

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Marcela Machado

**PARA ALÉM DO DINHEIRO: ACESSO E DEFERÊNCIA NAS RELAÇÕES
CONGRESSUAIS ENTRE LOBISTAS E DEPUTADOS FEDERAIS**

**Brasília
2020**

Marcela Machado

**PARA ALÉM DO DINHEIRO: ACESSO E DEFERÊNCIA NAS RELAÇÕES
CONGRESSUAIS ENTRE LOBISTAS E DEPUTADOS FEDERAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Lucio Remuzat Rennó Junior

**Brasília
2020**

Marcela Machado

**PARA ALÉM DO DINHEIRO: ACESSO E DEFERÊNCIA NAS RELAÇÕES
CONGRESSUAIS ENTRE LOBISTAS E DEPUTADOS FEDERAIS**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília e avaliada pela seguinte banca examinadora:

PROFESSOR DOUTOR LUCIO REMUZAT RENNÓ JUNIOR
(Universidade de Brasília)

PROFESSORA DOUTORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO
(Universidade de Brasília)

PROFESSOR DOUTOR SCOTT WILLIAM DESPOSATO
(University of California, San Diego)

PROFESSOR DOUTOR RAFAEL SILVEIRA E SILVA
(Senado Federal/Instituto Brasiliense de Direito Público)

PROFESSOR DOUTOR ANDRÉ BORGES DE CARVALHO (SUPLENTE)
(Universidade de Brasília)

**Brasília
2020**

Àqueles que me serviram de exemplo, estímulo e sustentáculo durante este percurso. Principalmente, à minha mãe e ao meu pai, Édma e Willian, que nunca mediram esforços para que os meus sonhos se tornassem realidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus e a toda espiritualidade superior pelo amparo, proteção e pelas oportunidades que sempre colocaram no meu caminho.

À minha mãe e ao meu pai, Êdma e Willian, por sempre me apoiar em todos os meus projetos e por acreditarem nos meus sonhos, não poupando esforços para que eles se tornassem realidade. Se eu cheguei até aqui, foi graças a vocês.

Ao meu orientador, professor Lucio Rennó, agradeço por ter me concedido o privilégio de trabalhar, desde a graduação, ao seu lado. Obrigada por ser meu mentor, por confiar em mim e apostar no meu potencial. Ao professor Scott Desposato, agradeço por ter me proporcionado uma das experiências mais incríveis de minha trajetória acadêmica: ser pesquisadora visitante na UCSD, sob sua supervisão. Obrigada pela acolhida em San Diego e por compartilhar seus ensinamentos comigo. À inspiradora professora Suely Araújo, companheira inseparável durante minha jornada acadêmica, agradeço por se fazer sempre presente e por ser luz nessa caminhada. Ao professor Rafael Silveira, agradeço pelos constantes incentivos e pela positividade em cada conselho proferido. Ao professor David Fleischer, agradeço o apoio, carinho e pelos sábios ensinamentos. Ao professor André Borges, pela gentil cessão de sua sala para a realização das entrevistas. Ao professor Carlos Batista, agradeço a ajuda com o *IRaMuTeQ* e os momentos de descontração. Parafraseando Isaac Newton, “se vi mais longe, foi por estar sob os ombros de gigantes.”

Aos velhos amigos: Eduardo Barbabela, Lara Sartorio, Matheus Leone, Thiago Vizioli, Victor Zaiden, Mateus Lôbo, Felipe Portela, Milton Mendonça, Iana Lima e Vinícius Alves, agradeço pela ajuda, pelos incentivos e pelo estímulo. Aos amigos que construí ao longo da jornada de doutorado: Paulo Castro, Paulo Henrique Bezerra, Isela Brijández, Shiao Wang, Ashley McWhorter, Scott Lancaster, Damin Curtis, Bianca Freeman, Katya Newmark, Leonardo Falabella e Gustavo Cerqueira, agradeço por todo o apoio e por terem tornado a experiência na UCSD mais alegre e prazerosa.

Às amigadas cultivadas na secretaria do IPOL: Dina Almeida, Fábio Sousa, Lausangeles Emerick (Nena), Paula Alcântara, Yuit Odagui, Stenio Santos e,

especialmente, às queridas Gizelle Paula e Thaynara Bandeira. Muito obrigada pelos conselhos, pelas palavras de carinho e por não me deixarem esmorecer. Essa trajetória com certeza se tornou mais leve com a ajuda de vocês. Obrigada por tudo, principalmente pelos momentos de descontração e por sempre socorrerem esta pós-graduanda.

A todos os entrevistados, que gentilmente abriram um espaço em sua disputada agenda para contribuírem com este estudo. Agradeço, também, à equipe de pesquisa: Nayara Santana, Dalila Costa, Mariana Monteiro e Fernando Crosara. A colaboração de vocês foi crucial para que o experimento ganhasse forma. Grandes agradecimentos ao DIAP, em especial ao Toninho, pela parceria que viabilizou a realização do experimento, e à Iva, por todo o apoio concedido à equipe de pesquisa. Obrigada por acreditarem na produção acadêmica e no poder transformador da ciência.

Agradeço, também, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo auxílio financeiro durante o período de estudos no Brasil e nos Estados Unidos, tornando possível a realização deste estudo. Apesar de todos os desafios, ser pesquisadora é um ofício recompensador.

À Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF), agradeço por ter viabilizado a participação em eventos acadêmicos na Espanha e na Austrália durante o período de doutoramento, fundamentais para o aperfeiçoamento profissional desta pesquisadora.

Por último, mas não menos importante, agradeço imensamente ao Caio Túlio Ortiga, por ter sido meu equilíbrio durante essa trajetória. Obrigada pela paciência, por trazer sol aos dias nublados com sorrisos e abraços, e por sempre estar ao meu lado, independentemente da situação. Sou grata por ter acreditado, junto comigo, que tudo seria possível. E não é que deu certo?

*We live in an incomprehensible present.
And what I am actually trying to do is
illuminate the moment. And make the
moment accessible. I am not even really
trying to explain the moment - just trying
to make it accessible.*

William Gibson

RESUMO

Os estudos sobre grupos de *lobby* ganham cada vez mais força no cenário internacional, sob a premissa de colocar em jogo o princípio democrático da igualdade entre os cidadãos, em relação à sua participação na política. No Brasil, a temática do *lobby* na arena legislativa passou a ser objeto de estudos mais robustos após a redemocratização, principalmente no que tange ao impacto do financiamento de campanhas de origem empresarial no comportamento dos parlamentares, exemplo clássico na literatura de estudos legislativos. No entanto, em 2015, a participação financeira de Pessoas Jurídicas enquanto financiadoras de campanha foi contestada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que culminou na vedação dos *big donors* no processo eleitoral. Diante deste cenário, a presente tese busca analisar o impacto do fim do financiamento empresarial de campanhas eleitorais no relacionamento destes com os deputados federais da 56^a Legislatura, no que toca às suas ações desempenhadas por intermédio de lobistas. Com o intuito de explorar quais são as moedas de troca que sustentam a relação entre lobistas e parlamentares em um cenário menos monetizado, entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com assessores parlamentares e lobistas, atores que desempenham tarefas de alta intensidade na persecução de seus objetivos políticos. A partir do pressuposto de que as relações congressuais passaram a se guiar por uma vertente mais simbólica, pautadas, principalmente, por fatores como reputação e deferência, um experimento foi realizado com os 513 (quinhentos e treze) deputados federais, a fim de aferir a responsividade destes em demandas de baixa intensidade, quando solicitadas por diferentes entidades da sociedade civil, representadas pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) e pela Universidade de Brasília (UnB). A partir deste desenho, intentou-se analisar, explorar e teorizar sobre as dificuldades das tarefas que são requeridas aos agentes políticos, bem como os incentivos que estes possuem para realizá-las em um cenário em que o capital financeiro perde força para o capital simbólico nas relações entre lobistas e parlamentares.

Palavras-chave: *Lobby*; Grupos de interesse; Financiamento de campanhas; Relações congressuais; Comportamento parlamentar.

ABSTRACT

Studies on lobby groups are becoming increasingly visible abroad, a product of an increased focus on the democratic principle of equality between citizens vis-à-vis their participation in politics. In Brazil, lobbying has become the subject of numerous studies since a period of redemocratization, which took place during the early 1990s. Among the topics that have gained greater visibility, the impact of corporate campaign financing on the behavior of legislators, a classic subject in legislative studies, stands out. In 2015, however, following a ruling by the Brazilian Federal Supreme Court (STF), big donors lost the ability to donate to electoral campaigns. This thesis aims to assess the impact of the prohibition of corporate campaign funding on Brazilian federal deputies' behavior in terms of how big donors seek to advance their interests and agenda through lobbyists. In order to explore the alternate forms of capital that have emerged to uphold the relationship between lobbyists and parliamentarians, particularly in light of the reduced value of monetized ties, semi-structured interviews were conducted with parliamentary advisors and lobbyists, actors who perform high intensity tasks in pursuit of their political objectives. Based on the presumption that congressional relations are now guided by more symbolic elements, such as reputation and deference, an experiment was conducted to contrast how the access of distinct institutions to representatives in the Brazilian Chamber of Deputies varies, in order to measure their responsiveness to low intensity demands. The concept of deference is introduced to argue that some institutions, owing to their reputation and visibility, will enjoy greater access to representatives than others. In sum, this thesis explores, analyzes, and theorizes the demands placed upon parliamentarians, as well as the incentives and motivations that underscore how elected officials respond to lobbying efforts in a scenario in which symbolic capital has supplanted financial capital as the primary mechanism shaping congressional relations between lobbyists and parliamentarians.

Keywords: Lobby; Interest groups; Campaign financing; Congressional relations; Parliamentary behavior.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 - Evolução do total das receitas eleitorais por origem do recurso	21
Figura 2 - Categoria de atuação dos lobistas entrevistados	42
Figura 3 - Evolução do número de frentes parlamentares (por legislatura)	63
Figura 4 - Análise textual das respostas sobre as impressões sobre o fim do financiamento de campanhas por empresas.....	68
Figura 5 - Agrupamento textual pela variável selecionada	69
Figura 6 - Importância das ferramentas no contato com os cidadãos.....	91
Figura 7 - Quantitativo de questionários preenchidos, por data de preenchimento	94
Quadro 1 - Escolhas lexicais frequentes na narrativa dos entrevistados.....	71
Quadro 2 - Variáveis utilizadas na aleatorização e balanceamento entre os grupos tratamento e controle	85
Tabela 1 - Origem dos representantes das entidades de classe cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (novembro/2019)	38
Tabela 2 - Classificação da entidade ao qual o entrevistado possui vínculo (entrevistas aproveitadas).....	43
Tabela 3 - Aleatorização dos grupos tratamento e controle entre os “Cabeças” e “Não-Cabeças”	84
Tabela 4 - Seleção aleatória dos grupos para realização dos telefonemas, em números	89
Tabela 5 - <i>Cross-tabs</i> da distribuição aleatória intergrupos (“cabeças” e demais deputados) e intragrupos (tratamento e controle).....	89
Tabela 6 - Quantitativo de respondentes intergrupos (“cabeças” e demais deputados) e intragrupos (tratamento e controle)	92
Tabela 7 - Proporção de respondentes em relação ao total, por grupo e total	95
Tabela 8 - Taxa média de conclusão do questionário.....	96
Tabela 9 - Tempo médio gasto para responder o questionário, em segundos	97
Tabela 10 - Proporção, no acumulado, de respostas em relação ao total de respondentes, por grupo.....	98
Tabela 11 - Tempo médio transcorrido entre a solicitação e sua conclusão, em dias e horas	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIQUIM	Associação Brasileira da Indústria Química
ABRIG	Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AFC	Análise Fatorial de Correspondência
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal
DEM	Democratas
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EGAP	<i>Evidence in Governance and Politics</i>
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FPI	Frente Parlamentar Mista Nacional da Indústria
HLOGA	<i>Honest Leadership and Open Government Act</i>
IFEs	<i>Informational Field Experiment</i>
LDA	<i>Lobbying Disclosure Act</i>
NOVO	Partido Novo
ONGs	Organizações Não Governamentais
PACs	<i>Political Action Committees</i>
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Projeto de Lei
PP	Progressistas
PRC	Projeto de Resolução
PROS	Partido Republicano da Ordem Social

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RAPS	Rede de Ação Política pela Sustentabilidade
REDE	Rede Sustentabilidade
RELGOV	Relações Governamentais
RIG	Relações Institucionais e Governamentais
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 – O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES ORGANIZADOS NO BRASIL	27
1.1 – As diferentes acepções do termo <i>lobby</i> e suas derivações: uma análise da literatura	30
2 – O LOBBY POR ELE MESMO: ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM LOBISTAS	34
2.1 – Metodologia das entrevistas.....	35
2.1.1 – Protocolo das entrevistas.....	43
2.2 – O <i>lobbying</i> enquanto tarefa de alta intensidade (<i>high intensity task</i>)	46
2.3 – Análise das entrevistas	47
2.3.1 – As arenas de atuação	48
2.3.2 – Acesso e influência	52
2.3.3 – O novo <i>lobby versus</i> o antigo <i>lobby</i>	55
2.3.4 – A atuação do antigo <i>lobby</i> : dinheiro e deferência.....	55
2.3.5 – O novo <i>lobby</i> e as moedas de troca.....	57
2.3.6 – Frentes parlamentares e agremiações suprapartidárias: novas formas de financiamento?	62
2.4 – Impressões dos lobistas sobre o fim do financiamento empresarial de campanhas: análise textual das entrevistas	66
2.5 – Considerações finais	72
3 – PARA ALÉM DO DINHEIRO: UMA ABORDAGEM EXPERIMENTAL SOBRE AS RELAÇÕES SIMBÓLICAS ENTRE LOBISTAS E DEPUTADOS FEDERAIS	74
3.1 – Experimentos com elites políticas: uma análise da literatura	76
3.2 – Desenho experimental: metodologia e hipóteses	81
3.2.1 – Protocolo do experimento	88
3.4 – Resultados e discussão	91
3.5 – Considerações finais	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

APÊNDICES

APÊNDICE A – Carta-convite enviada às/aos deputados/as federais via <i>e-mail</i> , com referência à Universidade de Brasília (UnB)	120
APÊNDICE B – Carta-convite enviada às/aos deputados/as federais via <i>e-mail</i> , com referência ao Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)	121
APÊNDICE C – Lembrete enviado às/aos deputados/as federais via <i>e-mail</i> , com referência à Universidade de Brasília (UnB)	122
APÊNDICE D – Lembrete enviado às/aos deputados/as federais via <i>e-mail</i> , com referência ao Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)	123
APÊNDICE E – Espelho do questionário enviado aos deputados federais, via <i>e-mail</i>	124
APÊNDICE F – Roteiro das entrevistas realizadas com lobistas e assessores parlamentares	128
APÊNDICE G – Termo de autorização e confidencialidade para a realização das entrevistas.....	129
APÊNDICE H – Resultados dos testes de hipóteses utilizando <i>randomization inference</i>	130

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre grupos de interesse ganham cada vez mais força no cenário internacional, sob a premissa de colocar em jogo o princípio democrático da igualdade entre os cidadãos, em relação à sua participação na política (CLAWSON *et al.*, 1998). A interferência dos interesses privados e corporativistas nas agendas de governo, bem como os mecanismos utilizados para influenciarem as políticas públicas, vem se tornando um tema cada vez mais sensível para a Ciência Política contemporânea.

Nos Estados Unidos, berço do liberal-pluralismo, a temática do *lobby*¹ encontrou um terreno fértil para seu desenvolvimento. O país institucionalizou a atividade através da *Federal Regulation of Lobbying Act*, lei promulgada em 1946, atualizada pelo *Lobbying Disclosure Act* (LDA) em 1995 e posteriormente em 2007, pelo *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA). De acordo com sua própria ementa, trata-se de “um ato para assegurar a divulgação de atividades de *lobby* para influenciar o Governo Federal, entre outros fins”².

No Brasil, o Legislativo passou a ser objeto de estudos mais robustos após a redemocratização (SANTOS L., 2007). Dentre as temáticas que ganharam visibilidade, estão as atividades dos grupos de influência e de pressão, propiciada pela crescente abertura e transparência que o processo de tomada de decisões veio adquirindo. Apesar da existência de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que visam à regulamentação do *lobby*, a atividade não é regida por lei no Brasil. Porém, a Constituição Federal (CF) de 1988 dá guarida a essa prática em seus dispositivos³, o que leva ao entendimento de que regime constitucional vigente no Brasil pressupõe o

¹ O termo *lobby*, originário da língua inglesa, tem seu significado denotativo enquanto saguão ou sala de espera, local da *House of Commons* (Reino Unido) onde as pessoas ficavam em busca de autoridades ou políticos no intuito de influenciá-los. O primeiro uso do termo é datado de 1820 (ORNSTEIN; ELDER, 1978).

² Original do inglês: “*An act to provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes*”. Fonte: sítio virtual do *The Lobbying Disclosure Act*, página da U.S. House of Representatives: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>. Acesso em 09/06/2015.

³ A CF/88 inclui menção expressa ao pluralismo político e outros aspectos a ele relacionados, como verificável em Preâmbulo; Art. 1º, V; a título de exemplo.

lobby como um instrumento imprescindível para a prática democrática e para a transparência⁴.

Apesar de robustos, são pontuais os estudos que tratam da temática do *lobby* no Congresso Nacional brasileiro. De acordo com Figueiredo Filho (2009), os trabalhos em âmbito de Brasil procuram responder a duas questões: como e em que medida as doações de campanha influenciam as decisões dos congressistas; e como e em que medida as atividades de *lobby* influenciam as ações dos parlamentares.

Tal como afirmado por Machado (2016), a redemocratização ampliou a capacidade dos grupos de influência de interferirem no processo de tomada de decisões públicas, mas a produção acadêmica que trata da temática, ainda tímida, não acompanhou tal avanço. Os trabalhos de Mancuso (2004); Gozetto (2009) e Santos M. (2014a; 2014b) são pioneiros no estudo da influência do empresariado atuando não somente enquanto financiadores de campanha, mas também enquanto grupos de *lobby* nas tomadas de decisão do Congresso Nacional.

No tocante ao financiamento de campanhas, verificou-se que os empresários agem como se estivessem em um mercado acionário, pulverizando suas doações de campanha entre uma ampla gama de parlamentares, para assim, assegurarem um possível retorno deste investimento, em forma de atuação parlamentar (MACHADO, 2013; SAMUELS, 2001; SPECK, 2012). A prática do *lobby*, dessa forma, é vista como uma garantia de que os objetivos do empresariado em influenciar a elaboração de políticas públicas serão alcançados, levando em conta que este também agiu enquanto financiador de campanha.

O ato de influenciar uma decisão pública, mediado por interesses particulares ou classistas, porém, está longe de estar esgotado no debate brasileiro. Embora existam trabalhos de grande relevância, como os supracitados, a agenda de pesquisa, mesmo que extensa, continua incipiente, no tocante às condições de influência defendidas por Sabato (1985); Evans (1988) e Figueiredo Filho (2009): quando o grupo de interesse,

⁴ Extraído da série *Pensando o Direito* (nº. 08/2009), publicação do Ministério da Justiça em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, cuja edição trata do tema “Grupos de interesse (*lobby*)”.

Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/08pensando_direito.pdf. Acesso em 17/01/2020.

além de fazer contribuições de campanha, também faz *lobby*. Embora amplamente mencionado e, por muitas vezes, compreendido de forma pejorativa, o *lobby* ainda não se tornou um robusto objeto acadêmico na perspectiva brasileira (VIANNA, 1994), ainda mais sob o atual cenário, em que não mais é possível balizar as ações do *lobby* pelo financiamento de campanhas de origem empresarial, tendo em vista a sua vedação legal, que será pormenorizada adiante.

Tendo isso em vista, o intuito deste estudo é verificar se, em um cenário menos monetizado, entidades com diferentes reputações geram relações de deferência e gratidão distintas em relação à classe política, implicando em acesso diferenciado a esses grupos e, desse modo, pervertendo o princípio da equidade democrática, fonte de preocupação e motivação da literatura sobre *lobby* e financiamento de campanhas. Para além do dinheiro, quais outros elementos passam a ser relevantes nessas relações? Mais especificamente, a proposta deste estudo é aferir se parlamentares dão mais atenção, são mais deferentes a instituições com reputações e relacionamento continuado com a classe política, para quem devem algo, mesmo que simbólico.

A literatura pertinente suscita uma série de questionamentos sobre a temática, apresentadas, ao longo deste capítulo, de forma a elucidar a problemática acerca do objeto de estudo: qual a relação, portanto, entre *lobby* e comportamento parlamentar? Quais são as estratégias e mecanismos utilizados pelos lobistas para a persecução de seus objetivos junto aos legisladores? Grande parte da literatura sobre *lobby*, principalmente a estadunidense, sugere que a contribuição financeira dos *big donors*⁵ para as campanhas eleitorais dos legisladores é um dos mecanismos utilizados para se ter acesso ao parlamentar. Alguns autores, porém, defendem que o acesso é somente o primeiro passo e que existem diferentes maneiras de garanti-lo que não envolvem contribuições de campanha (BINDERKRANTZ, 2005; DRUTMAN, 2015; WRIGHT, 2003; ROZELL *et al.*, 2012). Existe, porém, uma vertente que adota uma perspectiva mais sensível: que as contribuições de campanha devem ser entendidas enquanto um tipo particular de presente, não de suborno, que tem por intuito criar um sentimento de reciprocidade e obrigação de retribuição (CLAWSON *et al.*, 1998), ou seja, uma dívida que estabelece um elo entre o legislador e o ramo que o agraciou.

⁵ Termo utilizado por Santos R. (2012) para se referir aos financiadores de campanha de origem industrial, tendo em vista o grande volume de contribuições de campanha despendido por este ramo.

Independente da nomenclatura, as contribuições de campanha abrem espaço para o acesso do grupo de interesse junto ao legislador. Nessa mesma perspectiva, é possível encaixar os eventos de *fundraising*⁶ para as campanhas como um mecanismo para se estabelecer conexões e estreitar laços com os parlamentares. Para Clawson *et. al* (1998), esses presentes podem criar relações sociais mais densas e duradouras que as próprias transações de mercado a que os empresários financiadores estão acostumados, baseados na premissa de que ambas as partes são interessadas e que sua relação de troca é estabelecida de acordo com o que cada um pode oferecer: dinheiro da parte das corporações, favores por parte dos políticos (*Idem*, 1998; DRUTMAN, 2015). Torna-se, assim, um modelo de vantagens recíprocas (CARAZZA, 2018): os *big donors* angariam apoio para as suas pautas, por conta do financiamento destinado a um determinado parlamentar, enquanto estes são recompensados com o financiamento de suas campanhas.

Outra vertente explora mais a fundo os métodos de ação dos grupos de interesse junto aos legisladores, ou seja, de que maneira o *lobby* influencia na determinação dos resultados políticos nas casas congressuais (SANTOS M., 2014a; McKAY, 2018a; 2018b). Sob essa ótica, os *big donors* não somente financiam campanhas, mas também se apropriam de demais estratégias de ação, como manter uma linha direta com os legisladores, a fim de promoverem seus objetivos políticos (FRANCIA *et al.*, 2003). Em grande parte dos casos, o financiamento conferido a um parlamentar pode tornar o caminho mais fácil para um lobista garantir esse acesso.

Após vinte anos de vigência sob a influência das doações empresariais (SPECK, 2016), a participação financeira de Pessoas Jurídicas enquanto financiadoras de campanha foi contestada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que culminou na vedação dos *big donors* no processo eleitoral. A decisão, expressa por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650 em setembro de 2015 e, posteriormente, pela Lei nº 13.165, de 2015⁷, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de Pessoas Jurídicas às campanhas eleitorais.

⁶ *Arrecadação de fundos*, em tradução livre do inglês.

⁷ A Lei nº 13.165, de 2015, denominada Minirreforma Eleitoral, promoveu alterações nas Leis nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições); Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e na Lei nº 4.737, de 1965 (Código Eleitoral). Dentre as modificações, está a proibição do financiamento de campanhas por Pessoas

Ainda em setembro do mesmo ano, entrou em vigor a Lei 13.165, de 2015, fruto da influência das decisões do STF na questão da participação do setor privado no financiamento de campanhas eleitorais. Dentre outras questões que tocam à reforma eleitoral, a lei altera dispositivos legais visando à redução dos custos das campanhas e, conseqüentemente, uma maior paridade entre os candidatos na disputa. As mudanças introduzidas pela referida lei “são as mais abrangentes no sistema de financiamento, desde a modificação das regras de competição política entre 2003 e 2007” (SPECK, 2016).

Com o advento da Lei nº 13.165, de 2015, que muda a atuação e os incentivos do empresariado no jogo político, é possível levantar os seguintes questionamentos, que tangenciam as perguntas norteadoras deste estudo: Quais serão os incentivos que os parlamentares terão para agir de acordo com a sinalização dos grupos de *lobby*, em uma dada proposição de interesse prioritário deste segmento? Com a impossibilidade do financiamento de campanhas por parte das Pessoas Jurídicas, qual será a moeda de troca que o empresariado terá que usar para ter acesso ao parlamentar em uma dada proposição?

Sem uma alternativa legal para suprir a lacuna financeira deixada pelo fim do financiamento por parte das pessoas jurídicas, o Congresso Nacional se mobilizou para criar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que culminou na Lei 13.487, de 2017, complementada pela Lei 13.488, de 2017, que incluem artigos na Lei das Eleições. Trata-se de uma modalidade de financiamento de campanhas com recursos públicos, disponibilizados pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Nas eleições de 2018, R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais) foram destinados ao custeio das campanhas eleitorais daquele pleito⁸. Os valores das cotas que são transferidas a cada partido político são definidos com base em critérios estabelecidos pela Lei das Eleições e em resoluções específicas emanadas pelo TSE. É

Jurídicas, corroborando a decisão do STF sobre a inconstitucionalidade das doações originárias deste segmento.

⁸ Fonte: sítio virtual do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em área reservada às prestações de contas das Eleições 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em 29/11/2019.

interessante ressaltar que, além do FEFC, o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário, também se configura como uma importante fonte de recursos públicos para custeio das campanhas eleitorais no Brasil.

As eleições de 2018 trouxeram aos concorrentes ao pleito a experiência do *crowdfunding* eleitoral, estando habilitados a doar apenas de pessoas físicas devidamente identificadas através de seu Cadastro de Pessoa Física (CPF). O financiamento coletivo de campanhas eleitorais possibilitou a angariação de recursos antes mesmo da efetivação das candidaturas dos concorrentes, podendo o pleiteante somente ter acesso ao recurso se viesse a se tornar efetivamente candidato. Apesar de a legislação eleitoral, na forma do Art. 23, §1º da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), permitir que pessoas físicas doem até 10% (dez por cento) de seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, ainda não existe, no Brasil, a cultura de arrecadação de fundos para campanhas eleitorais, nem a cultura da doação espontânea aos candidatos e partidos por parte do eleitorado, como existe, por exemplo, nos Estados Unidos, através dos *Political Action Committees* (PACs)⁹.

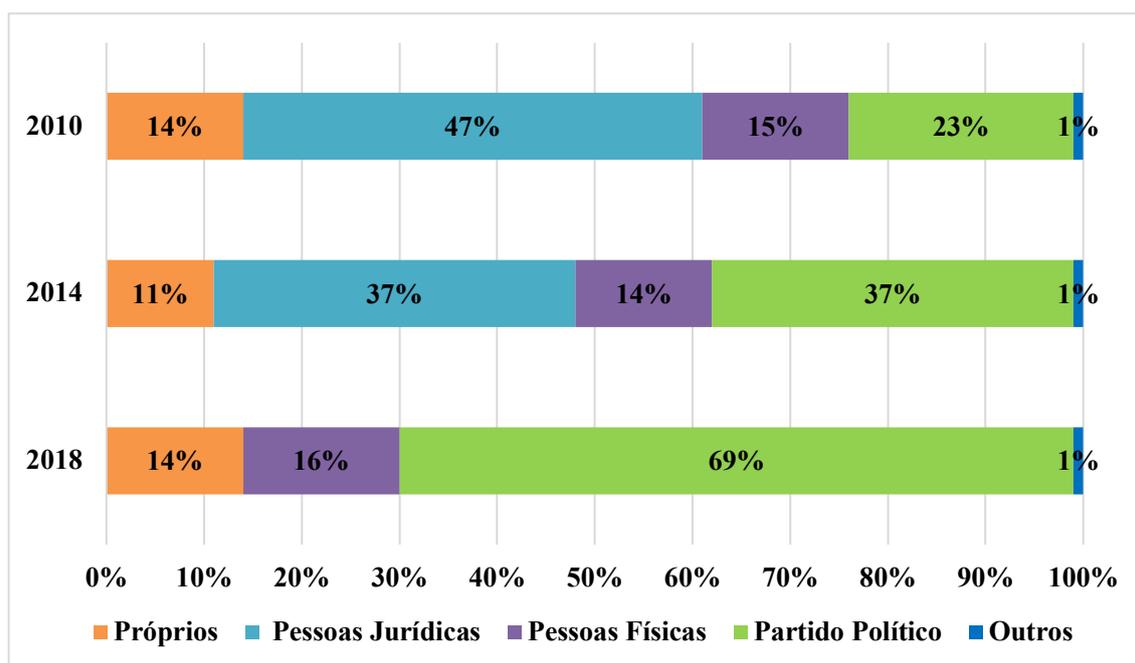
O gráfico da Figura 1, elaborado a partir de dados do TSE pelo Cepesp/FGV (2019), expõe o percentual total do montante arrecadado por todas as candidaturas aos pleitos de 2010, 2014 e 2018¹⁰, de acordo com a origem do recurso. Nota-se, diante desse comparativo, a o baixo estímulo do eleitorado brasileiro em fazer doações eleitorais para candidatos. Doações originárias de Pessoas Físicas se mantiveram praticamente constantes durante os pleitos em análise, assim como os recursos próprios. No pleito de 2018, as doações pela internet e os recursos de financiamento coletivo equivalem, respectivamente, a 0,21% e 0,78% do total de recursos oriundos de Pessoas

⁹ PAC, de acordo com a definição original do sítio virtual do OpenSecrets.org: “A popular term for a political committee organized for the purpose of raising and spending money to elect and defeat candidates. Most PACs represent business, labor or ideological interests. The PAC’s money came from voluntary contributions from union members rather than union treasuries [...]. Although commonly called PACs, federal election law refers to these accounts as ‘separate segregated funds’ because money contributed to a PAC is kept in a bank account separate from the general corporate or union treasury.” Disponível em <https://www.opensecrets.org/pacs/pacfaq.php>. Acesso em 29/11/2019.

¹⁰ O gráfico elaborado pelo Cepesp/FGV traz, adicionalmente, informações sobre o pleito de 2006. Para os fins a que esta análise se destina, optou-se pela não utilização do referido dado.

Físicas¹¹. Ao mesmo tempo, destaca-se o volume de recursos oriundos de Pessoas Jurídicas nas eleições de 2010 e 2014, quando da vigência do financiamento por esse tipo de doador. Em 2018, já com a vedação às doações privadas, os recursos originários de partidos políticos ganham destaque como a principal fonte de recursos deste pleito, fazendo com que este seja financiado majoritariamente por dinheiro público. Além do aumento dos recursos do Fundo Partidário, o crescimento desta fonte de recursos pode ser explicado pela doação indireta das empresas, que optam por enviar recursos aos partidos, que posteriormente os repassam aos candidatos (Cepesp/FGV, 2019).

Figura 1 – Evolução do total das receitas eleitorais por origem do recurso



Fonte: Cepesp/FGV (2019), com dados do TSE.

Tem-se, portanto, um cenário onde as práticas de campanha permanecem as mesmas, com um aumento no montante de bens estimáveis em dinheiro e com a retirada dos principais financiadores do cenário: *os big donors* (SANTOS R., 2012), o que significa, em tese, menos dinheiro privado em jogo. A necessidade do empresariado, enquanto grupo de interesse, de garantir acesso ao parlamentar para a discussão das demandas de seu segmento, por outro lado, permanece inalterada.

¹¹ Fonte: sítio virtual do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 30/11/2019.

Os estudos supracitados corroboram o fato de que a ação do *lobby* é dependente da agenda configurada pelo governo: só é possível agir em concordância ou em discordância com o que está sendo debatido nas casas legislativas. Porém, as estratégias utilizadas pelos lobistas para a persecução de seus objetivos são bastante diversificadas, dependentes do cenário político e dos interesses em jogo. Apesar de diversas, para Wright (2003) e Rozell *et al.* (2012) são um misto de duas estratégias básicas: uma estratégia eleitoral, que é uma tentativa de aumentar o número de candidatos que se coadunam com a ideia do grupo de interesse, geralmente utilizada por sindicatos e movimentos sociais organizados; e uma estratégia legislativa, que se utiliza das estratégias eleitorais para reforçar as atividades dos lobistas na busca de acesso ao parlamentar, mais utilizada por grupos empresariais e associações profissionais.

