatal como representante de interesses;
- envio de informações ou documentos em resposta ou em cumprimento de solicitação ou determinação de agentes públicos;
- solicitação de informações;
- exercício dos direitos de petição ou de obtenção de certidões junto aos Poderes Públicos;
- comparecimento a sessão ou a reunião de órgãos ou entidades públicas, no exercício do direito de acompanhamento de atividade política; e
- contato eventual entre agentes públicos e interessados em processos decisórios relacionados àqueles, ocorrido em eventos ou em situações sociais, de maneira casual ou não intencional, exceto se dos fatos e das circunstâncias apurados puder ser comprovada a representação de algum interesse (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2023).

Por fim, é preciso destacar que a plataforma e-Agendas foi implementada recentemente, não sendo possível afirmar que essa diferenciação entre audiência e reunião esteja totalmente assimilada entre os agentes públicos que são responsáveis pela realização do registro dos compromissos. Ademais, o registro de um compromisso como audiência implica em um custo

adicional, uma vez que, na publicação desse, há “necessidade de maior detalhamento de informações, como a descrição do interesse representado e o fato de se estar representando interesse próprio ou de terceiros” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2023).

Para a Câmara dos Deputados e para o Senado, são utilizados, em grande monta, dados das audiências públicas. Esses eventos, que ocorrem no âmbito das comissões dessas Casas Legislativas, já receberam a atenção de outros estudos acerca das atividades de *lobbying* (SILVA, 2012; CESÁRIO, 2016; VIEIRA, 2009; RESENDE, 2017, 2018, 2022; RIBEIRO, 2015; TROIANO, 2017). Acerca da previsão legal, deve-se destacar que a Constituição Federal de 1988, no inciso II do parágrafo 2º do artigo 58, elenca, entre as competências das comissões do Congresso Nacional, a realização de audiências públicas:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 2º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...]

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (BRASIL, 1988).

Como pode ser visualizado no artigo supracitado, esses eventos ocorrem tanto em comissões permanentes quanto em comissões temporárias. Essa diferenciação está prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em seu artigo 22:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I – Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, copartícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

II – Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Dessa forma, diferentemente das comissões permanentes, que são instaladas em todas as sessões legislativas, as comissões temporárias possuem prazo determinado de duração. Comissões especiais, de inquérito e externas são as classificações possíveis das comissões temporárias, conforme o artigo 33 do RICD. Destaque deve ser feito ao papel das comissões especiais, as quais são constituídas, de acordo com o artigo 34 do RICD, para dar parecer sobre propostas de emenda à Constituição, projetos de código e proposições que versam sobre matéria de competência de mais de três comissões que devam se pronunciar quanto ao mérito. Diante

de tal previsão, essas arenas constituem-se, certamente, em importante espaço para a disputa de interesses. Santos (2004, p. 36) chama a atenção para o papel dessas comissões:

A questão das comissões especiais é mais um mecanismo de amesquinamento das atribuições das comissões permanentes. Projetos de emenda constitucional e projetos de código não tramitam em comissões permanentes. Ademais, matérias complexas, apreciadas por mais de 3 comissões permanentes, podem ser retiradas destas e enviadas para uma comissão especial, encarregada unicamente de proferir parecer sobre tais matérias. Uma comissão especial difere de uma permanente pelo fato de ser constituída apenas para dar conta da tarefa especificada no momento de sua criação, isto é, trata-se de comissão *ad hoc* cuja *membership* é escolhida caso a caso.

A audiência pública é um dos tipos de reuniões das comissões do Legislativo, juntamente com as de instalação e eleição e as deliberativas. No RICD, a previsão para a realização de audiências públicas se encontra, inicialmente, no artigo 24, o qual elenca as competências das comissões permanentes:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

[...]

III – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

De maneira mais detalhada, o RICD trata da audiência pública no Capítulo III do Título VIII – Da participação da sociedade civil, entre os artigos 255 e 258:

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteado.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes.

Art. 257. Não poderão ser convidados a depor em reunião de audiência pública os membros de representação diplomática estrangeira.

Art. 258. Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.
Parágrafo único. Será admitido, a qualquer tempo, o traslado de peças ou fornecimento de cópias aos interessados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Dessa forma, pode-se afirmar que as audiências públicas das comissões se constituem em um instrumento de participação e controle da sociedade civil no processo legislativo. Como afirmam Andrade e Coutinho (2016, p. 69), essas reuniões são realizadas com o objetivo de “convidar autoridades governamentais para prestar esclarecimentos sobre temas de interesse da comissão, dentro de seu campo temático, ou qualquer representante da sociedade civil para instruir os parlamentares em torno das proposições que estejam sob sua apreciação”. Dessa afirmação, emerge claramente o componente informacional do evento, encontrando-se o requerimento de audiência pública entre os requerimentos classificados como informacionais (CÔRTEZ, 2009)⁷³. Por meio de audiências públicas, portanto, representantes de entidades da sociedade civil são ouvidos pelos deputados, o que possibilita, entre outras coisas, o acesso a novas informações relativas às matérias em discussão.

Conforme previsão regimental, cabe ao presidente da comissão expedir os convites para os convidados das audiências públicas, o que se dá após a comissão selecionar autoridades, pessoas interessadas e especialistas a serem ouvidos. A secretaria da comissão é responsável por estabelecer os contatos com os convidados, cujo tempo de fala é previsto no RICD:

No desenvolvimento dos trabalhos, cada convidado dispõe de vinte minutos para apresentar seus argumentos, sem possibilidade de apartes. É permitida a utilização de recursos multimídia, tais como apresentações por computador, fotos, filmes, etc. Esse tempo pode ser prorrogado, a juízo da comissão. Após as apresentações, os deputados inscritos podem interpellar os expositores por três minutos. Porém, é vedado aos convidados fazer perguntas a qualquer dos presentes à audiência pública. São concedidos três minutos aos deputados para a réplica e aos expositores para tréplica (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 171).

Com relação à proposta de audiência pública, há previsão regimental de que essa pode ser realizada por qualquer membro da comissão ou por entidade interessada, prevendo-se, ainda, a participação de diferentes correntes de opinião acerca do objeto em discussão. Todavia, conforme apontam Andrade e Coutinho (2016, p. 165),

[e]mbora o RICD estabeleça a possibilidade de realização de audiência pública a pedido de entidade da sociedade civil, não se vislumbra a possibilidade de aprovação de requerimento nesse sentido, uma vez que só deputados membros podem oferecer

⁷³ Segundo Côrtes (2009), o requerimento informacional é aquele que tem como propósito a obtenção de informações. Os outros exemplos citados são requerimentos de convocação de Ministro, de seminário, de Comissão Geral, de grupo de trabalho, de auditoria e de informação.

requerimento no âmbito da comissão. Na prática, as entidades solicitam aos parlamentares que apresentem requerimentos de autoria própria nesse sentido.

Por fim, deve-se destacar que “[o]s documentos gerados na audiência pública são arquivados na comissão e podem ser utilizados como subsídio para a elaboração do parecer do relator” (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 172). É nesse ponto da fase comissional de tramitação das proposições que se vislumbra a importância da audiência pública em termos da influência dos interesses organizados no processo decisório.

Já no Senado, o Regimento Interno prevê a realização de audiências públicas; entretanto, não há tantos detalhes como ocorre no RICD. O conteúdo principal encontra-se no artigo 93:

Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para:

I - instruir matéria sob sua apreciação;

II - tratar de assunto de interesse público relevante.

§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.

§ 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão.

§ 3º No dia previamente designado, a comissão poderá realizar audiência pública com a presença de, no mínimo, 2 (dois) de seus membros (SENADO FEDERAL, 1970).

O Regimento Interno do Senado também estabelece, em seu artigo 71, que a Casa contará com comissões permanentes e temporárias. Sobre as primeiras, o artigo 72 elenca quais são elas; atualmente, o Senado tem 16 comissões permanentes, além da Comissão Diretora. Por sua vez, as segundas, conforme previsão regimental (artigo 74), são dos seguintes tipos: internas (as previstas para finalidade específica); externas (destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos); e parlamentares de inquérito (criadas nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição).

Portanto, nas comissões tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado, as audiências públicas constituem-se em um instrumento capaz de levar aos agentes políticos novas informações, o que pode, por conseguinte, alterar o curso de decisões, e são, segundo Silva (2012), arenas altamente relevantes nas quais interagem e se articulam os mais variados interesses da sociedade e do governo. Ao tratarem da complexidade de *issues*, Epstein e O’Halloran (1997, p. 108) chamam a atenção para algumas características das comissões, destacando:

One measure of committee-based expertise is the average number of hearings held by that committee per Congress, the hypothesis being that committees dealing with more complex issue areas will hold a greater number of hearings. That is, members who serve on committees dealing with technically and politically complex issues use a

variety of means to gather information about the issue at hand, one of which is holding hearings⁷⁴.

No caso da Câmara dos Deputados, também são consideradas, nesta tese, as participações de organizações em seminários, reuniões técnicas, mesas redondas e debates. O RICD faz referência explícita aos seminários em dois artigos: no 17, ao tratar das atribuições do presidente da Câmara (“autorizar, por si ou mediante delegação, a realização de conferências, exposições, palestras ou seminários no edifício da Câmara, e fixar-lhes data, local e horário, ressalvada a competência das Comissões”), e no 24, ao elencar as competências das comissões (“estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários”). Para reuniões técnicas, mesas redondas e debates, não há informações constantes no dispositivo regimental.

No que se refere ao STF, o acesso direto à Corte, embora abrangente em termos de controle de constitucionalidade, não está disponível, por exemplo, às organizações da sociedade civil. Nesse sentido, a Constituição de Federal de 1988, em seu artigo 103, define quem são os legitimados a apresentar ADIs:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:
 I - o Presidente da República;
 II - a Mesa do Senado Federal;
 III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
 IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
 V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
 VI - o Procurador-Geral da República;
 VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
 VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
 IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Isso significa que muitas organizações estão excluídas da lista de entidades aptas a ajuizar ações nessas áreas, restando-lhes duas alternativas: (1) buscar alguma forma de parceria com partidos políticos, confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional, que possam abraçar a causa e provocar o STF, ou (2) participar de discussão já iniciada por algum ator elegível, como expositor em audiência pública, se convocado, ou como *amicus curiae* (SILVA, et al. 2022). Diante desse cenário, opta-se por empregar, nesta tese, dados das

⁷⁴ “Uma medida de especialização baseada na comissão é o número médio de audiências realizadas por essa comissão por Congresso, com a hipótese de que lidar com questões mais complexas levará a um maior número de audiências. Ou seja, os membros que atuam em comissões que lidam com questões tecnicamente e politicamente complexas usam uma variedade de meios para coletar informações sobre o assunto em questão, e um desses meios é a realização de audiências” (EPSTEIN; O’HALLORAN, 1997, p. 108, tradução nossa).

audiências públicas realizadas pelo STF e da participação de entidades na condição de *amicus curiae* no âmbito da jurisdição da Corte.

No que se refere às audiências públicas, o Regimento Interno do STF elenca, em seu artigo 13, entre as atribuições do presidente, e, em seu artigo 21, entre as atribuições do relator, a convocação desse tipo de evento:

Art. 13. São atribuições do Presidente:

[...]

xvii – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal.

[...]

Art. 21. São atribuições do Relator:

[...]

xvii – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

O Regimento Interno detalha, ainda, em seu artigo 154, os procedimentos que perpassam a realização das audiências públicas previstas nos artigos 13 e 21:

- i – o despacho que a convocar será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas;
- ii – havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência, será garantida a participação das diversas correntes de opinião;
- iii – caberá ao Ministro que presidir a audiência pública selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinando a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar;
- iv – o depoente deverá limitar-se ao tema ou questão em debate;
- v – a audiência pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça; dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar;
- vi – os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência;
- vii – os casos omissos serão resolvidos pelo Ministro que convocar a audiência (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Já artigo 155 prevê que o ministro que presidir a audiência deliberará sobre o que lhe for requerido e que o secretário da audiência fará constar em ata o que nela ocorrer.

Como mencionado no capítulo anterior, as audiências públicas do SFT têm sido estudadas por alguns pesquisadores. Marona e Andrade (2021), por exemplo, investigando a relação entre STF e opinião pública, analisam como a Corte utilizou a audiência pública das quotas raciais para se inserir no debate público. Marona e Rocha (2017), por sua vez, destacam que experiências de participação social passaram a ter maior relevância no Poder Judiciário mais recentemente. Segundo as autoras,

a previsão de realização de audiências públicas no âmbito da jurisdição constitucional remete à publicação da Lei no 9868/99, sendo referida também na Lei no 9882/99 – a primeira trata da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e, a segunda, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Com isso, estabeleceu-se a previsão de realização de APs no âmbito do exercício do controle concentrado de constitucionalidade, por convocação do presidente da corte ou do relator do processo e com a participação de membros da sociedade civil, para fins de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato (MARONA; ROCHA, 2017, p. 138).

No que se refere ao *amicus curiae*, não há menção no regimento a essa figura. Em evento realizado no STF, o professor e jurista Cassio Scarpinella Bueno afirmou que o *amicus curiae* é um terceiro que quer colaborar com o processo em julgamento, mas não é, necessariamente, imparcial: “ele é um porta-voz de interesses, crenças e consequências políticas, econômicas e sociais, entre outras áreas. Portanto, é escancaradamente relevante para uma decisão jurídica e para o diálogo da sociedade com o Judiciário”.

Destacadas as regras que regem os diferentes eventos aqui considerados, vale apresentar a tabela 2, que traz a quantidade de interações entre representantes de interesses organizados e tomadores de decisão ocorridas em cada tipo de evento, por poder.

Tabela 2 – Número de interações por evento em cada um dos três poderes

| Poder | Evento | Quantidade |
|----------------------|---|-------------------|
| Executivo | Reunião | 72.065 |
| | Audiência | 4.132 |
| | Total – Executivo | 76.197 |
| Câmara dos Deputados | Audiência pública | 3.124 |
| | Seminário | 724 |
| | Reunião técnica | 198 |
| | Mesa redonda | 123 |
| | Debate | 30 |
| | Total – Câmara dos Deputados | 4.199 |
| Senado | Audiência interativa | 1.402 |
| | Audiência não interativa | 46 |
| | Total – Senado | 1.448 |
| Judiciário | <i>Amicus curiae</i> – Ação Direta de Inconstitucionalidade | 114 |
| | Audiência pública | 107 |
| | <i>Amicus curiae</i> – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental | 41 |
| | <i>Amicus curiae</i> – Recurso Extraordinário | 22 |
| | <i>Amicus curiae</i> – Reclamação | 20 |
| | <i>Amicus curiae</i> – Outros | 15 |
| | Total – Judiciário | 319 |
| Total | 82.163 | |

Fonte: CGU; Câmara dos Deputados; Senado; STF.
Elaboração própria.

No Executivo, a maior parte das interações se deu em reuniões (72.065 interações, ou seja, aproximadamente 95%); foram 4.132 interações em audiências. Na Câmara dos Deputados, por sua vez, cerca de 74% das interações ocorreram em audiências públicas. No Senado, trabalhando apenas com audiências, observa-se que quase 97% dessas foram interativas. No âmbito do Judiciário, cerca de 66% das interações se deram por meio da atuação como *amicus curiae*, ao passo que 34% ocorreram em audiências públicas. A maior parte das atuações de *amicus curiae* aconteceu em processos de ADIs.

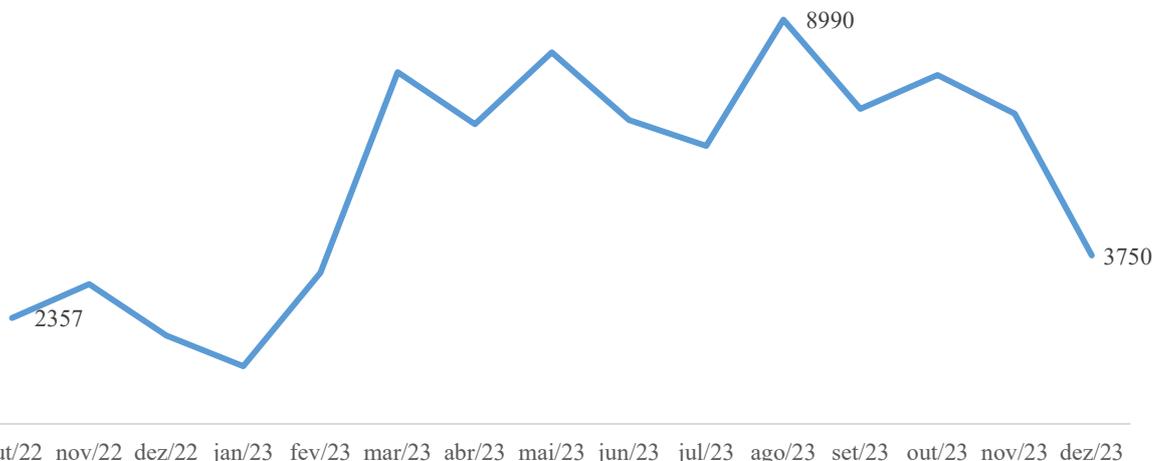
Apresentadas, então, as especificidades dos eventos dos três poderes utilizados neste trabalho, a seção seguinte procura descrever os dados de atuação dos interesses organizados.

2.3 Os interesses organizados nos três poderes no âmbito da União

Esta seção procura descrever a ecologia dos interesses organizados atuantes em Brasília e faz isso adotando uma perspectiva integrada, uma vez que lança luz sobre diferentes arenas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A descrição das organizações que desenvolveram atividades de *lobbying* nas arenas selecionadas e das dinâmicas observadas em cada um dos poderes é tarefa importante para se ampliar a compreensão do fenômeno da representação de interesses no Brasil.

Um primeiro dado a se registrar é que, entre outubro de 2022 e dezembro de 2023, ocorreram, no âmbito dos três poderes, 82.163 interações entre representantes de interesses organizados e tomadores de decisão. Essas interações envolveram 9.412 organizações distintas, o que representa uma população numerosa. Como destacado no capítulo 1, esses números podem ser comparados aos observados, por exemplo, nos Estados Unidos e na União Europeia.

O gráfico 1 apresenta o número de interações registradas a cada mês, ao longo do período. A média de interações em 2023 é bastante superior àquela verificada para 2022. Isso também é constatado se a comparação se der entre os três últimos meses de cada ano. Os meses que registraram os maiores números de interações foram março, maio, agosto e outubro de 2023: 7.821, 8.264, 8.990 e 7.757, respectivamente.

Gráfico 1 – Número de interações nos três poderes, por mês

Fonte: CGU; Câmara dos Deputados; Senado; STF.
Elaboração própria.

Essas interações se concentraram, especialmente, no Poder Executivo (76.197), o que representa 92,7% do total. A esse respeito, Cesário (2022, p. 7) afirma:

In general, the executive branch represents the majority of the interactions with interest groups. This fact is not surprising, since it has around 4500 senior officials and is more formal in managing agendas, often requiring emails requests and formal appointments. Granting access to interest groups, nevertheless, is not mandatory and reveals some level of discretion of the authority and, in the aggregate, a pattern of relations of the government⁷⁵.

Na sequência, aparecem os poderes Legislativo (5.647) e Judiciário (319), com 6,9% e 0,4% das interações, respectivamente. O fato de o Executivo registrar tão expressivo número de interações pode ser justificado pelo tipo de dado utilizado – o que foi discutido na seção anterior – e pelo tamanho da estrutura desse poder, responsável pela execução das políticas públicas. Assim, são diferentes atores da estrutura governamental com os quais os representantes de interesses organizados podem estabelecer conexões com vistas a influenciar o processo decisório. Por outro lado, não há dados, por exemplo, acerca das agendas de deputados federais e senadores. Se esses existissem, os números para o Legislativo seriam, certamente, muito mais expressivos.

⁷⁵ “Em geral, o poder executivo representa a maioria das interações com grupos de interesse. Esse fato não é surpreendente, já que ele tem cerca de 4500 altos funcionários e é mais formal no gerenciamento de agendas, frequentemente exigindo solicitações de e-mails e nomeações formais. Conceder acesso a grupos de interesse, no entanto, não é obrigatório e revela algum nível de discricionariedade da autoridade” (CESÁRIO, 2022, p. 7, tradução nossa).

Quando a atenção se dirige para os órgãos de cada um dos três poderes nos quais as interações foram estabelecidas, é possível observar dinâmicas distintas entre os ministérios. A tabela 3 apresenta o número de interações registradas no período para cada órgão. Em função das diferenças na estrutura ministerial em 2022 – último ano do governo Bolsonaro – e 2023 – primeiro ano do governo Lula –, os dados são apresentados de forma separada para cada um dos anos.

Tabela 3 – Número de interações por órgão e por ano nos três poderes

| Ano | Órgão | Interações |
|---|---|-------------------|
| 2022 | Ministério da Economia | 1.904 |
| | Ministério de Minas e Energia | 1.646 |
| | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 598 |
| | Ministério da Infraestrutura | 441 |
| | Ministério do Trabalho e Previdência | 433 |
| | Câmara dos Deputados | 395 |
| | Ministério das Comunicações | 301 |
| | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação | 239 |
| | Ministério do Meio Ambiente | 228 |
| | Ministério da Educação | 226 |
| | Ministério do Desenvolvimento Regional | 203 |
| | Ministério da Saúde | 166 |
| | Ministério do Turismo | 149 |
| | Supremo Tribunal Federal | 144 |
| | Ministério da Cidadania | 113 |
| | Senado | 108 |
| | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | 107 |
| | Ministério da Defesa | 21 |
| Ministério da Justiça e Segurança Pública | 8 | |
| Total – 2022 | | 7.430 |
| 2023 | Ministério da Fazenda | 12.266 |
| | Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços | 11.777 |
| | Ministério de Minas e Energia | 7.750 |
| | Ministério do Trabalho e Emprego | 5.788 |
| | Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos | 4.198 |
| | Câmara dos Deputados | 3.804 |
| | Ministério da Agricultura e Pecuária | 3.157 |
| | Ministério dos Transportes | 2.684 |
| | Ministério da Saúde | 2.598 |
| | Ministério da Educação | 1.987 |
| | Ministério de Portos e Aeroportos | 1.904 |
| | Ministério do Planejamento e Orçamento | 1.626 |
| | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação | 1.452 |
| | Senado | 1.340 |
| | Ministério da Previdência Social | 1.336 |
| Ministério do Turismo | 1.329 | |

| | |
|---|---------------|
| Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania | 1.144 |
| Ministério das Comunicações | 1.125 |
| Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima | 1.048 |
| Ministério do Esporte | 905 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar | 752 |
| Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome | 708 |
| Ministério das Cidades | 671 |
| Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional | 656 |
| Ministério da Igualdade Racial | 594 |
| Ministério da Defesa | 591 |
| Ministério da Cultura | 439 |
| Ministério da Justiça e Segurança Pública | 360 |
| Ministério da Pesca e Aquicultura | 245 |
| Ministério das Relações Exteriores | 175 |
| Supremo Tribunal Federal | 175 |
| Ministério das Mulheres | 59 |
| Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte | 50 |
| Ministério dos Povos Indígenas | 40 |
| Total – 2023 | 74.733 |

Fonte: CGU; Câmara dos Deputados; Senado; STF.
Elaboração própria.

Em 2022, foram registradas 7.430 interações nos três poderes, no âmbito da União. Nos três últimos meses do governo de Jair Bolsonaro, os órgãos que registraram mais interações foram o Ministério da Economia (1.904 interações), o Ministério de Minas e Energia (1.646), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (598), o Ministério da Infraestrutura (441) e o Ministério do Trabalho e Previdência (433). Em um total de 19 órgãos, a Câmara dos Deputados (395) aparece na sexta posição; o STF (144), na 14ª; e o Senado (108), na 16ª.

Em termos contextuais, vale lembrar que o Ministério da Economia foi uma estrutura criada no governo Bolsonaro, a partir da unificação das pastas da Fazenda, do Planejamento e da Indústria. Sob a responsabilidade do ministério ficaram, entre outras, políticas sobre salários, emprego, impostos, previdência, privatizações e comércio exterior, além da coordenação do orçamento federal. Já o Ministério de Minas e Energia, órgão responsável, entre outros assuntos, por políticas nacionais de aproveitamento dos recursos energéticos, de integração do sistema elétrico, de petróleo, do combustível, do biocombustível, do gás natural e de energia elétrica, passou por uma troca de ministro em 2022⁷⁶, em meio à insatisfação do Presidente da República com reajustes nos combustíveis realizados pela Petrobras.

Já em 2023, primeiro ano do governo Lula, foram contabilizadas 74.733 interações nos três poderes. Os órgãos que registraram mais interações foram o Ministério da Fazenda (12.266

⁷⁶ O presidente Jair Bolsonaro nomeou Adolfo Sachsida como ministro, no lugar de Bento Albuquerque.

interações), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (11.777), o Ministério de Minas e Energia (7.750), o Ministério do Trabalho e Emprego (5.788) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (4.198). Em um total de 34 órgãos, a Câmara dos Deputados (3.804) aparece na sexta posição; o Senado (1.340), na 14ª; e o STF (175), na 31ª.

A tabela 4 apresenta as 30 organizações mais atuantes junto aos três poderes. Organizações empresariais, organizações representantes de trabalhadores e bancos se destacaram.

Tabela 4 – Interesses organizados mais atuantes nos três poderes

| Organização | Interações |
|---|-------------------|
| Confederação Nacional da Indústria | 865 |
| Itaú | 697 |
| Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores | 637 |
| Central Única dos Trabalhadores | 480 |
| Federação Brasileira de Bancos | 463 |
| Banco Interamericano de Desenvolvimento | 460 |
| Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra | 375 |
| Santander | 375 |
| Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos | 367 |
| Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás | 361 |
| Força Sindical | 351 |
| Bradesco | 348 |
| Fundação Getúlio Vargas | 328 |
| Banco Mundial | 327 |
| Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica | 317 |
| Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas | 316 |
| Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil | 302 |
| Associação Brasileira da Indústria Química | 294 |
| Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo | 286 |
| Central dos Sindicatos Brasileiros | 282 |
| XP | 278 |
| Gartner | 271 |
| Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil | 269 |
| BTG Pactual | 262 |
| Organização das Cooperativas Brasileiras | 260 |
| União Geral dos Trabalhadores | 260 |
| Enel | 247 |
| Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura | 241 |
| B3 | 237 |
| Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal | 223 |

Fonte: CGU; Câmara dos Deputados; Senado; STF.

Elaboração própria.

Com o maior número de interações no período (865), aparece a CNI. A confederação tem a natureza jurídica de entidade sindical e tem como atividade econômica principal a atividade de organizações associativas patronais e empresariais. Representa a indústria brasileira e atua na defesa dos interesses do setor e é evidente que o governo federal tem inúmeras estruturas que elaboram e executam políticas públicas relacionadas às demandas da organização. A atuação política da CNI já foi objeto de diferentes estudos (BOARIN, 2016; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011) e pode ser assim destacada:

o empresariado industrial tem se mostrado um ator político fortemente interessado na redução do custo Brasil, ou seja, na implementação de políticas públicas que o setor julga necessárias para aprimorar a competitividade das empresas do país em comparação com empresas situadas em outros países. Com esse propósito, os industriais têm realizado um grande trabalho coletivo para identificar, dentre os projetos que tramitam no Congresso Nacional, aqueles que possuem maior efeito potencial sobre o custo Brasil; para definir uma posição unificada diante dos projetos mais relevantes; e para promover sua posição durante o processo decisório. Tal trabalho comum é coordenado pela CNI, que divulga anualmente, desde 1996, a Agenda Legislativa da Indústria, publicação que condensa e exprime a posição do segmento (MANCUSO, 2004, p. 537).

Em segundo lugar, aparece o Itaú, com 697 interações. No que se refere aos bancos e às instituições financeira, destacam-se, ainda, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID – 460), o Santander (375), o Bradesco (348), o Banco Mundial (327), a XP (278), o BTG Pactual (262) e a B3 (237). Em relação às demais organizações empresariais, podem ser mencionados a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea – 637 interações), a Federação Brasileira de Bancos (Febraban – 463), a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq – 367), o Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP – 361), a Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica (Absolar – 317), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae – 316), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA – 302), a Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim – 294), a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC – 286) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB – 260).

Entre as organizações ligadas a trabalhadores, destacam-se a Central Única dos Trabalhadores (CUT – 480), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST – 375), a Força Sindical (351), a Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB – 282), a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB – 269), a União Geral dos Trabalhadores (UGT – 260), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag – 241) e a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef – 223). Além dessas

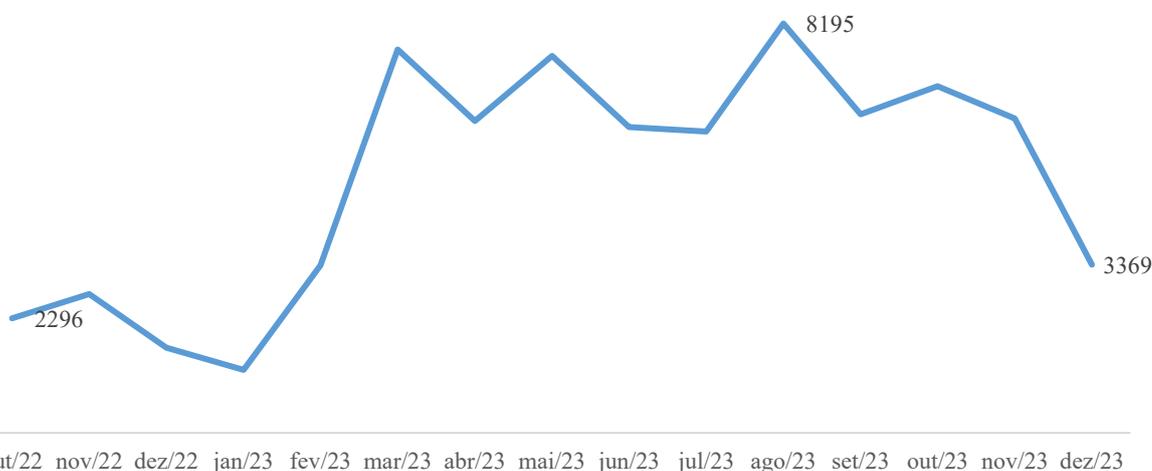
organizações, aparecem entre as 30 mais participativas, a Fundação Getúlio Vargas (FGV – 328), a Gartner (271) e a Enel (247).

A partir desses dados, torna-se possível caracterizar melhor a atuação de interesses organizados. Faz-se importante observar também as dinâmicas específicas da atuação de interesses organizados em cada um dos poderes, o que é realizado na sequência.

2.3.1 Interesses organizados no Poder Executivo

Nos ministérios, entre outubro de 2022 e dezembro de 2023, foram registradas 76.197 interações entre interesses organizados da sociedade e agentes públicos, as quais se deram em audiências e reuniões. O gráfico 2 mostra um cenário semelhante ao que se observou para a análise conjunta dos três poderes, com a média de interações em 2023 sendo bastante superior àquela verificada para 2022. Os meses que registraram os maiores números de interações foram março, maio, agosto e outubro de 2023: 7.672, 7.550, 8.195 e 6.943, respectivamente.

Gráfico 2 – Número de interações no Poder Executivo, por mês



Fonte: CGU.
Elaboração própria.

As 76.197 interações registradas no Poder Executivo se devem à atuação de 7.575 organizações distintas. A tabela 5 apresenta as 20 mais atuantes no período em análise. A organização com mais interações no Poder Executivo foi a CNI: 817 ao longo do período estudado. As interações foram mais frequentes no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (166 interações), no Ministério da Fazenda (157), no Ministério do Trabalho e Emprego (92) e no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (73).

Tabela 5 – Interesses organizados mais atuantes no Poder Executivo

| Organização | Interações |
|---|-------------------|
| Confederação Nacional da Indústria | 817 |
| Itaú | 695 |
| Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores | 629 |
| Banco Interamericano de Desenvolvimento | 457 |
| Central Única dos Trabalhadores | 452 |
| Federação Brasileira de Bancos | 448 |
| Santander | 375 |
| Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos | 362 |
| Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra | 360 |
| Bradesco | 348 |
| Força Sindical | 346 |
| Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás | 346 |
| Banco Mundial | 322 |
| Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica | 307 |
| Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas | 295 |
| Fundação Getúlio Vargas | 284 |
| Associação Brasileira da Indústria Química | 282 |
| XP | 278 |
| Central dos Sindicatos Brasileiros | 277 |
| Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil | 276 |

Fonte: CGU.

Elaboração própria.

Também apresentaram intensa atuação no Executivo organizações financeiras – Itaú (695 interações), BID (457), Santander (375), Bradesco (348), Banco Mundial (322) e XP (278) –, centrais sindicais – CUT (452), Força Sindical (346) e CSB (277) – e entidades de representação empresarial – Anfavea (629), Febraban (448), Abimaq (362), Absolar (307), Abiquim (282) e CNA (276).

Considerando apenas as interações ocorridas em audiências, tipo de registro no qual, de acordo com o Manual do e-Agendas, há representação privada de interesses, a CUT é a organização que registra a maior atuação (96 interações), como mostra a tabela 6. Com mais de 40 interações no período, aparecem, ainda, a Associação de Mantenedores Independentes Educadores do Ensino Superior (Amies – 84 interações), a Huawei – empresa de tecnologia de soluções de informação da indústria e das comunicações – (50), a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes – 48) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE – 46). A comparação da tabela 5 (organizações mais atuantes em reuniões e audiências) com a tabela 6 (organizações mais atuantes em audiências) indica que apenas três organizações aparecem entre as 20 mais bem ranqueadas nos dois cenários: CUT, CNI e Abimaq.

Tabela 6 – Interesses organizados mais atuantes em audiências no Poder Executivo

| Organização | Interações |
|---|-------------------|
| Central Única dos Trabalhadores | 96 |
| Associação de Mantenedores Independentes Educadores do Ensino Superior | 84 |
| Huawei | 50 |
| Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior | 48 |
| Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação | 46 |
| Frente Nacional de Prefeitos | 36 |
| Gol | 35 |
| Associação Nacional de Educação Católica do Brasil | 33 |
| Confederação Nacional da Indústria | 32 |
| Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas | 32 |
| Comitê Olímpico do Brasil | 31 |
| Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior | 30 |
| Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura | 30 |
| Conselho Nacional de Secretários de Educação | 30 |
| Grupo Cirandinha | 30 |
| Confederação Nacional dos Metalúrgicos | 29 |
| Rede Nacional de Ensino e Pesquisa | 29 |
| Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos | 27 |
| Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior | 27 |
| Instituto Esporte pelo Planeta | 27 |
| Natura&Co | 27 |

Fonte: CGU.

Elaboração própria.

Torna-se interessante, aqui, verificar quais as organizações mais atuantes em cada ministério. Considerando os cinco órgãos com mais interações na estrutura do Executivo (ver tabela 3), a tabela 7 elenca as 10 organizações mais presentes em cada um desses órgãos. A análise aqui se concentra no ano de 2023, em função das inúmeras alterações na estrutura ministerial na passagem do governo Bolsonaro para o governo Lula, e leva em conta tanto audiências quanto reuniões.

É possível observar, *a priori*, uma clara correspondência entre a jurisdição de cada órgão e as áreas de atuação das organizações mais presentes. Nesse sentido, no Ministério da Fazenda, os atores mais atuantes foram o Itaú (387 interações), a Febraban (339) e o Santander (255). Tiveram, ainda, atuação destacada outras organizações financeiras – Bradesco (225), XP (201), B3 (172) e BTG Pactual (165) –, além da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima – 169), da CNI (157) e da Associação Brasileira das Companhias Abertas (Abrasca – 140). No Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, associações e confederações foram os atores mais atuantes: Anfavea (521 interações), Abimaq (235), CNI (166), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica

(Abinee – 128), Confederação Nacional dos Metalúrgicos (117), Abiquim (114) e Associação de Empresas de Desenvolvimento Tecnológico Nacional e Inovação (P&D Brasil – 107). Além disso, destacam-se o Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças – 117) e o Movimento Brasil Competitivo (MBC – 104).

Tabela 7 – Interesses organizados mais atuantes por órgãos do Poder Executivo

| | Organização | Interações |
|---|---|-------------------|
| Ministério da Fazenda | Itaú | 387 |
| | Federação Brasileira de Bancos | 339 |
| | Santander | 255 |
| | Bradesco | 225 |
| | XP | 201 |
| | B3 | 172 |
| | Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais | 169 |
| | BTG Pactual | 165 |
| | Confederação Nacional da Indústria | 157 |
| | Associação Brasileira das Companhias Abertas | 140 |
| Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços | Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores | 521 |
| | Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos | 235 |
| | Confederação Nacional da Indústria | 166 |
| | Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial | 128 |
| | Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica | 128 |
| | Confederação Nacional dos Metalúrgicos | 117 |
| | Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores | 117 |
| | Associação Brasileira da Indústria Química | 114 |
| | Associação de Empresas de Desenvolvimento Tecnológico Nacional e Inovação | 107 |
| Movimento Brasil Competitivo | 104 | |
| Ministério de Minas e Energia | Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica | 186 |
| | Enel | 167 |
| | Eletrobras | 152 |
| | Equatorial Energia | 149 |
| | Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica | 115 |
| | Light | 113 |
| | Neoenergia | 107 |
| | Energisa | 98 |
| | Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia | 92 |
| | Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás | 92 |
| Ministério do Trabalho e Emprego | Central Única dos Trabalhadores | 187 |
| | Força Sindical | 142 |
| | União Geral dos Trabalhadores | 130 |
| | Central dos Sindicatos Brasileiros | 120 |

| | | |
|---|--|-----|
| | Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil | 108 |
| | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos | 93 |
| | Confederação Nacional da Indústria | 92 |
| | Nova Central Sindical dos Trabalhadores | 79 |
| | Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados Rurais | 70 |
| | Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo | 67 |
| | Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal | 193 |
| | Gartner | 177 |
| | Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica | 106 |
| | Plano Consultoria | 92 |
| Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos | Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social | 83 |
| | Associação Nacional dos Analistas em Tecnologia da Informação | 71 |
| | Google | 71 |
| | Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais | 70 |
| | Central Única dos Trabalhadores | 64 |
| | União Nacional dos Movimentos de Moradia Popular | 62 |

Fonte: CGU.
Elaboração própria.

No Ministério de Minas e Energia, as 10 organizações mais atuantes são estritamente relacionadas à jurisdição da pasta. Destacam-se entidades representativas do setor – Absolar (186), Abradee (115) e Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel – 92) – e empresas do setor elétrico: Enel (167), Eletrobras (152), Equatorial Energia (149), Light (113), Neoenergia (107) e Energisa (98). Também integra a lista o IBP.

No Ministério do Trabalho e Emprego, o protagonismo foi de organizações sindicais de trabalhadores: CUT (187 interações), Força Sindical (142), UGT (130), CSB (120), CTB (108), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (Dieese – 93), Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST – 79) e Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados Rurais (Contar – 70). Aparecem também duas confederações empresariais: a CNI (92) e CNC (67).

Por fim, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, destacam-se organizações ligadas a servidores públicos – Condsef (193), Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe – 106), Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (Fenasps – 83), Associação Nacional dos Analistas em Tecnologia da Informação (Anati – 71) e Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais (Andeps – 70).

Aparecem, ainda, empresas de consultoria – Gartner (177) e Plano Consultoria (92) –, o Google (71), a CUT (64) e a União Nacional dos Movimentos de Moradia Popular (UNMP – 62).

Ressaltados os principais aspectos acerca da dinâmica de atuação dos interesses organizados no âmbito do Poder Executivo, a discussão, na sequência, tem como objeto a dinâmica verificada no Poder Legislativo.

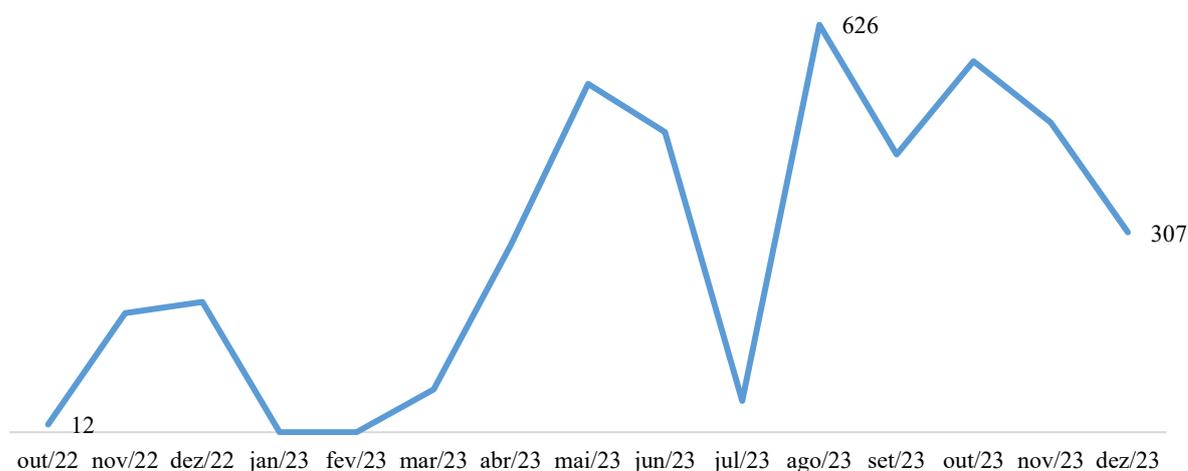
2.3.2 Interesses organizados no Poder Legislativo

O foco agora se dirige à atuação de interesses organizados no Congresso Nacional, sendo a análise realizada para cada uma das Casas Legislativas. Inicialmente, é desenvolvida a análise descritiva dos dados da Câmara dos Deputados e, adiante, do Senado Federal.

2.3.2.1 Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, entre outubro de 2022 e dezembro de 2023, foram registradas 4.199 participações de organizações da sociedade em eventos que possibilitavam a interação desses atores com parlamentares. Como mostra o gráfico 3, os números, ao longo dos meses, indicam reduzida atividade legislativa nos períodos que coincidem com o recesso parlamentar.

Gráfico 3 – Número de interações na Câmara dos Deputados, por mês



Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração própria.

Nesse sentido, não há interações registradas nos meses de janeiro e fevereiro de 2023, e há interações abaixo da média mensal em julho de 2023 (48). Em outubro de 2022, mês coincidente com o período eleitoral, foram apenas 12 interações. Os maiores números observados foram em maio, agosto e outubro de 2023, com 535, 626 e 570 interações contabilizadas, respectivamente.

As 4.199 interações registradas na Câmara dos Deputados advieram da atuação de 2.197 organizações distintas. A título de comparação, Resende (2018) constatou 13.725 participações nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, entre 2007 e 2015 (53^a e 54^a legislaturas), número que correspondeu à presença de 3.675 organizações diferentes na arena legislativa. Vale ressaltar que a análise empreendida por Resende (2018) se limita às audiências públicas promovidas por comissões permanentes, diferentemente do que se faz nesta tese. Considerando apenas esses eventos e o mesmo tipo de comissão, entre outubro de 2022 e dezembro de 2023, verifica-se que foram 2.640 interações e 1.521 organizações distintas. Utilizando a média mensal, é possível observar que, enquanto no período 2022-2023, foram, 176 participações e 101,4 atores diferentes por mês, no período 2007-2015, os números observados foram 142,96 e 38,28, respectivamente.

