

# FINANCIAMENTO E *LOBBYING* EMPRESARIAL NA COMISSÃO DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO E DE AGRICULTURA

Manoel Leonardo Santos<sup>1</sup>

Wagner Pralon Mancuso<sup>2</sup>

Ciro Antônio da Silva Resende<sup>3</sup>

Danilo Praxedes Barboza<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O financiamento de campanhas eleitorais e o *lobbying* são as principais atividades utilizadas por grupos de interesse empresariais para promover seus objetivos políticos na arena legislativa. Neste breve trabalho, apresentamos evidências descritivas dessas atividades em duas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, na legislatura 2011-2014. São os achados iniciais da nossa pesquisa mais ampla, que investiga como e em que medida esses grupos atuam nas comissões parlamentares e influenciam suas decisões.

As duas comissões objeto da análise são a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). Ambas são arenas potencialmente relevantes para as empresas, pois nelas delibera-se sobre políticas de regulação e questões trabalhistas e fiscais atinentes aos respectivos setores econômicos.

Para avaliar o financiamento empresarial, analisamos a incidência e o peso de doações de campanha por empresas do setor entre os membros de cada comissão, assim como o viés do perfil de financiamento desta última, em comparação com o do plenário. No caso da avaliação do *lobbying*, adotamos uma abordagem indireta, analisando a participação de grupos de interesse empresariais nas audiências públicas de cada comissão, para verificar em que medida eles são centrais.

A evidência sugere que as duas estratégias empresariais estão presentes na CDEICS e na CAPADR. O financiamento empresarial de campanhas teve forte presença em ambas as comissões, mas somente a CAPADR teve um perfil sistematicamente enviesado a favor de parlamentares financiados por empresas do setor, comparativamente ao plenário da Câmara. A participação empresarial nas audiências públicas foi relativamente elevada e central em ambas as comissões, superando em muito a dos trabalhadores e rivalizando apenas com a do Executivo.

## 2 ATUAÇÃO LEGISLATIVA DE GRUPOS DE INTERESSE

Grupos de interesse dispõem de diferentes estratégias para promoverem seus objetivos políticos na arena legislativa. As mais frequentes e conhecidas são o financiamento de campanhas eleitorais e o

---

1. Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e diretor do Centro de Estudos Latino-Americanos (CELA)/UFMG. *E-mail*: <mlwds@hotmail.com>.

2. Professor no curso de gestão de políticas públicas e nos programas de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: <wpralon@hotmail.com>.

3. Pesquisador no Centro de Estudos Legislativos (CEL)/UFMG. *E-mail*: <ciro.sr@hotmail.com>.

4. Cientista político. *E-mail*: <danilopbarboza@gmail.com>.

*lobbying*. No entanto, o mecanismo de cada uma dessas estratégias pode variar. O financiamento pode ser usado com a finalidade imediata de promover a eleição de candidatos e partidos alinhados com os interesses do grupo ou, alternativamente, de influenciar não alinhados. O *lobbying*, por sua vez, pode ser um instrumento para persuadir legisladores não alinhados com o grupo ou para subsidiar parlamentares alinhados (Grossman e Helpman, 2001; Hall e Deardorff, 2006). Identificar o mecanismo correto é um dos maiores desafios das pesquisas empíricas sobre essas atividades políticas.

A Câmara dos Deputados tem sido, cada vez mais, alvo de grupos organizados. Os dados do cadastro de grupos de interesse e assessores parlamentares, mantido pela Primeira-Secretaria daquela Casa, revelam um crescimento contínuo e substancial da quantidade de cadastrados ao longo do pós-1988, que se intensificou na legislatura iniciada em 2011 (Santos, 2014). Essa intensificação ocorreu logo após uma mudança legislativa importante: o crescimento das leis de origem parlamentar e da participação das comissões permanentes no processo decisório (Almeida, 2015).

As comissões permanentes são as arenas legislativas em que os grupos têm mais oportunidades de exercer influência. Elas são espaços de discussão técnica e minuciosa de proposições, em que um número relativamente reduzido de parlamentares, geralmente os mais interessados, decide sobre o conteúdo da matéria. Segundo as normas regimentais, a maioria das proposições pode ser decidida conclusivamente em comissão, dispensando votação no plenário.

De fato, os dados de uma pesquisa de opinião revelam que os grupos de interesse percebem: *i*) as comissões permanentes como as arenas decisórias mais relevantes; *ii*) os relatores e os presidentes dessas comissões como atores mais relevantes que os líderes partidários; e *iii*) o fornecimento de informação ao relator como uma atividade de *lobby* muito produtiva e importante (Santos *et al.*, 2017). Além disso, os grupos declararam que acompanham as reuniões das comissões e participam das suas audiências públicas com muita frequência.

