

LOBISTAS E PARLAMENTARES: AS RELAÇÕES CONGRESSUAIS E A PROIBIÇÃO DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS NO BRASIL

LOBBYISTS AND PARLIAMENTARIANS: CONGRESSIONAL RELATIONS AND THE CORPORATE CAMPAIGN FINANCING PROHIBITION IN BRAZIL

Marcela Machado¹

RESUMO

Os estudos sobre *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, após vinte anos de vigência sob a influência das doações empresariais, a participação 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. Com essa mudança nas regras do jogo, é interessante analisar o comportamento do parlamentar depois da proibição. O objetivo deste artigo é compreender, através de entrevistas semiestruturadas, as diferentes estratégias de ação dos grupos de *lobbying* na consecução de seus objetivos junto aos deputados federais e possíveis disparidades entre elas, em um cenário em que o capital financeiro perde força para elementos de caráter mais simbólico, que passam a pautar as relações entre lobistas e deputados federais.

PALAVRAS-CHAVE: *lobby*; grupos de interesse; financiamento de campanhas; relações congressuais; comportamento parlamentar

ABSTRACT

Studies on lobbying are gaining strength abroad, under the democratic principle of equality among citizens on their participation in politics. In Brazil, after twenty years under the influence of corporate donations, the participation of corporations as campaign funders was contested by the Federal Supreme Court (STF), banning the big donors of the electoral process. This changing open ways to analyze the behavior of parliamentarians after the ban. This article aims to understand, through semi-structured interviews, the strategies of lobbying groups in achieving their legislative goals, in a

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora de pós-doutorado (INCT/CNPq). Pesquisadora colaboradora plena no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Docente da Especialização em Assessoria Política, Governo e Políticas Públicas (IPOL/UnB). OrcID: <https://orcid.org/0000-0002-9358-9445>. E-mail: mwxmachado@gmail.com.

scenario where money loses strength to symbolic elements, which begin to guide the relationship between lobbyists and Brazilian federal deputies.

KEYWORDS: lobby; interest groups; campaign financing; congressional relations; parliamentary behavior.

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre *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. A interferência dos interesses privados e corporativistas nas agendas de governo e os mecanismos utilizados para influenciarem as políticas públicas vêm se tornando um tema cada vez mais sensível para a Ciência Política contemporânea.

O ato de influenciar uma decisão pública, mediado por interesses particulares ou classistas, está longe de estar esgotado no debate brasileiro. Embora existam trabalhos de grande relevância, 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, 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 proibição legal.

No Brasil, após vinte anos de vigência sob a influência das doações empresariais, a participação 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 2015, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições financeiras de Pessoas Jurídicas às campanhas eleitorais.

Com essa mudança nas regras do jogo, 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.

Para entender a diferença no acesso das entidades, é necessário analisar as estratégias de triagem dos parlamentares. Como a presente abordagem parte de entrevistas com lobistas e assessores parlamentares, o objetivo deste artigo é compreender as diferentes estratégias de ação desses grupos e possíveis disparidades entre elas a partir das narrativas destas duas categorias de atores. Para além do dinheiro, quais elementos ganharam relevância nas relações congressuais entre lobistas e deputados federais?

Para tanto, 34 (trinta e quatro) entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com assessores parlamentares e lobistas afiliados a diferentes entidades que atuam na 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 passaram a ter, com a proibição das doações eleitorais de Pessoas Jurídicas, para garantirem acesso aos parlamentares, caracterizadas neste artigo como sendo tarefas de alta intensidade (*high intensity tasks*), ou seja, aquelas que mais demandam do tempo de trabalho do lobista para execução.

O presente artigo estrutura-se da seguinte forma: além desta introdução, a seção 2 explora a literatura sobre *lobby* em perspectiva comparada, a fim de situar o estudo de caso conduzido neste artigo dentro da problemática do objeto de pesquisa, além de justificar a escolha constante do uso do termo *lobby* em detrimento aos seus correlatos. A seção 3 explora a importância da entrevista como técnica de pesquisa, justificando, assim, a sua utilização neste estudo, em detrimento a demais bancos de dados comumente utilizados em estudos desta natureza. Em seguida, na seção 4, o *lobby* é caracterizado enquanto uma tarefa de alta intensidade, cujas nuances, por vezes, não conseguem ser captadas puramente por intermédio de análise de dados, reforçando a importância dos relatos pessoais dos atores entrevistados para este estudo. Nas considerações finais, são apresentados os principais achados, sob a ótica da pergunta norteadora deste artigo, que apontam que a atividade de *lobby* é permeada por relações simbólicas. O sucesso dos

lobistas em suas empreitadas junto aos parlamentares depende necessariamente da manutenção destas relações e de sua presença constante junto aos espaços de tomada de decisões.