Duas ressalvas precisam ser feitas. A primeira é que o sistema comissional da Câmara dos Deputados passou por mudanças significativas⁷⁷. Assim, Resende (2018) analisou dados para 20 comissões permanentes⁷⁸, ao passo que, nesta tese, há informações para as 30 comissões permanentes em funcionamento. Isso poderia justificar o fato de que, para o período 2022-2023, foi observado uma maior atuação dos interesses organizados na Câmara dos Deputados – mais participações e maior diversidade de atores. No entanto, a segunda ressalva é que Resende (2018) inclui as participações de órgãos públicos, o que, como já discutido, foi excluído na presente análise. Isso, por outro lado, deveria fazer com que os números das 53^a e 54^a legislaturas fossem maiores, uma vez que, naquele período, 49,2% das participações advieram

⁷⁷ O sistema comissional da Câmara dos Deputados é constantemente alterado, conforme destacam Andrade e Coutinho (2016). Nas palavras dos autores, “[n]o decorrer dos mais de 190 anos de funcionamento da Câmara dos Deputados, as comissões passaram por diversas modificações: em suas atribuições, ora agrupadas, ora desmembradas; nas nomenclaturas; nas formas de atuação; e em suas áreas temáticas que, por diversas vezes, tiveram temas acrescidos, tais como minorias, informática, tecnologia, turismo, e outros abandonados, tais como colonização, catequese, civilização dos índios e negócios eclesiásticos” (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 71). Na mesma direção, Brusco (2006), ao realizar uma síntese histórica das comissões permanentes na Câmara dos Deputados, identifica, ao longo de 176 anos (entre 1823 e 2004), 129 diferentes comissões. O RICD elenca, em seu artigo 32, os campos temáticos ou áreas de atividade de cada comissão permanente, os quais orientam a distribuição de proposições a essas arenas.

⁷⁸ O autor chega nesse número por não considerar cinco comissões, porque foram criadas no transcorrer ou após o período analisado (2007-2015) ou foram desmembradas durante o referido período, o que alterou o escopo de suas jurisdições.

do Estado. Não é, entretanto, o que se observa. A comparação entre os dois estudos, feitas as mencionadas ressalvas, parece indicar que a Câmara dos Deputados tem se tornado mais porosa à atuação de interesses organizados.

A tabela 8 apresenta as 20 organizações mais atuantes no período em análise.

Tabela 8 – Interesses organizados mais atuantes na Câmara dos Deputados

| Organização | Interações |
|---|-------------------|
| Confederação Nacional da Indústria | 36 |
| Fundação Getúlio Vargas | 32 |
| Ordem dos Advogados do Brasil | 28 |
| Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo | 22 |
| Confederação Nacional de Municípios | 20 |
| Articulação dos Povos Indígenas do Brasil | 19 |
| Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação | 19 |
| Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil | 18 |
| Central Única dos Trabalhadores | 17 |
| Conselho Nacional de Secretários de Saúde | 17 |
| Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica | 16 |
| Confederação Nacional do Transporte | 15 |
| Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas | 15 |
| Associação dos Delegados de Polícia do Brasil | 14 |
| Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos | 14 |
| Comitê Olímpico do Brasil | 14 |
| Conselho Nacional de Saúde | 14 |
| Federação Única dos Petroleiros | 14 |
| Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor | 14 |
| Sociedade Brasileira de Diabetes | 14 |

Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração própria.

A CNI é o grupo com o maior número de interações (36). Outras três confederações empresariais estão entre as organizações mais presentes: CNC, CNA e Confederação Nacional do Transporte (CNT), com 22, 18 e 15 interações, respectivamente. A FGV é a segunda entidade com o maior número de interações (32), sendo seguida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB – 28). Destacam-se, ainda, entidades sindicais de representação de trabalhadores, como a CNTE (19 interações), a CUT (17) e a Federação Única dos Petroleiros (FUP – 14). Podem ser mencionados também, com mais de 15 interações no período, as seguintes organizações: Confederação Nacional de Municípios (CNM), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib – 19), Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass – 17) e Abradee (16).

Na Câmara dos Deputados, as comissões que registraram a maior quantidade de interações com representantes de interesses organizados foram comissões permanentes, excetuando-se o Grupo de Trabalho sobre Sustentabilidade, conforme pode ser observado na tabela 9. Esses números também podem ser comparados com os achados de Resende (2018) acerca das atividades de representação de interesses no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53^a e 54^a legislaturas. O autor observou consideráveis diferenças nas dinâmicas inerentes a cada comissão, de forma que algumas comissões são muito mais ativas na realização de audiências públicas do que outras. Essa constatação associa-se a uma hipótese apresentada por Epstein e O'Halloran (1997), segundo a qual comissões que têm sob sua jurisdição questões mais complexas, seja tecnicamente ou politicamente, promoverão um maior número de audiências, as quais são um meio de coletar mais informações acerca dos assuntos em pauta.

Tabela 9 – Comissões da Câmara dos Deputados com o maior número de interações

| Comissão | Interações |
|---|-------------------|
| Comissão de Legislação Participativa | 326 |
| Comissão de Direitos Humanos e Minorias | 260 |
| Comissão de Educação | 224 |
| Comissão de Saúde | 206 |
| Comissão do Esporte | 194 |
| Comissão de Indústria, Comércio e Serviços | 187 |
| Comissão de Trabalho | 179 |
| Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável | 167 |
| Grupo de Trabalho sobre Sustentabilidade | 140 |
| Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência | 139 |

Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração própria.

No estudo de Resende (2018), a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) foi a comissão que mais registrou participações em audiências públicas (1.252), sendo seguida por CTASP (1.104), Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM – 1.039) e Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF – 939). Embora, em 2023, o sistema comissional tenha passado por um conjunto de alterações, com a criação de novas comissões e o desmembramento de outras, é possível verificar que algumas dessas arenas seguem entre as mais ativas. A CAPADR não aparece, no período 2022-2023, entre os órgãos com mais interações registradas. No entanto, a Comissão de Trabalho (desmembrada da CTASP), a CDHM e a Comissão de Saúde (desmembrada da CSSF) constam entre aquelas comissões que mais interagiram com representantes de interesses organizados.

Considerando as cinco comissões com mais interações registradas na Câmara dos Deputados, a tabela 10 elenca as organizações mais atuantes em cada uma delas.

Tabela 10 – Interesses organizados mais atuantes por comissões da Câmara dos Deputados

| | Organização | Interações |
|---|---|-------------------|
| Comissão de Legislação Participativa | Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil | 8 |
| | Centro Universitário de Brasília | 5 |
| | Associação de Moradores e Amigos do Horto | 4 |
| | Conselho Nacional da Segurança Privada | 4 |
| | Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais | 4 |
| | Plataforma Justa | 4 |
| Comissão de Direitos Humanos e Minorias | Conselho Nacional de Direitos Humanos | 8 |
| | Movimento Nacional da População de Rua | 7 |
| | Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos | 5 |
| | Campanha Nacional pelo Direito à Educação | 5 |
| | Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras e Rurais Quilombolas | 5 |
| | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente | 4 |
| | Fórum Nacional e Educação Prisional e Inserção Social | 4 |
| | Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais | 4 |
| | Movimento Negro Unificado | 4 |
| Comissão de Educação | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação | 11 |
| | Somos Todas Professoras | 11 |
| | Conselho Nacional de Educação | 7 |
| | Campanha Nacional pelo Direito à Educação | 6 |
| | Conselho Nacional de Secretários de Educação | 4 |
| | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação | 4 |
| | União Nacional dos Estudantes | 4 |
| Comissão de Saúde | Conselho Nacional de Secretários de Saúde | 8 |
| | Sociedade Brasileira de Diabetes | 8 |
| | Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde | 6 |
| | Conselho Nacional de Saúde | 5 |
| | Associação Brasileira de Saúde Coletiva | 4 |
| | Confederação Nacional de Municípios | 4 |
| | Conselho Brasileiro de Oftalmologia | 4 |
| Comissão do Esporte | Comitê Olímpico do Brasil | 12 |
| | Comitê Paralímpico Brasileiro | 8 |
| | Conselho Federal de Educação Física | 8 |
| | Comitê Brasileiro de Clubes | 6 |
| | Confederação Brasileira do Desporto Universitário | 5 |
| | Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos | 4 |
| Confederação Brasileira do Desporto Escolar | 4 | |

Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração própria.

A partir desses dados, é possível perceber uma nítida correspondência entre os campos temáticos das comissões e os escopos de atuação das organizações presentes em cada uma delas. Nesse sentido, na Comissão de Legislação Participativa (CLP), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) foi a organização com mais interações registradas (8), o que se deve, especialmente, à sua participação em seminário realizado em maio de 2023, com a temática da arquitetura e do urbanismo. Na CDHM, os atores com mais interações registradas têm atividades relacionadas à temática dos direitos humanos ou representam grupos minoritários, podendo-se destacar o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH – 8 interações), o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR – 7), a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep – 5), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (5) e a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras e Rurais Quilombolas (Conaq – 5).

Na Comissão de Educação, todas as organizações mais atuantes têm estreita relação com as pautas educacionais: CNTE (11 interações), Somos Todas Professoras (11), Conselho Nacional de Educação (CNE – 7), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (6), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed – 4), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime – 4) e União Nacional dos Estudantes (UNE – 4). Na Comissão da Saúde e na Comissão do Esporte, o cenário é o mesmo: correspondência estreita entre jurisdição da comissão e escopo de atuação das organizações. Na Saúde, as mais atuantes foram: Conass (8 interações), Sociedade Brasileira de Diabetes (SBD – 8), Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems – 6), Conselho Nacional de Saúde (CNS – 5), Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco – 4), CNM (4) e Conselho Brasileiro de Oftalmologia (4). No Esporte, foram: Comitê Olímpico do Brasil (COB – 12 interações), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB – 8), Conselho Federal de Educação Física (Confef – 8), Comitê Brasileiro de Clubes (CBC – 6), Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU – 5), Comitê Brasileiro de Clubes Paraolímpicos (CBCP – 4) e Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE – 4).

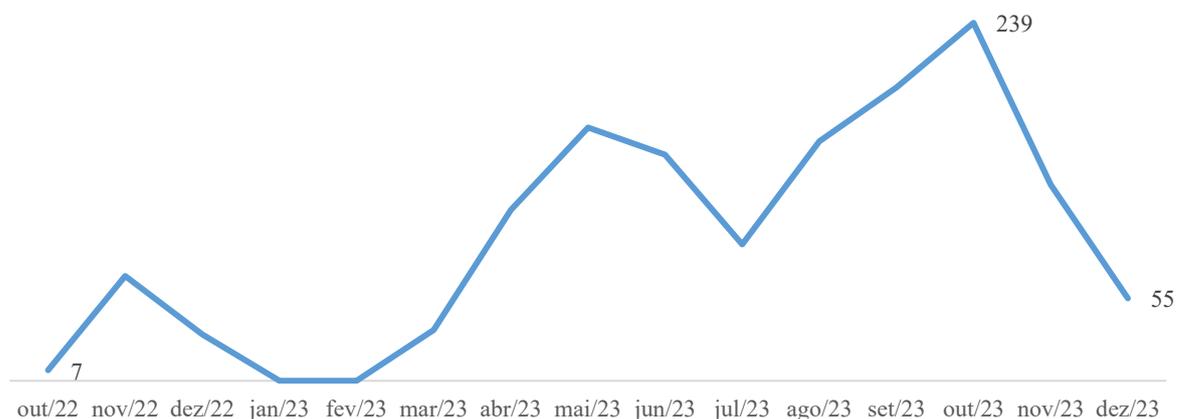
Apresentados, então, os principais dados relativos à atuação dos interesses organizados na Câmara dos Deputados, a atenção se volta, na sequência, ao Senado Federal.

2.3.2.2 Senado Federal

No Senado, entre outubro de 2022 e dezembro de 2023, foram registradas 1.448 participações de organizações da sociedade em audiências. Como apresentado no gráfico 4, os

números, ao longo dos meses, indicam reduzida atividade legislativa nos períodos que se aproximam ou coincidem com o recesso parlamentar.

Gráfico 4 – Número de interações no Senado Federal, por mês



Fonte: Senado.
Elaboração própria.

Nesse sentido, não há participações registradas nos meses de janeiro e fevereiro de 2023, e há participações abaixo da média mensal nos meses de dezembro de 2022 (31) e julho e dezembro de 2023 (91 e 55, respectivamente). Em outubro de 2022, em função das eleições, foram apenas 7 interações. Por outro lado, os maiores números observados correspondem a meses que se situam na metade do primeiro e do segundo semestres da sessão legislativa, casos de maio, setembro e outubro de 2023, com 169, 196 e 239 interações contabilizadas, respectivamente.

As 1.448 interações registradas no Senado se devem à atuação de 904 organizações distintas. A tabela 11 apresenta as 20 mais atuantes no período em análise. A organização mais participativa, com 18 interações estabelecidas, foi a CNTE. A entidade, que se faz presente em todas as unidades da federação, representa os profissionais da educação básica das redes públicas estaduais e municipais. Metade das participações se deu na Comissão de Educação e Cultura e duas ocorreram na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Além disso, a CNTE atuou em uma oportunidade em outros sete órgãos do sistema comissional do Senado.

Tabela 11 – Interesses organizados mais atuantes no Senado Federal

| Organização | Interações |
|---|-------------------|
| Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação | 18 |
| Campanha Nacional pelo Direito à Educação | 16 |
| Confederação Nacional da Indústria | 12 |
| Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho | 12 |
| Conselho Nacional de Secretários de Educação | 11 |
| Confederação Brasileira de Futebol | 9 |
| Conselho Nacional de Educação | 9 |
| Fundação Getúlio Vargas | 9 |
| Fundo das Nações Unidas para a Infância | 9 |
| Central Única dos Trabalhadores | 8 |
| Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil | 8 |
| Conselho Federal de Psicologia | 8 |
| Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica | 8 |
| Frente Nacional de Prefeitos | 8 |
| Todos pela Educação | 8 |
| União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação | 8 |
| Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados | 7 |
| Conectas Direitos Humanos | 7 |
| Confederação Nacional de Municípios | 7 |

Fonte: Senado.

Elaboração própria.

Também ligada à educação, a segunda organização mais atuante foi a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com 16 interações no período. O instituto é uma associação civil, sem fins lucrativos, e tem como missão a efetivação e a ampliação das políticas educacionais para que todos tenham direito a uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica e de qualidade no Brasil. Sua atuação no Senado também se concentrou na comissão dedicada à temática educacional, com nove participações.

Na sequência, com 12 interações registradas, aparecem a CNI e o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait). As duas organizações apresentaram padrões distintos de atuação: enquanto a primeira esteve presente em nove comissões distintas, a segunda concentrou praticamente toda a sua atuação (com 11 interações) na CDH, envolvendo-se, especialmente, na discussão relativa ao Estatuto do Trabalho. Com 11 interações, destaca-se também o Consed, entidade que reúne as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e atuou, principalmente, na Comissão de Educação e Cultura.

Aparecem, ainda, entre os interesses organizados mais atuantes no Senado, organizações internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur); instâncias nacionais de discussão

de políticas, como o CNE e o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); organizações não-governamentais, como Todos pela Educação e Conectas Direitos Humanos; uma entidade de classe – Conselho Federal de Psicologia (CFP) –, uma central sindical – CUT – e outra confederação empresarial – CNA. Completam a lista de 20 organizações mais atuantes: Confederação Brasileira de Futebol (CBF), CNM, Frente Nacional de Prefeitos, FGV e Undime.

Entre outubro de 2022 e dezembro de 2023, as comissões do Senado que registraram a maior quantidade de interações com representantes de interesses organizados foram as seguintes, apresentadas na tabela 12.

Tabela 12 – Comissões do Senado Federal com o maior número de interações

| Comissão | Interações |
|---|-------------------|
| Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa | 315 |
| Comissão de Educação e Cultura | 236 |
| Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania | 100 |
| Comissão de Assuntos Sociais | 99 |
| Comissão de Assuntos Econômicos | 68 |
| Comissão de Meio Ambiente | 68 |
| Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática | 60 |
| Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil | 39 |
| Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados | 36 |
| Comissão de Segurança Pública | 32 |

Fonte: Senado.

Elaboração própria.

A maior parte dessas comissões é permanente, tal qual foi observado na Câmara dos Deputados. A exceção é a Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil (CTIA), que foi constituída em 2023, destinando-se ao exame de projetos concernentes ao relatório final aprovado pela Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de substitutivo sobre Inteligência Artificial no Brasil (CJSUBIA), criada pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 4, de 2022. As comissões que registraram a maior quantidade de participações foram a CDH (315) e a Comissão de Educação e Cultura (236).

Procurando compreender melhor a dinâmica de atuação dos interesses organizados nas diversas arenas do Senado, a tabela 13 elenca as organizações mais atuantes em cada uma das cinco comissões com mais interações registradas.

Tabela 13 – Interesses organizados mais atuantes por comissões do Senado Federal

| | Organização | Interações |
|---|--|-------------------|
| Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa | Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho | 11 |
| | Fundo das Nações Unidas para a Infância | 7 |
| | Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho | 5 |
| | Central Única dos Trabalhadores | 5 |
| | Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas | 4 |
| Comissão de Educação e Cultura | Campanha Nacional pelo Direito à Educação | 9 |
| | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação | 9 |
| | Conselho Nacional de Secretários de Educação | 9 |
| | Todos ela Educação | 6 |
| | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação | 6 |
| | Conselho Nacional de Educação | 4 |
| | Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico | 4 |
| | Fórum Nacional de Educação | 4 |
| | Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação | 4 |
| Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania | Banco Mundial | 2 |
| | Confederação Nacional do Transporte | 2 |
| | Conselho Nacional de Educação | 2 |
| | Conselho Nacional de Saúde | 2 |
| | Conselho Nacional de Secretários de Saúde | 2 |
| | Frente Nacional de Prefeitos | 2 |
| | Instituto Brasileiro de Ciências Criminais | 2 |
| | Instituto Sou da Paz | 2 |
| Comissão de Assuntos Sociais | PI Brasil | 4 |
| | Conselho Federal de Medicina | 3 |
| | Colégio Médico Brasileiro de Acupuntura | 2 |
| | Confederação Nacional da Indústria | 2 |
| | Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Distrito Federal | 2 |
| | Conselho Federal de Psicologia | 2 |
| | Conselho Nacional de Saúde | 2 |
| | Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde | 2 |
| | Conselho Nacional de Secretários de Educação | 2 |
| | Conselho Nacional de Secretários de Saúde | 2 |
| | Movimento Orgulho Autista Brasil | 2 |
| Comissão de Assuntos Econômicos | Fundação Getúlio Vargas | 4 |
| | Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e Tecnologias Digitais | 2 |
| | Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil | 2 |
| | Central dos Sindicatos Brasileiros | 2 |
| | Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços | 2 |
| | Forte Minas | 2 |
| | Instituto Brasileiro de Estudos Tributários | 2 |
| | União Geral dos Trabalhadores | 2 |

Fonte: Senado.
Elaboração própria.

De forma similar ao que se observou nos dados da Câmara dos Deputados, também no Senado é possível perceber uma nítida correspondência entre os campos temáticos das comissões e os escopos de atuação das organizações presentes em cada uma delas. Na CDH, arena que trata da temática de direitos humanos e de legislação participativa, registrou-se a atuação mais intensa de entidades representativas de auditores fiscais e do ramo jurídico, destacando-se o Sinait (11 interações) e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra – 5). Há, ainda, a participação destacada da Unicef (7), da CUT (5) e da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (Cobap – 4). Essas organizações estão diretamente ligadas à defesa de direitos das crianças, dos trabalhadores e dos aposentados, respectivamente.

Na Comissão de Educação e Cultura, o protagonismo é, claramente, de organizações ligadas à temática educacional, sobressaindo-se, com nove interações, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a CNTE e o Consed. Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nenhuma organização registrou mais que duas interações no período; entre aquelas com duas participações, podem ser citadas o Banco Mundial, a CNT, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) e o Instituto Sou da Paz.

Por sua vez, na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), as organizações mais atuantes têm relação com a área da saúde, como, com três interações, o Conselho Federal de Medicina (CFM) e, com duas interações, o Colégio Médico Brasileiro de Acupuntura (CMBA), o CFP, o CNS, o Conasems, o Conass e o Movimento Orgulho Autista Brasil (Moab). A organização mais atuante na CAS foi, com quatro interações, a PI Brasil, entidade privada que visa a disseminação de informações sobre os protocolos de comunicação industrial PROFIBUS e PROFINET.

Por fim, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a FGV, instituição de ensino e pesquisa com expertise na área de atividade do órgão, foi a mais atuante, com quatro interações. Na sequência, aparecem algumas organizações com o registro de duas interações, como a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços (CNTC) e o Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (Ibet).

Ressaltados os principais aspectos acerca da dinâmica de atuação dos interesses organizados no âmbito do Poder Legislativo, a discussão, na sequência, tem como objeto a dinâmica no Poder Judiciário.

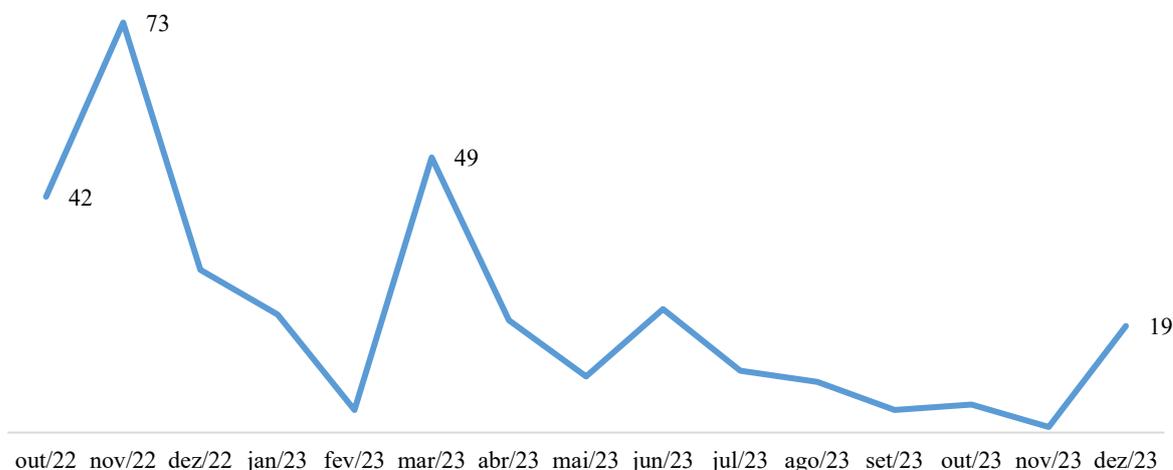
2.3.3 Interesses organizados no Poder Judiciário

No âmbito do Judiciário, a análise se direciona ao STF, órgão de cúpula do referido poder no Brasil. Como já destacado, em função das limitações de acesso direto para muitas organizações (SILVA et al., 2022), opta-se pela utilização de dois mecanismos de atuação institucional: a participação na condição de *amicus curiae* e como expositor em audiência pública.

O *amicus curiae* e as audiências públicas são importantes inovações que acompanharam o processo de empoderamento do STF (MARONA; ROCHA, 2017). Há, na literatura americana, um conjunto de estudos que consideraram o impacto de *amicus curiae* nas decisões da Suprema Corte (SPRIGGS; WAHLBECK, 1997; HANSFORD, 2004; COLLINS, 2007). A figura consiste em um terceiro interessado, que não é litigante, mas pode falar acerca da questão constitucional levantada, exercendo um papel de “amigo do Tribunal” (ALMEIDA, 2019b). Sobre as audiências públicas, Silva et al. (2022) destacam que elas constituem uma importante oportunidade para que atores sociais possam buscar influenciar questões examinadas pela Corte. Em direção semelhante, Marona e Rocha (2017) afirmam que, em tese, esses eventos aumentam os níveis de informação e legitimidade das decisões advindas do Tribunal.

No período analisado e considerando os eventos indicados, foram 319 participações de organizações registradas no STF, sendo 252 atores diferentes. Como é de se esperar, os números registrados para o Judiciário são muito inferiores aos observados para o Legislativo e para o Executivo, o que se deve, especialmente, à natureza do poder e aos tipos de eventos considerados. A título de exemplo, foram realizadas três audiências públicas entre outubro de 2022 e dezembro de 2023; no mesmo período, aconteceram 745 audiências públicas na Câmara dos Deputados.

O número de interações estabelecidas entre organizações da sociedade e o STF, ao longo dos meses, variou expressivamente, não sendo possível se observar nenhum padrão claro. Os meses que registraram mais participações, como mostra o gráfico 5, coincidem com aqueles nos quais ocorreram audiências públicas: outubro e novembro de 2022 e março de 2023.

Gráfico 5 – Número de interações no Poder Judiciário, por mês

Fonte: STF.
Elaboração própria.

No que se refere aos interesses organizados mais atuantes, como apresentado na tabela 14, destaca-se a Anadep, com 14 interações contabilizadas, das quais 13 se deram na condição de *amicus curiae*. A associação – que também aparece entre as 20 organizações mais atuantes na Câmara dos Deputados – é uma instituição da sociedade civil, sem fins lucrativos, e representa cerca de seis mil defensores públicos de todos os estados brasileiros. Conforme informações constantes no site da associação, seu trabalho, em âmbito nacional, é pelo fortalecimento da Defensoria Pública, por meio da colaboração junto a órgãos dos três poderes visando o aperfeiçoamento da ordem jurídica e da atuação no que se refere à tramitação de projetos no Congresso Nacional.

Na sequência, com cinco interações, aparecem o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (Gaets), o Instituto Alana e o MNPR. O Gaets também representa defensores públicos. Trata-se de um grupo formado por profissionais de algumas unidades da federação que objetiva ampliar a atuação das defensorias públicas nos Tribunais Superiores. O Alana, por sua vez, é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, cujo trabalho de *advocacy* tem como foco a priorização de crianças e adolescentes. Já o MNRP é um movimento social, presente no Brasil desde 2004, que luta pelos direitos das pessoas em situação de rua.

Com quatro interações no período, aparecem outras duas importantes organizações que representam atores do meio jurídico – Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) –, além do Partido Novo.

Tabela 14 – Interesses organizados mais atuantes no Poder Judiciário

| Organização | Interações |
|--|-------------------|
| Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos | 14 |
| Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores | 5 |
| Instituto Alana | 5 |
| Movimento Nacional da População de Rua | 5 |
| Associação dos Juízes Federais do Brasil | 4 |
| Associação dos Magistrados Brasileiros | 4 |
| Partido Novo | 4 |
| Associação dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais do Estado de Rondônia | 3 |
| Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal | 3 |
| Central Única dos Trabalhadores | 3 |
| Fundação Getúlio Vargas | 3 |
| Instituto Brasileiro de Ciências Criminais | 3 |

Fonte: STF.

Elaboração própria.

Tratando especificamente das audiências públicas, no período analisado, foram realizados três eventos no STF, os quais, ao todo, contaram com 107 participações e 99 diferentes atores presentes. A primeira audiência pública do período ocorreu em outubro de 2022 (17/10/2022) e teve como tema a autorização para novos cursos de medicina. Nessa oportunidade, foram registradas 30 participações de organizações. A segunda audiência pública foi realizada em novembro do mesmo ano, nos dias 21 e 22, e tratou da população em situação de rua no Brasil. Foram 40 participações. Por fim, a terceira audiência pública teve como tema a responsabilização civil de provedores por conteúdo ilícito gerado por terceiros e aconteceu nos dias 28 e 29 de março de 2023, contando com 37 participações.

Como os números sugerem – as 107 participações registradas advieram de 99 atores distintos –, foram poucas as organizações que tiveram mais de uma participação: apenas quatro. O MNPR registrou cinco participações, a FGV registrou três participações, enquanto o CNS e o Instituto Alana tiveram duas participações. Há diferentes estudos que avaliam a efetividade desse mecanismo participativo (SILVA et al., 2022; MARONA; ROCHA, 2017), o que não é o objetivo deste trabalho. No entanto, os números sugerem que se trata de um espaço aberto a múltiplas organizações. A média foi de 35,7 participações por audiência pública.

No que se refere ao *amicus curiae*, foram 212 atuações nesse papel. Foram 159 organizações distintas, das quais 130 atuaram em uma única vez, ao passo que 19 atuaram duas vezes. Os demais atores que desempenharam o papel de *amicus curiae* estão elencados na tabela 15.

Tabela 15 – Interesses organizados mais atuantes no STF no papel de *amicus curiae*

| Organização | Atuações |
|---|-----------------|
| Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos | 13 |
| Associação dos Juízes Federais do Brasil | 4 |
| Associação dos Magistrados Brasileiros | 4 |
| Grupo de Atuação Estratégia das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores | 4 |
| Partido Novo | 4 |
| Associação dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais do Estado de Rondônia | 3 |
| Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal | 3 |
| Central Única dos Trabalhadores | 3 |
| Instituto Alana | 3 |
| Instituto Brasileiro de Ciências Criminais | 3 |

Fonte: STF.

Elaboração própria.

Destaca-se, aqui, a Anadep, com 13 atuações, todas elas em processos de ADI. Em todos esses processos, o polo ativo foi o Procurador-Geral da República, que questionou os critérios de desempate para promoção de defensores estaduais, com o argumento de que as normas violam a competência privativa do presidente da República para dispor sobre a organização do Ministério Público. Nas 13 atuações da Anadep, os polos passivos foram os Governos Estaduais e as Assembleias Legislativas de 13 unidades da federação: Amapá, Minas Gerais, Piauí, Mato Grosso do Sul, Goiás, Bahia, Paraíba, Santa Catarina, Roraima, São Paulo, Sergipe, Rio Grande do Sul e Paraná⁷⁹. Conforme balanço de gestão da associação, a atuação se deu da seguinte forma:

Durante o ano de 2022, o Procurador Geral da República, Augusto Aras, ingressou com 20 ações que discutem os critérios de promoção para defensores(as) públicos(as). Ao longo de ano de 2023 houve movimento nas ações. A ANADEP atuou com a apresentação de memoriais, declaração de embargo e sustentações orais no STF. Atualmente, 11 transitaram em julgado e há 9 em trâmite. As ADIs são: 7000, 7293, 7294, 7299, 7300, 7301, 7302, 7303, 7304, 7305, 7306, 7307, 7310, 7312, 7313, 7314, 7315, 7316, 7317 e 7318 (ANADEP, 2023, p. 89) (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS, 2023, p. 89).

Com quatro atuações enquanto *amicus curiae*, aparecem a Ajufe, a AMB, o Gaets e o Partido Novo. Com três atuações, a Associação dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais do Estado de Rondônia (Aper-RO), a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape), a CUT, o Instituto Alana e o IBCCRIM.

⁷⁹ Há ações relativas a outras unidades da federação; entretanto, não coincidem com o período estudado neste trabalho.

De modo geral, tanto as audiências públicas quanto a atuação enquanto *amicus curiae*, oferecem relevante oportunidade para a defesa de interesses e demandas diante do STF. Vale ressaltar que, ao analisar resultados de um *survey* com profissionais de relações institucionais e governamentais, Resende (2019) destacou que os números pareciam sinalizar uma dificuldade de acesso às arenas do Judiciário: apenas 1,5% dos respondentes consideraram muito produtiva a atividade de representação de interesses no STF. Em relação aos resultados aqui apurados, chama a atenção a diversidade de atores presentes, uma vez que não há uma atuação concentrada em poucas organizações: as 319 participações registradas vieram de 252 atores diferentes. No que se refere às organizações mais atuantes, sobressaem aquelas ligadas a profissionais da carreira jurídica e com destacada atuação nacional, como a Anadep, o Gaets, a Ajufe e a AMB, além de duas entidades associadas à defesa de segmentos específicos, quais sejam pessoas em situação de rua (MNPR) e crianças e adolescentes (Instituto Alana).

Para finalizar a análise descritiva dos dados relativos à atuação de interesses organizados junto aos três poderes no âmbito da União, empreende-se uma discussão relativa à existência de possíveis assimetrias no acesso às arenas decisórias.

2.3.4 Assimetria no acesso de interesses organizados às arenas decisórias

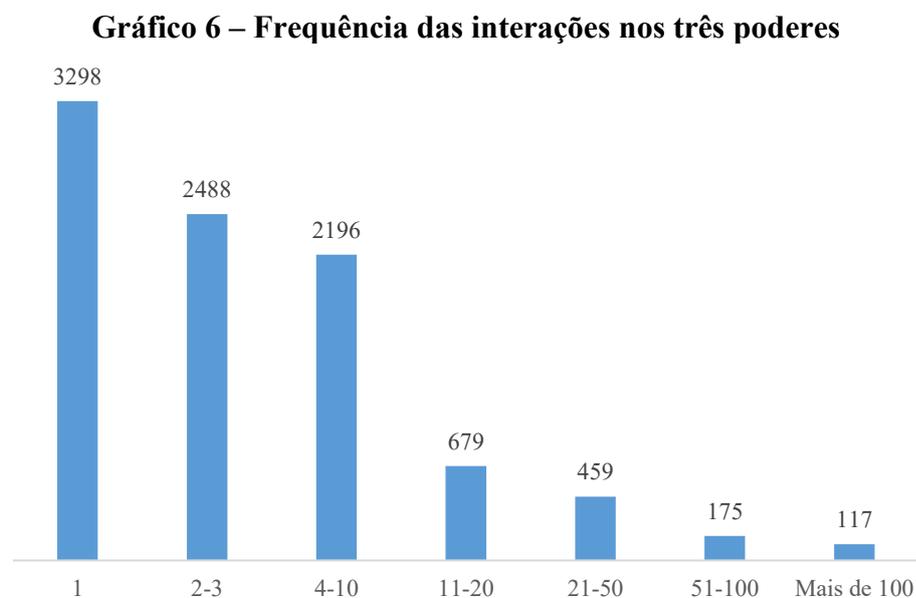
Os dados relativos às interações entre interesses organizados e tomadores de decisão nos três poderes da União trazem uma importante indicação: enquanto 751 atores responderam por cerca de 61% das interações nos eventos analisados, 8.661 outros atores foram responsáveis por aproximadamente 39% das interações. É evidente que um pequeno número de atores concentra grande parte das interações, o que indica a existência de assimetria no acesso às arenas estudadas.

Deve-se salientar que a perspectiva aqui assumida considera que organizações com acesso privilegiado ao processo decisório ampliam suas oportunidades de influenciar as decisões na direção de seus interesses. Essa discussão remete aos apontamentos de Przeworski (2011), os quais indicam que a igualdade de direitos de participação não é suficiente para assegurar a igualdade de influência política em sociedades marcadas pela desigualdade econômica. O resultado esperado é, portanto, que, mesmo em condições mais próximas de ampla liberdade de participação política, a influência de grupos mais fortes, organizados e com mais recursos seja maior.

Nessa direção, é preciso asseverar que nem todos os grupos cujos interesses encontram-se em pauta terão a oportunidade de acessar as arenas decisórias e ali defender suas demandas.

Como discutido na seção anterior, algumas organizações concentram grande parte das participações, o que fica mais claro diante do que mostra o gráfico 6, ou seja, a distribuição das frequências de interações entre organizações e agentes públicos nos três poderes no âmbito da União.

Como pode ser visualizado, entre as 9.412 organizações que tiveram interações registradas, 3.298 passaram por eventos em uma única oportunidade. Outros 2.488 atores participaram duas ou três vezes. A análise das demais faixas de interação indica que 2.196 organizações contabilizaram entre quatro e 10 interações; 679, entre 11 e 20 interações; 459, entre 21 e 50 interações; 175, entre 51 e 100 interações; e apenas 117, mais de 100 interações. Assim, se predominam atores com atuação reduzida, há, por outro lado, organizações com mais de 500 interações, casos da CNI, do Itaú e da Anfavea.



Fonte: CGU; Câmara dos Deputados; Senado; STF.
Elaboração própria.

A partir desses resultados, pode-se falar que há uma concentração de participação nos eventos estudados. Dessa forma, sugere-se a existência de assimetria no acesso às arenas dos três poderes, observando-se uma preponderância de poucos atores com expressivos números de interação com tomadores de decisão.

Diante desses achados, a seção seguinte se volta à análise descritiva dos dados organizados pela CNI para o período de 2017 a 2021, ressaltando as diferenças metodológicas da coleta e traçando comparações acerca dos resultados.

2.4 A atuação de interesses organizados entre 2017 e 2021

De forma complementar à análise empreendida para o período de 2022 e 2023, esta tese também lança luz sobre uma base de dados fornecida pela CNI, que registra as participações de organizações em eventos, no período de 2017 a 2021. O trabalho desenvolvido pela confederação e que culminou na elaboração da referida base antecede à disponibilização de dados pela plataforma e-Agendas e procurava fornecer informações para as atividades de monitoramento desempenhadas por diferentes estruturas da organização, com destaque para a Unidade de Relacionamento com o Poder Executivo. Esta seção objetiva analisar descritivamente os dados disponibilizados pela CNI, procurando, ainda, traçar comparações entre achados relativos ao recorte temporal mobilizado neste trabalho (2022-2023) e os resultados advindos do estudo da atuação de interesses organizados no período anterior (2017-2021), fazendo-se as devidas ressalvas em função das diferenças metodológicas associadas à coleta de dados.

É preciso ressaltar, *a priori*, que os dados disponibilizados pela CNI consistem em um conjunto de informações de extrema relevância para o estudo do *lobbying* no Brasil e para a transparência do sistema político. Como já destacado, diversos estudos procuraram mapear os grupos de interesse brasileiros; entretanto, em função da indisponibilidade de um registro desses atores, suas análises precisavam se limitar a órgãos ou casos específicos. Nesse sentido, o trabalho desenvolvido pela CNI apresenta grande importância acadêmica, possibilitando se avançar no conhecimento dos atores que atuam junto aos tomadores de decisão em Brasília, especialmente no que se refere ao período que antecede a disponibilização da plataforma e-Agendas pela CGU.

A estratégia utilizada pela confederação se baseia nos métodos empregados por Cesário (2016) para coletar, organizar e analisar os dados. O produto resultante é instrumento central para o monitoramento do processo de tomada de decisão. Para a coleta dos dados, foram desenvolvidos 28 *webcrawlers*, que baixavam as agendas de altas autoridades públicas duas vezes por dia e, mais uma vez, após três dias. Apenas dessa forma se fez possível acessar todas as informações sobre a atuação dos grupos de interesse, uma vez que os portais institucionais são frequentemente modificados e as agendas, sobretudo no Poder Executivo, não ficam mais disponíveis. Os dados coletados pela CNI foram revisados por analistas humanos visando assegurar a consistência e o banco final apresenta variáveis como data, temas, participantes da sociedade civil (nome, cargo, nome da organização e sigla) e autoridades públicas presentes à/ao reunião/audiência/evento.

Algumas decisões metodológicas na construção dessa base são relevantes e precisam ser pontuadas. A primeira delas é a definição de grupos de interesse, entendidos como qualquer associação que atua com o intuito de influenciar as políticas públicas, independentemente da sua formalização. Em consonância com o enquadramento teórico apresentado no capítulo 1, a definição de grupos assumida pela CNI não se colide com a ideia de interesses organizados (SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986) aqui empregada, já que essa procura abarcar um amplo conjunto de organizações atuantes, independentemente de suas características formais. Ou seja, o ponto central para a definição é o exercício de atividades visando influenciar decisões que permeiam as políticas públicas.

Uma segunda decisão importante acerca da construção da base de dados refere-se aos agentes públicos federais. Diante da dificuldade de se definir cada participação de agentes públicos federais como atividade própria de suas competências formais ou não, optou-se pela decisão de excluí-los da base de dados. Ainda, foram excluídos especialistas, muitas vezes professores universitários, em função da dificuldade de se identificar o interesse organizado envolvido na ação.

Cesário (2022) aponta algumas vantagens e desvantagens em relação ao método de coleta de dados empregado pela CNI. Segundo o autor, algumas vantagens são: os grupos são identificados por sua atuação efetiva; a possibilidade de identificar os interesses que os grupos de interesse perseguem; a possibilidade de se mapear as relações de cooperação/competição entre os grupos; e a amplitude dos dados no que se refere ao processo decisório. As desvantagens são o fato de que alguns grupos evitam a participação pública e de que os debates sobre políticas públicas não se limitam a altos funcionários, o que não faz parte do banco disponibilizado pela CNI. Apesar disso, esse conjunto de dados oferece uma grande oportunidade para o estudo dos interesses organizados e do processo de influência sobre políticas públicas, reconhecendo-se que não se trata de uma base exaustiva.

Sobre o período de 2017 a 2021, vale ressaltar que esse coincide, no âmbito do Executivo, com dois anos (2017 e 2018) do governo de Michel Temer (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) – que assumiu o cargo de presidente da República, interinamente, em 12 de maio de 2016 e, de forma definitiva, em 31 de agosto do mesmo ano – e com os três primeiros anos do mandato (2019, 2020 e 2021) de Jair Bolsonaro (inicialmente, filiado ao Partido Social Liberal – PSL – e, depois, ao PL) – eleito presidente em 2018. No Legislativo, a Presidência do Senado foi ocupada, em 2017 e 2018, por Eunício Oliveira (PMDB); em 2019 e 2020, por Davi Alcolumbre (Democratas – DEM); e, em 2021, por Rodrigo Pacheco (DEM e, depois, PSD). Já a Presidência da Câmara dos Deputados foi ocupada, em

2017 e 2018, por Rodrigo Maia (DEM) e, em 2019, 2020 e 2021, por Arthur Lira (PP). No SFT, foram três os presidentes durante o período estudado: Cármen Lúcia (2017 e 2018), Dias Toffoli (2018-2020) e Luiz Fux (2020 e 2021).

Outro aspecto contextual importante é a Covid-19, cuja caracterização como pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) se deu em 11 de março de 2020. A doença impactou inúmeras dimensões da vida em sociedade, entre as quais está o funcionamento das instituições. Nesse sentido, medidas como trabalho remoto e reuniões virtuais foram adotadas. No Legislativo, por exemplo, o trabalho das comissões foi suspenso, o que afetou diretamente o processo legislativo. A esse respeito, Santos (2021, p. 14-15) afirma:

Sem sombra de dúvida, [...] o mais importante dos obstáculos, ainda que de natureza conjuntural, consiste na crise sanitária decorrente do surto da Covid-19. O dia 13 de março deste ano marcou o início do afastamento social no Brasil, com a decorrente necessidade de interrupção das atividades presenciais no Legislativo. Quatro dias depois, no dia 17, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal publicam, respectivamente, a Resolução nº 14/2020 e o Ato da Mesa n. 07, instituindo cada um o Sistema de Deliberação Remota (SDR). O SDR foi criado para viabilizar o funcionamento das Casas legislativas durante a crise sanitária e econômica causada pela pandemia, permitindo a discussão e votação de matérias, preferencialmente voltadas à emergência de saúde pública, sujeitas à apreciação do plenário de forma remota.

Considerando que há especificidades em cada órgão no que tange ao acesso de interesses organizados, é preciso ressaltar os eventos que são mobilizados para a análise. A tabela 16 apresenta a quantidade de interações entre representantes de interesses organizados e tomadores de decisão ocorridas em cada tipo de evento, por poder.

No Executivo, a maior parte das interações se deu em reuniões (53.120 interações, ou seja, aproximadamente 70%), audiências (8.176 interações), eventos (5.950 interações) e videoconferências (5.552 interações). No Legislativo, por sua vez, cerca de 70% das interações ocorreram em audiências públicas. No âmbito do Judiciário, os dados referem-se ao STF, no qual a maior parte das interações ocorreu em audiências (815 interações, ou seja, 49%) e reuniões (388 interações) com ministros, com destaque para o presidente da Corte⁸⁰. Pode-se destacar, ainda, as interações ocorridas via ADI (115 interações) e audiência pública (37 interações).

