

Deilsa Carla Santos de Souza  
Guilherme de Albuquerque Santos  
Marina Albuquerque da Costa  
Patrícia Maria Nogueira (coordenadora)  
Silvio Ricardo Silva Cascione

**O acesso dos grupos de interesse às instâncias  
decisórias do Congresso Nacional.**

BRASÍLIA  
2016

**Instituição: Câmara dos Deputados**

**Linha Temática: Processos Políticos do Poder Legislativo**

## **1. COMPONENTES**

### **Silvio Ricardo Silva Cascione**

Mestrando em Ciência Política pela Universidade de Brasília;

Especialista em Economia e Finanças pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo;

Bacharel em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo pela Universidade de São Paulo;

Email: [silviocascione@gmail.com](mailto:silviocascione@gmail.com)

Telefone: [\(61\) 9873 6261](tel:(61)98736261)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4201104489726200>

### **Patrícia Maria Nogueira**

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília;

Especializanda em Processo Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – Cefor;

Especialista em Relações Governamentais pela Fundação Getúlio Vargas, Brasília-DF

Email: [patricia.nogueira@camara.leg.br](mailto:patricia.nogueira@camara.leg.br)

Telefone: 3215-9604

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7893528704346527>

### **Deilsa Carla Santos de Souza**

Advogada

Assessora Técnica na Câmara dos Deputados

Professora de Direito Previdenciário

Pós-graduada em Direito Civil

Membro da Comissão de Seguridade Social-OAB/DF

Membro do Instituto Brasiliense de Direito Previdenciário (IBDPrev)

e-mail: [deilsacarla@uol.com.br](mailto:deilsacarla@uol.com.br)

**Telefone:** 61-8209.0091

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1408800266338559>

### **Guilherme de Albuquerque Santos**

Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho

Especializando em Relações governamentais pela Fundação Getúlio Vargas

e-mail: [guilhermeas@globo.com](mailto:guilhermeas@globo.com)

tel.: 3532-7455

cel.: 9253-4142

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1615843457655422>

### **Marina Albuquerque da Costa**

Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – Unb;

Especialista em Direito Público pela Faculdade Projeção;

Graduanda em Gestão Pública pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB;

Especialisanda em Direito Eleitoral pela Faculdade Integrada AVM;

E-mail: [ninacosta216@gmail.com](mailto:ninacosta216@gmail.com)

Telefone: 81451414

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7515219965790635>

### **Resumo:**

A Constituição de 1988 garante em seu artigo 5º, inciso XVII, a plena a liberdade de associação para fins lícitos. Esse direito inclui, entre outros, a congregação de pessoas e entidades que se unem na defesa de seus interesses junto ao Poder Público. Entre estes formam grupos que atuam em várias esferas do Estado brasileiro e sua presença no Congresso Nacional tem papel preponderante no processo legislativo e na criação de leis que se coadunem com as necessidades e os anseios da sociedade. Nesse contexto, propõe-se verificar o nível de formalização do acesso desses grupos às dependências de ambas as Casas, Câmara e Senado, perquirir quem efetivamente está registrado como representante de grupos, qual é o nível de informalidade que cerca essa atuação e os seus efeitos na defesa dos interesses de seus representados.

## **2. OBJETIVOS**

Gerais: Mapear e avaliar o acesso de grupos de interesse na Câmara dos Deputados.

Específicos:

- a. Verificar quais são os representantes de grupos de interesse com registro para atuar no Congresso Nacional;
- b. Analisar os critérios utilizados por ambas as Casas para outorgar o acesso desses representantes as suas dependências;
- c. Averiguar o grau de formalização desse acesso;
- d. Inquirir a ausência de registro por parte de grupos que atuam em ambas as Casas;
- e. Investigar o nível de informalidade que cerca a atuação dos grupos de interesse no Congresso Nacional;
- f. Analisar os efeitos da informalidade na atuação desses grupos.
- g. Identificar e analisar os padrões de utilização de outros mecanismos formais de participação
- h. Identificar barreiras à participação e sugerir melhoramentos

## **3. JUSTIFICATIVA**

Conquanto não seja atividade ilegal no Brasil, a prática do lobby – ou da representação de interesses - carrega em si um estigma negativo que não pode ser menosprezado. É corriqueiro nos dias de hoje encontrar nas manchetes de grandes ou pequenos jornais brasileiros alguma informação que associe suspeitas de tráfico de influência ou de corrupção ao trabalho de lobistas.