Antes da edição da referida lei, os estudos sobre financiamento de campanhas eleitorais se preocupavam, primordialmente, em aferir se o dinheiro destinado à campanha de um parlamentar poderia impactar o seu comportamento congressional. Mais precisamente, trabalhos como o de Santos M. *et al.* (2015) e Machado (2016) se preocuparam em aferir se o financiamento de campanhas oriundo da indústria foi capaz de balizar o comportamento dos deputados federais em temas que são de interesse do setor, sinalizados, para tanto, pela Agenda Legislativa da Indústria, publicada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

É necessário ter em mente que as ações dos lobistas, diferentemente das ações dos parlamentares, são, de certo modo, mais intangíveis. Assim sendo, um ponto crucial, levantado por Drutman (2015), precisa ser levado em conta: o empresariado e as entidades de classe têm muitas razões para se engajar na política e buscam uma ampla gama de resultados políticos. Mas como eles decidem quais são seus interesses? Como eles sabem do que precisam? As questões sobre a definição de interesses políticos e estratégias de atuação, bem como outros pontos que podem afetar a forma como os lobistas atuam, serão exploradas no capítulo dedicado às entrevistas com os lobistas que atuam em Brasília, conforme a abordagem feita por Bauer *et al.* (2007) e Drutman (2015) na condução de entrevistas com associações industriais e escritórios de *lobbying* que atuam junto ao Congresso estadunidense.

Mesmo com as recentes alterações na legislação eleitoral, na tentativa de diminuir o impacto do dinheiro nas eleições e a dependência dos parlamentares aos seus

financiadores de campanhas, a necessidade de dinheiro para a mobilização das campanhas permanece inalterada. Por um lado, estudos como o de Mancuso *et al.* (2016) constataram que candidatos empresários eram mais dependentes de recursos corporativos do que outros candidatos, o que pode ser um indicador, também, neste cenário sem o financiamento de campanhas de origem empresarial, da fidelidade deste perfil de parlamentar às iniciativas do setor, uma vez que ele é do ramo.

Nesse sentido, este estudo pretende aferir como os lobistas atuam no Congresso Nacional, com a proibição do financiamento de campanhas por Pessoas Jurídicas: quais as estratégias e formas de interação são utilizadas para defenderem suas agendas; aferir como a Lei nº 13.165, de 2015, que vetou a participação das Pessoas Jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais, mudou o comportamento do parlamentar; e como essa mudança da lei impactou no *modus operandi* das entidades de classe e dos escritórios que prestam consultoria política e parlamentar, sediados em Brasília, que atuam na defesa de interesses junto à Câmara dos Deputados. A escolha dos deputados federais como objeto de análise justifica-se pelo fato destes serem recorrentemente objeto de reformas políticas e eleitorais. O capital financeiro ainda possui peso na relação entre lobistas, outrora *big donors*, e parlamentares?

A reputação das entidades é, aqui, entendida como um fator de ordem conjuntural, burilada a partir das impressões e opiniões que o público de um determinado contexto possui acerca das práticas e ações empreendidas por um determinado agente social ou político. Em sua acepção mais ampla, também é interpretada enquanto prestígio ou notoriedade. Trata-se, portanto, da imagem que determinada organização consegue transmitir acerca de sua atuação junto aos parlamentares e, principalmente, como essa reputação pode ser interpretada como sinônimo de poder e influência (CARPENTER, 2010).

A deferência política, transmutada para o contexto de relações congressuais, não se configura, para os fins a que este estudo se destina, enquanto uma relação de subjugação, como em Pocock (1976), mas principalmente de respeito construído através de atitudes, comportamentos e pautado, principalmente, pela reputação do agente. Nas relações humanas, a deferência existe, inclusive, nas relações não-diretas, ou seja, com quem não se mantém uma relação continuada.

A gratidão, por outro lado, pressupõe uma troca não-material, simbólica, entre dois agentes que possuem vínculo direto. Tais atitudes, em uma situação de relação continuada, culminam em um relacionamento pautado pelo respeito, reconhecimento, reciprocidade social e política e, principalmente, responsividade, interpretada, aqui, enquanto sinônimo de uma relação não-verticalizada. Fruto dos laços oriundos da relação continuada entre agentes públicos, como no caso de lobistas e parlamentares, a gratidão política é, aqui, interpretada enquanto o reconhecimento da necessidade de reciprocidade a uma determinada ação ou atitude despendidas por um agente político (HEWITT, 1924; WALKER, 1988 *apud* KLOSKO, 1989). Dessa forma, é uma relação mais estreita que a deferência, uma vez que envolve variáveis como a lealdade, cumplicidade, fidelidade e, principalmente, reciprocidade para com aqueles que já fizeram algo em benefício a uma causa de um agente político, defendem as mesmas causas ou, de certa forma, cooperam com o pleito de um determinado parlamentar, como no caso em estudo¹².

Para responder aos questionamentos norteadores deste estudo, atinentes ao valor da deferência nas relações congressuais, duas categorias foram criadas para caracterizar as ações dos lobistas quando da persecução de seus interesses junto a um parlamentar, que serão exploradas em momentos diferentes. As categorias têm por base a intensidade das tarefas (*task intensity*) propostas aos lobistas e aos parlamentares, relativas ao tempo despendido na atividade e ao esforço organizacional demandado para a sua realização. As tarefas de alta intensidade (*high intensity tasks*) são aquelas que demandam dos lobistas acesso e intervenção mais direta junto ao parlamentar ou ao seu *staff*, nas diferentes arenas de atuação detectadas por estes dentro da Câmara dos Deputados. Já as tarefas de baixa intensidade (*low intensity tasks*) referem-se às tarefas cujo dispêndio de tempo e esforço para sua realização são menores, uma vez que não demandam interação presencial, como a requisição de informações via *e-mail*.

A fim de perseguir esse propósito, a presente tese foi dividida em três capítulos. Ao primeiro, coube elucidar as definições que a literatura, especialmente a brasileira, atribui ao sistema de representação de interesses organizados, bem como as diferentes terminologias que são utilizadas para caracterizar a atividade do *lobbying*,

¹² É interessante ressaltar que a escassa literatura que explora os conceitos de deferência e gratidão política o faz a partir de uma perspectiva histórico-sociológica. Por se tratar de literaturas extemporâneas, os conceitos foram, no presente estudo, adaptados à realidade política de seu objeto.

procedendo-se à defesa do uso da terminologia *lobby* e suas derivações frente às expressões paliativas comumente utilizadas para se referir à atividade.

O segundo capítulo, de natureza exploratória e descritiva, analisa o universo do *lobbying* que é pautado por tarefas de alta intensidade (*high intensity tasks*), através de entrevistas semiestruturadas realizadas com lobistas que atuam na Câmara dos Deputados, a fim de aferir, além do seu *modus operandi*, suas impressões sobre o impacto do fim do financiamento de campanhas por empresas nas relações congressuais entre parlamentares e lobistas representantes do segmento empresarial. Adicionalmente, procedeu-se à análise lexical das narrativas dos entrevistados com o auxílio do *software IRaMuTeQ*, a fim de argumentar que, mesmo atuando em arenas políticas, o vocabulário dos lobistas é, predominantemente, do *métier* empresarial.

O terceiro capítulo busca aferir a eficácia do *lobby* de baixa intensidade (*low intensity tasks*), através de um experimento embutido em *survey*, realizado com os 513 (quinhentos e treze) deputados federais da 56ª Legislatura, a fim de teorizar sobre as dificuldades das tarefas que são requeridas aos políticos e os incentivos que estes possuem para realizá-las em um cenário em que o capital financeiro perde força para o capital simbólico nas relações entre lobistas e parlamentares. Para tanto, 03 (três) hipóteses foram elaboradas, a fim de se explorar a eficácia do *lobby* em tarefas de baixa intensidade em um cenário no qual variáveis como reputação e deferência a entidades que possuem relacionamento continuado com parlamentares podem ser mais relevantes que dinheiro, vistas como incentivos comutativos para a realização da tarefa solicitada pelo lobista aos parlamentares. Para a realização do capítulo experimental, este estudo contou com o apoio do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), entidade referência em atuação e articulação política junto ao Congresso Nacional.

Intenta-se, através do segundo e terceiro capítulos, estudar o *lobby* pelo olhar dos lobistas e dos deputados federais, utilizando-se, para tal, uma abordagem multimétodos para explorar essas duas esferas e chegar a conclusões mais abrangentes sobre o fenômeno. Os capítulos, embora formulados de maneira dissociada, são concatenados. Ao final, as considerações finais gerais sintetizam os principais achados empíricos, além de discutir os resultados à luz da pergunta de pesquisa norteadora deste estudo e apontar os desafios que a literatura sobre *lobby* terá de enfrentar diante da nova

realidade que se descortina no Legislativo, no que diz respeito à dinâmica de relacionamento entre lobistas e parlamentares.

Apresenta-se, desse modo, a contribuição teórica que o presente estudo propõe, uma vez que se trata de uma vertente ainda inexplorada pela literatura que estuda a relação entre grupos de interesse e Legislativo no Brasil, tanto na abordagem teórica, quanto nos métodos propostos. Dessa forma, o presente estudo visa dar ênfase a uma perspectiva mais fidedigna sobre a realidade da atuação do *lobbying* no Brasil e aferir os níveis de impacto dessa atividade junto aos formuladores de políticas públicas. Pretende-se, assim, apresentar uma abordagem atualizada sobre o estudo da relação entre *lobby* e comportamento parlamentar no Brasil, para além da questão do dinheiro, trazendo um aspecto inovador a essa discussão.

1 – O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES ORGANIZADOS NO BRASIL

O estudo da atuação de grupos de interesse é um tema consolidado nos Estados Unidos e em outros países, como Canadá, Alemanha e a própria União Europeia, pioneiros na regulamentação do *lobby* (CHARI *et al.*, 2010). O que realmente está longe de ser consolidado é o estudo da atividade de *lobby* no Brasil. Na literatura brasileira, o que se encontra sobre a temática são compêndios historiográficos sobre legislação eleitoral ou fatos anedóticos reportados pela mídia jornalística (FIGUEIREDO FILHO, 2009), geralmente retratando uma imagem maculada do *lobby*, enquanto sinônimo de corrupção.

São escassos os estudos que tentam entender, de forma sistemática e com rigor metodológico, de que maneira os grupos de interesse conseguem influenciar as decisões no âmbito do Congresso Nacional Brasileiro. Quando a variável financiamento de campanhas entra na análise, embora sejam agendas coincidentes, ainda há a problemática do acesso aos dados e de confiabilidade e verificabilidade dos mesmos. Nas palavras de Vianna (1994), “apesar de mencionado com muita frequência, o *lobbying* não alcançou ainda o estatuto de objeto acadêmico, ocupando um lugar rarefeito nas ponderações dos especialistas”.

Ao entrar em contato com a bibliografia, portanto, é interessante notar que nem mesmo a utilização dos termos *lobby*, grupo de pressão e grupo de interesse se dá de maneira equânime, ganhando uma nova definição em diferentes autores ou tratados enquanto sinônimos. Para tanto, é necessário definir a abrangência de cada termo, uma vez que fazem parte do mesmo arcabouço temático, mas apresentam diferenças tênues, vitais para o presente estudo.

Os grupos de interesse seriam responsáveis por “todas as interações mediante as quais os indivíduos e os grupos privados que não têm autoridade governamental procuram influenciar as políticas, juntamente com as interações de funcionários governamentais que influenciam o processo decisório e que ultrapassam claramente o uso direto de sua autoridade” (LINDBLUM, 1981). Os grupos de pressão, por outro lado, ao contrário dos partidos políticos, que atuam de forma semelhante, não almejam chegar ao poder, mas defendem seus pontos de vista e as mudanças favoráveis a seus

interesses. Além disso, não possuem como meta alterar estruturas de governo, uma vez que seus objetivos devem ser consoantes à agenda governamental (FARHAT, 2007).

A atividade do *lobby*, por sua vez, estaria enquadrada como um subconjunto dos grupos de pressão, podendo ser caracterizada enquanto um esforço mais direto, via contato pessoal, para influenciar formuladores de políticas públicas. De acordo com Santos L. (2007), a atividade do *lobby* é exercida por “grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência”. Em definições mais restritas, *lobby* é “a defesa de interesses junto a membros do poder público que tomam decisões” (MANCUSO; GOZETTO, 2011), um esforço para influenciar o processo de formulação de políticas públicas (BAUMGARTNER; LEECH, 1998) e uma atividade projetada para afetar o que o governo faz (NOWNES, 2006).

No Brasil, o *lobby* pode ser classificado, segundo Oliveira (2005), de acordo com quatro vertentes, caracterizadas pelo tipo de agremiação que o exerce e os interesses que os motivam, a saber: *lobby* público, exercido pelas assessorias parlamentares de órgãos públicos, tais como ministérios e agências reguladoras; *lobby* institucional, exercido pelo departamento de relações governamentais/institucionais das empresas; *lobby* privado, exercido pelos escritórios de consultoria e advocacia que prestam assessoramento parlamentar; e o *lobby* classista, exercido por entidades sindicais ou de classe, como associações e confederações. Este se caracteriza pela busca de influência junto aos formuladores de políticas públicas, a fim de defender os interesses da classe, geralmente os prioritários, majoritários e, principalmente, consensuais.

Em uma atualização da classificação anterior, Gozetto e Thomas (2014) classificam os grupos de *lobbying* que atuam no Brasil dentro de seis tipologias: *lobby* do setor privado; *lobby* trabalhista tradicional e profissional (sindicatos); *lobby* de empresas privadas e de escritórios de consultoria política; *lobby* de elites políticas e grupos de poder tradicionais; *lobby* de órgãos públicos nacionais e subnacionais; e *lobby* por grupos de interesses difusos¹³. A releitura das tipologias apresentadas em

¹³ Tradução livre a partir da classificação original em inglês: *Private Sector Lobbying; Traditional and Professional Labor Lobbying; Private Lobbying and Political Consulting Firms; Political Elites and Traditional Power Groups; National Government Agency and State and Local Lobbying; Lobbying by New and Outsider Interests and Interest Groups.*

publicação anterior foi definida com base nas estratégias tipicamente utilizadas pelos grupos de interesse na persecução de seus objetivos junto aos tomadores de decisão. Embora as classificações possuam linhas tênues que as distinguem, podendo um grupo se encaixar ao mesmo tempo em várias das tipologias apresentadas, dois novos atores aparecem nessa classificação: o *lobby* das elites políticas e de grupos tradicionais, e dos grupos de interesses difusos, tais como movimentos religiosos, ambientais; de direitos humanos e das minorias, como movimentos de mulheres, negros e homossexuais. É importante ressaltar que, apesar de não entrar no escopo deste estudo, o *lobby* realizado pelos grupos de interesses difusos, embora estes denominem-no *advocacy*¹⁴, é baseado em valores simbólicos e relações interpessoais, conceitos abordados neste estudo, uma vez que grande parte deles não contam com um amparo institucional, quiçá financeiro, para a articulação, mobilização e comunicação de seus interesses.

Embora não presente na classificação dos autores supracitados, o recente fenômeno do *revolving door lobbying* na política brasileira pode se enquadrar enquanto *lobby* das elites políticas. Largamente estudado pela literatura que se dedica ao Congresso estadunidense, o *revolving door lobbying* funciona basicamente como uma porta giratória: alça lobistas a cargos políticos e funcionários do governo ou políticos, principalmente quando não se reelegem, a se tornarem lobistas (LAPIRA; THOMAS, 2017). Essa alternância entre cargos públicos e privados ainda não é um fenômeno explorado pela literatura brasileira, apesar de ser público e crescente o fato de políticos estarem à frente de escritórios de consultoria política que atuam em Brasília¹⁵.

Sob a ótica dos grupos de interesse, a relação entre agentes políticos e grupos de *lobby* tem como propósito “influir sobre políticas com o objetivo de gerar valor para

¹⁴ O subcapítulo 1.1 é destinado ao debate do termo *lobby* e suas derivações.

¹⁵ Um forte exemplo desse fenômeno é o ex-senador Romero Jucá. Com expertise política adquirida ao longo dos seus anos de mandato e por ser um nome conhecido no cenário político nacional, o fácil acesso do ex-senador às dependências do Congresso Nacional não tem agradado a alguns parlamentares, que o acusam de usar a sua reputação para fazer *lobbying* privilegiado. Durante reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, o senador Telmário Mota (PROS/RR) pediu a palavra ao presidente da comissão para expor a sua indignação com a presença de Romero Jucá na comissão, sentado em lugar reservado aos senadores. Caracterizou o ex-senador como lobista, ladrão e envolvido com corrupção.

Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/voce-ladrao-diz-senador-romero-juca-23938792>. Acesso em 30/11/2019.

a sociedade e trazer mais competitividade para as empresas.” (SELIGMAN; MELLO, 2018). Em outras palavras, para além de dar uma roupagem pública para um interesse que é, prioritariamente, privado, a intenção dos lobistas é a construção de um novo cenário normativo, agindo, junto aos parlamentares, de maneira proativa (antecipando a ação) ou reativa (visando barrar a ação já em execução). A equipe de relações governamentais, segundo Seligman e Mello (2018) trata seu ofício como uma área de negócios, traçando metas, estratégias e resultados esperados para cada ação, o que é compreensível quando tal argumento é contrastado com a análise conduzida por Drutman (2015), que defende que os empresários não são esclarecidos sobre política. Segundo o autor, se o empresariado soubesse fazer política, não seria necessário que as empresas formassem equipes de relações governamentais ou haveria menos oportunidades para os lobistas tirarem proveito de qualquer potencial assimetria de informação. A atividade de *lobbying*, nesse sentido, pode ser interpretada como o resultado desta estratégia de pensar sob a lógica empresarial: comunicar suas intenções com foco no objetivo (BAUER *et al.*, 2007; DRUTMAN 2015; SELIGMAN; MELLO, 2018).

1.1 – As diferentes acepções do termo *lobby* e suas derivações: uma análise da literatura

As expressões paliativas utilizadas para fazer referência a grupos de *lobby*, como relações governamentais (RelGov), relações institucionais ou relações institucionais e governamentais (RIG)¹⁶ são recorrentemente veiculadas pela literatura

¹⁶ Nem mesmo a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG) apresenta um consenso quanto ao uso das terminologias. No sítio virtual da associação, a atividade é caracterizada enquanto Relações Governamentais (RelGov). Em uma cartilha publicada sobre a atividade, a denominação de Relações Institucionais e Governamentais (RIG). De acordo com a descrição constante no sítio virtual, “a atividade de Relações Governamentais é aquela por meio da qual os atores sociais e econômicos impactados por proposições legislativas (Parlamento) ou por políticas públicas (Executivo) fazem chegar aos tomadores de decisão política a sua visão sobre a matéria, com o intuito de (i) mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais; (ii) oferecer modelo mais equilibrado; (iii) apresentar sugestões pontuais para o melhoramento da proposição; (iv) apresentar fatos, dados e informações importantes para a melhor compreensão do universo sobre o qual a medida terá impacto, de modo a que o tomador de decisão pondere mais elementos na formulação de proposição legislativa ou política pública; (v) alertar para inconstitucionalidades, injuridicidades (inadequação ao ordenamento jurídico vigente), e má técnica legislativa.” Na cartilha, por outro lado, dá-se um complemento a essa mesma descrição, renomeando-a: “A atividade de Relações Institucionais e Governamentais (RIG), em linha com a definição na CBO – Classificação Brasileira de Ocupações, do Ministério do Trabalho e Emprego, trata

que estuda a atividade no Brasil, bem como priorizadas pelos profissionais que exercem tal ofício. Não obstante, a literatura não apresenta um consenso na utilização destes termos e suas derivações, como citado alhures. É possível perceber, especialmente nas entrevistas realizadas com os lobistas para este estudo, que a utilização das terminologias como relações governamentais, relações institucionais, relações institucionais e governamentais, *public affairs*, *lobby* e *advocacy*¹⁷ são tratados de maneira fluida dentro do grande escopo do sistema de representação de interesses no Brasil, muitas vezes utilizadas como paliativos ao termo *lobby*. Ademais, o próprio Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, traz, em sua ementa, a referência ao *lobby*, em detrimento a “relações institucionais e governamentais”, conforme traz a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho, que conferiu *status* profissional aos lobistas. Interessante ressaltar que, quando publicam estudos em perspectiva comparada, especialmente à realidade estadunidense, autores brasileiros utilizam o termo *lobby*, o que não acontece quando publicam em português.

A falta de consenso sobre as diversas terminologias que são utilizadas para definir o ato de perseguir e defender interesses junto aos tomadores de decisão da esfera pública faz com que seja necessário definir conceitos, ainda mais quando não existe, a

da atuação no processo de decisão política, da participação na formulação de políticas públicas, da elaboração e estabelecimento de estratégias de relações governamentais, da análise dos riscos regulatórios ou normativos e da defesa dos interesses daqueles representados nesses processos. Além disso, as relações institucionais também são realizadas no âmbito privado, com a articulação de demandas e o desenvolvimento de projetos de setores, empresas, entidades do terceiro setor, instituições internacionais, entre outras.”

Fontes: Sítio virtual da ABRIG (<https://abrig.org.br/relacoes-governamentais>) e Cartilha de Relações Institucionais e Governamentais da ABRIG (https://abrig.org.br/wp-content/uploads/2018/07/Cartilha_ABRIG.pdf). Acesso em 28/02/2020.

¹⁷ Embora ainda pouco difundido no Brasil, a prática de *advocacy* é comumente relegada ao *lobbying* que é feito por Organizações Não Governamentais (ONGs) e grupos da sociedade civil organizada que lidam com causas sociais (interesses difusos), uma vez que o *advocacy* é definido como a mobilização de atores da sociedade civil em torno de uma causa ou problemática, que muitas vezes os afetam diretamente, para que, a partir da conscientização sobre a necessidade da ação, é feita a pressão junto aos tomadores de decisão. Essa é a definição que recorrentemente apareceu nas narrativas dos lobistas entrevistados para este estudo, uma vez que os grupos de interesses difusos não caracterizam sua atividade enquanto *lobby*, mas como *advocacy*, embora a atuação política desenvolvida junto aos parlamentares guarde semelhanças nas características. Um exemplo recente e bem-sucedido de *advocacy*, no sentido de mobilizar a sociedade civil em torno de uma causa coletiva, é o da empresa de transporte por aplicativo Uber, quando da votação do PL 28/2017, que visava, até então, inviabilizar o transporte por aplicativos no Brasil. Os resultados do *advocacy* feito pela Uber podem ser encontrados em: <https://www.uber.com/br/pt-br/lei-do-retrocesso>. Acesso em 30/11/2019.

exemplo dos Estados Unidos, uma definição legal sobre a terminologia a ser utilizada. Estabelecer um conceito, portanto, requer cuidados: ao mesmo tempo em que se pretende adotar uma concepção geral sobre o que se quer definir enquanto objeto de estudo, a fim de contemplar a atividade em toda a sua complexidade, tal definição necessita ser precisa o suficiente para conseguir distinguir o conceito de *lobby* das demais acepções sinônimas que são adotadas pela literatura.

A palavra *lobbyist*, do original em inglês, entrou em uso frequente em Washington D.C. em meados de 1830, como um termo pejorativo. Ao longo dos anos 90, nos Estados Unidos, o *lobbying* feito pelos grupos de interesse inspirou histórias envolvendo corrupção, suborno e conflitos monumentais de interesses (ORNSTEIN; ELDER, 1978). Particularmente no Brasil, o termo *lobby* é revestido de estigmas. Grande parte destes criados pela própria imprensa, ao classificar pessoas envolvidas em escândalos de corrupção sob o rótulo de lobista. O senso comum, desse modo, passou a perceber o profissional de *lobbying* como alguém que lida com práticas ilícitas. Por mais que o termo “relações institucionais e governamentais” seja igualmente pouco esclarecedor sobre o que é a atividade, a mácula carregada pelo termo *lobby* faz com que os profissionais desta área evitem utilizá-lo. Nas entrevistas realizadas com lobistas, a serem tratadas no Capítulo 2, foi-lhes perguntado se eles se consideravam lobistas e se possuem algum tipo de problema com essa classificação. Ao final das entrevistas, os entrevistados foram questionados sobre o que entendiam ser o *lobby*, em poucas palavras. A definição “defesa de interesses” apareceu de forma praticamente unânime¹⁸.

Além da carga obscura que o *lobby* carrega, há, ainda, o entendimento que o *lobby* é feito por grandes empresas para a persecução de interesses particularistas. Em outras palavras, o *lobby* feito pelas empresas, associações, confederações e consultorias, embora agindo junto a formuladores de políticas públicas, visam interesses privados e corporativistas. Sendo assim, tais instituições, que possuem mais dinheiro para se mobilizar, fomentar pesquisas e manter um corpo técnico, ganham destaque nesse cenário (SANTOS M.; BAIRD, 2019), fazendo com que seu poder econômico seja interpretado como um fator que gera desequilíbrio democrático nas relações entre grupos que não possuem o capital financeiro e, conseqüentemente, humano, que as empresas e corporações possuem.

¹⁸ Os resultados pormenorizados das entrevistas serão explorados no Capítulo 2.

Segundo os resultados obtidos por Drutman (2015), o montante que é gasto com as atividades do *lobby* é 13 (treze) vezes maior que o dinheiro gasto com financiamento de campanhas¹⁹. Nos Estados Unidos, a LDA impõe a obrigatoriedade de se reportar tais gastos por parte das empresas, das associações e dos escritórios de consultorias políticas e parlamentares, fato que é atualmente inviável de se rastrear na realidade brasileira, apesar de ser um dos pontos propostos na proposta de regulamentação em trâmite no Congresso Nacional, a qual será tratada, de forma pontual e não exaustiva, ao longo deste trabalho²⁰.

É necessário, portanto, um enfrentamento do termo *lobby* por aqueles que se dedicam em estudar a atividade no Brasil, bem como por parte dos profissionais que atuam nessa atividade. No Brasil, existe uma cultura de se criar paliativos para as questões que são socialmente sensíveis ou controversas, ao invés de se enfrentar os problemas e seus pontos nevrálgicos, a fim de desconstruir mitos e falácias. Em grande parte das questões sociais, quem tem o poder de desmitificar termos e conceitos é quem detém o lugar de fala sobre a questão. Cabe aos estudiosos e pesquisadores sobre *lobby* no Brasil, bem como os profissionais que lidam diariamente com essa atividade, serem os porta-vozes na defesa de uma terminologia única, utilizada em diversas democracias nas quais a atividade já se encontra consolidada, para definir a atividade, que inclui a defesa de interesses junto aos tomadores de decisão na esfera pública. Para os fins a que este trabalho se destina, os termos *lobby* e *lobbying* serão amplamente utilizados, frente aos seus paliativos, criados para suplantar uma terminologia que fora conceituada de forma inapropriada pela imprensa.

¹⁹ Uma análise conduzida pelo *Center for Responsive Politics*, baseada em dados oriundos do *The Senate Office of Public Records*, aponta para uma queda no registro oficial de lobistas, condição para se atuar na atividade nos Estados Unidos, a partir de 2008, ao mesmo tempo que o dinheiro gasto com as atividades de *lobby* apresentaram crescimento, inversamente proporcional à taxa de registros. Segundo a análise, o número de lobistas diminuiu, apesar do crescente investimento e contratação de profissionais para atuar como lobistas. Uma das possíveis causas deste fenômeno se deve pelo fato de as regras para o registro e atuação do lobistas terem se tornado tão burocráticas e dispendiosas, em termos de custos operacionais, que muitos profissionais, em vez de se registrarem como lobistas sob o HLOGA, optaram por trabalhar em escritórios de advocacia, *think tanks* e outras entidades, sob leis mais brandas.

Fonte: <https://www.opensecrets.org/news/2017/04/fewer-lobbyists-more-money-whats-going-on/>. Acesso em 25/02/2019.

²⁰ Este estudo não se propõe a analisar a regulamentação do *lobbying* no Brasil, uma vez que esta temática, por si só, se enquadraria como objeto de uma tese. A intenção aqui será colocar a regulamentação no radar do estudo, uma vez que são temáticas impossíveis de estarem dissociadas no atual debate que envolve *lobby* e política no Brasil.

2 – O LOBBY POR ELE MESMO: ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM LOBISTAS

Com a mudança trazida pela Lei nº 13.165, de 2015, é interessante analisar o comportamento do parlamentar depois da regulamentação, que vedou a participação financeira dos *big donors* nas campanhas eleitorais. Do mesmo modo, faz-se importante a construção do objeto de estudo a partir das narrativas dos lobistas e dos assessores parlamentares sobre como o exercício da profissão vem mudando com o tempo e, principalmente, a partir desta regulamentação mais rígida do financiamento de campanhas eleitorais.

Desse modo, 34 (trinta e quatro) entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com assessores parlamentares e lobistas afiliados a diferentes entidades que atuam junto à Câmara dos Deputados, a fim de se explorar o impacto de uma possível regulamentação do *lobby*, do financiamento de campanhas e da mudança da legislação no comportamento dos parlamentares e como essa mudança afetou a atuação dos lobistas no Brasil. Intentou-se, principalmente, explorar e descrever quais são as estratégias que tais atores passam a ter, com a proibição das doações eleitorais oriundas de Pessoas Jurídicas, para garantirem acesso aos parlamentares, em suas tarefas cotidianas, caracterizadas como sendo de alta intensidade (*high intensity tasks*).

Assim, recorreu-se ao *soft data*, uma vez que as questões a serem exploradas através das narrativas podem ser muito mais elucidativas sobre a atividade do *lobbying* do Brasil que uma metodologia que não conseguisse absorver tais nuances. Das 30 (trinta) entrevistas efetivamente utilizadas neste estudo, 26 (vinte e seis) foram realizadas com lobistas. As outras 04 (quatro) foram feitas com assessores parlamentares, a fim de aferir as impressões que estes possuem da atividade dos lobistas.

O Apêndice F contém o roteiro das entrevistas, em que constam perguntas sobre o perfil profissional do entrevistado; perguntas procedimentais, acerca da decisão da necessidade de ação junto aos parlamentares, identificação junto a quem ou qual arena agir e a receptividade dos lobistas nos gabinetes dos deputados federais; perguntas sobre o tema da pesquisa, que tocam sobre o peso do capital econômico nas relações entre lobistas e parlamentares, o impacto da proibição do financiamento de campanhas

via empresas nestas relações, bem como sobre as novas moedas de troca que podem surgir neste cenário menos monetizado. Ressalta-se, portanto, que as perguntas foram meramente norteadoras, ficando os entrevistados livres para desenvolverem suas narrativas acerca das temáticas mencionadas.

De maneira complementar, procedeu-se à análise lexical das narrativas dos entrevistados acerca da pergunta sobre as impressões destes em relação fim do financiamento de campanhas de origem empresarial. Para tanto, utilizou-se o *software IRaMuTeQ*, a fim de analisar, em caráter estatístico-descritivo, as escolhas vocabulares dos entrevistados, a depender da sua área de atuação.

2.1 – Metodologia das entrevistas

O uso de entrevistas enquanto técnica de pesquisa é, segundo Gil (1999), uma das técnicas mais utilizadas no âmbito das ciências sociais. Para além de ser uma ferramenta de obtenção de dados, é uma forma de interação social, em que uma das partes busca coletar dados, a saber, o pesquisador-entrevistador, e a outra parte, o entrevistado, se apresenta como fonte essencial de informação (GIL, 1999).

A entrevista se caracteriza como uma forma flexível de coleta de dados. Diferentemente de trabalhos nos quais a informação é coletada objetivamente via questionários, a entrevista permite o contato presencial com a fonte de informação, permitindo, assim, captar as nuances sobre as percepções de mundo e da vida social do entrevistado através de sua narrativa. É uma técnica de pesquisa que permite a coleta de informação acerca daquilo que os entrevistados “sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes” (SELLTIZ *et al.*, 1967 *apud* GIL, 1999). Ao mesmo tempo em que explora esses aspectos enquanto informações, deve levar em conta que está lidando com “sentimentos, afetos pessoais, fragilidades” e que “cada um dos pesquisados faz parte de uma singularidade”. (BONI; QUARESMA, 2005).