OS ESTUDOS SOBRE *LOBBY* EM PERSPECTIVA COMPARADA: UMA ANÁLISE DA LITERATURA

O estudo da atuação de grupos de interesse é um tema consolidado nos Estados Unidos e em outros países, como Canadá, Alemanha e na 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, que, embora façam parte do mesmo arcabouço temático, apresentam diferenças tênues.

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” (LINDBLOM, 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”, se caracterizando como “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 as ações governamentais (NOWNES, 2006).

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.

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 amplamente explorado pela literatura sobre *lobbying* no Brasil, apesar de ser público e

crescente o fato de políticos estarem à frente de escritórios de consultoria política que atuam em Brasília.

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 cadastrar, como acontece nos Estados Unidos, as 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.

Entre 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 Deputados cadastra os representantes de grupos de interesse para que possam ter acesso facilitado às dependências da Casa e, assim, atuem junto aos deputados federais.

Em um levantamento feito a partir da listagem dos representantes cadastrados entre dezembro de 2018 até novembro de 2019, confrontando 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 da Primeira Secretaria. 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%
TOTAL	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 instituição², o que também explica o cadastro majoritariamente de representantes que possuem cargos de alto escalão dentro das instituições das quais são representantes.

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 constarem no cadastro é significativo: a carteira de clientes desses atores é vasta. Desse modo, enquanto o crachá apresenta o lobista como representante de uma

² 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.

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.

A ESCOLHA DO MÉTODO: ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

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 de forma colaborativa pelos próprios lobistas que atuam em Brasília. A listagem, composta por 80 (oitenta)³ lobistas e assessores de deputados e senadores, 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 a participar das entrevistas deste estudo. 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). Trata-se, portanto, de um estudo de caso com foco no Brasil, sendo relevante para a compreensão da relação dos atores envolvidos em cenários de menor monetização, enquadrando-se enquanto um caso típico (GERRING, 2008).

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, composta por lobistas e assessores parlamentares, configurando-se como uma seleção não probabilística por *purposeful sampling* (MERRIAM; TISDEL, 2016). Dos 40 (quarenta) contatados via *WhatsApp*, 34 (trinta e quatro) concordaram em conceder entrevistas. Também foram contatados 09 (nove) assessores parlamentares que constam da listagem e 07 (sete) deles concordaram em conceder entrevistas⁴. Essa opção foi feita justamente

³ 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.

⁴ 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

para que fosse possível contrastar o argumento dos lobistas com o dos assessores, que geralmente são quem recebem 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. As entrevistas foram realizadas durante os meses de setembro e outubro de 2019.

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, 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 congressional destes dois atores antes e depois da vedação da participação de Pessoas Jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais.

No roteiro das entrevistas constavam 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.

Como parte do protocolo do sigilo e confidencialidade dos respondentes, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para a participação na entrevista e a concordância para que esta fosse gravada eram apresentados antes do início das entrevistas. A anuência dos entrevistados foi coletada através da sua concordância oral, gravando-se a voz do