### 3 FINANCIAMENTO EMPRESARIAL NA CDEICS E NA CAPADR

A designação dos membros das comissões permanentes é uma atribuição regimental dos líderes partidários, mas os poucos estudos sobre o assunto sugerem que características do deputado, como sua *expertise* e seu tipo de base eleitoral, são fatores relevantes para a definição da composição das comissões (Ricci e Lemos, 2004; Santos, 2003). O perfil do financiamento de campanha é outra característica potencialmente relevante do deputado, mas que ainda não recebeu a devida atenção da literatura.<sup>5</sup> Há fortes razões para esperar que parlamentares financiados por setores específicos procurem ocupar as comissões com jurisdição sobre temas de interesse desses setores (Romer e Snyder Junior, 1994).

Avaliamos dois aspectos do perfil do financiamento empresarial de campanha dos membros (titulares e suplentes) da CDEICS e da CAPADR, com base nas prestações de conta relativas à eleição de 2010, feitas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O primeiro ponto é se foram financiados por empresas de setores econômicos sob a jurisdição da comissão, definidos com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE); o segundo é o peso dessa parcela do financiamento na sua receita total de campanha.

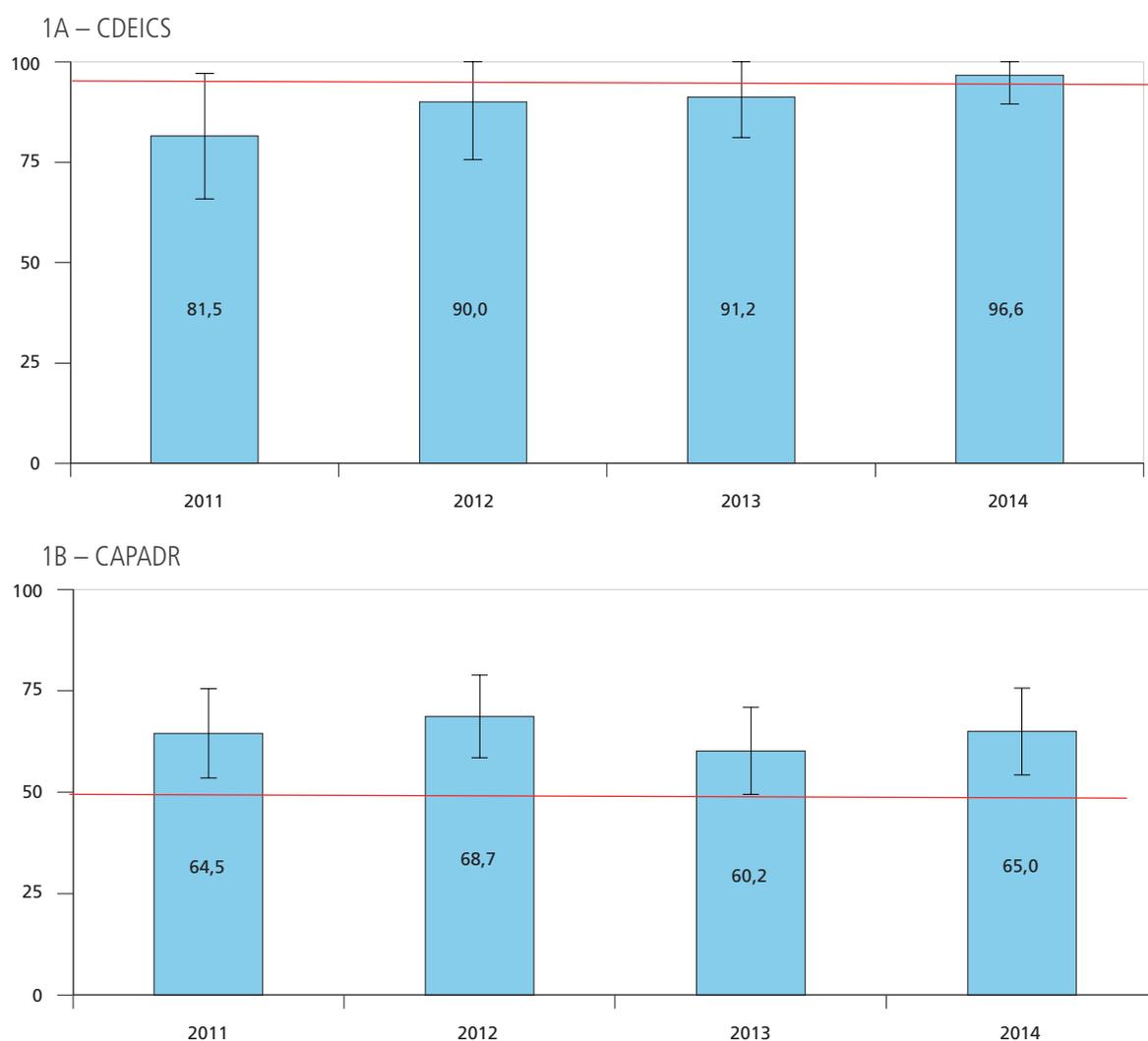
5. Duas notáveis exceções são Santos (2016) e Cruz (2015).

