

Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria

Manoel Leonardo Santos

Resumo. Este trabalho busca verificar empiricamente se as ações dos grupos de interesse influenciam na determinação dos resultados políticos na Câmara dos Deputados do Brasil. O *paper* procura mensurar a intensidade do *lobby* (variável independente) a partir de duas medidas: (i) as iniciativas de *lobby* da Confederação Nacional da Indústria (CNI) aqui interpretadas como *lobby corporativo* e (ii) o *lobby* exercido por organizações extracorporativas, aqui entendido como *lobby pluralista*. No modelo constam, ainda, mais duas variáveis independentes: (iii) a presença de grupos opositores no processo decisório e (iv) as regras do processo decisório como variável institucional. Na tentativa de explicar o *sucesso legislativo* em proposições de interesse do setor industrial na Câmara dos Deputados (variável dependente) foram analisadas as proposições constantes da Agenda Legislativa da Indústria no período 1996-2010. Como variáveis de controle foram consideradas: (i) a iniciativa legislativa por parte do Executivo e (ii) o tipo de mudança gerada pela proposição. Os resultados apontam que existe de fato uma efetiva influência do *lobby* nos resultados, mas essa influência é condicional, tal como sustentado pela literatura. Conclui-se, ainda, que o *lobby* da indústria é mais efetivo no âmbito das comissões e esse *lobby* faz mais efeito ao criar uma barreira à entrada de nova legislação do que quando tenta mudar o *status quo* a seu favor. Por fim, o trabalho conclui que a sinergia entre o Poder Executivo e o setor produtivo é o principal determinante do sucesso da indústria no âmbito do Legislativo.

Introdução

As decisões políticas em sistemas democráticos resultam de processos nos quais muitos fatores relevantes interagem de maneira complexa. Um dos fatores que se apresentam como importante elemento é a atuação dos *grupos de interesse* junto às instituições de poder do Estado. Não obstante esta premissa quase inquestionável, grande parte dos estudos sobre o sistema político brasileiro tem negligenciado este aspecto, deixando o conhecimento sobre o tema confinado a poucas investigações. Este artigo procura contribuir com a superação desta lacuna, dialogando com esta escassa literatura no sentido de ajudar a enriquecê-la.

Para fazer frente a essa tarefa, este *paper* procura responder se, e em que medida, o *lobby* influencia os resultados políticos na Câmara dos Deputados. Para tanto, o estudo foca especificamente a atuação do *lobby* do setor industrial no Congresso Nacional, abrangendo o período de 1996 a 2010.

No contexto deste “debate”, algumas questões merecem atenção especial. Com trabalho de excelência rara, Mancuso (2007a) mostrou que os industriais desempenharam um papel importante no processo decisório que envolveu toda uma mudança no cenário político e econômico brasileiro a partir dos anos 1990. Os industriais, como atores políticos e através da CNI (Confederação Nacional da Indústria), foram responsáveis por parte do sucesso da adaptação do setor produtivo em face das profundas mudanças econômicas promovidas pelas reformas orientadas para o mercado. Neste contexto, a atuação política do setor produtivo se deu, claro, em interação com o Poder Executivo. Pois é esse poder que exerce protagonismo determinante no sistema político brasileiro. Mas o trabalho do autor mostra, em profundidade, que o Legislativo também foi uma arena política altamente relevante no período pós-1988. Assim, o estudo revela que parte considerável da atuação dos empresários e da CNI se deu via concentração de esforços visando a aprovação de uma agenda legislativa no âmbito do Congresso Nacional. O autor demonstra, ainda, que a aprovação de parte considerá-

vel dessa agenda legislativa de interesse da indústria vem sendo fundamental para criar um ambiente econômico mais favorável para as empresas nacionais. A *Agenda legislativa da indústria*¹ da CNI foca, desde os anos 1990, especialmente a diminuição daquilo que o setor produtivo convencionou chamar de *Custo Brasil*.² Pois desde aquele momento o empresariado brasileiro enfrenta novos desafios competitivos gerados pela mundialização do comércio e pela abertura do mercado brasileiro.

Outro importante trabalho mostra que esses mesmos industriais atuaram num contexto de mudanças não apenas econômicas, mas também políticas. Diniz e Boschi (2004) argumentam que o empresariado teve de se adaptar à realidade da nova ordem constitucional alterando profundamente seu padrão de relação com o Estado e sua forma de organização e ação políticas com a base. Essas mudanças podem ser interpretadas, *grosso modo*, como a adaptação racional da representação empresarial visando a convivência com um sistema de representação de interesses que à época já assumia um caráter híbrido no Brasil. Essa adaptação implicava conviver com a estrutura *corporativista* de representação de interesses (preservada pela CF88), ao mesmo tempo que a representação dos setores organizados apresentava características típicas do *pluralismo*. Pluralismo marcado, como não poderia deixar de ser, pela fragmentação da base, da representação de interesses e, claro, acompanhado de uma acentuação da competição por influência entre diferentes grupos de interesse.

Contudo, os dois trabalhos mostram a força do setor produtivo nesse contexto de mudanças, mas não respondem se de fato os resultados políticos alcançados estão causalmente relacionados com as ações de *lobby* do setor produtivo. Na sequência do debate, um primeiro esforço neste sentido foi realizado por Santos (2011), que apresentou conclusões sobre a influência do *lobby* da indústria no comportamento individual do parlamentar. O resultado aponta para uma influência condicional, mas não desprezível, das atividades de *lobby* sobre as votações nominais no Plenário da Câmara dos Deputados. Em suma, o *lobby* da indústria importa e junto com a ideologia, o *background* do legislador e a orientação do líder partidário forma um conjunto de importantes preditores do comportamento do parlamentar. Entretanto, os resultados apresentados por Santos (2011) são flagrantemente incompletos, pois tratam do comportamento individual do parlamentar, mas não explicam o resultado agregado do *lobby*. Portanto, variar o nível de análise é necessário para compreender melhor o fenômeno.

Claro, “os defensores do individualismo metodológico estrito provavelmente vão preferir a utilização de dados sobre os *policymakers* individualmente” (Potters e Sloff, 1996), mas essa abordagem apresenta uma limitação, pois não é possível saber se a influência em nível individual é suficiente para determinar resultados agregados. Na verdade, derivar os resultados políticos exclusivamente a partir da

agregação de preferências individuais geralmente deixa o problema em aberto. Afinal, o resultado do processo decisório não é apenas o equilíbrio gerado a partir da agregação das preferências individuais dos atores em interação estratégica, como defendiam os comportamentalistas.

Por outro lado, segundo Potters e Sloof (1996), “influenciar individualmente os atores políticos é apenas um objetivo derivado para grupos de interesse. Em última análise, eles estão interessados nos resultados finais do processo político”. Assim, se os neoinstitucionalistas estiverem certos e o resultado político é fortemente determinado pelas instituições que regulam o processo decisório, torna-se relevante inspecionar se a influência do *lobby* nas decisões individuais dos parlamentares pode ser verificada também no resultado final do processo político.

Este trabalho se insere neste debate, e se propõe a responder uma questão que persiste, qual seja: *em que medida a ação política dos grupos de pressão, em especial o lobby do setor produtivo, pode ser considerada responsável pelo sucesso na aprovação da agenda legislativa da indústria?*

O artigo está organizado da seguinte forma. Na primeira seção são apresentados os resultados das proposições da agenda legislativa da indústria no período. Na segunda é analisada a taxa de sucesso dessa agenda no Legislativo. Na terceira seção é apresentado o modelo analítico que procura mensurar a influência do *lobby* sobre estes resultados. Na quarta seção são analisados e discutidos os resultados empíricos do modelo. Na quinta seção são analisadas as diferenças entre os governos FHC e o Lula. Nas conclusões estão sumarizados os principais achados.

A Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados

Antes da análise do sucesso legislativo da indústria e de seus *determinantes*, é importante observar de forma descritiva o quadro geral das proposições de interesse do setor que tiveram tramitação concluída no período de interesse. Essa descrição é importante para que se tenha uma ideia da magnitude da amostra e do tratamento que essas proposições receberam do Legislativo.