A opção pela adoção das entrevistas semiestruturadas para esse estudo se deu pelo fato de ser uma técnica que combina perguntas abertas e fechadas, possibilitando ao entrevistado discorrer sobre o tema proposto ou o questionamento que lhe fora feito. De acordo com Boni e Quaresma (2005), dentre as vantagens da aplicação da entrevista semiestruturada, estão:

[...] a sua elasticidade quanto à duração, permitindo uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos. Além disso, a interação entre o entrevistador e o entrevistado favorece as respostas espontâneas. Elas também são possibilitadoras de uma abertura e proximidade maior entre entrevistador e entrevistado, o que permite ao entrevistador tocar em assuntos mais complexos e delicados, ou seja, quanto menos estruturada a entrevista, maior será o favorecimento de uma troca mais afetiva entre as duas partes. Desse modo, estes tipos de entrevista colaboram muito na investigação dos aspectos afetivos e valorativos dos informantes que determinam significados pessoais de suas atitudes e comportamentos. As respostas espontâneas dos entrevistados e a maior liberdade que estes têm podem fazer surgir questões inesperadas ao entrevistador que poderão ser de grande utilidade em sua pesquisa. (BONI; QUARESMA, 2005).

Embora existam estudos no Brasil que tentam responder às perguntas clássicas da literatura que estuda *lobbying* ao redor do mundo, estes frequentemente se deparam com a dificuldade de acesso aos lobistas, como relata Santos M. *et al.* (2017), uma vez que no Brasil, talvez pela falta de regulamentação, não exista um cadastro, ou a obrigatoriedade de se cadastrar, como acontece nos Estados Unidos, das pessoas que fazem *lobby* em Brasília. Um artifício que vem sendo utilizado como alternativa à falta de um catálogo de lobistas é o cadastro realizado pela Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, órgão que compõe a Mesa Diretora.

Dentre suas várias atribuições, a Primeira Secretaria é responsável por credenciar, além dos assessores parlamentares dos Ministérios e de entidades da administração federal indireta, os representantes das entidades de classe superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil. Em outras palavras, a Câmara dos Deputados²¹ cadastra os

²¹ O Senado Federal regulava tal credenciamento por meio da Resolução nº 11, de 2017, revogada permanentemente pela Resolução nº 13, de 2018. Por ser um ato emanado pela Mesa Diretora, os critérios eram mais específicos e, basicamente, direcionados ao controle dos profissionais da imprensa e cadastramento de servidores de órgãos públicos federais. Para suprir a ausência da norma, o senador Prisco Bezerra (PDT/CE) apresentou o Projeto de Resolução nº 6, de 2020, que visa, de maneira mais

representantes de grupos de interesse para que possam ter acesso às dependências da Casa e, assim, atuarem junto aos deputados federais²².

Para ter acesso à listagem dos lobistas cadastrados, é necessário, portanto, fazer uma requisição à Primeira Secretaria, via Lei de Acesso à Informação. Embora não seja objeto do presente estudo, optou-se por requerer a documentação relativa aos cadastrados ao fim da 55ª Legislatura (2018) e ao fim do 1º ano legislativo da 56ª Legislatura (2019), após a realização das entrevistas, uma vez que o credenciamento de entidades foi um tema que apareceu com recorrência nas narrativas dos entrevistados.

A evolução no número de cadastrados entre dezembro de 2018 e novembro de 2019, embora se trate de duas legislaturas distintas, não é surpreendente: de 382 cadastrados ao fim da 55ª Legislatura, passou-se a ter 396 cadastrados ao fim de 2019, um tímido aumento de menos de 4% (quatro por cento). Um fator que chamou a atenção, quando da sondagem sobre os lobistas a serem selecionados para as entrevistas, foi o comentário de um dos possíveis entrevistados, em uma conversa informal sobre o tema da pesquisa. Investido de um crachá que lhe dá livre acesso à Câmara dos Deputados por conta de seu cadastro na Primeira Secretaria, pediu para que fosse observado o nome da instituição pela qual ele se encontrava cadastrado, que não condizia com a instituição a qual ele realmente se encontra profissionalmente vinculado, por não se tratar de uma entidade sem fins lucrativos, condição para a realização do credenciamento. Segundo o informante, essa é uma prática corriqueira, uma vez que o que mais interessa aos lobistas é ter fácil acesso às dependências da Câmara, sem

abrangente que a resolução anterior, regulamentar o credenciamento, identificação e prerrogativas de representantes de interesses para atuação no Senado Federal.

Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140962>. Acesso em 06/03/2020.

²² Mesmo com este entendimento, existem proposições em tramitação que objetivam deixar o texto ainda mais claro e permissivo às ações dos lobistas. É o caso do Projeto de Resolução (PRC) 176, de 2016, de autoria da Deputada Cristiane Brasil (PTB/RJ), que visa alterar a redação do Art. 256 do RICD. Em sua justificativa, a autora entende que a atual redação do referido artigo “restringe a participação junto ao Legislativo de importantes segmentos da sociedade civil. Percebe-se que a redação atual do art. 259 resulta na diminuição do controle social e na dificuldade de acesso dos parlamentares aos representantes, quando as informações que prestam podem ser úteis ao processo decisório.” Para os lobistas, no entanto, há uma condição extra para se pedir o credenciamento: “No caso do representante de pessoa jurídica de direito privado, o requerimento de credenciamento deverá constar o seguinte: I - a justificativa fundamentada para acompanhar o processo legislativo; II – os temas de interesse; III – os dados de seus representantes.”

precisar enfrentar longas filas para identificação e para passar pelos procedimentos padrões de segurança, pouco tendo a ver com a questão da transparência sobre quem atua na Câmara, um dos pontos abrangidos pelo Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Em um levantamento feito a partir da listagem dos representantes cadastrados até novembro de 2019, com informações levantadas da *internet* de cadastros públicos, sítios virtuais institucionais e redes sociais, observou-se, conforme mostra a Tabela 1, que aproximadamente 24% (vinte e quatro por cento) dos cadastrados não apresentam vinculação com a empresa que consta no cadastro. Em outras palavras, a instituição que lhe possibilita ter um crachá de acesso à Câmara dos Deputados não é a mesma pela qual ele fala ou atua como representante de interesses.

Tabela 1 – Origem dos representantes das entidades de classe cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (novembro/2019)

	<i>Número de representantes</i>	<i>%</i>
<i>Instituição cadastrada</i>	304	76,7%
<i>Instituição que possui vínculo com a cadastrada</i>	34	8,5%
<i>Empresa privada</i>	9	2,2%
<i>Escritório de Consultoria ou Advocacia</i>	36	9%
<i>Informações não encontradas</i>	13	3,2%
<i>TOTAL</i>	396	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.

Nos casos listados como “Instituição que possui vínculo com a cadastrada”, a instituição faz parte de alguma outra que possui algum tipo de vínculo com a entidade cadastrada. Foi possível perceber esse fato em casos, por exemplo, em que o cadastrado é empregado na associação de um determinado segmento, mas é cadastrado pelo instituto ou sindicato do segmento. Estes fatos podem ser interpretados por conta da

limitação de representantes a serem cadastrados por instituição²³, o que também explica o cadastro majoritariamente de representantes que possuem cargos de alto escalão dentro das instituições das quais são representantes²⁴.

O dado que realmente é intrigante e justifica, em partes, a escolha das entrevistas semiestruturadas como a técnica de coleta de informações deste estudo, é a quantidade de representantes de empresas privadas e, principalmente, de consultorias e escritórios de advocacia que atuam como lobistas na Câmara dos Deputados representando, teoricamente, um interesse de uma entidade para a qual eles prestam serviço. Apesar de representarem quase 12% (doze por cento) do total dos cadastrados, o fato de proprietários e sócios de consultorias e escritórios de advocacia que prestam consultoria é bastante significativo: a carteira de clientes destes atores é bastante vasta, conforme será abordado adiante. Desse modo, enquanto o crachá apresenta o lobista como representante de uma entidade específica, este, na verdade, está atuando na representação de diversos interesses que não somente o listado em seu cadastro. Para os fins de transparência que a atividade requer, este pode ser tratado como um ponto nevrálgico na questão da real representação de interesses dentro da Câmara dos Deputados: quem fala e em nome de quais interesses se fala.

Por conta do tipo de problemática suscitada pela utilização dos cadastros efetuados pela Primeira Secretaria, optou-se por utilizar uma fonte inédita: a listagem “Lobistas e Assessores da Esplanada”, organizada pelos próprios lobistas que atuam em Brasília, de forma colaborativa. A listagem, composta de 80 (oitenta)²⁵ lobistas e assessores de deputados, senadores e ministérios, traz informações como nome, entidade, função e contatos, como número de telefone, celular e *e-mail*, os quais possibilitaram o contato com os profissionais para convidá-los para as entrevistas.

²³ O Art. 259, §1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) faz menção expressa à quantidade de credenciados por órgão apenas no que tange a Ministérios. Porém, na prática, a limitação se estende às demais entidades mencionadas no *caput* do referido artigo.

²⁴ Os dados constantes do levantamento de informações feito a partir da lista de cadastrados fornecidos pela Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados não serão explorados exhaustivamente pelo presente estudo.

²⁵ O número faz referência aos dados constantes da listagem em agosto de 2019. Não constavam na listagem, à época, representantes de grupos de interesses difusos.

Afinal de contas, “*the best way to gain a clear understanding of lobbying was to go directly to the source – to speak with lobbyists themselves.*” (NOWNES, 2006).

Apesar da listagem com 80 (oitenta) possíveis nomes a serem entrevistados, escolher quem entrevistar é tarefa delicada. Diferentemente do que fora executado no Capítulo 3, em que os respondentes do *survey* foram selecionados aleatoriamente, a fim de garantir que os dados sejam precisos e, assim, fugir do viés de seleção, a aleatorização não é aplicável às entrevistas (GOLDSTEIN, 2002), pelo fato de que a listagem já representa uma amostragem do universo de lobistas que trabalham em Brasília, universo este que é impossível de ser quantificado, pela falta de outra listagem ou cadastro oficial que consiga fornecer essas informações de forma detalhada e precisa.

Como a própria listagem é composta, além de assessores parlamentares, em grande parte por lobistas, que estão vinculados a diferentes entidades representativas de vários segmentos, as tentativas de contato foram feitas com metade dos listados. Dos 40 (quarenta), contatados via *WhatsApp*, 34 (trinta e quatro) concordaram em conceder entrevistas²⁶. É importante ressaltar que também foram contatados 09 (nove) assessores parlamentares que constam da listagem e 07 (sete) deles concordaram em conceder entrevistas. Ao final, 04 (quatro) das entrevistas realizadas foram aproveitadas²⁷. Essa opção foi feita justamente para que fosse possível contrastar o argumento dos lobistas com o dos assessores, que geralmente são quem recebe os lobistas, quando estes procuram os deputados para lidar com alguma demanda. Das 34 (trinta e quatro) entrevistas realizadas no total, 30 (trinta) foram efetivamente aproveitadas.

²⁶ Como grande parte dos lobistas que fazem parte desta listagem são cientistas políticos egressos da Universidade de Brasília, esse foi um fator motivador para que aceitassem serem entrevistados. Seguindo as orientações de Bourdieu (1999) *apud* Boni e Quaresma (2005): “Para se obter uma boa pesquisa, é necessário escolher as pessoas que serão investigadas, sendo que, na medida do possível, estas pessoas sejam já conhecidas pelo pesquisador ou apresentadas a ele por outras pessoas da relação da investigada. Dessa forma, quando existe uma certa familiaridade ou proximidade social entre pesquisador e pesquisado, as pessoas ficam mais à vontade e se sentem mais seguras para colaborar.”

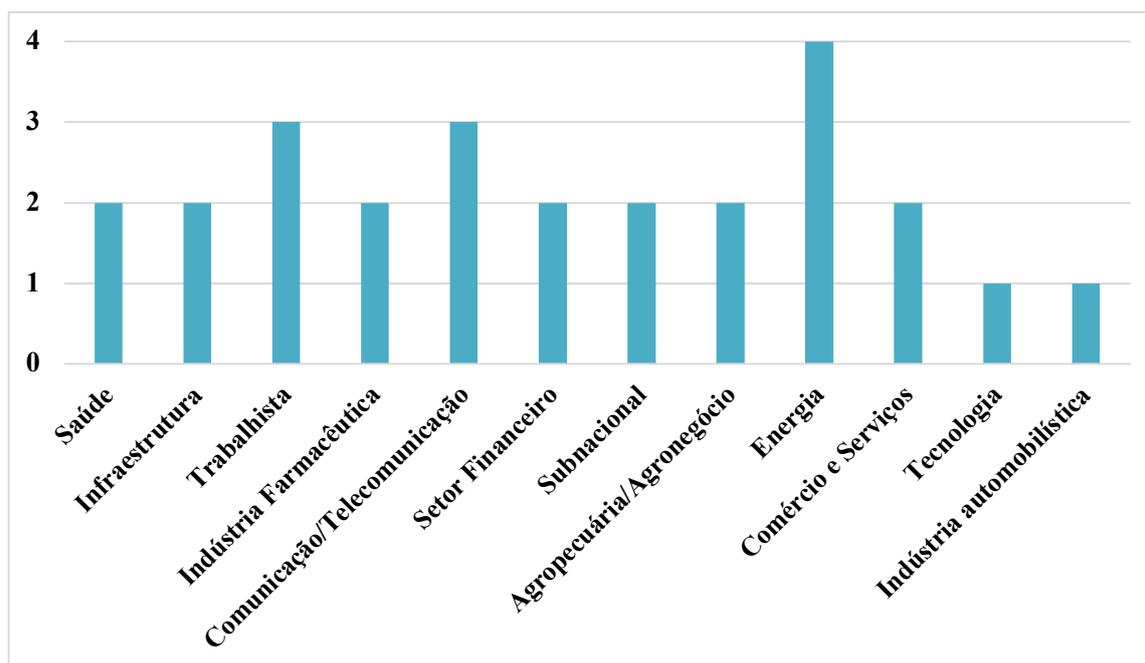
²⁷ O critério para o não aproveitamento de determinadas entrevistas, no caso dos lobistas, foi por não se enquadrarem no perfil esperado (realização de atividades de alta intensidade junto a parlamentares na Câmara dos Deputados), restringindo-se a fazer trabalho de *back office* ou cuja presença nas dependências da Câmara é meramente protocolar, com a finalidade de elaborar relatórios sobre reuniões de comissões ou audiências públicas. No caso dos assessores parlamentares, o critério foi o receio destes em falar sobre o tema, fazendo com que o entrevistado se desviasse da pergunta norteadora ou se recusasse a falar sobre o que lhe fora perguntado, tornando a sua narrativa, desse modo, improdutiva.

Após a concordância com a entrevista, o entrevistado ficou livre para escolher a data e o horário para ser entrevistado, uma vez que os horários dos lobistas são bastante flexíveis, ao mesmo tempo em que são escassos. Como um meio de facilitar o acontecimento da entrevista e tendo em vista que, por conta do tema, talvez o entrevistado não se sentisse à vontade para falar sobre o tema se fosse entrevistado em seu ambiente de trabalho, foi sugerido aos entrevistados a opção da entrevista ser realizada em uma sala previamente reservada para essa finalidade no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, por se tratar de um ambiente controlado. Apenas dois entrevistados optaram por realizar a entrevista em seus locais de trabalho. Outro, optou por conceder a entrevista por telefone, embora tenha sido ressaltada a importância da entrevista presencial para o presente estudo. As 34 (trinta e quatro) entrevistas foram realizadas durante os meses de setembro e outubro de 2019.

A Figura 2 contém informações gerais sobre os entrevistados. Por questões de confidencialidade, informações mais específicas, como o nome da empresa e o nome do entrevistado foram omitidas, para preservar o sigilo dos respondentes, que concordaram em conceder entrevista sob essa condição. Para eliminar quaisquer traços identificadores dos entrevistados que possam vinculá-los às suas narrativas, optou-se por caracterizá-los enquanto “entrevistado”, não fazendo distinção de gênero, embora esta seja relevante quando as narrativas abordam a questão do assédio²⁸, assunto que estava fora do roteiro, mas que foi surgindo durante as entrevistas.

²⁸ Apesar de ser um tema de suma importância, a questão do assédio é um tema que foge aos propósitos deste estudo, mas que não deixará de ser explorado em estudos futuros.

Figura 2 – Categoria de atuação dos lobistas entrevistados



Fonte: Elaboração própria.

Os lobistas entrevistados foram classificados em 04 (quatro) grandes grupos: Associação/Sindicato; Confederação; Empresa Privada e Escritório de Advocacia/Consultoria²⁹. Também foram classificados de acordo com a pauta majoritária pela qual atuam. Nos casos dos escritórios de advocacia ou consultoria, a pauta majoritária é correspondente às pautas com as quais o entrevistado lida pessoalmente dentro da instituição, baseado nas informações das entrevistas. Os assessores parlamentares, tendo em vista que a generalidade de sua classificação já é o bastante para os fins a que este estudo se destina, serão classificados apenas como tal.

²⁹ Por questões de praticidade, tendo em vista o baixo número de representantes da categoria “Sindicato” e “Escritório de Advocacia”, estes foram agrupados em categorias maiores, mas que igualmente contemplam a sua representatividade, o que não representa um problema para este estudo, uma vez que o que se pretende é ouvir dos lobistas sobre sua atuação, independentemente da sua categorização.

Tabela 2 – Classificação da entidade com a qual o entrevistado possui vínculo (entrevistas aproveitadas)

	<i>Número de representantes</i>
<i>Associação/Sindicato</i>	04
<i>Confederação</i>	06
<i>Empresa Privada</i>	05
<i>Escritório de Advocacia/Consultoria</i>	11
<i>Assessoria Parlamentar</i>	04
<i>TOTAL</i>	30

Fonte: Elaboração própria.

2.1.1 – Protocolo das entrevistas

O uso das entrevistas com elites como método de investigação é definido, de acordo com Marshall e Rossman (1995) *apud* Nownes (2002), da seguinte maneira:

“a specialized case of interviewing that focuses on a particular type of interviewee. Elite individuals are considered to be influential, the prominent, and the well-informed people in an organization or community and are selected for interviews on the basis of their expertise in areas relevant to the research.” (MARSHALL; ROSSMAN, 1995 *apud* NOWNES, 2002).

Em se tratando de entrevistas com elites, a capacidade que estas possuem de gerar um grande volume de informações faz com que o entrevistador necessite tomar alguns cuidados no que tange a problemas de validade (MANHEIM *et al.*, 2018), cujas respostas refletem uma descrição equivocada da realidade observada, e confiabilidade das respostas, ou seja, se uma mesma técnica, aplicada repetidamente ao mesmo objeto, produzirá o mesmo resultado em todas as aplicações (BERRY, 2002).

A fim de antecipar e amenizar os problemas descritos, foi necessário seguir alguns passos, a exemplo do que foi feito em Nownes (2002). Segundo o autor, as

armadilhas que podem surgir das entrevistas com elites são passíveis de serem contornadas através de seis etapas³⁰, que serão descritas a seguir.

Um dos cuidados primordiais que o entrevistador deve ter antes da realização das entrevistas é fazer uma preparação antecipada (JOHNSON *et al.*, 2016), ou seja, levantar e estudar todo tipo de informação pertinente ao entrevistado e a sua trajetória profissional. A preparação antecipada habilita o entrevistador para uma melhor condução da entrevista: faz com que se evite abordar na entrevista informações que se possam encontrar publicamente em qualquer outro lugar, ajudando, assim, o entrevistador a selecionar o tipo de abordagem que ele conduzirá dentro de cada pergunta ou tópico, a fim de se evitar, inclusive, temas que possam ser particularmente sensíveis ao entrevistado, além de demonstrar ao entrevistado o grau de interesse do entrevistador sobre aquele tema.

Antes de selecionar os entrevistados, foi feito um levantamento sobre o grau de relevância da instituição do entrevistado dentro do cenário político de Brasília. De certo modo, estar em Brasília para conduzir esse tipo de entrevista é colocar o pesquisador em uma posição privilegiada, uma vez que a maior parte das grandes corporações, organizações e entidades possui representações na capital federal, facilitando, assim, o acesso aos seus representantes que atuam no Congresso Nacional.

A segunda etapa diz respeito à formulação do roteiro das perguntas a serem exploradas na entrevista. É interessante que o roteiro elaborado não vá direto ao ponto do que se queira investigar, ainda mais quando se tratar de um tema sensível e controverso, como é a questão do dinheiro em relações congressuais entre lobistas e parlamentares. Para deixar o entrevistado mais à vontade e não parecer que ele está sendo inquirido para comprometer a si ou a sua entidade, é necessário introduzir no roteiro perguntas investigatórias³¹ (BERRY, 2002). Tais perguntas são úteis principalmente em um cenário onde o entrevistado não tem acesso prévio ao roteiro da entrevista, sabendo somente sobre o tema geral sobre o qual será questionado.

Os roteiros de entrevista geralmente são compostos de um número limitado de perguntas abertas. De acordo com Berry (2002), perguntas abertas permitem com que os

³⁰ Nas palavras de Nownes (2002), *six concrete steps*, do original em inglês.

³¹ Nas palavras de Berry (2002), *probing questions*, do original em inglês.

entrevistados digam ao entrevistador o que é relevante e o que é importante, ao invés de serem constrangidos pelas noções preconcebidas dos entrevistadores sobre o que é importante.

Nas entrevistas que foram conduzidas para este estudo, duas perguntas iniciais eram introduzidas aos entrevistados: Qual é a área de atuação da entidade ao qual se encontra vinculado e qual é a sua função dentro da entidade. A primeira pergunta ajudou a categorizar a entidade do entrevistado de uma maneira alternativa, uma vez que, para os fins de confidencialidade, a categorização das entidades conforme a descrição trazida em seus nomes ou nos sítios virtuais poderia comprometer o sigilo dos entrevistados. A descrição da função exercida pelo entrevistado é dado fundamental para se entender quais são as incumbências deste dentro do seu escopo de atuação, para além de uma simples descrição do cargo (consultor, analista, dentre outros). Também ajudou a aferir o nível hierárquico ocupado pelo entrevistado dentro de sua instituição, a saber: qual o grau de liberdade de ação que este possui, a partir de suas incumbências, dentro da entidade ao qual se encontra vinculado.

A terceira etapa corresponde ao sigilo dos entrevistados. Por mais que fosse interessante para este estudo nominar as instituições que tiveram seus representantes entrevistados, por conta da importância e relevância destas no cenário político, preservar a identidade dos respondentes fez com que estes se sentissem mais à vontade para elaborar suas narrativas ³², evitando, também, de comprometê-los profissionalmente. Conforme mencionado anteriormente, foi informado aos entrevistados que seus nomes, o nome das entidades às quais pertencem e qualquer possível menção que fizessem a outras entidades ou indivíduos seriam omitidos. Caso algum trecho de suas narrativas fosse transcrito, nenhum traço caracterizador de suas identidades seria publicado, a fim de não os vincular àquela narrativa em específico. Com essa mesma finalidade, optou-se por não os distinguir por gênero, aplicando a alcunha de “entrevistado” a todos eles.

Como parte do protocolo do sigilo e confidencialidade dos respondentes, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice G) para a participação na

³² Para Goldenberg (1997) *apud* Boni e Quaresma (2005), o sucesso de uma entrevista está relacionado às condições sob as quais esta foi realizada. Deve-se, portanto, criar uma atmosfera amistosa e de confiança entre entrevistador e entrevistado.

entrevista e a concordância para que esta fosse gravada era apresentado antes de se ligar o gravador. A anuência dos entrevistados foi coletada através da sua concordância oral, gravando-se a voz do entrevistado, identificando-o apenas pela sua voz e pelo seu relato, cujo controle e identificação são restritos à entrevistadora.

O gravador é um instrumento importante em trabalhos de campo como entrevistas, uma vez que permite ao entrevistador conduzi-la de maneira mais dinâmica e atenta, ao invés de ter que se preocupar em tomar notas e, assim, se distrair da narrativa que lhe está sendo confiada. Além disso, permite a recuperação e precisão máxima dos dados (NOWNES, 2002), evitando que haja “distorção decorrente dos elementos subjetivos que se projetam na reprodução da entrevista” (GIL, 1999). No presente estudo, todos os entrevistados concordaram com a gravação de suas narrativas, que foram, posteriormente, degravadas pela própria entrevistadora^{33 34}.

A quinta etapa justifica a escolha dos entrevistados. Segundo Nownes (2002), entrevistar vários e diferentes lobistas, ou seja, ter acesso a múltiplas fontes, possibilita ao pesquisador testar as respostas de cada respondente ao compará-la com as demais respostas, a fim de verificar a veracidade ou similaridade das mesmas. As entrevistas, por si só, seriam a fonte onde é possível checar as informações. Embora o número de respondentes deste estudo seja pequeno perto do possível número de atores que atuam enquanto lobistas em Brasília, é suficientemente representativo para possibilitar essa checagem pelo cruzamento de informações. Para garantir que todas as entrevistas sejam conduzidas sem gerar ruído por parte do entrevistador, a sexta etapa aconselha que todas as entrevistas sejam feitas por um único entrevistador: o próprio pesquisador, exatamente o que foi feito no presente estudo.

2.2 – O lobbying enquanto tarefa de alta intensidade (*high intensity task*)

O *lobby*, por si só, é uma atividade que demanda, além de capital humano, tempo e expertise. Não é por acaso que as entidades, dos mais diversos segmentos, têm

³³ As degravações foram realizadas com o auxílio do *software NVivo Transcription*.

³⁴ A transcrição é parte da metodologia do trabalho. Não se trata apenas de um ato mecânico de transferir uma narrativa oral em palavras escritas. De acordo com Bourdieu (1999) *apud* Boni e Quaresma, (2005), faz parte do papel do entrevistador imprimir às transcrições as emoções, sentimentos e sensações transmitidas através da narrativa do entrevistado.

se empenhado cada vez mais na contratação de empresas que prestam consultoria política ou na formação de equipes internas para atuarem no papel de porta-vozes dos interesses corporativos junto aos agentes políticos.

Para que seja possível responder às perguntas sobre as estratégias do *lobby* em um cenário onde os *big donors* não possuem mais papel ativo, é necessário entender, primeiramente, questões elementares sobre a forma de atuação destes atores dentro das arenas de tomada de decisão. O enfoque deste estudo será dado, especificamente, para a atuação destes atores no âmbito do Poder Legislativo, mais especificamente, junto aos deputados federais, embora alguma parte dos entrevistados também atue junto ao Poder Executivo.

2.3 – Análise das entrevistas

A análise das narrativas foi feita com base nas 26 (vinte e seis) entrevistas realizadas com lobistas e 04 (quatro) com assessores parlamentares, números que correspondem às entrevistas que estiveram em condições de serem aproveitadas no presente estudo. O desenvolvimento da análise, de caráter exploratório e descritivo, constante nos parágrafos que se seguem, pretendeu aferir, de acordo com as perguntas norteadoras do roteiro das entrevistas e dentro da amostra selecionada, as impressões dos assessores parlamentares e, especialmente, dos lobistas, acerca do trabalho de alta intensidade desenvolvido por estes na Câmara dos Deputados, principalmente no que toca ao relacionamento congressual destes dois atores, antes e depois da vedação da participação de Pessoas Jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais.

Diversas são as entidades que possuem representantes na Câmara, assim como diversas são as pautas defendidas por estas. As entrevistas elucidaram que a necessidade da ação é desenhada a depender da relevância da pauta e da demanda a ser solicitada. Parte integrante e relevante desta decisão é o trabalho de *back office*, que é basicamente o trabalho de monitoramento, pesquisa e levantamento de informações sobre uma dada proposição, que municia o lobista de informações antes de ir a campo.

Os estímulos para agir diferem a depender da entidade à qual o lobista se encontra vinculado. Os entrevistados que trabalham em consultoria legislativa, que não se encontram em posição de donos ou sócios, denominados por eles próprios como sendo “chão de fábrica”, possuem um trabalho mais voltado para o monitoramento

legislativo dos temas de interesse dos clientes que os contratam, chegando até mesmo a se tornarem especialistas nestes temas. Entre os entrevistados, são comuns os que cuidam de dois ou mais temas ao mesmo tempo. O tamanho da demanda imposta é compreensível: por vezes, o trabalho dos lobistas de consultorias é agir somente quando demandado pelo cliente ou apenas acompanhar o cliente em determinada reunião com o parlamentar a fim de apresentá-lo ao parlamentar, fazendo às vezes de um cartão de visitas. Em algumas situações, cabe ao lobista somente fornecer informações pertinentes para que os clientes ajam por si só. Nesses casos, existe um treinamento para instruir como o cliente deve agir.

Por outro lado, os entrevistados que trabalham em empresas e entidades de classe, como associações, confederações e sindicatos, possuem uma maior liberdade de ação. Como agem em nome da própria instituição para a qual trabalham, estes podem atuar enquanto porta-vozes dos interesses da entidade, ou seja, falar e tomar decisões em seu nome. A área de atuação de uma determinada associação ou confederação pode ser auto intuitiva pela sua própria denominação, por exemplo. Porém, diversos podem ser os temas que circundam a emblemática por trás do nome que estampa a entidade, que é igualmente sensível a ela e que, se deixados fora do radar, podem vir a causar danos para o setor. A depender do tipo de danos ou benefícios que uma determinada proposição pode gerar, a estratégia sobre quando começar a agir, em que arena agir e junto a quem agir é traçada. Identificar a oportunidade de agir tem a ver com *insight*, uma vez que as regras das instâncias decisórias apontam para o lobista os possíveis lugares onde ele pode agir.

2.3.1 - As arenas de atuação

Várias são as instâncias oficiais de deliberação legislativa: comissões e sua presidência, Plenário, Mesa Diretora, Colégio de Líderes, presidência da Casa, Primeira Secretaria e até mesmo a consultoria legislativa, que entra com um papel relevantemente informacional. Algumas delas, de mais difícil penetrância para o *lobby* “chão de fábrica”, como ter acesso ao presidente da Câmara dos Deputados ou a resultados em tempo real da reunião do Colégio de Líderes.

As comissões são tratadas como arenas relevantes de atuação dentro do legislativo (SANTOS M., 2019). Porém, levantamentos feitos a partir de *survey*, que

captam a percepção dos lobistas acerca da dinâmica legislativa, não são capazes de extrair informações mais detalhadas atinentes à dinâmica de tomada de decisões dentro de uma comissão:

E fica nesse limbo em que os lobistas ficam tentando ali convencer um parlamentar. Só que é difícil, porque as relações interpessoais dos parlamentares, em geral, são um empecilho para os lobistas, porque, por exemplo, você cai em uma comissão, você precisa tirar um projeto de pauta. Só aí você vai falar com um deputado para pedir para o deputado retirar, para apresentar um requerimento para retirar o projeto de pauta. Só que o cara é amigo do autor do projeto. O cara é amigo do relator ou o cara tem uma boa convivência ali na comissão. Porque cada comissão ali cria o seu universo corporativista próprio. Então, o *lobby* acaba ficando um pouco enfraquecido nesse sentido, porque você tem que ficar pedindo para algum deputado pedir vista de um projeto. Pedir vista do projeto de alguém é um desgaste político com a outra pessoa, com o outro parlamentar. E nas comissões você tem uma distribuição não digo ideológica, mas política, menos acirrada. (Entrevistado 19, assessor parlamentar)

Existem, portanto, o que pode ser denominado de “arenas informais” dentro das dependências da Câmara dos Deputados. Em outras palavras, são locais pouco prováveis de interação entre lobistas e parlamentares, mas que apareceu em grande parte das entrevistas enquanto arenas de interação que os lobistas têm fácil acesso: os corredores das comissões, o Salão Verde da Câmara dos Deputados e, por consequência, a descontraída área do cafezinho. Apesar dos gabinetes também serem locais acessíveis para quem se encontra nas dependências da Câmara, é o local menos provável de se encontrar o parlamentar, se uma reunião prévia não for agendada. Os lobistas têm ciência de que o tempo do deputado é escasso. Com isso, toda ocasião se torna uma oportunidade para interagir com o parlamentar, seja para fazer uma intervenção junto a este em meio à reunião de uma comissão, fornecendo subsídio técnico ou informacional, seja para tentar agendar uma posterior reunião ou até mesmo para se apresentar e trocar cartões com o deputado ou com sua assessoria.

O trato com as assessorias parlamentares dos deputados é uma questão relevante que foi suscitada nas entrevistas. Na interpretação dos lobistas, o assessor

parlamentar é o filtro do gabinete: é ele quem vai decidir quais demandas levar ou não para o conhecimento e deliberação do parlamentar. Por isso, é de suma importância manter um relacionamento cordial com esse tipo de ator, principalmente se as demandas do lobista coincidem com as pautas do parlamentar. Nesse caso, uma relação continuada com o parlamentar, tendo este atendido alguma demanda do lobista anteriormente, é de suma importância: se o deputado ajudou uma vez, pode vir a ajudar posteriormente em outra ocasião.