Os gráficos 1 e 2 ilustram, para cada uma das comissões e para cada ano da legislatura 2011-2014,<sup>6</sup> respectivamente, a porcentagem dos seus membros que receberam doação de empresa do setor e, entre os que receberam, o peso médio (em porcentagem) do valor total das doações na sua receita de campanha. Por exemplo, 64,5% dos membros da CAPADR em 2011 receberam doações setoriais (gráfico 1B) que, por sua vez, constituíram, em média, 17,7% das receitas de campanha dos beneficiados por essas doações (gráfico 2B). Para fins de referência, os gráficos também ilustram os valores correspondentes ao conjunto dos deputados eleitos em 2010 (linha vermelha): 48,5% de todos os deputados receberam doações empresariais de setor sob a jurisdição da CAPADR (gráfico 1B), e essas doações constituíram, em média, 12,9% das receitas de campanha dos beneficiados.

GRÁFICO 1

**Parcela da comissão com financiamento empresarial setorial, por comissão e ano legislativo**

(Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados e TSE.

Elaboração dos autores.

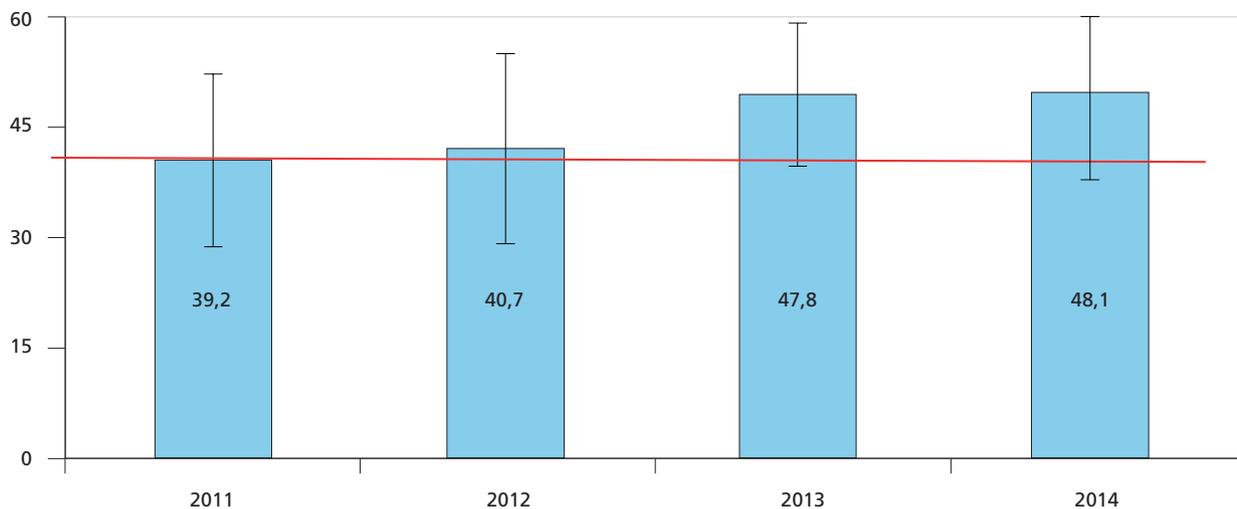
Obs.: As barras são o intervalo de confiança de 95% e a linha vermelha é a média no conjunto dos deputados eleitos (93,7% no gráfico 1A e 48,5% no gráfico 1B).