Um primeiro dado que salta aos olhos é o grande número de proposições *arquivadas*. A tabela 1 mostra que 62% das proposições analisadas foram arquivadas, seja pelo fim de legislatura, porque foram retiradas pelo autor ou porque foram rejeitadas. Interessante pensar que esse contingente contém uma grande quantidade de proposições que efetivamente foi submetida a alguma decisão de mérito, em especial as rejeitadas. Mas o número traz um aspecto importante e de difícil análise. Trata-se da *não decisão*. Ou seja, um conjunto de proposições que nunca foi efetivamente apreciado. Não apenas as proposições que foram arquivadas no final da legislatura

ra ou retiradas pelo autor, mas também os 13% de proposições prejudicadas. Nestes casos, essas proposições apresentam uma dificuldade para a análise sugerida neste artigo, visto que se inscrevem em certa zona cinzenta. Várias especulações são possíveis sobre seu destino. É possível que o *lobby* tenha alguma influência no fato de elas não terem seguido tramitando. Contudo, por enquanto fica difícil testar mais cuidadosamente esta afirmação. Na medida do possível, o *paper* tratará desse contingente ao passo que a análise sobre os resultados evolua.

Já as proposições que foram convertidas em normas jurídicas, estas sim são mais fáceis de analisar, pois foram efetivamente apreciadas. Elas somam 23% do total e este número é compatível com o que já se sabe, pois é fato conhecido que o Legislativo não consegue apreciar todas as proposições apresentadas durante a legislatura.

Quanto às proposições devolvidas (0,2%), essas constituem uma minoria que será afastada da análise, da mesma forma que as vetadas pelo presidente (0,8%) que não estarão em foco aqui.

Tabela 1. Situação final das proposições de interesse da indústria (1996-2010)

Situação final	Frequência	%
Arquivadas (<i>fim de legislatura, retiradas pelo autor, rejeitadas</i>)	301	62,2
Normas Jurídicas (<i>convertidas em norma jurídica</i>)	115	23,5
Prejudicadas (<i>Art. 164 – RICD</i>)	65	13,3
Vetadas pelo Executivo (<i>parcial ou totalmente</i>)	4	0,8
Devolvidas (<i>Art. 137 e 125 – RICD</i>) ³	1	0,2
Total	486	100,0

Fonte: Câmara dos Deputados e CNI (2010).

Como se vê, tem-se aqui uma ampla gama de proposições que receberam tratamentos diferenciados no processo legislativo. E a simples inspeção do resultado da tramitação não é suficiente para mensurar o grau de sucesso do setor produtivo no Legislativo. Isto só se torna possível se esses números forem relacionados com a posição da CNI sobre estas proposições.

A posição do setor em relação a essas proposições foi aferida via agenda legislativa da indústria e o *Legisdata*,⁴ mecanismo utilizado pela CNI para emitir publicamente seu posicionamento sobre as proposições de seu interesse. A agenda legislativa da indústria classifica, anualmente, as proposições de seu

interesse em quatro categorias: Convergente, Convergente com ressalvas, Divergente com ressalvas e Divergente. Assim, encerrada sua tramitação,⁵ é possível inferir o resultado legislativo final para essas proposições em relação aos interesses do setor.

Esse método de mensuração do sucesso legislativo da indústria foi desenvolvido por Mancuso (2007a) e os critérios para considerar o sucesso e o insucesso da indústria que serão utilizados neste artigo são rigorosamente os mesmos utilizados pelo autor.⁶ O quadro 1, reproduzido na íntegra do autor, traz os critérios estabelecidos em seu recente trabalho e resume bem a ideia.

Quadro 1. Critérios para classificar decisões como sucesso e insucesso da indústria

Situação final da tramitação	Posição da indústria	Resultado
Convertida em norma jurídica	Convergente	SUCESSO
	Convergente com ressalvas	
	Divergente com ressalvas	INSUCESSO
	Divergente	
Prejudicada	Convergente	INSUCESSO
	Convergente com ressalvas	
	Divergente com ressalvas	SUCESSO
	Divergente	
Rejeitada	Divergente	SUCESSO
	Divergente com ressalvas	
	Convergente com ressalvas	INSUCESSO
	Convergente	

Situação final da tramitação	Posição da indústria	Resultado
Retirada pelo autor	Divergente	SUCESSO
	Divergente com ressalvas	
	Convergente com ressalvas	INSUCESSO
	Convergente	
Arquivada ao fim da legislatura	Divergente	SUCESSO
	Divergente com ressalvas	
	Convergente com ressalvas	INSUCESSO
	Convergente	

Fonte: Reproduzido de Mancuso (2007).

Considerando os critérios relacionados no quadro 1, os resultados legislativos em temas de sucesso/insucesso para o setor produtivo podem ser analisados e os dados são os que seguem.

O sucesso legislativo da indústria em números

Das 481⁷ proposições analisadas (no período de 1996 a 2010), a indústria teve sucesso em 63% delas (tabela 4). Uma taxa de sucesso bastante próxima dos 66% encontrados por Mancuso (2007). Esse número, por si, já reforça a tese do sucesso legislativo da indústria

defendida pelo autor. Todavia, os mecanismos que determinam os resultados na Câmara dos Deputados precisam de escrutínio mais cuidadoso.

Importante notar (na tabela 3) que apenas 29% do sucesso foi em proposições que se converteram em norma jurídica (89 proposições) e apenas 13% foi via rejeição explícita da matéria (42 proposições). É dizer, apenas 43% do sucesso se verifica em proposições que efetivamente chegaram a ser deliberadas. Os demais 56% de sucesso foram logrados pelo arquivamento por fim de legislatura, por ser a proposição prejudicada ou por ter sido ela retirada por parte do autor. Como interpretar esse dados?

Tabela 3. Sucesso legislativo da indústria por decisão final (1996-2010)

Resultado da tramitação	Insucesso (%)	Sucesso (%)	Total (%)
Arquivadas	80	121	201
	(44,9)	(39,8)	(41,7)
Norma Jurídica	26	89	115
	(14,6)	(29,3)	(23,9)
Prejudicadas	31	33	65
	(18,0)	(10,9)	(13,5)
Retiradas pelo autor	19	19	38
	(10,7)	(6,3)	(7,9)
Rejeitadas	21	42	62
	(11,8)	(13,8)	(13,1)
Totais*	177	304	481
	(100)	(100)	(100)

* Vetadas e devolvidas foram excluídas. Fonte: Banco de dados CNI/Legisdata.

Vale observar que boa parte do sucesso da indústria está presente nas proposições que não se converteram em norma jurídica (39% nas arquivadas, 10% nas prejudicadas, 13% nas rejeitadas). Portanto, é factível especular que este sucesso está associado à manutenção do *status quo*. Ou seja, boa parte do sucesso da indústria reside no fato de que a realidade não foi alterada. Como dito, não há como afirmar, por enquanto, se este número é resultado direto do

lobby, que poderia ter agido impedindo o avanço de ideias contrárias aos seus interesses no Parlamento. Esse problema será enfrentado posteriormente, no modelo analítico sugerido neste artigo.

Outro ponto relevante é que, mesmo nas proposições que tiveram efetivamente uma decisão (rejeitadas ou convertidas em norma jurídica), apenas uma pequena parte tem essa decisão tomada no

Plenário. O que sugere que as comissões são um *locus* privilegiado para a ação do *lobby*. Importante registrar que no período coberto apenas 34 proposições foram ao Plenário. Ou seja, a grande maioria das decisões ficou restrita às comissões, em função de sua capacidade legislativa plena.⁸ Esse é um dado que faz todo o sentido, pois se sabe que influenciar os resultados em Plenário não é tarefa fácil para nenhum grupo de interesse. No plenário o sucesso do *lobby* depende efetivamente do seu alinhamento com o Executivo, já no âmbito das comissões a situação é um pouco diferente.⁹ E é diferente por pelo menos três motivos. O primeiro é que parte das proposições que têm tramitação plena nas comissões pode ser indiferente ao Executivo e, portanto, são temas que podem não mobilizar as energias do governo para levar essas propostas ao Plenário.¹⁰ Vale dizer, *locus* decisório no qual mantém um controle bastante significativo. Por outro lado, esta afirmação é plausível porque se sabe que para fazer uma proposição entrar na agenda do Plenário da Casa é preciso um esforço voltado a resolver problemas de ação coletiva nada triviais no Parlamento. E como se sabe, a literatura mostra que só o Executivo (com o apoio da Mesa e dos líderes partidários) dispõe dos recursos necessários e da capacidade de distribuir os incentivos seletivos para tal.

Em segundo lugar, associado à possível indiferença do Executivo sobre as matérias concluídas nas comissões, sabe-se que no âmbito das comissões os

trabalhos legislativos são menos expostos ao escrutínio público. O que leva a crer que é mais fácil ter sucesso em uma proposição neste contexto, visto que essas decisões chamam menos atenção. Tanto da opinião pública como dos demais grupos interessados. Nunca é demais lembrar que a presença de outros grupos interessados gera, pelo menos potencialmente, oposição e disputa por influência.¹¹

Por fim, se somarmos a estes fatores o dado de que os industriais constituem um grupo de interesse que dispõe de recursos e suporte parlamentar diferenciados em relação aos demais, fica ainda mais evidente e plausível a afirmação. Assim, parece razoável inferir que é no âmbito das comissões que parte considerável do sucesso da indústria é mais efetivo. Seja por engavetamento, seja por rejeição explícita.