⁸⁰ No site da instituição, é possível observar que os gabinetes dos ministros trazem orientações direcionadas às partes interessadas para a solicitação de audiências.

Tabela 16 – Número de interações por evento em cada um dos três poderes (2017-2021)

| Poder | Evento | Quantidade |
|--------------|--|--------------------------------|
| Executivo | Reunião | 53.120 |
| | Audiência | 8.176 |
| | Evento | 5.950 |
| | Videoconferência | 5.552 |
| | Entrevista | 853 |
| | Almoço | 714 |
| | Viagem | 313 |
| | Jantar | 203 |
| | Teleconferência | 191 |
| | Seminário | 68 |
| | Outros | 382 |
| | | Total – Poder Executivo |
| Legislativo | Audiência Pública | 7.550 |
| | Audiência | 1.477 |
| | Reunião | 1.346 |
| | Videoconferência | 271 |
| | Evento | 184 |
| | Mesa Redonda | 45 |
| | Entrevista | 27 |
| | Seminário | 13 |
| | Almoço | 8 |
| | Outros | 30 |
| | Total – Poder Legislativo | 10.951 |
| Judiciário | Audiência | 815 |
| | Reunião | 388 |
| | Ação Direta de Inconstitucionalidade | 115 |
| | Evento | 111 |
| | Videoconferência | 44 |
| | Audiência Pública | 37 |
| | Recurso Extraordinário | 35 |
| | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental | 26 |
| | Recurso Extraordinário com Agravo | 18 |
| | Reclamação | 12 |
| | Outros | 62 |
| | Total – Poder Judiciário | 1.663 |
| | Total | 88.136 |

Fonte: CNI.

Elaboração própria.

As ADIs foram o objeto de estudo assumido por Carvalho et al. (2016), os quais procuraram avaliar a utilização dessa estratégia por atores institucionais e grupos de interesse. Nas palavras dos autores,

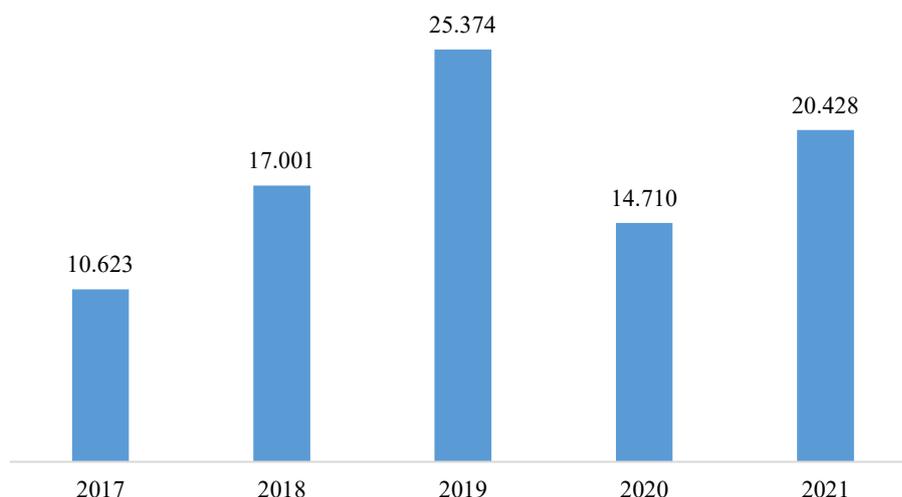
una ADI es una acción judicial que puede ser propuesta exclusivamente por nueve categorías de actores, en la que se pide la retirada de una norma particular del ordenamiento jurídico, por violación abstracta (no es necesario que sea un caso concreto) de una disposición o principio constitucional. Así, en este trabajo buscamos analizar las ADI propuestas por los principales actores institucionales y por los grupos de interés habilitados constitucionalmente (CARVALHO et al., 2016, p. 61-62)⁸¹.

Destacadas, então, algumas especificidades dos eventos dos três poderes utilizados no monitoramento realizado pela CNI, a seção seguinte procura analisar descritivamente os dados de atuação dos interesses organizados no período de 2017 a 2021.

2.4.1 Interesses organizados nos três poderes no âmbito da União (2017-2021)

Um primeiro dado a se registrar é que, entre maio de 2017 e dezembro de 2021, ocorreram 88.136 interações entre representantes de interesses organizados e tomadores de decisão. Essas interações envolveram 15.366 organizações distintas, o que representa uma população numerosa. O gráfico 7 apresenta o número de interações registradas a cada ano, podendo-se constatar que 2019, primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, foi o período com mais interações.

Gráfico 7 – Número de interações nos três poderes, por ano (2017-2021)



Fonte: CNI.
Elaboração própria.

⁸¹ “Uma ADI é uma ação judicial que pode ser proposta exclusivamente por nove categorias de atores, na qual se pede a retirada de determinada norma do ordenamento jurídico, por violação abstrata (não é necessário que seja caso concreto) de dispositivo ou princípio constitucional. Assim, neste trabalho buscamos analisar as ADIs propostas pelos principais atores institucionais e pelos grupos de interesse constitucionalmente autorizados” (CARVALHO et al., 2016, p. 61-62, tradução nossa).

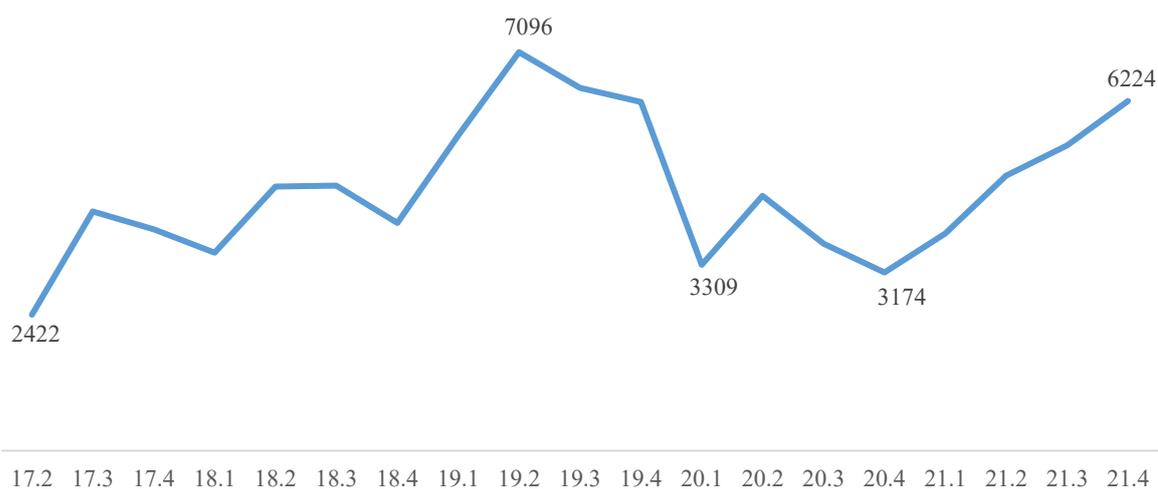
Resende (2018) chega a resultados semelhantes ao estudar a atuação de interesses organizados no sistema comissional da Câmara dos Deputados. Nas 53ª e 54ª legislaturas, as primeiras sessões legislativas registraram números expressivos de audiências públicas na comparação com as demais sessões legislativas. Isso está, em grande monta, relacionado ao que afirma Araújo (2009, p. 121):

[...] o crescimento de produtividade que ocorre logo após as campanhas possivelmente resulta de incentivos distintos para políticos veteranos e calouros: os primeiros buscam compensar a baixa produtividade dos anos eleitorais, enquanto os segundos procuram mostrar trabalho, apresentando, o quanto antes, propostas que agradem seus eleitores. Essa impaciência é prudente, pois assim o parlamentar terá mais tempo para acompanhar a tramitação de seus projetos e maiores chances de vê-los aprovados antes do fim do mandato.

Essa lógica formulada para o Legislativo parece também se aplicar ao Poder Executivo, com o registro de muitas interações com representantes de interesses organizados no primeiro ano de mandato. Certamente, a utilização de uma maior série temporal, em estudos futuros, pode contribuir com a verificação dessa hipótese.

O gráfico 8, por sua vez, registra a evolução das interações a cada trimestre, entre o segundo trimestre de 2017 e o último trimestre de 2021.

Gráfico 8 – Número de interações nos três poderes, por trimestre (2017-2021)



Fonte: CNI.
Elaboração própria.

É possível se observar uma tendência de ampliação nas interações até 2019. Apesar de se tratar de uma série temporal reduzida, a atuação de interesses organizados junto aos três poderes cresce em 2018 e em 2019. Em 2020, em função da pandemia de Covid-19, as

instituições adotaram uma série de medidas restritivas, o que se reflete na atuação dos interesses organizados. Sobre esse aspecto, o ministro Luiz Fux, então presidente do STF, destacou, no Dossiê – STF na pandemia de Covid-19, as mudanças pelas quais a Corte passou no período:

Para garantir a entrega da jurisdição no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), foi necessária a formulação de políticas administrativas, disposições normativas, orientações e estratégias destinadas a manter a performance do Tribunal no exercício pleno de suas principais funções. Diversas inovações, notadamente de cunho tecnológico, já vinham sendo implementadas pelo Tribunal e hoje seguem em constante aprimoramento, com o escopo de digitalizar a Corte, com perfeita integração entre inteligência artificial e inteligência humana, para o oferecimento online e eficiente de todos os seus serviços. São passos a mais no sentido da transformação do STF em uma Corte Constitucional 100% digital (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021, p. 5).

O Senado, por sua vez, registrou, em seu portal institucional que, “em razão da necessidade de isolamento, a maioria dos textos foi aprovada em Sistema de Deliberação Remota – SDR, uma inovação do Parlamento para garantir a votação de medidas de combate à pandemia” (SENADO FEDERAL, 2025). Nessa direção, Santos e Gershon (2021, p. 42-43) discutem as adaptações sofridas no processo legislativo em função da pandemia:

os atos do Senado e da Câmara não criaram ou alteraram os regimentos existentes (apesar da indicação dessa possibilidade no caso do Senado). Antes, são atos que adaptam os ritos à situação de calamidade pública. Os referidos atos alteraram de forma específica apenas o rito de tramitação das Medidas Provisórias (MP). As outras modalidades de tramitação, referentes a projetos de emendas constitucionais (PEC), projetos de lei complementar (PLC), assim como projetos de resolução e decreto legislativos (PDL) e projetos de lei ordinários (PL) foram alterados apenas na medida em que o processo legislativo geral foi afetado pela suspensão das comissões permanentes e pelas alterações no acesso das proposições ao plenário. A realização de sessões e votações nas duas casas do Congresso, bem como no plenário deste, foi viabilizada mediante as seguintes modificações regimentais:

- a. Na Câmara, por meio da resolução de no 14, votada em plenário e de acordo com o Regimento, cujo objeto foi a instituição do sistema de deliberação remota. Trata-se de medida excepcional destinada unicamente a viabilizar o funcionamento do plenário durante o período de emergência sanitária internacional concernente à Covid-19.
- b. No Senado, por meio do ato de sua Comissão Diretora no 7, sem voto em plenário, o qual prevê deliberação remota não apenas para o caso específico da atual pandemia, mas também para todas as circunstâncias que vierem a tornar necessária a tomada remota de decisão, resolução, portanto, a ser incorporada futuramente ao Regimento da Casa.
- c. No Congresso, com o ato no 1 das Mesas da Câmara e do Senado, pelo qual o rito de tramitação das MPs foi significativamente simplificado.

Esse cenário trouxe impactos para atuação de representantes de interesses organizados, de forma que, “sem o funcionamento regular do Parlamento, [...] perdeu-se não apenas um espaço de deliberação, mas também um ambiente de encontro entre atores institucionais e da sociedade civil para coordenação, troca de informações técnicas e mobilização política”

(OLIVEIRA, 2021, p. 100). Nessa perspectiva, Oliveira (2021, p. 113) estuda duas proposições legislativas (Medida Provisória da “Grilagem” e renda emergencial) e faz algumas considerações importantes acerca das atividades de *lobbying* a elas direcionadas:

Algumas características comuns aos casos analisados também chamam a atenção. Em primeiro lugar, as organizações não se furtaram à tentativa de incidir no processo legislativo por meio de estratégias de lobby, a despeito de terem negado o acesso ao espaço físico do Congresso. Todavia, fiaram-se em relacionamentos já previamente estabelecidos para acessar o debate e os bastidores das negociações dos projetos, o que reforça a importância do trabalho perene das organizações para momentos de estresse e afunilamento dos canais de incidência política.

A tendência de ampliação das interações parece ser retomada em 2021. Dessa forma, os números registrados foram 10.623 no primeiro ano da série histórica, chegando em 25.374 em 2019. Em 2020, foram 14.710 e, em 2021, 20.428. Essas interações concentraram-se, especialmente, no Poder Executivo, o que representa cerca de 86% do total, conforme mostra a tabela 16. Na sequência, aparecem os poderes Legislativo e Judiciário, com 12% e 2% das interações, respectivamente.

Quando a atenção se dirige para os órgãos de cada um dos três poderes nos quais as interações foram estabelecidas, é possível observar uma grande preponderância de ministérios. A tabela 17 apresenta o número de interações registradas no período para cada órgão. O Ministério da Economia registrou o maior número de interações entre altos funcionários e representantes de interesses organizados: foram 13.053. Essas interações ocorreram nos três últimos anos analisados, já que essa estrutura foi criada no governo de Jair Bolsonaro, a partir da unificação das pastas da Fazenda, do Planejamento e da Indústria. Diante desse escopo, foi o órgão que recebeu a maior atenção dos representantes de interesses organizados.

Na sequência, aparece a Câmara dos Deputados, com 7.631 interações, das quais grande parte se deu em eventos das comissões, permanentes e temporárias. O terceiro órgão com mais interações é o Banco Central (7.216). Ainda com mais de 3.000 interações registradas no período, aparecem o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (4.388), o Ministério das Relações Exteriores (4.265), o Ministério de Minas e Energia (3.738), o Senado Federal (3.320), o Ministério da Saúde (3.270) e a Presidência da República (3.266).

Tabela 17 – Número de interações por órgão nos três poderes (2017-2021)

| Órgão | Interações |
|---|-------------------|
| Ministério da Economia | 13.053 |
| Câmara dos Deputados | 7.631 |
| Banco Central | 7.216 |
| Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 4.388 |
| Ministério das Relações Exteriores | 4.265 |
| Ministério de Minas e Energia | 3.738 |
| Senado Federal | 3.320 |
| Ministério da Saúde | 3.270 |
| Presidência da República | 3.266 |
| Ministério do Desenvolvimento Regional | 2.695 |
| Ministério da Fazenda | 2.677 |
| Ministério da Infraestrutura | 2.633 |
| Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações | 2.117 |
| Ministério da Educação | 2.003 |
| Ministério do Meio Ambiente | 1.847 |
| Ministério do Turismo | 1.821 |
| Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços | 1.806 |
| Supremo Tribunal Federal | 1.663 |
| Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos | 1.646 |
| Casa Civil | 1.474 |
| Ministério da Justiça e Segurança Pública | 1.440 |
| Secretaria de Governo da Presidência da República | 1.358 |
| Ministério da Cidadania | 1.254 |
| Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão | 942 |
| Ministério da Defesa | 860 |
| Ministério das Comunicações | 820 |
| Ministério das Cidades | 799 |
| Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União | 730 |
| Advocacia-Geral da União | 717 |
| Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações | 665 |
| Secretaria-Geral da Presidência da República | 652 |
| Ministério da Cultura | 609 |
| Secretaria Geral da Presidência da República | 600 |
| Ministério do Desenvolvimento Social | 586 |
| Gabinete de Segurança Institucional | 551 |
| Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil | 547 |
| Secretaria de Governo | 547 |
| Ministério do Trabalho | 426 |
| Ministério da Justiça | 418 |
| Ministério do Esporte | 335 |
| Ministério da Integração Nacional | 309 |
| Ministério do Trabalho e Previdência | 262 |
| Ministério dos Direitos Humanos | 107 |
| Ministério da Segurança Pública | 73 |

Fonte: CNI.
Elaboração própria.

A tabela 18, por sua vez, apresenta as 30 organizações mais atuantes junto aos três poderes, entre 2017 e 2021. Organizações empresariais, bancos e organismos internacionais se destacam: a CNI registrou 874 interações, sendo seguida pela Febraban e pela OCDE, com 698 e 575 interações, respectivamente.

Tabela 18 – Interesses organizados mais atuantes nos três poderes (2017-2021)

| Organização | Interações |
|---|-------------------|
| Confederação Nacional da Indústria | 874 |
| Federação Brasileira de Bancos | 698 |
| Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico | 575 |
| Banco Interamericano de Desenvolvimento | 572 |
| Banco Mundial | 572 |
| Itaú | 522 |
| Governo dos Estados Unidos da América | 521 |
| Organização das Nações Unidas | 511 |
| Fundação Getúlio Vargas | 497 |
| Federação das Indústrias do Estado de São Paulo | 496 |
| Mercado Comum do Sul | 483 |
| Bradesco | 454 |
| Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas | 452 |
| Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil | 434 |
| Santander | 418 |
| Fundo Monetário Internacional | 410 |
| Confederação Nacional de Municípios | 391 |
| BRICS | 379 |
| Embaixada dos Estados Unidos da América | 343 |
| Ordem dos Advogados do Brasil | 334 |
| XP Investimentos | 324 |
| Governo da Argentina | 296 |
| Caixa Econômica Federal | 287 |
| Banco de Compensações Internacionais | 284 |
| Governo da China | 281 |
| G20 | 279 |
| Governo do Distrito Federal | 273 |
| Câmara Brasileira da Indústria da Construção | 265 |
| Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social | 262 |
| BTG Pactual | 259 |

Fonte: CNI.
Elaboração própria.

A maior parte das interações estabelecidas pela CNI se deu no Executivo (88%). No âmbito desse poder, a confederação é o ator mais atuante; no Legislativo, é o terceiro e, no Judiciário, o 12º. No que se refere às organizações empresariais, destacam-se também a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp – 496 interações), a CNA (434) e a

Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC – 265). Em relação aos bancos, podem ser mencionados Itaú (522), Bradesco (454), Santander (418), XP Investimentos (324) e BTG Pactual (259). Entre as organizações internacionais, podem ser mencionadas, ainda, o BID (572), o Banco Mundial (572) e a Organização das Nações Unidas (ONU – 511).

A partir desses dados, torna-se possível caracterizar melhor a atuação de interesses organizados. Faz-se importante observar também as dinâmicas específicas da atuação de interesses organizados em cada um dos poderes.

2.4.1.1 Interesses organizados no Poder Executivo (2017-2021)

No Poder Executivo, as interações cresceram nos três primeiros anos da série histórica, observando-se uma queda em 2020. Nesse sentido, os números verificados foram 7.179 interações, em 2017; 14.868, em 2018; 21.681, em 2019; 14.235, em 2020; e 17.559, em 2021. A tabela 19 apresenta as 20 organizações mais atuantes no âmbito do Executivo.

Tabela 19 – Interesses organizados mais atuantes no Poder Executivo (2017-2021)

| Organização | Interações |
|---|-------------------|
| Confederação Nacional da Indústria | 767 |
| Federação Brasileira de Bancos | 625 |
| Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico | 572 |
| Banco Interamericano de Desenvolvimento | 564 |
| Banco Mundial | 564 |
| Governo dos Estados Unidos da América | 520 |
| Itaú | 505 |
| Organização das Nações Unidas | 486 |
| Mercado Comum do Sul | 478 |
| Federação das Indústrias do Estado de São Paulo | 473 |
| Bradesco | 447 |
| Fundação Getúlio Vargas | 440 |
| Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas | 410 |
| Fundo Monetário Internacional | 409 |
| Santander | 406 |
| BRICS | 374 |
| Embaixada dos Estados Unidos da América | 339 |
| Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil | 328 |
| Confederação Nacional de Municípios | 318 |
| XP Investimentos | 314 |

Fonte: CNI.
Elaboração própria.

Como já destacado, a CNI é a organização mais atuante no Executivo, com 767 interações. Essas foram mais frequentes no Ministério da Economia (165), no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (72) e no Ministério do Meio Ambiente (62). Além da CNI, apresentaram intensa atuação no Executivo atores como Febraban, OCDE, BID e Banco Mundial, os quais aparecem na sequência. Com mais de 500 interações no período, é possível observar, ainda, o Governo dos Estados Unidos da América e o Itaú.

2.4.1.2 Interesses organizados no Poder Legislativo (2017-2021)

No Legislativo, a série temporal é marcada por alta sazonalidade. Os números de interações observados foram 2.981, em 2017; 1.632, em 2018; 3.222, em 2019; 297, em 2020; e 2.819, 2021. Inicialmente, vale ressaltar que a dinâmica eleitoral tem uma estreita relação com o volume da atividade legislativa, de forma que, em 2018, ano eleitoral, registrou-se um menor número de interações. Por outro lado, em 2019, primeiro ano de legislatura, verifica-se o maior volume de participações de interesses organizados. Outro ponto a ser destacado é o que ocorre em 2020, quando, em alguns trimestres, quase não ocorreram interações. Isso se deve à pandemia de Covid-19 e a suspensão das atividades do sistema comissional, principal porta de entrada para os interesses organizados na arena legislativa.

A tabela 20 apresenta as 20 organizações mais atuantes no Legislativo. Os dados referem-se às interações estabelecidas no âmbito do Congresso Nacional, envolvendo tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal. A OAB foi o grupo com o maior número de interações (156), sendo seguida por CNA (99) e CNI (95). Organizações representantes de trabalhadores também aparecem com atuação intensa na arena legislativa, como é o caso da CUT (86) e da Contag (79).

Tabela 20 – Interesses organizados mais atuantes no Poder Legislativo (2017-2021)

| Organização | Interações |
|--|-------------------|
| Ordem dos Advogados do Brasil | 156 |
| Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil | 99 |
| Confederação Nacional da Indústria | 95 |
| Universidade de Brasília | 87 |
| Central Única dos Trabalhadores | 86 |
| Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura | 79 |
| Universidade de São Paulo | 73 |
| Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil | 67 |
| Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho | 67 |
| Confederação Nacional de Municípios | 67 |
| Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor | 67 |
| Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação | 57 |
| Fundação Getúlio Vargas | 55 |
| Federação Brasileira de Bancos | 52 |
| Conselho Federal de Medicina | 51 |
| Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho | 49 |
| Articulação dos Povos Indígenas do Brasil | 47 |
| Governo do Distrito Federal | 44 |
| Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo | 41 |
| Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde | 41 ⁸² |

Fonte: CNI.

Elaboração própria.

Na Câmara dos Deputados, entre 2017 e 2021, as comissões que registraram a maior quantidade de interações com representantes de interesses organizados foram comissões permanentes, conforme pode ser observado na tabela 21.

Tabela 21 – Comissões da Câmara dos Deputados com o maior número de interações (2017-2021)

| Comissão | Interações |
|--|-------------------|
| Comissão de Direitos Humanos e Minorias | 516 |
| Comissão de Seguridade Social e Família | 493 |
| Comissão de Legislação Participativa | 441 |
| Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural | 377 |
| Comissão de Educação | 376 |
| Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público | 321 |
| Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado | 309 |
| Comissão de Viação e Transportes | 302 |
| Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática | 295 |
| Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços | 290 |

Fonte: CNI.

Elaboração própria.

⁸² Também registraram 41 interações: OCB e Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Esses números podem ser comparados com os achados de Resende (2018) acerca das atividades de representação de interesses no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53^a e 54^a legislaturas, especificamente a partir das audiências públicas realizadas nessas arenas. No estudo de Resende (2018), a CAPADR foi a comissão que mais registrou participações em audiências públicas nas 53^a e 54^a legislaturas (1.252), sendo seguida por CTASP (1.104), CDHM (1.039) e CSSF (939). É possível observar que essas quatro comissões permanentes também aparecem, no período de 2017 a 2021, entre aquelas que mais interagiram com representantes de interesses organizados.

No Senado, entre 2017 e 2021, as comissões que registraram a maior quantidade de interações com representantes de interesses organizados foram as seguintes, destacadas na tabela 22.

Tabela 22 – Comissões do Senado Federal com o maior número de interações (2017-2021)

| Comissão | Interações |
|---|-------------------|
| Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa | 1.142 |
| Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania | 191 |
| Comissão de Assuntos Sociais | 158 |
| Comissão de Educação e Cultura | 143 |
| Subcomissão Temporária do Estatuto do Trabalho | 135 |
| CPI da Previdência | 117 |
| Comissão de Agricultura e Reforma Agrária | 114 |
| Comissão Senado do Futuro | 98 |
| Comissão de Assuntos Econômicos | 87 |
| Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor | 76 |

Fonte: CNI.

Elaboração própria.

A maior parte dessas comissões é permanente, tal qual foi observado na Câmara dos Deputados. A Subcomissão Temporária do Estatuto do Trabalho (CDHET) foi uma subcomissão temporária, com atividades já encerradas, no âmbito da CDH. Já a CPI da Previdência (CPIPREV) foi uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado, instalada e com atividades encerradas em 2017.

2.4.1.3 Interesses organizados no Poder Judiciário (2017-2021)

No Judiciário, as interações foram maiores nos primeiros anos da série temporal, reduzindo-se em 2020 e 2021. Nesse sentido, os números verificados foram 463 interações, em

2017; 501, em 2018; 471, em 2019; 178, em 2020; e 50, em 2021. A tabela 23 apresenta as 20 organizações mais atuantes no Poder Judiciário. Os dados referem-se às interações estabelecidas no âmbito do STF.

A atuação mais intensa foi de organizações representativas de profissionais da área jurídica – como a OAB, a Anamatra, a Ajufe, a AMB, a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) – e de governos estaduais – São Paulo, Ceará, Espírito Santo, Bahia, Distrito Federal, Alagoas, Piauí, Rio de Janeiro, Maranhão, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Pará. Vale ressaltar também a atuação da CNI, que, no Judiciário, aparece como a 12ª organização com mais interações registradas.

Tabela 23 – Interesses organizados mais atuantes no Poder Judiciário (2017-2021)

| Organização | Interações |
|--|-------------------|
| Ordem dos Advogados do Brasil | 64 |
| Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho | 43 |
| Associação dos Juizes Federais do Brasil | 37 |
| Associação dos Magistrados Brasileiros | 23 |
| Federação Brasileira de Bancos | 21 |
| Governo do Estado de São Paulo | 19 |
| Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho | 18 |
| Governo do Estado do Ceará | 18 |
| Governo do Estado do Espírito Santo | 16 |
| Governo do Estado da Bahia | 14 |
| Associação Nacional dos Membros do Ministério Público | 13 |
| Confederação Nacional da Indústria | 12 |
| Governo do Distrito Federal | 12 |
| Governo do Estado de Alagoas | 12 |
| Governo do Estado do Piauí | 12 |
| Governo do Estado do Rio de Janeiro | 12 |
| Governo do Estado do Maranhão | 11 |
| Governo do Estado do Rio Grande do Norte | 11 |
| Governo do Estado de Pernambuco | 10 |
| Governo do Estado do Pará | 10 |

Fonte: CNI.
Elaboração própria.

Esses resultados, especialmente no que se refere à OAB e à CNI, convergem como os achados de Carvalho et al. (2016, p. 76) acerca da apresentação de ADIs:

El grupo que más éxito obtuvo, en términos de porcentajes, fue el de los industriales, con el 25% de las ADI presentadas por ellos. El principal actor movilizador fue la Confederación Nacional de la Industria (CNI), con el 79% de todas las proposiciones presentadas por el sector industrial, quedando las demás ADI bajo la responsabilidad

del Sindicato Nacional de las Industrias del Cemento, la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción, la Asociación Brasileña de Industrias de Máquinas y Equipos y la Asociación Brasileña de la Industria de Alimentos. [...] Respecto al segundo sector, las asociaciones de profesionales, su porcentaje de éxito (24,4%) las identifica como un conjunto de grupos relativamente influyentes. Entre las entidades de carácter nacional que demandaron en el STF están: el Instituto de los Periodistas Brasileños; la Asociación Médica Brasileña; la Confederación Nacional de Profesionales Liberales; la Confederación de Ingenieros Agrónomos; la Federación Nacional de Economistas; y los Consejos Federales de Veterinaria, Servicio Social, Enfermería, entre otros. Sin embargo, de este sector, la OAB fue la organización más activa e influyente. Presentó 86 de las 146 ADI de las asociaciones profesionales, es decir, el 58,9%. Como se esperaba, la OAB también fue la asociación profesional que más éxito obtuvo. Por lo tanto, la fuerza relativa de las asociaciones profesionales debe ser matizada, en la medida en que está fuertemente influenciada por la acción del OAB⁸³.

De forma geral, os dados anteriormente discutidos apontam padrões distintos de atuação dos interesses organizados nos três poderes no âmbito da União. As dinâmicas são diferentes, por exemplo, no que se refere à quantidade de interações estabelecidas e ao perfil dos atores mais atuantes. Diante desse cenário, a próxima seção procura comparar os achados entre os períodos de 2017-2021 e 2022-2023.

2.5 Uma análise comparativa entre os dois períodos

As seções anteriores trouxeram a análise descritiva dos dados relativos às interações entre interesses organizados e agentes públicos no período de 2022-2023 e, de forma complementar, no período 2017-2021. Há importantes distinções metodológicas na definição do conjunto de dados utilizados para estudar cada um dos períodos, como foi apresentado. Duas diferenças podem ser ressaltadas: a inclusão das participações advindas de órgãos públicos de entes subnacionais nos critérios mobilizados na construção da base de dados da CNI, ao passo que, nesta tese, não foram consideradas as atuações de representantes de órgãos públicos de forma geral; e a delimitação, empregada nesta tese, dos ministérios para a análise da atuação de

⁸³ “O grupo que obteve maior sucesso, em termos percentuais, foi o dos industriais, com 25% das ADIs apresentadas por eles. O principal ator mobilizador foi a Confederação Nacional da Indústria (CNI), com 79% de todas as propostas apresentadas pelo setor industrial, deixando as demais ADIs sob responsabilidade do Sindicato Nacional das Indústrias do Cimento, da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, da Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos e da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. [...] Em relação ao segundo setor, associações profissionais, sua taxa de sucesso (24,4%) as identifica como um conjunto de grupos relativamente influentes. Entre as entidades nacionais que demandam no STF estão: o Instituto dos Jornalistas Brasileiros; a Associação Médica Brasileira; a Confederação Nacional dos Profissionais Liberais; a Confederação dos Engenheiros Agrônomos; a Federação Nacional dos Economistas; e os Conselhos Federais de Veterinária, Serviço Social e de Enfermagem, entre outros. Entretanto, desse setor, a OAB era a organização mais ativa e influente. Entregou 86 das 146 ADIs de entidades de classe, ou seja, 58,9%. Como esperado, a OAB também foi a associação profissional de maior sucesso. Portanto, a força relativa das entidades de classe deve ser qualificada, na medida em que é fortemente influenciada pela ação da OAB” (CARVALHO et al., 2016, p. 76, tradução nossa).

interesses organizados no âmbito do Executivo. O quadro 3 ressalta os principais achados observados para cada período, a começar pela indicação dos tipos de eventos considerados em cada uma das análises.

Vale ressaltar que, a despeito das diferenças metodológicas destacadas, a comparação entre os dados dos períodos permite avançar no conhecimento relativo à ecologia dos interesses organizados no Brasil, especialmente se levarmos em conta o contexto de poucas informações acerca de organizações e profissionais que desenvolvem atividades de *lobbying* no país.

Quadro 3 – Achados relativos aos períodos de 2017-2021 e 2022-2023

| 2017-2021 | 2022-2023 |
|--|--|
| <p>Eventos <u>Executivo</u>: Reunião; Audiência; Evento; Videoconferência; Entrevista; Almoço; Viagem; Jantar; Teleconferência; Seminário <u>Legislativo</u>: Audiência pública; Audiência; Reunião; Videoconferência; Evento; Mesa Redonda; Entrevista; Seminário; Almoço <u>Judiciário</u>: Audiência; Reunião; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Evento; Videoconferência; Audiência pública; Recurso Extraordinário; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental; Recurso Extraordinário com Agravo; Reclamação</p> | <p>Eventos <u>Executivo</u>: Reunião; Audiência <u>Câmara dos Deputados</u>: Audiência pública; Seminário; Reunião técnica; Mesa redonda; Debate <u>Senado</u>: Audiência interativa; Audiência não interativa <u>Judiciário</u>: Audiência pública; <i>Amicus curiae</i></p> |
| <p>Total de interações 88.136</p> | <p>Total de interações 82.163</p> |
| <p>Número de organizações distintas 15.366</p> | <p>Número de organizações distintas 9.412</p> |
| <p>Número de interações por poder <u>Executivo</u>: 75.522 <u>Câmara dos Deputados</u>: 7.631 <u>Senado</u>: 3.320 <u>Judiciário</u>: 1.663</p> | <p>Número de interações por poder <u>Executivo</u>: 76.197 <u>Câmara dos Deputados</u>: 4.199 <u>Senado</u>: 1.448 <u>Judiciário</u>: 319</p> |
| <p>Órgãos com mais interações Ministério da Economia Câmara dos Deputados Banco Central Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério das Relações Exteriores Ministério de Minas e Energia Senado Federal Ministério da Saúde Presidência da República Ministério do Desenvolvimento Regional</p> | <p>Órgãos com mais interações (2023) Ministério da Fazenda Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços Ministério de Minas e Energia Ministério do Trabalho e Emprego Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos Câmara dos Deputados Ministério da Agricultura e Pecuária Ministério dos Transportes Ministério da Saúde Ministério da Educação</p> |
| <p>Organizações mais atuantes Confederação Nacional da Indústria Federação Brasileira de Bancos Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico Banco Interamericano de Desenvolvimento Banco Mundial Itaú Governo dos Estados Unidos da América</p> | <p>Organizações mais atuantes Confederação Nacional da Indústria Itaú Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores Central Única dos Trabalhadores Federação Brasileira de Bancos Banco Interamericano de Desenvolvimento Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Organização das Nações Unidas Fundação Getúlio Vargas Federação das Indústrias do Estado de São Paulo Mercado Comum do Sul Bradesco Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil Santander Fundo Monetário Internacional Confederação Nacional de Municípios BRICS Embaixada dos Estados Unidos da América Ordem dos Advogados do Brasil XP Investimentos Governo da Argentina Caixa Econômica Federal Banco de Compensações Internacionais Governo da China G20 Governo do Distrito Federal Câmara Brasileira da Indústria da Construção Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social BTG Pactual</p> | <p>Santander Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás Força Sindical Bradesco Fundação Getúlio Vargas Banco Mundial Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil Associação Brasileira da Indústria Química Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo Central dos Sindicatos Brasileiros XP Gartner Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil BTG Pactual Organização das Cooperativas Brasileiras União Geral dos Trabalhadores Enel Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura B3 Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal</p> |
| <p>Organizações mais atuantes no Poder Executivo Confederação Nacional da Indústria Federação Brasileira de Bancos Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico Banco Interamericano de Desenvolvimento Banco Mundial Governo dos Estados Unidos da América Itaú Organização das Nações Unidas Mercado Comum do Sul Federação das Indústrias do Estado de São Paulo Bradesco Fundação Getúlio Vargas Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Fundo Monetário Internacional Santander BRICS Embaixada dos Estados Unidos da América Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil Confederação Nacional de Municípios XP Investimentos</p> | <p>Organizações mais atuantes no Poder Executivo Confederação Nacional da Indústria Itaú Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores Banco Interamericano de Desenvolvimento Central Única dos Trabalhadores Federação Brasileira de Bancos Santander Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra Bradesco Força Sindical Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás Banco Mundial Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Fundação Getúlio Vargas Associação Brasileira da Indústria Química XP Central dos Sindicatos Brasileiros Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil</p> |
| <p>Organizações mais atuantes na Câmara dos Deputados Ordem dos Advogados do Brasil Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil Confederação Nacional da Indústria Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor Confederação Nacional de Municípios</p> | <p>Organizações mais atuantes na Câmara dos Deputados Confederação Nacional da Indústria Fundação Getúlio Vargas Ordem dos Advogados do Brasil Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo Confederação Nacional de Municípios</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Fundação Getúlio Vargas Central Única dos Trabalhadores Universidade de São Paulo Articulação dos Povos Indígenas do Brasil Conselho Federal de Medicina Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde Conselho Nacional de Secretários de Saúde Universidade de Brasília Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação União Nacional dos Estudantes Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo Federação Brasileira de Bancos Organização das Cooperativas Brasileiras Federação Nacional dos Policiais Federais</p> | <p>Articulação dos Povos Indígenas do Brasil Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil Central Única dos Trabalhadores Conselho Nacional de Secretários de Saúde Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica Confederação Nacional do Transporte Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Associação dos Delegados de Polícia do Brasil Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Comitê Olímpico do Brasil Conselho Nacional de Saúde Federação Única dos Petroleiros Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor Sociedade Brasileira de Diabetes</p> |
| <p>Organizações mais atuantes no Senado Federal Ordem dos Advogados do Brasil Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho Universidade de Brasília Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil Central Única dos Trabalhadores Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho Confederação Nacional da Indústria Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Universidade de São Paulo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil Universidade Estadual de Campinas Instrumento de Luta e Organização da Classe Trabalhadora Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação Federação Brasileira de Bancos Ministério Público do Trabalho Confederação Nacional de Municípios Governo do Distrito Federal Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital</p> | <p>Organizações mais atuantes no Senado Federal Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação Campanha Nacional pelo Direito à Educação Confederação Nacional da Indústria Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho Conselho Nacional de Secretários de Educação Confederação Brasileira de Futebol Conselho Nacional de Educação Fundação Getúlio Vargas Fundo das Nações Unidas para a Infância Central Única dos Trabalhadores Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil Conselho Federal de Psicologia Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica Frente Nacional de Prefeitos Todos pela Educação União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados Conectas Direitos Humanos Confederação Nacional de Municípios</p> |
| <p>Organizações mais atuantes no Poder Judiciário Ordem dos Advogados do Brasil Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho Associação dos Juizes Federais do Brasil Associação dos Magistrados Brasileiros Federação Brasileira de Bancos Governo do Estado de São Paulo Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho Governo do Estado do Ceará Governo do Estado do Espírito Santo Governo do Estado da Bahia</p> | <p>Organizações mais atuantes no Poder Judiciário Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores Instituto Alana Movimento Nacional da População de Rua Associação dos Juizes Federais do Brasil Associação dos Magistrados Brasileiros Partido Novo Associação dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais do Estado de Rondônia</p> |

| | |
|--|--|
| Associação Nacional dos Membros do Ministério Público Confederação Nacional da Indústria Governo do Distrito Federal Governo do Estado de Alagoas Governo do Estado do Piauí Governo do Estado do Rio de Janeiro Governo do Estado do Maranhão Governo do Estado do Rio Grande do Norte Governo do Estado de Pernambuco Governo do Estado do Pará | Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal Central Única dos Trabalhadores Fundação Getúlio Vargas Instituto Brasileiro de Ciências Criminais |
|--|--|

Fonte: CNI; CGU; Câmara dos Deputados; Senado; STF.
 Elaboração própria.

Os números de interações registradas para os períodos são semelhantes: 88.136 para 2017-2021 e 82.163 para 2022-2023. Como são períodos com durações distintas (56 meses e 15 meses), para o segundo período, foram mapeadas proporcionalmente mais interações. No que se refere ao número de organizações diferentes, foram registradas 15.366 e 9.412, respectivamente. As distinções concernentes às fontes de dados e ao processo de coleta impedem conclusões mais robustas acerca desses números. Há algo, entretanto, que parece seguir um padrão: a proporção de interações estabelecidas em cada poder. Os percentuais foram: no Executivo, 86% para 2017-2021 e 92,7% para 2022-2023; no Legislativo, 12% e 6,9%; no Judiciário, 2% e 0,4%.

Quando a atenção se dirige aos 10 órgãos dos três poderes que mais registraram interações, observa-se que quatro são coincidentes: a Câmara dos Deputados, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Saúde e o Ministério de Minas e Energia. O órgão com mais interações no primeiro período foi o Ministério da Economia, ao passo que, no segundo período, foi o Ministério da Fazenda. A diferença de nomenclatura e de escopo se deve à mudança de governo; entretanto, pode-se afirmar que esses órgãos são, em grande monta, coincidentes: a pasta da Fazenda esteve incorporada ao Ministério da Economia no governo de Jair Bolsonaro.

No que se refere às 30 organizações mais atuantes em cada período, há uma coincidência de 40%. Os 12 atores que aparecem entre aqueles com mais interações tanto em 2017-2021 quanto em 2022-2023 são, essencialmente, bancos – BID, Banco Mundial, Bradesco, BTG Pactual, Itaú, Santander e XP – e organizações representativas do setor empresarial – CNA, CNI, Febraban e Sebrae –; aparece também a FGV. Destaque deve ser feito à CNI, organização mais atuante em ambos os períodos analisados. Esses resultados indicam que há um conjunto de atores que, evidentemente, exercem um protagonismo na atuação política e são *players* extremamente relevantes na disputa por interesses.

Essa mesma comparação pode ser feita para cada um dos poderes. No Executivo, 55% das organizações que aparecem entre as 20 mais atuantes em cada período são coincidentes. Todas elas já foram ressaltadas na análise agregada dos dados para os três poderes, reforçando, aqui, a relevância, de instituições financeiras – BID, Banco Mundial, Bradesco, Itaú, Santander e XP –, de organizações empresariais – CNA, CNI e Febraban –, e da FVG. Na Câmara dos Deputados, 55% dos 20 atores mais atuantes são coincidentes. Aqui, além de organizações empresariais – CNA, CNI e CNC – e da FGV, aparecem organizações representativas de trabalhadores – CUT e CNT –, o Conass, a CNM, o Idec, a OAB, e a Apib.

No Senado, o percentual de coincidência é menor – 30% – e o perfil das organizações mais atuantes se assemelha ao observado na Câmara. Destacam-se, aqui, organizações empresariais – CNA e CNI –, organizações de trabalhadores e servidores – CUT, CNTE e Sinait – e a CNM. Por fim, para o STF⁸⁴, a comparação entre as organizações mais atuantes em cada período indica que apenas duas foram coincidentes: Ajufe e AMB.

Este capítulo procurou enfrentar a complexa tarefa de delinear a ecologia dos interesses organizados que atuam junto aos tomadores de decisão no Brasil. Como demonstrado, as dificuldades são inúmeras, incluindo a ausência de registros ou cadastros consolidados de organizações que realizam atividades de *lobbying*. Apesar disso, empreendeu-se uma análise descritiva da atuação desses interesses organizados, permitindo uma primeira aproximação às informações sobre os atores mais presentes, os poderes e órgãos mais acionados, e as dinâmicas distintas percebidas no Executivo, Legislativo e Judiciário.

⁸⁴ No caso do STF, a comparação de seu entre 20 organizações para o período 2017-2021 e 12 organizações para o período 2022-2023.

3 REDES DE INTERESSES ORGANIZADOS: ACESSO E INFLUÊNCIA NOS TRÊS PODERES NO ÂMBITO DA UNIÃO

No âmbito dos três poderes da União, em diversos tipos de eventos, existe um conjunto de atores presentes e em atuação visando influenciar o processo decisório. Nesse ambiente, ocorrem interações entre esses atores, incluindo parlamentares, ministros, outros agentes públicos e representantes de interesses organizados. Assim, forma-se uma ampla rede que abrange todo o ecossistema político. Existem, ainda, redes que podem ser analisadas a partir de arenas específicas, como cada um dos poderes. Neste capítulo, a atenção recai tanto sobre a estrutura relacional mais ampla, a qual perpassa diferentes órgãos dos três poderes, quanto sobre as *policy networks* estabelecidas na jurisdição de cada poder.