6. A composição das comissões pode mudar ao longo da legislatura.

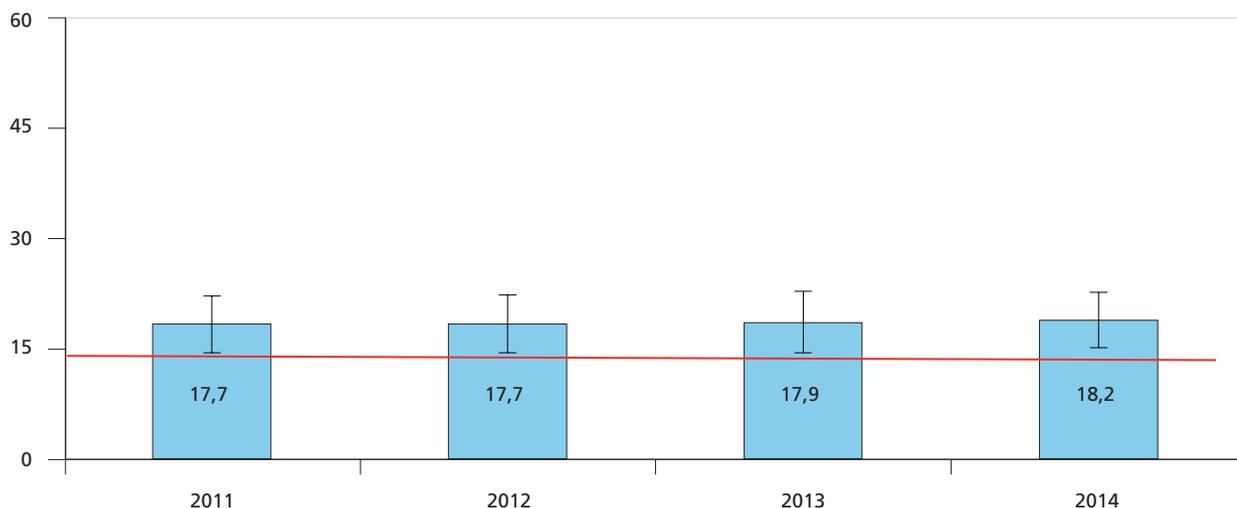
## GRÁFICO 2

**Peso médio do financiamento empresarial setorial (entre os financiados), por comissão e ano legislativo**  
(Em %)

2A – CDEICS



2B – CAPADR



Fonte: Câmara dos Deputados e TSE.

Elaboração dos autores.

Obs.: As barras são o intervalo de confiança de 95% e a linha vermelha é a média no conjunto dos deputados eleitos (38,9% no gráfico 2A e 12,9% no gráfico 2B).

A CAPADR apresenta um nítido viés pró-setor. Relativamente ao plenário, ela incluiu uma proporção significativamente maior de membros financiados por empresas do setor (gráfico 1B), sendo que o peso médio dessas doações na receita desses parlamentares também foi relativamente maior que o observado entre os não membros que receberam doações do setor (gráfico 2B). A CDEICS, por sua vez, não apresenta um padrão bem definido, tendo se tornado levemente enviesada a favor do setor ao longo da legislatura. No primeiro ano, a parcela de membros com financiamento setorial (81,5%) foi significativamente menor que a observada entre os deputados eleitos (93,7%), mas a diferença deixou de ser significativa a partir do ano seguinte. Já o peso do financiamento setorial

foi inicialmente igual ao observado no conjunto dos eleitos, tornando-se significativamente maior no último biênio.

Em suma, durante a legislatura 2011-2014, o financiamento empresarial setorial teve presença significativa na CDEICS e na CAPADR. Mas há diferenças importantes. A primeira comissão se destaca em relação à segunda pela maior parcela de deputados com doações do setor e pelo maior peso destes recursos nas suas receitas de campanha, mas sem diferir muito do plenário. A CAPADR, por sua vez, se destaca exatamente por se distinguir do plenário, ou seja, por apresentar viés setorial, tanto em termos da parcela de deputados com doações do setor quanto pelo peso destes recursos.

#### 4 PARTICIPAÇÃO EMPRESARIAL NA CDEICS E NA CAPADR

Um dos meios pelos quais grupos de interesse podem exercer influência sobre os trabalhos legislativos é o compartilhamento de informação relevante sobre os impactos esperados de políticas públicas alternativas. Segundo uma perspectiva sobre o Legislativo, parlamentares valorizam informação qualificada porque entendem que decisões mais bem informadas têm menos risco de produzir resultados muito diferentes do esperado (Krehbiel, 1992). Grupos de interesse, por sua vez, são fontes potenciais de informação relevante para os parlamentares em razão do seu conhecimento especializado sobre o setor que representam. Por isso, é razoável supor que parlamentares podem se beneficiar da consulta a grupos de interesse organizados, mesmo sabendo que estes têm incentivos para serem estratégicos no compartilhamento das suas informações.