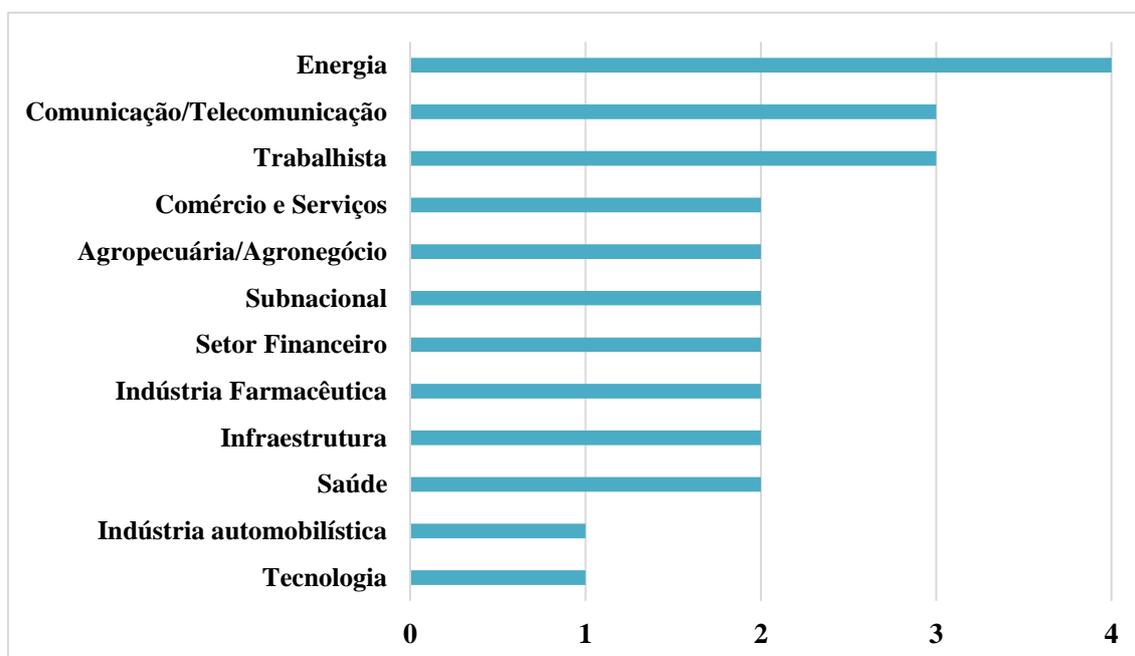
da Câmara é meramente protocolar, com a finalidade de elaborar relatórios sobre reuniões de comissões ou audiências públicas. No caso dos assessores parlamentares, o critério foi o receio destes em falar sobre o tema, fazendo com que o entrevistado se desviasse da pergunta norteadora ou se recusasse a falar sobre o que lhe fora perguntado, tornando a sua narrativa, desse modo, improdutiva.

entrevistado, identificando-o por intermédio de codificação específica. A gravação permitiu a posterior transcrição, possibilitando a análise textual das narrativas.

Segundo Nownes (2006), entrevistar vários e diferentes atores, ou seja, ter acesso a múltiplas fontes, possibilita ao pesquisador testar a resposta de cada respondente ao compará-la com as demais respostas, a fim de verificar a veracidade ou similaridade destas. As entrevistas, assim, configuram-se enquanto fonte de checagem. Embora o número de respondentes deste estudo seja pequeno perto do possível número de atores que atuam enquanto lobistas e assessores parlamentares em Brasília, é suficientemente representativo para possibilitar essa checagem pelo cruzamento de informações, uma vez que o universo selecionado é, dentro da sua amplitude, diverso no que tange à representação de diferentes segmentos.

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.

Figura 1 – 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/Consultoria, sintetizados na Tabela 2. Também foram classificados de acordo com a sua categoria de atuação, conforme a pauta majoritária pela qual atuam, apresentadas na Figura 1. No caso dos escritórios de advocacia ou consultoria, a pauta majoritária é correspondente às pautas com as quais o entrevistado lida pessoalmente dentro da instituição, com base 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.

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
TOTAL	30

Fonte: Elaboração própria.

O LOBBYING ENQUANTO TAREFA DE ALTA INTENSIDADE (*HIGH INTENSITY TASK*)

O *lobbying*, 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 se empenhado em contratar 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 em que 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 foco deste artigo será, especificamente, na atuação dos

lobistas no Poder Legislativo, mais especificamente, junto aos deputados federais, embora alguma parte dos entrevistados também atue no Poder Executivo.

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 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 as 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 autointuitiva 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.

A seguir, serão detalhadas as categorias de análise selecionadas para este estudo, ilustradas com transcrições das narrativas que possuem argumentos recorrentes entre os atores entrevistados. A recuperação de narrativas pontuais para ilustrar os casos, portanto, não se configura enquanto evidências de uma única entrevista.

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.

Desse modo, as comissões são tratadas como arenas relevantes de atuação dentro do legislativo (SANTOS M., 2019) e entendidas como mais permissivas ao acesso dos lobistas aos deputados federais, conforme sintetiza a narrativa de um assessor parlamentar:

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

Lobistas e parlamentares – Marcela Machado – p. 28-55

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 intercambiar contatos 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 troco do quê 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 tem sobre dado tema.

Além disso, as atitudes de um parlamentar controlam, em grande parte, as mensagens que lhe serão enviadas, pois 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.

ACESSO E INFLUÊNCIA

Apesar das aparentes diferenças de influência que podem ter sobre os parlamentares por conta das diversas pautas que estão por trás de suas variadas demandas, os 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 manter um escritório em Brasília, caso seja sediada fora da capital; 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 grupos de 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 as atividades congressuais 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 determinante. 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. O trecho abaixo sintetiza o desprendimento às regras formais:

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).