Esses sistemas de atores são aqui denominados redes de interesses organizados. Eles correspondem a estruturas que se formam entre organizações representantes de interesses organizados e as arenas decisórias que são alvos da atuação desses atores. Parte-se do pressuposto de que a ocupação de posições centrais nessas redes indica um acesso privilegiado a órgãos e agentes públicos. Isso está diretamente ligado à ampliação das oportunidades de participação no processo decisório e, conseqüentemente, à possibilidade de trocar recursos e informações, de formar acordos coletivos e coalizões e, especialmente, de influenciar as decisões na direção dos interesses representados. Assim, o acesso às redes é fundamental para que as demandas defendidas sejam atendidas, e a posição ocupada por um ator dentro da rede que emerge das arenas decisórias constitui uma variável relevante para compreender sua influência.

A informação é considerada um dos principais elementos de conexão dentro das redes de interesses organizados, pois, segundo a abordagem aqui desenvolvida, representa um recurso essencial utilizado pelas organizações para exercer influência sobre o processo decisório. Nesse sentido, os eventos promovidos pelos três poderes – analisados nesta tese – funcionam como instrumentos capazes de fornecer novas informações aos agentes públicos, o que pode impactar o rumo das decisões. Dessa forma, a participação nesses eventos torna-se uma oportunidade estratégica: atores mais inseridos nas redes de interesses organizados tendem a ter maior acesso a recursos e informações, ao contrário daqueles que enfrentam restrições de acesso.

A utilização da abordagem de análise de redes sociais justifica-se pelo fato de que os dados coletados apresentam propriedades relacionais. Isso permite a discussão das *policy networks* que se constituem por meio da atuação de organizações junto às arenas selecionadas para o estudo. Como salienta Lazer (2011), uma rede, pela qual circulam informações e

influência, pode ter efeitos políticos diversos a depender de sua estrutura, ao passo que grupos podem ter capacidades diferenciadas conforme seu padrão de inserção.

Nesse contexto, há uma literatura crescente que associa os padrões de inserção nas redes de relacionamentos à influência de agentes sociais (PAPPI; HENNING, 1998). Cesário (2016, p. 109), por exemplo, ao examinar a participação de grupos de interesse em audiências públicas e seminários no Congresso Nacional, destaca que “existe um subconjunto de grupos de interesses que possui relações mais intensas entre si e com os demais que pode ser chamado de núcleo e pode, portanto, ser identificado como aqueles de maior influência”.

A análise de redes sociais tem sido adotada em diversas pesquisas sobre *lobbying*. Nessa direção, Figueiredo e Richter (2014) apontam o uso de registros de lobistas para a construção de mapas que permitem identificar redes de *lobbying*, com foco em medidas como conectividade, proximidade e centralidade de lobistas e grupos de interesse. O ponto de partida dessa perspectiva é a ideia de que “a abordagem de redes facilita a compreensão do fenômeno complexo de participação de interesses organizados nas instituições democráticas que se convencionou denominar ‘lobby’” (VIEIRA, 2008, p. 14).

Além disso, essa abordagem difere da análise apresentada no capítulo anterior, que se concentrou na frequência de participação das organizações. Aqui, enfatiza-se “um conceito relacional, baseado na capacidade de fazer parte da rede e no modo de participação do debate político” (CESÁRIO, 2016, p. 121-122). Assim, os resultados discutidos neste capítulo referem-se às relações estabelecidas entre organizações e arenas decisórias.

Cabe ressaltar a existência de estudos que aplicam a análise de redes sociais com um objetivo explicativo. Vieira (2017), por exemplo, investiga como as redes de políticas influenciam os *policy outputs* e argumenta que a inclusão ou exclusão de determinados atores nas audiências públicas – especialmente quando representam interesses concorrentes – pode contribuir com a previsão dos resultados legislativos. No entanto, esta tese tem um caráter descritivo, na medida em que se concentra na identificação das organizações que ocuparam posições estratégicas nas *policy networks* formadas a partir da participação em eventos promovidos pelos três poderes.

Deve-se ressaltar, ainda, que há diferentes definições de *policy networks* na literatura. Neste estudo, adota-se a conceituação mais ampla proposta por Rhodes (2008, p. 426), segundo a qual “[p]olicy networks are sets of formal institutional and informal linkages between

governmental and other actors structured around shared [...] beliefs and interests in public policy making and implementation”⁸⁵.

O capítulo está dividido em três seções. A análise é, inicialmente, desenvolvida para a rede de interesses organizados que inclui todas as interações ocorridas em eventos dos três poderes no âmbito da União, no período 2022-2023. Medidas de centralidade são mobilizadas visando discutir a importância dos atores na estrutura relacional, o que contribui para a descrição da ecologia dos interesses organizados em Brasília. A segunda seção lança luz sobre as redes que se formam em cada um dos poderes e procura identificar características e dinâmicas distintas. Na terceira seção, é apresentado o desenvolvimento metodológico de um indicador de influência baseado em acesso, construído a partir das medidas de centralidade. Por meio desse indicador, almeja-se apontar quais interesses organizados têm mais acesso aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito da União, e, assim, melhores condições de influenciar as decisões.

3.1 Rede de interesses organizados e seus atores centrais

Para a análise da rede de interesses organizados nos três poderes no âmbito da União – e para a análise das redes específicas de cada poder, realizada na seção seguinte –, trabalha-se com uma rede de configuração *two-mode* (rede de dois modos), a qual é formada por dois tipos de entidades: atores (organizações representantes de interesses organizados) e arenas decisórias (categorizadas em áreas temáticas de atuação a partir dos órgãos nos quais ocorreu o evento e se deu a interação).

Vale ressaltar, a título de conceituação, que os modos representam os conjuntos de entidades indexados nas entradas da matriz, que é a base para a construção das redes. Trabalha-se sempre com matrizes de duas entradas; entretanto, existem matrizes com um ou dois modos. As primeiras são as mais utilizadas e as segundas, menos comuns, têm dois empregos principais: como matrizes de perfil (atributos individuais segundo um conjunto de variáveis) e matrizes de participação (pertencimento a grupos e/ou participação em eventos). As redes analisadas nesta tese advêm de matrizes de participação: interesses organizados que participam/atuam em eventos de arenas decisórias dos três poderes no âmbito da União.

⁸⁵ “Redes de políticas públicas são conjuntos de laços institucionais formais e informais entre atores governamentais e outros atores estruturados em torno do compartilhamento de crenças e interesses na formulação e implementação de políticas públicas” (RHODES, 2008, p. 426, tradução nossa).

As redes de dois modos, também denominadas redes de afiliação ou bipartidas, consistem em informações sobre subconjuntos de atores que participam das mesmas atividades (TOMAÉL; MARTELETO, 2013). De forma mais detalhada, Faust (1997, p. 157-158) afirma que

Formally, an affiliation network consists of two key elements: a set of actors and a collection of subsets of actors (called events). Thus, an affiliation network is a two-mode, non-dyadic network. The two modes are the set of actors and the set of events. An affiliation network is non-dyadic because the affiliation relation relates each actor to a subset of events, and relates each event to a subset of actors⁸⁶.

Com a configuração utilizada nesta tese, a rede realça as relações existentes entre as organizações que se fizeram atuantes nos três poderes do âmbito da União e as áreas temáticas das arenas decisórias – definidas por meio do escopo de cada órgão em que se registrou a atuação da organização. Isso significa que o acesso é uma dimensão central, uma vez que a rede reconstitui as conexões que organizações estabeleceram com diferentes arenas decisórias e tomadores de decisão nos três poderes no âmbito da União.

A estratégia analítica empregada adapta o desenho utilizado por Cesário (2016; 2022). O autor mobiliza a abordagem de análise de redes sociais para avaliar a rede de grupos de interesse atuantes nos três poderes em Brasília (CESÁRIO, 2022) e a rede de grupos de interesse participantes de audiências públicas e seminários realizados por todas as comissões do Congresso Nacional (CESÁRIO, 2016). Em ambos os estudos, o autor parte de uma rede *two-mode* e a converte em uma rede *one-mode* (rede de um modo). A lógica por ele utilizada é a que segue:

A rede foi desenhada de forma que cada grupo de interesse seja um nó e as ligações entre eles foi estabelecida pela ação em uma mesma política pública. Para isso, de cada audiência pública e evento foi registrado seus participantes e a política pública em discussão. Todos os grupos de interesse que buscaram influência na mesma política pública foram ligados entre si (CESÁRIO, 2016, p. 112).

A estratégia empregada nesta tese apresenta algumas diferenças. Em primeiro lugar, embora também se trabalhe com os mesmos tipos de nós – organizações representantes de interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias/políticas públicas –, não se adota

⁸⁶ “Formalmente, uma rede de afiliação consiste em dois elementos-chave: um conjunto de atores e uma coleção de subconjuntos de atores (chamados eventos). Assim, uma rede de afiliação é uma rede de dois modos, não diádica. Os dois modos são o conjunto de atores e o conjunto de eventos. Uma rede de afiliação é não diádica porque a relação de afiliação relaciona cada ator a um subconjunto de eventos e relaciona cada evento a um subconjunto de atores” (FAUST, 1997, p. 157-158, tradução nossa).

a conversão em uma rede de um modo. Como um dos principais objetivos deste trabalho é o desenvolvimento de um indicador de influência baseado em acesso, opta-se por estudar as estruturas relacionais que se formam entre interesses organizados e arenas decisórias – categorizadas em áreas temáticas. Assim, os laços dessa rede se dão entre os dois conjuntos de entidades – atores e áreas temáticas –, o que significa que um interesse organizado se conecta a uma área temática quando tiver atuado em um evento de determinada arena decisória classificada naquela área. Ou seja, a interação se estabelece quando há acesso, dimensão analítica central para esta tese. Em decorrência do acesso, diversos recursos passam a circular pela rede, destacando-se as informações. Ademais, a literatura de análise de redes sociais recomenda cautela na conversão de rede *two-mode* em rede *one-mode*. Nas redes aqui analisadas, tal conversão se sustentaria no pressuposto de que atores que se conectam a uma mesma área temática (categoria definida a partir das arenas decisórias) seriam ligados entre si. Acredita-se que se trata de um pressuposto bastante forte, sendo difícil se sustentar que, de fato, relações foram estabelecidas entre atores que sequer estiveram em um evento comum.

Uma segunda diferença refere-se à forma de classificar os eventos. Nesta tese, a classificação temática foi desenvolvida em função do escopo de cada órgão em que se deu a interação entre representante de interesses organizados e agente público. O apêndice A registra a classificação temática realizada em cada um dos poderes: no caso do Executivo, ministérios foram classificados em áreas temáticas de atuação; no caso Legislativo, os órgãos do Congresso Nacional, especialmente as comissões, foram classificados nas mesmas áreas temáticas; no caso do Judiciário, os assuntos das audiências públicas foram classificados, assim como o ramo do Direito concernente a cada processo que contou com a atuação de *amicus curiae*. A escolha de se limitar a análise aos ministérios se deu em função do propósito de se fazer essa classificação temática dos órgãos, o que não seria possível se estivessem incluídas estruturas como a Presidência da República, a Casa Civil, entre outras. Além disso, como ressalta Santos (2018), a ação dos grupos de interesse se dá, preferencialmente, no âmbito dos ministérios, responsáveis pelo controle orçamentário e pela implementação de políticas públicas.

A estratégia de se trabalhar com áreas temáticas das arenas decisórias se deve a duas razões principais. Em primeiro lugar, é uma forma de consolidar a análise, sobretudo para o caso do Executivo, uma vez que foram inúmeras as mudanças na estrutura ministerial na passagem de 2022 (governo Bolsonaro) para 2023 (governo Lula). Nesse processo, pastas foram desmembradas ou criadas. Dessa forma, explorar as conexões entre organizações representantes de interesses organizados e os órgãos poderia gerar algumas imprecisões. Em segundo lugar, a estratégia adotada tem o propósito de permitir a realização de uma análise

integrada entre os três poderes, por meio da classificação de órgãos e eventos nas mesmas categorias. Aqui, vale observar o estudo empreendido por Inácio e Rezende (2015, p. 314) acerca das alterações no sistema de comissões do Legislativo. Segundo as autoras, “as mudanças realizadas aumentaram o grau de correspondência entre o sistema comissional e o portfólio ministerial na medida em que o primeiro se tornou mais especializado”.

Na abordagem de análise de redes sociais, os principais níveis de análise são: (1) nível diádico, no qual as unidades de análise são pares de atores e as variáveis refletem as propriedades das relações entre pares de atores; (2) nível dos nós, em que as unidades de análise são os atores e as variáveis apresentam um valor para cada ator, refletindo propriedades do posicionamento dos atores na rede – a centralidade é um exemplo de variável aplicada nesse nível; e (3) nível da rede, perspectiva que assume as redes completas ou seus componentes (subgrafos) como unidades de análise, sendo as variáveis relativas a cada rede/componente, as quais indicam propriedades estruturais da rede completa.

Para se discutir as propriedades relacionadas aos interesses organizados presentes nas redes, adota-se o nível de análise dos nós e é aplicada a noção de centralidade, segundo a qual “um ator é muito central quando se encontra engajado em muitas relações” (LAZEGA; HIGGINS, 2014, p. 43). Ao destacar o emprego da metodologia de análise de redes sociais, Cesário (2022, p. 14) afirma:

An alternative approach is to measure the influence of one group of interest also by including the influence of the interlocutors. Luckily, there is statistical tool to account for interrelations of agents: network analysis. The most important measure is called centrality. There are many different forms to measure centrality, but they all try to capture how a node (interest group or public agency) relate to each other through edges (interactions). The idea is that one node will be more influential if it interacts with other important nodes, and they will be all arranged according to each other in a gravitational algorithm (where nodes tend to disperse between themselves unless they are link by an edge)⁸⁷.

A noção de centralidade abrange diferentes aspectos relacionados à importância ou à visibilidade dos atores dentro de uma rede. Faust (1997) ressalta que, embora a centralidade seja uma propriedade amplamente empregada para estudar redes de afiliação, a maior parte das

⁸⁷ “Uma abordagem alternativa é medir a influência de um grupo de interesse também incluindo a influência dos interlocutores. Felizmente, há uma ferramenta estatística para contabilizar as inter-relações de agentes: análise de rede. A medida mais importante é chamada de centralidade. Existem muitas formas diferentes de medir a centralidade, mas todas tentam capturar como um nó (grupo de interesse ou agência pública) se relaciona entre si por meio de arestas (interações). A ideia é que um nó será mais influente se interagir com outros nós importantes, e todos eles serão organizados de acordo uns com os outros em um algoritmo gravitacional (onde os nós tendem a se dispersar entre si, a menos que sejam ligados por uma aresta)” (CESÁRIO, 2022, p. 14, tradução nossa).

discussões sobre a métrica se preocupam com redes de um modo. Ao tratar do emprego da ideia de centralidade para redes de afiliação, o autor destaca que

[a] important theoretical property of an affiliation network is that actors create linkages between events and events create linkages between actors. Central actors should link events and central events should link actors. Theoretically, actors that do not link events, and events that do not link actors, should not be considered central (FAUST, 1997, p. 188)⁸⁸.

Faust (1997), ainda elenca potencialidades da aplicação de medidas de centralidade em redes de afiliação. Segundo autor, essas medidas podem (1) fornecer índices de centralidade para atores e eventos; (2) ser extensíveis a subconjuntos de atores e eventos; (3) focar nas ligações entre atores e eventos por meio de associações sobrepostas; e (4) capturar relações de inclusão de subconjunto-superconjunto entre atores e eventos. A análise desenvolvida nesta tese tem como foco o primeiro ponto, com ênfase nos escores dos atores, ou seja, das organizações representantes de interesses organizados.

Entre as principais medidas de centralidade, quatro são selecionadas para aplicação neste estudo, como indica o quadro 4. Estas são as métricas utilizadas, na sequência, para analisar as redes de interesses organizados.

Quadro 4 – Medidas de centralidade

| Medidas de centralidade | Descrição |
|---|--|
| 1. Centralidade de grau (<i>degree</i>) | A centralidade de grau é calculada pelo número de laços, ou seja, pelo tamanho da rede de determinado ator: os atores são centrais se forem ativos na rede. |
| 2. Centralidade de proximidade (<i>closeness</i>) | A centralidade de proximidade se refere ao número mínimo de passos necessários para um ator entrar em contato com os demais atores do sistema: os atores são centrais se puderem contatar outros por meio de caminhos eficientes (curtos). |
| 3. Centralidade de intermediação (<i>betweenness</i>) | A centralidade de intermediação é baseada na ideia do controle que um ator exerce sobre as interações entre dois outros atores: os atores são centrais se tiverem o potencial de mediar fluxos de recursos ou informações entre outros atores. |
| 4. Centralidade de autovetor (<i>eigenvector</i>) | A centralidade de autovetor refere-se à ideia de que um nó é mais central se estiver conectado a outros nós importantes: atores são centrais se tiverem vínculos com outros atores que sejam centrais. |

Fonte: Lazega e Higgins (2014); Faust (1997).
Elaboração própria.

⁸⁸ “[Uma] propriedade teórica importante de uma rede de afiliação é que os atores criam ligações entre eventos e os eventos criam ligações entre os atores. Os atores centrais devem ligar os eventos e os eventos centrais devem ligar os atores. Teoricamente, os atores que não ligam os eventos e os eventos que não ligam os atores não devem ser considerados centrais” (FAUST, 1997, p. 188, tradução nossa).

Quando tratamos de redes de dois modos, a aplicação de cada uma dessas medidas tem suas especificidades. Sobre a centralidade de grau – medida utilizada por diversos autores para estudar a centralidade em redes de afiliação –, Faust (1997, p. 166) afirma que, “in an affiliation network motivations for degree centrality are that actors are important because of their level of activity or the number of contacts that they have, and events are important because of the size of their memberships”⁸⁹. No que se refere à centralidade de proximidade em redes de afiliação, o autor destaca que essa é, para um ator, uma função das distâncias mínimas em relação aos eventos e, para um evento, uma função das distâncias mínimas em relação aos seus atores.

Acerca da centralidade de intermediação, Faust (1997, p. 175) afirma que

the betweenness centrality of an event increases to the extent that its members belong to no other events. Since such single-membership actors are not between any pairs of events, an event gains betweenness centrality if it contains 'non-central' actors. Also, the betweenness centrality of an event increases to the extent that pairs of actors share only that event in common. Similar properties of betweenness centrality hold for actors⁹⁰.

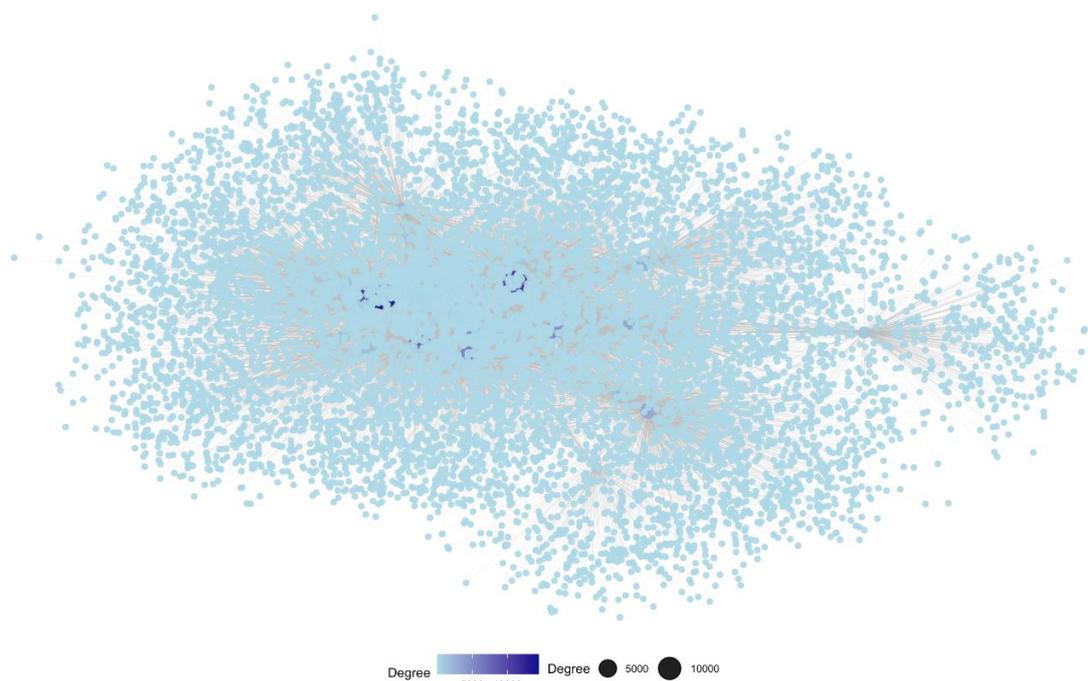
Por fim, a motivação para o emprego da centralidade de autovetor associa-se à noção de status ou popularidade segundo a qual atores centrais derivam sua centralidade por meio de seus laços com atores centrais.

Destacados esses pontos, vale observar a imagem 2, que apresenta a representação de rede que relaciona organizações representantes de interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias. A rede é constituída por 9.433 nós, sendo 21 nós referentes às áreas temáticas e 9.412 referentes às organizações representantes de interesses organizados. A ligação entre esses dois tipos de entidade ocorre quando a organização atuou em um evento de uma arena decisória classificada naquela área temática de atuação, conforme apêndice A.

⁸⁹ “Em uma rede de afiliação, as motivações para a centralidade de grau são que os atores são importantes por causa de seu nível de atividade ou do número de contatos que eles têm, e os eventos são importantes por causa do tamanho de suas associações” (FAUST, 1997, p. 166, tradução nossa).

⁹⁰ “A centralidade de intermediação de um evento aumenta na medida em que seus membros não pertencem a nenhum outro evento. Como esses atores de associação única não estão entre nenhum par de eventos, um evento ganha centralidade de intermediação se contiver atores 'não centrais'. Além disso, a centralidade de intermediação de um evento aumenta na medida em que pares de atores compartilham apenas esse evento em comum. Propriedades semelhantes de centralidade de intermediação são válidas para atores” (FAUST, 1997, p. 175, tradução nossa).

Imagem 2 – Representação de rede *two-mode*: interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias nos três poderes no âmbito da União



Fonte: CGU; Câmara dos Deputados; Senado; STF.

Elaboração própria por meio do *software* R.

Legenda: A escala de cores indica a centralidade de grau: - Nós mais escuros (roxo-escuro) possuem maior grau, ou seja, estão mais conectados a outros nós na rede; - Nós mais claros (azul-claro) possuem menor grau, ou seja, estão menos conectados.

O tamanho dos nós também reflete o grau de centralidade: - Nós maiores têm um alto número de conexões; - Nós menores são menos conectados.

Diante dessa estrutura relacional, o quadro 5 elenca as 10 áreas temáticas das arenas decisórias com os maiores escores de centralidade, considerando as quatro medidas anteriormente apresentadas.

Quadro 5 – Áreas temáticas das arenas decisórias mais centrais

| <i>Degree</i> | <i>Closeness</i> | <i>Betweenness</i> | <i>Eigenvector</i> |
|--|--|--|--|
| 1. Economia | 1. Economia | 1. Economia | 1. Economia |
| 2. Indústria, Comércio e Serviços |
| 3. Minas e Energia | 3. Cidadania e Direitos Humanos | 3. Cidadania e Direitos Humanos | 3. Minas e Energia |
| 4. Trabalho, Emprego e Previdência |
| 5. Gestão, Orçamento e Serviços Públicos | 5. Gestão, Orçamento e Serviços Públicos | 5. Agricultura e Pecuária | 5. Gestão, Orçamento e Serviços Públicos |
| 6. Infraestrutura | 6. Agricultura e Pecuária | 6. Gestão, Orçamento e Serviços Públicos | 6. Agricultura e Pecuária |
| 7. Agricultura e Pecuária | 7. Minas e Energia | 7. Minas e Energia | 7. Infraestrutura |
| 8. Saúde | 8. Infraestrutura | 8. Infraestrutura | 8. Desenvolvimento Regional e Cidades |
| 9. Cidadania e Direitos Humanos | 9. Saúde | 9. Saúde | 9. Meio Ambiente |
| 10. Educação | 10. Meio Ambiente | 10. Educação | 10. Educação |

Fonte: CGU; Câmara dos Deputados; Senado; STF.

Elaboração própria por meio do *software* R.

Como destacado, os ministérios do Poder Executivo, as comissões, as subcomissões e outros órgãos do Poder Legislativo e as audiências públicas e os processos que contaram com *amicus curiae* no Poder Judiciário foram classificados em 21 áreas temáticas de atuação. Dessas áreas, sete – destacadas em negrito no quadro 5 – aparecem como as mais centrais nas quatro medidas de centralidade empregadas. São elas: economia; indústria, comércio e serviços; minas e energia; trabalho, emprego e previdência; gestão, orçamento e serviços públicos; infraestrutura; e agricultura e pecuária.

A área temática de economia é a que mais se destaca, aparecendo com os maiores escores nas quatro medidas de centralidade. Nessa área temática, estão o Ministério da Economia (governo Bolsonaro), o Ministério da Fazenda (governo Lula), importantes comissões da Câmara dos Deputados, como a CFT e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), a CAE do Senado e processos de Direito tributário do STF que contaram com a atuação de *amicus curiae*. São, evidentemente, arenas de grande relevância política e justificam a centralidade do tema, o que indica que muitos interesses organizados atuaram junto a esses espaços visando apresentar suas demandas e influenciar o processo decisório.

Merece menção também a área temática de indústria, comércio e serviços, a qual registrou os segundos maiores escores nas quatro medidas de centralidade. Nessa área temática, estão o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e importantes comissões da Câmara dos Deputados, como a Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CICS) e a Comissão de Desenvolvimento Econômico (CDE). Essas também são arenas relevantes para a atuação dos interesses organizados em Brasília.

Embora seja relevante a discussão acerca das áreas temáticas das arenas decisórias, o foco da análise se dirige às organizações que representam os interesses organizados, no intuito de se delinear os atores mais relevantes na ecologia de interesses organizados que permeia os três poderes no âmbito da União. Ou seja, a rede reconstitui as relações entre atores e arenas decisórias classificadas em áreas temáticas, mas a discussão se dirigirá, em grande monta, aos interesses organizados presentes nas estruturas relacionais. A esse respeito, o quadro 6 elenca as 10 organizações com os maiores escores de centralidade.

Quadro 6 – Interesses organizados mais centrais nos três poderes no âmbito da União

| <i>Degree</i> | <i>Closeness</i> | <i>Betweenness</i> | <i>Eigenvector</i> |
|--|--|---|---|
| 1. Confederação Nacional da Indústria 2. Itaú 3. <i>Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores</i> 4. <i>Central Única dos Trabalhadores</i> 5. Federação Brasileira de Bancos 6. Banco Interamericano de Desenvolvimento 7. <i>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra</i> 8. <i>Santander</i> 9. <i>Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos</i> 10. <i>Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás</i> | 1. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil 2. <i>Fundação Getúlio Vargas</i> 3. <i>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</i> 4. Confederação Nacional da Indústria 5. <i>Ordem dos Advogados do Brasil</i> 6. <i>Organização das Cooperativas Brasileiras</i> 7. Federação Brasileira de Bancos 8. Itaú 9. <i>Banco Mundial</i> 10. <i>Confederação Nacional de Municípios</i> | 1. Confederação Nacional da Indústria 2. Itaú 3. <i>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra</i> 4. Banco Interamericano de Desenvolvimento 5. <i>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</i> 6. <i>Fundação Getúlio Vargas</i> 7. <i>Central Única dos Trabalhadores</i> 8. <i>Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura</i> 9. <i>Banco Mundial</i> 10. <i>Força Sindical</i> | 1. Itaú 2. Federação Brasileira de Bancos 3. <i>Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores</i> 4. Confederação Nacional da Indústria 5. <i>Santander</i> 6. <i>Bradesco</i> 7. <i>XP</i> 8. Banco Interamericano de Desenvolvimento 9. <i>B3</i> 10. <i>Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos</i> |

Fonte: CGU; Câmara dos Deputados; Senado; STF.

Elaboração própria por meio do *software* R.

A centralidade na rede é assumida como um indicador de acesso, de modo que organizações em posições mais centrais contam com maiores oportunidades para tentar influenciar o processo decisório, sobretudo pela via informacional. Os resultados indicam que apenas quatro organizações – destacadas em negrito⁹¹ no quadro 6 – figuram em quatro ou três das quatro medidas de centralidade como um dos 10 atores mais importantes: a CNI, o Itaú, a Febraban e o BID.

A CNI apresenta o maior escore de centralidade de grau, o maior de centralidade de intermediação, o quarto maior de centralidade de proximidade e o quarto maior de centralidade de autovetor. Vale lembrar que essa instituição foi a primeira em número de participações registradas nos eventos dos três poderes, as quais somaram 865 no período 2022-2023. O Itaú, por sua vez, apresenta o maior escore de centralidade de autovetor, o segundo maior de centralidade de grau, o segundo maior de centralidade de intermediação e o oitavo maior de centralidade de proximidade. O banco foi a segunda organização mais presente em eventos, com 697 interações contabilizadas. Há, assim, um grande protagonismo da organização representante dos empresários da indústria e de uma das principais instituições financeiras do

⁹¹ Em todos os quadros que apresentam os atores mais centrais, o negrito é utilizado para indicar as organizações que apareceram em quatro ou três *rankings* das quatro medidas de centralidade empregadas.

país, as quais ocupam posições centrais nas quatro métricas analisadas – ou seja, no que se refere ao estabelecimento de um maior número de ligações na rede (*degree*), à capacidade de alcançar outros nós a partir de um número reduzido de intermediários (*closeness*), à ocupação de uma posição que lhes permite intermediar relações (*betweenness*) e ao estabelecimento de vínculos com outros atores centrais (*eigenvector*).

É possível observar, ainda, que algumas organizações – destacadas em itálico⁹² no quadro 6 – apareceram entre as 10 mais centrais em duas medidas de centralidade. São elas: a Anfavea, a CUT, o MST, o Santander, a Abimaq, a FGV, o Sebrae e o Banco Mundial. É evidente que se trata de uma rede complexa, com atores de diferentes características e representantes de diferentes segmentos ocupando posições importantes na rede de interesses organizados.

Considerando cada uma das medidas separadamente, é possível observar, acerca centralidade de grau, que se refere à quantidade de conexões diretas de cada nó, um protagonismo de organizações associativas empresariais, como a CNI, a Anfavea, a Febraban e a Abimaq, e de bancos, como o Itaú, o BID e o Santander. Há, ainda, entre as 10 mais centrais, duas organizações ligadas a trabalhadores: a CUT e o MST. Também integra a lista o IBP. Esses atores, com base na centralidade de grau, são importantes por causa de seu nível de atividade (FAUST, 1997) e apresentam capacidade ampliada de arregimentar recursos da rede e reduzir os custos de transação (CESÁRIO, 2016).

Quando a atenção se dirige à centralidade de proximidade – proximidade relativa de um nó em relação a outros –, destacam-se, novamente, organizações associativas empresariais – CNA, Sebrae, CNI, OCB e Febraban – e bancos – Itaú e Banco Mundial. Aparecem, ainda, entre as 10 organizações mais centrais a FGV, a OAB e a CNM. Essa medida é, para os interesses organizados, uma função das distâncias mínimas em relação às arenas decisórias. Um dos aspectos característicos de atores nessas posições é a sua capacidade de ser ouvido. Destaca-se, nesse sentido, a presença da FGV, instituição de ensino e pesquisa, e da OAB, entidade de representação da advocacia.

Acerca da centralidade de intermediação, que diz respeito à importância do nó enquanto intermediário, organizações empresariais – CNI e Sebrae – e bancos – Itaú, BID e Banco Mundial – mantêm o protagonismo. No entanto, aqui, surgem mais organizações ligadas a trabalhadores entre os atores mais centrais, destacando-se o MST, a CUT, a Contag e a Força Sindical. A FGV também se faz presente no *ranking*. Essas instituições ocupam posições de

⁹² Em todos os quadros que apresentam os atores mais centrais, o itálico é utilizado para indicar as organizações que apareceram em dois *rankings* das quatro medidas de centralidade empregadas.

intermediários na rede de interesses organizados, o que lhes assegura “a possibilidade [de] impor condições para que relações sejam feitas, que nós sejam isolados ou mesmo que certos contatos sejam evitados ou promovidos” (CESÁRIO, 2016, p. 122).

Por fim, no que concerne à centralidade de autovetor, que ressalta a influência estrutural do nó na rede, aparecem, entre as 10 mais centrais, seis instituições financeiras – Itaú, Santander, Bradesco, XP, BID e B3 – e quatro organizações associativas empresariais – Febraban, Anfavea, CNI e Abimaq.

A título de comparação, vale ressaltar alguns resultados encontrados por Cesário (2022). O autor, a partir dos dados organizados pela CNI e discutidos no capítulo 2 desta tese, também mobiliza análise de redes sociais. Embora com a adoção de estratégias metodológicas distintas, é possível observar que, entre os atores mais centrais (*degree*) mapeados por Cesário (2022), alguns também apareceram na análise aqui empreendida, com protagonismo em alguma das quatro medidas utilizadas. As organizações identificadas em ambos os estudos são as seguintes: a CNI – ator mais central também no estudo de Cesário (2022) –, a FGV, o Sebrae e o Banco Mundial. Merecem menção, ainda, a Febraban e o BID, que ocuparam, respectivamente, a 11ª e a 13ª posições no trabalho desenvolvido pelo autor.

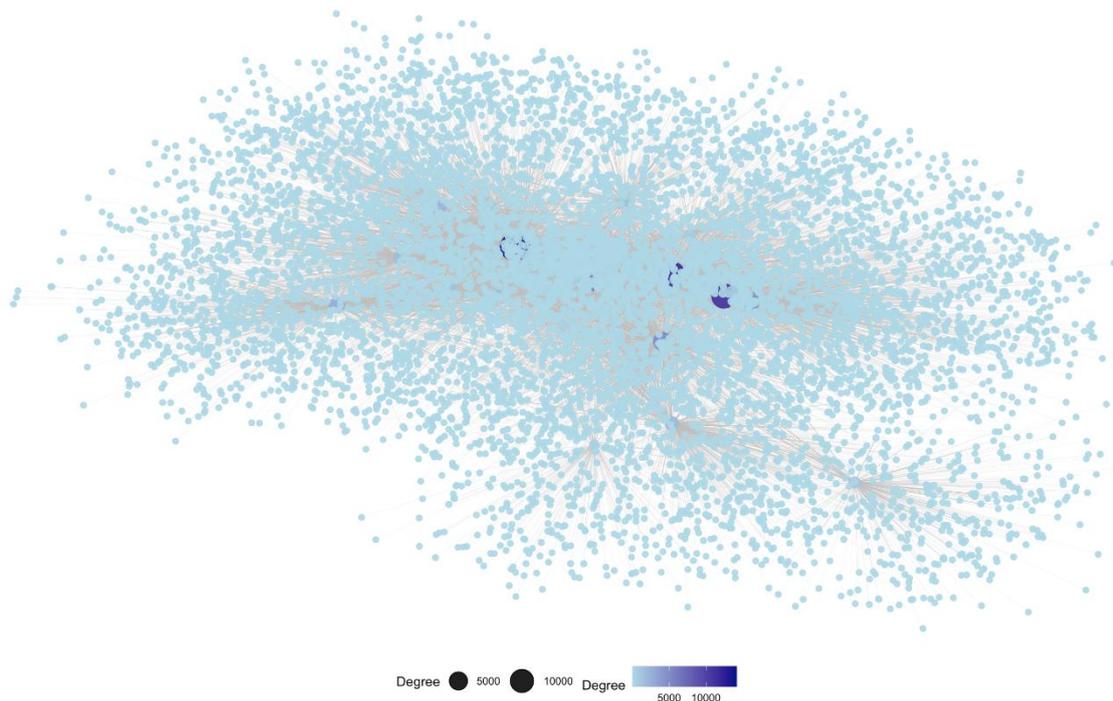
3.2 Redes de interesses organizados em cada um dos três poderes no âmbito da União

Esta seção se volta à análise das redes de interesses organizados que se formam a partir da atuação de organizações em cada poder. Embora o foco do trabalho seja o estudo integrado da ecologia dos interesses organizados que operam em Brasília, observar as especificidades de cada poder é algo fundamental também. Cada poder possui dinâmicas e normas próprias relacionadas ao acesso de atores que buscam influenciar o processo decisório. Na sequência, procura-se discutir os resultados relativos aos atores mais centrais nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no âmbito da União.

3.2.1 Poder Executivo

A rede do Poder Executivo é constituída por 7.596 nós, sendo 21 nós referentes às áreas temáticas e 7.575 referentes às organizações representantes de interesses organizados. Trata-se da maior rede entre os três poderes no âmbito da União. A imagem 3 apresenta a representação de rede que relaciona essas organizações e as áreas temáticas dos ministérios.

Imagem 3 – Representação de rede *two-mode*: interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias no Poder Executivo



Fonte: CGU.

Elaboração própria por meio do *software* R.

Legenda: A escala de cores indica a centralidade de grau: - Nós mais escuros (roxo-escuro) possuem maior grau, ou seja, estão mais conectados a outros nós na rede; - Nós mais claros (azul-claro) possuem menor grau, ou seja, estão menos conectados.

O tamanho dos nós também reflete o grau de centralidade: - Nós maiores têm um alto número de conexões; - Nós menores são menos conectados.

Diante dessa estrutura relacional, o quadro 7 elenca as 10 organizações com os maiores escores de centralidade, considerando as medidas de *degree*, *closeness*, *betweenness* e *eigenvector*. Os resultados indicam que figuram em quatro ou três das quatro medidas de centralidade como um dos 10 atores mais importantes as seguintes organizações: a CNI, o Itaú, o BID, a Febraban e o Santander.

CNI e Itaú aparecem nos rankings das quatro medidas: a confederação apresenta os maiores escores nas centralidades de grau, de intermediação e de proximidade e o quarto maior escore na centralidade de autovetor; o banco apresenta o maior escore de centralidade de autovetor, o segundo maior de centralidade de grau, o segundo maior de centralidade de intermediação e o quarto maior de centralidade de proximidade.

É possível observar, ainda, que algumas organizações aparecem entre as 10 mais centrais em duas medidas de centralidade. São elas: a Anfavea, a CUT, o MST, o Bradesco, o Sebrae e o Banco Mundial.

Quadro 7 – Interesses organizados mais centrais no Poder Executivo

| <i>Degree</i> | <i>Closeness</i> | <i>Betweenness</i> | <i>Eigenvector</i> |
|--|--|--|---|
| 1. Confederação Nacional da Indústria 2. Itaú 3. <i>Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores</i> 4. Banco Interamericano de Desenvolvimento 5. <i>Central Única dos Trabalhadores</i> 6. Federação Brasileira de Bancos 7. Santander 8. <i>Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos</i> 9. <i>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra</i> 10. <i>Bradesco</i> | 1. Confederação Nacional da Indústria 2. <i>Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil</i> 3. <i>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</i> 4. Itaú 5. <i>Banco Mundial</i> 6. <i>Globo</i> 7. <i>Organização das Cooperativas Brasileiras</i> 8. <i>Federação das Indústrias do Estado de São Paulo</i> 9. Federação Brasileira de Bancos 10. <i>Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro</i> | 1. Confederação Nacional da Indústria 2. Itaú 3. <i>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra</i> 4. Banco Interamericano de Desenvolvimento 5. <i>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</i> 6. <i>Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura</i> 7. <i>Central Única dos Trabalhadores</i> 8. <i>Banco Mundial</i> 9. <i>Fundação Getúlio Vargas</i> 10. Santander | 1. Itaú 2. Federação Brasileira de Bancos 3. <i>Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores</i> 4. Confederação Nacional da Indústria 5. Santander 6. <i>Bradesco</i> 7. <i>XP</i> 8. Banco Interamericano de Desenvolvimento 9. <i>B3</i> 10. <i>Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais</i> |

Fonte: CGU.

Elaboração própria por meio do *software R*.

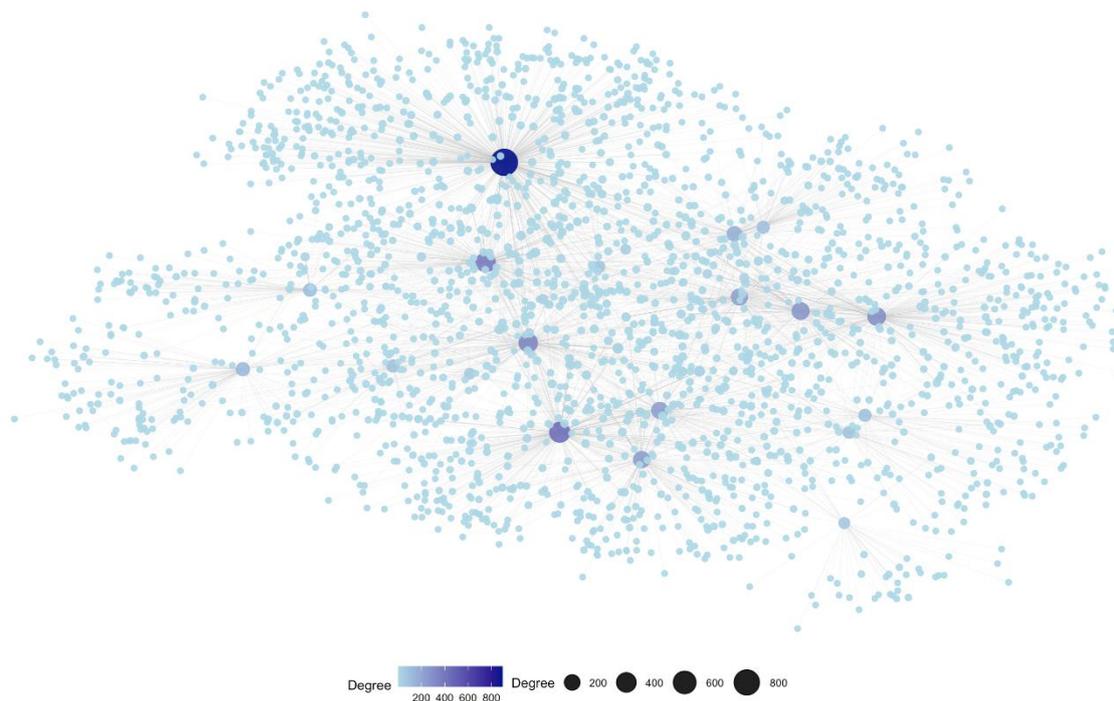
Considerando, portanto, as organizações que aparecem entre as mais bem ranqueadas em pelo menos duas métricas, verifica-se, no âmbito do Executivo um protagonismo de organizações associativas empresariais e de instituições financeiras. As exceções, nesse rol, são a CUT, entidade sindical representante de trabalhadores, e o MST, movimento social que defende a reforma agrária.