Por outro lado, sabe-se que se trata não só de atividade lícita, mas também está prevista na Constituição Federal como parte indissociável do jogo político-democrático que se desenvolve todos os dias na órbita dos três Poderes do Estado. Assim, compreender como se dá a atuação dos lobistas é de grande importância não só para se lançar luz sobre dúvidas que ainda pairam sobre essa atividade, dissociando-a da corrupção, mas para assimilar a forma como esses profissionais planejam suas estratégias de atuação junto ao Estado. Nesse contexto, emerge como de fundamental importância a verificação do acesso das pessoas físicas e jurídicas autorizadas a exercer, no âmbito das instituições do Poder Público brasileiro, a atividade de representação e defesa de interesses.

Sua relevância pode ser constatada na inclusão da exigência de cadastro perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação no âmbito da Administração Pública Federal, tal como disposto nas propostas de regulamentação da atividade do lobby em tramitação nas Casas do Congresso Nacional.

Acreditamos que a investigação dos níveis de institucionalização do acesso dos representantes dos grupos de interesse às dependências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pode servir para apontar eventuais diferenças não só na atuação desses grupos, mas na forma como eles interagem com os parlamentares e a burocracia das duas Casas e nos resultados que obtêm.

#### **4. REVISÃO DE LITERATURA**

Pesquisar lobby, seus atores e sua influência na formatação de políticas públicas passa pela compreensão do processo de decisão política. Embora com poucos estudos dedicados especificamente para o tema, o processo de decisão política merece atenção porque envolve o conhecimento do meio em que se desenvolve o jogo do poder, realçando a interação política entre os diversos atores envolvidos no processo, dentro de uma arena delimitada por regras próprias (formais ou informais). Lindblom, em sua obra *O processo de decisão política*, dá especial relevo a esse ponto da discussão e afirma que a importância dos grupos de interesse no processo decisório é de tal sorte relevante que não raro eles não são classificados como meios ou agentes de influência e persuasão, mas como parte da elite de formuladores de decisões (LINDBLOM, 1981).

Se verdadeira ou não a assertiva de Lindblom, o fato é que no Brasil o Lobby não é legalmente reconhecido como atividade profissional. Sua participação no processo decisório, contudo, está assegurada na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em princípios que desenham a democracia de cunho participativo que imaginou o constituinte de 1988. Meyer-Pflug *et. alli* (2008) apresentam alguns desses princípios, como o pluralismo político, direito de petição, a possibilidade de participação pública como forma de controle e fiscalização da atividade pública e exigência dessa mesma participação popular como requisito de validade para vários atos das autoridades públicas constituídas.

Desta sorte, se não regulamentada em lei, a existência e atuação de grupos de interesses e da atividade do *lobby* é corolário do princípio do estado democrático, previsto ainda no preâmbulo da citada Carta de 1988. A carência de lei regulamentadora, contudo, faz com que a atividade se desenvolva no campo da informalidade ou no campo do improvisado. Administrativamente, as casas legislativas editam alguns procedimentos ou adotam algumas práticas para organizar a prática latente da atuação do *Lobby*. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, há a exigência de que todas as entidades regularmente constituídas se cadastrem junto à Mesa Diretora. Nesse contexto, levantamento prévio obtido na 1ª Secretaria aponta que até 29 de março de 2016 havia 96 assessorias parlamentares de órgãos do governo e 237 assessorias de entidades de

classe cadastradas e aptas a atuarem naquela casa legislativa. O número revela a dimensão do campo a ser estudado.

Revela, também, o fato de que conhecer as regras informais que, ao lado das regras formais, delimitam a arena e o modo de atuação das entidades lobistas junto ao Parlamento, é de interesse por um lado, das próprias entidades, como parte importante das informações necessárias para a realização de sua atividade. Por outro lado, também é de interesse da Ciência Política e seus pesquisadores, como parte necessária à compreensão do processo de formulação de políticas públicas e tomada de decisão. Justificando o interesse para o primeiro grupo, Vance, em seu manual de táticas para a atuação na defesa de interesses junto ao Congresso Nacional Americano, demonstra que o conhecimento da arena de atuação, com a completa compreensão das regras escritas e não escritas, faz parte indispensável ao planejamento e desenho de estratégias de qualquer assessoria de defesa de interesses (VANCE, 2102, p. 62). Da mesma sorte, Lindblom (1998) e North (1990) reputam indispensável à compreensão do processo de decisão conhecer as regras informais e as práticas institucionais.