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”, apontando as diferenças posicionais entre o “chão de fábrica” e as lideranças dos setores.

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 a 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 ser dividida 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 CEO⁵ da empresa. Este segundo ator se caracteriza por ser uma figura simbólica politicamente, apesar de nem sempre ter conhecimento de como 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

⁵ Do inglês, *Chief Executive Officer*. Refere-se à pessoa que ocupa o maior nível hierárquico em uma empresa. Equivale ao Diretor Executivo.

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 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.

A ATUAÇÃO DO ANTIGO LOBBY: DINHEIRO E DEFERÊNCIA

O fato de estarem há mais tempo atuando em Brasília que os atores do novo *lobby* faz 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 no qual 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, que nem sempre são executadas de forma ilícita ou escusa. Denominada recorrentemente de *barganha* na narrativa dos entrevistados, 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, conseqüentemente, a sua imagem junto à 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: antes e depois da proibição do financiamento de campanhas por 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 1, é possível notar que alguns fazem parte de entidades que, oficialmente, não podem doar para campanhas eleitorais, como é o caso dos sindicatos. É interessante ressaltar que a análise levou 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 classe. 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 do Entrevistado 05, 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 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.

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 para que este, a partir do material fornecido, 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 de extrema relevância 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 (*challengers*) 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: tem que ser técnica, mas não técnica o bastante para ser incompreensível por quem não tem familiaridade com o tema; e direta, comunicando o que se pretende de forma clara e objetiva. A informação precisa ser apresentada de forma sucinta e, de preferência, que seja acompanhada de elementos didáticos e, se possível, apontando propostas, sugestões e soluções para uma dada problemática. 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, conforme sintetiza o Entrevistado 14:

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-feira 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, em linhas gerais, de duas formas: fazendo com que eles mantenham ou reforcem as opiniões que possuem acerca de determinada pauta. Em outras palavras, o

parlamentar 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 pública e a sua visibilidade são fatores caros aos parlamentares, especialmente na 56ª 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. Os lobistas conseguem viabilizar essa visibilidade ao parlamentar de diferentes maneiras, conforme narrado pelo Entrevistado 13:

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 e a imagem que ela transmite. 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, essas entidades oferecem, 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

Lobistas e parlamentares – Marcela Machado – p. 28-55

determinada empresa no reduto eleitoral do parlamentar, também são moedas de troca que são utilizadas pelos lobistas. Afinal de contas, empresa gera emprego. Vincular um parlamentar a tais iniciativas, desse modo, gera impacto positivo perante seu eleitorado, impactando no seu capital político. É 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. Essas também são as estratégias comuns a organizações não governamentais (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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diferente 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.

Conforme aferido pelas narrativas dos entrevistados, 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 formação originária⁶, 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*. Tais variáveis, portanto, são conceitos a serem explorados em estudos futuros.

⁶ 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.

REFERÊNCIAS

- 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. (org.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- BAUER, Raymond A.; POOL, Ithiel de S.; DEXTER, Lewis A. **American Business & Public Policy: The Politics of Foreign Trade.** Piscataway: Aldine Transaction, 2007.
- BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. **Basic interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science.** Princeton: Princeton University Press, 1998.
- CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder: As engrenagens do sistema político brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G.; CREPAZ, M. **Regulating lobbying: a global comparison.** New York: Manchester University Press, 2010.
- 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**, v. 50, n. 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 Peirópolis, 2007.
- FENNO, Richard F. **Congressmen in committees.** Boston: Little, Brown, 1973.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson B. **O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral.** Orientador: Flávio da Cunha Rezende. 2009. 100 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.
- GERRING, John. Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. *In: The Oxford Handbook of Political Methodology*, 2008.
- 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.
- LINDBLOM, Charles E. **O Processo de Decisão Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MACHADO, Marcela. **O que o dinheiro compra?** A responsividade do Congresso Nacional frente ao financiamento de campanhas da indústria. Orientador: Lucio Remuzat Rennó Junior. 2016. 91 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

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

MERRIAM, Sharan B.; TISDELL, Elizabeth J. **Qualitative research: A guide to design and implementation.** John Wiley & Sons, 2016.

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

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

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

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. Orientadora: Maria das Graças Rua. 2007. 542 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SANTOS, Manoel L. Interest Articulation and Lobbying. *In:* AMES, Barry (ed.). **Routledge Handbook of Brazilian Politics.** New York: Routledge, 2019.

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.

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.

Recebido em: 14/06/2022 Aprovado em: 14/08/2022
--