O principal mecanismo institucional dos congressistas para ouvir grupos de interesse é a audiência pública. Nesses eventos, que ocorrem no âmbito das comissões parlamentares, diferentes grupos apresentam suas posições sobre a matéria discutida e têm a oportunidade de compartilhar informação qualificada. As audiências também são uma oportunidade para que grupos alinhem seus interesses em torno de determinada matéria ou, ao contrário, confrontem suas opiniões publicamente. Desse modo, tanto a realização de audiência como a seleção dos participantes muitas vezes são objetos de intensa disputa nas comissões.

A tabela 1 apresenta a quantidade total de audiências realizadas na CDEICS e na CAPADR, entre 2011 e 2014, assim como a quantidade de participantes (em pelo menos uma audiência) e de participações. Os dados mostram que as audiências foram frequentes, e que tanto a quantidade de participantes quanto a média de participações por evento foram elevadas.

TABELA 1  
Número de audiências públicas, atores e participações, por comissão (2011-2014)

Comissão	Audiências	Atores	Participações	Média de participações por audiência
CDEICS	57	237	402	7,1
CAPADR	112	364	822	7,3
<b>Total</b>	<b>169</b>	<b>601</b>	<b>1.224</b>	<b>7,2</b>

Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração dos autores.

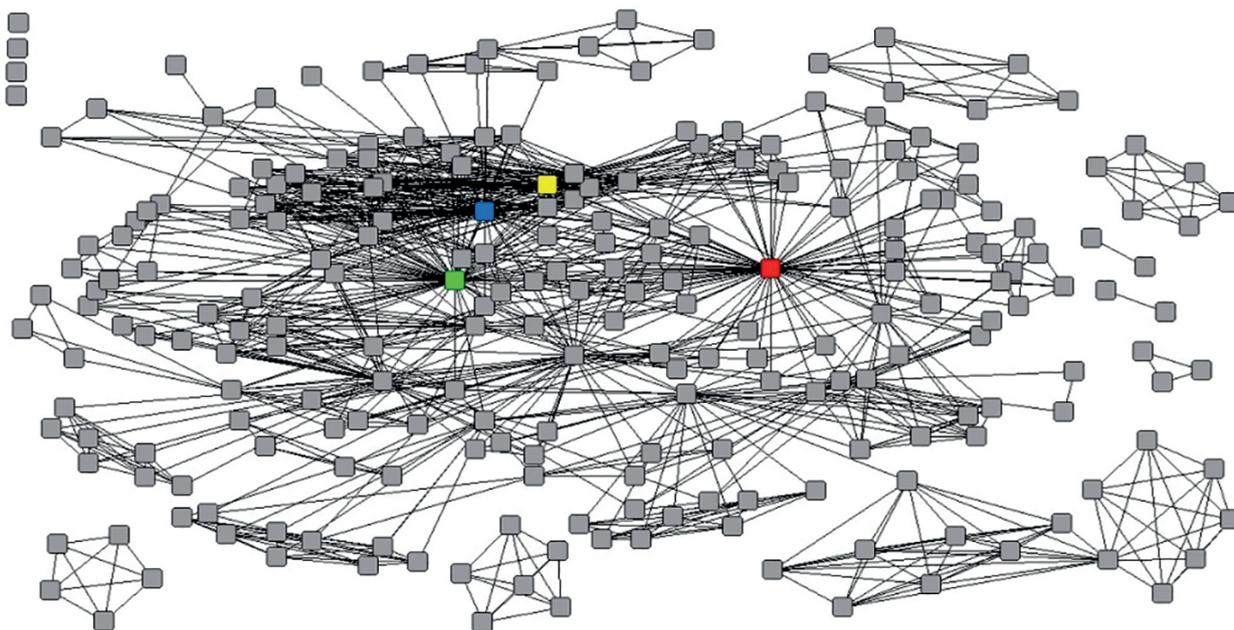
Obs.: Foram excluídas as audiências realizadas em conjunto por comissões.

A participação em audiências públicas pode fornecer indícios importantes da influência de diferentes organizações na comissão. Com o propósito de identificar tais indícios, utilizamos o método

da análise de redes (Hanneman e Riddle, 2005). Uma rede consiste em um conjunto de atores e nas relações entre eles, e o método permite identificar padrões gerais dessas relações e a centralidade de cada indivíduo na rede. Em termos sociológicos, a rede equivale a uma estrutura social e a centralidade de cada ator reflete o quanto sua posição na estrutura permite que ele influencie os demais. Nossa aplicação dessa ferramenta na análise das audiências públicas baseia-se em duas premissas. Primeiro que, quando dois ou mais atores participam conjuntamente de uma audiência, eles estabelecem relações (de cooperação ou de conflito) entre si, que consistem, por sua vez, em uma rede de política pública (*policy network*). Segundo, a centralidade de um ator nessa rede é uma boa aproximação da sua influência na comissão.