Mas, afinal, a troca do que um parlamentar decide agir de acordo com as orientações de um determinado segmento? Uma análise mais generalista sobre o comportamento parlamentar foi feita por Bauer *et al.* (2007). Para os autores, o parlamentar determina o que ele quer ouvir e como ele irá se posicionar sobre as demandas que lhes são levadas: ele não pode reagir a todas igualmente.

De acordo com os assessores parlamentares entrevistados, as demandas que são levadas aos parlamentares são bastante difusas. Muitas vezes, o deputado não tem relação direta com a temática, a saber, essa não faz parte do seu radar de atuação ou ele simplesmente não possui expertise para lidar com tal assunto. O fator expertise pode ser aferido através da sua atividade legislativa, como produção, relatoria, discursos e composição de comissão temática, bem como os pronunciamentos extraoficiais veiculados pela imprensa e via redes sociais pessoais. Estes últimos veículos de comunicação, que vêm adquirindo crescente importância no cenário político nacional, possibilitam que o lobista saiba como o parlamentar pensa sobre determinado tema.

Igualmente, a falta de expertise do parlamentar para lidar com assuntos os quais não domina pode ser sanada, a depender do tipo de solução que o lobista cobra do parlamentar. O *modus operandi* do lobby em estudo, por se tratar de entidades organizadas, é municiar o parlamentar de informações técnicas sobre uma temática, seja para fazer com que desperte nele o interesse pelo assunto, seja para que ele mude o entendimento que ele tem sobre aquele tema.

Além disso, as atitudes de um parlamentar controlam, em grande parte, as mensagens que lhe serão enviadas, porque determinam, muitas vezes de forma excessiva, a imagem que o eleitorado têm dele. Uma implicação do fato de que o parlamentar faz sua própria agenda e ouve seletivamente é que ele pode ser relativamente livre, não alguém cooptado por grupos de interesses ou partidos políticos:

A gente faz esse meio de campo entre as preferências políticas do parlamentar, as demandas que chegam e em que tipo de coisa ele vai atuar ou não, porque o tempo dele é escasso. Às vezes ele está em cinco comissões ao mesmo tempo, que estão acontecendo ao mesmo tempo. Então, é um *trade off*. Se eu escolho que ele vai mexer com um projeto de lei da indústria alimentícia na comissão A, significa que ele não está na comissão C mexendo com uma coisa que poderia ser mais interessante politicamente para ele. (Entrevistado 15, assessor parlamentar)

Unanimemente, os relatos dos assessores parlamentares entrevistados corroboram o que a literatura de comportamento legislativo vem observando ao longo das legislaturas: por mais que o parlamentar tenha uma “bandeira de mandato”, as demandas locais sempre serão atendidas com prioridade pelo gabinete, não importa a sua natureza, uma vez que parlamentares dependem de seus grupos locais para a obtenção de voto e demais vantagens, fomentando estes grupos com os benefícios que ele é capaz de proporcionar enquanto legislador (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011). O trecho destacado da narrativa do Entrevistado 14 consegue elucidar essa dinâmica:

O ponto é: por ser uma empresa de [NOME DA CIDADE], apesar de a gente não ter nada a ver com castanha, pouca coisa a gente lida com indústria, mas por ser de [NOME DA CIDADE], ontem a gente já tava (*sic*) em contato com o Ministério da Economia pedindo urgência nesse tema, porque é um tema do estado, então a gente já tem uma boa vontade natural, porque é voto. Tudo que é voto a gente tenta atrair para a gente. Você nunca vai dizer não para o pessoal do estado. [...] Mas tudo que é voto você tenta receber. Então, assim, a dinâmica do estado é muito mais abrangente do que Brasil, entendeu? A questão é: quanto mais útil essa pessoa te é eleitoralmente, mais urgente você trabalha. E isso é muitas vezes demonstrado com o empenho do deputado na questão. (Entrevistado 14, assessor parlamentar)

A caracterização do *lobbying* presencial enquanto uma tarefa de alta intensidade pode ser denotada do fato de que, apesar da aparente facilidade de acesso que um lobista pode ter, a depender da arena em que resolve abordar o parlamentar, é

uma atividade que é muito dependente da abertura que o deputado está disposto a dar a uma determinada demanda, para além das localistas. Abertura, aqui, é também interpretada como acesso, assunto que será abordado a seguir.

2.3.2 – Acesso e influência

Apesar das aparentes diferenças de influência que os lobistas podem ter sobre os parlamentares, por conta das diversas pautas que estão por trás de suas variadas demandas, lobistas agem, em linhas gerais, movidos por um único impulso: agir junto ao governo para que políticas públicas estejam alinhadas aos interesses de suas empresas ou aos de seus clientes.

Um fator que pode ser um grande diferencial para o sucesso do *lobbying* são os recursos disponíveis a estes para agir junto aos deputados. Se uma entidade tem mais recursos, ela é capaz de contratar mais lobistas, de estruturar uma equipe técnica especializada em legislativo, de montar um escritório em Brasília, caso seja sediada fora da capital, além de fazer mobilizações de diversas naturezas, que podem envolver a sociedade civil, em prol de uma causa em comum que afete a ambos, a promoção de eventos, jantares ou, até mesmo, financiar frentes parlamentares. Os lobistas representantes de grandes corporações possuem mais vantagens frente aos demais interesses, principalmente devido ao impacto econômico de suas atividades na economia. Nas palavras do Entrevistado 08, “[...] principalmente se você for do setor financeiro. O setor financeiro abre muitas portas.”.

Estar em Brasília também é uma grande vantagem na questão do acesso. A possibilidade de manter lobistas constantemente dentro do Congresso Nacional e de ter equipes técnicas monitorando em tempo real o que lá acontece faz com que empresas, associações e confederações sempre estejam por perto quando uma decisão está prestes a ser tomada, o que facilita em situações cujo *timing* da ação é um fator diferencial. A dinâmica do Congresso Nacional, na visão dos lobistas entrevistados, só é possível de ser apreendida quando ela é presenciada no cotidiano.

A vivência na Câmara ensina ao lobista muito mais do que o próprio Regimento Interno: faz com que ele entenda como as relações de poder são travadas nas comissões, conheça as pessoas que realmente são responsáveis por dar andamento às demandas, além de se fazer conhecido por conta de sua presença constante nesse

ambiente; apreenda quais são as ferramentas que são passíveis de serem usadas em cada momento do processo legislativo; e o mais importante: aprenda com quem falar e, principalmente, com quem não falar:

Muito dessa coisa de “é a casa do acordo” é isso. A regra vale, até que haja um acordo que diga que não vale. E é assim que funciona. E esses acordos não são necessariamente indecorosos. É só porque não vão deixar um assunto mega importante dar errado [...]. (Entrevistado 30, lobista)

2.3.3 – O novo *lobby* versus o antigo *lobby*

As relações interpessoais indubitavelmente são cruciais quando as variáveis lobista e parlamentar estão em jogo. Porém, existe uma linha tênue sobre o que é fruto de relações humanas e o que é uma mera relação profissional. Essa distinção tem ainda mais relevância quando se comparados o *modus operandi* do que os lobistas entrevistados denominam de “novo *lobby*” e “velho *lobby*”, que tem relação direta com o impacto da proibição do financiamento de campanhas por parte das empresas.

Como se trata de uma temática que envolve várias nuances do relacionamento entre lobistas e parlamentares, faz-se necessário interpretá-la dentro do escopo multifacetado em que essa relação se desenvolve. A complexidade de se abordar cada um dos aspectos se dá pelo fato de não se tratar de uma relação linear ou direta. Em outras palavras, as diversas variáveis que impactam na relação entre lobistas e parlamentares não devem ser abordadas como um roteiro estritamente seguido, mas como diferentes fatores que podem ser intervenientes ou não, a depender da situação em que o acesso é requerido.

Os antagonismos novo e antigo podem ser entendidos sob duas vertentes. A primeira delas faz referência às novas estratégias de se fazer *lobbying*, em um cenário em que se coloca em jogo a integridade dos parlamentares, por conta dos escândalos de corrupção e práticas ilícitas decorrentes da relação entre dinheiro e política. A segunda se refere ao perfil dos atores em jogo, levando em conta o tempo de atuação profissional que estes possuem. É interessante ressaltar que atuação profissional, nesses casos, nem sempre tem a ver com expertise política. O relato do entrevistado 22 consegue sintetizar os prós e contras de ambas as vertentes:

Por exemplo, qual é a diferença de mim, que sou um profissional de relações governamentais que tendo a me especializar na técnica, para o presidente da associação, que é um sindicalista, não tem a menor noção, ele não entende de processo legislativo, não entende do dia a dia, ele é um sindicalista, mas ele está na mesma reunião que eu defendendo o mesmo pleito. Então, qual é a diferença? A diferença é *know how*? A diferença é especialização? Porque no duro, no duro, os dois estão fazendo a mesma coisa. Os dois estão tentando convencer o tomador de decisão naquilo que acreditam. Mas eu sou um profissional de relações governamentais. Ele é o presidente da uma associação. Ele é lobista? Ele não é lobista? Não sei. Eu sei que ele tem muito mais acesso que eu, porque ele é o voto. (Entrevistado 22, lobista)

Os lobistas entrevistados se enquadram no que aqui categorizamos como *lobby* de alta intensidade. A intensidade das tarefas empreendidas é passível de serem divididas a depender do ator em jogo: se é o novo *lobista*, pertencente ao “chão de fábrica” da entidade ou se é o velho *lobista*, a saber: o sócio da consultoria, o presidente da associação, confederação ou sindicato ou o CEO³⁵ da empresa. Este segundo ator se caracteriza por ser uma figura simbólica politicamente, apesar de nem sempre ter conhecimento de funciona o *modus operandi* legislativo, tarefa de incumbência do “chão de fábrica” de sua instituição.

As coisas que importam, elas não são resolvidas com informação. E isso a partir da minha visão. Você normalmente resolve com informação aquilo que não tem interesses grandes o suficiente para travar. Que aí é o vulgo “ninguém se importa”. Ninguém se importa o suficiente para botar o bloco na rua. Aí, você consegue. Aí, o trabalho de chão de fábrica funciona. Aí que eu acho que dá a impressão, para as pessoas que estão no chão de fábrica como eu, impressão de que elas estão resolvendo alguma coisa. Mas toda vez que o projeto é grande o suficiente para mexer em interesses grandes o suficiente, o

³⁵ Do inglês, *Chief Executive Officer*. Refere-se à pessoa que ocupa o maior nível hierárquico em uma empresa. Equivale ao Diretor Executivo.

chão de fábrica para. A gente continua fazendo exatamente a mesma coisa, mas não é a gente que decide. (Entrevistado 30, lobista)

Em se tratando de escritórios de advocacia ou de consultoria, por lidarem com clientes diferentes e, por consequência, diferentes interesses, a demanda do trabalho nem sempre é acompanhada pelos motivos pelos quais a contratante tem interesse naquela temática. Nestes casos, o trabalho do “chão de fábrica” é muito mais especializado: ele precisa lidar com as mais variadas vertentes de um possível tema que possa afetar a empresa, justamente pelo fato de não saber quais são os seus interesses em específico. É, acima de tudo, um trabalho de inteligência.

2.3.4 – A atuação do antigo *lobby*: dinheiro e deferência

O fato de estarem há mais tempo atuando em Brasília que os atores do novo *lobby* fazem com que, conseqüentemente, os lobistas mais antigos em termos de tempo de atividade sejam mais conhecidos no cenário político. São estes, também, os atores que atuavam no cenário onde o financiamento de campanhas por parte das empresas era uma variável relevante no relacionamento entre lobistas e parlamentares, apesar de não ser o único determinante (MACHADO, 2016).

Diversas são as trocas que podem acontecer nas relações congressuais, as quais nem sempre são executadas de forma ilícita ou escusa. Denominada muitas vezes de barganha, na ótica do Entrevistado 05, são três as suas modalidades: a barganha moral, a barganha de voto e a barganha do dinheiro. A barganha moral consiste em convencer o parlamentar de que, a depender do seu posicionamento em uma proposição, ele pode prejudicar uma determinada classe e, com isso, ferir a sua imagem perante a população. A barganha de voto acontece nas relações em que o parlamentar tem relações diretas com uma determinada pauta ou classe, que é sua base eleitoral, em que a manutenção da fidelidade deste eleitorado é fomentada através de sua atuação legislativa em prol das pautas daquele segmento. A barganha do dinheiro, por mais que seja intuitiva, pode ser explorada a partir de dois momentos: pré e pós proibição do financiamento de campanhas via empresas.

Para aferir qual o impacto do financiamento de campanhas nas relações congressuais, as seguintes perguntas foram feitas aos entrevistados: O fim do

financiamento de campanhas por parte das empresas impactou no relacionamento dos lobistas com os parlamentares? O quanto do trabalho do lobista estava ligado ao financiamento? A decisão de proibir o financiamento de campanhas de origem empresarial eliminou a influência do capital econômico nessas relações? No cenário pós proibição, qual é o peso do capital econômico nas relações entre lobistas e parlamentares?

Ao se deparar com essas perguntas e com a área de atuação dos entrevistados, descritas pela Figura 2, é possível notar que alguns fazem parte de entidades que, oficialmente, não podem doar para campanhas eleitorais, como é o caso dos sindicatos³⁶. É interessante ressaltar que a análise leva em conta inclusive a vida pregressa profissional do entrevistado enquanto lobista, além da experiência no vínculo atual. A rotatividade empregatícia dos entrevistados é um ponto positivo: grande parte deles já transitou entre consultorias, empresas privadas e entidades de classe³⁷. Falar de uma temática tão sensível sem possivelmente comprometer a imagem de sua instituição seria um desincentivo para a resposta. Portanto, o entrevistado ficou livre para narrar suas impressões e vivências do campo de forma mais generalista.

O relato de um dos entrevistados, que lidava diretamente com grandes empresas, é bastante ilustrativo de como as relações que envolvem dinheiro e parlamentares são fluidas:

Eu tenho um olhar bem cético em relação a isso, porque eu acho que não é só o dinheiro que a empresa tira do bolso dela e coloca ali na campanha. Ainda mais agora que acabou essa doação de CNPJ. E são relações indiretas, também. Por exemplo, tem muitas empresas que trabalham com licitação. Tem muitas empresas que podem

³⁶ De acordo com a Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral), em seu Artigo 24 e incisos, o rol não exaustivo das fontes vedadas são: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. VIII - entidades beneficentes e religiosas; IX - entidades esportivas; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

³⁷ Acrescentar dados quantitativos a essa análise a enriqueceria ainda mais. Porém, isso não seria possível sem comprometer o sigilo dos entrevistados.

favorecer... O favorecimento não é só com dinheiro bruto. Tem favorecimento de diferentes maneiras, sabe? (Entrevistado 05, lobista)

Faz-se necessário, portanto, retomar a narrativa sobre a questão do antigo *lobby* e do novo *lobby*. Agora, compreendendo a dicotomia sob o viés das novas formas de se fazer *lobby*, sem a presença direta do financiamento.

2.3.5 – O novo *lobby* e as moedas de troca

Analisando a narrativa dos lobistas, são várias as moedas de troca existentes na relação entre lobistas e parlamentares. A mesma estratégia utilizada para se descobrir quais são as pautas defendidas pelo parlamentar, bem como o seu posicionamento, é utilizada para saber, literalmente, do que o parlamentar gosta e quais são suas afinidades. É com base nisso que o novo *lobby* baseia a sua barganha. Importante ressaltar que, aqui, a barganha não é compreendida como uma conduta ilícita, mas algo que foi conseguido na base do convencimento e concordância da parte com a qual se negocia.

Existem três fatores que imprimem bastante peso nesse cenário: o nome da entidade pela qual se fala e, conseqüentemente, a força desse nome; o grau hierárquico do representante da entidade com a qual se fala e o tipo de informação com a qual se está municiando o parlamentar. O lobista “chão de fábrica”, por mais que ele esteja habilitado a falar pela empresa, sua estratégia se baseia na lógica “saliva, suor e sapato” (Entrevistado 13). Ele precisa estar municiado de boa informação sobre as preferências do parlamentar, sobre a sua pauta legislativa e, acima de tudo, fornecer as informações exatas, precisas e sucintas para convencer o parlamentar e, a partir do material fornecido, este possa executar sua ação. Aqui, o que conta é a lei do esforço mínimo: o tempo é um recurso escasso para o parlamentar. Quanto mais prática for a abordagem do lobista, maiores as chances de ele ter sucesso em sua empreitada. O *lobby* antigo, por outro lado, não necessita dispor de tanto esforço: o seu tempo de atuação na atividade faz com que este se torne uma pessoa conhecida no cenário, além de estreitar relacionamentos com atores chave no processo de tomada de decisão. A reputação é uma variável cara ao *lobby* antigo.

Em se tratando de grau hierárquico, lidar com quem tem poder real de tomar decisões dentro da entidade é um fator diferenciador de como as relações são construídas e mantidas, conforme narra o Entrevistado 30:

O meu presidente esteve na CCJC essa semana e eu vi claramente 20 deputados indo abraçar o cara e tal. Aí você fala: “olha o poder da [NOME DA ENTIDADE]”. Mas o meu presidente não tá lá todo dia, ele tem mais coisa para fazer. Eu estou. E eu não tenho essa relação. E não é só eu chegar e falar que sou da [NOME DA ENTIDADE] que é como se projetasse em mim a imagem dele. Não é assim. É muito mais distante, é muito mais difícil. Então, se eu pudesse dizer o que pesa mais hoje, o poder real pesa muito mais. O meu presidente ir é completamente diferente do que eu ir, seja porque o meu presidente significa voto ou o meu presidente significa dinheiro. E aí não necessariamente eu tô (*sic*) falando de dinheiro em espécie. Eu estou falando de todas essas coisas técnicas que o cara dá que custa dinheiro e você não faz porque você não tem nem gente, nem tempo. E gente e tempo é dinheiro. (Entrevistado 30, lobista)

A informação se configura como uma das principais moedas de troca dentro do legislativo, principalmente na 56ª Legislatura, em que grande parte dos deputados são considerados novatos no legislativo e na vida pública: o desconhecimento acerca do processo legislativo dos deputados e de suas equipes, parte selecionadas via processo seletivo e sem experiência prévia com a dinâmica do Congresso Nacional, faz com que o trabalho do *lobbying* em dialogar com esses parlamentares se torne muito mais meticuloso. Aqui, trata-se de informação que deve obedecer a alguns critérios elementares: a informação tem que ser técnica, mas não técnica o bastante para ser incompreensível por quem não tem familiaridade com o tema; longos dossiês mais ajudam que atrapalham. A informação precisa ser apresentada de forma sucinta e, de preferência, que seja acompanhada de elementos didáticos; trazer o problema com a solução também é aconselhável. O parlamentar ou sua assessoria podem até estar dispostos a acatar uma determinada demanda legislativa, desde que não seja onerosa para ele, demandando tempo da sua equipe, nem prejudicando a sua imagem pública.

Tem gente que pede para retirar um item de pauta. “Eu sou lobista e quero que você retire um item de pauta”. Cara, eu tô (*sic passim*) correndo. Eu tô com meu celular na mão tentando resolver outras coisas. Quarta feita de manhã, aquela correria. Se você não me chegar com o requerimento pronto, para eu botar na mão [do deputado] para ele assinar, não vou fazer, porque eu tenho outras coisas para fazer, a não ser que eu goste muito de você. E aí é uma questão minha ou então novamente aquele negócio de você mapear quem são pessoas de interesse. Se eu não gostar muito de você, não vou me esforçar. Então, quanto mais mastigado o negócio chega, quanto mais qualificado o trabalho que chega para você, melhor. (Entrevistado 14, assessor parlamentar)

As informações providas pelos lobistas podem impactar nas decisões dos parlamentares, linhas gerais, de duas formas: fazendo com que eles mantenham ou reforcem as opiniões que estes possuem acerca de determinada pauta. Em outras palavras, ele pode ignorar uma proposta alternativa sobre alguma política pública trazida a ele pelos lobistas, a depender do impacto daquela mudança proposta na opinião pública e de seu eleitorado ou usar a informação técnica para subsidiar algum posicionamento já tomado naquele sentido, fazendo com que a proposição tenha mais chance de sucesso.

A imagem perante o público e a sua visibilidade são fatores muito caro aos parlamentares, especialmente na 56^a Legislatura, com a força que as novas mídias vêm adquirindo desde as eleições de 2018. A facilidade de *accountability* vertical proporcionada pela instantaneidade das redes sociais fez com que os parlamentares redobrassem a preocupação com a sua imagem pública. Mais do que isso, a necessidade de estar sempre sob os holofotes, como uma maneira de reportarem que estão ativos politicamente.

É com base nesse novo tipo de comportamento observado dos parlamentares que o *lobby* estrutura grande parte de suas estratégias. Parlamentares são movidos, basicamente, por três objetivos: reeleição, boas políticas públicas e influência dentro da legislatura (FENNO, 1973). O que é importante para o parlamentar, acima de tudo, é o voto. Para conseguir voto, ele precisa ser responsivo ao seu eleitorado, mostrando,

principalmente, que está atuando legislativamente e assumindo posições de destaque dentro do parlamento. Para isso, precisa de visibilidade.

Depois que foi proibido o financiamento privado, eu acho que até melhorou [o relacionamento entre lobistas e parlamentares]. O pessoal começou a ouvir mais, pelo menos. Já que você não quer me falar para dar dinheiro, o que eu posso fazer? Hoje em dia, está mais assim: como que a gente dá uma plataforma para o parlamentar fazer o filme dele, como que a gente dá um assunto para que ele possa se sair bem com a base dele ou como que a gente faz alguma coisa para ele mostrar serviço. (Entrevistado 13)

O capital financeiro, desse modo, assumiu novas facetas dentro das relações entre lobistas e parlamentares. Essa é uma análise, portanto, que não pode estar desvinculada às variáveis renome, reputação e força da entidade, que perpassa, inclusive, pela aceitação social que a instituição possui diante da sociedade, bem como a sua imagem diante desta. Além de apresentarem a entidade enquanto integrante de um sistema econômico, que defende interesses próprios, parte do esforço dos lobistas é, inclusive, mostrar o papel social da instituição, principalmente quando se trata de grandes empresas. É prática comum das empresas de grande porte, às quais os entrevistados deste ramo são vinculados, possuírem, sob seu guarda-chuva, instituições sem fins lucrativos, voltadas para causas de cunho social. São, inclusive, em nome dessas instituições ou fundações que cadastram, junto à Primeira Secretaria, os seus lobistas para atuarem na Câmara dos Deputados. Não é benéfico para o parlamentar ter a sua imagem vinculada a uma instituição que não tem uma boa reputação social. Trechos dos relatos dos Entrevistados 25 e 32 expressam essa dinâmica:

Depende de como a imagem da instituição está sendo vista no momento pelo parlamentar, né? Por exemplo, em [ANO], a gente teve um grande problema institucional de imagem que afetou muito a bancada religiosa dentro da instituição, dentro do Congresso. [...] E aí a gente teve que fazer uma ação de reaproximação com todos esses parlamentares. [...] O que prejudica para a gente é a imagem, que não é muito bem quista. (Entrevistado 25)

Tudo que envolve o nome da empresa gera um rebuliço gigante lá dentro, ainda mais nesse governo. A gente está sentindo até bastante dificuldade quanto a isso, porque tem uma posição política do presidente muito negativa em relação à empresa. [...] Então, por ter muita repercussão da gente estar atuando, hoje em dia mais negativa, a gente evita ao máximo se expor nessa atuação. Nossa atuação é o mais *low profile* possível lá dentro. (Entrevistado 32)

Por outro lado, ter a imagem vinculada a uma entidade que possui um impacto social positivo é benéfico para imagem do parlamentar. Cientes disso, estas entidades dão, como moedas de troca, visibilidade para o parlamentar. A promoção de eventos no reduto eleitoral do parlamentar e viabilizar sua participação em demais eventos, como congressos e encontros voltados para uma determinada classe, são exemplos de como a empresa consegue dar visibilidade ao parlamentar.

O oferecimento de cafés da manhã, almoços e jantares temáticos pelas entidades é uma prática antiga, mas que ganhou mais força enquanto estratégia de aproximação com o parlamentar: são oportunidades informais para as empresas mostrarem força e construírem ou estreitarem laços com os parlamentares. As parcerias entre os parlamentares e as instituições para a realização de empreitadas de cunho social, como a promoção de cursos que visam a capacitação social para determinada localidade, geralmente no estado de origem do parlamentar, ou a implantação de uma unidade de determinada empresa no reduto eleitoral do parlamentar, também são moedas de troca que são utilizadas pelos lobistas. Afinal de contas, empresa gera emprego. Nada melhor para conferir visibilidade para o parlamentar, perante seu eleitorado, que vinculá-lo a tais iniciativas. Importante ressaltar que, sem dispor de capital financeiro, nenhuma dessas ações é passível de ser concretizada.

Entidades de pequeno porte, por outro lado, apesar de representarem setores da economia, podem não dispor de capital financeiro suficiente para arcar com despesas para realização de eventos, mas conseguem dar visibilidade publicizando as ações do parlamentar em suas redes sociais institucionais e em materiais publicitários, como revistas de circulação setorial. Estas também são as estratégias comuns a ONGs e demais grupos representantes da sociedade civil. Apesar de não estarem no escopo deste estudo, são grupos de interesse com crescente atuação dentro do Congresso Nacional,

tendo as redes sociais como grandes aliadas: utilizam-nas para mobilizar a opinião pública em prol de suas pautas. O poder de mobilização pelas redes sociais pode ser um indicativo importante para aferir a força daquela entidade que, embora possa não possuir capital financeiro para se mobilizar, consegue mobilizar capital humano. Para parlamentares, se aliar às pautas deste tipo de ator pode ser benéfico, uma vez que a mobilização de capital humano pode ser revertida, posteriormente, em mobilização eleitoral.

2.3.6 – Frentes parlamentares e agremiações suprapartidárias: novas formas de financiamento?

Em meio à narrativa sobre o fim do financiamento das campanhas eleitorais por parte do empresariado e a redução do impacto do dinheiro de origem privada nas relações congressuais, os entrevistados trouxeram à tona duas instituições que vêm ganhando importância dentro do cenário legislativo: as frentes parlamentares e as agremiações suprapartidárias. Apesar de possuírem características distintas, escondem o propósito de atores que possuem objetivos comuns: empresários ligados a determinados temas, que instrumentalizam a atuação dos parlamentares, fidelizando-os a determinadas agendas e, conseqüentemente, à sua organização.

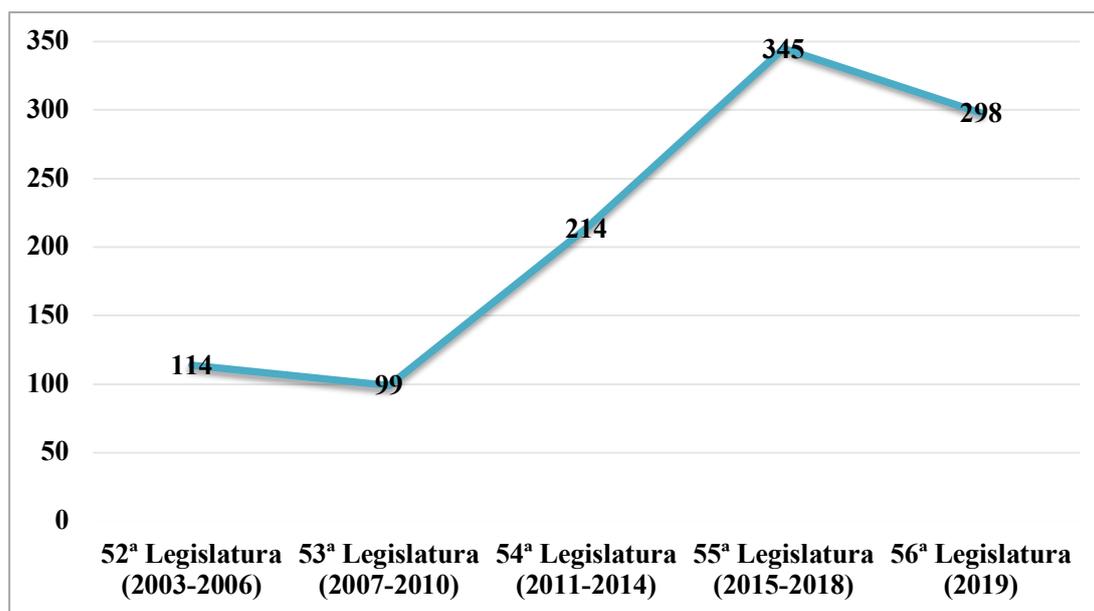
Corroborando o exposto pelos entrevistados, o gráfico da Figura 3, elaborado a partir de dados coletados no sítio virtual da Câmara dos Deputados³⁸, evidencia o aumento do número de frentes parlamentares criadas desde a 52ª Legislatura até o primeiro período legislativo da 56ª Legislatura (atual).³⁹ Diferentemente dos dados das demais legislaturas, que remetem a um período de 04 (quatro) anos, é possível notar que, apenas em 2019, 298 frentes foram criadas na 56ª Legislatura. Isso equivale a uma quantidade superior a todas as demais legislaturas reportadas e apenas 13% (treze por cento) menor que o número de frentes criadas em todos os anos correspondentes à duração da 55ª Legislatura. Em suma, houve um *boom* de frentes parlamentares a partir das eleições de 2018.

³⁸ Fonte: Sítio virtual da Câmara dos Deputados.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>. Acesso em: 06/12/2019.

³⁹ O recorte justifica-se pelo fato de que os dados sobre as frentes estão disponíveis a partir da 52ª Legislatura.

Figura 3 – Evolução do número de frentes parlamentares (por legislatura)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados provenientes do sítio virtual da Câmara dos Deputados.

A criação de uma frente parlamentar é um procedimento relativamente fácil, se comparado às outras ações legislativas: é necessário apresentar um requerimento contendo as assinaturas de pelo menos um terço dos membros do Poder Legislativo e o nome de um coordenador ou presidente, que ficará incumbido de prestar as informações sobre a frente parlamentar. A coleta de assinaturas é feita por pessoal contratado para essa finalidade. Por não ser algo que gere ônus político para o parlamentar, a grande maioria concorda em assinar, tendo em vista que a assinatura conta apenas para fins de apoio.

Embora o número de frentes tenha crescido, grande parte destas frentes existem somente no papel⁴⁰. Porém, tem sido observado, no entanto, que algumas entidades vêm se profissionalizando em criar frentes parlamentares, a exemplo da Frente Parlamentar da Química, fomentada pela Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM) e a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), que é tida como modelo na conformação de novas frentes no Congresso Nacional, por conta de sua

⁴⁰ Um dos intuitos do presente estudo era dar enfoque às atividades dos parlamentares componentes da Frente Parlamentar Mista Nacional da Indústria (FPI). Porém, ao entrar em contato com o gabinete do coordenador da frente, fora informado que a frente não está em atividade, apesar de constar informação contrária no sítio virtual da Câmara dos Deputados.

estrutura, articulação e penetrância junto aos parlamentares e, principalmente, sucesso na persecução de seus objetivos legislativos. Fomentada pelo Instituto Pensar Agro, além da estrutura legislativa, a frente é sediada em uma das regiões mais nobres de Brasília, o Lago Sul. Empresas de consultorias passaram, inclusive, a incluir a criação de frentes parlamentares em seu rol de atuação por conta da crescente demanda, conforme informado pelos entrevistados 03, 09 e 13, que já prestaram este tipo de serviço.

Além de ser uma forma de continuar tendo influência junto aos parlamentares por uma via alternativa, as entidades investem na criação de frentes parlamentares por um motivo elementar: é benéfico para o parlamentar, porque ele ganha prestígio naquele tema defendido pela frente, e é igualmente benéfico para a empresa que financia a frente. Através desse *lobby* discreto empreendido pelas entidades via frentes parlamentares, elas conseguem avançar algum projeto de interesse ou barrar projetos que possam lhe prejudicar, com maior ênfase em frear qualquer tentativa que venha os prejudicar. Além do mais, se vincular a uma frente é uma maneira de o parlamentar conseguir protagonismo dentro de uma determinada pauta e, assim, criar uma identidade dentro do legislativo. Tais movimentos, reflexos da política identitária e ideológica que circundam a nova legislatura, fazem com que os parlamentares se preocupem em se aliar às frentes para dar sentido ao seu mandato durante os quatro anos.