Outro dado que ajuda a entender esse mecanismo é a origem das proposições em foco. A tabela 4 mostra o sucesso legislativo da indústria em função da origem da proposição. Na tabela se vê que o sucesso da indústria em proposições cuja origem se deu no Executivo (64%) é bem parecido com o sucesso logrado em proposições que têm origem no próprio Legislativo (62%). Assim, se consideramos que no âmbito do Plenário o sucesso depende do alinhamento com o Executivo, podemos inferir que o grupo de interesse não conta com o mesmo apoio no âmbito das comissões, e mesmo sem ele a taxa de sucesso é compatível com aquela lograda no Plenário.

Tabela 4. Sucesso legislativo da indústria por origem da proposição (1996-2010)

Iniciativa	Insucesso (%)	Sucesso (%)	Total (%)
Legislativo	134	227	363
	(37,2)	(62,6)	(100)
Executivo	43	77	118
	(35,8)	(64,2)	(100)
Totais	177	304	481
	(37,0)	(63,0)	(100)

Fonte: CNI/Legisdata.

Mas outro dado importante aparece aqui também. Note-se que o sucesso da indústria é de 62% em proposições com origem no Legislativo. Esse dado, se associado ao fato de que a maioria desse sucesso se dá por arquivamento e ao fato de que esse arquivamento é muito mais efetivo em proposições originadas no Parlamento, torna o resultado muito interessante. O mecanismo sugere, mas apenas sugere, que no âmbito das comissões o sucesso da indústria está altamente marcado pelo firme propósito de barrar inovações que possam contrariar seus interesses. Isso porque é através dos parlamentares, e não do Executivo, que os interesses plurais se manifestam. Seja pela

apresentação de uma determinada proposição legislativa por um deputado, seja pelo seu emendamento.

É claro que boa parte das proposições originadas no Parlamento é apenas consequência da estratégia do *credit claiming*.¹² Ou seja, o deputado as apresenta apenas para levar os créditos, já que sabe que será muito difícil aprová-las. Mas, mesmo assim, isso não invalida o fato de que é através desses parlamentares que os interesses plurais se manifestam. E conter esses interesses contrários aos interesses da indústria também é uma tarefa relevante para seus representantes e lobistas.

Por fim, um dado relevante a interpretar é a taxa de insucesso. É fácil entender o insucesso da indústria quando ela se opõe ao Executivo (35%), afinal, como já demonstrado, a tendência do processo legislativo no Brasil favorece o governo. Portanto, proposições de têm origem no Executivo têm muito mais chances de vingar, e se o setor produtivo for contrário à proposta, a consequência natural será sua derrota.

Por outro lado, entender o insucesso da indústria nas proposições originadas no Legislativo (37%) já não é tão trivial. É possível especular que esse insucesso seja resultado do arquivamento de proposições apresentadas pelos legisladores com o apoio da CNI. Quando não, propostas legislativas e emendas apresentadas como fruto de acordo prévio entre legislador e setor produtivo. Se isto for verdade, aqui aparece uma limitação bastante clara da força do *lobby*. Qual seja: a dificuldade de mudar o *status quo* via legislativo. Em suma, barrar parece fácil para o *lobby*, mas inovar mudando o *status quo* a seu favor é um atividade tão difícil para ele quanto para seus opositores. O argumento, portanto, reforça a ideia de que o sucesso do *lobby* está fortemente relacionado ao seu alinhamento com o Executivo, sobretudo quando se fala de inovação. Já quando se fala em manutenção do *status quo*, a situação é mais favorável ao setor produtivo no âmbito das comissões.

Todas essas especulações informadas pelos dados descritivos levam a perguntar mais enfaticamente *qual é efetivamente o impacto do lobby nas decisões legislativas*. Ou seja, quanto desse sucesso pode ser creditado ao *lobby*? Para responder a essa pergunta, é preciso demonstrar que existe uma relação de causalidade entre as ações de *lobby* e os resultados positivos para o setor. Essa é a pergunta que o modelo analítico que segue procura responder.

Um modelo para medir os impactos do lobby nos resultados legislativos

Como já demonstrado, o sucesso do setor produtivo na aprovação da agenda legislativa de seu interesse é um fato. Mas o que determina esse sucesso? Para responder a essa questão propõe-se um modelo de regressão logística binária. E como o objetivo é estabelecer uma relação de causalidade entre o *lobby* e o sucesso legislativo, a variável dependente não poderia ser outra senão o sucesso legislativo do setor em proposições constantes da agenda legislativa da indústria.

O sucesso legislativo como variável dependente

A variável dependente está operacionalizada exatamente da mesma maneira como descrita na seção anterior (quadro 1). Assim, o sucesso legislativo da indústria é aferido por uma variável binária, que recebe valores de 0 (insucesso) e 1 (sucesso). Este último recebe o valor 1 por ser

o fenômeno de interesse, é dizer, o evento a ser explicado pelas variáveis independentes. Espera-se, nesse sentido, associação significativa entre os determinantes do processo decisório (como o *lobby*, por exemplo) e a variável dependente.

O lobby, a competição por influência e as regras do jogo parlamentar como variáveis independentes

A variável lobby

A teoria sobre grupos de interesse não é unânime acerca da efetividade dos efeitos do *lobby* sobre os resultados políticos. Em geral, as conclusões apresentam alguma controvérsia, sugerindo que o *lobby* funciona, mas sua influência é condicional. Dois trabalhos de Smith sugerem algumas das condições sob as quais o *lobby* gera resultados. O primeiro sugere que a influência surte efeito “quando o grupo de interesse tanto possui quanto devota suficientes recursos para executar suas estratégias de *lobby* e aproveita suas vantagens comparativas sobre seus oponentes (Smith, 1984). O segundo sugere que o resultado é positivo para o grupo quando este tem suficiente suporte de membros do Parlamento, em eleições prévias, e tem muitos membros politicamente ativos (Smith, 1995). Em suma, os dois argumentos combinados propõem que o sucesso depende tanto da força do grupo (em termos de recursos e apoio político de seus membros) quanto do suporte de que dispõe no parlamento (por meio de seus representantes e interlocutores mais próximos). É com base nesses dois argumentos que estão fundamentadas as hipóteses aqui formuladas.

Considera-se *lobby os contatos pessoais, a participação nas atividades deliberativas do processo legislativo e o uso estratégico da informação por parte dos grupos de interesse em busca do exercício de influência sobre os legisladores*. Como os grupos, em geral, desenvolvem maior *expertise* em sua área do que muitos políticos, de fato existem várias situações onde a cooperação entre lobistas e congressistas é a estratégia dominante. Nesse processo de interação estratégica, o *policymaker* bem informado pode ganhar com isso e o grupo *stakeholder* também. Isto porque a interação maximiza as possibilidades de o grupo influenciar o processo decisório, ao mesmo tempo que pode beneficiar o político ajudando-o a minimizar perdas distributivas no processo decisório. Em geral, perdas produzidas pelo baixo grau de informação do legislador sobre as consequências da decisão. Por outro lado, o grupo tem incentivos para compartilhar a informação que produz como bem público, sem diminuir seu valor, pois seus membros podem compartilhar os custos da produção e da entrega da informação (Grossman e Helpman, 2002).

Portanto, o modelo parte da premissa de que o *lobby* no âmbito do parlamento pode ser mensurado a partir de esforços empreendidos em duplo sentido: dos grupos de pressão no sentido de mobilizar seus recursos para produzir informações relevantes, mas

também do interesse do próprio *lawmaker* que lhe dá suporte e que tem interesse em levantar informação para sua ação parlamentar. Na mensuração aqui proposta, o *lobby* foi operacionalizado a partir de uma análise fatorial que envolveu um conjunto de indicadores composto tanto da ação direta do *lobby* da CNI quanto da ação particular de seus representantes (parlamentares) em torno das proposições legislativas de interesse da indústria.