As figuras 1 e 2 ilustram as redes geradas a partir das informações sobre quem participou (quantas vezes e em conjunto com quem) das audiências públicas da CDEICS e da CAPADR, respectivamente.<sup>7</sup> A localização dos pontos destacados em cores, que se referem às organizações de defesa dos interesses empresariais – da indústria (em azul, na figura 1), do comércio (em verde, na figura 1) e da agricultura (em azul, na figura 2) –, às principais entidades de defesa dos trabalhadores (em amarelo, em ambas as figuras) e aos respectivos ministérios setoriais (em vermelho, também em ambas), deixa claro que esses atores ocupam posições centrais nas redes.

FIGURA 1  
Rede dos participantes das audiências públicas da CDEICS (2011-2014)

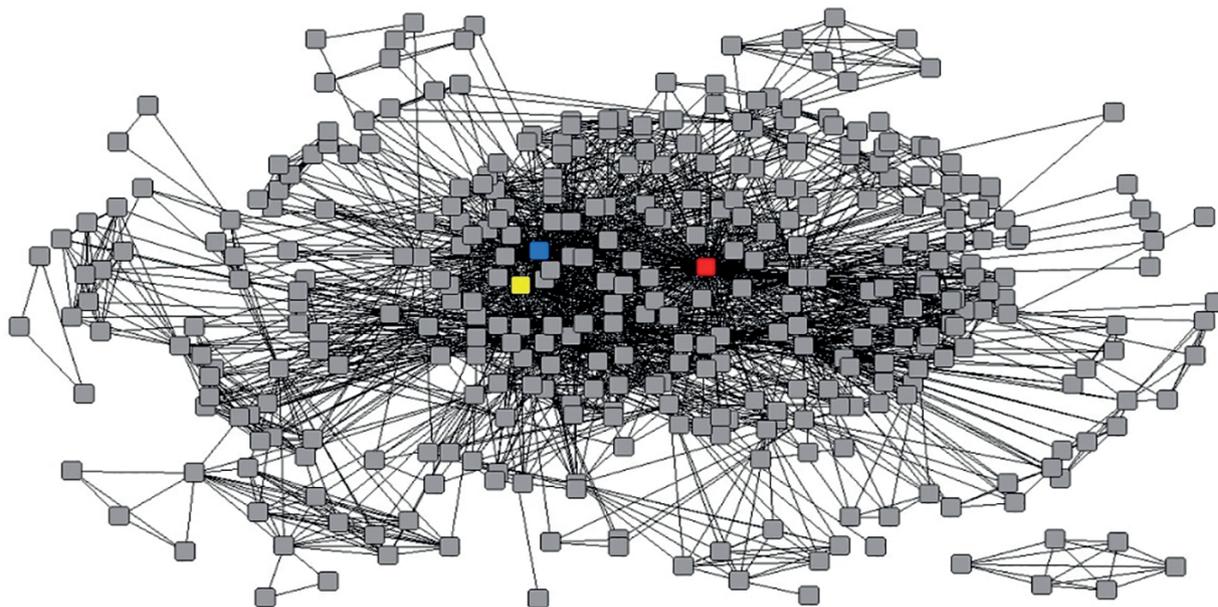


Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Obs.: Os pontos em azul, verde, amarelo e vermelho são, respectivamente, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

7. Para gerar as redes, utilizamos o programa Ucinet (Borgatti, Everett e Freeman, 2002).

FIGURA 2  
Rede dos participantes das audiências públicas da CAPADR (2011-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os pontos em azul, amarelo e vermelho são, respectivamente, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Para avaliar de forma mais precisa a centralidade de cada um dos atores das redes, selecionamos as três medidas mais utilizadas: grau, proximidade e intermediação. Centralidade de grau mede a quantidade de atores com os quais um ator (digamos, A) se conecta diretamente. Centralidade de proximidade mede a distância de A em relação a todos os demais atores, levando em conta também as conexões indiretas do primeiro. Por fim, centralidade de intermediação mede a frequência com que A se localiza entre as conexões diretas de pares de atores, e nenhum outro ator se localiza entre as conexões diretas de A. No contexto da participação em audiências públicas, é possível interpretar valores maiores dessas medidas de centralidade, como, respectivamente, maior probabilidade de A participar, dada a participação de qualquer outro ator; menor número (médio) de atores entre A e os participantes; e maior probabilidade de A participar, dada a participação de qualquer par de atores (que não inclua A).