Seguindo a tônica da política identitária e, ao mesmo tempo, da crise de representatividade dos partidos políticos no Brasil, o setor privado tem se organizado em institutos ou fundações, que visam à formação política de jovens lideranças para capacitá-los a disputar eleições. Tal fenômeno, insurgente das eleições de 2018, resultou na eleição de 22 parlamentares⁴¹ oriundos de agremiações suprapartidárias.

⁴¹ Como deputados oriundos de agremiações suprapartidárias, é possível destacar: Áurea Carolina (PSOL/MG); Eduardo Costa (PTB/PA); Felipe Rigoni (PSB/ES); Fernanda Melchionna (PSOL/RS); Francisco Jr. (PSD/GO); Franco Cartafina (PP/MG); João H. Campos (PSB/PE); Joenia Wapichana (REDE/RR); Kim Katagiri (DEM/SP); Lucas Gonzalez (NOVO/MG); Luisa Canziani (PTB/PR); Luiz Flávio Gomes (PSB/SP); Luiz Lima (PSL/RJ); Marcelo Calero (CIDADANIA/RJ); Paulo Ganime (NOVO/RJ); Rodrigo Coelho (PSB/SC); Sâmia Bomfim (PSOL/SP); Tabata Amaral (PDT/SP); Talíria Petrone (PSOL/RJ); Tiago Mitraud (NOVO/MG); Túlio Gadêlha (PDT/PE); Vinicius Poit (NOVO/SP). Os referidos parlamentares estão vinculados a pelo menos uma das seguintes agremiações: Fundação Lemann; RenovaBR; Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS); Movimento Acredito; Movimento Brasil Livre; Vote Nelas, Agora! e Livres. É importante ressaltar que apenas uma parcela das

Pautando-se pela máxima “pessoas comuns na política, política para pessoas comuns”, a exemplo do RenovaBR, tais agremiações, comumente conhecidas como movimentos de renovação política, realizam processos seletivos para selecionar aqueles que estarão aptos a receber treinamento político realizado pela agremiação. A capacitação política dos futuros candidatos é promovida, inclusive, fora do Brasil, em universidades de renome internacional, como Harvard e Oxford. Os pleiteantes participam de treinamentos aprofundados de curta duração, com especialistas renomados da área de gestão pública e afins, completamente custeados pela agremiação.

Além de tornar as jovens lideranças aptas para a disputa eleitoral, as agremiações, que possuem grandes empresários à frente de tais iniciativas⁴², também colaboram financeiramente para a campanha dos candidatos vinculados às suas agremiações, uma vez que partidos políticos não podem receber doações de Pessoas Jurídicas, não existindo tal impeditivo para os movimentos suprapartidários. À parte de se criar uma possibilidade de continuarem financiando campanhas eleitorais, uma consequência esperada deste tipo de arranjo é fidelizar os parlamentares em torno das agendas da agremiação. Continua, assim, sendo uma moeda de troca: o parlamentar eleito o apoio institucional e financeiro das agremiações irá defender a agenda da agremiação em retribuição a todo o investimento que fora feito em sua capacitação política e, conseqüentemente, em sua eleição. Além do mais, estar vinculado a tais agremiações suprapartidárias faz com que o parlamentar ganhe acesso a setores da sociedade civil que possam vir a engrandecer seu mandato. Para os empresários que financiam tais agremiações, é importante ter com quem contar dentro do Congresso Nacional para defenderem suas agendas. Com a fidelização de tais parlamentares, vínculo que é, por vezes, muito mais forte que o vínculo partidário, uma vez que as agremiações servem como uma incubadora de políticos, os empresários têm fácil acesso e penetrância no Legislativo, uma vez que possuem, nesta arena decisória, seus apadrinhados políticos para defenderem suas pautas.

agremiações mencionadas conta com o apoio de empresários, conforme será explorado adiante. Fonte: sítio virtual da Câmara dos Deputados e redes sociais dos parlamentares supramencionados.

⁴² A título de exemplo, a Fundação Lemann foi uma das principais exponentes à frente das agremiações suprapartidárias nas eleições de 2018.

Tais fatores refletem o enfraquecimento dos partidos políticos no Brasil, colocando em xeque a solidez do sistema partidário brasileiro, essencial para o pleno funcionamento da democracia representativa. A tendência de oligarquização dos partidos políticos e o desincentivo ao surgimento de novas lideranças faz com que as agremiações suprapartidárias consigam agregar muito mais valor ao parlamentar do que os próprios partidos aos quais estão filiados. Reflexos disso podem ser observados na constante articulação conjunta entre os parlamentares eleitos via movimentos de renovação política e nos conflitos gerados entre os parlamentares e suas legendas, por assumirem posições que vão de encontro às orientações do partido.

Os parlamentares que estão vinculados a estas agremiações, que têm interesses específicos e são financiadas por grandes corporações privadas, por vezes não possuem vivência de partido político, justamente pela falta de incentivo destes em se criar um vínculo identitário com as jovens lideranças e, principalmente, viabilizar o seu crescimento dentro da estrutura partidária. Com isso, os partidos passam a servir unicamente para a homologação de candidaturas, ficando a formação política das jovens lideranças a cargo das agremiações suprapartidárias, que se aproveitaram desta janela de oportunidades aberta pelas legendas para financiarem possíveis apadrinhados políticos⁴³.

2.4 – Impressões dos lobistas sobre o fim do financiamento empresarial de campanhas: análise textual das entrevistas

Com o auxílio do *software IRaMuTeQ (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires)*, foi possível analisar estatisticamente as respostas dos entrevistados atinentes ao impacto do fim do

⁴³ Esta temática, por si só, é uma agenda de pesquisa bastante frutífera para os anos vindouros. As agremiações suprapartidárias têm gerado diferenças interessantes na dinâmica parlamentar. A título de exemplo, é possível mencionar o Gabinete Compartilhado, idealizado por parlamentares do Movimento Acredito para a atuação conjunta de seus membros no parlamento, tendo como intuito, entre outros, angariar mais recursos para a contratação de pessoal especializado e centralizar a atuação legislativa. Para os fins a que este estudo se destina, a intenção é trazer as informações acerca da ação das empresas em financiar indiretamente parlamentares para atuarem em prol de suas agendas no Legislativo. Não se tentou dizer que todas as agremiações suprapartidárias se enquadram neste escopo, mas lançar luz às que possuem tais características, a saber, contam com o amparo financeiro do empresariado. Sobre a atuação do Gabinete Compartilhado, ver: <https://dados.movimentoacredito.org>. Acesso em 20/04/2020.

financiamento de campanhas por parte das empresas nas relações congressuais entre lobistas e parlamentares.

O *IRaMuTeQ* é uma ferramenta desenvolvida por Pierre Ratinaud em 2009, que torna possível a análise estatística textual, facilitando a compreensão de documentos, discursos, entrevistas e respostas a questionários, a título de exemplo, dentro de um determinado contexto. Desenvolvido na linguagem *Python* e utilizando as funcionalidades do *software* estatístico *R*, configura-se enquanto uma ferramenta de apoio ao processamento de dados em pesquisa qualitativa (SOUZA *et al.*, 2018), não se tratando de uma técnica propriamente dita.

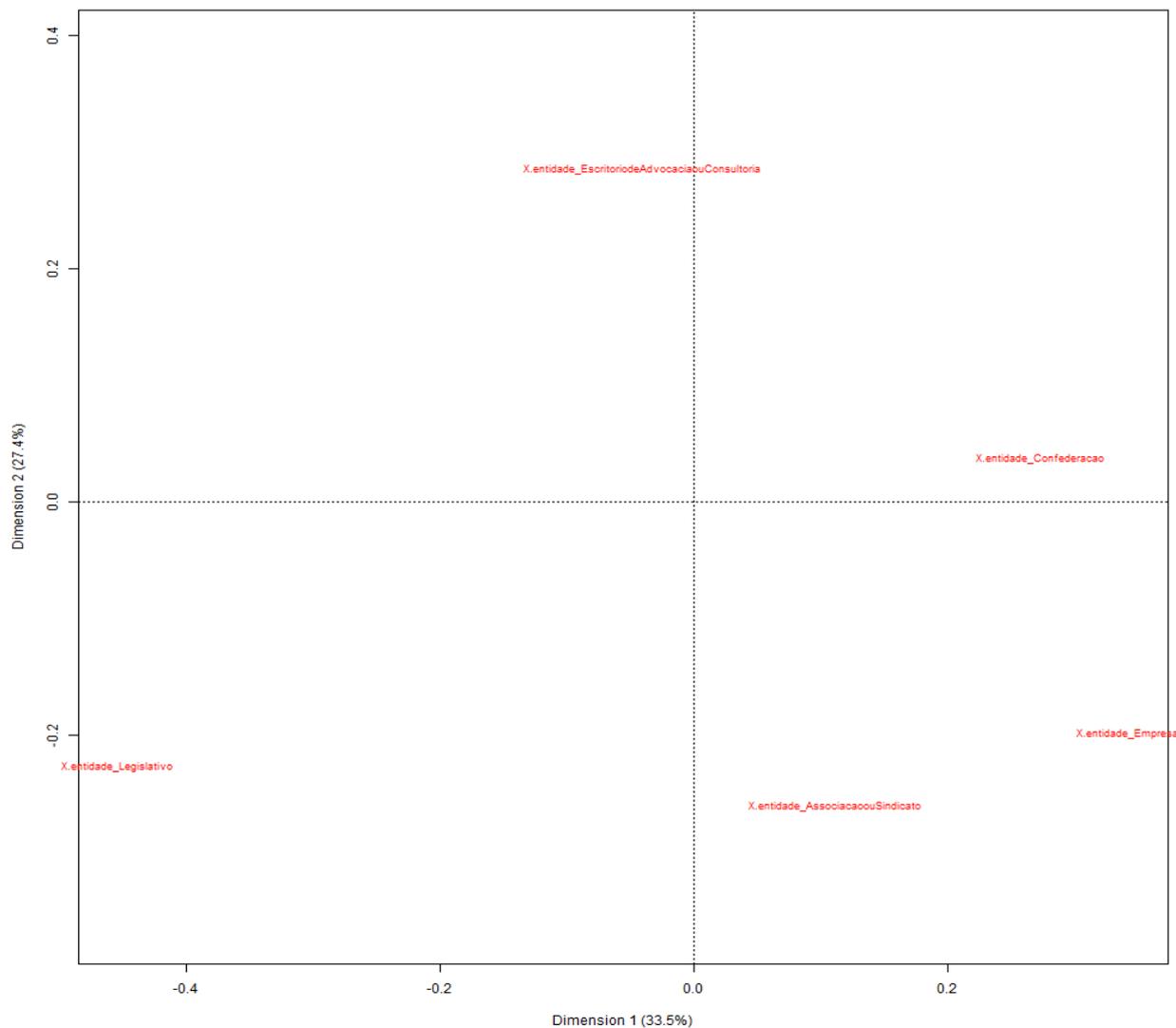
Dentre as diversas possibilidades de análises conferidas pelo *IRaMuTeQ*, está a possibilidade de interpretação textual envolvendo diferentes autores, sendo possível identificar diferenças vocabulares e de opiniões entre os entrevistados, como no caso em estudo.

A Figura 4 ilustra a aplicação da Análise Fatorial de Correspondência (AFC). É uma das formas de classificação pelo método Reinert, que consiste no agrupamento de proximidade de palavras, também chamado de clusterização. Mais especificamente, ela torna possível a identificação de grandes grupos temáticos em um *corpus*⁴⁴ de texto (IBPAD, 2017), além de discursos distintos a respeito do objeto de análise e suas inter-relações (FERNANDES *et al.*, 2015). Desse modo, a Figura 5 mostra a frequência do uso de determinados termos no discurso dos entrevistados, correlacionados de acordo com o tipo de entidade, tratada como uma das variáveis de análise, ao qual o entrevistado se encontra vinculado, como listado na Tabela 2.

⁴⁴ De acordo com a definição de Camargo e Justo (2013), “O *corpus* é construído pelo pesquisador. É o conjunto de texto que se pretende analisar.”

entre empresas e parlamentares por um viés mais técnico. Estas entidades, adicionalmente, balizaram, dentro da amostra analisada, a centralidade do discurso.

Figura 5 – Agrupamento textual pela variável selecionada



Fonte: *Output* gerado a partir do software IRaMuTeQ 0.7 alpha 2.

O discurso dos assessores parlamentares, representados como “Legislativo” na Figura 5, se opõe aos supracitados. Nota-se que estes possuem maior liberdade em mencionar, recorrentemente, a questão do financiamento de campanhas e os temas que lhes são periféricos, tendo em vista a frequência com que determinadas palavras aparecem em seus discursos. Assim como o que fora observado durante as entrevistas,

os assessores parlamentares não hesitam em tocar em pontos nevrálgicos sobre a relação entre lobistas e parlamentares.

Situação semelhante ocorre com os representantes de escritórios de advocacia ou consultoria: a análise de frequência é clara ao mostrar a recorrência de termos pejorativos relacionado a eventos que envolvem políticos, como “laranja” e “caixa_2”. Assim como o discurso dos assessores parlamentares, não possui convergência com os demais, denotando um discurso próprio dessa classe.

É interessante ressaltar que, em linhas gerais, as palavras são reportadas próximas a outras que são lexicalmente próximas a elas. Desse modo, cada grupo de palavras, indicados pelas distintas cores, indica os temas gerais que estão presentes no excerto da entrevista selecionado para a análise. Por consequência, indica qual classe de entrevistados está se pautando por um determinado tipo de discurso e qual tema foi predominante em suas narrativas. Não significa, no entanto, que apenas aquela determinada classe utilizou as palavras reportadas, mas que ela se configura enquanto a classe predominante a utilizar o referido grupo de palavras, dentro do que lhes fora questionado na entrevista.

O Quadro 1, por sua vez, sintetiza a escolha lexical dos entrevistados, em uma análise global das narrativas. Por mais que não apareçam necessariamente no *corpus* selecionado para a análise textual, retrata termos e expressões que recorrentemente apareceram na narrativa dos entrevistados.

Quadro 1 – Escolhas lexicais frequentes na narrativa dos entrevistados

ABRIG	<i>Advocacy</i>	Análise
<i>Back office/Front office</i>	<i>Background</i>	Barganhar
Bastidor	<i>Briefing/Brifar</i>	Comissão
<i>Compliance</i>	Comunicação	Consenso/Consensual
Contatos	Convencer	Corporativismo
Corredor	Crachá/Credenciamento	Defesa de interesses
Experiência/ <i>Expertise</i>	<i>Feeling</i>	Influência
Informação	Interesse	Lava Jato
<i>Lobby</i> informacional	<i>Low profile</i>	Mapeamento/Mapear
Mastigado	Mídia	<i>Networking</i>
Nova política	Novo Congresso	<i>Player</i>
Pontual	<i>Public Affairs</i>	RelGov
Renovação	RIG/RI	<i>Stakeholders</i>
Técnico	<i>Timing</i>	Transparência
Trocar	Velho <i>lobby</i> /Novo <i>lobby</i>	Visibilidade

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas.

A escolha lexical dos entrevistados revela informações interessantes sobre o *métier* dos lobistas: grande parte das expressões, principalmente as grafadas em inglês, são oriundas do universo empresarial, configurando como uma linguagem própria daqueles que atuam no ramo do *business*. Embora a grande maioria dos entrevistados tenham formação em Ciência Política e atuem em arenas de decisão política, estão vinculados a entidades ou a organizações que representam interesses de empresas. Assim como a Análise Fatorial de Correspondência clusterizou as narrativas dos entrevistados que são ligados ao ramo empresarial, a utilização do vocabulário do *business* para caracterizar as ações de cunho político é elucidativo da linha tênue que existe entre os dois universos, principalmente para quem é profissional do *lobbying*.

2.5 – Considerações finais

Apesar de o *lobbying* não se tratar de uma atividade restrita a empresas e entidades corporativas, “as inúmeras oportunidades de ganhos oferecidos pela atuação do Estado continuam a atrair o interesse de grandes empresários e executivos.” (CARAZZA, 2018), além de estas, por vezes, possuírem mais recursos financeiros para a mobilização política.

A pesquisa conduzida por Drutman (2015) revelou que grandes empresas, além de participarem das *trade associations*, que atuam na persecução de interesses corporativos, mantêm seus *in-house lobbyists* para tratarem dos assuntos mais sensíveis à empresa. Para o autor, portanto, as associações corporativas lidam com questões atinentes à *agenda setting* do ramo industrial, enquanto os *in-house lobbyists* e os escritórios de consultoria (*lobbying companies*) se preocupam com a elaboração de políticas públicas junto aos parlamentares.

Diferentemente da experiência estadunidense, na qual as atividades do *lobbying* são passíveis de serem rastreadas, no Brasil, a diferenciação dos interesses que movem cada um dos segmentos, a depender de sua natureza, não é algo passível de clara distinção. De acordo com o aferido através das entrevistas com os lobistas que atuam no Congresso Nacional, existe uma diferença relevante entre os tipos de interesses, a depender de como são organizados internamente pelas entidades. Interesses organizados, por exemplo, são diferentes de interesses estruturados. Um grupo pode se caracterizar enquanto representante de uma determinada pauta. Porém, pode não ter tais interesses estruturados de forma que eles possam realmente atingir seu objetivo final junto aos tomadores de decisão política.

A estruturação de interesses perpassa pelas atividades de *back office* e de governança corporativa, que dão previsibilidade aos lobistas quando da execução das tarefas de alta intensidade no Legislativo. Por conta disso, as leis de *compliance* de cada empresa dão a tônica sobre os limites de atuação do lobista, principalmente no que concerne à barganha política, a saber, o que ele pode oferecer ao parlamentar em troca da ajuda em determinado pleito. Muito mais do que saber o que pode ou não pode ser interpretado como um benefício diferencial oferecido ao parlamentar, os lobistas estão preocupados em como suas ações e relações com parlamentares serão caracterizadas dentro do *compliance* da entidade sob a qual se encontram vinculados.

Embora a proposição que visa regulamentar o *lobbying* no Brasil tenha a intenção de criar regramentos mais rígidos para a relação entre lobistas e parlamentares, segundo os entrevistados, as regras do *compliance* sempre terão a palavra final, uma vez que, acima dos interesses políticos ou do perigo de cometer qualquer ato que seja caracterizado como antidemocrático, está o nome da entidade que o lobista está representando. Macular o nome da entidade através de atitudes *non-compliant* é um risco, inclusive pessoal, para a carreira do lobista dentro da entidade e, conseqüentemente, para a sua reputação profissional.

Através das entrevistas com os lobistas, foi possível aferir que as relações congressuais são, antes de tudo, relações humanas. Inclusive, o termo *lobby*, em sua formatação originária⁴⁵, tem as relações interpessoais como sua primeira configuração; vindo a surgir a partir delas. Assim sendo, os vínculos criados pelos lobistas com os parlamentares e, principalmente, todo o arcabouço legislativo que os circunda, através das ações caracterizadas enquanto tarefas de alta intensidade, fazem com que acesso e influência não estejam totalmente dissociados. As relações congressuais se configuram, desse modo, enquanto relações pessoais, nas quais variáveis de caráter simbólico, como deferência, gratidão e reputação, podem vir a ser mais relevantes que dinheiro, a partir da proibição do financiamento de campanhas por parte dos outrora *big donors*. Estes, portanto, são conceitos a serem explorados no Capítulo 3.

⁴⁵ Conforme já exposto no capítulo introdutório, o termo *lobby* faz referência ao saguão da *House of Commons* (Reino Unido), ponto de encontro entre políticos e pessoas que se utilizavam das relações pessoais com o intuito de perseguir seus interesses junto aos tomadores de decisão. De acordo com Ornstein e Elder (1978), o primeiro uso do termo *lobby*, conforme sua utilização atual, é datado de 1820.

3 – PARA ALÉM DO DINHEIRO: UMA ABORDAGEM EXPERIMENTAL SOBRE AS RELAÇÕES SIMBÓLICAS ENTRE LOBISTAS E DEPUTADOS FEDERAIS

Um clássico problema de pesquisa dos estudos sobre financiamento de campanhas é a questão do acesso e influência que o dinheiro pode proporcionar ao doador nas decisões dos parlamentares eleitos. Mais ainda, quando, além de financiar campanhas, o doador faz *lobbying*, se os lobistas representantes do segmento donatário recebem tratamento diferencial por parte dos parlamentares. Exemplos de experimentos que exploram essa problemática serão suscitados adiante, além da literatura explorada no Capítulo 2.

O intuito deste capítulo experimental é, portanto, explorar essa discussão em um ambiente onde o financiamento de campanhas por parte das empresas foi proibido e não está previsto para eleições vindouras. Mesmo sem o fator dinheiro em jogo, há tratamento diferenciado para organizações com reputações de atuação e relacionamento continuado com o Congresso e para as quais há uma relação de deferência e gratidão política? Tal tratamento é diferenciado em relação a outras organizações?

A fim de se explorar novas moedas em um ambiente menos monetizado, o presente capítulo dá enfoque às relações simbólicas de poder, associado ao conceito de deferência e gratidão política. Sob essa ótica, os parlamentares tratariam diferentemente organizações para as quais devem algo, mesmo que isso se refira estritamente ao capital simbólico, ou seja, relativo a um valor não monetário. Para tanto, o desenho experimental proposto neste capítulo teve como intuito aferir, através de cartas-convite enviadas aos *e-mails* dos deputados federais para participar de um questionário *online*, se os parlamentares respondem diferentemente a duas instituições: o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), que faz *lobbying* e atua diretamente com os interesses dos parlamentares, e à Universidade de Brasília (UnB), que não possui essas características, apesar de ambas trabalharem com gestão de informação.

A literatura que se dedica ao estudo da experiência estadunidense, a exemplo do experimento conduzido por Chin (2005), trata tais conceitos de ordem simbólica como fatores exógenos e que devem ser considerados pelos estudos clássicos, uma vez que podem ameaçar a validade interna e gerar problemas de endogeneidade. No presente estudo, a problemática é colocada em primeiro plano, face a não interveniência

do capital financeiro para o tipo de relação que se pretende aqui explorar. Como sintetiza a autora, “*because many members have established long-term relationships with certain organized interest groups and PACs, access decisions could be influenced by these prior friendships rather than past campaign contributions.*” (CHIN, 2005).

A intensidade das tarefas (*task intensity*), relativo ao tempo despendido e do esforço organizacional para se realizar ou concluir uma determinada demanda, é um conceito central a ser explorado no presente estudo. Tarefas de alta intensidade (*high intensity tasks*) são aquelas que demandam tempo, capital humano e, conseqüentemente, capital financeiro para serem executadas. Exemplo disso é o trabalho desempenhado pelos lobistas que atuam no Congresso Nacional, principalmente no que toca ao agendamento de reuniões com os parlamentares. É um trabalho dispendioso para ambas as partes: para o lobista, ao tentar um espaço na atribulada agenda dos parlamentares e, além disso, comparecer presencialmente à reunião, a título de exemplo; e para o parlamentar, por conta das suas diversas atividades, dentro e fora do Legislativo. No Capítulo 2, esse conceito foi explorado como sinônimo do *lobby* de alta intensidade, ao caracterizar as atividades relatadas pelos lobistas, dentro de suas atribuições profissionais.

As tarefas de baixa intensidade (*low intensity tasks*), por outro lado, são aquelas que demandam um mínimo esforço para serem executadas. Dispensam, por vezes, a necessidade de capital humano de grande vulto, como grandes equipes, e até mesmo capital financeiro para que possa ser viabilizada. Exemplo de tarefa de baixa intensidade é o envio de *e-mails* a parlamentares para solicitação de informações ou de respostas a *surveys*, como é o caso do presente estudo. Esse tipo de ação também pode ser caracterizado enquanto *lobby* de baixa intensidade, pois exige um mínimo esforço do demandante para ser colocada em prática, bem como da parte demandada para concluir a requisição.

Pretende-se, através de uma abordagem experimental com elites políticas, suscitar novos conceitos, que extrapolam o viés monetário e que possuem relevante influência no relacionamento entre lobistas e parlamentares. As narrativas das entrevistas exploradas no Capítulo 2 apontam para a crescente relevância do capital simbólico no cenário político após a proibição de financiamento de campanhas por parte das empresas. O presente capítulo tem por intuito aferir, através de *e-mails* enviados aos

513 (quinhentos e treze) deputados federais da 56^a Legislatura, se estes respondem diferentemente às solicitações, em tarefas de baixa intensidade, para quem faz *lobby* e quem não faz.

Em suma, o que se pretende com o presente experimento é abordar questões que estão na órbita da esfera simbólica do poder, que tem mais a ver com a reputação das diferentes organizações envolvidas e que tem relação direta com a dificuldade da tarefa que está se solicitando para que o parlamentar faça. Mesmo nesse ambiente menos monetizado, no qual as relações congressuais auferiram valores mais simbólicos, as organizações com maiores reputações e às quais os parlamentares são deferentes influenciam o padrão de resposta deles às demandas que lhes são solicitadas? Em outras palavras, são mais responsivos às organizações que são mais influentes para o seu mandato que a outras, para as mesmas tarefas que possuem a mesma intensidade?

3.1 – Experimentos com elites políticas: uma análise da literatura

O uso de experimentos como técnica de pesquisa na Ciência Política é um fenômeno em constante crescimento, desde os estudos pioneiros realizados nos Estados Unidos nos anos 80 (DRUCKMAN *et al.*, 2006 *apud* TURGEON; RENNÓ, 2010), e que vêm despertando a atenção de grande parte dos pesquisadores que estudam elites políticas, especialmente por um motivo: experimentos permitem uma maior aproximação à realidade, tornando mais factível a compreensão de determinados fatos, eventos ou comportamentos atinentes ao universo político (LOEWEN *et al.*, 2010).

Apesar de ainda incipientes no Brasil, o uso de experimentos realizados na Ciência Política pode ser distinguido em duas vertentes principais: com eleitores e com elites políticas (CARLOMAGNO *et al.*, 2018). Experimentos com eleitores são os mais difundidos, principalmente nos Estados Unidos, enquanto experimentos com elites políticas ainda são tímidos.

Experimentos envolvendo elites políticas, principalmente atores governamentais, são uma maneira viável de se aferir o impacto de diferentes mecanismos de *accountability*, normas de participação e informação no comportamento daqueles que ocupam cargos eletivos (MALESKY, 2016). Diferentemente de outras técnicas de pesquisa, que precisam da anuência ou informar ao participante de que ele

será tratado como objeto de estudo, experimentos com elites possuem a vantagem de lidar com atores que são, naturalmente, públicos. Assim sendo, não possuem a mesma expectativa de confidencialidade e privacidade de seus atos, discursos e comportamentos que os sujeitos comuns. Além do mais, faz parte do dever do agente político dar transparência e publicidade às suas ações e decisões. Em suma, significa que as condições experimentais ocorrem naturalmente ou ocorrem com bastante frequência sem as intervenções dos pesquisadores, de modo que os atores políticos consentiram implicitamente em experimentá-las como parte de sua vida normal (HUMPHREYS, 2011 *apud* McCLENDON, 2012).

A grande maioria dos experimentos realizados com elites políticas busca verificar os padrões de resposta de políticos e parlamentares quando contatados, controlando-as, primordialmente, pelo conteúdo da mensagem, dentre outros fatores correlatos. O recente estudo de Carlomagno *et al.* (2018) faz uso do experimento para aferir a responsividade dos parlamentares a diferentes estímulos oriundos de um eleitorado fictício. Visando elucidar questões sobre incentivos políticos e *accountability* proporcionados pelos canais de comunicação *online*, os autores enviaram mensagens com conteúdo diversificado às contas de *e-mail* institucionais dos parlamentares e aos seus perfis do *Facebook*. Com essa estratégia, os autores buscaram testar qual o impacto do conteúdo da mensagem, o período em que ela foi enviada (eleitoral e não eleitoral) e o veículo através do qual ela foi enviada na taxa de resposta dos parlamentares ao estímulo recebido, controlado por demais variáveis intervenientes.

Na linha dos incentivos políticos, Driscoll *et al.* (2018) buscaram examinar como os incentivos e preconceitos eleitorais dos políticos afetam sua responsividade aos eleitores, que tiveram suas características socioeconômicas e partidárias atribuídas aleatoriamente. Os autores utilizaram, para essa finalidade, *e-mails* com solicitações de informações de eleitores fictícios para aferir a responsividade dos parlamentares antes e depois das eleições. Experimento semelhante é o de Butler e Broockman (2011), que buscaram aferir se a raça do remetente do *e-mail*, definida por nomes de origem étnica distinta, implica em taxas diferenciadas de repostas por parte de parlamentares estaduais.

Também utilizando o *e-mail* como ferramenta de contato, o experimento conduzido por Spada e Guimarães (2013) avaliou como candidatos ao pleito municipal

reagiram a solicitações de eleitores fictícios de diferentes perfis, identificados como apoiadores (*core*), indecisos (*swing*) ou sem identificação, quando interpelados sobre suas propostas eleitorais. Controlando as respostas por uma mensagem placebo, que não fazia menção ao período eleitoral, os autores constataram que candidatos tendem a responder às interpelações de prospectivos eleitores, face às mensagens não identificadas.

Bergan (2009) busca analisar o efeito do *grassroot lobbying* no comportamento legislativo. Mais especificamente, o impacto das campanhas de mobilização via *e-mail*, acerca de uma determinada demanda, nas votações parlamentares. Trata-se de um claro exemplo do que Desposato (2018) denomina *Informational Field Experiment* (IFEs). Partindo do pressuposto de que a mobilização via *internet* possui baixo custo operacional e proporciona rápido e fácil acesso a parlamentares, o autor conduziu um experimento de campo com o auxílio de grupos de *lobby* relacionados à saúde pública. Através de *e-mails* enviados para parlamentares selecionados aleatoriamente, os ativistas dos referidos grupos entraram em contato com os legisladores, a fim de influenciar a votação de um determinado projeto e, após, aferir a taxa de sucesso ou insucesso dessas ações. A dinâmica do experimento faz com que o estudo de Bergan (2009) possa ser enquadrado enquanto *lobby* de baixa intensidade, conceito a ser explorado adiante.

Um experimento em larga escala foi conduzido por Vaccari (2014) a fim de verificar a efetividade do *e-mail*, no que tange a responsividade, a depender do conteúdo da mensagem. Mensagens de *e-mail* de remetentes fictícios foram enviadas para candidatos e partidos políticos na Alemanha, Austrália, Espanha, Estados Unidos, França, Itália e Reino Unido, com dois estímulos diferentes: solicitando informação ou se apresentando como um prospectivo voluntário. O título do estudo, “*You’ve got (no) mail*”, é elucidativo quanto aos resultados: a maioria dos partidos e candidatos não respondeu a nenhum dos dois *e-mails* enviados.

A baixa taxa de resposta em experimentos com elites é reportada em demais estudos, como os de McClendon (2016) e Carlomagno *et al.* (2018). Apesar das taxas de resposta terem sido reportadas enquanto baixas em Vaccari (2014), ainda é superior à taxa baixíssima encontrada pelo estudo dos autores supracitados. Carlomagno *et al.* (2018) alertam que a discrepância entre a taxa de respostas se deve a “uma distinção

entre países desenvolvidos, cujos representantes tenderiam a ter maior responsividade, e países em desenvolvimento, cuja taxa de responsividade é menor” (CARLOMAGNO *et al.*, 2018), como a de seu estudo, realizado no Brasil, com taxa de resposta entre 2,3% a 14,8%, bem como o estudo de McClendon (2016), cuja taxa de resposta em um experimento com parlamentares da África do Sul, envolvendo incentivos eleitorais e aspectos pessoais dos eleitores, como raça, reportou 12,9% de resposta.

Evento semelhante é observado quando da aplicação de *surveys* a elites políticas, a exemplo do estudo de Chari *et al.* (2010) com lobistas e parlamentares, a ser explorado mais adiante. Experimentos embutidos em *surveys*, inclusive, podem ser utilizados para aferir não somente o impacto da mensagem, mas o grau de informação do respondente sobre as perguntas do *survey*. Porém, para que as respostas dos entrevistados sejam representativas da população à qual se busca fazer inferências, é necessário ter bastante cautela com o desenho do questionário, principalmente no que se refere ao ordenamento das questões (TURGEON; RENNÓ, 2010).

O estudo de Pavão (2018) acerca da percepção da corrupção por parte dos eleitores é um exemplo de experimento embutido em *survey*. Para aferir as motivações pelas quais políticos corruptos continuam se elegendo, a autora conduziu um experimento com dois grupos, manipulando as informações recebidas por cada um deles através de um *survey online*, a fim de avaliar se a percepção dos respondentes acerca da corrupção promove mais tolerância ao comportamento corrupto. As descobertas da autora apontam que, por mais que os eleitores estejam cientes e se preocupem com a corrupção, eles ainda podem ter incentivos limitados para usar o voto como arma punitiva para políticos corruptos.