A variável lobby em duas dimensões

A operacionalização da variável foi empiricamente motivada pelo resultado de uma análise fatorial com finalidade exploratória dos dados da CNI e da Câmara dos Deputados. O resultado sugeriu que o *lobby* fosse mensurado a partir de duas dimensões: o *lobby corporativo* e o *lobby pluralista*.¹³

A primeira dimensão diz respeito ao *lobby corporativo da CNI*, e os dados mostram que ela é a primeira e a mais importante dimensão. Essa dimensão está formada pela intensidade das atividades realizadas pela própria CNI no âmbito do parlamento. Nela estão consideradas quatro atividades: (i) *ações e contatos* realizados; (ii) *pareceres* elaborados pela CNI; (iii) *emendas sugeridas* aos parlamentares pela CNI e (iv) *notas técnicas* elaboradas pela entidade.¹⁴

As *ações e contatos* realizados pelos representantes da CNI no parlamento contabilizam os encontros com parlamentares, a participação dos técnicos da CNI em reuniões e audiências públicas, entre outras atividades. Essas ações estão relacionadas a cada proposição legislativa especificamente. As *notas técnicas* são pequenos relatórios técnicos emitidos pela CNI sobre as proposições legislativas de seu interesse. Nessas notas a entidade explicita e defende sua posição em relação à proposição. Em geral, essas notas são entregues aos parlamentares em posição-chave para decidir sobre uma proposição, como os relatores ou os membros de uma comissão relevante. Contudo, não raramente elas são também estrategicamente distribuídas para um número maior de parlamentares. As *emendas sugeridas* são fruto da convergência de opiniões entre a CNI e o parlamentar que a apresenta. Essas emendas são elaboradas pelos parlamentares, mas em geral contêm sugestões dadas pela CNI, que mantém interlocução permanente com os parlamentares mais afinados com seus propósitos. Por fim, os *pareceres elaborados* pela CNI são os documentos de natureza jurídica ou técnica mais especializada que balizam as opiniões da entidade com relação aos impactos esperados pelo setor por uma determinada proposição. Eles são geralmente documentos internos, mas é com base nesses pareceres que a CNI se posiciona — convergente ou contrariamente — em relação a uma determinada proposição.

Acredita-se que todas estas iniciativas traduzem bem a relevância e o grau de mobilização de recursos que a entidade investe em relação a uma deter-

minada proposição. Assim, acredita-se que todas estas atividades em conjunto retratam qual o peso que uma determinada proposição tem para o setor. Esse conjunto de atividades de *lobby* realizado pela CNI explica 35,8% da variação de todas as atividades de *lobby* que foram contabilizadas em torno de uma proposição. E como não poderia deixar de ser, esse fator está denominado *lobby corporativo*.

Fator 1 – Mobilização de recursos por parte dos grupo de interesse.

Variável independente 1: lobby corporativo

Operacionalização: fator 1 (35,8%) da variância de toda as atividades de *lobby* realizadas tanto pela CNI quanto pelos parlamentares.

Tipo: numérica

Valores: número de desvios padrão em relação à média (anexo 1)

Hipótese 1: *A mobilização de recursos que incrementam a intensidade do lobby (em termos de desvio padrão) aumenta a probabilidade do sucesso legislativo da indústria.*

A segunda dimensão diz respeito ao *lobby pluralista*. Ela emerge da mesma análise fatorial e diz respeito às atividades legislativas que não necessariamente estão concentradas e motivadas pelas ações da CNI. Aqui a mensuração se dá por meio de duas variáveis: *emendas apresentadas* por deputados ligados à indústria e *pareceres, votos em separado e redação final* oferecidos por parlamentares ligados à indústria.¹⁵ Denomina-se de pluralista esse *lobby* porque suas ações não estão circunscritas às atividades da CNI e, portanto, não necessariamente emergem das atividades da entidade máxima do sistema corporativo. Como se pode ver pela natureza das ações, elas são de responsabilidade daqueles parlamentares que dão suporte ao grupo no interior do parlamento. Esse indicador, portanto, capta também o interesse do próprio parlamentar em coletar informação sobre determinada proposição, assim como seu interesse em auferir ganhos políticos advindos da defesa de interesses de determinados grupos organizados.

Fator 2 – Suporte parlamentar ao grupo.

Variável independente 2: lobby pluralista.

Operacionalização: fator 2 (18,5%) da variância de toda as atividades de *lobby* realizadas tanto pela CNI quanto pelas atividades dos parlamentares.

Tipo: numérica

Valores: número de desvios padrão em relação à média (ver anexo 1)

Hipótese 2: *Quanto maior o suporte dado pelos parla-*

mentares ao grupo de interesse (em termos de desvio padrão), maior a probabilidade do sucesso legislativo da indústria.

Tal como sugeridas, espera-se que com essas duas dimensões seja possível mensurar as relações de *lobby* que envolvem: de um lado, a ação do grupo de interesse em direção ao representante e, de outro, os interesses destes para com a representação plural de interesses do setor produtivo.

Os grupos opositores

A teoria sugere, ainda, outro condicionante para o sucesso do *lobby*. Dois trabalhos indicam que a influência do *lobby* poder ser forte “quando não existe oposição ativa do público, de outros interesses organizados e de agentes públicos” (Fowler e Shaiko, 1987; Schlozman e Tierny, 1986). Nesse sentido, parece importante verificar em que contexto político se dá a disputa no interior do Parlamento. Para captar esse contexto o modelo considera aqui uma variável denominada grupos opositores, que designa o esforço feito por outros grupos de pressão (que não os industriais) no sentido de influenciar os resultados. Esse esforço é mensurado através da intensidade do emendamento por parte dos demais interessados numa determinada proposição legislativa.

Variável independente 3: outros grupos

Indicador do grau de mobilização de outros interesses organizados que se apresentam numa determinada *issue* como *lobby* concorrente ao do setor produtivo.

Operacionalização: percentual de emendas apresentadas por outros grupos, ou seja, proporção de emendas apresentadas por deputados não ligados à indústria, em relação a todas as emendas apresentadas à proposição legislativa.

Tipo: numérica.

Hipótese 3: *Quanto maior a atividade de outros grupos interessados nas proposições legislativas, menor a probabilidade de sucesso do lobby da indústria.*

As regras do jogo como variável independente

Outro aspecto relevante para sucesso do *lobby* é o tempo que um grupo dispõe para atuar em favor de seus interesses. Segundo Smith (1984), a influência do *lobby* é mais efetiva “quando o grupo tem tempo suficiente para desenvolver suas atividades e levar a cabo suas estratégias de *lobby*”. Portanto, o tempo disponível para o grupo atuar pode fazer muita diferença no resultado final. Uma das maneiras de incorporar essa variável na análise é considerar o regime sob o qual tramita a proposição. Segundo o Regimento Interno e a Constituição Federal, são

três as formas de tramitação: ordinária, urgência (regimental ou constitucional) e prioridade. Estudos recentes de Figueiredo e Limongi apontam para a importância da urgência no processo decisório. Ela acelera o trâmite e encurta o prazo de apreciação e, nesse sentido, espera-se que tramitando sob o regime de urgência a possibilidade de influenciar o resultado da proposição seja menor. Num sentido inverso, se uma proposição tramita em caráter ordinário, o maior tempo de tramitação permite maiores possibilidades de parlamentares e grupos de interesse interferirem no processo. Assim, as regras do jogo do processo decisório podem fazer toda a diferença.

Para a operacionalização da variável utiliza-se aqui o regime de tramitação sob o qual a proposição foi apreciada. Mas como não tramitaram proposições em caráter de prioridade, a variável foi dicotomizada entre tramitação ordinária e regime de urgência.

Variável independente 4: regime de tramitação

Operacionalização: regime de tramitação sob o qual a proposição foi apreciada.

Tipo: categórica.

Valores: 0 = urgência; 1 = tramitação ordinária.

Hipótese 4: *Se uma proposição tramita ordinariamente, a probabilidade do sucesso legislativo do grupo de interesse é maior do que em relação às proposições que tramitam em regime de urgência.*

Status quo e iniciativa da proposição como variáveis de controle

Mudança vs. manutenção do status

Uma variável de controle importante na análise do sucesso legislativo da indústria relaciona-se ao tipo de decisão gerada pela conclusão da tramitação da proposição. Mudar o *status quo* é, em geral, mais difícil do que mantê-lo. Isso se dá porque, para que se converta em lei, toda uma mobilização em torno da proposição se faz necessária para que ela supere as sucessivas etapas do processo legislativo. Por outro lado, a imensa quantidade de proposições em tramitação na Câmara acaba por selecionar aquelas que são objeto de mais pressão, ao mesmo tempo que empurra naturalmente as demais para a vala comum do arquivamento ou do esquecimento. Como acontece com grande parte das proposições iniciadas pelo Legislativo. Dado que mudar o *status quo* é mais difícil, espera-se que haja diferença entre proposições cujo resultado final foi a manutenção do *status quo*.