Quando a atenção se dirige para os atores que figuram nos *rankings* de apenas uma das métricas, o cenário se mantém. Com exceção da Contag, entidade ligada aos trabalhadores na agricultura, os demais atores são, em geral, organizações associativas empresariais – Abimaq, CNA, OCB, Fiesp, Firjan e Anbima – e instituições financeiras – XP e B3. Globo e FGV também aparecem nos *rankings* das centralidades de proximidade e de intermediação, respectivamente.

3.2.2 Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados tem a segunda maior rede, a qual é constituída por 2.218 nós, sendo 21 nós referentes às áreas temáticas e 2.197 referentes às organizações representantes de interesses organizados. A imagem 4 apresenta a representação de rede que relaciona essas organizações e as áreas temáticas das arenas decisórias da Câmara dos Deputados.

Imagem 4 – Representação de rede *two-mode*: interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias na Câmara dos Deputados



Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração própria por meio do *software* R.

Legenda: A escala de cores indica a centralidade de grau: - Nós mais escuros (roxo-escuro) possuem maior grau, ou seja, estão mais conectados a outros nós na rede; - Nós mais claros (azul-claro) possuem menor grau, ou seja, estão menos conectados.

O tamanho dos nós também reflete o grau de centralidade: - Nós maiores têm um alto número de conexões; - Nós menores são menos conectados.

O quadro 8 apresenta as 10 organizações com os maiores escores de centralidade. Os resultados indicam que apenas uma organização figura nas quatro medidas de centralidade como um dos 10 atores mais importantes: a OAB. Outras três organizações figuram em três das quatro métricas: a FGV, a CNM e a Apib. É possível observar, ainda, que algumas organizações aparecem entre as 10 mais centrais em duas medidas de centralidade. São elas: a CNI, a CNC, a CUT, o CFM e o CNS.

Considerando essas organizações que aparecem entre as mais bem ranqueadas em pelo menos duas métricas, verifica-se, no âmbito da Câmara dos Deputados, um cenário marcado por maior diversidade do que aquele observado no Poder Executivo, onde protagonizam organizações associativas empresariais e instituições financeiras. Na Casa Legislativa, não há nenhuma instituição financeira nesse rol de atores. Destacam-se duas organizações empresariais – CNI e CNC –, dois órgãos de classe – OAB e CFM –, uma entidade sindical representante de trabalhadores – CUT –, além de FVG, CNM, Apib e CNS.

Quadro 8 – Interesses organizados mais centrais na Câmara dos Deputados

| <i>Degree</i> | <i>Closeness</i> | <i>Betweenness</i> | <i>Eigenvector</i> |
|---|---|--|--|
| 1. <i>Confederação Nacional da Indústria</i> 2. Fundação Getúlio Vargas 3. Ordem dos Advogados do Brasil 4. <i>Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo</i> 5. Confederação Nacional de Municípios 6. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil 7. <i>Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação</i> 8. <i>Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil</i> 9. <i>Central Única dos Trabalhadores</i> 10. <i>Conselho Nacional de Secretários de Saúde</i> | 1. Fundação Getúlio Vargas 2. Confederação Nacional de Municípios 3. Ordem dos Advogados do Brasil 4. <i>Organização das Cooperativas Brasileiras</i> 5. <i>Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor</i> 6. <i>Conselho Federal de Medicina</i> 7. <i>PUC/SP</i> 8. <i>Instituto de Estudos Socioeconômicos</i> 9. <i>Conselho Federal de Química</i> 10. <i>Conselho Nacional de Saúde</i> | 1. Ordem dos Advogados do Brasil 2. Confederação Nacional de Municípios 3. Fundação Getúlio Vargas 4. <i>Confederação Nacional da Indústria</i> 5. <i>Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo</i> 6. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil 7. <i>Central Única dos Trabalhadores</i> 8. <i>Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras e Rurais Quilombolas</i> 9. <i>Conselho Federal de Medicina</i> 10. <i>Conselho Federal de Psicologia</i> | 1. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil 2. <i>Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos</i> 3. <i>Conselho Nacional de Direitos Humanos</i> 4. Ordem dos Advogados do Brasil 5. <i>Sociedade Brasileira de Diabetes</i> 6. <i>Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil</i> 7. <i>Movimento Orgulho Autista Brasil</i> 8. <i>Organização das Nações Unidas</i> 9. <i>Conselho Nacional de Saúde</i> 10. <i>Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos</i> |

Fonte: Câmara dos Deputados.

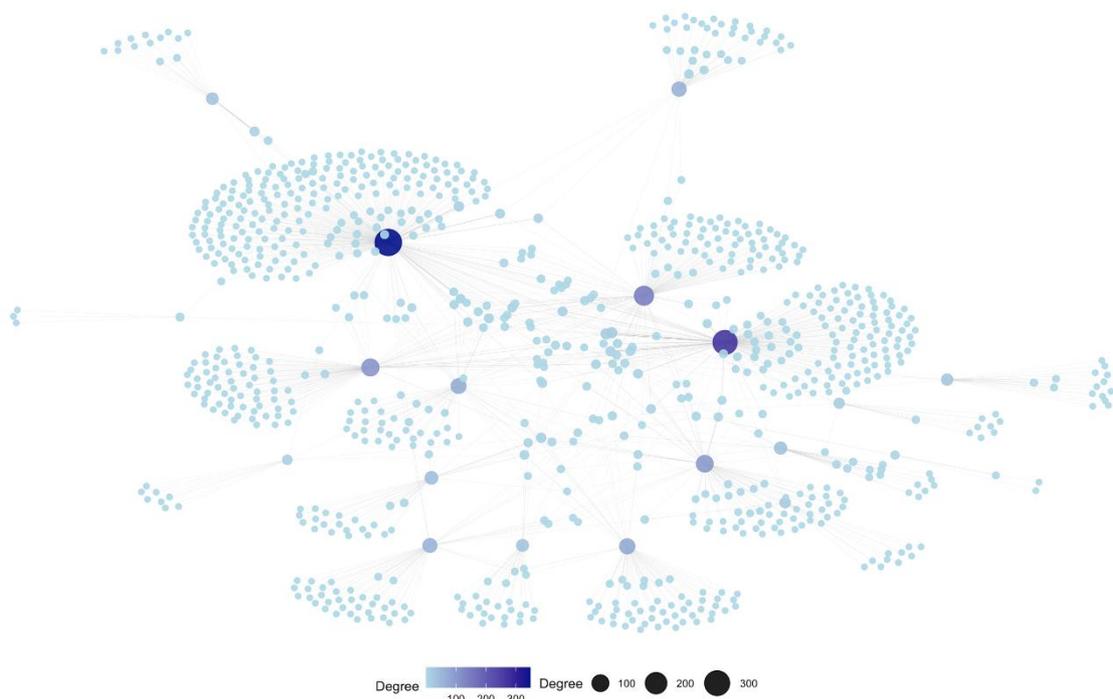
Elaboração própria por meio do *software* R.

Aqui, vale comparar esses achados com outros estudos. Nesse sentido, Resende (2018), ao analisar a participação de interesses organizados nas audiências públicas da Câmara dos Deputados, nas 53^a e 54^a legislaturas, por meio de três medidas de centralidade (grau, proximidade e intermediação), observa que seis atores figuram entre as 10 organizações mais centrais em todas as métricas: a CNA, a OAB, a CNI, a CNC, a CUT e a Contag. Desses seis atores, quatro também aparecem com atuação destacada no período 2022-2023; apenas CNA e Contag não figuram em pelo menos dois dos quatro *rankings* de centralidade. Cesário (2016, p. 122), por sua vez, considerando eventos do Congresso Nacional, chega a resultados que apontam que “apenas três organizações figuraram nas três medidas como importantes, por conta de seu prestígio e conexões, por exercerem um papel de referência e também por atuarem como intermediárias relevantes: NCST, CNA e CNI”. Desses três atores, a CNI é a organização que também foi protagonista no período 2022-2023.

3.2.3 Senado Federal

A imagem 5 traz a representação de rede que relaciona organizações representantes de interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias do Senado Federal. A rede é constituída por 923 nós, sendo 19 nós referentes às áreas temáticas e 904 referentes às organizações representantes de interesses organizados.

Imagem 5 – Representação de rede *two-mode*: interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias no Senado Federal



Fonte: Senado.

Elaboração própria por meio do *software* R.

Legenda: A escala de cores indica a centralidade de grau: - Nós mais escuros (roxo-escuro) possuem maior grau, ou seja, estão mais conectados a outros nós na rede; - Nós mais claros (azul-claro) possuem menor grau, ou seja, estão menos conectados. O tamanho dos nós também reflete o grau de centralidade: - Nós maiores têm um alto número de conexões; - Nós menores são menos conectados.

Diante dessa estrutura relacional, o quadro 9 destaca as 10 organizações com os maiores escores de centralidade. Os resultados indicam que três organizações figuram nas quatro medidas de centralidade como um dos 10 atores mais importantes: a CNTE, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o CNE. O Sinait figura em três das quatro métricas. É possível observar, ainda, que algumas organizações aparecem entre as 10 mais centrais em duas medidas de centralidade. São elas: a CNI, o Consed, a FGV, a Unicef, a CUT, a CNM e o Conif.

Quadro 9 – Interesses organizados mais centrais no Senado Federal

| <i>Degree</i> | <i>Closeness</i> | <i>Betweenness</i> | <i>Eigenvector</i> |
|--|---|--|--|
| 1. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação 2. Campanha Nacional pelo Direito à Educação 3. <i>Confederação Nacional da Indústria</i> 4. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho 5. <i>Conselho Nacional de Secretários de Educação</i> 6. Confederação Brasileira de Futebol 7. Conselho Nacional de Educação 8. <i>Fundação Getúlio Vargas</i> 9. <i>Fundo das Nações Unidas para a Infância</i> 10. <i>Central Única dos Trabalhadores</i> | 1. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação 2. Campanha Nacional pelo Direito à Educação 3. <i>Confederação Nacional de Municípios</i> 4. Conselho Nacional de Educação 5. Conselho Federal de Psicologia 6. <i>Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica</i> 7. <i>Fundação Getúlio Vargas</i> 8. <i>Central Única Dos Trabalhadores</i> 9. Uniao de Núcleos de Educação Popular para Negras/os e Classe Trabalhadora 10. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial | 1. <i>Confederação Nacional da Indústria</i> 2. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação 3. Campanha Nacional pelo Direito à Educação 4. Frente Nacional de Prefeitos 5. <i>Confederação Nacional de Municípios</i> 6. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho 7. <i>Fundo das Nações Unidas para a Infância</i> 8. Conectas Direitos Humanos 9. Conselho Nacional de Educação 10. <i>Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica</i> | 1. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação 2. Campanha Nacional pelo Direito à Educação 3. <i>Conselho Nacional de Secretários de Educação</i> 4. Todos pela Educação 5. Uniao Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação 6. Conselho Nacional de Educação 7. Fórum Nacional de Educação 8. Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação 9. Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico 10. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho |

Fonte: Senado.

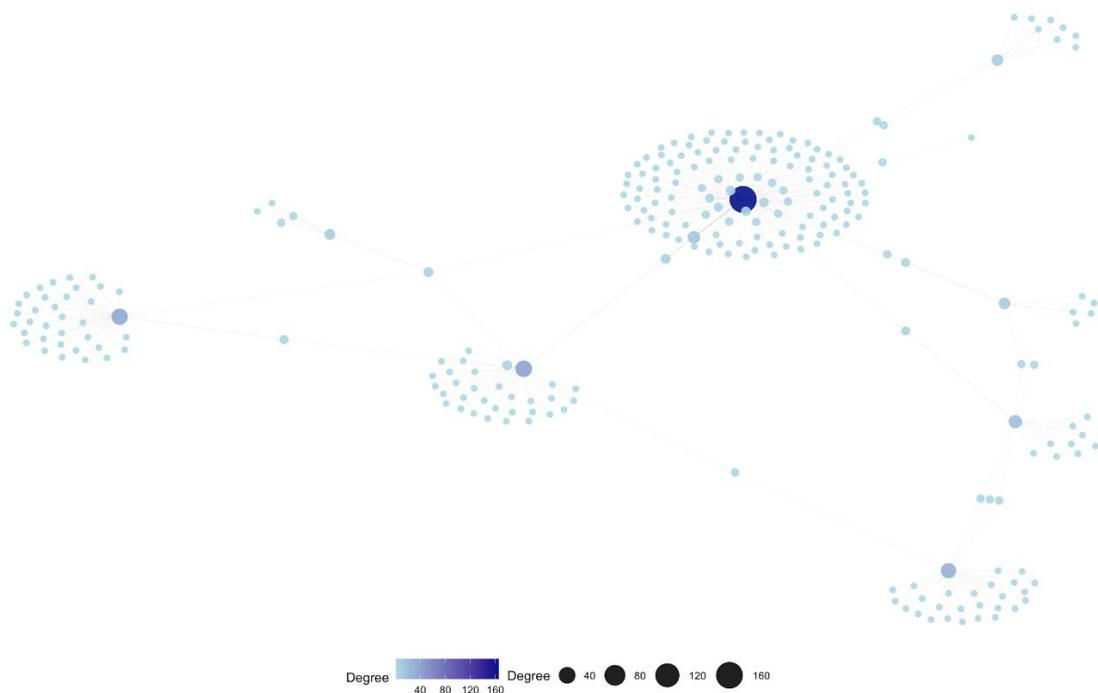
Elaboração própria por meio do *software* R.

Considerando, portanto, as organizações que aparecem entre as mais bem ranqueadas em pelo menos duas métricas, verifica-se, no âmbito do Senado, um ambiente em quem tiveram atuação destacada duas organizações representantes de trabalhadores – CNTE e CUT –, uma organização associativa empresarial – CNI –, uma entidade sindical representante de uma carreira do serviço público – Sinait – e três conselhos – CNE, Consed e Conif. Além desses atores, tiveram protagonismo no período em análise a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a FGV, o Unicef e a CNM.

3.2.4 Poder Judiciário

A imagem 6 apresenta a representação de rede que relaciona organizações representantes de interesses organizados e áreas temáticas no Poder Judiciário, especificamente no STF. A rede é constituída por 261 nós, sendo 9 nós referentes às áreas temáticas e 252 referentes às organizações representantes de interesses organizados.

Imagem 6 – Representação de rede *two-mode*: interesses organizados e áreas temáticas das arenas decisórias no Poder Judiciário



Fonte: STF.

Elaboração própria por meio do *software* R.

Legenda: A escala de cores indica a centralidade de grau: - Nós mais escuros (roxo-escuro) possuem maior grau, ou seja, estão mais conectados a outros nós na rede; - Nós mais claros (azul-claro) possuem menor grau, ou seja, estão menos conectados.

O tamanho dos nós também reflete o grau de centralidade: - Nós maiores têm um alto número de conexões; - Nós menores são menos conectados.

Diante dessa estrutura relacional, o quadro 10 apresenta as 10 organizações com os maiores escores de centralidade, considerando as quatro medidas anteriormente discutidas. Os resultados indicam que três organizações figuram nas quatro medidas de centralidade como um dos 10 atores mais importantes: a Anadep, o Gaets e a Ajufe. O Instituto Alana e a CUT figuram em três das quatro métricas. É possível observar, ainda, que algumas organizações aparecem entre as 10 mais centrais em duas medidas de centralidade. São elas: a AMB, o Partido Novo, a Aper-RO, a Anape, a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), o IBP e o IBCCRIM.

Quadro 10 – Interesses organizados mais centrais no Poder Judiciário

| <i>Degree</i> | <i>Closeness</i> | <i>Betweenness</i> | <i>Eigenvector</i> |
|--|--|--|--|
| 1. Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos 2. Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores 3. Instituto Alana 4. Movimento Nacional da População de Rua 5. Associação dos Juízes Federais do Brasil 6. Associação dos Magistrados Brasileiros 7. Partido Novo 8. Associação dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais do Estado de Rondônia 9. Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal 10. Central Única dos Trabalhadores | 1. Instituto Alana 2. Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos 3. Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores 4. Central Única dos Trabalhadores 5. Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento 6. Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás 7. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais 8. Ordem dos Advogados do Brasil 9. Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações 10. Associação dos Juízes Federais do Brasil | 1. Instituto Alana 2. Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos 3. Conselho Nacional de Saúde 4. Central Única dos Trabalhadores 5. Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores 6. Fundação Getúlio Vargas 7. Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento 8. Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás 9. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais 10. Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior | 1. Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos 2. Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores 3. Associação dos Juízes Federais do Brasil 4. Associação dos Magistrados Brasileiros 5. Partido Novo 6. Associação dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais do Estado de Rondônia 7. Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal 8. Associação Brasileira de Redes Farmácias e Drogarias 9. Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente 10. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil |

Fonte: STF.

Elaboração própria por meio do *software* R.

Considerando essas organizações que aparecem entre as mais bem ranqueadas em pelo menos duas métricas, verifica-se, no âmbito do STF, um ambiente marcado pela atuação de organizações com escopo de atividade altamente relacionado às questões jurídicas.

3.3 Influência baseada em acesso: uma proposta de indicador

Diante da discussão empreendida nas seções anteriores, a análise se volta à rede de interesses organizados que se forma nas arenas decisórias dos três poderes no âmbito da União. A partir da estrutura relacional que emerge e capta a ecologia dos interesses organizados atuantes em Brasília, o objetivo aqui é apresentar um indicador sintético que permita consolidar as quatro medidas de centralidade mobilizadas (*degree*, *closeness*, *betweenness* e *eigenvector*)

e indicar as organizações mais influentes dessa rede com base no acesso que têm às arenas decisórias dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Sobre a adoção de medidas de centralidade e a aplicação da noção de influência, Cesário (2016, p. 125) traz uma relevante discussão, a qual se aplica à proposta aqui desenvolvida:

Outra limitação importante que é o conceito de influência. Tal como o de poder, está sujeito a diferentes interpretações e, como consequência, sua mensuração é bastante complexa. Assim, a análise de redes e a centralidade de cada um dos atores será apenas uma medida imperfeita, mas, espera-se, ainda assim útil da influência de cada um dos grupos de interesse. A medida de influência, considerada essa restrição, pode servir para identificar os principais atores envolvidos no processo de influência e, com isso, uma das estruturas do processo político brasileiro. Mas não pode ser levada como uma fórmula definitiva ou única para mensurar a influência.

Ou seja, o indicador de influência baseado em acesso discutido a seguir é, certamente, uma medida imperfeita. No entanto, permitirá a identificação dos mais importantes atores presentes na rede que reconstitui as interações estabelecidas entre organizações representantes de interesses organizados e as arenas decisórias dos três poderes. Para a construção do indicador sintético, foram utilizadas as medidas de centralidade *degree*, *closeness*, *betweenness* e *eigenvector* de todos os 9.412 nós das redes referentes aos interesses organizados. Inicialmente, os quatro escores foram normalizadas em uma escada 0-1. Com isso, diferentes técnicas de construção de indicador sintético foram empregadas, sendo os indicadores também normalizados em uma escala 0-1 para facilitar a interpretação:

- 1) Indicador sintético calculado a partir da soma dos escores normalizados de *degree*, *closeness*, *betweenness* e *eigenvector*.
- 2) Indicador sintético calculado a partir da análise de componentes principais: esse método “produz combinações lineares das variáveis originais que sejam independentes entre si e expliquem o máximo da variabilidade dos dados” (MATOS; RODRIGUES, 2019, p. 10). A técnica permite resumir muitas variáveis em um conjunto menor.
- 3) Indicador sintético calculado a partir de análise fatorial: essa técnica “é utilizada para investigar os padrões ou relações latentes para um número grande de variáveis e determinar se a informação pode ser resumida a um conjunto menor de fatores” (MATOS; RODRIGUES, 2019, p. 10). Trata-se de um método de interdependência, ou seja, todas as variáveis são consideradas simultaneamente e cada variável é prevista por todas as outras.
- 4) Indicador sintético calculado a partir do modelo *Random Forest*: trata-se de um algoritmo de aprendizado de máquina (*machine learning*) utilizado para realizar

predições. O algoritmo cria, de forma aleatória, várias *decision trees* e combina o resultado de todas elas para chegar no resultado. Uma das principais vantagens do *Random Forest* é que ele pode determinar a importância de diferentes recursos em um conjunto de dados. Por outro lado, por se tratar de um algoritmo de aprendizado supervisionado – ou seja, que implica em escolhas por razões teóricas –, é preciso que seja definida uma variável resposta, isto é, uma variável a ser prevista. Na aplicação realizada nesta tese, cada medida de centralidade foi ponderada de acordo com sua importância no modelo *Random Forest* e o indicador reflete a relevância de cada organização representante de interesses organizados. O modelo foi aplicado quatro vezes, considerando cada uma das quatro medidas de centralidade com a variável a ser prevista.

O quadro 11 traz os *rankings* com as organizações mais importantes nos indicadores sintéticos calculados a partir das técnicas anteriormente apresentadas.

Quadro 11 – *Rankings* dos indicadores de influência baseados em acesso, calculados a partir de diferentes técnicas

| Indicador sintético calculado a partir da soma dos escores normalizados de <i>degree</i>, <i>closeness</i>, <i>betweenness</i> e <i>eigenvector</i> | Indicador sintético calculado a partir da análise de componentes principais |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Confederação Nacional da Indústria 2. Itaú 3. Federação Brasileira de Bancos 4. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores 5. Banco Interamericano de Desenvolvimento 6. Fundação Getúlio Vargas 7. Santander 8. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra 9. Central Única dos Trabalhadores 10. Banco Mundial | <ol style="list-style-type: none"> 1. Confederação Nacional da Indústria 2. Itaú 3. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores 4. Federação Brasileira de Bancos 5. Banco Interamericano de Desenvolvimento 6. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra 7. Santander 8. Central Única dos Trabalhadores 9. Fundação Getúlio Vargas 10. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| Indicador sintético calculado a partir de análise fatorial | Indicador sintético calculado a partir do modelo <i>Random Forest (degree)</i> |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Confederação Nacional da Indústria 2. Itaú 3. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores 4. Central Única dos Trabalhadores 5. Federação Brasileira de Bancos 6. Banco Interamericano de Desenvolvimento 7. Santander 8. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra 9. Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos 10. Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás | <ol style="list-style-type: none"> 1. Itaú 2. Confederação Nacional da Indústria 3. Federação Brasileira de Bancos 4. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores 5. Banco Interamericano de Desenvolvimento 6. Fundação Getúlio Vargas 7. Santander 8. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra 9. Banco Mundial 10. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |

| Indicador sintético calculado a partir do modelo <i>Random Forest (closeness)</i> | Indicador sintético calculado a partir do modelo <i>Random Forest (betweenness)</i> |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Confederação Nacional da Indústria</i> 2. <i>Itaú</i> 3. <i>Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores</i> 4. <i>Federação Brasileira de Bancos</i> 5. <i>Banco Interamericano de Desenvolvimento</i> 6. <i>Santander</i> 7. <i>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra</i> 8. <i>Central Única dos Trabalhadores</i> 9. <i>Bradesco</i> 10. <i>Fundação Getúlio Vargas</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Confederação Nacional da Indústria</i> 2. <i>Itaú</i> 3. <i>Federação Brasileira de Bancos</i> 4. <i>Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores</i> 5. <i>Fundação Getúlio Vargas</i> 6. <i>Banco Interamericano de Desenvolvimento</i> 7. <i>Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil</i> 8. <i>Central Única dos Trabalhadores</i> 9. <i>Banco Mundial</i> 10. <i>Santander</i> |
| <p>Indicador sintético calculado a partir do modelo <i>Random Forest (eigenvector)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Confederação Nacional da Indústria</i> 2. <i>Itaú</i> 3. <i>Banco Interamericano de Desenvolvimento</i> 4. <i>Central Única dos Trabalhadores</i> 5. <i>Federação Brasileira de Bancos</i> 6. <i>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra</i> 7. <i>Fundação Getúlio Vargas</i> 8. <i>Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores</i> 9. <i>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</i> 10. <i>Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil</i> | |

Elaboração própria.

Nota: O destaque da organização em itálico indica que ela também apareceu, entre as 10 mais bem ranqueadas, no indicador sintético calculado a partir da soma dos escores normalizados de *degree*, *closeness*, *betweenness* e *eigenvector*.

É possível observar alta similaridade entre esses *rankings*, independentemente da técnica mobilizada. Tomando como referência o indicador calculado a partir da soma dos escores normalizados de *degree*, *closeness*, *betweenness* e *eigenvector* e os 10 atores mais bem ranqueados, os percentuais de coincidência entre as organizações, com alguma variação nas posições, são os seguintes: 90% quando comparado ao indicador calculado a partir da análise de componentes principais; 80% quando comparado ao indicador calculado a partir de análise fatorial; 90% quando comparado ao indicador calculado a partir do modelo *Random Forest (degree)*; 90% quando comparado ao indicador calculado a partir do modelo *Random Forest (closeness)*; 90% quando comparado ao indicador calculado a partir do modelo *Random Forest (betweenness)*; 80% quando comparado ao indicador calculado a partir do modelo *Random Forest (eigenvector)*.

Diante desses percentuais, opta-se por se discutir os resultados advindos do cálculo realizado a partir da soma dos escores normalizados das quatro medidas de centralidade. Fica evidente que se trata de um indicador robusto, uma vez que diferentes técnicas foram aplicadas e o resultado é extremamente similar. Ademais, a opção por esse indicador se deve ao fato de que todas as medidas de centralidade têm o mesmo peso no cálculo. Isso é fundamental em

função das especificidades de cada métrica, as quais indicam diferentes nuances da relevância das organizações na rede de interesses organizados que permeia as arenas decisórias dos três poderes no âmbito da União. O quadro 12 registra as 100 organizações mais bem ranqueadas no indicador de influência baseado em acesso.

Quadro 12 – Indicador de influência baseado em acesso: 100 atores mais bem ranqueados

| | |
|--|--|
| 1. Confederação Nacional da Indústria | 51. Enel |
| 2. Itaú | 52. Eurasia |
| 3. Federação Brasileira de Bancos | 53. Shell |
| 4. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores | 54. Grupo Raizen |
| 5. Banco Interamericano de Desenvolvimento | 55. Associação Brasileira das Companhias Abertas |
| 6. Fundação Getúlio Vargas | 56. Gartner |
| 7. Santander | 57. Ambev |
| 8. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra | 58. Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal |
| 9. Central Única dos Trabalhadores | 59. Associação Brasileira das Empresas Aéreas |
| 10. Banco Mundial | 60. Barral Parente Pinheiro Advogados |
| 11. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas | 61. Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos |
| 12. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil | 62. Embraer |
| 13. Bradesco | 63. Microsoft |
| 14. Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos | 64. Farmabrazil |
| 15. Força Sindical | 65. Movimento Brasil Competitivo |
| 16. Organização das Cooperativas Brasileiras | 66. Amazon |
| 17. Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás | 67. Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores |
| 18. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura | 68. Movimento dos Atingidos por Barragem |
| 19. Associação Brasileira da Indústria Química | 69. Confederação Nacional dos Metalúrgicos |
| 20. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo | 70. Gol |
| 21. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro | 71. Latam Airlines |
| 22. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos | 72. BMJ Consultoria |
| 23. B3 | 73. Federação Única dos Petroleiros |
| 24. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo | 74. Umbelino Lôbo Assessoria e Consultoria |
| 25. XP | 75. Folha de São Paulo |
| 26. União Geral dos Trabalhadores | 76. Natura&Co |
| 27. Google | 77. Confederação Nacional das Instituições Financeiras |
| 28. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil | 78. Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção |
| 29. Confederação Nacional dos Municípios | 79. Serviço Social da Indústria |
| 30. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial | 80. SPX Capital |
| 31. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial | 81. Instituto Brasileiro de Mineração |
| 32. Confederação Nacional das Seguradoras | 82. Azul |
| 33. Central dos Sindicatos Brasileiros | 83. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos |
| 34. Ordem dos Advogados do Brasil | 84. Confederação Nacional de Saúde |
| 35. Telefônica Vivo | 85. Safra |
| 36. BTG Pactual | 86. Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia |
| 37. Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e Tecnologias Digitais | 87. Nova Central Sindical dos Trabalhadores |
| | 88. Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| | 89. Pfizer |
| | 90. Claro |
| | 91. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor |
| | 92. Neoenergia |
| | 93. Huawei |

| | |
|---|---|
| 38. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais | 94. Volkswagen |
| 39. Associação de Empresas de Desenvolvimento Tecnológico Nacional e Inovação | 95. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil |
| 40. Frente Nacional de Prefeitos | 96. Associação Brasileira da Indústria do Plástico |
| 41. Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial | 97. Toyota |
| 42. Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica | 98. Associação Brasileira da Indústria de Dispositivos Médicos |
| 43. Globo | 99. Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa |
| 44. Vale | 100. XVV Advogados |
| 45. Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica | |
| 46. Deutsche Gesellschaft Fur Internationale Zusammenarbeit | |
| 47. Aço Brasil | |
| 48. Confederação Nacional do Transporte | |
| 49. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais | |
| 50. Braskem | |

Elaboração própria.

O *ranking* com as 100 organizações mais relevantes na rede de interesses organizados traz a CNI na primeira posição. É o mesmo resultado encontrado por Cesário (2022), que aplica a centralidade de grau, em relação ao período de 2017 a 2021. Após a CNI, aparecem, nas primeiras posições, principalmente, bancos – Itaú, BID, Santander e Banco Mundial –, além de duas organizações ligadas ao empresariado – Febraban e Anfavea – e duas entidades ligadas aos trabalhadores – MST e CUT. A FGV também é protagonista, ocupando a sexta posição.

A partir dos 100 atores mais bem ranqueados, foi realizada a identificação da atividade principal de cada um deles, o que é apresentado no gráfico 9. Para essa identificação, procedeu-se, inicialmente, a pesquisa pelo número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de cada uma das organizações. Com esse número, foi feita a consulta da situação cadastral de cada CNPJ, utilizando-se o site do Ministério da Fazenda⁹³. Por meio do comprovante gerado, foi possível visualizar o código (da CNAE) e a descrição da atividade econômica principal. Os dados indicam que 24% das organizações mais bem ranqueadas têm como atividade principal: atividades de organizações associativas patronais e empresariais. Ou seja, cerca de um quarto desses atores atuam primordialmente na representação de interesses do empresariado, podendo-se destacar, aqui, a CNI, a Febraban, a Anfavea e a CNA. As atividades de associações de defesa de direitos sociais aparecem como a atividade principal de 14% das organizações, destacando-se, nessa categoria, atores como o IBP, o Dieese e a CNM. Vale ressaltar, ainda, que 12% dos

⁹³ A consulta foi realizada pelo seguinte link:
https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp.

atores mais bem ranqueados apresentam como atividade principal: atividades de organizações sindicais. Aparecem aqui entidades como a CUT, a Força Sindical, a Contag e a UGT.

Gráfico 9 – Atividade principal dos atores mais bem ranqueados



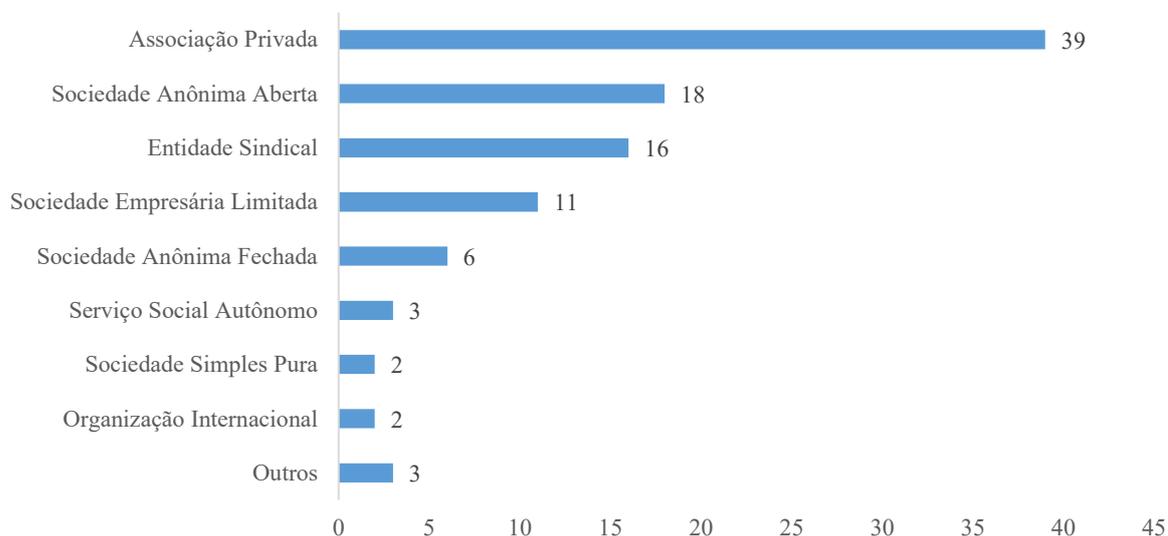
Elaboração própria.

Com 4%, figuram as seguintes categorias de atividade principal: bancos múltiplos, com carteira comercial; e atividades associativas não especificadas anteriormente. Com 3%: transporte aéreo de passageiros regular; organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais; *holdings* de instituições não-financeiras; e atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica. Com 2%: serviços advocatícios; outras atividades de ensino; outras atividades associativas profissionais; e fabricação de automóveis, camionetas e utilitários. Demais categorias de atividades corresponderam a 1% e estão indicadas em *Outros*.

Também por meio do comprovante de inscrição e situação cadastral, mapeou-se a natureza jurídica das 100 organizações mais bem ranqueadas. Os resultados são apresentados no gráfico 10, sendo possível verificar que 39% desses atores têm natureza jurídica de associação privada. Nessa categoria, destacam-se organizações como a Febraban, a Anfavea, o MST, Abimaq e a OCB. Na segunda posição, com 18%, aparecem as sociedades anônimas abertas, podendo-se citar, aqui, empresas como o Itaú, o Santander, o Bradesco, a B3 e o Google. Na sequência, com 16%, figuram as entidades sindicais, com destaque para a CNI, a CUT, a CNA, a Força Sindical, a Contag, a CNC, a UGT, a CSB e a CNT. As demais naturezas jurídicas registraram percentuais menores: sociedade empresária limitada (11%); sociedade anônima fechada (6%); serviço social autônomo (3%); sociedade simples pura (2%); e

organização internacional (2%). Categorias de natureza jurídica com 1% estão indicadas em *Outros*.

Gráfico 10 – Natureza jurídica dos atores mais bem ranqueados



Elaboração própria.

Os dados apresentados levam à discussão referente aos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade pensados sobre a ótica corporativista ou pluralista. Nesse sentido, a partir das organizações mais bem ranqueadas na rede de interesses organizados, é possível verificar a existência de uma representação plural concomitante à atuação da representação sindical. Na mesma direção, Resende (2018), ao estudar as audiências públicas promovidas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, encontra, acerca dos atores presentes, achados que corroboram a tese de um sistema de representação de interesses híbrido. Santos (2014), por sua vez, ao analisar os dados do cadastro da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, chega à conclusão semelhante. Sobre esse aspecto, o autor afirma que

[a] literatura especializada, embora bastante reduzida, aponta que este fenômeno é resultado das transformações que impuseram mudanças significativas no sistema de representação de interesses no Brasil. A partir de uma dupla chave analítica, alguns autores propõem duas teses complementares. A primeira diz respeito às mudanças institucionais no processo decisório, antes marcado por negociações nos moldes corporativistas (ou neocorporativista, se preferir). Neste modelo, as decisões sobre as políticas macroeconômicas e de desenvolvimento tinham como espaço privilegiado o Executivo. O modelo de negociação, neste caso, era centralizado e envolvia geralmente negociações tripartites (governo, trabalhadores e empresários). A segunda considera a variável econômica, é dizer, as transformações no modelo de desenvolvimento econômico, marcado pela abertura de mercado em contraposição ao modelo de industrialização por substituição de importação. A modernização da economia gera especialização e fragmentação no setor produtivo e, conseqüentemente, uma representação de interesses cada vez mais setoriais. Por outro

lado, as mudanças no marco legal que regula o mercado e as condições econômicas e infraestruturais de vários setores, ocorridas a partir dos anos 1990, ajudam a entender por que o setor produtivo e os trabalhadores mudaram de estratégia na forma de fazer política. Basicamente, diante do novo quadro econômico, os empresários buscavam sobrevivência no ambiente mais competitivo e os trabalhadores a manutenção dos seus postos de trabalho e dos direitos adquiridos (SANTOS, 2014, p. 21-22).

Diante desse quadro, Diniz e Boschi (2004) sugerem que os antigos interesses organizados sob o modelo corporativo passaram a se combinar com novos grupos de interesse que assumem formatos mais pluralistas, o que implicou em novos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade. Assim, as análises caracterizadoras do sistema de representação de interesses brasileiro tendem a considerá-lo como um sistema híbrido, combinando elementos corporativistas com a adição progressiva de práticas pluralistas de influência. Os números apresentados no gráfico 10 vão nessa direção e indicam forte atuação de organizações extracorporativistas, mas também expressiva participação de organizações do sistema corporativo.

Nesse sentido, é importante especificar que as associações denominadas corporativistas são aquelas que integram o sistema oficial de representação de interesses. Esse modelo, implementado por Getúlio Vargas na década de 1930 e ainda persistente, é formado por sindicatos, federações e confederações, os quais representam tanto trabalhadores quanto empresários. Por outro lado, as associações denominadas extracorporativistas, embora também representem interesses de trabalhadores e empresários, não integram o sistema oficial de representação de interesses (SANTOS et al., 2017).

Os achados relativos aos interesses organizados mais bem ranqueados no indicador de influência baseado em acesso corroboram a existência de um modelo híbrido de representação de interesses, com características tanto corporativistas quanto pluralistas. Assim, por um lado, há grande número de confederações e centrais sindicais, tanto representantes do empresariado – como CNI, CNA, CNC e CNT – quanto representantes dos trabalhadores – como CUT, Força Sindical e Contag. Por outro lado, a representação de interesses por meio de associações de livre constituição também se faz presente nos três poderes no âmbito da União.

Deve-se chamar atenção, nesse aspecto, para a centralidade das organizações corporativistas. Confederações representantes das principais atividades econômicas ocupam posições relevantes no *ranking* de influência baseado em acesso. Isso reforça o argumento segundo o qual persiste a estrutura corporativa, de modo que Thomas e Gozetto (2014) afirmam que, mesmo diante da pluralização de vários aspectos da atividade dos grupos de interesse, o

sistema brasileiro é uma combinação de corporativismo e pluralismo. Diniz e Boschi (2004, p. 51), por sua vez, apontam que

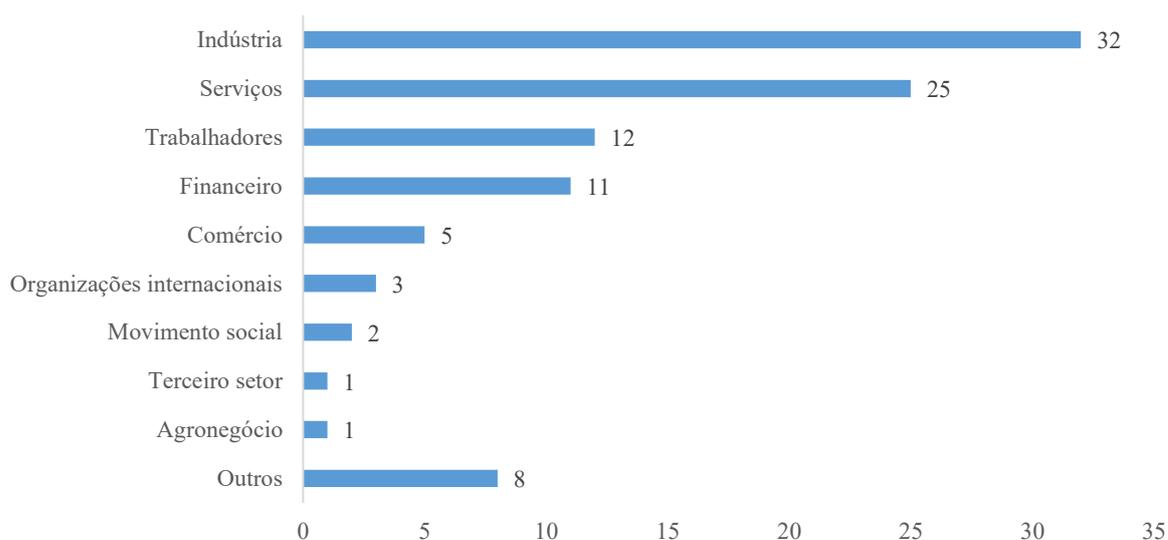
[h]ouve, antes, um tipo de atuação complementar, que tenderia a conter a evolução do conjunto do sistema de representação de interesses em direção a um pluralismo pleno. O que se observou [...] foi a montagem de um sistema híbrido e multipolar, marcado pela sobrevivência das organizações corporativas no interior de uma estrutura global cada vez mais complexa e diversificada, processo cujo cerne seria o fortalecimento da estrutura dual ao longo do tempo.

Nessa direção, Santos (2014, p. 24-25) apresenta uma interpretação que se aplica à discussão aqui empreendida:

[...] de um lado a manutenção das estruturas corporativistas oferece os elementos necessários para dotar os sindicatos, federações e confederações com lideranças de verdadeiros “empreendedores políticos” capazes de superar os dilemas de ação coletiva. De outro, a liberdade de associação e os aspectos econômicos levaram a uma diferenciação social cada vez maior, induzindo representação de interesses setorializados acentuando no pluralismo. Sindicatos e associações livres, portanto, devem ser vistos como dois lados de uma mesma moeda, que tem em uma de suas faces o corporativismo e na outra o pluralismo.

Além da apresentação da atividade econômica e da natureza jurídica das 100 organizações mais bem ranqueadas no indicador de influência baseado em acesso, realizou-se a classificação desses atores em setores de atuação, conforme consta no gráfico 11.

Gráfico 11 – Setor de atuação dos atores mais bem ranqueados



Elaboração própria.

Os resultados indicam que 74% dos atores mais bem ranqueados são do setor empresarial, com destaque para os setores industrial (32%) e de serviços (25%). Os setores financeiro (11%) e do comércio (5%) também integram a categoria, assim como o agronegócio, que conta com apenas uma organização entre as 100 – a CNA, na 12ª posição. Com protagonismo expressivamente menor, aparecem organizações representantes de trabalhadores (12%), organizações internacionais (3%), movimentos sociais (2%) e organizações do terceiro setor (1%).

A posição de destaque ocupada pelos setores empresariais encontra respaldo em evidências de diversos outros estudos sobre o tema. A esse respeito, Santos et al. (2017, p. 23) chamam a atenção para o fato de 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.

Quando o olhar se dirige para os demais setores, encontra-se também corroboração na literatura. Nesse sentido, Lodi (1986, p. 9) aponta que o *lobbying* praticado por uma parcela de grupos que representam interesses não econômicos é considerado “incipiente, ingênuo e amadorístico”. Já Brelàz (2007, p. 182) ressalta que a atividade de defesa de interesses requer recursos, que são escassos no terceiro setor.

A análise dos setores das 100 organizações mais bem ranqueadas no indicador de influência baseado em acesso aponta, portanto, um amplo protagonismo dos setores econômicos: cerca de três quartos dos atores mais bem posicionados advêm dos setores de serviços, industrial, financeiro, comercial e do agronegócio. O capítulo 4 procura contrapor esses achados às percepções de profissionais de relações institucionais e governamentais, dos deputados federais e da população brasileira.