Baker e Rennó (2019) avaliaram como o desenho do *survey* pode afetar a resposta dos entrevistados acerca de questões sobre identificação partidária. A partir de dados experimentais e observacionais de quatro países (Brasil, México, Rússia e Estados Unidos), os autores utilizam experimentos embutidos em *survey* para lidar com a questão dos falsos negativos em resultados sobre as inclinações partidárias dos respondentes. Assim como em Turgeon e Rennó (2010), que utilizaram um experimento de *survey* para aferir o impacto da informação nas preferências políticas dos cidadãos acerca das receitas e despesas governamentais, os autores alertam para os cuidados que

o pesquisador deve ter com desenho do questionário, mais precisamente com as opções de resposta apresentadas aos entrevistados, a fim de se evitar vieses nos resultados.

Em um experimento com *survey*, Li (2018) analisa se os doadores de *access-seeking* PACs mudam sua disposição a doar para os PACs a depender de como estes distribuem os recursos arrecadados aos partidos. Por meio de uma prévia análise observacional, a autora mostra que os doadores são altamente conhecedores de como seus PACs alocam as contribuições entre os partidos. Através de uma carta-convite, os potenciais respondentes, recorrentes doadores para os PACs, foram contatados. Após a anuência em participar da pesquisa, cada um dos doadores recebeu duas cartas. Alguns dos recipientes foram instruídos a imaginar que as cartas hipotéticas eram oriundas dos PACs corporativos que seus empregadores patrocinam. Outros, que as solicitações de doações vieram de algum PAC hipotético de seus empregadores. O estudo aponta para possíveis novas vias de acesso e influência que os grupos de interesse terão que adotar em resposta às divergências partidárias ou ideológicas entre empregados e empregadores de grandes corporações.

Um dos desenhos experimentais que mais se aproxima com o proposto pelo presente estudo é o de Kalla e Broockman (2016). Com base em experimentos de campo, os autores buscaram avaliar o efeito das doações de campanha, no que concerne ao acesso aos parlamentares eleitos. Para tanto, os autores enviam aleatoriamente cartas aos parlamentares americanos com solicitação de reuniões presenciais. O conteúdo das cartas é variável quanto aos estímulos: os remetentes se identificam ora enquanto doadores de campanha, ora como eleitores do reduto eleitoral do parlamentar. Constatam, desse modo, que os parlamentares tendem a agendar e a comparecer às reuniões cujos solicitantes informaram ter doado para suas campanhas eleitorais.

Caminho semelhante é o escolhido por Chin (2005). Ao replicar um experimento de sua própria autoria, utilizando-se de um desenho experimental baseado em um exercício “*in-basket*”, que simula uma tomada de decisão em situações reais, a autora investiga se os grupos de interesse com histórico de contribuições altas de campanha são mais suscetíveis a ganhar acesso aos membros do Congresso estadunidense, por meio de reuniões presenciais, do que os grupos com histórico de baixa contribuição de campanha, bem como os grupos de interesses oriundos de seu reduto eleitoral. Diferentemente de Kalla e Broockman (2016), os achados de Chin

(2005) apontam para uma priorização dos representantes do reduto eleitoral frente aos doadores de campanha, quando da solicitação de agenda ao parlamentar.

Observa-se, portanto, nos experimentos supracitados, sejam envolvendo elites políticas ou eleitores, a massiva utilização do *e-mail* como ferramenta para aferir responsividade e *accountability*, controlando, majoritariamente, pelos estímulos contidos na mensagem enviada. O *e-mail* é tido como uma ferramenta tradicional e formal, face às novas formas de interação com agentes políticos, via redes sociais. Por conta de sua formalidade, configura-se como um meio de comunicação mais sólido e confiável.

A fim de perseguir o propósito ao qual esse estudo se destina, a saber, entender as relações congressuais entre lobistas e parlamentares em um ambiente menos monetizado, o experimento foi desenhado para decifrar uma problemática que ainda não foi adequadamente explorada na literatura sobre *lobby* no Brasil, que são as relações simbólicas ou imateriais entre os atores supracitados. Mais especificamente, aferir a existência de tratamento diferenciado entre as instituições, organizações ou grupos que possuem uma reputação estabelecida de relacionamento continuado com a classe política e com os parlamentares, criando, assim, relações pautadas pela deferência e gratidão, conceitos primordiais a serem explorados por este capítulo. Além disso, busca-se entender se, por conta dessas relações, os parlamentares favoreceriam tais atores, em detrimento de outros.

Para que seja possível enfrentar esse clássico problema de endogeneidade dos estudos sobre a relação entre grupos de *lobby* e acesso a representantes eleitos, ou seja, se existe algum outro tipo de ganho ou incentivo seletivo que explique o acesso privilegiado de determinados grupos a parlamentares, que não uma mera inclinação ideológica, seguiu-se, aqui, caminho semelhante ao de Kalla e Broockman (2016), que recorreram a uma solução empírico-experimental para descortinar tais relações causais entre elites políticas.

3.2 - Desenho experimental: metodologia e hipóteses

O experimento de *survey* deste estudo foi registrado previamente na plataforma *Evidence in Governance and Politics* (EGAP), registro número 20191028AA, e não precisou de aprovação prévia do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade

de Brasília, tendo em vista o Art. 1º, Parágrafo único, I, da Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016 da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CEP/CONEP): “Parágrafo único. Não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP: I – pesquisa de opinião pública com participantes não identificados.”⁴⁶

Para que fosse possível responder à pergunta empírica, foi primordial contar com a colaboração do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), cujo apoio estrutural e organizacional viabilizaram a realização deste experimento.

O DIAP é uma organização de representação e intermediação dos interesses dos trabalhadores junto aos poderes da União, em especial, o Legislativo, e estados, em menor escala. Tem sua fundação datada de 1983 e, desde então, mantém uma sólida reputação de atuação no Congresso Nacional, configurando enquanto uma das entidades mais tradicionais dentre as de representação de interesses que lidam com o Legislativo em nível federal.

Entre as funções e atribuições do DIAP⁴⁷, está a edição, desde 1994, de uma publicação anual e de veiculação gratuita, denominada “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional”, que lista os parlamentares mais influentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como aponta os prospectivos “cabeças” para o próximo ano legislativo, a partir de uma metodologia própria, desenvolvida e aplicada pelo DIAP.

⁴⁶ Extraído da Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016.

Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em 17/12/2019.

⁴⁷ De acordo com cartilha própria elaborada pelo DIAP, constam de suas atividades: “Monitoramento da tramitação legislativa de emendas constitucionais, projetos de lei, substitutivos, emendas, pareceres, requerimentos de informação e discursos parlamentares de interesse da sociedade em geral e dos trabalhadores em particular; Prestação de informações sobre o andamento e possíveis desdobramentos das matérias monitoradas por intermédio de relatórios e demais veículos de comunicação do DIAP; Elaboração de pareceres, projetos, estudos e outros documentos para as entidades filiadas; Identificar, desde a eleição, quem são os parlamentares eleitos, de onde vêm, quais são seus redutos eleitorais, quem os financia, e elabora seu perfil político; Promoção de pesquisa de opinião com o objetivo de antecipar o pensamento do Congresso em relação às matérias de interesse dos trabalhadores; Organização de base de dados com resultados de votações; Produção de artigos de análise política, edição estudos técnicos, políticos e realização de eventos de interesse do movimento social organizado; Mapeamento dos atores-chave do processo decisório no Congresso Nacional; Fornecimento de contatos atualizados das autoridades dos Três Poderes; Montagem de estratégias com vistas à aprovação de matérias de interesse das entidades sindicais; Produção e edição de publicações voltadas para a educação política e formação da cidadania.” Fonte: Informativo “O que é o DIAP”, disponibilizado pela equipe técnica.

Apesar de ter implicações materiais, configurar na listagem dos mais influentes do Congresso Nacional não demanda custo financeiro dos parlamentares, uma vez que a metodologia se baseia em sua atuação legislativa, não necessariamente em dinheiro oriundo de financiamento de campanhas ou de investimento partidário. Ser listado como um “cabeça” é, portanto, uma exposição positiva do parlamentar, uma propaganda gratuita de seu mandato e atuação dentro do Congresso Nacional, o que geraria uma relação de gratidão e deferência do parlamentar em relação ao DIAP. Assim, parlamentares que poderiam ter uma relação especial junto ao DIAP, por configurarem na lista dos “cabeças” e, conseqüentemente, por conta do ganho simbólico que isso gera para a imagem do parlamentar, tratariam essa organização diferentemente de outras, que não proveem algum serviço ou bem, mesmo que imaterial, aos parlamentares, em pedidos de baixa intensidade, respondendo às suas demandas com maior frequência?

A listagem sobre os “cabeças” do Congresso Nacional configura-se, desse modo, enquanto um importante bem simbólico, uma vez que coloca o parlamentar que aparece na lista em evidência, além de dar-lhe visibilidade gratuita, objetivos perseguidos constantemente pelos parlamentares, conforme as narrativas exploradas pelas entrevistas no Capítulo 2.

Apesar de a publicação “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional” listar deputados federais e senadores, o objeto de estudo deste experimento será a Câmara dos Deputados em sua totalidade⁴⁸. No desenho experimental, os deputados foram, primeiramente, alocados em 02 (dois) grandes grupos, através da seleção por blocos (*blocking*): os que aparecem na lista dos “cabeças”⁴⁹ relativa ao primeiro ano da 56^a Legislatura (2019) e os demais parlamentares, ou seja, os que não aparecem como “cabeças” ou como prospectivos “cabeças”. Posteriormente, cada grupo foi subdividido aleatoriamente em grupos tratamento e controle, totalizando 04 (quatro) grupos, sendo 02 (dois) grupos tratamento e 02 (dois) grupos controle, conforme a Tabela 3.

⁴⁸ A seleção dos deputados federais abrange os parlamentares, titulares ou suplentes, que estavam em exercício até a data de 14/10/2019.

⁴⁹ Para conferir representatividade à amostra, os prospectivos “cabeças” também foram contabilizados.

Tabela 3 – Aleatorização dos grupos tratamento e controle entre os “Cabeças” e “Não-Cabeças”

<i>Categoria dos Deputados</i>	<i>Tratamento</i>	<i>Controle</i>
<i>“Cabeças” do Congresso</i>	56 Deputados	57 Deputados
<i>Demais deputados</i>	200 Deputados	200 Deputados
<i>Total</i>	513 Deputados	

Fonte: Elaboração própria.

A aleatorização da seleção dos parlamentares que foram alocados nos grupos de tratamento e controle é etapa fundamental para assegurar a comparabilidade entre os grupos. Trata-se, portanto, do balanceamento destes grupos em relação às suas características. O balanceamento de amostras através da aleatorização é um desafio em pesquisa com elites e com amostras pequenas.

Randomization has the great advantage of allowing us to feel quite confident that all of our groups are highly similar in all aspects, not just in terms of the variables we identify as relevant to the experiment, because random assignment ensures that differences in subjects will cancel out when large numbers of subjects are chosen.

Randomization, then, allows us to rule any alternative rival hypothesis that contends that some systematic difference in the groups has produced the observed results. (MANHEIM et al., 2018)

É necessário levar em consideração, para fins de aleatorização, o conjunto de informações referentes às características da população da amostra em estudo, a fim de aferir quão pareados estão. Para tanto, foram levantados dados demográficos, eleitorais e de atuação legislativa acerca dos parlamentares, bem como a constância e frequência de seu nome em edições progressas da publicação “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional”, conforme elucida o Quadro 2.

Quadro 2 – Variáveis utilizadas na aleatorização e balanceamento entre os grupos tratamento e controle

<i>Variáveis eleitorais</i>	Partido
	Estado
	Número de mandatos
	Quantitativo da votação em 2018
	Situação (Novato ou Reeleito)
<i>Variáveis demográficas</i>	Sexo
	Ano de nascimento
	Idade
<i>Variáveis legislativas (Padrão de ideologia)</i>	Número de propostas legislativas apresentadas (2019)
	Número de proposições relatadas (2019)
	Número de proposições aprovadas (2019)
	Número de discursos em Plenário (2019)
	Orientação do partido no 2º turno da Reforma da Previdência
	Voto no 2º turno da Reforma da Previdência
<i>Variáveis DIAP</i>	Aparece no Cabeças 2018?
	Aparece no Cabeças 2019?
	Número de vezes no Cabeças

Fonte: Elaboração própria.

Dessa foram, torna-se possível assegurar uma melhor mensuração do grau de balanceamento nos 04 (quatro) grupos trabalhados, para que se tenha casos comparáveis entre os grupos correspondentes aos “cabeças” e demais parlamentares, e que nenhum outro fator que possa ser específico do processo de aleatorização dos grupos afete o resultado:

In field experiments, researchers must be careful of the subjects and random assignment of subjects to the test and control groups in order to gain control over background characteristics that may influence results. They must also keep a close check on subjects’ circumstances throughout the experiment to rule out the possibility that outside events that occur during the experiment might change the results.
(MANHEIM *et al.*, 2018)

A partir da aleatorização e do balanceamento dos grupos, cartas convite foram enviadas aos *e-mails* dos parlamentares, disponibilizado no sítio virtual da Câmara dos Deputados e de amplo acesso à população, convidando o parlamentar a participar de uma Pesquisa Legislativa, a saber, um questionário *online*, com perguntas sobre temas de relevância para a política nacional em discussão no Congresso Nacional (Apêndice E). O questionário é interpretado, assim, como uma tarefa de baixa intensidade, por demandar pouco esforço operacional do parlamentar ou de seu gabinete para concluir a tarefa demandada.

Os deputados pertencentes ao grupo de tratamento, portanto, receberam um *e-mail* enviado pelo DIAP, solicitando a colaboração do parlamentar em uma pesquisa coordenada por esta entidade (Apêndice A). Os deputados do grupo de controle, por outro lado, receberam um *e-mail* enviado pela Universidade de Brasília (UnB), convidando-os a participar de uma pesquisa encabeçada por esta instituição de ensino (Apêndice B).

As cartas convites enviadas via *e-mail* possuíam o mesmo conteúdo, variando, apenas, o destinatário (menção ao DIAP para o grupo tratamento e à UnB para o grupo controle) e o estímulo contido na carta enviada pelo DIAP, que fazia menção expressa à publicação “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional”. Em outras palavras, a carta enviada ao grupo tratamento faz referência a uma organização de *lobby* atuante no Congresso Nacional, que é o DIAP; e a outra menciona uma instituição que não tem como missão a realização de *lobbying*, que é a UnB, como grupo de controle. Ambos os *e-mails* direcionavam, através de um *link*, a um questionário *online*, hospedado na plataforma *SurveyMonkey*, de idêntico teor para todos os respondentes.

Espera-se, com isso, aferir se existem padrões de resposta diferenciados, dependendo da proximidade dos parlamentares com as diferentes organizações da sociedade civil que trabalham com informação: organizações que possuem um relacionamento continuado com o Congresso Nacional, representadas, aqui, pelo DIAP, e que, além disso, fornecem um serviço que é relevante à atividade parlamentar, que é a publicação de “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional”; e a UnB, enquanto uma instituição de ensino e pesquisa externa à dinâmica do Congresso Nacional.

O questionário configura-se, portanto, enquanto um subproduto do experimento, uma vez que a variável resultado é a taxa de resposta ao questionário:

quais os grupos respondem com maior frequência ao questionário, dados os incentivos oriundos da manipulação da variável independente, a saber, menção ou não do DIAP na carta recebida via *e-mail*; e a rapidez da resposta ao questionário desde o recebimento da carta-convite, ou seja, se os diferentes grupos tendem a responder com maior rapidez às demandas solicitadas por um grupo de *lobby*, representado pelo DIAP, ou por uma organização da sociedade civil que não é especializada ou tem como missão a prática do *lobbying*, representada pela UnB. Tratam-se, portanto, de instituições renomadas, com reputações sólidas, apesar de distintas, e que igualmente atuam com gestão da informação.

Assim sendo, visando analisar os grupos tratamento e controle quanto à taxa de resposta e rapidez em responder o questionário, a partir do recebimento do *e-mail*, as seguintes hipóteses, todas unidirecionais, foram formuladas:

Hipótese 1:

As taxas de resposta dos deputados que receberem o e-mail do DIAP serão maiores que as dos deputados que receberem o *e-mail* da UnB. Essa variação será medida através das respostas completas e incompletas.

Hipótese 2:

O efeito do tratamento (DIAP *versus* UnB) será maior para os “Cabeças” do que para os “Não-Cabeças”.

Hipótese 3:

Os deputados que receberem o *e-mail* do DIAP responderão ao questionário em um curto período de tempo, principalmente os que estão na lista dos mais influentes, conhecidos como “os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional”.

A variável resposta será medida através das respostas completas e parciais. A análise será conduzida comparando as proporções e o tempo médio de resposta à solicitação. Os testes de hipóteses⁵⁰ serão realizados utilizando testes de aleatorização

⁵⁰ Os testes de hipóteses foram realizados através do *software* estatístico R. Os resultados estão descritos no Apêndice H.

(*randomization inference*)⁵¹. As hipóteses nulas serão rejeitadas quando os *p-values* estiverem abaixo de 0,05.

Randomization inference é um método utilizado para a condução de testes de hipóteses em experimentos aleatorizados. É capaz de reportar *p-values* diferentes dos testes estatísticos convencionais quando o número de observações é pequeno e os resultados não seguem uma distribuição normal. O teste leva em conta o que teria acontecido sob todas as atribuições aleatórias possíveis, de acordo com o desenho do experimento, não se restringindo àquela que fora selecionada para o experimento em estudo.

3.2.1 – Protocolo do experimento

As cartas convite para preenchimento do questionário *online* foram enviadas, via *e-mail* aos parlamentares⁵², em três rodadas. O primeiro envio é datado de 29/10/2019, período de funcionamento regular das atividades legislativas, em que se disparou as cartas para todos os deputados de ambos os grupos, tratamento e controle. Seguido ao primeiro envio, foram feitos telefonemas para todos os gabinetes, em duas rodadas, dias 31/10 e 1º/11/2019, quinta e sexta-feira, dias considerados mais tranquilos para os assessores parlamentares, por conta do menor número de demandas, se relacionados aos dias de atividade intensa na Câmara e, conseqüentemente, nos gabinetes: de segunda a quarta-feira⁵³. Os telefonemas foram efetuados para os números disponibilizados no sítio virtual da Câmara dos Deputados e originados da sede do DIAP e das dependências da UnB concomitantemente, solicitando a confirmação do recebimento do *e-mail*. A ligação era padronizada para todos os gabinetes, com a diferença da menção ao DIAP e à UnB, a depender do destinatário.

⁵¹ Conforme Gerber e Green (2012), “*whether one uses all possible randomizations or a large sample of them, the calculation of p-values based on an inventory of possible randomizations is called randomization inference.*”

⁵² Como já mencionado, o endereço de e-mail utilizado é o que consta publicamente no sítio virtual da Câmara dos Deputados, a saber: dep.nomedoparlamentar@camara.leg.br. Os remetentes, a saber, DIAP e UnB, utilizaram contas de *e-mails* institucionais para esse fim, com a extensão @diap.org.br e @unb.br, respectivamente.

⁵³ Informação fornecida pelos assessores parlamentares que participaram das entrevistas exploradas no Capítulo 2.

A fim de se evitar contaminação das ligações, à parte do cuidado em distribuir a equipe⁵⁴ responsável pelos telefonemas entre o DIAP e a UnB para efetuarem as ligações ao mesmo tempo, tomou-se o cuidado, também, de aleatorizar a escolha dos gabinetes que receberiam os telefonemas nos diferentes dias, tendo em vista a inviabilidade logística e organizacional de se efetuar ligações concomitantes aos 513 (quinhentos e treze) gabinetes da Câmara dos Deputados em um único dia. A aleatorização foi feita com o auxílio do *software* estatístico *Stata*, a partir dos dados previamente selecionados acerca das características dos parlamentares, constantes do Quadro 2.

Tabela 4 – Seleção aleatória dos grupos para realização dos telefonemas, em números

Etapas	Telefonemas efetuados	
	Grupo Tratamento	Grupo Controle
Primeira rodada (31/10/2019)	55	201
Segunda rodada (1º/11/2019)	58	199

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos da aleatorização efetuada via *Stata*.

Tabela 5 – Cross-tabs da distribuição aleatória intergrupos (“cabeças” e demais deputados) e intragrupos (tratamento e controle)

group_phone	cabecas2019		Total
	0	1	
1	201	55	256
2	199	58	257
Total	400	113	513

⁵⁴ A equipe responsável pelos telefonemas era composta por 06 (seis) integrantes. No primeiro dia de ligações (31/10/2019), 02 (dois) membros efetuaram ligações originárias da UnB, enquanto outros 02 (dois) efetuavam ligações do DIAP, concomitantemente. A dinâmica se repetiu no segundo dia de ligações (1º/11/2019), variando, na medida do possível, os responsáveis pelo contato com os gabinetes.

group_phone e	group C	T	Total
1	131	125	256
2	126	131	257
Total	257	256	513

Fonte: Output gerado pelo software Stata/SE 15. *Cross-tabs* apresentam o valor 1 para as chamadas realizadas na primeira rodada (31/10/2019) e valor 2 para chamadas realizadas na segunda rodada (1º/11/2019).

Ao aferir que poucos gabinetes acusaram o recebimento dos *e-mails*⁵⁵, foi efetuada, dia 07/11/2019, uma segunda rodada de envio dos *e-mails* a todos os gabinetes, mesmo os que já haviam confirmado. Alguns gabinetes, portanto, solicitaram o reenvio do *e-mail* a um endereço alternativo⁵⁶, através do qual possuem maior acesso ou melhor priorização das demandas, tendo em vista que o *e-mail* que fora utilizado para o disparo das cartas é de domínio público. Assim, os gabinetes recebem, através da referida conta, um alto volume de *e-mails* diariamente, tornando a seleção e priorização de mensagens que possuem caráter relevante ao parlamentar uma tarefa dispendiosa.

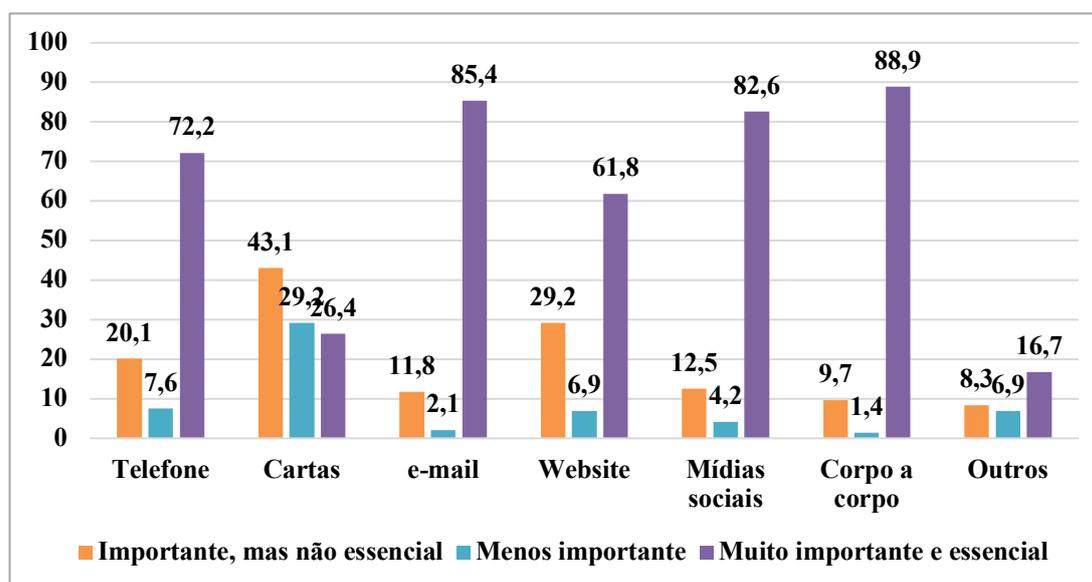
O gerenciamento de *e-mails* parlamentares é uma atividade do pessoal de gabinete. Os deputados, desse modo, não possuem acesso à conta de *e-mail* vinculada ao seu perfil parlamentar no sítio virtual da Câmara, ficando a cargo dos servidores filtrar e categorizar o que pode interessar ao parlamentar para, assim, levar ao seu conhecimento. Além do mais, quando se trata de pesquisas que demandam preenchimento de questionário, o habitual, nos estudos no âmbito do Legislativo brasileiro, é a entrega presencial do questionário impresso no gabinete, uma demanda de alta intensidade. A confirmação de recebimento via telefonema de demandas enviadas por meio eletrônico é uma prática inclusive dos lobistas, em tarefas de baixa intensidade, apesar de raramente recorrerem a esse artifício, preferindo o contato presencial, conforme relatado através das entrevistas.

⁵⁵ Aos gabinetes que acusaram recebimento dos *e-mails*, não lhes era solicitado para que respondessem ao questionário, a fim de se evitar contaminação.

⁵⁶ A equipe responsável por entrar em contato via telefone com os gabinetes foi instruída a não exigir um *e-mail* alternativo para o reenvio da carta-convite, mas tomar nota dos *e-mails* que foram espontaneamente fornecidos pelo servidor do gabinete que atendeu o telefonema.

Em um estudo sobre a estrutura organizacional dos gabinetes dos deputados federais, Carlomagno (2015) aferiu, através da aplicação de um *survey*, a importância atribuída, pelos assessores parlamentares, a determinadas ferramentas de comunicação com o público externo. Guardadas as proporções da época da aplicação do *survey* e o avanço dos veículos de comunicação virtuais de 2015 até os dias atuais, os dados são bastante significativos no que tocam à importância do contato via *e-mail* para o gabinete, conforme mostra a Figura 6.

Figura 6 – Importância das ferramentas no contato com os cidadãos



Fonte: Carlomagno (2015).

A terceira e última rodada de envio de *e-mails*, efetuada no dia 21/11/2019, consistiu no envio de cartas lembrete aos parlamentares (Apêndices C e D) que ainda não haviam respondido o questionário, indicando o prazo final para fazê-lo, dia 29/11/2019. A coleta, portanto, encerrou-se após um mês, a contar da data da primeira rodada do envio dos *e-mails*.

3.4 – Resultados e discussão

É inegável que exista, conforme suscitado anteriormente, uma tradição inicial de estudos sobre elites que recorrem a mensagens via *e-mail* como forma de testar variações em índices de respostas entre grupos de tratamento e controle. No presente estudo, os 513 (quinhentos e treze) deputados federais foram aleatoriamente separados

em grupos tratamento e controle. Em cada grupo, foram novamente divididos entre os que constam na listagem dos “cabeças” do Congresso Nacional e os demais deputados, os “não-cabeças”. As mensagens enviadas aos grupos tratamento e controle continham o mesmo teor, variando, apenas, o estímulo: o grupo tratamento recebeu *e-mails* enviados pelo DIAP, enquanto no grupo controle constava a UnB como remetente.

Tabela 6 – Quantitativo de respondentes intergrupos (“cabeças” e demais deputados) e intragrupos (tratamento e controle)

Respondentes		Quantitativo	
Tratamento (Carta DIAP)	Cabeças	2	9
	Demais deputados	7	
Controle (Carta UnB)	Cabeças	5	19
	Demais deputados	14	
TOTAL		28	

Fonte: Elaboração própria.

Do total de parlamentares selecionados para o experimento, 28 (vinte e oito) responderam ao questionário, por completo ou parcialmente. Destes 28, 09 (nove) receberam o *e-mail* enviado pelo DIAP, sendo 02 (dois) deles “cabeças”. Dos deputados que receberam o *e-mail* enviado pela UnB, 19 (dezenove) responderam ao questionário. Desse total, 05 (cinco) configuram enquanto “cabeças”.

O baixo índice de respostas ao questionário pode ser explicado por alguns fatores, parte deles já suscitados pela literatura que explorou técnicas semelhantes ao conduzir experimentos com elites, a saber, *surveys* ou questionários embutidos em experimentos. Chari *et al.* (2010) infere que temas sensíveis à opinião pública ou que possam comprometer os parlamentares de alguma maneira, como temas em discussão no parlamento ou que envolvem questionamentos sobre a pertinência de alguma legislação, podem gerar certo receio no respondente, que acaba por evitar a emitir sua opinião e, conseqüentemente, acaba por não responder ao questionário:

“[...] In elite interviews, the subject matter was of some sensitive and some potential respondents did not want to state their positions, even

though anonymity was fully guaranteed throughout the process.”
(Chari *et al.*, 2010).

Tal fato explica grande parte dos casos observados: alguns parlamentares chegaram a se identificar, uma vez que a identificação do parlamentar era pré-requisito para que ele pudesse acessar o questionário, mas não o preencheram. Outros, preencheram aleatoriamente apenas a algumas perguntas.

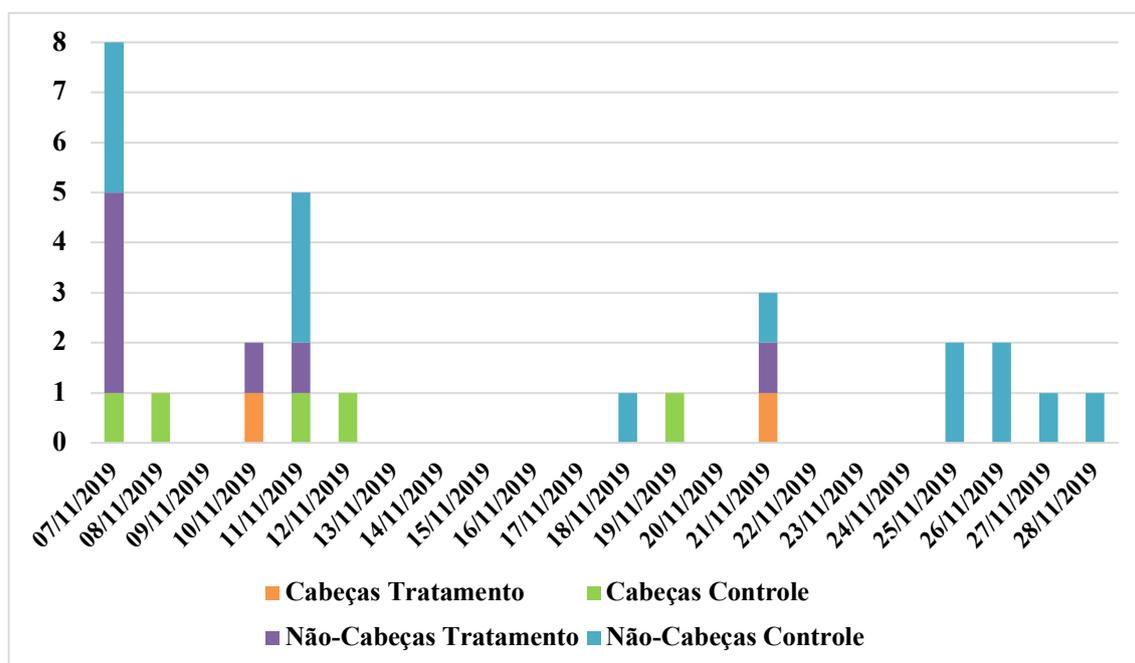
Outros possíveis fatores para o baixo índice de respostas têm a ver com a dinâmica legislativa *per se*. De acordo com Fitch e Goldschmidt (2005); Goldschmidt (2011) *apud* Kalla e Broockman (2016), as restrições substanciais de tempo enfrentadas pelos deputados federais e seu pessoal de gabinete podem justificar a baixa atenção dispendida às demandas de baixa intensidade recebidas por *e-mail*, como o preenchimento de um questionário. Assim como corroborado pelos assessores parlamentares entrevistados no Capítulo 2, o tempo do parlamentar é um recurso escasso e, portanto, precioso. Ele precisa lidar com inúmeras demandas que chegam ao seu conhecimento todos os dias. Para priorizar algumas, portanto, é necessário abrir mão de outras, que possam ser de seu menor interesse ou que não sejam oriundas de atores que ele julgue como relevante para a sua atividade parlamentar.