Variável de controle 1: status quo

Operacionalização: indica qual o resultado final da proposição legislativa. Ou seja, se ela foi convertida

em lei (alterando o *status quo*) ou se foi arquivada (mantendo o *status quo*).

Tipo: categórica.

Valores: 0 = arquivada/rejeitada (mantém o *status quo*); 1 = convertida em norma jurídica (altera o *status quo*).

A iniciativa da proposição como variável controle

Obviamente não se pode ignorar a força do Executivo na determinação dos resultados legislativos. Esse dado já foi amplamente comprovado em vários estudos e qualquer análise que ignore o Executivo como ator relevante no processo estará fadada, no mínimo, à incompletude. Nesse sentido, espera-se que os projetos de iniciativa do governo tenham muito mais possibilidade de ser aprovados do que os de iniciativa do Legislativo.

Esse dado pode representar um ruído na mensuração da força do *lobby* na aprovação de sua agenda, dado que nos casos em que o setor produtivo estiver alinhado com o Executivo, o que não é raro, estaríamos contabilizando como influência do *lobby* sobre a aprovação da proposta o que na verdade deveria ser contabilizado em favor da força do Executivo. Nesse sentido, a inclusão da iniciativa legislativa como variável de controle permite que esse efeito seja minimizado.

Variável de controle 2: iniciativa

Operacionalização: indica que o peso do Executivo a favor dessa proposição é mais elevado, pois a proposição foi iniciada pelo próprio Executivo.

Tipo: categórica.

Valores: 0 = iniciativa do Legislativo (deputados ou comissões); 1 = iniciativa do Executivo.

Resultados: o impacto do lobby no sucesso legislativo da indústria

Os resultados do modelo analítico para avaliar os determinantes do sucesso legislativo da indústria apontam para a confirmação da teoria. Ou seja, confirmam que o efeito do *lobby* existe, mas está mediado por outras condicionantes. As conclusões são as que seguem.

A análise da tabela 5 mostra, em primeiro lugar, que a variável *lobby corporativo* tem relação estatística significativa (95%) e que o coeficiente aponta no sentido da aceitação da hipótese alternativa. Ou seja, quanto maior a intensidade do *lobby corporativo*, maior a probabilidade de sucesso legislativo da indústria. Já com relação à variável denominada *lobby pluralista* (ou suporte legislativo, se preferir) o mesmo não se sustenta. Muito embora o coeficiente aponte para uma relação no sentido esperado, o teste de hipótese sugere a manutenção da hipótese nula. É dizer, não existe relação de causalidade estatisticamente significativa entre a variável independente e a dependente. Vale notar que o mesmo acontece com a variável denominada *outros grupos*.

Tabela 5. Os determinantes do sucesso legislativo da indústria — Reg. logística binária

Variáveis independentes	Coefficiente	P valor	odds
<i>Variáveis independentes</i>			
Lobby corporativo (fator 1)	0,621	0,038	1,862
Lobby pluralista/suporte parlamentar (fator 2)	0,154	0,373	1,167
Outros grupos	0,001	0,875	1,001
Tramitação (<i>ordinária</i>)	0,578	0,090	1,782
<i>Variáveis de controle</i>			
Convertida em lei (mudança no <i>status quo</i>)	-2,467	0,002	0,085
Iniciativa (Executivo)	-1,452	0,019	0,234
Constante	2,705	0,001	14,947
			N = 226 ¹⁶
			Nagelkerke R Square = ,192
			Cox & Snell R Square = ,140

Variável dependente: sucesso legislativo da indústria.

Fonte: CNI/Legisdata e Câmara dos Deputados.

Já a variável *tramitação* apresenta uma relação de causalidade significativa, mas apenas se relaxarmos o nível de significância estatística para 90%. E, se assim for, nesse caso também é possível aceitar a hipótese alternativa, que sugere que quanto mais tempo um gru-

po tem para agir em torno de uma proposição, maior a probabilidade de o *lobby* gerar resultados positivos. Isso porque, quando tramita em regime ordinário, a probabilidade de sucesso aumenta em relação à outra forma de tramitação, a saber, o regime de urgência.

Quanto às variáveis de controle, os resultados são muito informativos. No que diz respeito à decisão que deriva da conclusão da proposição legislativa, o resultado do teste é estatisticamente significativo a 99% e o coeficiente indica um sentido negativo para a correlação. Isto significa que a probabilidade de sucesso da indústria está negativamente relacionada com a mudança do *status quo*. Resultado que confirma a suspeita inicial de que o sucesso do *lobby* é mais efetivo em não mudar a realidade, e menos efetivo quando se trata de inovar a legislação a seu favor.

Por fim, quanto à probabilidade de sucesso do setor produtivo em proposições de iniciativa do Executivo, o modelo aponta para um resultado interessante. O coeficiente negativo sugere que o sucesso da indústria está negativamente relacionado com propostas de iniciativa do governo, e essa relação se mostra estatisticamente significativa a 95%.

Em suma, o que se tem é que a probabilidade de sucesso aumenta sob duas condições: de acordo com a intensidade do *lobby* corporativo e quando a tramitação se dá em regime ordinário. Por outro lado, a probabilidade de sucesso diminui quando a proposição é apresentada pelo Executivo e quando o resultado final é a mudança do *status quo*. A observação cuidadosa dessas condições mostra que elas estão intimamente ligadas e que fazem todo o sentido, visto que são exatamente as proposições do Executivo que tramitam em regime de urgência e são, ao mesmo tempo, elas que efetivamente mais se convertem em lei, alterando assim o *status quo*. Num sentido inverso, que confirma as especulações levantadas no início do texto, proposições do Legislativo tramitam em regime ordinário e, consoante com este resultado, tem-se que são essas mesmas proposições que acabam na vala comum do arquivamento, visto que elas em regra não se convertem em mudança do *status quo*.

Apresentados os resultados em termos resumidos, a seção seguinte traz uma análise minuciosa em termos estatísticos, procurando interpretar substancialmente os mecanismos causais sugeridos.

O peso do lobby corporativo e do lobby pluralista

O efeito do *lobby* exercido pelas entidades corporativas é muito importante na determinação dos resultados favoráveis para a indústria. O modelo mostra que o incremento de um desvio padrão na variável *lobby corporativo* aumenta em 1,862 a chance de a indústria obter sucesso em uma proposição de seu interesse. Mas como a razão de chance não é uma estatística muito intuitiva, é possível transformá-la em percentual. Para tanto, o procedimento é o seguinte: $(\text{odds} - 1) * 100$. No caso em foco, os resultados são: $(1,862 - 1) * 100 = 86,2\%$. A interpretação mais clara e substantiva possível é que a cada incremento de uma unidade (nesse caso, um desvio padrão) na variável independente (*lobby corporativo*) espera-se, em

média, um aumento de 86,2% na probabilidade de ocorrer o evento codificado como 1 (sucesso legislativo da indústria), controlando pelas demais variáveis.

Já o *lobby* que se convencionou aqui chamar de *lobby pluralista* (ou suporte legislativo, se preferir) não apresenta significância estatística ($p = 0,373$), muito embora não se deva ignorar que o sentido da variação nos valores do coeficiente (0,154) e da odds (1,167) apresenta coerência com anterior. Coerente também é o fato de a probabilidade aqui ser baixa, ou seja, a probabilidade de influência não chega a 17%. Esse é um ponto importante porque o *lobby pluralista* teve capacidade explicativa interessante no comportamento do parlamentar em Plenário (Santos, 2011), mas aqui não há como afirmar que ele influencia o resultado. Esse resultado ajuda a entender que nos momentos da tramitação que antecedem o Plenário, quando muitas das decisões são tomadas e boa parte do sucesso da indústria se concretiza, as atividades mais importantes são as do *lobby corporativo*.

Esse resultado leva a conclusões bastante interessantes sobre a importância das atividades de *lobby* na Câmara dos Deputados. Importante notar que são exatamente as atividades coordenadas e executadas pela CNI que influenciam fortemente os resultados. Nunca é demais lembrar que essas atividades agrupadas pela análise fatorial são predominantemente atividades realizadas em momentos que antecedem o Plenário. Momentos nos quais muitas vezes as proposições chegam a termo.

Esse resultado, como já visto, também confirma a tese de que é mais fácil influir numa decisão quando ela não apresenta clivagens muito acentuadas e quando a decisão se dá sob o escrutínio limitado por parte dos demais atores possivelmente afetados por ela (Fowler e Shaiko, 1987; Schlozman e Tierny, 1986). E isso quase nunca se dá em decisões que vão ao Plenário. Nesse tipo de decisão, tanto o conflito quanto a repercussão pública da decisão são a regra. Já no âmbito das comissões, geralmente essas decisões são submetidas a situações bem mais amenas em termos de *accountability* eleitoral e de controle horizontal.