As tabelas 2 e 3 listam, respectivamente para a CDEICS e a CAPADR, as organizações que participaram de pelo menos 10% das audiências e seus valores de centralidade na rede, padronizados.<sup>8</sup> As organizações se distinguem especialmente em termos do grau e da intermediação, mas pouco em termos da proximidade. Tomando-se aqueles dois aspectos, não é exagero afirmar que em ambas as comissões as organizações que representam interesses empresariais ocuparam posição central nas audiências públicas.

8. Nesse caso, a padronização consiste em transformar os valores em porcentagem do maior valor possível na rede, o que depende do número de atores.

**TABELA 2**  
**Participação e centralidade na CDEICS (2011-2014)**  
 (Em %)

Organização	Participação	Centralidade de grau	Centralidade de proximidade	Centralidade de intermediação
MDIC	38,6	30,1	36,2	22,7
CNC	26,3	29,2	37,0	18,1
CNI	26,3	24,2	34,2	11,6
Ministério da Fazenda	22,8	19,1	35,6	13,4
Banco Central do Brasil	21,1	8,9	31,9	1,3
Ministério da Justiça	14,0	14,4	32,8	7,3
CUT	12,3	16,1	32,2	1,4
Ministério Público Federal	10,5	12,3	34,9	17,7

Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração dos autores.

Obs.: As medidas de centralidade estão padronizadas.

**TABELA 3**  
**Participação e centralidade na CAPADR (2011-2014)**  
 (Em %)

Organização	Participação	Centralidade de grau	Centralidade de proximidade	Centralidade de intermediação
Mapa	67,9	59,2	41,7	41,9
CNA	33,0	36,6	35,1	16,0
Embrapa	24,1	26,7	32,5	8,9
Ministério do Desenvolvimento Agrário	23,2	20,7	32,8	6,0
CONTAG	15,2	20,9	32,0	4,2
OCB	12,5	18,7	31,7	5,1
Ministério da Fazenda	11,6	17,9	30,5	2,5
Conab	11,6	16,0	30,2	2,7
Ministério do Meio Ambiente	11,6	14,9	30,2	3,8
Ibama	10,7	12,7	29,8	2,7

Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. As medidas de centralidade foram padronizadas.

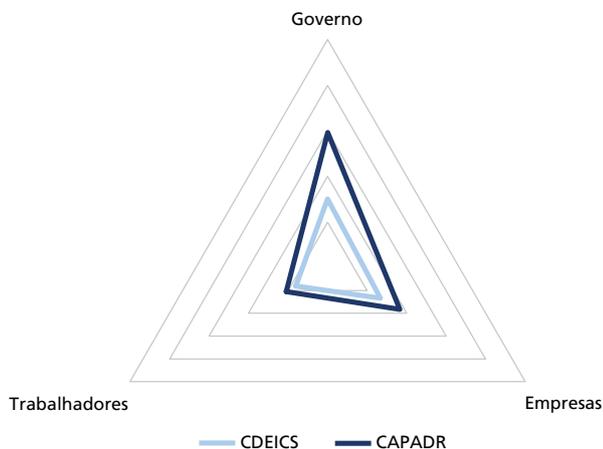
2. Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; OCB – Organização das Cooperativas do Brasil; Conab – Companhia Nacional de Abastecimento; Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

As entidades representantes da indústria (CNI), do comércio (CNC) e da agricultura (CNA) foram os participantes não governamentais mais centrais. Elas superaram em muito, por exemplo, as organizações que representam os trabalhadores da indústria (CUT) e da agricultura (CONTAG). A centralidade das organizações empresariais rivalizou apenas com a do ministério setorial (MDIC e Mapa). Também é digno de nota que, somente na CAPADR, um órgão essencialmente técnico, a Embrapa, teve centralidade relevante.

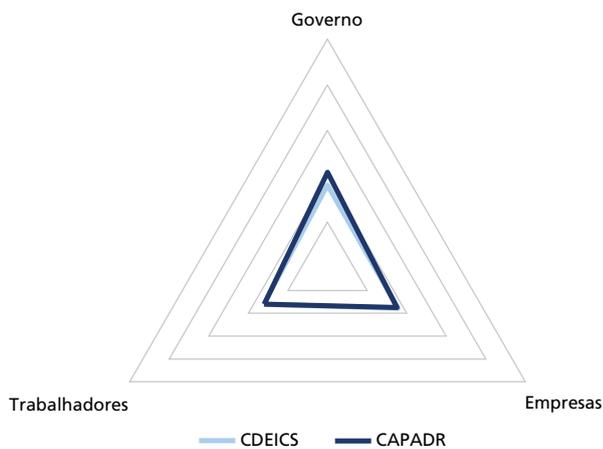
A figura 3 permite comparar com mais clareza as duas comissões em termos da distribuição de cada medida de centralidade entre o governo (ministério setorial), as confederações empresariais e o principal sindicato de trabalhadores. A CAPADR se diferencia da CDEICS por conferir ao governo muito mais centralidade de grau e de intermediação, e às empresas um pouco mais de centralidade de grau. As comissões não diferem em termos da distribuição da centralidade de proximidade entre aqueles três atores.