4 PERCEPÇÕES SOBRE INFLUÊNCIA: COMO É AVALIADA A ATUAÇÃO DOS INTERESSES ORGANIZADOS E COMO ISSO SE COMPARA AOS ACHADOS SOBRE O ACESSO ÀS ARENAS DECISÓRIAS

A mensuração da influência, como discutido anteriormente, é um desafio que perpassa os estudos sobre *lobbying* e a relação dessa atividade com os resultados políticos. Na literatura recente, muitos avanços, especialmente metodológicos, foram observados, chegando-se a explicações cada vez mais robustas sobre a influência exercida por grupos de interesse (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014). No entanto, o progresso observado não significa que o problema esteja definitivamente solucionado, uma vez que, embora tenhamos mais clareza sobre a questão da influência (HOJNACKI et al., 2012), ainda não há um arcabouço suficiente para permitir o acúmulo de conhecimento sobre a temática (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014).

A esse respeito, Hojnacki et al. (2012) afirmam que muitos estudos se afastam do desafio de mensurar influência, tratando de questões ligadas às estratégias de ação dos grupos de interesse. Entre os temas mais relevantes presentes nesses estudos estão: (1) as condições sob as quais os grupos formam coalizões; (2) as condições sob as quais os grupos investem mais em *grassroots campaign* do que em *inside lobbying*; (3) quais *policymakers* são contatados pelos grupos e quais não são; (4) a ideia do *lobbying* como subsídio e sua natureza colaborativa; (5) a diferenciação entre bens públicos e bens privados perseguidos pelos grupos; e (6) a importância do *status quo*.

Diante desse desafio da mensuração, Mancuso (2007) define como os principais indicadores de influência os seguintes: (1) a avaliação do ator sobre a própria influência; (2) a avaliação do tomador de decisão sobre a influência do ator; (3) a avaliação de observadores experientes sobre a influência do ator; e (4) o resultado do processo decisório. O capítulo anterior procurou avaliar a influência a partir de uma dimensão do processo decisório, qual seja o acesso de interesses organizados às arenas decisórias. Neste capítulo, o foco se dirige à avaliação de diferentes atores acerca da influência. Nesse sentido, trabalha-se com a avaliação dos próprios representantes de interesses organizados, por meio das percepções de profissionais de relações institucionais e governamentais; com a avaliação de tomadores de decisão, especificamente de deputados federais; e, por fim, com a avaliação da população brasileira.

Para isso, lança-se mão de resultados de pesquisa de opinião. Essas, embora amparadas em percepções, e não em resultados concretos (SANTOS et al., 2017), apresentam importante potencial para agregar conhecimento à área de estudos sobre *lobbying* e representação de interesses, especialmente em casos com o brasileiro, marcado pela escassez de trabalhos sobre

o tema. Esse tipo de estudo traz informações, por exemplo, sobre as arenas mais acionadas, sobre as estratégias percebidas como aquelas com a maior capacidade para influenciar os tomadores de decisão e sobre a avaliação do quão influentes são determinadores setores econômicos e da sociedade – essa é, inclusive, a questão central que permeia a discussão desenvolvida a seguir.

Diante desse cenário, este capítulo está dividido em três seções. Procura, inicialmente, apresentar um balanço sobre os estudos brasileiros que utilizaram pesquisas de opinião para melhor compreender a atuação de interesses organizados e as atividades de *lobbying*. Na seção seguinte, a análise se direciona às percepções sobre influência, com foco na avaliação de diferentes atores acerca de quais interesses organizados são mais influentes em sua atuação junto às arenas decisórias. Nesse sentido, são discutidos resultados de pesquisas com profissionais de relações institucionais e governamentais, com deputados federais e com a população brasileira. Além de dados levantados em outros trabalhos e utilizados para comparação (MOREIRA, 2021; GALVÃO, 2023; SENADO FEDERAL, 2021), são apresentados resultados inéditos de duas pesquisas de opinião, conduzidas em parceria com a Quaest: uma com deputados federais brasileiros e outra com a população brasileira. Por fim, procura-se comparar as percepções desses diferentes atores com os resultados encontrados no capítulo interior, quando foram identificadas as organizações mais influentes a partir da perspectiva do acesso às arenas decisórias.

4.1 Pesquisas de opinião sobre *lobbying* e representação de interesses: os principais achados dos estudos para o caso brasileiro

Pesquisas de opinião sobre *lobbying* enfrentam o desafio de se ampararem apenas nas percepções, e não em resultados concretos. Nessa direção, Baumgartner e Leech (1998) criticam estudos que se valem de *surveys* para avaliar estratégias de influência, apontando as dificuldades em se identificar em quais contextos os grupos lançam mão de determinada estratégia⁹⁴. A esse aspecto, acrescentam-se outros desafios no que se refere aos estudos que

⁹⁴ Sobre esse ponto, os autores afirmam: “Broad-based surveys of interest groups solve the problem of generalizability and have done an excellent job of assessing the importance of group structure and resources to strategies of lobbying. There is a limit, however, to what we can know through a focus only on internal characteristics of groups rather than also including information on the context of their lobbying efforts. By averaging across issues, many theoretically important variables are aggregated away. Groups are asked to generalize about their behavior across issues, despite indications that most groups are involved in multiple issue-areas and use different tactics depending on the circumstances. As a result, the predictive power of models of interest-group behavior has been low” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 166).

buscam avaliar as percepções de profissionais de relações institucionais e governamentais. O primeiro deles é que pouco se sabe sobre a comunidade que desenvolve atividades de *lobbying* no Brasil, do que decorre a inexistência de um levantamento acerca das organizações e dos profissionais que trabalham na área. Há, ainda, o fato de que muitas são as nomenclaturas utilizadas para se referir a quem faz *lobbying*. Entre elas, podem ser mencionadas: profissionais de relações institucionais e governamentais; de *advocacy*; de políticas públicas; de *public policy*; de diplomacia corporativa; de relações públicas; de assuntos regulatórios; de assuntos corporativos; de *public affairs*; de consultoria política, análise e assessoria política; de advocacia corporativa, incidência política, litigância estratégica, entre outros termos (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Mesmo diante desses desafios e limitações, trabalhos que mobilizam dados dessa natureza têm muito a contribuir com o campo de estudos acerca da atuação dos interesses organizados. Sobre isso, Figueiredo e Richter (2014, p. 176) destacam:

Some of the first modern empirical academic research on lobbying dates back to Milbrath's (1963) survey work, whose format has been repeated in surveys and interviews of lobbyists (Heinz et al. 1993, Baumgartner et al. 2009a), interest groups (Schlozman & Tierney 1986, Wright 1990, Kollman 1998, Yadav 2008), and bureaucrats (Furlong 1998, Waterman et al. 1998). One key advantage of survey data is that the questions are flexible and allow researchers to investigate topics that lobbying disclosure laws would not permit⁹⁵.

Diante desse contexto, esta seção procura destacar os principais achados de alguns dos estudos que lançaram luz sobre as percepções dos profissionais de relações institucionais e governamentais no Brasil, a começar por dois trabalhos capitaneados pelo CEL-UFMG⁹⁶ e que permitiram um importante avanço no conhecimento acerca das arenas decisórias acionados por representantes de interesses organizados, das estratégias mobilizadas e atividades

“*Surveys* abrangentes de grupos de interesse resolvem o problema da generalização e têm feito um excelente trabalho de avaliar a importância da estrutura do grupo e dos recursos para as estratégias de *lobbying*. Há um limite, no entanto, para o que podemos saber, concentrando-nos nas características internas dos grupos, em vez de incluir informações do contexto de seus esforços de *lobbying*. Ao calcular a média entre *issues*, muitas variáveis teoricamente importantes são agregadas. Os grupos são solicitados a generalizar sobre seu comportamento entre *issues*, apesar das indicações de que a maioria dos grupos está envolvida em várias áreas e usa táticas diferentes, dependendo das circunstâncias. Como resultado, o poder preditivo dos modelos de comportamento de grupos de interesse tem sido baixo” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 166, tradução nossa).

⁹⁵ “Algumas das primeiras pesquisas acadêmicas empíricas modernas sobre *lobbying* remontam ao trabalho de *survey* de Milbrath (1963), cujo formato foi repetido em *surveys* e entrevistas de lobistas (Heinz et al., 1993, Baumgartner et al., 2009a), grupos de interesse (Schlozman & Tierney 1986, Wright 1990, Kollman 1998, Yadav 2008) e burocratas (Furlong 1998, Waterman et al. 1998). Uma vantagem fundamental dos dados de *survey* é que as perguntas são flexíveis e permitem que os pesquisadores investiguem tópicos que as leis de divulgação das atividades de *lobbying* não permitiriam” (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 176, tradução nossa).

⁹⁶ A partir dessas pesquisas, algumas publicações foram realizadas, podendo-se destacar Santos et al. (2017), Santos, Resende e Galvão (2017) e Resende (2019).

desenvolvidas por esses profissionais, e da percepção acerca da regulamentação da atividade, além de outros temas relevantes. Na sequência, são apresentadas as principais informações das duas pesquisas, as quais consistiram na realização de *surveys online*⁹⁷ e tiveram como foco a atuação dos interesses organizados no Poder Legislativo:

- 1) a primeira (“*Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional*”) foi realizada pelo CEL-UFMG, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Sua atenção foi direcionada a representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, no biênio 2011/2012. A coleta de dados foi realizada entre 2012 e 2013 e, do total de 179 profissionais cadastrados, 65 responderam ao questionário *online* (36,3%)⁹⁸. Ao longo do texto, esses respondentes são referidos como “grupo um” (G1);
- 2) a segunda pesquisa (“*Relações institucionais e governamentais: uma radiografia da atividade profissional*”) foi desenvolvida por meio de uma parceria entre o CEL-UFMG e a Abrig, direcionando-se a dois grupos de profissionais de relações institucionais e governamentais: associados à Abrig e não associados presentes em um cadastro fornecido pela organização. A coleta de dados aconteceu em 2016 e o número de respondentes foi de 135 profissionais (103 associados e 32 não associados). Ao longo do texto, esses respondentes são referidos como “grupo dois” (G2).

Sobre a primeira pesquisa aqui mobilizada, foram utilizados os dados do cadastro da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, os quais foram empregados em outros trabalhos, a citar Aragão (1994), Santos (2014) e Santos e Cunha (2015). Constituem uma importante fonte de informação disponível acerca dos interesses organizados que atuam visando influenciar o processo decisório na Casa Legislativa⁹⁹. A segunda pesquisa representa um novo esforço de aproximação da comunidade de *lobbying* brasileira, conseguindo alcançar um maior número de

⁹⁷ As duas pesquisas foram autorizadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (COEP-UFMG), no qual estão devidamente registradas.

⁹⁸ Conforme Santos et al. (2017, p. 19), a amostra “corresponde a uma margem de erro de 0,08, para mais ou para menos, com intervalo de confiança de 90%”.

⁹⁹ Sobre o funcionamento do cadastro, o RICD, em seu artigo 259, destaca: “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” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

respostas¹⁰⁰ e direcionando seu foco para respondentes que não estão restritos a um cadastro relativo a uma arena política específica. Vale ressaltar que a Abrig não é a única organização que congrega profissionais de relações institucionais e governamentais no Brasil¹⁰¹; entretanto, atuando desde 2007, conta, hoje, com um representativo número de associados e tem assumido um papel de destaque em discussões como a da regulamentação do *lobbying* no país.

No que se refere aos resultados dessas duas pesquisas, vale ressaltar aqueles relativos à percepção sobre a produtividade da representação de interesses em diferentes arenas políticas – já discutidos no capítulo 1. Esse debate é crucial, pois os ambientes políticos processam *inputs* de maneiras distintas, e busca-se entender a percepção dos respondentes sobre a obtenção de resultados positivos em diferentes arenas de atuação. Em ambas as pesquisas, observa-se maior produtividade nas atividades de representação de interesses no Legislativo, especialmente na Câmara dos Deputados. Notam-se, entretanto, algumas diferenças expressivas, especialmente na percepção de produtividade do Poder Executivo e das Agências reguladoras entre os grupos de respondentes.

Considerando esse dado e o fortalecimento do Legislativo, com as comissões ganhando maior centralidade, é relevante analisar a importância atribuída às instituições legislativas, o que também foi abordado nas pesquisas. Os resultados mostram que, para os respondentes do grupo um, as arenas legislativas com maior relevância estratégica são as comissões (63,1%), a Presidência das Casas (53,8%) e o Plenário (30,8%). A consultoria legislativa (16,9%), a Mesa Diretora (16,9%) e a Primeira-Secretaria (6,2%) são percebidas com menor relevância. O grupo dois atribuiu a mesma ordem de relevância: comissões (61%), Presidência (51,5%), Plenário (28,7%), consultoria legislativa (19,9%), Mesa Diretora (16,2%) e Primeira-Secretaria (16,2%). Esses resultados estão em linha com a análise de Zampieri (2013), que indica que, nas comissões permanentes, são encontrados os mais variados tipos de grupos de pressão, exercendo ações de influência e defesa de interesses dos seus associados. Mancuso (2007) e Santos (2011) também enfatizam que as comissões funcionam como arenas indispensáveis para os grupos de pressão na tentativa de barrar proposições contrárias a seus interesses.

Esses resultados, sobretudo a relevância atribuída ao sistema comissional, parecem ser um indicativo que corrobora as teses sobre a atuação dos grupos de pressão por meio de estratégias que têm a informação como principal insumo. As pesquisas analisadas também

¹⁰⁰ Em ambas as pesquisas discutidas, o índice de respostas atingido não é alto, assim como ocorre em outros estudos da mesma natureza. Chari, Hogan e Murphy (2010), autores de um dos estudos mais importantes sobre a regulamentação do *lobbying* em perspectiva comparada, relatam uma taxa de resposta de aproximadamente 10%.

¹⁰¹ O IRelGov e a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje) são exemplos de outras organizações.

investigaram as estratégias desenvolvidas pelos grupos de interesse visando influenciar o processo decisório. Nesse sentido, a pesquisa aplicada ao grupo um revela que as estratégias mais eficientes são: oferecer notas ou relatórios técnicos sobre os impactos de uma determinada proposição legislativa em apreciação e a posição da entidade/órgão (57% de respostas à opção *altamente eficiente*); fazer gestões junto ao relator tentando influir no conteúdo de determinada proposição legislativa (55,4%); realizar visitas preventivas para preparar/convencer o parlamentar, chamando a atenção para questões de interesse do grupo (47,7%); fazer gestões junto ao presidente da comissão tentando influir na indicação de um relator para determinada proposição legislativa de interesse (44,6%); e sugerir minutas de emendas para que o parlamentar avalie a possibilidade de apresentá-las (41,6%).

Esses resultados também destacam a centralidade das comissões e seus atores políticos. Entre as cinco estratégias mais eficientes, duas são diretamente relacionadas às comissões (gestões junto ao relator e influenciar a indicação do relator), e as outras três também estão fortemente ligadas às suas atividades. Por sua vez, a pesquisa em parceria com a Abriq questionou profissionais de relações institucionais e governamentais sobre a relevância dessas estratégias. Para esse grupo, as cinco estratégias mais relevantes são: oferecer notas ou relatórios técnicos (64,5% de respostas à opção *muito relevante*), sugerir minutas de emendas (49,3%), realizar visitas preventivas a parlamentares (48,6%), fazer gestões junto ao relator (45,7%) e sugerir minutas de proposições legislativas (44,2%).

Embora o primeiro grupo tenha avaliado a eficiência das estratégias e o segundo grupo a sua relevância, verifica-se que a ordem de importância atribuída às estratégias varia entre os grupos, mas quatro das cinco principais são coincidentes. Além disso, oferecer notas ou relatórios técnicos é a estratégia mais eficiente para o grupo um e a mais relevante para o grupo dois. Outro aspecto a ser considerado é que muitas estratégias são vistas como altamente eficientes (grupo um) e muito relevantes (grupo dois), corroborando os achados de Schlozman e Tierney (1986), que indicaram, a partir de um *survey* com lobistas atuantes no Congresso estadunidense, que a maioria das estratégias é utilizada por quase todos os grupos de interesse.

A discussão sobre as estratégias envolve também a análise de postos-chave na arena legislativa acionados por representantes de interesses organizados. Diversos atores desempenham papéis importantes no processo decisório nas comissões e no Legislativo como um todo. Para o grupo um, a ordem de relevância dos postos-chave é: relator (73,8% de respostas à opção *muito relevante*), líder do governo (70,8%), líderes partidários (53,9%), presidentes das comissões (41,5%), líder da oposição (41,5%), outros titulares das comissões que não o relator e o presidente (13,8%), líderes das bancadas suprapartidárias e frentes

parlamentares (12,3%) e membros da Mesa Diretora (10,8%). Para o grupo dois, a ordem é: relator (69,3% de respostas à opção *muito relevante*), presidente da comissão (58,4%), líder do governo (51,1%), líderes partidários (48,2%), líder da oposição (38%), líderes das bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares (24,8%), outros titulares das comissões (17,5%) e membros da Mesa Diretora (14,6%).

Os resultados mostram alta relevância atribuída a muitos atores-chave. Apenas no grupo um, registrou-se um percentual inferior a 50% de respostas às opções *relevante* e *muito relevante*, o qual foi atribuído aos membros da Mesa Diretora. Em ambos os grupos, destacam-se os atores com grande importância no sistema comissional: o relator é o posto-chave mais relevante, enquanto o presidente da comissão aparece como o quarto mais relevante no grupo um e o segundo mais relevante no grupo dois. A literatura confirma a importância do relator. Taglialegna e Carvalho (2006), por exemplo, destacam a necessidade de grupos de pressão estabelecerem bons relacionamentos com os relatores de matérias ligadas aos seus interesses. Mancuso (2007) afirma que, nas comissões, o relator é um alvo privilegiado da ação política da indústria. Zampieri (2013), por sua vez, identifica três momentos principais de decisão: definição de relatoria, formulação do parecer e definição do posicionamento da comissão. Segundo o autor, a formulação do parecer é o momento em que o relator é mais central, circunstância em que a ação dos grupos é realizada com mais facilidade. Já Freitas (2016, p. 83) ressalta que é nas comissões “que o conteúdo dos projetos é definido, e o relator é um ator central no processo de tramitação das matérias”.

Diante desses achados, fica clara a centralidade das comissões e a importância da informação no processo de tomada de decisão. Dessa forma, vale assinalar a aplicação da teoria informacional para o caso brasileiro empreendida por Santos e Almeida (2011). Os autores sugerem que o trabalho das comissões é fundamentalmente sobre a produção e a disseminação de informação. Já Santos e Canello (2016), com foco na produção endógena de *expertise* na Câmara dos Deputados, por meio da consultoria legislativa, destacam a relevância informacional das comissões permanentes no Legislativo.

Almeida (2015), por sua vez, aponta a desvantagem informacional do Congresso em relação ao Executivo. Nesse contexto, grupos de interesse, devido a sua *expertise*, podem ser importantes agentes informacionais. O *lobbying* pode ser assumido, assim, como “a estratégia de uso da informação por parte dos grupos e dos políticos. [...] Ou seja, a interação entre políticos e grupos se procede sobretudo no sentido de produzir informação relevante como moeda de troca e de apoio mútuo” (SANTOS, 2011, p. 43). Nessa relação, o grupo de interesse e o tomador de decisão podem ganhar, uma vez que o primeiro aumenta a possibilidade de

influenciar o processo decisório e o segundo, considerando a *expertise* do grupo, pode receber maiores informações¹⁰².

4.1.1 Outros estudos com profissionais de relações institucionais e governamentais

Moreira (2021) também realizou uma pesquisa de *survey* com profissionais de relações institucionais e governamentais. O autor destaca os desafios para definir o público-alvo do estudo, ressaltando que a ideia inicial era direcionar a pesquisa aos profissionais relacionados no Anuário Origem de 2019. No entanto, em função de a publicação não apresentar os contatos dos profissionais, essa estratégia precisou ser alterada. Para realizar o *survey*, Moreira (2021) contou com o apoio da Abrig e do IRelGov, que encaminharam a pesquisa aos seus associados, chegando a 62 respostas de profissionais de relações institucionais e governamentais. Além disso, buscando avaliar a percepção de organizações do terceiro setor, a pesquisa também foi encaminhada a membros da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC), obtendo-se 25 respostas. Ao final, a amostra foi de 87 grupos de interesse, organizações não governamentais e lobistas profissionais.

Os resultados apresentados por Moreira (2021) dizem respeito às percepções acerca da influência de grupos de interesse e a outros temas, como os dados abertos. Sobre a dimensão da influência, os respondentes posicionaram-se diante da seguinte questão: *qual grau de influência que determinados grupos exercem sobre as decisões do Congresso Nacional* (escala de 1 a 10). Considerando o valor médio calculado a partir das respostas à escala, com valores acima de 7, aparecem grupos que representam interesses econômicos – bancos privados (8,5), grandes empresas (8,1) e confederações de empresários (8,0) –, além de igrejas evangélicas (7,8), Forças Armadas (7,2) e funcionários públicos (7,2).

Esses achados vão ao encontro do que a literatura sobre o tema tem mostrado para o caso brasileiro, especialmente no que se refere à relevância dos atores que representam interesses econômicos. Chama atenção, ainda, a percepção relativa à influência das igrejas evangélicas. Isso pode estar relacionado ao que destacam Mancuso e Gozetto (2018): para os

¹⁰² Atento ao caso da União Europeia, Chalmers (2011, p. 2) afirma: “The currency of lobbying in the European Union is information. Information plays an important role in shaping an interest group’s organisation and behaviour, its day-to-day activities, and even the extent to which it can affect decisions in its own favour. At root, information defines how interest groups interact with EU decision-makers”.

“A moeda do *lobbying* na União Europeia é a informação. A informação desempenha um papel importante na modulação do comportamento e da organização de um grupo de interesse, de suas atividades cotidianas e até mesmo da medida em que pode afetar as decisões a seu favor. Em seu cerne, a informação define como os grupos de interesse interagem com os tomadores de decisão da União Europeia” (CHALMERS, 2011, p. 2, tradução nossa).

autores, o perfil dos tomadores de decisão interfere na capacidade de influência dos atores que defendem interesses. Nesse sentido, no Congresso Nacional, a bancada evangélica é uma das que mais contam com parlamentares e tem atuação destacada. Sobre a elevada influência percebida em relação aos funcionários públicos, incluindo-se aí as Forças Armadas, vale ressaltar os achados de Cesário (2016, p. 2019): no centro da rede de grupos de interesse no Congresso Nacional também “se destacam os sindicatos e associações de funcionários públicos (SINAIT – auditores do trabalho, ANPT –procuradores do trabalho, ANAMATRA –juizes do trabalho, ANFIP – auditores fiscais) e uma associação de aposentados (COBAP), que age em estreita parceria com as centrais sindicais”.

Por outro lado, na percepção dos profissionais de relações institucionais e governamentais e de *advocacy* que participaram da pesquisa conduzida por Moreira (2021), os grupos menos influentes são organizações da sociedade civil organizada que defendem interesses não-econômicos: ambientalistas (5,7), defensoras dos direitos humanos (4,8), feministas (4,8), antiracistas (4,4), LGBTQIA+ (4,3), direitos indígenas (4,1).

Outra importante iniciativa refere-se à publicação “O Perfil dos Profissionais de Relações Governamentais”, organizada por Eduardo Galvão, do Pensar RelGov, *think tank* que tem como propósito a produção de conhecimento, o compartilhamento de inovações e a promoção de habilidades para desenvolver as relações governamentais. A primeira publicação ocorreu em 2015 e apresentou os resultados de um *survey* com cerca de 160 executivos, destacando aspectos relativos a capacitação, cargos, experiência e remuneração da atividade de relações governamentais.

Em 2018, nova versão da publicação foi divulgada, a qual trouxe resultados de um *survey* que contou com a participação de 265 profissionais da área. Além disso, a pesquisa considerou o levantamento de dados do Ministério do Trabalho, com vistas a verificar a quantidade de organizações ligadas à atividade de defesa de interesses em políticas públicas, e o mapeamento de vagas ofertadas no mercado de trabalho, a fim de identificar os setores, os cargos dos editais e as competências exigidas.

Um dos principais achados do estudo refere-se ao número de profissionais que atuam na atividade de relações governamentais. A partir de dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e do *survey*, a estimativa é de que existiam, no Brasil, naquele momento, 96.000 profissionais atuando na área. Na avaliação de Galvão (2018), a ampliação da participação desses profissionais está associada, em parte, à multiplicação de espaços de participação social voltados à definição de políticas públicas nos poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário, a citar os conselhos paritários, as audiências públicas e o papel de *amicus curie* – espaços discutidos e analisados nos capítulos anteriores.

Conhecer o universo da atividade de relações institucionais e governamentais é um grande desafio no Brasil e é algo que orienta as publicações de “O Perfil dos Profissionais de Relações Governamentais”. Nesse contexto, Galvão (2018, p. 9) chama a atenção para um problema já bastante discutido neste trabalho, qual seja a escassez de bases de dados com informações consistentes e específicas. Segundo o autor,

Apesar de existir uma classificação específica para a ocupação na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), a inclusão na lista ocorreu apenas neste ano [2018]. Sendo recente, não há, ainda, dados capazes de fornecer um retrato atual. Da mesma forma, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) também não dispõe de números específicos para a categoria. Essas bases não são (ainda) suficientes para tratar os dados como universo. A falta de conhecimento das empresas e do próprio profissional, falta de interesse em alterar o registro pela não obrigatoriedade de atualização no sistema RAIS/CAGED penalizam as análises estatísticas sócio-econômicas.

Em 2023, foi publicada nova versão do estudo, quando 201 profissionais de relações governamentais participaram do *survey*. Nessa pesquisa, os participantes foram indagados, entre outros temas, acerca da influência de variados setores nos poderes Executivo e Legislativo no âmbito da União – dados que são discutidos na seção seguinte. O estudo destaca também o papel dos profissionais de relações governamentais na construção de pontes entre as organizações e o poder público, ressaltando a diversidade e a dinâmica do campo. Outro aspecto observado refere-se à necessidade contínua de aprimoramento e adaptação.

Publicação também relevante para a área é o Anuário Origem, que reúne profissionais ligados às atividades de relações institucionais e governamentais no Brasil, os quais compartilham informações relacionadas ao campo. A primeira edição é de 2019, ocorrendo, desde então, publicações anuais. Em 2019, 350 profissionais participaram; nos anos seguintes, os números foram: 450, em 2020; 500, em 2021; 588, em 2022; 591, em 2023; e 434, em 2024.

Alguns resultados merecem destaque. O primeiro deles está associado ao tamanho da área de relações institucionais e governamentais nas empresas (*quantas pessoas fazem parte da área de RIG das empresas?*). A comparação das respostas nas seis versões da pesquisa indica que cada vez mais pessoas integram essas equipes: em 2019, 18,2% dos respondentes indicaram que uma pessoa fazia parte da área; em 2024, esse número chegou a 7,8%. Por outro lado, em 2019, 22% dos respondentes afirmaram que seis ou mais pessoas integravam a área; em 2024, esse número chegou a 46,1%.

Os dados relacionados ao orçamento da área de relações institucionais e governamentais também indicam crescimento. Em 2021, 21% dos respondentes afirmaram que o orçamento daquele ano estava acima do que o orçamento de anos anterior; esse percentual chegou a 30,7% em 2022; 27,1%, em 2023; e 25,5%, em 2024. Nesse sentido, em 2024, os resultados da pesquisa indicaram que, em 39,3% das empresas, o orçamento da área foi de até R\$999 mil; em 36,1%, foi de R\$1 milhão até R\$4,9 milhões; em 12,3%, foi de R\$5 milhões até R\$9,9 milhões; e, em 12,3%, foi de mais de R\$10 milhões. No que se refere às contratações, também é possível observar o crescimento da atividade nas empresas. Em 2020, 41,3% dos respondentes afirmaram que a empresa ampliou a equipe de relações governamentais; em 2021, 39,6%; em 2022, 46,7%; em 2023, 43,7%; e, em 2024, 39,1%.

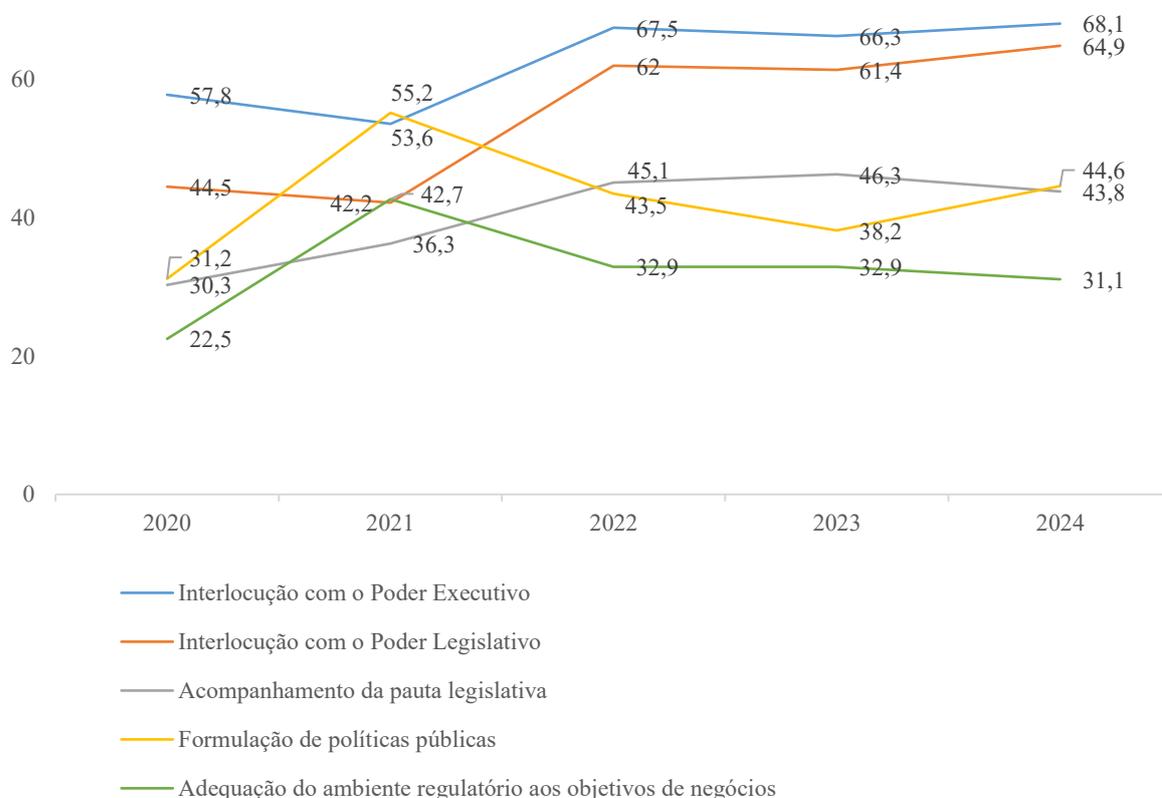
Esses achados apontam para o debate da profissionalização do *lobbying*. Alguns estudos já indicaram uma tendência de aumento na profissionalização da atividade no Brasil. Aragão (1994), por exemplo, registra forte atuação de grupos de interesse na Assembleia Nacional Constituinte, observando que empresários contratavam escritórios de representação de interesses em Brasília, prática que se ampliou posteriormente. Diniz e Boschi (1999), por sua vez, destacam a intensificação das ações de *lobbying* no Parlamento como uma estratégia complementar à representação corporativista de interesses. Já Mancuso (2007) observa que, no início dos anos 2000, as entidades empresariais do setor industrial já adotavam uma visão de *lobbying* regulamentado e profissionalizado. Também Santos et al. (2017) trazem evidências da profissionalização da atividade, a partir das percepções de representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados:

- 1) Quase metade dos respondentes afirmou que suas organizações possuem orçamento próprio satisfatório para financiar o trabalho de representação de interesses;
- 2) 55% declararam ter experiência prévia em representação de interesses;
- 3) 58,3% classificaram a atividade de representação de interesses de suas organizações como *profissionalizada* ou *muito profissionalizada*;
- 4) 67,8% disseram que suas organizações possuem uma equipe especializada em assuntos de políticas públicas e de governo;
- 5) 75% dedicam-se exclusivamente à representação de interesses em suas organizações;
- 6) 85% afirmaram que suas entidades possuem um setor dedicado exclusivamente à defesa de interesses junto aos órgãos do Estado;
- 7) E, em média, os respondentes atuam no trabalho de *lobbying* há 8,4 anos.

Aspecto relevante para esta tese diz respeito à forma como as organizações interagem com os tomadores de decisão. Nesse sentido, em 2024, os respondentes do Anuário Origem posicionaram-se majoritariamente indicando que a interlocução com o Poder Executivo (82,7%), com reguladores (81,4%) e com parlamentares (74,1%) é realizada dentro de casa pelos próprios profissionais das empresas.

Os resultados da pesquisa indicam, ainda, que o ambiente político voltou a ser prioridade na atuação da área de relações institucionais e governamentais, conforme mostra o gráfico 12.

Gráfico 12 – Prioridades na atuação da área de relações institucionais e governamentais (%)



Fonte: Anuário Origem (2020; 2021; 2022; 2023; 2024).

Elaboração própria.

Ao serem indagados acerca do que é considerado prioridade para a atuação da mencionada área dentro das empresas, 68,1% dos respondentes, em 2024, apontaram a interlocução com o Poder Executivo; esse percentual aumentou ao longo das edições da pesquisa, uma vez que era 57,8%, em 2020, e 53,6%, em 2021. Para 64,9% dos respondentes, em 2024, a interlocução com o Poder Legislativo é prioridade dentro da empresa; também esse percentual aumentou ao longo das edições: era 44,5%, em 2020, e 42,2%, em 2021. A terceira atividade mais mencionada como prioridade em 2024 foi a formulação de políticas públicas

(44,6%), seguida por acompanhamento da pauta legislativa (43,8%) e adequação do ambiente regulatório aos objetivos de negócios (31,1%).

Esses números são corroborados pelos achados desta tese apresentados nos capítulos anteriores. Considerando as ressalvas já feitas acerca das fontes de dados utilizadas para cada um dos três poderes, é no Poder Executivo onde se estabelece a maior parte das interações entre interesses organizados e tomadores de decisão. Como visto aqui, na percepção dos profissionais de relações institucionais e governamentais, a interlocução com o Executivo é prioridade na atuação.

No que se refere ao aumento da priorização da interlocução com o Legislativo, outros estudos chegam a constatações semelhantes. Resende (2018), por exemplo, analisa as audiências públicas realizadas por 20 comissões permanentes da Câmara dos Deputados em duas legislaturas. O autor observa um aumento no número de audiências públicas na 54ª legislatura em comparação à 53ª legislatura, assim como um crescimento nas participações em audiências públicas entre as legislaturas, indicando uma ampliação das oportunidades para a atuação de interesses organizados nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

Apresentados os principais achados das pesquisas brasileiras que se debruçaram sobre as percepções dos profissionais de relações institucionais e governamentais, a atenção, na sequência, se dirige às percepções da população acerca da atividade de *lobbying*.

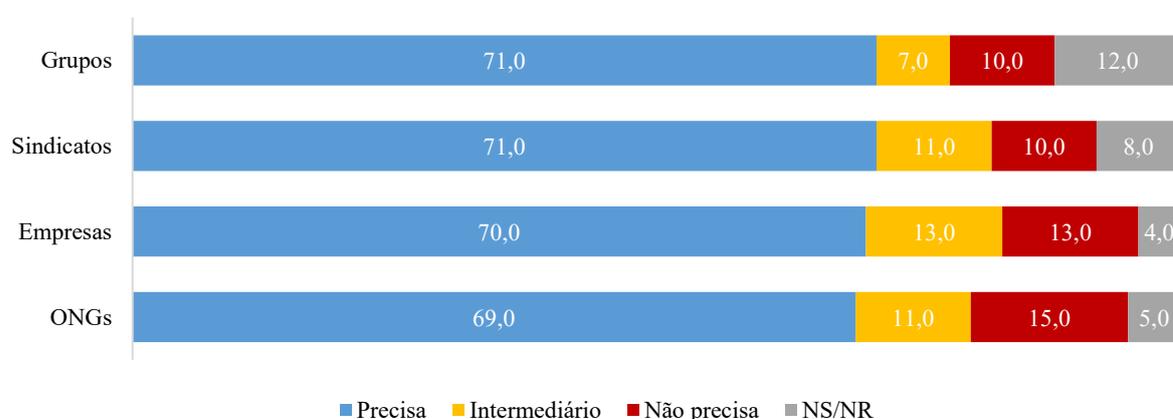
4.1.2 As percepções da população sobre *lobbying*

Além dos estudos que avaliam as percepções dos próprios profissionais de relações institucionais e governamentais sobre as atividades que desenvolvem, vale ressaltar aqui uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto DataSenado, a qual ouviu a população brasileira acerca de temas relacionados ao *lobbying*. Participaram três mil cidadãos de 16 anos ou mais, residentes no Brasil, entrevistados por telefone via CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*), entre os dias 28 de abril e 4 de maio de 2021¹⁰³. Os participantes foram selecionados via amostragem aleatória estratificada por unidade da federação (UF) com alocação proporcional à população da UF e os números de telefone usados nas discagens foram selecionados aleatoriamente, respeitando o delineamento amostral a partir de cadastro disponibilizado pela Anatel, em que constam todos os números habilitáveis do país.

¹⁰³ Conforme relatório da pesquisa, “nas entrevistas, são feitas perguntas que permitem estimar a margem de erro para cada um dos resultados aqui divulgados, calculados com nível de confiança de 95%. Dessa forma, não existe uma única margem de erro para toda a pesquisa” (SENADO FEDERAL, 2021, p. 2).

O estudo indica que mais da metade dos respondentes acreditam que é necessário regulamentar a atividade, o que asseguraria mais transparência no contato entre parlamentares e segmentos sociais. O gráfico 13 traz os resultados para a seguinte questão¹⁰⁴: *o Congresso Nacional está debatendo um projeto de lei para regulamentar a atividade de lobby no Brasil. Isto significa que os contatos de deputados e senadores com [...] que tentam influenciá-los serão registrados e divulgados. Em uma escala de 0 a 10¹⁰⁵, em que 0 é “não precisa” e 10 é “precisa muito”, o quanto você acha que o Brasil precisa desta lei?*

Gráfico 13 – Avaliação acerca da necessidade de se regulamentar a atividade de *lobbying* no Brasil (%)



Fonte: Senado Federal (2021).
Elaboração própria.

Chama a atenção que, para os quatro tipos de organização investigados, é semelhante a percepção acerca da necessidade de se regulamentar o *lobbying*: 71% dos respondentes indicaram que o Brasil precisa de uma lei que dê transparência aos contatos entre parlamentares e grupos e sindicatos. Para empresas e ONGs, os percentuais observados foram, respectivamente, 70% e 69%. Ou seja, a avaliação dos brasileiros, em sua maioria, é de que é preciso regulamentar o *lobbying* no país, independentemente do tipo de organização que realiza a atividade.

A pesquisa também investigou a percepção relativa à atuação de organizações junto a deputados e senadores com vistas a fazer *lobby* ou a tentar influenciar. A questão¹⁰⁶ apresentada aos respondentes foi a seguinte: *com frequência, muitas empresas, ONGs, sindicatos e outras*

¹⁰⁴ Questão aplicada com quatro tratamentos distintos (ONGs/Empresas/Grupos/Sindicatos). A amostra total foi dividida de maneira aleatória com distribuição uniforme entre os tratamentos.

¹⁰⁵ O relatório da pesquisa do DataSenado categoriza essa escala da seguinte forma: Precisa: 6-10; Intermediário: 5; Não precisa: 0-4.

¹⁰⁶ Questão aplicada com dois tratamentos distintos (Fazer lobby/Tentar influenciar). A amostra total foi dividida de maneira aleatória com distribuição uniforme entre os tratamentos.

organizações sociais procuram os deputados e senadores para [...] a aprovação de leis no Congresso Nacional. Em uma escala de 0 a 10, em que 0 é “ruim” e 10 é “bom”, o quanto você acha isso bom para o país? Para a maioria da população, é positivo que organizações procurem os parlamentares para fazer *lobby* ou para tentar influenciar a aprovação de leis no Congresso Nacional. Além disso, essa avaliação parece não ser afetada pela expressão utilizada para se fazer referência à atividade. A percepção foi positiva para 59% dos respondentes aos quais a prática foi apresentada como fazer *lobby*, ao passo que foi de 52% entre aqueles que foram apresentados à expressão tentar influenciar.

Avaliou-se, ainda, a aceitabilidade da influência de grandes empresas sobre o governo para determinados fins. O gráfico 14 traz os resultados para a seguinte questão: *em sua opinião, é aceitável ou não é aceitável que grandes empresas influenciem o governo para [...]?*

Gráfico 14 – Avaliação acerca do quão é aceitável que grandes empresas influenciem o governo (%)



Fonte: Senado Federal (2021).
Elaboração própria.

É possível perceber que finalidades associadas a benefícios menos concentrados nas empresas são vistas como mais aceitáveis. Nessa direção, as ações visando influenciar o governo com os objetivos de abrir novos mercados, proteger empregos e apoiar causas sociais são percebidas pelos respondentes como aquelas com o maior grau de aceitabilidade: 88%, 83% e 82%, respectivamente. Por outro lado, quando o objetivo da ação é conseguir financiamento e subsídios, 54% dos brasileiros julgaram ser aceitável, ao passo que 40% afirmaram não ser aceitável.

A pesquisa também aborda a percepção do cidadão brasileiro sobre a capacidade de influência de diferentes atores na aprovação de propostas legislativas no Congresso Nacional. Esses resultados são discutidos na seção seguinte.

4.2 Como diferentes atores percebem a influência dos interesses organizados?

Realizado um balanço sobre os estudos brasileiros que utilizaram pesquisas de opinião para melhor compreender a atuação de interesses organizados e as atividades de *lobbying*, esta seção procura lançar luz sobre a avaliação de diferentes atores acerca da influência exercida por representantes de interesses organizados. Trabalha-se com a avaliação dos próprios representantes de interesses organizados, por meio das percepções de profissionais de relações institucionais e governamentais; com a avaliação de tomadores de decisão, especificamente de deputados federais; e, por fim, com a avaliação da população brasileira.

Para discutir as percepções dos profissionais da área, são mobilizados dados levantados nas pesquisas conduzidas por Moreira (2021) e Galvão (2023). No que se refere às percepções de deputados federais e da população brasileira, são empregados resultados inéditos de duas pesquisas de opinião conduzidas em parceria com a Quaest. Também são utilizados dados da pesquisa realizada pelo Instituto DataSenado (2021) com a população brasileira a respeito da atividade de *lobbying*.