As regras do jogo importam?

Sim. O dado que sustenta esta afirmação sobre o efeito das regras do jogo sobre o resultado é claro. O modelo apresenta um coeficiente bastante alto (0,578) para a variável que controla o tipo de tramitação sob o qual uma proposição é apreciada (odds de 1,782). Em suma, as proposições que são apreciadas em regime de tramitação ordinária aumentam em 78,2% a probabilidade do sucesso legislativo da indústria. E esse dado encontra apoio na literatura, que assinala que a influência aumenta “quando o grupo tem tempo suficiente para desenvolver suas atividades e levar a cabo suas estratégias de *lobby*” (Smith, 1984). Assim, com relação ao tempo, deve-se efetivamente esperar que, nas proposições que tramitam em regimes especiais (como a urgência

constitucional ou urgência regimental), a probabilidade de o *lobby* influenciar o resultado seja menor.

Controlando por mudança vs. manutenção do status quo

Outro ponto relevante diz respeito ao tipo de decisão gerada ao final da apreciação de uma proposição. Nas proposições onde o resultado final foi a mudança do *status quo*, ou seja, nas proposições que foram convertidas em lei, a probabilidade de sucesso da indústria cai 91,5%. E esse dado confirma as especulações feitas acerca de que é muito mais fácil para o *lobby* manter o *status quo* do que alterá-lo. Esse resultado já foi devidamente assinalado na tabela 4. Nela se vê que boa parte do sucesso da indústria se dá pela manutenção do *status quo*.

O papel do Executivo

Quando uma proposição é de iniciativa do Executivo, a probabilidade de sucesso da indústria cai em 76% em relação às proposições que foram iniciadas no Legislativo (seja por deputados, seja por comissões). Esse dado é relevante porque, tal como já indicado, quando os interesses da indústria divergem dos interesses do Executivo, a probabilidade de vencer é mínima. Felizmente, para o setor produtivo, sua taxa de convergência com o Executivo, como se verá adiante, não é pequena.

Mas este resultado, se cotejado com os dados da tabela 4, mostra outra faceta interessante da questão. Note-se que a taxa de sucesso do setor produtivo é bastante parecida em proposições tanto de iniciativa do Executivo (64%) quanto do Legislativo (62%). Ora, se é verdade que os valores são parecidos, é possível inferir que o *lobby* faz muito mais efeito quando a iniciativa é do Legislativo. Como de fato mostra o modelo. Isso porque, nesses casos, o Executivo não está fortemente empenhado nestas proposições, cabendo ao *lobby* quase que exclusivamente o crédito por este sucesso.

Em suma, a taxa de sucesso da indústria não varia segundo a iniciativa da proposição, mas a probabilidade de sucesso aumenta quando duas condições estão presentes: (a) quando a proposição é de ori-

gem do Legislativo e (ii) quando seu resultado for a manutenção do *status quo*. Num sentido contrário, as condições adversas à indústria são exatamente: (a) quando o *lobby* está concorrendo com o Executivo e (b) quando o resultado é a mudança do *status quo*.

O relevante, portanto, é verificar que tanto a variável que controla o tipo de proposição quanto as duas outras que controlam a iniciativa e o tipo de decisão estão intimamente ligadas. Isso porque são exatamente as proposições iniciadas pelo Executivo que predominantemente tramitam em regime de urgência. Essa congruência ajuda a concluir que o *lobby* forte do setor produtivo é muito eficiente como barreira à entrada, ou seja, nas proposições iniciadas pelo Legislativo. Por outro lado, quando o Executivo entra no jogo, seu sucesso depende sobremaneira do grau de congruência que tenha com o Palácio do Planalto.

Como essa congruência em geral é alta, o setor produtivo vem ao longo dos anos com uma taxa de sucesso em torno de 63%, o que parece um resultado bastante positivo para o setor. Mas como esse resultado não pode ser creditado exclusivamente ao *lobby* no Legislativo, nesse caso é importante verificar como se dá a influência do setor produtivo no âmbito do Executivo. É dizer, no momento anterior ao envio da proposição para o Legislativo. Provavelmente essa influência seja bastante forte, dado que se acredita haver forte sinergia ente o Executivo e o setor produtivo. Afinal desenvolvimento econômico é um objetivo perseguido por ambos. Este é o ponto enfrentado na próxima seção.

Ideologia ou sinergia entre o governo e o setor produtivo?

Um último ponto que merece reflexão diz respeito ao fato de que na série histórica aqui estudada o país foi governado por grupos (coalizões partidárias) ideologicamente distintos. Em 2003, com a chegada do governo Lula, a coalizão de governo passou de centro-direita para centro-esquerda. Em que medida essa mudança de contexto interferiu no sucesso legislativo do setor produtivo?

A tabela 6 mostra que os industriais tiveram mais sucesso no período do governo FHC do que no governo Lula. A taxa de sucesso na era FHC foi de 75%, enquanto no governo Lula foi de 61%.

Tabela 6. Sucesso legislativo da indústria (FHC vs. Lula 1996-2010)

Governo	Insucesso	Sucesso	Total
FHC (1996-2002)	11 (24,4)	34 (75,6)	45 (100)
Lula (2003-10)	59 (38,3)	95 (61,7)	154 (100)
Totais	70 (35,2)	129 (64,8)	199 (100)

Fonte: CNI/Legisdata e Câmara dos Deputados.

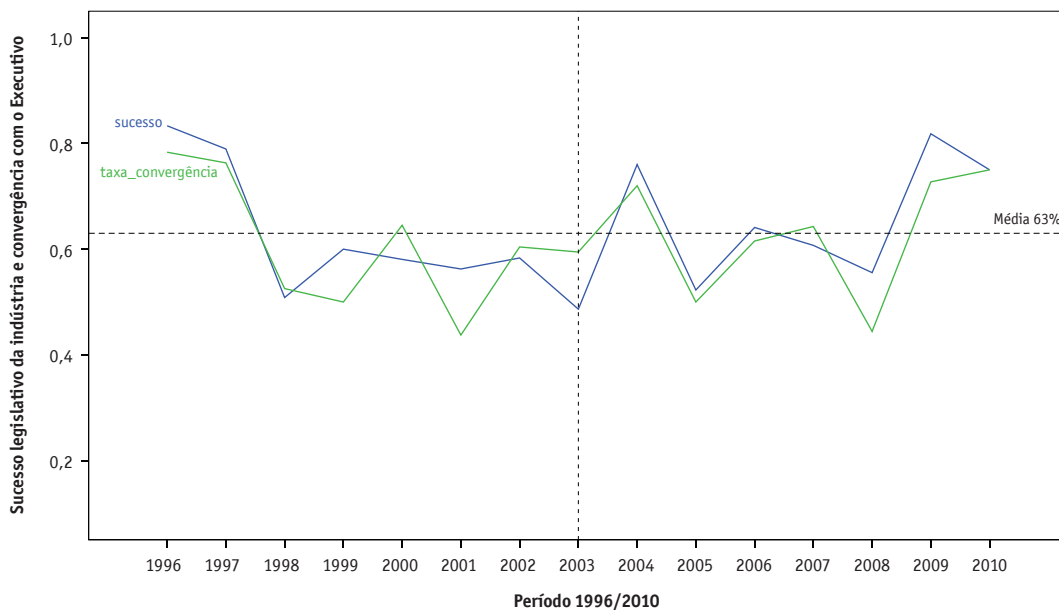
A primeira hipótese que surge quando se considera esse dado é que, se a ideologia realmente importa e se o Executivo tem papel fundamental no resultado político na Câmara dos Deputados, então um governo de esquerda deveria impor limites à influência do *lobby* do setor produtivo. Por outro lado, é justo esperar que na agenda política de um governo de esquerda estejam presentes mais políticas de cunho social e distributivas que seriam, por excelência, contrárias aos princípios liberais, já que impõem uma participação maior do Estado na economia e em programas sociais. Assim, se esse quadro for realmente verdadeiro, a hipótese deve ser formulada no sentido de apontar que o período no qual se deve esperar *menor* sucesso legislativo da indústria esta compreendido entre 2003 e 2010. Período no qual o comando do país esteve sob a responsabilidade do presidente Lula, do PT e de sua coalizão de apoio.