A estrutura organizacional do gabinete também é um dos fatores da dinâmica legislativa que podem influenciar profundamente no baixo índice de respostas. De maneira semelhante ao detectado pelo estudo de Carlomagno (2015), os gabinetes dos deputados federais aparentam não designar uma pessoa para lidar estritamente com as demandas que chegam via *e-mail*. Isso ficou claro quando foram realizadas as ligações aos gabinetes, a fim de atestar o recebimento das cartas-convites enviadas. Notou-se que não existe uma pessoa específica para lidar com o *e-mail* parlamentar, uma vez que as demandas prioritárias são endereçadas a outro *e-mail*, que não o divulgado no sítio virtual da Câmara dos Deputados. Além disso, foram recorrentes as alegações de que o *e-mail* do parlamentar estava lotado ou que recebia grande quantidade de *spam* e, por isso, tais mensagens eram apagadas sem nenhum critério. Assim, justifica-se a importância da ligação para atestar o recebimento do *e-mail*, a fim de fazer com que ele se destaque entre as milhares de mensagens recebidas e possa, porventura, ganhar o encaminhamento necessário, a saber, ser levado ao conhecimento do parlamentar.

Antecipando esse cenário, a última pergunta do questionário⁵⁷ (Apêndice E) solicitava que o respondente identificasse quem havia preenchido o questionário: se o próprio parlamentar; o/a chefe de gabinete; algum/a assessor/a político/a ou algum/a secretário/a. Dos 06 (seis) questionários respondidos integralmente, nenhum foi concluído pelo próprio parlamentar: 05 (cinco) reportaram que quem o fizera foi algum/a assessor/a político/a, enquanto 01 (um) foi respondido pela chefia de gabinete. Tal fato confirma, inclusive, a alegação de que o pessoal de gabinete tem como incumbência filtrar as demandas que são levadas ao parlamentar, mesmo em tarefas de alta intensidade, em que o contato é realizado presencialmente, como no caso dos lobistas entrevistados no Capítulo 2.

É interessante ressaltar que o presente desenho experimental não foi concebido para a obtenção das respostas dos parlamentares sobre os temas constantes do questionário, mas sim para aferir a rapidez com que estes respondiam ao pedido desde o recebimento do convite, bem como a taxa de conclusão das respostas, que são indicativos de que o parlamentar ou o seu pessoal de gabinete reservou tempo e atenção para responder às demandas solicitadas pelo DIAP ou pela UnB.

Figura 7 – Quantitativo de questionários preenchidos, por data de preenchimento



Fonte: Elaboração própria.

⁵⁷ Todas as perguntas são autorais, exceto a de número 11 (onze), adaptada do questionário relativo à oitava onda do *Brazilian Legislative Survey*, aplicado em 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/ARYBJI>. Acesso em 18/08/2019.

A Figura 7 ilustra que, apesar de o questionário estar disponível para preenchimento desde o dia 29/10/2019, data do primeiro envio dos *e-mails*, estes só começaram a obter respostas após o reenvio dos *e-mails*, efetuado após as duas rodadas de ligações aos gabinetes, dia 07/11/2019. É importante ressaltar que o reenvio foi feito, inclusive, a *e-mails* alternativos, fornecidos voluntariamente pelos atendentes das ligações. É através de tais contas alternativas que o pessoal do gabinete recebe demandas específicas, que já passaram, de certo modo, pela filtragem da assessoria, pois são contas de acesso mais restrito do público, diferentemente dos *e-mails* parlamentares fornecidos pela Câmara dos Deputados.

A maior taxa de respostas ao questionário se concentra nos seis primeiros dias após o segundo envio dos *e-mails*. As respostas do primeiro dia se dividem igualmente entre os grupos controle e tratamento, sendo somente uma resposta oriunda de parlamentar classificado como “cabeça”.

Tabela 7 – Proporção de respondentes do questionário, por grupo e total

Respondentes		Proporção intergrupos (Cabeças/Demais)	Proporção em relação ao total (n=513)
Tratamento (Carta DIAP)	Cabeças (n=2)	3,57%	
	Demais deputados (n=7)	3,50%	1,75% (n=9)
Controle (Carta UnB)	Cabeças (n=5)	8,77%	
	Demais deputados (n=14)	7,00%	3,70% (n=19)
Taxa de resposta ao questionário	Diferença	p-value	
Entre “Cabeças”	-0.05200501	0.5	
Entre “Demais deputados”	-0.035	0.5	
Entre Tratamento/Controle	-0.0435	0.1666	

Fonte: Elaboração própria.

Embora numericamente os respondentes aos estímulos do DIAP (grupo tratamento) e oriundas dos “cabeças” em ambos os grupos sejam pequenos, conforme explicitado pela Tabela 7, a proporção das respostas, quando balanceadas entre os “cabeças” e “não cabeças” para o grupo tratamento, são quantitativamente semelhantes. Ao se analisar o grupo controle, recipiente da carta da UnB, que obteve uma maior taxa

de respostas que o grupo tratamento, observa-se uma ligeira discrepância nas proporções das respostas, configurando os respondentes classificados como “cabeças” com a maior proporção de respostas em relação ao total do seu grupo.

A Tabela 8 destaca uma possibilidade de análise que se descortinou durante a coleta dos dados: a avaliação da taxa de conclusão do questionário pelos respondentes. Tal análise não estava prevista no desenho original, conforme fora registrado. Trata-se de um desdobramento posterior, viabilizado pelo próprio desenho experimental.

Durante a execução do campo, notou-se que os gabinetes eram muito pouco responsivos à comunicação via *e-mail*. Aproveitando a designação aleatória dos grupos prevista no desenho experimental, testou-se a taxa de conclusão do questionário em função do tratamento. Tais dados se mostraram importantes para complementar a interpretação do fenômeno, uma vez que, através deste recorte, as hipóteses originais ganham maior poder explicativo.

Tabela 8 – Taxa média de conclusão do questionário

	Respondentes	Taxa média intergrupos (Cabeças/Demais)	Taxa média intragrupos (Tratamento/Controle)
Tratamento (Carta DIAP)	Cabeças (n=2)	53%	
	Demais deputados (n=7)	45%	0.470 (n=9)
Controle (Carta UnB)	Cabeças (n=5)	13%	
	Demais deputados (n=14)	31%	0.267 (n=19)
Taxa média de conclusão do questionário		Diferença	p-value
		0.203	0.5

Fonte: Elaboração própria.

Ao se analisar a taxa média de conclusão do questionário, a saber, o quantitativo de perguntas completadas pelos respondentes, nota-se um maior empenho entre os parlamentares que receberam a carta do DIAP. Tal fato é corroborado ao se analisar os dados da Tabela 9, que permite inferir que os parlamentares do grupo tratamento dedicaram mais tempo para responder o questionário, indicando, assim, uma maior atenção deste grupo às demandas do DIAP. Apesar de a Tabela 7 reportar uma

maior proporção de respondentes do grupo controle, a Tabela 8⁵⁸, por outro lado, mostra que a taxa média de conclusão do questionário por parte deste grupo, mais especificamente por parte dos “cabeças”, é baixa. O tempo médio⁵⁹ gasto para conclusão do questionário (Tabela 9) por este grupo ajuda a explicar tal taxa: os respondentes ficaram, em média, 40 segundos com o questionário aberto. Apesar de terem chegado ao final do questionário, os respondentes tiveram acesso às perguntas, optando, por vezes, por não respondê-las. O *e-mail* enviado pela UnB, portanto, surtiu maior efeito sobre os “não cabeças” do grupo controle, quando analisadas unicamente as taxas de respostas ao questionário.

Tabela 9 – Tempo médio gasto para responder o questionário, em segundos

Respondentes		Tempo médio por grupo	Tempo médio intragrupos (Tratamento/Controle)
Tratamento (Carta DIAP)	Cabeças (n=2)	465	1125.777 (n=9)
	Demais deputados (n=7)	1314	
Controle (Carta UnB)	Cabeças (n=5)	40	491.421 (n=19)
	Demais deputados (n=14)	652	
Tempo médio gasto para responder o questionário		Diferença	<i>p-value</i>
Tratamento/Controle		634.356	0.5

Fonte: Elaboração própria.

Diferentemente do observado para o grupo controle, que teve como estímulo a carta-convite enviada via *e-mail* pela UnB, a Tabela 8 mostra uma alta taxa de conclusão do questionário por parte dos “cabeças” do grupo tratamento, que receberam

⁵⁸ Os testes de hipóteses das tabelas 8 e 9 foram restringidos à diferença da última coluna (tempo médio intragrupos), uma vez que o n de cada grupo reportaria um valor muito pequeno, especialmente no caso dos “cabeças” e, assim, com baixa robustez estatística e pouco significativo sobre o grupo a que faz referência. Seria pouco seguro fazer inferências quando uma das amostras é pequena o suficiente para se garantir que não segue uma distribuição normal, como é o propósito das hipóteses em estudo.

⁵⁹ O tempo médio, aqui, não é o mesmo tempo médio das hipóteses. Aqui, trata-se do tempo médio para a conclusão do questionário. O tempo médio a que se refere a Hipótese 3 faz alusão ao lapso temporal entre o envio do e-mail e o retorno da solicitação pelo parlamentar, em forma de resposta ao questionário.

o *e-mail* do DIAP. Além disso, o tempo médio de conclusão do questionário por este grupo é superior, inclusive, ao tempo estimado de conclusão do questionário, que é de 3 (três) minutos⁶⁰, indicando que os respondentes do grupo tratamento destinaram uma maior atenção ao questionário. Desse modo, o estímulo constante da carta-convite do DIAP apresenta efeito positivo em relação ao grupo tratamento como um todo, até mesmo entre os “não-cabeças”.

Tabela 10 – Proporção, no acumulado, de respostas em relação ao total de respondentes, por grupo

Dia da resposta⁶¹	Cabeças Tratamento (n=2)	Não-Cabeças Tratamento (n=7)	Cabeças Controle (n=5)	Não-Cabeças Controle (n=14)	Total de respostas/dia (n=28)
1°	-	4 (2%)	1 (1,75%)	3 (1,5%)	8 (1,55%)
2°	-	-	1 (3,5%)	-	1 (1,75%)
4°	1 (1,78%)	1 (2,5%)	-	-	2 (2,14%)
5°	-	1 (3%)	1 (5,2%)	3 (3%)	5 (3,1%)
6°	-	-	1 (7%)	-	1 (3,3%)
12°	-	-	-	1 (3,5%)	1 (3,5%)
13°	-	-	1 (8,7%)	-	1 (3,7%)
15°	1 (3,5%)	1 (3,5%)	-	1 (4%)	3 (4,2%)
19°	-	-	-	2 (5%)	2 (4,6%)
20°	-	-	-	2 (6%)	2 (5%)
21°	-	-	-	1 (6,5%)	1 (5,2%)
22°	-	-	-	1 (7%)	1 (5,4%)
TOTAL	2	7	5	14	28

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 10 elenca os respondentes, por dia de resposta, ao mesmo tempo que calcula a proporção de respondentes no acumulado dos dias. O primeiro dia corresponde à primeira vez que o questionário recebeu respostas, após o envio dos *e-mails*, sendo o 22° (vigésimo segundo) dia correspondente ao último dia que o questionário recebeu respostas, antes do prazo de encerramento. Nota-se, portanto, que, no 1° (primeiro) dia, data com maior quantidade de respondentes, a taxa de respostas dos “não cabeças” é

⁶⁰ O tempo estimado para a conclusão do questionário é calculado e reportado pelo *SurveyMonkey*.

⁶¹ Os dias que não se encontram designados na Tabela 10 correspondem aos dias que não foram reportadas respostas de nenhum dos grupos.

mais alta que a dos cabeças, sendo essa taxa ultrapassada ao fim do 6º (sexto) dia pelos “cabeças” do grupo controle, que encerraram a primeira semana com 7% (sete por cento) de respondentes que já haviam respondido à solicitação da UnB, do total de destinatários do grupo, patamar que os “não-cabeças” do mesmo grupo só atingiram no 22º (vigésimo segundo) dia.

Tabela 11 - Tempo médio transcorrido entre a solicitação e sua conclusão, em dias e horas

Respondentes	Tempo médio em dias	Tempo médio em horas
Tratamento (Carta DIAP)	4.222 (n=9)	104.351 (n=9)
Controle (Carta UnB)	9.157 (n=19)	223.653 (n=19)
Tempo médio de resposta à solicitação	Diferença Tratamento/Controle	<i>p-value</i>
Em dias	-4.935	0.5
Em horas	-119.302	0.5

Fonte: Elaboração própria.

Ao se analisar a rapidez na conclusão da solicitação desde o envio do *e-mail* utilizando, como critérios de mensuração, dias e horas transcorridos, conforme mostra a Tabela 11, nota-se que, em média, o grupo tratamento respondeu às solicitações do DIAP em um período de tempo menor que os parlamentares do grupo controle. Enquanto os respondentes do grupo controle levaram, em média, 9 (nove) dias ou 223 (duzentas e vinte e três) horas para responderem à solicitação da UnB, os parlamentares que receberam o *e-mail* do DIAP o fizeram em uma média de 4 (quatro) dias ou 104 (cento e quatro) horas. A taxa do grupo controle é equiparável à taxa média em horas de respostas entre os “não-cabeças” do grupo controle, de 264 (duzentas e sessenta e quatro) horas, e à mesma taxa, em dia, entre os “não-cabeças” do grupo tratamento, de 3 (três) dias, e ao grupo controle, de 10 (dez) dias. Observa-se, de acordo com a aplicação da *randomization inference*, uma maior robustez dos resultados, no que tange à significância estatística, entre os parlamentares que não são enquadrados enquanto “cabeças”, uma vez que a análise estatística da média de respostas oriundas dos

“cabeças” pode ser pouco conclusiva, por conta do tamanho da amostra, em relação aos casos observados.

3.5 – Considerações finais

No presente capítulo, intentou-se explorar, através de uma abordagem experimental com elites políticas, o impacto das tarefas de baixa intensidade nas relações entre lobistas e deputados federais. Mais precisamente, se existe algum tipo de tratamento diferenciado a determinadas instituições, a depender de seu relacionamento continuado com a classe política e, conseqüentemente, sua reputação perante os parlamentares e no cenário político. Para tanto, suscitou-se que, em um cenário menos monetizado, com a impossibilidade de financiamento eleitoral por parte dos outrora *big donors*, o relacionamento destes atores com os parlamentares passaram a ser ditados através de relações simbólicas, em que a gratidão e a deferência dos parlamentares para com as instituições para as quais devem algo são os motivadores da responsividade destes com os lobistas.

A fim de tornar possível a realização do experimento, foi imprescindível a participação do DIAP, instituição que possui um sólido relacionamento com o Congresso Nacional, além de fazer *lobby*. São responsáveis pela publicação anual “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional”, na qual, através de metodologia própria, reportam os parlamentares que se destacaram no Legislativo, bem como aponta os prospectivos “cabeças”. Como parte do desenho experimental, cartas-convite para a participação em uma pesquisa legislativa foram enviadas aos parlamentares, via *e-mail*, tendo, além do DIAP, a UnB como remetente. Trata-se de duas instituições que têm experiência com gestão de informação, mas que desempenham papéis diferentes. Os destinatários, 513 (quinhentos e treze) deputados federais da 56ª Legislatura, foram aleatoriamente designados em grupos tratamento e controle, ponderando-se, entre estes, os deputados que fazem parte da lista dos “cabeças” e os que não fazem.

É mister ressaltar que a abordagem escolhida para o experimento realizado, a saber, o envio de *e-mails* para os endereços eletrônicos que são publicamente disponibilizados no sítio virtual da Câmara dos Deputados, além de se caracterizar como uma tarefa de baixa intensidade, é apenas uma das maneiras de atuação que os

lobistas possuem à sua disposição, conforme relatado, inclusive, pelas entrevistas reportadas no Capítulo 2.

Não se tentou, portanto, subestimar o efeito das tarefas de baixa intensidade ou da responsividade dos parlamentares com os lobistas. Porém, o cenário é o menos provável de se obter respostas, como já explicitado por outras literaturas que utilizaram a mesma metodologia de coleta de dados via *e-mail*, exploradas alhures neste capítulo, por conta de variáveis que podem não estar diretamente ligadas à deferência que um parlamentar possa possuir com uma determinada instituição, mas por problemas que são, antes disso, oriundos da estrutura organizacional dos gabinetes parlamentares, responsáveis por lidar com as demandas que chegam aos parlamentares por meio de diferentes veículos de comunicação, além da abordagem direta e presencial, tarefa de alta intensidade. Não diferentemente de estudos já mencionados, a baixa taxa de respostas dos parlamentares ao questionário que lhes fora enviado não é fruto da limitação do desenho experimental, mas da dinâmica legislativa, que demasiado demanda das agendas dos parlamentares e de seus gabinetes. Ainda assim, os resultados permitem que se façam inferências acerca da atuação do *lobby*.

Com o intuito de aferir a relevância estatística dos dados oriundos do experimento, testes de hipóteses foram realizados, com o auxílio do *software* estatístico R (Apêndice H), utilizando *randomization inference*. A escolha do teste de aleatorização como método de análise considerou o formato da amostra para que os testes fossem passíveis de reportar conclusões mais seguras e robustas sobre as diferenças de médias. Além disso, parte dos dados analisados são de contagem, não sendo necessário presumir, a partir da natureza dos dados, que ele segue uma distribuição normal, como é o caso das hipóteses em estudo: são todas unilaterais (ou unicaudais). É, portanto, um método que respeita as características da amostra, minimizando os resíduos para se ter maior precisão sobre os resultados, além de conferir maior confiabilidade à análise inferencial em assegurar que o teste terá significância estatística.

Os testes realizados apresentaram maior robustez e significância estatística, portanto, quando os grupos tratamento e controle são comparados entre si, considerando, de maneira agrupada, “cabeças” e “não-cabeças”. Dessa forma, torna-se

possível mensurar o impacto dos estímulos oriundos do DIAP e da UnB sobre os respondentes.

A limitação do tamanho da amostra dos respondentes faz com que os testes de hipóteses sejam pouco conclusivos, gerando uma dispersão muito grande em torno da média, como no caso dos “cabeças” do grupo tratamento. Ainda assim, os dados permitem fazer inferências sobre o protagonismo político dos parlamentares que se configuram enquanto “cabeças” do Congresso Nacional e, principalmente, sobre a sua falta de tempo e a não priorização de tarefas que são menos prováveis de serem respondidas por esse tipo de parlamentar, devido ao seu envolvimento com demandas de maior intensidade e que o colocam em evidência no Legislativo, dando sentido, dessa forma, ao seu enquadramento enquanto “cabeça” do Congresso Nacional.

Os parlamentares que não se classificam como “cabeças”, por outro lado, têm a tendência a responderem mais ao questionário, sendo a diferença de médias, quando restrita aos “não cabeças” de ambos os grupos, estatisticamente significativa, justamente por conta do tamanho da amostra. Quando analisados os efeitos do tratamento sobre os “não cabeças”, o grupo tratado apresentou médias menores que o grupo controle. Observou-se, portanto, uma tendência de atendimento mais rápido à solicitação de responder ao questionário quando os recipientes são do grupo tratamento, um indício de serem mais deferentes e responsivos ao estímulo do DIAP, apesar de o número de observações válidas para os “cabeças”, em ambos os grupos, ser baixo.

Foi possível notar, no entanto, uma maior taxa de respostas oriundas do grupo controle, a saber, os recipientes da carta da UnB. É possível fazer algumas inferências sobre as razões pelas quais a UnB teve mais respostas que o DIAP. Conforme aferido através dos telefonemas aos gabinetes para atestar o recebimento do *e-mail*, existiu, por vezes, certo interesse em saber as motivações pelas quais o DIAP estava requisitando a participação do parlamentar em uma pesquisa de opinião, bem como o teor desta pesquisa. Tal fato, por outro lado, não foi relatado com tanta frequência quando a UnB era identificada como promotora da pesquisa. De certa maneira, pode ser intrigante para os parlamentares os motivos pelos quais uma instituição que lida com *lobby* aplicaria uma pesquisa sobre temas em debate no Legislativo, gerando certo desconforto por parte destes em expor o seu posicionamento a uma instituição que lida com articulação política. Embora ambas lidem com gestão de informação, a UnB, por outro lado,

caracteriza-se enquanto instituição de ensino e pesquisa. O possível uso de tais informações por parte da UnB seria vinculado a fins unicamente acadêmicos, configurando como exposição positiva ao parlamentar que venha a atuar de modo colaborativo com esse tipo de instituição. Tal conduta pode ser um reflexo cultural de valorização da ciência e deferência à academia, se analisada sob uma perspectiva macro.

À parte das análises estatísticas, os dados apontam para uma tendência já suscitada pelos lobistas entrevistados no Capítulo 2: a limitada eficácia do *lobby* de baixa intensidade, mesmo quando as solicitações são oriundas de instituições com boas reputações e acostumados a lidar com gestão de informação, como é o caso do DIAP e da UnB. Tal limitação é corroborada ao confrontar os dados com os depoimentos dos lobistas, ao narrarem suas ações e estratégias, através de tarefas de alta intensidade, na persecução de seus objetivos. É interessante ressaltar que o *e-mail* é apenas um dos meios de comunicação disponível à sociedade civil para entrar em contato com os parlamentares. O poder de explicação pelo objeto que foi escolhido porventura tenha apresentado alguma limitação de maior contundência na pesquisa empírica, embora os resultados tenham sido pertinentes e condizentes com as hipóteses.

Os dados e os testes de hipóteses apontam que os tratamentos não surtiram efeito sobre a taxa de respostas ao questionário (Hipótese 1). No entanto, apresentam efeito positivo, em parte, sobre a Hipótese 3, apontando para uma maior responsividade dos parlamentares às demandas do DIAP. Porém, quando as hipóteses são analisadas em conjunto com as informações constantes da tabela 8, um desdobramento posterior do campo, é possível inferir que, apesar de o grupo tratamento apresentar as menores taxas de resposta ao questionário, foi o grupo que mais se dedicou a completá-lo e que, inclusive, dispôs de maior tempo para fazê-lo, conforme aponta a tabela 9. Tais análises sinalizam, de certo modo, uma maior deferência às demandas oriundas do DIAP.

Em relação aos testes apenas entre os “cabeças” para ambos os grupos, ressalta-se que o tratamento não surtiu efeito positivo sobre esta categoria de respondentes, uma vez que, apesar de respeitar as características da amostra, a baixa dispersão gerada pelo tamanho da amostra de respondentes fez com que a diferença de médias reportada envolvendo este grupo não apresentasse significância estatística, não podendo, assim, ser atribuída ao tratamento. Tampouco é possível apontar que os

resultados retratem as falhas do *lobby* de baixa intensidade, tendo em vista as demais limitações, como as de caráter organizacional dos gabinetes parlamentares, já apresentadas neste capítulo.

Os resultados são significativamente estatísticos se analisado o efeito do tratamento sobre os “não-cabeças” para a Hipótese 2, mas são pouco conclusivos, no que tange à significância estatística do efeito do tratamento sobre os “cabeças”. É importante ressaltar, no entanto, que, para todos os casos, tomou-se o cuidado de trabalhar com grupos estatisticamente equilibrados, aleatoriamente designados e balanceados, o que permitiu conduzir as análises com a confiança de que os resultados viriam do presente desenho experimental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das mais intrigantes questões para a literatura que estuda as relações congressuais entre parlamentares e grupos de interesse organizados é investigar se o financiamento de campanhas pode ser uma variável interveniente nesse relacionamento. Mais ainda, quais são os incentivos que os grupos de interesse possuem para financiar campanhas eleitorais: se existe alguma contrapartida exigida ou esperada dos parlamentares às contribuições financeiras. Tais questionamentos, porém, escondem inúmeros obstáculos que dificultam a identificação dos efeitos causais do dinheiro no comportamento parlamentar, levando a problemas de endogeneidade, dilema clássico nos estudos sobre *lobby* e financiamento de campanhas.

Além da imprecisão sobre causa e efeito das variáveis, grande parte da literatura não aborda os papéis que os grupos de interesse desempenham no estabelecimento de agendas políticas. Em vez disso, foca nos resultados finais de questões que já foram previamente definidas. O mais curioso, contudo, é que tais estudos não foram projetados para serem comparáveis. As descobertas são isoladas, não se integrando, assim, como parte de uma literatura cumulativa (BAUMGARTNER; LEECH, 1998), especialmente quando se trata da literatura que investiga tais fenômenos à luz da realidade brasileira. Além disso, a impressão que se tem é que os estudos acerca do *lobby* no Legislativo brasileiro não são condizentes com a realidade da prática da atividade realizada pelos lobistas no Congresso Nacional, utilizando-se, por vezes, de fontes de dados que possuem graves incongruências, conforme apontado no Capítulo 2. Tal fato, inclusive, foi objeto de relato constante por parte dos lobistas entrevistados, em que disseram não sentir identificação entre o *lobbying* que é reportado pela literatura brasileira e a atividade desempenhada por eles cotidianamente no Legislativo na persecução de seus objetivos junto aos parlamentares.

A pretensão do presente estudo, por outro lado, foi ampliar o debate acerca da relação entre parlamentares e grupos de *lobby*, uma vez que a variável financiamento perdeu forças com a proibição da doação de dinheiro para campanhas eleitorais por parte do empresariado. Com isso, intentou-se investigar em que termos se dá a relação entre lobistas com e deputados federais em um cenário menos monetizado. Para entender o *modus operandi* dos grupos de *lobbying* que atuam em Brasília e compreender suas estratégias de atuação, recorreu-se ao *soft data*, por meio de

entrevistas semiestruturadas com os representantes das principais entidades que atuam no Congresso Nacional, uma vez que outros métodos de pesquisa não conseguiriam captar as nuances do trabalho de alta intensidade desempenhado pelos lobistas na persecução de seus objetivos junto aos deputados federais, objeto do presente estudo.

A fim de entender quais são os possíveis fatores que sustentam essa relação com o dinheiro fora do jogo, um experimento foi realizado com os 513 (quinhentos e treze) deputados federais, a fim de aferir a responsividade destes em demandas de baixa intensidade, quando solicitadas por diferentes entidades da sociedade civil. Para tanto, duas categorias de análise foram exploradas: reputação política da entidade que solicita a demanda, pela relação continuada com o parlamentar e com a classe política como um todo; deferência política do parlamentar a essa entidade, ambas compreendidas enquanto motivadoras da responsividade do parlamentar.

A partir das entrevistas, foi possível aferir que a atuação do *lobbying* foi balizada, principalmente, por dois eventos: antes e depois da proibição do financiamento de campanhas por parte das empresas e, igualmente, antes e depois das eleições de 2018. O primeiro fora vastamente descrito por este estudo, em sua introdução. O segundo, por sua vez, aliado aos impactos que reverberaram do primeiro, exigiu uma nova postura por parte dos grupos de influência que atuam na Câmara dos Deputados. Tal evento, além de ser marcado por uma nova era no Legislativo, a saber, altas taxas de renovação parlamentar, com *outsiders* ganhando exponência no cenário político e ditando o *modus operandi* na Câmara, deu base ao surgimento de outra dicotomia, novo *versus* velho *lobby*, uma vez que as novas circunstâncias sob as quais o Legislativo se viu posto exigiu uma nova postura por parte dos grupos de *lobby*, conforme narrado pelos entrevistados no Capítulo 2.

O novo *lobby*, dessa forma, não se trata apenas de pessoas mais jovens ou que estão há pouco tempo atuando profissionalmente na área. Para além disso, trata-se dos novos incentivos e estratégias que foram incorporados às relações entre lobistas e parlamentares, em que, na ausência do dinheiro, são pautadas pela eficácia dos laços que as relações humanas podem firmar. Para tanto, é exigido muito mais do que ter expertise: é preciso entender a dinâmica das relações congressuais, nas quais *networking*, *timing*, reputação e atuação presencial em tarefas de alta intensidade são diferenciais para que o *lobby* tenha chances de obter sucesso em suas empreitadas.

Embora este estudo tenha como propósito focar em como as relações se sustentam para além do dinheiro, é inevitável salientar as novas formas, recorrentemente apontadas pelos entrevistados, em que o dinheiro se faz útil na relação destes com os parlamentares, mesmo que indiretamente: quanto mais recurso financeiro dispõe a entidade a qual o lobista é vinculado, maior sua capacidade em investir em contratação de *staff*, estrutura de escritório, promoção de eventos para estreitar laços com os parlamentares e até mesmo em produzir material técnico-informacional de melhor qualidade, a fim de informar e esclarecer o parlamentar sobre o segmento e suas demandas. Tendo em vista que a responsividade do parlamentar não pode mais ser garantida por meio de sua principal moeda de troca, o financiamento de campanhas, as estratégias dos grupos de *lobby* na Câmara dos Deputados estão adquirindo um caráter mais simbólico e informacional, ou seja, os lobistas estão agindo junto ao parlamentar de uma forma mais instrumentalizada, intensificando suas ações de contato com os parlamentares, por meio das tarefas de alta intensidade.

É mister ressaltar, no entanto, que o *lobbying* não é atividade exclusiva das empresas e grandes corporações, apesar dos recursos disponíveis a estas facilitar, em grande parte, o processo. Por recursos, compreende-se, principalmente, a reputação das entidades ante o Legislativo e à opinião pública, recurso de caráter simbólico que ajuda a pautar a conduta destas junto aos parlamentares, bem como a deferência dos deputados a elas. Pode-se citar, a título de exemplo, os grupos de interesses difusos, como as ONGs, que atuam na persecução de pautas coletivas. Apesarem de denominarem suas atividades enquanto *advocacy*, sempre pautaram seu *lobbying* baseado em recursos simbólicos, justamente por não terem, na maioria das vezes, recursos financeiros para sustentarem suas ações políticas junto aos parlamentares. Quando a arena de atuação do *lobbying* se torna menos monetizada e valores simbólicos passam a ser referência, possibilita-se uma maior inclusão destes grupos que historicamente pautam suas ações com base na deferência, reputação, informação e mobilização, por serem os recursos dos quais dispõem. O *lobby*, conforme a terminologia fora cunhada, surge das relações interpessoais entre políticos e sociedade civil, permeada de simbolismos. Observa-se, portanto, as características originais do *lobby* ganhando maior expressão diante da atual dinâmica que pauta as relações congressuais.

É inegável a ampla utilização das redes sociais por atores políticos, principalmente a partir das eleições de 2018, que elegeu a 56ª Legislatura, objeto do presente estudo. Não obstante o uso das redes sociais estar ganhando uma relevância maior entre os parlamentares, em relação ao tradicional *marketing outbound*, as impressões, reações e relações travadas e auferidas por meio destas plataformas servem como termômetro para o parlamentar pautar o seu mandato, além de conferir maior transparência às suas ações legislativas. Na contramão desta tendência, portanto, estão, com exceção das ONGs, as entidades que fazem *lobby*, que ainda não se atentaram que as redes sociais podem reforçar o caráter de transparência que se busca dar à atividade⁶².

Embora o *lobbying* ainda não tenha incorporado o uso das redes sociais para fins de *marketing inbound* às suas atividades, a fim de fazer que a sociedade entenda o que o *lobby* faz, além da possibilidade de engajar a população em determinadas pautas, como faz o *lobby* das ONGs, a utilização de mídias virtuais de comunicação é cada vez mais indispensável. É possível de se inferir que os grupos de *WhatsApp* que congregam lobistas, conforme narrado pelos entrevistados no Capítulo 2, configuram-se enquanto *lobbying coalitions* da era da informação, cuja intenção é compartilhar informações oficiais, não oficiais e, até mesmo, privilegiadas sobre o cotidiano no Legislativo. Porém, o *compliance* e a competição que rege a lógica de mercado são transmutados para a arena legislativa: quem chega primeiro com a informação mais bem elaborada para o parlamentar, tem mais chances de conseguir com que o seu pleito seja acatado. Sob essa ótica, o parlamentar é interpretado como um sujeito paciente das intervenções do *lobby*. Porém, a atuação destes como *rent extractors*⁶³, principalmente em um cenário menos monetizado, ficando os lobistas dependentes, em grande parte, das relações outrora firmadas com os parlamentares e sua assessoria para conseguir acesso ao parlamentar, não pode ser descartada.

A tão discutida transparência nas ações dos lobistas, conseqüentemente, pode cumprir um papel não almejado: expor a estratégia e os interesses das empresas, o que, sob a ótica empresarial, pode não ser algo benéfico para os seus negócios. Esse é,

⁶² Observou-se, a partir de dezembro de 2019, uma tímida tentativa de alguns escritórios de relações governamentais sediados em Brasília em dar publicidade às suas atividades de *lobbying* nas redes sociais, utilizando-se, para tanto, plataformas como *Instagram* e *LinkedIn*.

⁶³ Ver McChesney (1997).

inclusive, um dos pontos de discordância dos lobistas quanto ao projeto de lei que visa regulamentar o *lobbying* no Brasil: diferentemente das ações travadas junto ao Executivo, que possuem caráter mais protocolar, a lógica do Legislativo é mais dinâmica, demandando, por vezes, ações não premeditadas ou instantâneas, o que os lobistas chamam de “apagar incêndio”. Por mais que uma pequena parcela de suas ações sejam de monitoramento para predição de cenários, demandando ações de baixo custo operacional para os lobistas, em se comparando à alteração de uma proposição que se encontra em fase avançada de tramitação ou em Plenário, grande parte de suas ações são reativas, ou seja, agir de acordo com o que está sendo pautado pelo Legislativo e, desse modo, moldar as políticas públicas com base no que já está posto⁶⁴.