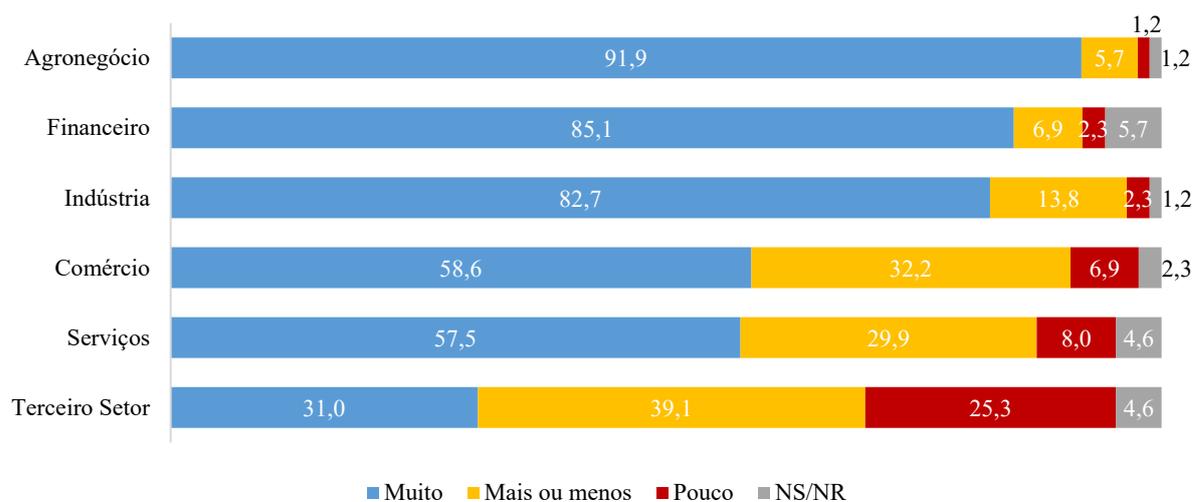
4.2.1 A percepção dos profissionais de relações institucionais e governamentais

Na pesquisa realizada por Moreira (2021) – com alguns resultados tendo sido discutidos na seção anterior –, o autor também buscou captar a percepção dos profissionais de relações institucionais e governamentais e de *advocacy* sobre a assimetria de influência entre os *lobbies* na defesa de interesses perante o Congresso Nacional. Trata-se de um *survey online* que teve 87 respondentes. A questão formulada foi a seguinte: *qual grau de influência que determinados setores exercem sobre as decisões do Congresso Nacional* (em uma escala de 1 a 10)¹⁰⁷. O gráfico 15 apresenta esses resultados. É possível verificar que, na percepção desses profissionais, existe uma assimetria entre os diferentes atores que buscam influenciar as decisões do Poder Legislativo. Os setores do agronegócio, financeiro e da indústria figuram como aqueles percebidos como os mais influentes nas decisões que emergem do Congresso Nacional. Os percentuais observados para a categoria *muito influente* em relação a esses três setores foram 91,9%, 85,1% e 82,7%, respectivamente. Na sequência, aparecem os setores de

¹⁰⁷ Essa escala foi categorizada da seguinte forma: Muito: 7-10; Mais ou menos: 5-6; Pouco: 1-4. Agradeço ao Felipe Moreira que disponibilizou os dados referentes a essa questão, permitindo a mencionada categorização. Em sua tese, o autor trabalha com os valores médios. Ao longo dessa seção, será adotada a categorização Muito, Mais ou menos e Pouco, permitindo a comparação entre os resultados de diferentes pesquisas.

comércio e de serviços, que registraram 58,6% e 57,5% de respostas aos pontos da escala que indicam muita influência. O terceiro setor, por sua vez, composto por organizações da sociedade civil que geralmente defendem interesses difusos, é percebido como o menos capaz de influenciar as decisões legislativas, com 31% de respostas na categoria *muito influente*.

Gráfico 15 – Percepção de profissionais de relações institucionais e governamentais e de *advocacy* acerca da capacidade de influência de diferentes setores sobre as decisões do Congresso Nacional (%)

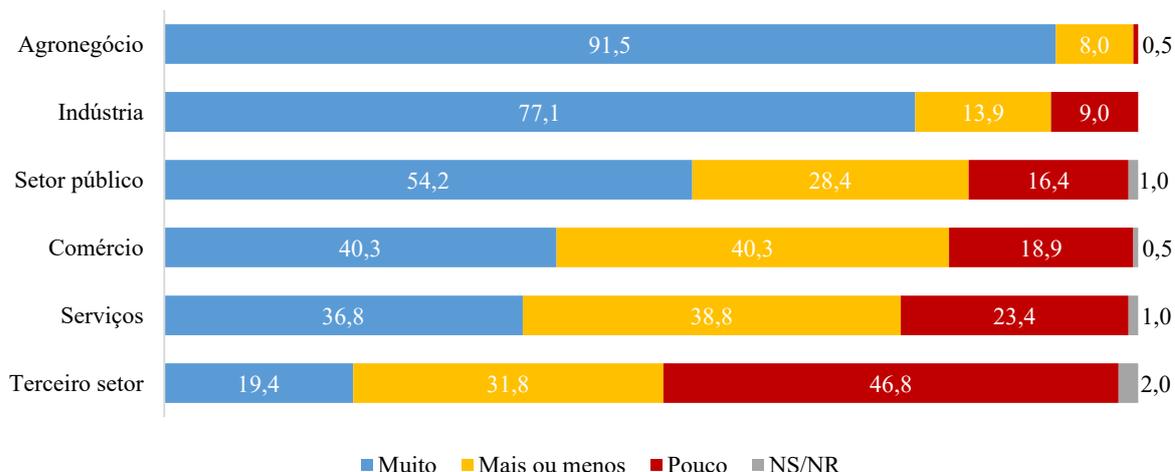


Fonte: Moreira (2021).
Elaboração própria.

Outros resultados de pesquisa com profissionais da área advêm da publicação “O Perfil dos Profissionais de Relações Governamentais”, organizada por Eduardo Galvão, do Pensar RelGov. Trata-se também de um *survey online* que contou com 201 participantes. Alguns achados desse estudo foram apresentados anteriormente, dirigindo-se o foco, agora, a duas questões da edição de 2023: (1) *qual o setor mais influente no Congresso Nacional* (em uma escala de cinco pontos: influência muito alta, alta, média, baixa e muito baixa)¹⁰⁸; e (2) *qual o setor mais influente no Poder Executivo Federal*. O gráfico 16 apresenta os resultados relativos à influência no Congresso Nacional.

¹⁰⁸ Essa escala foi categorizada da seguinte forma: Muito: muito alta e alta; Mais ou menos: média; Pouco: baixa e muito baixa.

Gráfico 16 – Percepção de profissionais de relações institucionais e governamentais acerca da capacidade de influência de diferentes setores no Congresso Nacional (%)

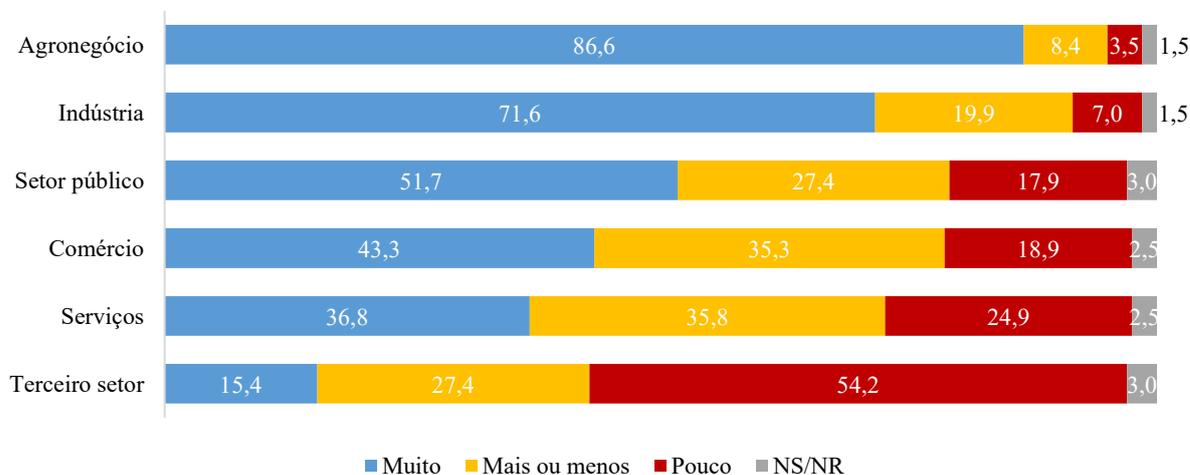


Fonte: Galvão (2023).
Elaboração própria.

Os setores do agronegócio e da indústria figuram como aqueles percebidos como os mais influentes no Congresso Nacional. Os percentuais observados para a categoria *muito influente* em relação a esses dois setores foram 91,5% e 77,1%, respectivamente. Na sequência, aparecem o setor público e os setores de comércio e de serviços, que registraram 54,2%, 40,3% e 36,8% de respostas às opções que indicam muita influência, respectivamente. Por fim, figura o terceiro setor, com apenas 19,4% de respostas na categoria *muito influente* – na categoria *pouco* influente, registrou-se 46,8%.

O gráfico 17, por sua vez, apresenta os resultados sobre a influência no Poder Executivo.

Gráfico 17 – Percepção de profissionais de relações institucionais e governamentais acerca da capacidade de influência de diferentes setores no Poder Executivo Federal (%)



Fonte: Galvão (2023).
Elaboração própria.

Ao compararmos como os setores foram ranqueados em sua capacidade de influência no Congresso Nacional e no Poder Executivo Federal, a ordem observada é a mesma. Para os profissionais de relações institucionais e governamentais, os setores do agronegócio e da indústria são os mais influentes também no Executivo, com 86,6% e 71,6% de respostas na categoria *muito influente*, respectivamente. Na sequência, aparecem o setor público e os setores de comércio e de serviços, que registraram, respectivamente, 51,7%, 43,3% e 36,8% – exatamente o mesmo percentual verificado para o Congresso – de respostas às opções que indicam muita influência. Por fim, figura o terceiro setor, com apenas 15,4% de respostas na categoria *muito influente* – na categoria *pouco influente*, registrou-se 54,2%.

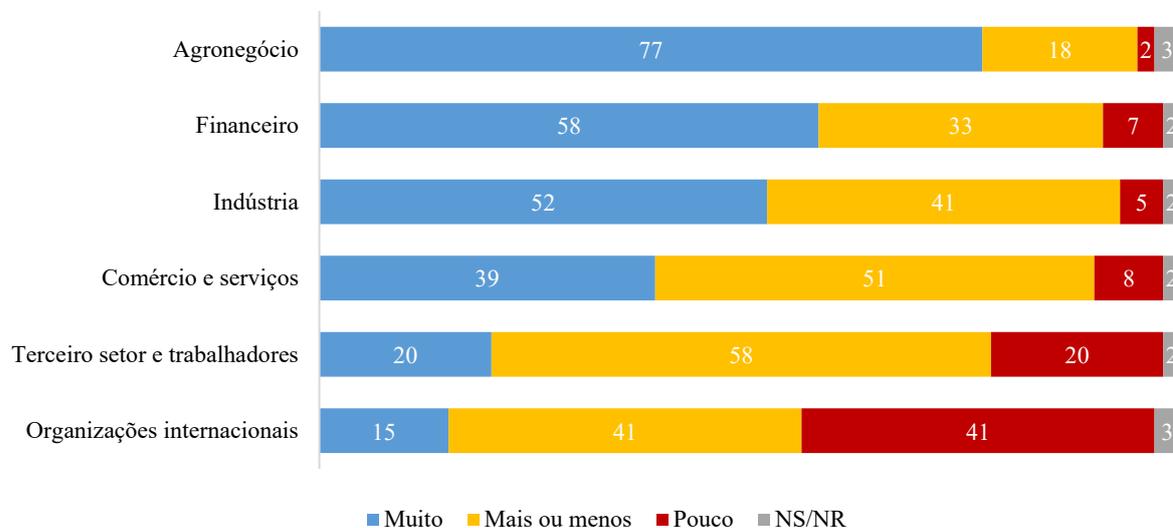
4.2.2 A percepção dos deputados federais brasileiros

O foco agora se dirige à percepção dos deputados federais brasileiros, apresentando-se resultados inéditos de pesquisa realizada em parceria com a Quaest. A coleta de dados aconteceu no período de 13 de junho a 06 de agosto de 2023, com 185 parlamentares em exercício (36% do número total), sendo realizada por meio de entrevistas presenciais e *online* com a aplicação de questionários estruturados. O número de deputados entrevistados foi definido segundo a divisão da Câmara dos Deputados por região (Sudeste, Nordeste, Sul e Centro-Oeste/Norte) e o grupo ideológico dos partidos (esquerda, centro e direita) com base no projeto *Brazilian Legislative Surveys*. A margem de erro é estimada em 4,8 pontos percentuais.

A questão central para a discussão aqui empreendida é a seguinte: *considerando uma escala de 0 a 10, em que 0 é “influenciar nada” e 10 é “influenciar muito”, o quanto o(a) sr.(a) acha que [setor] consegue influenciar as decisões do Congresso Nacional*¹⁰⁹. O gráfico 18 traz os resultados. Os setores apresentados foram definidos visando a comparação com demais pesquisas que formularam questões semelhantes. Esses mesmos setores foram elencados na pesquisa realizada com a população brasileira, cujos resultados são discutidos na seção seguinte.

¹⁰⁹ Essa escala foi categorizada da seguinte forma: Muito: 7-10; Mais ou menos: 4-6; Pouco: 0-3.

Gráfico 18 – Percepção de deputados federais brasileiros acerca da capacidade de influência de diferentes setores sobre as decisões do Congresso Nacional (%)



Fonte: Quaest (2023).
Elaboração própria.

Na avaliação dos deputados federais, os setores do agronegócio, financeiro e da indústria são os que mais conseguem influenciar as decisões do Congresso Nacional. Os percentuais observados para a categoria *muito influente* em relação a esses três setores foram 77%, 58% e 52%, respectivamente. Na sequência, aparece o setor de comércio e serviços – aqui apresentados de forma agrupada –, que registrou 39% de respostas aos pontos da escala que indicam muita influência. Por fim, com percentuais bem inferiores, figuram organizações do terceiro setor e de trabalhadores e organizações internacionais, com 20% e 15% de respostas na categoria *muito influente*, respectivamente.

4.2.3 A percepção da população brasileira

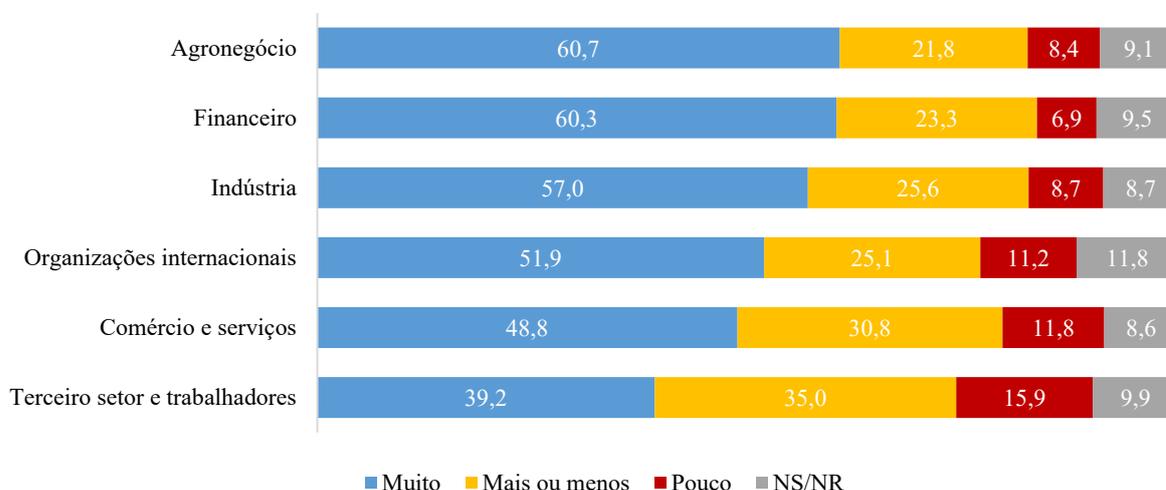
Para discutir a percepção da população brasileira acerca da capacidade de influência de diferentes setores, são mobilizados resultados inéditos de pesquisa realizada em parceria com a Quaest e dados de pesquisa conduzida pelo Instituto DataSenado.

Na pesquisa Quaest, a coleta de dados ocorreu entre 10 e 14 de agosto de 2023, com 2.029 entrevistas com brasileiros de 16 anos ou mais. As entrevistas foram conduzidas face-a-face por meio da aplicação de questionários estruturados. A margem de erro estimada é de 2,2 pontos percentuais, com nível de confiança de 95%. Para a definição da amostragem, foram empregados conglomerados em três estágios: (1) no primeiro estágio, foram sorteados 120 municípios, por meio do método PPT (probabilidade proporcional ao tamanho), com base na

população acima de 16 anos; (2) no segundo estágio, foram sorteados setores censitários com PPT, a partir do tamanho da população por setor; e (3) no terceiro estágio, foram definidos um número fixo de habitantes a ser entrevistado, em cada setor, segundo as cotas de região, sexo, faixa etária, grau de instrução, renda familiar e população economicamente ativa.

A amostra foi aleatoriamente dividida e uma metade foi questionada sobre a capacidade de influência de diferentes setores no Congresso Nacional e a outra metade no Poder Executivo Federal. As questões apresentadas foram: (1) *considerando uma escala de 0 a 10, em que 0 é “influenciar nada” e 10 é “influenciar muito”, o quanto você acha que [setor] consegue influenciar as decisões dos deputados e senadores em Brasília;* e (2) *considerando uma escala de 0 a 10, em que 0 é “influenciar nada” e 10 é “influenciar muito”, o quanto você acha que [setor] consegue influenciar as decisões do presidente e seus ministros em Brasília.* Para ambas as perguntas, as escalas foram categorizadas da mesma forma¹¹⁰ e os setores apresentados nas questões são os mesmos elencados na pesquisa com deputados federais. O gráfico 19 traz os resultados relativos ao Congresso Nacional.

Gráfico 19 – Percepção da população brasileira acerca da capacidade de influência de diferentes setores sobre as decisões do Congresso Nacional (%)



Fonte: Quaest (2023).
Elaboração própria.

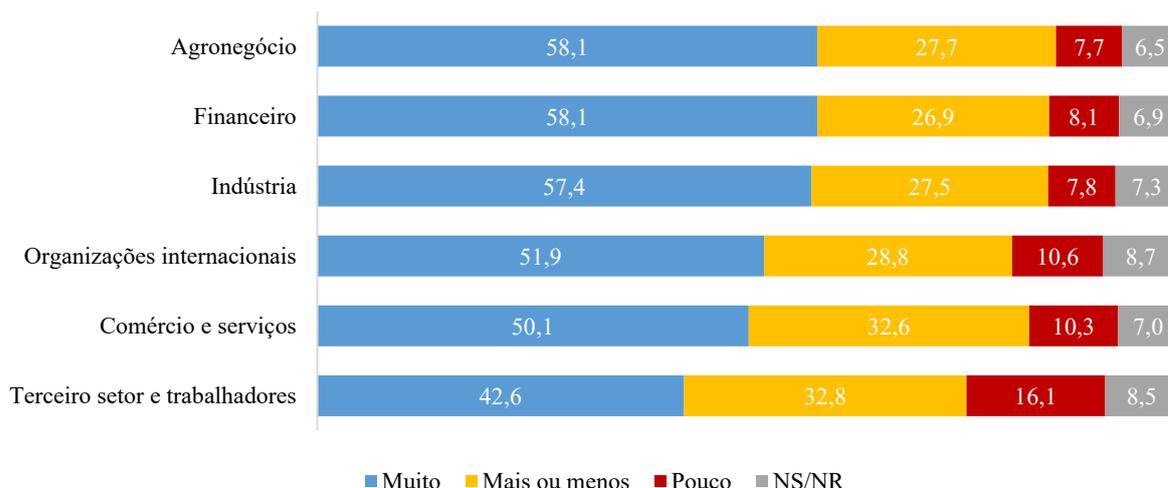
Na avaliação da população brasileira, os setores do agronegócio, financeiro e da indústria são os que mais conseguem influenciar decisões dos deputados e senadores em Brasília. Os percentuais observados para a categoria *muito influente* em relação a esses três setores foram 60,7%, 60,3% e 57%, respectivamente. Na sequência, aparecem as organizações

¹¹⁰ As escalas foram assim categorizadas: Muito: 7-10; Mais ou menos: 4-6; Pouco: 0-3.

internacionais e o setor de comércio e serviços, que registraram 51,9% e 48,8% de respostas aos pontos da escala que indicam muita influência. Por fim, figuram organizações do terceiro setor e de trabalhadores, com 39,2% de respostas na categoria *muito influente*.

O gráfico 20, por sua vez, traz os resultados relativos ao Poder Executivo Federal.

Gráfico 20 – Percepção da população brasileira acerca da capacidade de influência de diferentes setores sobre as decisões do Poder Executivo Federal (%)



Fonte: Quaest (2023).
Elaboração própria.

Ao compararmos como os setores foram ranqueados em sua capacidade de influência no Congresso Nacional e no Poder Executivo, a ordem observada é a mesma¹¹¹. Para os brasileiros, os setores do agronegócio, financeiro e da indústria são os que mais conseguem influenciar as decisões do presidente e seus ministros em Brasília, com 58,1%, 58,1% e 57,4% de respostas na categoria *muito influente*, respectivamente. Na sequência, aparecem as organizações internacionais e o setor de comércio e serviços, que registraram 51,9% e 50,1% de respostas aos pontos da escala que indicam muita influência. Por fim, figuram organizações do terceiro setor e de trabalhadores, com 42,6% de respostas na categoria *muito influente*.

Já a pesquisa realizada pelo Instituto DataSenado contou com a participação de três mil brasileiros de 16 anos ou mais, entrevistados por telefone, entre os dias 28 de abril e 4 de maio de 2021. O gráfico 21 traz os resultados para a seguinte questão¹¹²: *em uma escala de 0 a 10*¹¹³,

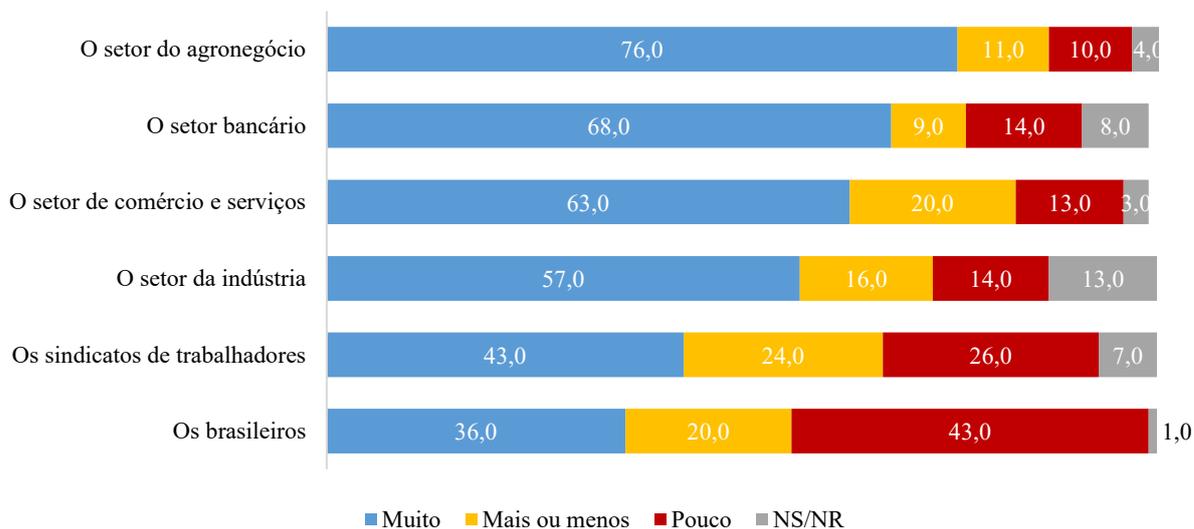
¹¹¹ O setor do agronegócio e o setor financeiro apresentaram o mesmo percentual de respostas na categoria *muito influente*. No entanto, o percentual de respostas à categoria *pouco influente* é maior para o setor financeiro.

¹¹² Questão aplicada com seis tratamentos distintos (Brasileiro/Sindicatos de trabalhadores/Setor da indústria/Setor bancário/Setor de comércio e serviços/Setor do agronegócio). A amostra total foi dividida de maneira aleatória com distribuição uniforme entre os tratamentos.

¹¹³ O relatório da pesquisa do DataSenado categoriza essa escala da seguinte forma: Precisa: 6-10; Intermediário: 5; Não precisa: 0-4.

o quanto você acha que [setor] consegue influenciar a aprovação de leis no Congresso Nacional?

Gráfico 21 – Percepção da população brasileira acerca da capacidade de influência de diferentes setores sobre a aprovação de leis no Congresso Nacional (%)



Fonte: Senado Federal (2021).
Elaboração própria.

Na percepção do cidadão brasileiro, os setores produtivos – agronegócio (76% de respostas à categoria *muito influente*), bancário (68%), de comércio e serviços (63%) e industrial (57%) – são os mais influentes no que se refere à aprovação de propostas legislativas no Congresso Nacional, ao passo que sindicatos de trabalhadores (43%) e os brasileiros em geral (36%) seriam dotados de menor capacidade de influência.

4.2.4 As percepções dos diferentes atores em perspectiva

Com a apresentação e a análise dos resultados de cada uma das pesquisas que investigaram a capacidade de influência de diferentes setores no Congresso Nacional e no Poder Executivo Federal, esta seção procura comparar os principais achados. O quadro 13 elenca os resultados das pesquisas realizadas com profissionais de relações institucionais e governamentais, com deputados federais e com a população brasileira. Embora os setores empregados em cada um dos estudos não sejam exatamente os mesmos, há bastante coincidência. Além disso, para facilitar a comparação, as pesquisas realizadas em parceria com a Quaest trouxeram setores que foram definidos a partir dos estudos prévios, a citar Moreira

(2021), Galvão (2023) e Senado Federal – Instituto DataSenado (2021). O quadro 13 indica, ainda, se a arena analisada é o Congresso Nacional ou o Poder Executivo Federal.

Quadro 13 – Setores percebidos como os mais influentes em diferentes pesquisas de opinião

| | | | |
|---|---|---|--|
| Profissionais de relações institucionais e governamentais | Congresso Nacional – Moreira (2021) Agronegócio (91,9%) Financeiro (85,1%) Indústria (82,7%) Comércio (58,6%) Serviços (57,5%) Terceiro setor (31%) | Congresso Nacional – O Perfil dos Profissionais de Relações Governamentais 2023 Agronegócio (91,5%) Indústria (77,1%) Setor público (54,2%) Comércio (40,3%) Serviços (36,8%) Terceiro setor (19,4%) | Poder Executivo Federal – O Perfil dos Profissionais de Relações Governamentais 2023 Agronegócio (86,6%) Indústria (71,6%) Setor público (51,7%) Comércio (43,3%) Serviços (36,8%) Terceiro setor (15,4%) |
| Deputados federais | Congresso Nacional Agronegócio (77%) Financeiro (58%) Indústria (52%) Comércio e serviços (39%) Terceiro setor e trabalhadores (20%) Organizações internacionais (15%) | | |
| População brasileira | Congresso Nacional Agronegócio (60,7%) Financeiro (60,3%) Indústria (57%) Organizações internacionais (51,9%) Comércio e serviços (48,8%) Terceiro setor e trabalhadores (39,2%) | Poder Executivo Federal Agronegócio (58,1%) Financeiro (58,1%) Indústria (57,4%) Organizações internacionais (51,9%) Comércio e serviços (50,1%) Terceiro setor e trabalhadores (42,6%) | Congresso Nacional – DataSenado (2021) Agronegócio (76%) Bancário (68%) Comércio e serviços (63%) Indústria (57%) Sindicatos de trabalhadores (43%) Brasileiros (36%) |

Fonte: Quaest (2023); Moreira (2021); Galvão (2023); Senado Federal (2021).
Elaboração própria.

A análise comparativa permite as seguintes conclusões:

- 1) O setor do agronegócio aparece – no mínimo, numericamente – à frente dos demais setores em todas as pesquisas analisadas, sendo apontado como o mais influente;
- 2) Os profissionais de relações institucionais e governamentais são os atores que atribuem maior influência ao setor do agronegócio, com percentuais de resposta próximos a 90% na categoria *muito influente*;
- 3) Nas pesquisas em que é elencado, o setor financeiro/bancário aparece – no mínimo, numericamente – como o segundo setor mais influente; na pesquisa “O Perfil dos Profissionais de Relações Governamentais” (2023), esse setor não foi avaliado;

- 4) O setor da indústria figura – numericamente – como o terceiro mais influente, nas pesquisas que avaliam o setor financeiro, ou como o segundo mais influente, nas pesquisas que não avaliam o setor financeiro; a única exceção é a pesquisa do DataSenado com a população brasileira, na qual o setor industrial aparece como o quarto mais influente, atrás do setor de comércio e serviços;
- 5) Para os profissionais de relações institucionais e governamentais, o setor do comércio é o quarto mais influente e o setor de serviços, o quinto; para os deputados federais, o setor de comércio e serviços – apresentado aos respondentes de forma conjunta – é o quarto mais influente; nas pesquisas com a população, o setor de comércio e serviços aparece como o terceiro mais influente, no estudo do DataSenado, e como o quinto mais influente na pesquisa realizada em parceria com a Quaest – aparecendo atrás das organizações internacionais;
- 6) As organizações internacionais – inseridas nas pesquisas realizadas em parceria com a Quaest – são percebidas como o quarto setor mais influente pela população brasileira, tanto no Congresso Nacional quanto no Poder Executivo; de forma distinta, na avaliação dos deputados federais, trata-se do setor menos influente entre os elencados;
- 7) A influência do setor público foi avaliada apenas na pesquisa “O Perfil dos Profissionais de Relações Governamentais” (2023), sendo considerado o terceiro mais influente por profissionais de relações institucionais e governamentais, tanto no Congresso Nacional quanto no Poder Executivo; nesse estudo, o setor público aparece atrás apenas dos setores do agronegócio e da indústria;
- 8) Para os profissionais de relações institucionais e governamentais, o terceiro setor é apontado como o menos influente; para os deputados federais, o terceiro setor e as organizações de trabalhadores – a categoria é apresentada dessa forma – só não são considerados menos influentes do que as organizações internacionais; nas pesquisas com a população, o terceiro setor e as organizações de trabalhadores aparecem como os menos influentes, na pesquisa realizada em parceria com a Quaest; no estudo do DataSenado, os sindicatos de trabalhadores só não considerados menos influentes do que os brasileiros em geral;
- 9) A população, embora considere o terceiro setor e as organizações de trabalhadores como os menos influentes, atribui a esses atores percentuais maiores de resposta à categoria *muito influente* em comparação aos percentuais registrados nas pesquisas com profissionais de relações institucionais e governamentais e com deputados federais.

Destacadas essas conclusões, é possível observar, de maneira geral, que, na avaliação dos próprios representantes de interesses organizados, de tomadores de decisão e da população brasileira, os setores produtivos – agronegócio, financeiro, industrial, comercial e de serviços – possuem maior capacidade para influenciar as decisões que emergem do Congresso Nacional e do Poder Executivo Federal. Por outro lado, o terceiro setor e as organizações representantes de trabalhadores são percebidos como dotados de menor capacidade de influência. Esses são, portanto, os principais achados de um dos indicadores de influências apontados pela literatura, qual seja a avaliação de determinados atores (MANCUSO, 2007). A seção seguinte procura comparar esses resultados com o *ranking* de influência apresentado no capítulo anterior, identificado a partir da atuação de interesses organizados junto aos três poderes no âmbito da União.

4.3 A percepção relativa à influência diante do indicador de influência baseado em acesso

Apresentados os principais resultados relativos às pesquisas de opinião, esta seção procura contrapor os resultados empíricos do capítulo 3 – especialmente os achados relativos ao *ranking* do indicador de influência baseado em acesso – com as percepções de diferentes atores acerca do fenômeno da influência dos interesses organizados, mensuradas a partir de pesquisas de opinião. Ou seja, trata-se de analisar comparativamente duas formas de se abordar o fenômeno da influência que interesses organizados podem exercer sobre o processo decisório e, por conseguinte, sobre os resultados políticos que emergem.

Em linhas gerais, na avaliação dos próprios representantes de interesses organizados – profissionais de relações institucionais e governamentais –, de tomadores de decisão – deputados federais brasileiros – e da população brasileira, os setores produtivos – agronegócio, financeiro, industrial, comercial e de serviços – possuem maior capacidade para influenciar as decisões que emergem do Congresso Nacional e do Poder Executivo Federal. Por outro lado, o terceiro setor e as organizações representantes de trabalhadores são percebidos como dotados de menor capacidade de influência. Há, assim, uma percepção de que o universo econômico faz valer seus interesses políticos, em detrimento das demandas apresentadas por outros atores sociais.

Essa percepção é corroborada pelos dados empíricos apresentados e discutidos nesta tese. Quando se analisam os atores mais bem posicionados no *ranking* do indicador de influência baseado em acesso – desenvolvido a partir da rede de interesses organizados –, é possível verificar que 74% deles são de setores econômicos. Organizações de trabalhadores,

movimentos sociais e organizações do terceiro setor apresentam percentuais muito inferiores: 12%, 2% e 1%, respectivamente. Ou seja, quando se adotada a comparação entre setores econômicos e demais atores sociais, há uma clara congruência entre a percepção de profissionais de relações institucionais e governamentais, de deputados federais e da população brasileira e os resultados que emergem da atuação de interesses organizados juntos às arenas decisórias dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no âmbito da União.

No entanto, quando são observadas as percepções relativas a cada um dos setores econômicos, algumas diferenças importantes podem ser verificadas. Em primeiro lugar, o que mais chama a atenção é o resultado concernente ao agronegócio. Esse setor é considerado o mais influente – no mínimo, numericamente – em todas as pesquisas de opinião analisadas neste capítulo, sobretudo naquelas realizadas com profissionais de relações institucionais e governamentais. Por outro lado, no indicador de influência baseado em acesso, o agronegócio registra apenas uma organização entre as 100 mais bem ranqueadas: a CNA, que ocupa a 12ª posição. Em contraponto, também aparece na lista a Contag, entidade representativa dos trabalhadores da agricultura, que ocupa 18ª a posição. Essa é a maior dissociação entre a percepção de diferentes atores acerca da influência e os resultados relativos à atuação de interesses organizados nos três poderes no âmbito da União, fazendo-se necessária uma análise mais detida sobre o fenômeno.

É evidente que o agronegócio possui indiscutível importância para a economia brasileira (CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2014; CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA, 2024). Assim como demonstrado nesta tese, outros trabalhos recentes indicam a centralidade da CNA na rede de organizações que perpassa o Congresso Nacional (CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2018). Embora nos resultados aqui apresentados, a confederação seja o único ator do segmento entre as organizações mais bem posicionadas na rede de interesses organizados, algumas pesquisas mostram a grande capacidade de *lobbying* do agronegócio em diferentes arenas decisórias (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2006; IGLECIAS, 2007) e, ainda, a taxa de sucesso do segmento no Legislativo. A esse respeito, segundo Ribeiro (2019), durante a 54ª legislatura, a referida taxa foi semelhante à da indústria, com 59% das proposições de interesse do setor tendo a tramitação concluída de forma alinhada com a sua preferência.

Na mesma direção, Mancuso et al. (2024, p. 22-23) mostram que a 55ª legislature também se mostrou bastante receptiva aos interesses do agronegócio, chegando a resultados como: (1) “deputies whose campaigns received more funding from the sector, and whose constituents relied heavily on the sector for employment, had a greater likelihood of securing

seats in the CAPADR”¹¹⁴; (2) “deputies more reliant on the structural dependence of agribusiness introduced more legislative bills considered beneficial by the sector and fewer harmful bills”¹¹⁵; e (3) “during the 55th legislature, agribusiness attained success in the vast majority of decisions that led to the effective enactment of new laws, despite various bills supported by the sector facing different outcomes”¹¹⁶. Olhar para os resultados políticos é, portanto, uma outra dimensão fundamental para discutir a influência, e esse parece ser o caminho para entender as nuances da atuação do agronegócio brasileiro. Vale apontar, ainda, o papel de dois atores cruciais para o setor: a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e o Instituto Pensar Agropecuária (IPA). Mancuso et al. (2024, p. 7) contribuem com esse debate ao destacarem elementos contextuais relativos ao desenvolvimento dessas organizações:

The Agricultural Parliamentary Front (APF) initially emerged as an informal group of parliamentarians in the legislature immediately after the National Constituent Assembly, as a result of the intense mobilization and interest articulation during that period. Since the economic liberal reforms in the 1990s, when the corporatist structure began to coexist with other interest representation mechanisms (DINIZ and BOSCHI, 2004), the APF has experienced substantial growth, eventually surpassing the size of the largest parties in the Brazilian congress by the time of the 53rd legislature (2007-2011) (BRUNO, 2015; VIGNA, 2007). The institutional expansion of the Front reached a significant milestone with the establishment of the ‘Instituto Pensar Agropecuária’ (IPA) in 2011, a civil association comprising organizations representing the interests of agribusiness. Founded by the APF in collaboration with national agribusiness associations, the IPA coordinates the formulation and implementation of a legislative agenda for agriculture in the National Congress (SILVA, 2019)¹¹⁷.

É preciso mencionar que a FPA e o IPA foram mantidos no conjunto de dados analisados nesta tese relativos ao período 2022-2023, uma vez que, especialmente no caso da FPA, embora

¹¹⁴ “Os deputados cujas campanhas foram mais financiadas pelo setor, e cujos eleitores mais dependiam do setor como fonte de emprego, tiveram mais chance de ocupar os assentos da CAPADR” (MANCUSO et al., 2024, p. 22-23, tradução nossa).

¹¹⁵ “Os deputados mais expostos à dependência estrutural do agronegócio apresentaram mais proposições legislativas consideradas benéficas pelo setor e menos proposições prejudiciais ao segmento” (MANCUSO et al., 2024, p. 22-23, tradução nossa).

¹¹⁶ “O lobby do agronegócio obteve sucesso na grande maioria das decisões da 55ª legislatura que efetivamente resultaram em novas normas jurídicas, embora muitos projetos apoiados pelo setor tenham tido destino diverso” (MANCUSO et al., 2024, p. 22-23, tradução nossa).

¹¹⁷ “A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) surgiu inicialmente como grupo informal de congressistas na legislatura seguinte à Assembleia Nacional Constituinte, legado do intenso processo de mobilização e articulação de interesses daquele período. Desde as reformas liberalizantes na década de 1990, momento em que a estrutura corporativista passou a conviver com outros mecanismos de representação de interesses (DINIZ e BOSCHI, 2004), a FPA cresceu substancialmente, a ponto de superar o tamanho dos maiores partidos na Câmara dos Deputados já na 53ª legislatura (2007-2011) (VIGNA, 2007; BRUNO, 2015). O desenvolvimento institucional da Frente avançou de tal maneira que em 2011 foi criado o Instituto Pensar Agropecuária (IPA), uma associação civil de organizações representativas do agronegócio. Fundado pela FPA em colaboração com associações nacionais do agronegócio, o Instituto tem por finalidade coordenar a elaboração e implementação de uma agenda legislativa da agropecuária no Congresso Nacional (SILVA, 2019)” (MANCUSO et al., 2024, p. 7, tradução nossa).

os membros sejam parlamentares, a estrutura organizacional é muito mais ampla. Nesse sentido, a FPA registrou 11 participações nos eventos analisados, sendo seis na Câmara dos Deputados e cinco no Poder Executivo. O IPA, por sua vez, participou em oito oportunidades, todas elas no âmbito do Executivo. Isso significa que, nas arenas decisórias e no recorte temporal aqui analisados, esses atores não tiveram uma atuação tão destacada em termos de acesso. A título de comparação, a CNA registrou 302 interações. No entanto, Ribeiro (2024), ao analisar a influência do agronegócio no Congresso Nacional, sustenta que o IPA consiste na organização mais importante que representa os interesses do setor no nível federal de governo. O autor apresenta resultados que demonstram o efeito preditivo do *lobbying* do IPA sobre o sucesso do agronegócio no Legislativo, especialmente no que se refere ao bloqueio de mudanças no ambiente regulatório.

Em relação ao setor financeiro, esse é, em geral, percebido como o segundo mais influente nas pesquisas de opinião consideradas, apenas atrás do agronegócio. Já no indicador de influência baseado em acesso, o setor financeiro aparece atrás dos setores industrial e de serviços e das organizações representantes de trabalhadores. Apesar dessa posição considerando o conjunto de organizações classificadas na categoria, alguns atores são protagonistas na rede de interesses organizados, ocupando posições de destaque, casos de Itaú (2º ator mais bem ranqueado), Febraban (3º), Santander (7º) e Bradesco (13º).

Já o setor de serviços, embora percebido com menor influência em comparação a outros setores nas pesquisas de opinião, aparece em segundo lugar no *ranking* do indicador de influência baseado em acesso, com 25% de atores entre os mais bem posicionados. O setor comercial, por sua vez, ocupa posições semelhantes tanto nas pesquisas de opinião que avaliam a influência quanto no indicador calculado a partir da atuação dos interesses organizados em arenas decisórias.

Por fim, o setor industrial, percebido, em geral, como o terceiro mais influente nas pesquisas de opinião, lidera o *ranking* e registra 32% de organizações entre as 100 mais bem ranqueadas no indicador de influência. Além dessa liderança entre os setores, vale ressaltar a posição ocupada pela CNI, ator que aparece em primeiro lugar no *ranking*. Esse resultado encontra ressonância em outros trabalhos que se debruçaram sobre a atuação política da confederação (BOARIN, 2016; MANCUSO, 2007), observando-se a força do *lobbying* do setor produtivo, com destaque para o papel da CNI enquanto empreendedor político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em democracias, cidadãos e grupos têm o direito de defender suas demandas diante dos tomadores de decisão e, com isso, almejam influenciar o processo político. No entanto, a capacidade de influência entre os interesses organizados é distinta, da mesma forma que é diferenciado o acesso às arenas decisórias. Diante desse contexto, o objetivo desta tese foi mapear, a partir da atuação institucionalizada, as organizações que desenvolvem atividades de *lobbying* – entendido enquanto a defesa de interesses junto a tomadores de decisão em políticas públicas (MANCUSO; GOZETTO, 2011) – no Brasil e, com isso, caracterizar o acesso e a influência de interesses organizados junto a tomadores de decisão.

Procurou-se responder a duas questões centrais: (1) quais interesses organizados têm mais acesso aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito da União, e, por conseguinte, melhores condições de influenciar as decisões? e (2) em que medida os achados acerca do acesso estão refletidos nas percepções de atores relevantes na dinâmica democrática do país – deputados federais, profissionais de relações institucionais e governamentais e população brasileira?

Para tanto, empreendeu-se, inicialmente, a partir da literatura especializada, ampla discussão sobre o acesso dos interesses organizados às arenas decisórias e sobre o fenômeno da influência. A perspectiva adotada reconhece que acesso não é equivalente de influência (CHALMERS, 2011); entretanto, considera que aquele é um antecedente fundamental desta (WRIGHT, 1996). Contatos diretos com tomadores de decisão ou seus intermediários oferecem vantagens competitivas, ampliando as possibilidades de sucesso nas reivindicações.

Nesse sentido, o conceito de ecologia dos interesses organizados ilumina as relações entre atores e os complexos ambientes institucionais em que operam. Essa abordagem destaca tanto as interações de cooperação quanto as disputas por recursos e espaço político, considerando a interdependência entre grupos de interesse e as condições contextuais que moldam sua influência. Diante desse quadro, este estudo buscou compreender a atuação de interesses organizados no Brasil, mapeando organizações presentes nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Adotou-se, assim, uma perspectiva integrada de análise, a qual considera múltiplos domínios de políticas públicas, alinhando-se a tendências observadas por Hojnacki et al. (2012) na literatura norte-americana.