Nesse sentido, a hipótese empírica e teoricamente motivada poderia ser formulada nos seguintes termos: *a mudança na matriz ideológica do governo em direção à esquerda implica menor sinergia entre governo e setor produtivo e, portanto, a diminuição do sucesso legislativo da indústria*. Em que pese a tabela acima confirmar isto (em termos descritivos), o gráfico 1 mostra que a variação não é assim tão clara entre os diferentes governos. No gráfico se pode ver que o sucesso legislativo da indústria varia pouco em torno da média (63%) por quase todo o período.

Importante notar, entretanto, que alguns períodos sugerem uma análise mais cuidadosa. O primeiro deles vai de 1996 a 2003, que compreende o governo de Fernando Henrique, marcado por uma coalizão de centro-direita. Nesse período, portanto, parece coerente supor (como aparece nos anos iniciais) que seja amplo o sucesso do setor produtivo. Contudo, a partir de 1998 até 2003 a situação muda. O aprofundamento das reformas orientadas ao mercado e o aprofundamento da reforma nas instituições econômicas geraram custos e incertezas a um grande número de setores da indústria. Essas transformações, muito embora estivessem, linhas gerais, alinhadas com os interesses do setor, impuseram custos e o ambiente regulatório mudou significativamente, sugerindo alterações em sua relação com o governo. No processo de modernização dos portos, por exemplo, quase nada foi pacífico e consensual.

O gráfico mostra que a linha que plota a taxa de convergência¹⁷ entre governo e setor produtivo cai significativamente a partir do segundo ano do governo FHC, e a consequência disso é a queda na taxa de sucesso do setor produtivo. Claro que, no geral, o sucesso é maior no governo FHC, mas provavelmente os primeiros dois anos estão “puxando” a média da taxa de sucesso para cima.

Gráfico 2. Sucesso legislativo da indústria e alinhamento com o Poder Executivo (1996-2010)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da CNI e da Câmara dos Deputados.

Um segundo aspecto diz respeito à transição de governo. Note-se que o ano de 2003 é um momento único. Em toda a série, esse é o único momento no qual o sucesso da indústria (48%) foi menor do que o insucesso. A interpretação para esse fato talvez seja que o ano de 2003 se trate exatamente do primeiro ano do governo Lula e, portanto, foi um ano marcado por profundas mudanças na correlação de

forças. Tanto no Gabinete ministerial quanto no Congresso Nacional. Essa mudança na correlação de forças abre espaço para a entrada de novos grupos e novas demandas na agenda política. E esses novos grupos passam a disputar espaço com os interesses do setor produtivo, isso quando não são exatamente contrários a esses interesses. Por outro lado, faz sentido também crer que essa queda no sucesso le-

gislative da indústria pode estar associada à necessidade de iniciar contatos com novos interlocutores no Executivo e no Congresso, que naquele momento passa a ter seus postos-chave (comissões, lideranças, Mesa etc.) ocupados por atores que não faziam parte do universo de comunicação e influência do período anterior.

Contudo, nos anos posteriores à transição o padrão volta e provavelmente porque, apesar de o governo Lula ter sido marcado pela formação de uma coalizão determinada por partidos de esquerda (PT, PCdoB, PSB, entre outros), essa coalizão trazia em seu DNA partidos de centro e de direita (como o PTB, o PL e o PP). E isso sugere uma interpretação para o terceiro período, que vai de 2005 a 2010. Portanto, não é de causar admiração a volta do sucesso legislativo da indústria aos patamares anteriores, como também não causa espanto que nos anos subsequentes esse sucesso siga o padrão em torno da média. É factível crer que isso se dá por dois motivos: o primeiro é a já citada heterogeneidade ideológica que caracteriza a coalizão legislativa do governo Lula. Essa heterogeneidade abre espaço para a manifestação de múltiplos interesses, inclusive os do setor produtivo, predominantemente de cunho liberal.

O segundo diz respeito, provavelmente, à ampla agenda de desenvolvimento que vem à tona nesse período, capitaneada pelo governo federal e especialmente marcada pelas medidas provisórias e os projetos de lei relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Note-se que, em especial a partir de 2008, a congruência entre governo e setor produtivo volta a crescer e, como consequência, cresce também a aprovação da agenda legislativa da indústria. Aqui, portanto, estão plotados majoritariamente os projetos de lei voltados para o desenvolvimento econômico, que são em regra compatíveis com os interesses tanto do setor produtivo quanto do governo.¹⁸

Mas para responder efetivamente se existe diferença significativa entre o sucesso legislativo da indústria entre os dois governos, a estratégia utilizada aqui tem de ser diferente. Como já demonstrado, o sucesso da indústria não se dá apenas em relação às proposições de autoria do Executivo. Ao contrário, boa parte desse sucesso está nas proposições que impedem a mudança de *status quo*, e essas proposições são exatamente aquelas de iniciativa do Legislativo e que acabam rejeitadas ou arquivadas. Nesse sentido, é preciso ver a produção legislativa como um todo. Para tanto, foi reproduzido o modelo anteriormente utilizado para explicar o sucesso legislativo da indústria, só que agora de maneira a incorporar uma variável de controle que dê conta dos dois períodos de governo (FHC vs. Lula).

A tabela 6 mostra que a introdução da variável *governo* (em substituição à variável *iniciativa*, no modelo anterior) não apresenta relevância estatística. Quanto ao comportamento das demais variáveis, a variação dos coeficientes, dos Pvalores e das odds são também muito sutis. Regra geral, os resultados não mudam substantivamente senão em termos de casas decimais.

Por sua vez, a variável *governo* não demonstrou ter capacidade explicativa para o sucesso legislativo (Pvalor = 0,169). É dizer, deve-se rejeitar a hipótese alternativa, e obviamente manter hipótese nula para a relação especulada entre estas duas variáveis. Em outras palavras, não existe relação estatisticamente significativa entre o governo FHC e o sucesso legislativo da indústria, em relação ao governo Lula. Isso significa que se deve rejeitar a hipótese de que o governo de centro-esquerda tenha efetivamente criado limitações à aprovação da agenda do setor produtivo. Muito embora não se possa ignorar que o sentido da variação na odds é coerente com a hipótese formulada.

Tabela 6. O sucesso da indústria em diferentes governos — Reg. logística binária

Variáveis independentes	Coefficiente	P valor	odds
<i>Variáveis independentes</i>			
Lobby corporativo (fator 1)	0,573	0,053	1,773
Lobby pluralista/suporte parlamentar (fator 2)	0,142	0,390	1,153
Outros grupos	-0,002	0,757	0,998
Tramitação (ordinária)	0,896	0,016	2,451
<i>Variáveis de controle</i>			
Convertida em lei (mudança no <i>status quo</i>)	-2,467	0,002	0,085
Governo (FHC)	0,562	<u>0,169</u>	1,755
Constante	1,631	0,022	5,109
			N = 199
			Nagelkerke R Square = ,158
			Cox & Snell R Square = ,115

Variável dependente: sucesso legislativo da indústria.
Fonte: CNI/Legisdata e Câmara dos Deputados.

O gráfico 1 já apontava para tal resultado, ajudando a entender melhor o problema. Note-se que existe uma congruência praticamente uniforme em todo o período entre o sucesso legislativo da indústria e seu alinhamento com o Executivo. Como já foi afirmado anteriormente, a força do *lobby* está muito mais associada à sua capacidade de barrar iniciativas e conter a manifestação de múltiplos interesses no poder legislativo do que propriamente a aprovar proposições. A aprovação de proposições de interesse da indústria, como restou demonstrado, está fortemente associada às iniciativas do Executivo.

Assim, tudo leva a crer que o sucesso da indústria não está circunscrito ao seu alinhamento ideológico com o governo de plantão. Assim, embora o sucesso legislativo do setor produtivo tenha sido maior no período FHC, não se pode estabelecer uma relação causal estatisticamente válida entre governo FHC e sucesso da indústria. Como visto no modelo anterior, o protagonismo do *poder executivo* sim, esse tem capacidade explicativa, e não por se tratar de um governo alinhado ideologicamente com o setor produtivo, mas sobretudo porque o desenvolvimento econômico é um objetivo comum entre setor produtivo e governo. Assim, independentemente do viés ideológico, todos sabem que a participação e a sinergia entre setor produtivo e governo são fatores determinantes no desenvolvimento do país. E como um não acontece sem o outro, tudo indica que isso explica boa parte do sucesso permanente da agenda legislativa da indústria ao longo de todo o período estudado.

Conclusões

Este trabalho buscou testar a força do *lobby* na determinação dos resultados políticos na Câmara dos Deputados. Mais especificamente, foi mensurada a intervenção do setor produtivo por meio da CNI (*lobby* corporativo) e do seu suporte parlamentar (*lobby* pluralista) na aprovação da agenda legislativa da indústria. Os resultados apontam para uma influência condicional, tal como sustentada pela literatura especializada.