## **5. METODOLOGIA**

A pesquisa será de natureza híbrida, utilizando-se de métodos qualitativos e quantitativos. Conterá elementos de pesquisa bibliográfica, exploratória, documental, descritiva. A etapa exploratória e documental buscará delimitar o objeto de estudo, enquanto que do levantamento bibliográfico, serão extraídos elementos teóricos para construção das primeiras hipóteses e para base comparativa dos resultados da pesquisa.

Surveys serão utilizados para levantamento das características comuns de cada entidade a ser pesquisada. Grupos focais servirão para troca de experiências entre representantes dos pesquisados e revisão dos achados nos surveys. Entrevistas em profundidade são ferramentas adequadas para verificar as peculiaridades de cada entidade e para elucidação de pontos que fiquem obscuros nas etapas anteriores.

- 1- Mapeamento dos mecanismos formais: coleta de dados primários.
- 2- Analisar padrões de participação
- 3- Avaliar barreiras à participação: grupo focal e survey com participantes e não participantes.

## 6. CRONOGRAMA

2016	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Reunião de pesquisa											
Levantamento e leitura da bibliografia											
Levantamento das entidades classistas na Câmara											
Produção e envio de Survey											
Compilação dos dados											
Relatório parcial											
2017	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Reunião de pesquisa											
Levantamento e leitura de novas bibliografias											
Grupos focais											
Entrevistas em profundidade											
Compilação dos dados											
Relatório final											

## 7. BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Cláudio Weber. **As rotas das doações eleitorais**. Transparência Brasil, 2014.

<http://excelencias.org.br/docs/rotas.pdf>

MENDIETA, MANOEL M (2006). *La corrupción política*. Madrid: Editorial Sintesis.

SANTANO, Ana Cláudia (2015). *Uma introdução ao estudo da corrupção política nas sociedades democráticas dentro do paradigma do estado de direito*. *Paraná Eleitoral v. 4 n. 1 p. 123-138*.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 73, p. 6-16, Nov. 2005.

Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=en&nrm=iso)>. access on 05 Dec. 2015.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002005000300001>.

SPECK, Bruno Wilhelm; MARCIANO, João Luiz Pereira. **O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas**. In: SATHLER André; BRAGA, Ricardo (org.): *Legislativo Pós-1988. Reflexões e perspectivas*: Brasília, Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2015, p. 267-292.

FARHAT, Said. *Lobby: O que é, Como se faz – Ética e Transparência na Representação junto a Governos*. São Paulo: BERJE, 2012.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SERRAZES, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares. A possibilidade de regulamentação do Lobby no Brasil. In.: Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI: Brasília, 2008. p, 587-605. p, 589-591.

NORTH, Douglass C. *Institutions*. Journal of Economic Perspectives, vol 5, nº 1. Winter 1991, pp 97-112. Disponível em: [http://www.edegan.com/pdfs/North%20\(1991\)%20-%20Institutions.pdf](http://www.edegan.com/pdfs/North%20(1991)%20-%20Institutions.pdf)

VANCE, Stephanie, *The Influence Game: 50 insider tactics from the Washington, D.C. lobbying world that will get you to yes*. Nova Jersey: John Wiley & Sons, inc., 2012.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil. 2009.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. **Reforma política no Brasil. BH: Ed. UMFG**, p. 35-44, 2006.

MIOLA, Edna. Deliberação Online em Ambientes Institucionais: Um Estudo do Fórum de Discussão do Portal da Câmara dos Deputados. **Contemporanea-Revista de Comunicação e Cultura**, v. 7, n. 2, 2010.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From poverty to power**, 2008.

DA SILVA PINTO, Luiz Fernando. **Gestão-cidadã: ações estratégicas para a participação social no Brasil**. FGV Editora, 2002.