O conceito de redes de interesses organizados é empregado para investigar como o acesso a essas redes facilita a troca de recursos, a formação de coalizões e a construção de acordos coletivos. Diante desse cenário, foi proposto um indicador de influência baseado no

acesso, com foco nos três poderes. A expectativa é que atores mais inseridos em redes de interesses organizados tenham maior capacidade de mobilizar recursos e influenciar decisões, enquanto aqueles com menor acesso enfrentem restrições significativas. Assim, considera-se a compreensão e o mapeamento dessas redes como algo fundamental para o estudo do sistema político brasileiro e para o debate sobre a relação entre acesso, informação e influência na formulação de políticas públicas.

Vale ressaltar que, para grande parte das ações desenvolvidas por representantes de interesses organizados, não há informações disponíveis, o que impede a sua utilização enquanto objeto de estudo empírico para o caso brasileiro. Neste trabalho, os dados mobilizados referem-se, em grande monta, à apresentação de demandas aos tomadores de decisão. Foram utilizados dados de distintas fontes relativos aos três poderes no âmbito da União, para o período de outubro de 2022 a dezembro de 2023. Esse recorte temporal foi definido em função da disponibilidade de dados para o Executivo, que se dá por meio do e-Agendas. De forma complementar, foram mobilizados dados coletados pela CNI, que cobrem o período de maio de 2017 a dezembro de 2021.

Para abordar o tema, foram combinadas diferentes estratégias metodológicas. A princípio, a partir de análise descritiva, verificou-se que, entre outubro de 2022 e dezembro de 2023, ocorreram, no âmbito dos três poderes, 82.163 interações entre representantes de interesses organizados e tomadores de decisão, aas quais se concentraram, especialmente, no Poder Executivo. Essas interações envolveram 9.412 organizações distintas, o que representa uma população numerosa. Quando o olhar se dirigiu às organizações mais atuantes, os resultados indicaram um protagonismo de organizações empresariais, bancos e organizações ligadas a trabalhadores.

A comparação entre os períodos 2022-2023 e 2017-2021 mostrou, no que se refere às 30 organizações mais atuantes em cada período, uma coincidência de 40%. Os 12 atores que apareceram entre aqueles com mais interações tanto em 2017-2021 quanto em 2022-2023 foram, essencialmente, bancos – BID, Banco Mundial, Bradesco, BTG Pactual, Itaú, Santander e XP – e organizações representativas do setor empresarial – CNA, CNI, Febraban e Sebrae; apareceu também a FGV. Destaque deve ser feito à CNI, organização mais atuante em ambos os períodos analisados.

A abordagem de análise de redes sociais foi empregada visando lançar luz sobre as redes de interesses organizados. Assume-se que, atuando em um mesmo ambiente político, grupos estabelecem inúmeras relações, a partir das quais emerge uma ampla rede (CESÁRIO, 2016). A essa rede a atenção foi dirigida, tomando-se a informação como o principal recurso que

circula por meio das referidas relações. A partir da estrutura relacional que perpassa os três poderes e das medidas de centralidade dos atores representantes de interesses organizados, foi proposto um indicador de influência baseado em acesso. O *ranking* com as 100 organizações mais relevantes nessa rede traz a CNI na primeira posição. No que se refere à atividade econômica principal desses atores, destacam-se organizações associativas patronais e empresariais, seguidas por associações de defesa de direitos sociais e organizações sindicais. Por sua vez, a análise dos setores das 100 organizações mais bem ranqueadas apontou um amplo protagonismo dos setores econômicos: cerca de três quartos dos atores mais bem posicionados advêm dos setores industrial, de serviços, financeiro, comercial e do agronegócio.

Foram empregados, ainda, dados de pesquisas de *survey*. Em linhas gerais, na avaliação dos próprios representantes de interesses organizados – profissionais de relações institucionais e governamentais –, de tomadores de decisão – deputados federais brasileiros – e da população brasileira, os setores produtivos – agronegócio, financeiro, industrial, comercial e de serviços – possuem maior capacidade para influenciar as decisões que emergem do Congresso Nacional e do Poder Executivo Federal. Por outro lado, o terceiro setor e as organizações representantes de trabalhadores são percebidos como dotados de menor capacidade de influência. Há, assim, uma percepção de que o universo econômico faz valer seus interesses políticos, em detrimento das demandas apresentadas por outros atores sociais.

Essa percepção é, portanto, corroborada pelos dados empíricos apresentados e discutidos nesta tese. Ou seja, quando se adotada a comparação entre setores econômicos e demais atores sociais, há uma clara congruência entre a percepção de profissionais de relações institucionais e governamentais, de deputados federais e da população brasileira e os resultados que emergem da atuação de interesses organizados juntos às arenas decisórias dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no âmbito da União. No entanto, quando foram observadas as percepções relativas a cada um dos setores econômicos, algumas diferenças puderam ser verificadas.

Diante desses resultados, é preciso refletir acerca das limitações que caracterizaram este trabalho e dos caminhos a serem seguidos em uma agenda de pesquisa futura. Em primeiro lugar, deve-se registrar que nem todas as arenas decisórias no âmbito da União estão consideradas, optando-se por um recorte analítico. Além disso, muitos contatos diretos entre representantes de interesses organizados e formuladores de políticas públicas ocorrem de forma privada, sem registro oficial. Assim, reconhece-se que, para além da atuação institucionalizada mapeada nesta tese, outras estratégias de pressão levadas a cabo pelos interesses organizados são relevantes. Ressalta-se, ainda, que a ampliação das séries temporais é um caminho

fundamental, e a recente disponibilização do e-Agendas parece oferecer uma importante oportunidade para os pesquisadores do campo. É preciso também mencionar os desafios inerentes à divulgação de informações sobre agendas de agentes públicos e sobre eventos que contam com a participação de organizações da sociedade. A ausência de padrões complexifica o uso desses dados, de forma que medidas visando melhorar essa divulgação e, por conseguinte, a transparência tendem a contribuir com a produção científica sobre o tema.

Como procurou se demonstrar, diferentes eventos dos três poderes oferecem a oportunidade a alguns grupos interessados de participarem do processo decisório. Conhecer que grupos são esses é algo fundamental e o presente trabalho procurou se aproximar desse cenário. Assim como aponta Przeworski (2011), a igualdade de direitos de participação não é suficiente para assegurar a igualdade de influência política e os eventos aqui analisados contaram com alguns atores centrais, com melhor acesso às arenas decisórias. Dessa forma, é preciso avaliar outras características desses atores, como o grau de profissionalização e os recursos com que contam para as atividades de pressão, e em que medida suas posições privilegiadas nas *policy networks* estão associadas aos resultados políticos que emergem. Ao avançar por esses desafios, acredita-se que será possível compreender mais claramente como opera a influência de interesses organizados no sistema político brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio. Percepções pantanosas. **Novos Estudos**, v. 73, p. 33-37, 2005.
- ALBRECHT, Nayara. **Cultura, Poder e Democracia: O Lobby das Indústrias Criativas sobre Políticas de Direitos Autorais no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, p. 45-50, 2015.
- ALMEIDA, Acir. Apresentação. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 21, p. 5-11, 2019a.
- ALMEIDA, Eloísa. Capacidades institucionais dos amici curiae no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 1, p. 678-707, 2019b.
- AMBRUS, Attila et al. Legislative committees as information intermediaries: A unified theory of committee selection and amendment rules. **Journal of Economic Behavior & Organization**, 94, p.103-115, 2013.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- ANDRADE, Aparecida; COUTINHO, Robson. **Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Edições Câmara, 2016.
- ANUÁRIO ORIGEM. Disponível: <https://anuarioorigem.com.br/>. Acesso em: 13 nov. 2024.
- ARAGÃO, Murillo. **Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo**. São Paulo: Maltese, 1994.
- ARAGÃO, Murillo. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 6/7, p. 149-165, 1996.
- ARAÚJO, Paulo. **O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004)**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **Balanco de gestão 2023: 2º semestre – parcial julho a dezembro. 2023**. Disponível: https://www.anadep.org.br/wtksite/BALAN_O_GESTAO_2_23.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. **Textos para Discussão CEPAL-IPEA**, 32, p. 1-40, 2011.

BAIRD, Marcello. 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, Marcello. **Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BAIRD, Marcello; FERNANDES, Ivan. Flying in Clear Skies: Technical Arguments Influencing ANAC Regulations. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, p. 70-92, 2014.

BARROS, Antonio; MONTEIRO, Adriana; SANTOS, Thais. Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 26, p. 131-185, 2018.

BAUMGARTNER, Frank; LEECH, Beth. **Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

BAUMGARTNER, Frank et al. **Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why**. Chicago: Univ. Chicago Press, 2009.

BENTLEY, Arthur. **The Process of Government**. Chicago: University of Chicago Press, 1908.

BERKHOUT, Joost et al. Interest Organization across Economic Sector: Explaining Interest Group Density in the European Union. **Journal of European Public Policy**, v. 22, n. 4, p. 462-480, 2015.

BERNHAGEN, Patrick; MITCHELL, Neil. The Determinants of Direct Corporate Lobbying in the European Union. **European Union Politics**, v. 10, n. 2, p. 155-176, 2009.

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

BINDERKRANTZ, Anne. Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions. **Scandinavian Political Studies**, v. 31, n. 2, p. 173-200, 2008.

BINDERKRANTZ, Anne; CHRISTIANSEN, Peter. Networks in the Executive Arena 1975-2010: Change or Continuity? **Annual Meeting of the Danish Political Science Association**, Vejle Fjord, 2011.

BOARIN, Paula. **A CNI e a política comercial internacional: lobby no Legislativo brasileiro**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

BOARIN, Paula; RESENDE, Ciro; SILVA, Lucas. A institucionalização da participação frente à dimensão informal da influência: Um olhar sobre a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (2003-2015). **41º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2017.

BORGATTI, Stephen et al. Network analysis in the social sciences. **Science**, v. 323, n. 5916, p. 892-895, 2009.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet; CHRISTENSON, Dino. The evolution and formation of amicus curiae networks. **Social Networks**, v. 36, n. 1, p. 82-96, 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1940. Disponível: http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, 05 out. 1988. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, 17 mai. 2013. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRELÀZ, Gabriela. Advocacy e lobby das Organizações da Sociedade Civil. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, v. 9, n. 18, 2015.

BRONARS, Stephen; LOTT, John. Do Campaign Donations Alter How a Politician Votes? Or, Do Donors Support Candidates Who Value the Same Things that They Do? **Journal of Law and Economics**, v. 40, n. 2, p. 317-350, 1997.

BRODBECK, Josh; HARRIGAN, Matthew; SMITH, Daniel. Citizen and Lobbyist Access to Members of Congress: Who Gets and Who Gives? **Interest Groups & Advocacy**, v. 2, n. 3, p. 323-342, 2013.

BROWNE, William. **Interests and U.S. Public Policy**. Washington: Georgetown University Press, 1998.

BRUDNEY, Jeffrey; HEBERT, Ted. State Agencies and Their Environments: Examining the Influence of Important External Actors. **Journal of Politics**, v. 49, p. 186-206, 1987.

BRUSCO, Dilsson. **Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados (1823-2004)**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

BRUYCKER, Iskander; HANEGRAAFF, Marcel. The people versus the money: What drives interest group influence in the European Union? **European Journal of Political Research**, p. 1-19, 2023.

BURT, Ronald. Structural holes versus network closures as social capital. In: LIN, Nan.; COOK, Karen; BURT, Ronald (ed.). **Social capital: theory and research**. New Jersey: Aldine Transaction, 2001.

BUTLER, Daniel; MILLER, David. Does Lobbying Affect Bill Advancement? Evidence from Three State Legislatures. p. 1-48, 2021.

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

CALDEIRA, Gregory; WRIGHT, John. Organized Interests and Agenda-Setting in the U.S. Supreme Court. **American Political Science Review**, v. 82, p. 1109-1127, 1988.

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 30, de 1972**. Dispõe sobre o Regimento Interno. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1970-1979/resolucaodacamardosdeputados-30-31-outubro-1972-320276-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 19 jun. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Atualizado até a Resolução nº 2, de 2023. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

CARPENTER, Daniel; ESTERLING, Kevin; LAZER, David. The Strength of Weak Ties in Lobbying Networks: Evidence from Health-Care Politics in the United States. **Journal of Theoretical Politics**, v. 10, n. 4, p. 417-444, 1988.

CARPENTER, Daniel; ESTERLING, Kevin; LAZER, David. Friends, Brokers, and Transitivity: Who Informs Whom in Washington Politics? **The Journal of Politics**, v. 66, n. 1, p. 224-246, 2004.

CARVALHO, Ernani et al. Judicialización de la política y grupos de presión en Brazil: intereses, estratégias y resultados. **América Latina Hoy**, 72, p. 59-88, 2016.

CARVALHO, Lilian. Financiamento de campanha e atuação parlamentar: o efeito do patrocínio de campanha dos planos de saúde sobre as proposições do legislativo. **41º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual e-Agendas**: Sistema Informatizado de Agendas do Governo Federal. 2023. Disponível: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/transparencia-de-agendas/secoes/arquivos/manual_e_agendas.pdf. Acesso em: 14 mar. 2025.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. **PIB do agronegócio brasileiro**. 2024. Disponível: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CESÁRIO, Pablo. 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.

CESÁRIO, Pablo. **Who is who in Brasilia** – Brazilian interest groups and lobbying. 2022.

CHALMERS, Adam. Informational Lobbying Strategies and Interest Group Access in the European Union. **ECPR General Conference**. Reykjavik, 2011.

CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. **Regulating lobbying**: a global comparison. Manchester and New York: Manchester University Press, 2010.

COEN, David; KATSAITIS, Alexander. Between cheap talk and epistocracy: The logic of interest group access in the European Parliament's committee hearings. **Public Administration**, v. 97, p. 754-769, 2019a.

COEN, David; KATSAITIS, Alexander. Legislative Efficiency and Political Inclusiveness: The Effect of Procedures on Interest Group Mobilization in the European Parliament. **The Journal of Legislative Studies**, v. 25, n. 2, p. 278-294, 2019b.

COEN, David; LEHMANN, Wilhelm; KATSAITIS, Alexander. Deliberative layering: Explaining diverse interest mobilization across the European Parliament's Policy Cycle. **J Public Affairs**, 2021.

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

CONCEIÇÃO, Júnia; CONCEIÇÃO, Pedro. **Agricultura**: evolução e importância para a balança comercial brasileira. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1944).

CÔRTEZ, Clemar. **A importância dos requerimentos de cunho informacional na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados**. 2009. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

COSTA, Lucas. Análise comparada das estratégias organizativas dos lobbies no processo constituinte de 1987-88. **Lua Nova**, v. 112, p. 283-316, 2021.

COSTA, Paulo; BORCK, Igor. Empresariado, parlamento e democracia: a CNI e o Congresso Nacional (2010-2017). **Opinião Pública**, v. 25, n. 2, p. 433-471, 2019.

CRAWFOR, Vincent; SOBEL, Joel. Strategic Information Transmission. **Econometrica**, v. 50, n. 6, p. 1431-1451, 1982.

CRUZ, Rafael. **A quem respondem os ruralistas?** Base eleitoral e proposições legislativas dos deputados federais da 54ª Legislatura. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2015.

CURY, Cynthia; CARDOSO, Felipe; NASCIMENTO, Petula. Breve trajetória das

relações institucionais e governamentais na Embrapa. In: SICOLI, Assunta et al. (eds.). **Relações institucionais e governamentais como estratégia para inovação agropecuária: experiências na Embrapa.** Brasília: Embrapa, 2023.

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

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do desenvolvimento no Brasil.** Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG/ IUPERJ, 2004.

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

DRUTMAN, Lee; MAHONEY, Christine. On the advantages of a well-constructed lobbying system: toward a more democratic, modern lobbying process. **Int Groups Adv**, v. 6, p. 290-310, 2017.

DYE, Thomas; ZEIGLER, Harmon. **The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics.** Belmont: Wadsworth, 1970.

DÜR, Andreas. Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note of Methodology. **European Union Politics**, v. 9, n. 4, p. 556-576, 2008.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers: A Transaction-Cost Approach to Policymaking under Separate Powers.** Cambridge, 1997.

FARHAT, Saïd. **Lobby. O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos.** São Paulo: Aberje Editorial, 2007.

FAUST, Katherine. Centrality in affiliation networks. *Social Networks*, v. 19, p. 157-191, 1997.

FELLOWES, Matthew; WOLF, Patrick. Funding Mechanisms and Policy Instruments: How Business Campaign Contributions Influence Congressional Votes. **Political Research Quarterly**, v. 57, n. 2, p. 315-324, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, John; RICHTER, Brian. Advancing the Empirical Research on Lobbying. **Annual Review of Political Science**, v. 17, p. 163-185, 2014.

FORTINI, Cristina; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do bis in idem. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 2, p. 91-112, 2018.

FOURNAIES, Alexander. When are agenda setters valuable? **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 1, p. 176-191, 2018.

FOURNAIES, Alexander; HALL, Andrew. How do interest groups seek access to committees? **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 1, p. 132-147, 2018.

FRASSÃO, Caroline. **Lobby e proteção da indústria: uma análise do Plano Brasil Maior**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

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

FURLONG, Scott; KERWIN, Cornellius. 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.

GALAN, Gilberto. **Relações governamentais & lobby: aprendendo a fazer**. São Paulo: Aberje, 2012.

GALVÃO, Eduardo (org.). **O Perfil dos Profissionais de Relações Governamentais 2018**. Brasília: Pensar RelGov, 2018. Disponível: www.pensarrelgov.org.br. Acesso em: 14 mar. 2025.

GALVÃO, Eduardo (org.). **O Perfil dos Profissionais de Relações Governamentais 2023**. Brasília: Pensar RelGov, 2023. Disponível: www.pensarrelgov.org.br. Acesso em: 14 mar. 2025.

GERBER, Elisabeth; PHILLIPS, Justin. 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.

GOLDEN, Marissa. Interest Groups in the Rulemaking Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard? **Third National Public Management Conference**. Lawrence, Kansas, 1995.

GOMIDE, Alexandre; MACHADO, Raphael; ALBUQUERQUE, Pedro. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR**, 2021.

GONTIJO, Conrado. **Lobby: Estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Marcial Ponz, 2020.

GOZETTO, Andréa. Relações Governamentais no Brasil: Novas Tendências. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton; NAKASONE, Andre. **50 anos Aberje: Ensaio e memórias**. São Paulo: Aberje Editorial, 2018.

GOZETTO, Andréa. **Democracia e Relações Governamentais no Brasil**. Material de curso ofertado pela Fipe. 2021.

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

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1997.

GRIEBELER, Juliano. **Relações Institucionais e Governamentais**. Material de curso ofertado pela CNF. 2020.

GROSECLOSE, Tim; KING, David. Committee theories reconsidered. In Lawrence DODD; Bruce OPPEINHEIMER (Eds.). **Congress reconsidered**. Washington DC: CQ Press, p.191-216, 2001.

GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan. **Special Interest Politics**. Cambridge, ME: MIT Press, 2001.

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

HANSFORD, Thomas. 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.

HANSEN, John. **Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981**. Chicago: Univ. Chicago Press, 1991.

HEANEY, Michael. Multiplex networks and interest group influence reputation: an exponential random graph model. **Social Networks**, v. 36, p. 66-81, 2014.

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

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

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

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

HOLIAN, David; KREBS, Timothy; WALSH, Michael. Constituency Opinion, Ross Perot, and Roll-Call Behavior in the U.S. House: The Case of the Nafta. **Legislative Studies Quarterly**, v. 22, n. 3, p. 369-392, 1997.

IGLECIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e algodão na OMC. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 75-97, 2007.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Concla – Comissão Nacional de Classificação**. Disponível: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html>. Acesso em: 14 mar. 2025.

KALLA, Joshua; BROOCKMAN, David. Campaign Contributions Facilitate Access to Congressional Officials: A Randomized Field Experiment. **American Journal of Political Science**, v. 60, n. 3, p. 545–558, 2016.

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

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

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

KLÜVER, Heike. **Lobbying in the European Union**: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change. Oxford: Oxford University Press, 2013.

KOGER, Gregory; VICTOR, Jennifer. The Beltway Network: A Network Analysis of Lobbyists’ Donations to Members of Congress. **American Political Science Meeting**. Toronto, 2009.

KOLLMAN, Ken. Inviting friends to lobby: interest groups, ideological bias, and Congressional Committees Author(s). **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 2, p. 519-544, 1997.

LAPIRA, Timothy; THOMAS III, Herschel; BAUMGARTNER, Frank. The two worlds of lobbying: Washington lobbyists in the core and on the periphery. **Interest Groups & Advocacy**, v. 3, p. 219-245, 2014.

LACK, Andressa. **Lobby, corrupção e tráfico de influência**: definir conceitos para compreender a relevância de uma regulamentação. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2019.

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

LAZEGA, Emmanuel; HIGGINS, Sílvio. **Redes sociais e estruturas relacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

LAZER, David. Networks in Political Science: Back to the Future. **PS Political Science and Politics**, v. 44, n. 1, p. 61-68, 2011.

LEVINE, Bertram. **The Art of Lobbying**: Building Trust and Selling Policy. CQ Press, 2009.

LODI, João. **Lobby: Os grupos de pressão**. São Paulo: Pioneira, 1986.

LOUCKS, Christine; BENNETT, Randall. The importance of Committee Assignment: health care industry political action committee contributions and the house of representatives. **Contemporary Economic Policy**, v. 29, n. 2, p. 163-177, 2011.

LOWERY, David. Why do Organized Interest Lobby? A Multi Goal, Multi Context Theory of Lobbying. **Polity**, v. 39, n. 1, p. 29-54, 2007.

LOWERY, David.; GRAY, Virginia. A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interest. **Political Research Quarterly**, v. 57, n. 1, p. 163-175, 2004.

MAHONEY, Christine; BAUMGARTNER, Frank. Partners in Advocacy: Lobbyists and Government Officials in Washington. **The Journal of Politics**, v. 77, n. 1, p. 202-215, 2015.

MANCUSO, Wagner. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. **Leviathan**, n. 1, p. 395-407, 2004.

MANCUSO, Wagner. **O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Humanitas, 2007.

MANCUSO, Wagner. 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, Wagner; GOZETTO, Andréa. Lobby: uma discussão introdutória sobre oito questões-chave. **Revista Eletrônica Portas**, v. 4, n. 4, p. 10-21, 2011.

MANCUSO, Wagner; GOZETTO, Andréa. Lobby e políticas públicas no Brasil. **Colóquio Internacional Analyser les Politiques Publiques Brésiliennes**. Paris, 2012.

MANCUSO, Wagner; GOZETTO, Andréa. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

MANCUSO, Wagner et al. Financiamento eleitoral e comportamento parlamentar: a relação entre doações da indústria e proposição de leis. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 21, p. 45-55, 2019.

MANCUSO, Wagner et al. **Financiamento eleitoral e comportamento parlamentar: a relação entre doações da indústria e proposição**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2578).

MANCUSO, Wagner et al. The Politics of Agribusiness in Brazil: Business Power and Political Success during the 55th Legislature (2015-2019). **Brazilian Political Science Review**, v. 18, p. 1-29, 2024.

MARANI, Sílvio et al. Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 712-730, 2018.

MARINELLO, Rita. **Lobby: uma crítica revisão da literatura brasileira (1994-2007)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

MARONA, Marjorie; ROCHA, Marta. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 131-156, 2017.

MARONA, Marjorie; BARBOSA, Leon. Protagonismo judicial no Brasil: do que estamos falando? In: MARONA, Marjorie; DEL RIO, A. (orgs.). **Justiça no Brasil: às margens da democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

MARONA, Marjorie; ANDRADE, Luciana. A audiência pública sobre quotas raciais no Supremo Tribunal Federal. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, v. 1, n. 2, 2021.

MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg. Coalition Policymaking and Legislative Review. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 93-106, 2005.

MATOS, Daniel; RODRIGUES, Erica. **Análise fatorial**. Brasília: Enap, 2019.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, 76, p. 11-48, 2009.

MCCLURG, Scott; PHILIPS, Jeremy. A Social Network Analysis of Interest Group Contributions and Partisan Behavior in the 2006 House of Representatives. **2011 Political Network Summer Conference**. Ann Arbor, 2011.

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

MCKINLEY, Maggie. Lobbying and the Petition Clause. **Stanford Law Review**, v. 68, p. 1131-1203, 2016.

MENDES, Conrado Hübner. Imagens do STF. In: AVRITZER, Leonardo; STARLING, Heloisa M.; BRAGA, Pauline; ZANANDREZ, Priscila. **Pensando a democracia, a república e o estado de direito no Brasil**. Belo Horizonte: Projeto República, 2019.

MILLER, David. **On Whose Door to Knock?** Organized Interests' Strategic Pursuit of Access to Members of Congress. 2020.

MILLER, David. **Empirical Approaches to the Study of Access**. 2021.

MITCHELL, William; MUNGER, Michael. Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey. **American Political Science Review**, v. 35, n. 2, p. 512-546, 1991.

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

MOREIRA, Felipe. Lobby: análise de fronteiras conceituais para sua desmistificação e democratização no Brasil. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, n. 28, p. 149-180, 2020.

MOREIRA, Felipe. **Impacto do uso de dados abertos sobre a assimetria de influência do lobby no Congresso Nacional**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

MORTON, Rebecca; CAMERON, Charles. Elections and the Theory of Campaign Contributions: A Survey and Critical Analysis. **Economics and Politics**, v. 4, n. 1, p. 79-108, 1992.

NOWNES, Anthony. **Total Lobbying**: What lobbyists want (and how they try to get it). Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

OLIVEIRA, Andréa. Diap: o lobbying do trabalhador no Congresso Nacional. **Revista Mediações**, v. 10, n. 2, p. 219-236, 2005.

OLIVEIRA, Vitor. Legislativo e Sociedade. In: SANTOS, Fabiano (org.). **Congresso Remoto**: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia. 1ª ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Lobbyists, Governments and Public Trust**: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Paris: OECD Publishing, 2014.

PAPPI, Franz; HENNING, Christian. Policy networks: more than a metaphor? **Journal of Theoretical Politics**, v. 10, n. 4, p. 553-575, 1998.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

PEDERSEN, Helene; CHRISTIANSEN, Peter; BINDERKRANTZ, Anne. **Lobbying Across Arenas**: Danish Interest Groups in the Legislative Process. 2014.

PIRES, Roberto. Introdução. In: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

POTTERS, Jan; SLOOF, Randolph. **Interest groups**: A survey of empirical models that try to assess their influence. *European Journal of Political Economy*, v. 12, p. 403-442, 1996.

POWELL, Eleanor; GRIMMER, Justin. Money in Exile: Campaign Contributions and Committee Access. **Journal of Politics**, v. 78, n. 4, p. 974-988, 2016.

POWELL, G. Bingham. **Elections as Instruments of Democracy**: Majoritarian and Proportional Visions. New Haven, CT: Yale University Press, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. **Money, politics, and democracy**. New York: New York University, 2011.

- QUEIROZ, Antônio. **RIG em três dimensões: trabalho parlamentar, defesa de interesses perante os poderes públicos e análise política e de conjuntura**. Brasília: Diálogo Institucional, 2022.
- RAMOS, Daniela. **Comportamento parlamentar e grupos de pressão: a reforma previdenciária de 1995-1998**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- RESENDE, Ciro. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 217-258, 2017.
- RESENDE, Ciro. **O Sistema Comissional e a Atuação de Interesses Organizados: Acesso e Influência na Câmara dos Deputados**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2018.
- RESENDE, Ciro. Interesses organizados nas comissões parlamentares: percepções de grupos de interesse e assessores parlamentares. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. 1. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.
- RESENDE, Ciro. Redes de interesses organizados no sistema comissional da Câmara dos Deputados. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, 2022.
- RIBEIRO, Lucas. **Grupos de interesse em audiências públicas do Poder Legislativo: o caso da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados**. Monografia (Graduação em Gestão Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- RIBEIRO, Lucas. **O sucesso político do setor agropecuário no Brasil contemporâneo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.
- RIBEIRO, Lucas et al. A Influência dos Grupos de Interesse na Política: apontamentos a partir da literatura. **Agenda Política**, v. 9, n. 1, p. 158-185, 2021.
- RIBEIRO, Lucas. **The agribusiness influence in the Brazilian National Congress**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.
- RISCADO, Júlia. Interesses em disputa: um estudo sobre a atuação do empresariado urbano na aplicação da Operação Urbana Consorciada na cidade do Rio de Janeiro. **42º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2018.
- RHODES, Roderick. Policy network analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert (eds.). **The Oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2008.
- ROMER, Thomas; SNYDER JUNIOR, James. An empirical investigation of the Dynamics of PAC Contributions. **American Journal of Political Science**, v. 38, n. 3, p. 745-769, 1994.

SALISBURY, Robert. Interest Groups. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (ed.). **Handbook of Political Science: Nongovernmental Politics**. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

SANTOS, Bruno. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SANTOS, Fabiano. A reforma do Poder Legislativo. **Plenarium**, n. 1, p. 26-40, 2004.

SANTOS, Fabiano. Congresso Remoto como investimento. In: SANTOS, Fabiano (org.). **Congresso Remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Appris, 2011.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, n.4, p. 1127-1168, 2016.

SANTOS, Fabiano; GERSHON, Debora. Os regimentos remotos. In: SANTOS, Fabiano (org.). **Congresso Remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

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

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

SANTOS, Manoel. Interest Articulation and Lobbying. In: AMES, Barry (ed.). **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. New York: 2018.

SANTOS, Manoel; BAIRD, Marcello. O Parlamento sob influência: transformações no Legislativo e na representação de interesses organizados (1983/2016). In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel (orgs.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.

SANTOS, Manoel; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a Regulamentação do Lobby no Brasil: convergências e divergências**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2141).

SANTOS, Manoel; RESENDE, Ciro; GALVÃO, Eduardo. Profissionalização de RIG no Brasil. **Revista Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais**, 3, p. 14-21, 2017.

SANTOS, Manoel 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.

SANTOS, Manoel et al. **Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

SANTOS, Manoel et al. **Financiamento de Campanha e Lobbying Empresarial nas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2622).

SCARROW, Susan. Political Finance in Comparative perspective. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 193-210, 2007.

SCHLOZMAN, Kay; TIERNEY, John. **Organized interests in American democracy**. New York: Harper and Row, 1986.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Compilado até 12/6/2023. Disponível: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 19 jun. 2023.

SENADO FEDERAL. Instituto DataSenado. **Percepções sobre a Regulamentação do Lobby**. 2021. Disponível: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=percepcoes-sobre-a-regulamentacao-do-lobby>. Acesso em: 19 jun. 2023.

SENADO FEDERAL. **O Senado Federal no combate à COVID-19**. Disponível: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materia/covid-19>. Acesso em: 17 mar. 2025.

SILVA, Eduardo et al. Public hearings at the Brazilian Supreme Court: from strategic litigation to resolution. **Opinião Pública**, v. 28, n. 2, p. 462-486, 2022.

SILVA, Mariana. 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**, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.

SILVA, Mariana. Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: Reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, 2013.

SMITH, Richard. Advocacy, Interpretation, and Influence in the U.S. Congress. **American Political Science Review**, v. 78, n. 1, p. 44-63, 1984.

SMITH, Richard. Interest Group Influence in the U.S. Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 89-139, 1995.

SPECK, Bruno; MARCIANO, João. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. **Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

SPRIGGS, James; WAHLBECK, Paul. Amicus Curiae and the Role of Information at the Supreme Court. **Political Research Quarterly**, v. 50, n. 2, p. 365-386, 1997.

STATISTA. **Total number of registered lobbyists in the United States from 2000 to 2024.** Disponível: <https://www.statista.com/statistics/257340/number-of-lobbyists-in-the-us/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Regimento interno.** Atualizado até a Emenda Regimental n. 57/2020. Disponível: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Dossiê: STF na pandemia de Covid-19.** Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2021.

STRATMANN, Thomas. Can Special Interests Buy Congressional Votes? Evidence from Financial Services Legislation. **Journal of Law and Economics**, v. 45, n. 2, p. 345- 374, 2002.

STRATMANN, Thomas. Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. **Public Choice**, v. 124, n. 1, p. 135-156, 2005.

STROM, Kaare. **Minority Governments and Majority Rule.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TAGLIALEGNA, Gustavo; CARVALHO, Paulo Afonso. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 169, p. 161-188, 2006.

TAYLOR, Andrew. Conditional party government and campaign contributions: insights from the tobacco and alcoholic beverage industries. **American Journal of Political Science**, v. 47, n. 2, p. 293-304, 2003.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político.** Petrópolis: Vozes, 2009.

TEIXEIRA, Carolina. **A ausência de Regulamento Interno das Comissões e seu real impacto nas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.** 2012. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

THOMAS, Clive. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups.** Westport: Praeger Publishers, 2004.

THOMAS, Clive; GOZETTO, Andréa. Interest groups in Brazil: a new era and its challenges. **Journal of Public Affairs**, v. 14, n. 3, p. 212-239, 2014.

THOMAS, Clive; KLIMOVICH, Kristina. Interest groups and lobbying in Latin America: theoretical and practical considerations. **Journal of Public Affairs**, v. 14, n. 3, p. 165-182, 2014.

TOMAÉL, Maria; MARTELETO, Regina. Redes sociais de dois modos: aspectos conceituais. **TransInformação**, v. 25, n. 3, p. 245-253, 2013.

TROIANO, Mariele. **Os empresários no Congresso: a legitimação de interesses via audiências públicas.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2017.

TRUMAN, David. **The governmental process: political interests and public opinion.** New York: Knopf, 1951.

UNIÃO EUROPEIA. Registro de Transparência. Disponível: https://transparency-register.europa.eu/index_pt. Acesso em: 14 mar. 2025.

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

VIEIRA, Ricardo. **O estudo do lobby no Legislativo pela abordagem de redes.** 2008. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

VIEIRA, Ricardo. O estudo do lobby no Legislativo: o caso de sucesso da CDU-CD. **E-Legis**, n. 2, p. 39-46, 2009.

VIEIRA, Ricardo. **Policy Networks and Democratic Governance.** Thesis – San Diego State University, San Diego, 2017.

VIEIRA, Ricardo; SCHWARTZ, Fabiano. Redes de políticas públicas e governança: a participação de grupos de interesse na Câmara dos Deputados. **Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro & XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados.** 2021.

WAWRO, Gregory. A Panel Probit Analysis of Campaign Contributions and Roll Call Votes. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 3, p. 563-579, 2001.

WITKO, Christopher. PACs, Issue Context, and Congressional Decision-making. **Political Research Quarterly**, v. 59, n. 2, p. 283-295, 2006.

WONKA, Arndt et al. Measuring the Size and Scope of the EU Interest Group Population. 5th **ECPR General Conference.** Potsdam, Germany, 2009.

WRIGHT, J. **Interest groups and congress: Lobbying, Contributions, and influence.** Boston: Allyn and Bacon, 1996.

YACKEE, Jason; YACKEE, Susan. A bias toward business? Assessing interest group influence on the bureaucracy. **The Journal of Politics**, v. 68, n. 1, p. 128-39, 2006.

YORDANOVA, Nikoleta. The rationale behind committee assignment in the European Parliament. **European Union Politics**, v. 10, n. 2, p. 253-280, 2009.

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

APÊNDICE A – Classificação temática de órgãos e eventos dos três poderes no âmbito da União

| | |
|------------------------------|--|
| Agricultura e Pecuária | <p>Poder Executivo Ministério da Agricultura e Pecuária Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar Ministério da Pesca e Aquicultura</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural</p> <p>Senado Comissão de Agricultura e Reforma Agrária</p> |
| Assistência Social | <p>Poder Executivo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família Subcomissão Permanente de Assistência Social</p> <p>Senado Comissão de Assuntos Sociais Comissão Mista da Medida Provisória n 1164, de 2023</p> <p>Poder Judiciário Audiência pública – População em situação de rua no Brasil</p> |
| Cidadania e Direitos Humanos | <p>Poder Executivo Ministério da Cidadania Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania Ministério da Igualdade Racial Ministério dos Povos Indígenas</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Direitos Humanos e Minorias Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa Comissão de Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas Proposta de Emenda à Constituição nº 9/2023 Comissão de Legislação Participativa Comissão Externa sobre a Terra Indígena Kapot Nhinore Comissão Externa sobre a Terra Indígena Vale do Javari</p> <p>Senado Subcomissão Temporária de Assuntos Sociais das Pessoas com Deficiência Comissão Temporária Externa para acompanhar a situação dos Yanomami e a saída dos garimpeiros Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa Frente Parlamentar Mista Antirracismo Frente Parlamentar em Defesa das Políticas Públicas de Juventude Comissão de Defesa da Democracia</p> <p>Poder Judiciário <i>Amicus curiae</i> – Direito da criança e do adolescente</p> |
| Ciência e Tecnologia | <p>Poder Executivo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações</p> |

| | |
|------------------------------------|--|
| | <p>Câmara dos Deputados Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática Subcomissão Permanente de Ciência, Tecnologia e Educação Básica Comissão Especial de Direito Digital</p> <p>Senado Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil</p> |
| Comunicações | <p>Poder Executivo Ministério das Comunicações</p> <p>Câmara dos Deputados Subcomissão Permanente de Tecnologia da Informação e Redes Sociais Comissão de Comunicação</p> <p>Senado Comissão de Comunicação e Direito Digital Conselho de Comunicação Social</p> <p>Poder Judiciário Audiência pública – Responsabilização civil de provedores por conteúdo ilícito gerado por terceiros</p> |
| Cultura | <p>Poder Executivo Ministério da Cultura</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Cultura</p> |
| Desenvolvimento Regional e Cidades | <p>Poder Executivo Ministério das Cidades Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional Ministério do Desenvolvimento Regional</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Desenvolvimento Urbano Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional Subcomissão Permanente de Habitação Verde Comissão Externa sobre o Fundo de Participação dos Municípios</p> <p>Senado Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo Comissão Mista da Medida Provisória n 1167, de 2023</p> |
| Economia | <p>Poder Executivo Ministério da Economia Ministério da Fazenda</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Finanças e Tributação Comissão de Fiscalização Financeira e Controle Subcomissão Permanente de Reforma Tributária Grupo de Trabalho sobre Alimentação Digital Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Pirâmides Financeiras Proposta de Emenda à Constituição n° 5/2023 Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Americanas</p> <p>Senado Comissão de Assuntos Econômicos</p> <p>Poder Judiciário <i>Amicus curiae</i> – Direito tributário</p> |

| | |
|---------------------------------------|--|
| Educação | <p>Poder Executivo Ministério da Educação</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Educação Grupo de Trabalho sobre Escolas</p> <p>Senado Comissão de Educação e Cultura Subcomissão Temporária para debater e avaliar o Ensino Médio no Brasil Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia Frente Parlamentar em Favor da Educação Profissional e Tecnológica Comissão Mista da Medida Provisória n 1174, de 2023</p> <p>Poder Judiciário Audiência pública – Autorização para novos cursos de medicina</p> |
| Esporte | <p>Poder Executivo Ministério do Esporte</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão do Esporte Subcomissão Especial sobre o Mundo do Futebol Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Futebol</p> <p>Senado Comissão de Esporte</p> |
| Gestão, Orçamento e Serviços Públicos | <p>Poder Executivo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos Ministério do Planejamento e Orçamento</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Administração e Serviço Público Proposta de Emenda à Constituição nº 169/2019 Centro de Estudos e Debates Estratégicos</p> <p>Senado Comissão Senado do Futuro Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor</p> <p>Poder Judiciário <i>Amicus curiae</i> – Direito administrativo e outras matérias de Direito público</p> |
| Indústria, Comércio e Serviços | <p>Poder Executivo Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Indústria, Comércio e Serviços Subcomissão Permanente das Micro e Pequenas Empresas Comissão de Desenvolvimento Econômico Comissão de Defesa do Consumidor</p> <p>Senado Frente Parlamentar de Apoio ao Microcrédito e às Microfinanças</p> |
| Infraestrutura | <p>Poder Executivo Ministério da Infraestrutura Ministério de Portos e Aeroportos Ministério dos Transportes</p> |

| | |
|-----------------------------|--|
| | <p>Câmara dos Deputados Comissão de Viação e Transportes Comissão Externa sobre Obras Inacabadas</p> <p>Senado Comissão Mista da Medida Provisória n 1162, de 2023 Frente Parlamentar pela Eletromobilidade Comissão de Serviços de Infraestrutura</p> |
| Justiça e Segurança Pública | <p>Poder Executivo Ministério da Justiça e Segurança Pública</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Movimento dos Sem Terra</p> <p>Senado Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Comissão de Segurança Pública Frente Parlamentar por um Brasil sem Jogos de Azar Comissão de Juristas responsável pela revisão e atualização do Código Civil</p> <p>Poder Judiciário <i>Amicus curiae</i> – Direito civil <i>Amicus curiae</i> – Direito penal <i>Amicus curiae</i> – Direito processual penal <i>Amicus curiae</i> – Direito eleitoral e Processo eleitoral do STF</p> |
| Meio Ambiente | <p>Poder Executivo Ministério do Meio Ambiente</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão Externa sobre Soluções Alternativas Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Subcomissão Especial de Espeleologia Comissão Externa sobre Barragens Grupo de Trabalho sobre Sustentabilidade</p> <p>Senado Comissão de Meio Ambiente Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas</p> <p>Poder judiciário <i>Amicus curiae</i> – Direito ambiental</p> |
| Minas e Energia | <p>Poder Executivo Ministério de Minas e Energia</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Minas e Energia Comissão Especial de Energia Grupo de Trabalho sobre Mineração em 2022 Comissão Externa sobre a Petrobras no Rio de Janeiro Comissão Externa sobre o Mar de Brumadinho</p> <p>Senado Comissão Especial para Debate de Políticas Públicas sobre Hidrogênio Verde Frente Parlamentar de Recursos Naturais e Energia</p> |
| Mulheres | <p>Poder Executivo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos Ministério das Mulheres</p> |

| | |
|---------------------------------|--|
| | <p>Câmara dos Deputados Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher Secretaria da Mulher</p> <p>Senado Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher</p> |
| Relações Exteriores e Defesa | <p>Poder Executivo Ministério da Defesa Ministério das Relações Exteriores</p> <p>Câmara dos Deputados Grupo de Trabalho sobre Migração e Refúgio Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional</p> <p>Senado Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional Grupo Parlamentar Brasil BRICS</p> |
| Saúde | <p>Poder Executivo Ministério da Saúde</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Saúde Comissão Especial de Obstetrícia Comissão Especial de Combate ao Câncer Comissão Externa sobre Tuberculose Subcomissão Especial sobre Transtorno do Espectro Autista</p> <p>Senado Comissão Mista da Medida Provisória n 1165, de 2023 Subcomissão Permanente de Direitos das Pessoas com Doenças Raras</p> |
| Trabalho, Emprego e Previdência | <p>Poder Executivo Ministério da Previdência Social Ministério do Trabalho e Emprego Ministério do Trabalho e Previdência</p> <p>Câmara dos Deputados Subcomissão Permanente do FGTS Comissão de Trabalho</p> <p>Senado Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Mototaxistas e Motofretistas Comissão Mista da Medida Provisória n 1173, de 2023 Comissão Mista da Medida Provisória n 1172, de 2023</p> <p>Poder Judiciário <i>Amicus curiae</i> – Direito do trabalho <i>Amicus curiae</i> – Direito processual civil e do trabalho</p> |
| Turismo | <p>Poder Executivo Ministério do Turismo</p> <p>Câmara dos Deputados Comissão de Turismo</p> |

Elaboração própria.