Definir, portanto, o que é influência do capital financeiro ou fruto de relações políticas, no relacionamento entre a classe política e o *lobby*, é uma linha fluida e tênue. A distinção entre acesso e influência, inclusive, é muito mais fácil de ser estabelecida no nível conceitual do que no empírico, o que pode explicar o motivo pelo qual o acesso é frequentemente utilizado enquanto sinônimo do sucesso por parte de um lobista. Em relação à influência, o acesso é tangível (WRIGHT, 2003). Diferentemente da influência, ter acesso implica que os lobistas possuam a oportunidade ou estejam em posição de dialogar com o parlamentar acerca de suas pautas, mas não há a garantia de que a sua intervenção gere o impacto esperado ou desejado no posicionamento do parlamentar em um determinado pleito. O peso desta influência, por outro lado, nem sempre é facilmente observável, uma vez que os parlamentares podem alterar seu posicionamento acerca de uma determinada pauta, sem que as suas preferências políticas tenham sido impactadas. Estar em posição de acesso, por si só, já é uma questão de ter, de certa forma, boa reputação e influência dentro das arenas decisórias.

Através de uma abordagem multimétodos, o presente estudo propôs, com a aplicação de entrevistas semiestruturadas e de um experimento, uma caracterização mais realista e fidedigna à dinâmica das relações congressuais entre lobistas e deputados federais que as comumente adotadas pela literatura que trata do *lobby* no Legislativo

⁶⁴ Existem, porém, casos como o do Entrevistado 34, em que a entidade com a qual é vinculado organizou sua estrutura em torno de uma agenda propositiva, uma vez que a temática, por ser inédita, ainda não havia sido objeto de proposições legislativas. As ações em torno da criação de uma agenda propositiva demandam tarefas de alta intensidade, uma vez que depende do esforço da equipe de *lobbying* para que a temática de seu interesse seja transformada em pauta legislativa.

brasileiro. O perfil do Legislativo, bem como as relações políticas travadas neste âmbito, mudaram substancialmente desde as eleições de 2018, mas a literatura parece não avançar no mesmo ritmo: grande parte das referências bibliográficas sobre *lobby* no Legislativo brasileiro, além da baixa diversidade de autores, transmite a impressão de que pouco se esforça em avançar no debate para além da questão dos prós e contras da regulamentação da atividade no Brasil. É necessário que agenda de pesquisa sobre *lobby* no Legislativo brasileiro passe a considerar a necessidade de adaptação a este novo cenário, no qual o capital financeiro perde espaço como protagonista da análise. Desse modo, cabe à literatura se atualizar sobre as novas práticas dentro das casas congressuais e se atentar para a forma como as relações políticas estão se redesenhando. Além do mais, a dissonância entre literatura e práxis legislativa faz com que as análises sejam, por vezes, deslocadas da realidade, conforme apontado pelos entrevistados.

Antes de se discutir a necessidade da regulamentação da atividade do *lobby* e os possíveis impactos advindos de uma legislação que dite normas e condutas éticas para sua prática, como pretendido pelo Projeto de Lei nº 1.202, de 2007⁶⁵, em trâmite na Câmara dos Deputados, é necessário, primordialmente, entender sua dinâmica e quais os artificios que permitem ou impedem o seu desenvolvimento dentro das casas legislativas. Para além da possível influência que o arcabouço institucional do país possa exercer neste processo, entender quais são os incentivos ou empecilhos para a regulamentação da atividade nas diferentes democracias é uma etapa fundamental. A identificação destes elementos pode ajudar na caracterização dos grupos de interesse no Brasil e, assim, fazer com que a regulamentação da profissão no Brasil alcance os objetivos esperados: eliminar o poder econômico sobre os processos e resultados legislativos; dar uma tônica democrática à persecução e defesa de interesses dos diferentes segmentos da sociedade civil, compreendendo o *lobbying* enquanto parte do direito de petição, e conferir maior transparência às ações dos lobistas, na medida do cabível. Analisar o *lobbying* sob a ótica das relações simbólicas de poder é imprescindível para se eliminar a mácula de corrupção sobre a atividade, formular

⁶⁵ Trata-se do projeto de lei de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP), que define normas para a atividade do lobista. De acordo com a ementa do projeto, “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, e dá outras providências.”

políticas regulatórias que sejam factíveis ao *modus operandi* dos lobistas e que, além disso, se coadunem com os seus reais anseios enquanto atores políticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. *Famintos por pork. Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política*. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (Orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

AVELINO, George; FISCH, Arthur. *Money, Elections, and Candidates*. In: AMES, Barry (Ed.). *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. New York: Routledge, 2019.

BAKER, Andy; RENNÓ, Lucio. *Nonpartisans as False Negatives: The Mismeasurement of Party Identification in Public Opinion Surveys*. **The Journal of Politics**, v. 81, n. 3, p. 906-922, 2019.

BAUER, Raymond A.; POOL, Ithiel de S.; DEXTER, Lewis A. *American Business & Public Policy: The Politics of Foreign Trade*. Piscataway: Aldine Transaction, 2007.

BAUMGARTNER, F. R., BERRY, J. M., HOJNACKI, M., LEECH, B. L., & KIMBALL, D. C. *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. *Basic interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

BERGAN, Daniel E. *Does grassroots lobbying work? A field experiment measuring the effects of an e-mail lobbying campaign on legislative behavior*. **American Politics Research**, v. 37, n. 2, p. 327-352, 2009.

BERRY, Jeffrey M. *Validity and reliability issues in elite interviewing*. **PS: Political Science & Politics**, v. 35, n. 4, p. 679-682, 2002.

BIDERMAN, Ciro; AVELINO, George; PHILLIPS, Jonathan; MESQUITA, Lara; BUENO, Natália S. *Os custos da campanha eleitoral no Brasil: Uma análise baseada em evidência*. São Paulo: Cepesp/FGV, 2019.

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

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. *Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais*. **Em Tese**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press, 2008.

BUTLER, Daniel M.; BROOCKMAN, David E. *Do politicians racially discriminate against constituents? A field experiment on state legislators*. **American Journal of Political Science**, v. 55, n. 3, p. 463-477, 2011.

CABRAL, Eugênia R. *Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

CAMARGO, Brigido V.; JUSTO, Ana Maria. *IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais*. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.

CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: As engrenagens do sistema político brasileiro* (1ª Ed.). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARLOMAGNO, Márcio C. *Por dentro dos gabinetes: organização e profissionalização das assessorias parlamentares na comunicação em mídias sociais*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

CARLOMAGNO, Márcio C.; BRAGA, Sergio S.; SAMPAIO, Rafael C. *Respondem os políticos a questionamentos dos eleitores? Um experimento controlando os incentivos de mensagem, período e meio*. **Opinião Pública**, v. 24, n. 2, p. 328-364, 2018.

CARPENTER, Daniel. *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

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

CHIN, Michelle L. *Constituents versus Fat Cats: Testing Assumptions About Congressional Access Decisions*. **American Politics Research**, v. 33, n. 6, p. 751-786, 2005.

CLAWSON, Dan; NEUSTADTL, Alan; WELLER, Mark. *Dollars and votes: How Business Campaign Contributions Subvert Democracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1998.

COPPOCK, Alexander. *ri2: Randomization Inference for Randomized Experiments*. R package version 0.1.2. (2019) <https://CRAN.R-project.org/package=ri2>. Acesso em 20/04/2020.

DESPOSATO, Scott (Ed.). *Ethics and experiments: Problems and solutions for social scientists and policy professionals*. New York: Routledge, 2016.

_____. *Subjects' and Scholars' Views on the Ethics of Political Science Field Experiments*. **Perspective on Politics**, 16(3), p. 739-750, 2018.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais*. **Locus – Revista de História**, v. 5, n. 1, 1999.

_____. *Olha o empresariado aí, minha gente*. **Revista Insight**, 2002.

DRISCOLL, Amanda; CEPALUNI, Gabriel; GUIMARÃES, Feliciano; SPADA, Paolo. *Prejudice, strategic discrimination, and the electoral connection: evidence from a pair of field experiments in Brazil*. **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 4, p. 781-795, 2018.

DRUTMAN, Lee. *The business of America is lobbying: How corporations became politicized and politics became more corporate*. New York: Oxford University Press, 2015.

EVANS, Diana. *Oil PACs and Aggressive Contribution Strategies*. **The Journal of Politics**, 50:4, p. 1047-1056, 1988.

FARHAT, Said. *Lobby: O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Fundação Peiropólis, 2007.

FENNO, Richard F. *Congressmen in committees*. Boston: Little, Brown, 1973.

_____. *Home style: House members in their districts*. Boston: Little, Brown, 1978.

FERNANDES, J. D. S. G.; CASTRO, N. Q.; DE ANDRADE, M. S.; CASTANHO, M. I. S. *Análise crítica do debate presidencial das eleições de 2014*. **Psicologia e Saber Social**, v. 3, n. 2, p. 260-266, 2015.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson B. *O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

FRANCIA, Peter L.; GREEN, John C.; HERRNSON, Paul S; POWELL, Lynda W.; WILCOX, Clide. *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, and Intimates*. New York: Columbia University Press, 2003.

GERBER, Alan S.; GREEN, Donald P. *Field experiments: Design, analysis, and interpretation*. New York: W.W. Norton, 2012.

- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOLDSTEIN, Kenneth. *Getting in the door: Sampling and completing elite interviews*. **PS: Political Science & Politics**, v. 35, n. 4, p. 669-672, 2002.
- GOZETTO, Andréa C. *Lobbying no Congresso Nacional: estratégias de atuação dos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores no Legislativo brasileiro*. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 95, v. 1, 2009.
- GOZETTO, Andréa C.; THOMAS, Clive S. *Interest groups in Brazil: a new era and its challenges*. **Journal of Public Affairs**, v. 14, n. 3-4, p. 212-239, 2014.
- GRAZIANO, Luigi. *Lobbying, Troca e Definição de Interesses: Reflexões sobre o Caso Americano*. **Dados**, v. 37, n. 2, p. 317-340, 1994.
- GROSE, Christian R. *Field experimental work on political institutions*. **Annual Review of Political Science**, 17(1), p. 355–370, 2014.
- HALL, Richard L.; BECKMANN, Matthew; VAN HOUWELING, Robert. *Lobbying Without Buying or Lying*. The Annals of Midwest Political Science Association, 2009.
- HALL, Richard L.; DEARDORFF, Alan V. *Lobbying as Legislative Subsidy*. **American Political Science Review**, v. 100, n. 1, p. 69-84, 2006.
- HEWITT, Joseph W. *The Development of Political Gratitude*. **Transactions and Proceedings of the American Philological Association**, v. 55, p. 35-51, 1924.
- HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. *Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010*. Brasília: IPEA, 2014.
- IBPAD. *Você conhece o Iramuteq? Veja funcionalidades e exemplos de uso*, 2017. Disponível em: <https://www.ibpad.com.br/blog/analise-de-dados/iramuteq-veja-aqui-funcionalidades/>. Acesso em: 09/01/2020.
- JOHNSON, Janet B.; REYNOLDS, Henry T.; MYCOFF, Jason D. *Political Science Research Methods*. Thousand Oaks: CQ Press, 2016.
- KALLA, Joshua L.; BROOCKMAN, David E. *Campaign contributions facilitate access to congressional officials: A randomized field experiment*. **American Journal of Political Science**, v. 60, n. 3, p. 545-558, 2016.
- KLOSKO, George. *Political Obligation and Gratitude*. **Philosophy & Public Affairs**, v. 18, n. 4, p. 352–358, 1989.

LAPIRA, Timothy M.; THOMAS, Herschel F. *Revolving door lobbying: Public service, private influence, and the unequal representation of interests*. Lawrence: University Press of Kansas, 2017.

LI, Zhao. *How Internal Constraints Shape Interest Group Activities: Evidence from Access-Seeking PACs*. **American Political Science Review**, 112(4), p. 792-808, 2018.

LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LOEWEN, P. J., Rubenson, D.; WANTCHEKON, L. *Help Me Help You: Conducting Field Experiments with Political Elites*. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 628(1), p. 165–175, 2010.

MACHADO, Marcela. *Doação ou investimento? A atuação legislativa dos parlamentares da bancada ruralista e a questão do financiamento de campanhas*. Monografia (Graduação). Instituto de Ciência Política - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

_____. *O que o dinheiro compra? A responsividade do Congresso Nacional frente ao financiamento de campanhas da indústria*. Dissertação (Mestrado). Instituto de Ciência Política - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MALESKY, E. J. *Manipulating Elites*. In: DESPOSATO, Scott (Ed.). *Ethics and experiments: Problems and solutions for social scientists and policy professionals*. New York: Routledge, 2016.

MANCUSO, Wagner P. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

_____. *O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa*. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 131-146, 2007.

MANCUSO, Wagner P.; GOZETTO, Andréa C. *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?* **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011.

MANCUSO, Wagner. P.; FIGUEIREDO FILHO, Dalson B.; SPECK, Bruno W.; SILVA, Lucas E.; ROCHA, Enivaldo C. *Corporate Dependence in Brazil's 2010 Elections for Federal Deputy*. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 3, 2016.

MANHEIM, J. B.; RICH, R. C.; WILLNAT, L.; BRIANS, C. L. *Empirical Political Analysis: Quantitative and Qualitative Research Methods*. New York: Routledge, 2018.

MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection* (2nd Ed.). New Haven: Yale University Press, 2004.

McCHESNEY, Fred S. *Money for nothing: politicians, rent extraction, and political extortion*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

McCLENDON, Gwyneth. *Ethics of using public officials as field experiment subjects*. **Newsletter of the APSA Experimental Section**, v. 3, n. 1, p. 13-20, 2012.

_____. *Race and Responsiveness: an experiment with South African politicians*. **Journal of Experimental Political Science**, vol. 3, p. 60-74, 2016.

McDERMOTT, Rose. *Experimental Methods in Political Science*. **Annual Review of Political Science**, v. 5, n. 1, p. 31-61, 2002.

McKAY, Amy M. *Fundraising for Favors? Linking Lobbyist-Hosted Fundraisers to Legislative Benefits*. **Political Research Quarterly**, v. 71, n. 4, p. 869-880, 2018a.

_____. *What do campaign contributions buy? Lobbyists' strategic giving*. **Interest Groups & Advocacy**, v. 7, n. 1, p. 1-18, 2018b.

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

NOWNES, Anthony J. *Total lobbying: What lobbyists want (and how they try to get it)*. New York: Cambridge University Press, 2006.

OLIVEIRA, Andréa C. *As muitas faces do lobbying no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou um instrumento democrático de representação de interesses*. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 47, v. 1, 2005.

ORNSTEIN, Norman J.; ELDER, Shirley. *Interest groups, lobbying, and policymaking*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1978.

PAVÃO, Nara. *Corruption as the Only Option: The Limits to Electoral Accountability*. **The Journal of Politics**, 80(3), p. 996–1010, 2018.

POCOCK, John G.A. *The Classical Theory of Deference*. **The American Historical Review**, v. 81, n. 3, p. 516-523, 1976.

ROSENTHAL, Alan. *The Third House: Lobbyists and lobbying in the States*. Washington D.C.: CQ Press, 2000.

ROZELL, Mark J.; WILCOX, Clyde; FRANZ, Michael M. *Interest groups in American campaigns: The new face of electioneering* (3rd Ed.). New York: Oxford University Press, 2012.

SABATO, Larry. *PAC power: Inside the world of political action committees*. New York: Norton, 1985.

SAMUELS, David. *Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil*. In: *Comparative Politics*, Vol. 34, n. 1, p. 23-42, 2001.

SANTOS, Luiz A. *Regulamentação das Atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese (Doutorado). Instituto de Ciências Sociais/Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SANTOS, Rodrigo D. *Grandes Empresários e Sucesso Eleitoral nas eleições de 2002, 2006 e 2010*. Águas de Lindóia: Anais do 36^o Encontro Anual da ANPOCS, 2012.

SANTOS, Manoel L. *Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014a.

_____. *Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria*. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, 2014b.

_____. *Interest Articulation and Lobbying*. In: AMES, Barry (Ed.). *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. New York: Routledge, 2019.

SANTOS, Manoel L.; SILVA, Mariana B.; FIGUEIREDO FILHO, Dalson B.; ROCHA, Enivaldo C. *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 L.; MANCUSO, Wagner. P.; BAIRD, Marcello. F.; RESENDE, Ciro. A. D. S. *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

SANTOS, Manoel L.; BAIRD, Marcello F. *O Parlamento sob influência: transformações no Legislativo e na representação de interesses organizados (1983/2016)*. In: SANTOS, Manoel L.; PERLIN, Giovana (Orgs.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Orgs.). *Lobby desvendado: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2018.

SEN, S. R. *Vote Power and Lobby Power*. **Economic and Political Weekly**, p. 2138-2140, 1994.

SOUZA, Marli A. R.; WALL, Marilene L.; THULER, Andrea C. M.; LOWEN, Ingrid M. V.; PERES, A. M.; *O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas*. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 52, 2018.

SPADA, Paolo; GUIMARÃES, Feliciano. *Investigating Elite Behavior through Field Experiment in Brazil: do candidates answer more to core or swing voters?* **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 1, p. 56-73, 2013.

SPECK, Bruno W. *Strategies and objectives of campaign finance by the private sector: an analysis based on data from the election campaign in Brazil in 2010*. Madrid: IPSA Annals, 2012.

_____. *Game Over: Duas Décadas de Financiamento de Campanhas com Doações de Empresas no Brasil*. **Revista De Estudios Brasileños (REB)**, v. 6, n. 4, p. 125-135, 2016.

TURGEON, Mathieu; RENNÓ, Lucio. *Informação política e atitudes sobre gastos governamentais e impostos no Brasil: evidências a partir de um experimento de opinião pública*. **Opinião Pública**, v. 16, n. 1, p. 143-159, 2010.

VACCARI, Cristian. *You've got (no) mail: How parties and candidates respond to e-mail inquiries in Western democracies*. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 11, n. 2, p. 245-258, 2014.

VIANNA, Maria Lúcia T. W. *Lobismo: um novo conceito para analisar articulação de interesses no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1994.

VICTOR, Jennifer N. *Gridlock Lobbying: Breaking, Creating and Maintaining Legislative Stalemate*. In: *Interest Group Politics* (8th Ed.). CIGLER, Allan J.; LOOMIS, Burdett A. (Eds.). Washington, DC: CQ Press, 2012.

WRIGHT, John R. *Interest groups and Congress: Lobbying, contributions, and influence*. Boston: Pearson Education, 2003.

APÊNDICES

**APÊNDICE A – Carta-convite enviada às/aos deputados/as federais via *e-mail*,
com referência à Universidade de Brasília (UnB)**

Excelentíssimo/a Senhor/a Deputado/a,

O senhor/A senhora faz parte de um grupo de parlamentares que foram escolhidos para participar de uma pesquisa conduzida pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

Para participar, solicitamos gentilmente que o senhor/a senhora responda a um breve questionário.

O questionário leva poucos minutos para ser respondido.

É possível respondê-lo de um computador ou *smartphone* através do link: [REDACTED]

O acesso ao questionário já está disponível.

A pesquisa não solicitará nenhuma informação pessoal.

Se o senhor/a senhora enfrentar quaisquer problemas para acessar o questionário, por favor, envie um *e-mail* para [REDACTED]@unb.br.

Agradecemos por fazer parte desta pesquisa!

Atenciosamente,

**Coordenação da Pesquisa
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília (UnB)**

P.S.: O questionário não pode ser concluído por *e-mail*. É necessário o uso de um computador ou *smartphone*.

APÊNDICE B – Carta-convite enviada às/aos deputados/as federais via *e-mail*, com referência ao Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)

Excelentíssimo/a Senhor/a Deputado/a,

O senhor/A senhora faz parte de um grupo de parlamentares que foram escolhidos para participar de uma pesquisa conduzida pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, responsável pela publicação “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional”.

Para participar, solicitamos gentilmente que o senhor/a senhora responda a um breve questionário.

O questionário leva poucos minutos para ser respondido.

É possível respondê-lo de um computador ou *smartphone* através do link: [REDACTED]

O acesso ao questionário já está disponível.

A pesquisa não solicitará nenhuma informação pessoal.

Se o senhor/a senhora enfrentar quaisquer problemas para acessar o questionário, por favor, envie um e-mail para [REDACTED]@diap.org.br.

Agradecemos por fazer parte desta pesquisa!

Atenciosamente,

**Coordenação da Pesquisa
Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP**

P.S.: O questionário não pode ser concluído por *e-mail*. É necessário o uso de um computador ou *smartphone*.

APÊNDICE C – Lembrete enviado às/aos deputados/as federais via *e-mail*, com referência à Universidade de Brasília (UnB)

Excelentíssimo/a Senhor/a Deputado/a,

Recentemente, nós lhe enviamos um convite, para que o senhor/a senhora participe de uma breve pesquisa legislativa conduzida pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

Esperamos que o senhor/a senhora gentilmente responda o nosso questionário, que levará poucos minutos para ser respondido.

É possível respondê-lo de um computador ou *smartphone* através do link: [REDACTED]

O prazo final para preenchimento é **dia 29 de novembro de 2019**.

Agradecemos antecipadamente pela sua participação e gostaríamos de reafirmar que suas respostas serão estritamente confidenciais.

Atenciosamente,

**Coordenação da Pesquisa
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília (UnB)**

P.S.: O questionário não pode ser concluído por *e-mail*. É necessário o uso de um computador ou *smartphone*.

APÊNDICE E – Espelho do questionário enviado aos deputados federais, via *e-mail*

Pesquisa Legislativa

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Senhor/a deputado/a,

Gostaríamos de saber sua opinião sobre determinados temas em debate na Câmara dos Deputados.

A participação neste questionário é voluntária e não apresenta risco ao respondente.

Os dados coletados são totalmente confidenciais e não permitem a identificação do respondente, garantindo o anonimato.

A pesquisa não solicitará nenhuma informação sensível ou pessoal.

As perguntas são objetivas, não existindo resposta certa ou errada.

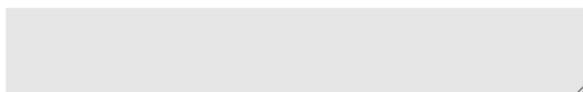
*** 1. Diante das informações prestadas no "Termo de Consentimento Livre e Esclarecido", o senhor/a senhora concorda em participar da pesquisa?**

- Eu **concordo** em participar da pesquisa.
- Eu **não concordo** em participar da pesquisa.

*** 2. Para fins de controle interno da pesquisa, por favor, informe o nome do/a deputado/a que está respondendo este questionário.**

O/A deputado/a **não** será identificado individualmente.

Os dados coletados **não** serão vinculados ao nome do/a deputado/a, garantindo o anonimato e o sigilo do respondente.

A rectangular grey box used to redact the name of the respondent.

As perguntas de 3 a 6 se referem à **regulamentação da atividade do lobby**

3. O Brasil não possui legislação específica para regular as atividades de lobby. Na sua opinião, qual é a principal razão para a falta desta legislação?

- Atores políticos são contrários.
- Grupos de lobby são contrários.
- A “autorregulação” é considerada suficiente.
- Não existe necessidade de legislação, uma vez que as atividades do lobby são mínimas.

4. Uma lista de todos os lobistas cadastrados junto à Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados deve estar disponível gratuitamente ao público:

- Por lei, a qualquer momento, no site da Câmara dos Deputados, por exemplo.
- Por lei, mediante solicitação à Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.
- De forma voluntária, conforme a Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados considerar apropriado.
- Nunca.

5. Organizações com fins lucrativos (empresas, por exemplo) devem ter direito a credenciar representantes junto à Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.

- Concordo plenamente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo plenamente

6. Na sua opinião, a obrigatoriedade do registro de lobistas faz com que cidadãos comuns se sintam inibidos ao abordarem seus representantes sozinhos.

- Concordo plenamente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo plenamente

As perguntas 7 e 8 se referem à **Reforma Sindical**

7. A Constituição Federal proíbe a criação de mais de uma organização sindical representativa de categoria profissional ou econômica na mesma base territorial. Na Reforma Sindical, o senhor/a senhora se posicionará:

- Favorável à manutenção da unicidade sindical, tal qual está prevista na atual Constituição, como forma de fortalecer os sindicatos.
- Favorável à liberdade sindical, sem qualquer restrições, cabendo aos trabalhadores e empregadores decidirem como querem se organizar, com unidade ou pluralidade.
- Contrário à unicidade sindical, pelo seu caráter antidemocrático, e a favor da pluralidade, inclusive do sindicato por empresa.
- Não tem opinião formada.

8. Quanto ao custeio das entidades sindicais, o senhor/a senhora defenderá:

- A contribuição compulsória, definida por lei, além de contribuições associativas e contribuições fixadas por assembleia em favor das entidades sindicais.
- Exclusivamente a contribuição voluntária, decorrente da filiação.
- A contribuição associativa, além de contribuições definidas em assembleia em favor das entidades sindicais.
- A contribuição associativa e a contribuição definida em assembleia, com direito de oposição do trabalhador à contribuição fixada em assembleia.
- Não tem opinião formada.

As perguntas 9 e 10 se referem à **Reforma Administrativa**

9. Sobre jornada e salário do servidor público, considerando a crise fiscal, a digitalização e a automação de serviços, na Reforma Administrativa, o senhor/a senhora:

- Apoiará a continuidade do sistema atual: jornada de oito horas e valorização remuneratória do servidor.
- Defenderá a redução de jornada, com redução proporcional de salário.
- Defenderá a redução de jornada, sem redução de salário.
- Não tem opinião formada.

10. Sobre o regime jurídico do serviço público, o senhor/a senhora:

- Defenderá a manutenção do regime jurídico único, com ingresso por concurso e estabilidade para todos os servidores efetivos.
- Defenderá que todos sejam contratados pela CLT, sem estabilidade.
- Defenderá um sistema misto, com as carreiras exclusivas de Estado e cargo público efetivo selecionadas por concurso, com a possibilidade de regime de emprego público para os demais servidores.
- Será a favor da terceirização de todos os servidores que não sejam indelegáveis ao setor privado;
- Não tem opinião formada.

11. Como o senhor/a senhora se posiciona diante dos seguintes temas em debate pela sociedade brasileira?

	A favor	Contra	Neutro	Não tem opinião formada
Redução da maioria penal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Casamento civil entre pessoas do mesmo sexo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Adoção de criança por casal homoafetivo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pena de morte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Descriminalização do uso de drogas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Proibição da venda de armas de fogo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Legalização do aborto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prisão de mulheres que interrompam a gravidez	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cotas raciais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ensino religioso no currículo das escolas públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Privatizações no setor público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O programa Bolsa Família	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Abertura para o comércio internacional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Em uma escala de 1 a 10, como o senhor/a senhora se posiciona no espectro político ESQUERDA/DIREITA?

Lembrando que 1 significa que o senhor/a senhora é de esquerda e 10 que o senhor/a senhora é de direita.

1 - Esquerda	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - Direita	Não sabe
<input type="radio"/>										

13. Por último, agradecemos sua participação e pedimos para que nos informe quem no gabinete preencheu o questionário:

- O deputado/A deputada
- O/A chefe de gabinete
- Algum/a assessor/a político/a
- Algum/a secretário/a

APÊNDICE F – Roteiro das entrevistas realizadas com lobistas e assessores parlamentares*

Explicar a pesquisa ao entrevistado, informar sobre o sigilo da sua identidade e a confidencialidade das respostas e pedir permissão para gravar a entrevista.

Perguntas sobre o perfil do entrevistado:

Pedir para o entrevistado informar a área de atuação da empresa/entidade onde trabalha e as atribuições do seu cargo ou função;

Já trabalhou com algo que envolva política anteriormente? Diretamente com político ou lobbying?

Você se considera lobista? Tem problema com essa denominação?

Perguntas procedimentais:

Como a decisão da necessidade da ação é tomada?

Como identificar junto a quem agir/quem procurar?

Como é o primeiro contato?

Como os parlamentares recebem o *lobbying*? Preparo, receptividade, dificuldade de agenda...

O inverso acontece, de o parlamentar procurar o lobista?

Perguntas sobre o tema da pesquisa:

Qual é o peso do capital econômico na sua relação com os políticos?

Toma lá, dá cá: o que significa para as empresas?

Já se viu na situação de ser coagido?

O quanto do trabalho do lobista esteve ou está ligado ao financiamento de campanhas?

A proibição do financiamento de campanhas por parte das Pessoas Jurídicas impactou na relação da empresa/clientes/lobistas com parlamentares?

Decisão de proibir doação de empresas eliminou influência da elite econômica?

Qual o peso da informação nesse novo cenário?

Qual sua opinião sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil?

***O roteiro é, majoritariamente, voltado para os entrevistados que são lobistas. Perguntas direcionadas para esse perfil foram omitidas das entrevistas com assessores parlamentares.**

APÊNDICE G – Termo de autorização e confidencialidade para a realização das entrevistas

**AUTORIZAÇÃO DA COLETA E UTILIZAÇÃO DE DEPOIMENTO ORAL
E COMPROMISSO DE CONFIDENCIALIDADE DO ENTREVISTADO**

Eu, **MARCELA MACHADO**, Doutoranda em Ciência Política, vinculada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, matrícula 16/0084024, na qualidade de **ENTREVISTADORA**, comprometo-me a utilizar o depoimento oral colhido através de entrevista apenas para fins acadêmicos, não identificando o entrevistado por seu nome verdadeiro, não publicizando o nome da instituição/parlamentar com a/o qual possui vínculo. Comprometo-me, também, a não divulgar ou compartilhar o depoimento colhido em áudio, caso autorizado, com terceiros, sendo este utilizado apenas para a execução da pesquisa de doutorado a que esta entrevista se destina.

Eu, **ENTREVISTADO(A)**, autorizo a coleta e utilização do meu depoimento oral para os fins descritos neste termo de autorização e compromisso, acima especificados.

Brasília, setembro/outubro de 2019.

Entrevistadora

Entrevistado(a)

APÊNDICE H – Resultados dos testes de hipóteses utilizando *randomization inference*

Os testes de hipóteses foram conduzidos através de testes de aleatorização (*randomization inference*) pelo efeito médio do tratamento (*average treatment effect*), com a especificação de que são unidirecionais. O teste estatístico é baseado no coeficiente em Z a partir de uma regressão de Y em Z. Em outras palavras, na diferença de médias.

Trata-se um método que respeita a característica da amostra, uma vez que tenta reduzir o nível de incerteza sobre os coeficientes e a extensão do efeito. Os dados são caracterizados como de contagem, possuindo, desse modo, frequências muito baixas, garantindo que a distribuição não seja normal. Além da natureza do dado, o método possibilita a análise da amostra a partir de simulações.

Utilizou-se, para tanto, o pacote “ri2” do *software* estatístico R. Para as análises estatísticas, foram criados dois vetores. Em um deles, especificou-se o número de unidades tratadas dentre os grupos designados aleatoriamente. Em seguida, criou-se um segundo vetor com as taxas e proporções a serem testadas. Para garantir que não sigam uma distribuição normal, os testes foram configurados como unicaudais (*one-tailed*).

Taxa de resposta ao questionário

Respostas aos tratamentos entre “cabeças” e “não cabeças”

```
## term estimate one_tailed_p_value
## 1 Z -0.0435025 0.1666667
```

Comparando taxa de resposta aos tratamentos - Efeitos apenas entre “cabeças”

```
## term estimate one_tailed_p_value
## 1 Z -0.05200501 0.5
```

Comparando taxa de resposta aos tratamentos - Efeitos apenas entre “não cabeças”

```
## term estimate. one_tailed_p_value
## 1 Z -0.035 0.5
```

Tempo de resposta à solicitação

Comparando tempo de resposta entre grupo tratamento e controle (em dias e horas)

Em dias

```
## term estimate one_tailed_p_value
## 1 Z -4.935 0.5
```

Em horas

```
## term estimate one_tailed_p_value
## 1 Z -119.302 0.5
```

Tempo gasto para preencher o questionário

Comparando tempo de resposta entre grupo tratamento e controle (em segundos)

```
## term estimate one_tailed_p_value
## 1 Z 634.356 0.5
```

Taxa de média de conclusão do questionário entre grupo tratamento e controle

Respostas aos tratamentos entre “cabeças” e “não cabeças”

```
## term estimate one_tailed_p_value
## 1 Z 0.203 0.5
```