FIGURA 3  
**Centralidade da participação de empresas, trabalhadores e do governo em audiências públicas, por comissão e tipo de ator**

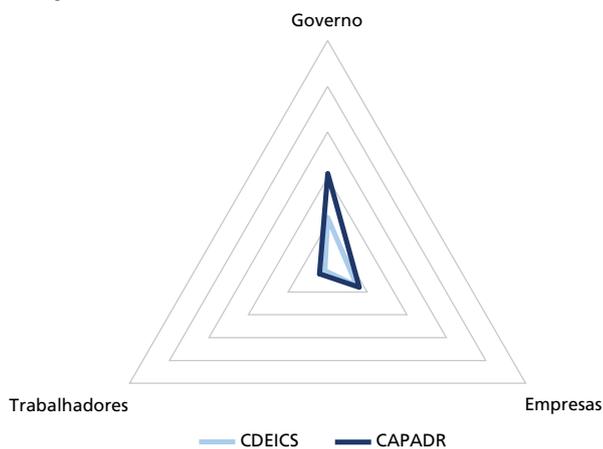
3A – Centralidade de grau



3B – Centralidade de proximidade



3C – Centralidade de intermediação



Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. A unidade de medida dos eixos é porcentagem (0%, 100%).

2. Na CDEICS, governo = MDIC; empresas = média de CNI e CNC; e trabalhadores = CUT. Na CAPADR, governo = Mapa; empresas = CNA; e trabalhadores = CONTAG.

Em suma, a análise da participação nas audiências públicas revelou que os grupos de interesse empresariais têm posição privilegiada tanto na CDEICS como na CAPADR, rivalizando apenas com o ministério setorial. Além de a participação desses grupos nas audiências ser relativamente elevada, eles têm centralidade muito mais alta que outros grupos não governamentais, particularmente os sindicatos de trabalhadores.

## 5 CONCLUSÃO

A evidência descritiva apresentada neste trabalho sugere que houve significativa atuação política do empresariado em duas importantes comissões permanentes da Câmara dos Deputados, a CDEICS e a CAPADR, na legislatura 2011-2014. Ambas foram compostas majoritariamente por deputados que receberam doações de campanha de empresas potencialmente afetadas pelas suas decisões, embora apenas a CAPADR tenha apresentado um perfil de financiamento sistematicamente diferente do plenário. Além disso, em ambas as comissões grupos de interesse empresariais tiveram uma participação central nas audiências públicas, superando em muito a dos trabalhadores e rivalizando apenas com a do governo. Esses achados são indícios de que empresas gozam de influência naquelas comissões.

Os próximos passos da pesquisa consistirão em estender a análise a outras comissões permanentes e avaliar em que medida o financiamento de campanhas e a participação nas audiências públicas contribuem para que empresas influenciem decisões no âmbito das comissões.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios – notas de pesquisa. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, jan./jun. 2015.
- BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; FREEMAN, L. C. **Ucinet for Windows**: software for social network analysis. Harvard: Analytic Technologies, 2002.
- CRUZ, G. C. **A quem respondem os ruralistas?** Base eleitoral e proposições legislativas dos deputados federais da 54ª legislatura. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. **Special interest politics**. Cambridge: The MIT Press, 2001.
- HALL, R.; DEARDORFF, A. Lobbying as legislative subsidy. **American Political Science Review**, v. 100, n. 1, p. 69-84, 2006.
- HANNEMAN, R. A.; RIDDLE, M. **Introduction to social network methods**. Riverside: University of California, 2005. Disponível em: <<http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>>.
- KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.
- RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, 2004.
- ROMER, T.; SNYDER JUNIOR, J. M. An empirical investigation of the dynamics of PAC contributions. **American Journal of Political Science**, v. 38, n. 3, p. 745-769, 1994.

SANTOS, B. C. dos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. cap. 3.

SANTOS, M. L. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o *lobby* e o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 3, n. 1, p. 52-70, 2014.

SANTOS, M. L. *et al.* **Lobbying no Brasil**: profissionalização, estratégias e influência. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