As análises mostram que a atividade de *lobby* é boa preditora dos resultados políticos, mas não exerce essa força indiscriminadamente. O *lobby* da indústria é mais efetivo no âmbito das comissões e faz

mais efeito sobretudo ao criar uma barreira à entrada de nova legislação. Nesse sentido, o *lobby* é mais efetivo na manutenção do *status quo* do que na conversão de suas demandas em nova legislação.

Quando se fala em nova legislação, ou seja, mudar o *status quo*, o sucesso do *lobby* é também efetivo, mas depende sobremaneira de seu alinhamento com o Poder Executivo. A aprovação de sua agenda depende do seu grau de congruência com o governo. Esse resultado confirma o que já está demonstrado na literatura nacional: que o principal ator com poder de agenda no sistema político brasileiro é o Poder Executivo. Contudo, como foi demonstrado que existe uma congruência bastante regular ao longo do período estudado entre os interesses do Executivo e os interesses do setor produtivo, a aprovação da agenda de interesse do setor produtivo é bastante significativa (63%), assim como é estável no tempo também.

Por fim, confirmando a tese de que o alinhamento do governo com o setor produtivo é bastante consistente em todo o período, o resultado mostra que o sucesso legislativo da indústria não foi significativamente alterado com a mudança da matriz ideológica do governo em 2003. A mudança de governo alterou apenas levemente o sucesso da indústria, e esta limitação esteve circunscrita ao período que compreendeu a transição. No geral, o sucesso legislativo da indústria durante o período 1996-2010 não esteve circunscrito ao seu alinhamento ideológico com o governante de plantão. Embora o sucesso legislativo do setor produtivo tenha sido maior no período FHC, como já demonstrado, não se pode estabelecer uma relação determinística entre a matriz ideológica do governo e o sucesso da indústria. Como visto no modelo sugerido, o alinhamento com o *Poder Executivo* (independentemente do titular do governo de plantão) sim, esse é um fator que tem forte capacidade explicativa.

Por fim, talvez a conclusão mais importante seja o fato de que o desenvolvimento econômico é, para todos os governos, um objetivo a ser perseguido e, regra geral, compartilhado com o setor produtivo. Sabe-se, no limite, que para a consecução do desenvolvimento econômico se faz necessária a efetiva participação dos dois atores. E essa sinergia, embora não se tenha dado sempre de forma totalmente pacífica, foi a regra em todo o período estudado.

Referências

- ALMOND, Gabriel A. 1958. Research note: a comparative study of interest groups and the political process. *American Political Science Review* 52(3): 270-282.
- ALMOND, Gabriel A., et al. 2007. *Comparative politics today: a theoretical framework*. Pearson/Longman.
- ARAGÃO, José M. 1994. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. São Paulo: Maltese.
- BACHRACH, Peter., e BARATZ, Morton S. 1963. "Decisions and nondecisions: an analytical framework". *American Political Science Review*, 57(3): 632-642.
- BAUMGARTNER, Frank R., e LEECH, Beth L. 1988. *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. New Jersey: Princeton University Press.

- BECKER, Gary. 1983. *A theory of competition among pressure groups for political influence*. *The Quarterly Journal of Economic* 98(3): 371-400.
- CNI. Confederação Nacional da Indústria. 2009a. *Mecanismos de consulta CNI*. Brasília, DF.
- _____. 2009b. *Índices de satisfação das empresas com o sistema indústria*. Brasília, DF.
- _____. 2009c. *Relatório anual 2008*. Brasília, DF.
- _____. 2010. *Agenda Legislativa da Indústria 2010*. Brasília, DF.
- DINIZ, Eli., BOSCHI, Renato. 1999. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. *Locus Revista Histórica* 5(1): 7-32.
- _____. 1993. Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 23: 101-119.
- _____. 2004. *Empresários, Interesses e Mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte : Editora UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ.
- DINIZ, Eli., BOSCHI, Renato., SANTOS, Fabiano. 1993. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson B. 2009. *O elo corporativo? Grupos de Interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral*. Dissertação (mestrado) — Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FOWLER, Linda L., SHAIKO, Ronald G. 1987. The grassroots connection: environmental activists and Senate roll calls. *American Journal of Political Science* 31(2): 484-510.
- GROSSMAN, Gene M. HELPMAN, Elhanan. 1996. Electoral competition and special interest politics. *The Review of Economic Studies* 63(2): 265-286.
- _____. 2001. *Special interest politics*. Cambridge, ME: MIT Press.
- _____. 2002. *Interest groups and trade policy*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- MANCUSO, Wagner P. 2007a. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp; Humanitas Editorial.
- _____. 2007b. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política* 28:131-146.
- MCFARLAND, Andrew. 1992. Interest groups and the policymaking process: sources of countervailing power in America. In: PETRACCA, Mark (Org.). *The politics of interests: interest groups transformed*. Boulder: Westview Press.
- MAYHEW, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press
- MITCHELL, William., MUNGER, Michael. 1991 Economic models of interest groups: an introductory survey. *American Journal of Political Science* 35(2): 512-546.
- MORTON, Rebecca., CAMERON, Charles. 1992. Elections and the theory of campaign contributions: a survey and critical analysis. *Economics and Politics* 4(1): 79-108.
- OLSON, Mancur. 1999. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp.
- PETRACCA, Mark (Org.). 1992. *The politics of interests: interest groups transformed*. Boulder: Westview Press.
- POTTERS, Jan., SLOOF, Randolf. 1996. Interest groups: a survey of empirical models that try to assess their influence. *European Journal of Political Economy* 12: 403-442.
- SANTOS, Manoel L. 2011. *O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. Tese (doutorado) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- SCHLOZMAN, Kay L., Tierney, John T. 1986. *Organized interests and American Democracy*. New York: Harper & Row.
- SILVA JR., José A. 2008. *As sementes da discórdia*. Regras e exceções da indisciplina partidária. Dissertação (mestrado) — Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- SMITH, Richard A. 1984. Advocacy, interpretation, influence in the U.S. Congress. *The American Political Science review* 78(1): 44-63.
- _____. 1995. Interest group influence in the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 20(1): 89-139.
- THOMAS, Clive S. (Ed.). 2004. *Research guide to U.S. and international interest groups*. Westpost, CT: Praeger Publishers.
- TULLOCK, Gordon. 1993. *Rent seeking*. Londres: Edward Elgar Publishing Limited.

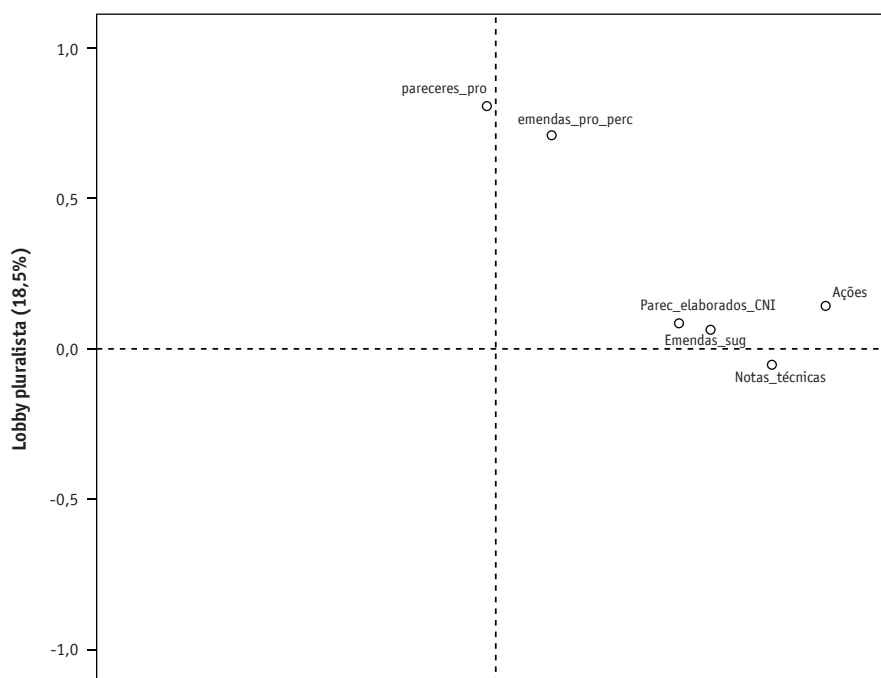
Anexo 1

Análise fatorial das variáveis *lobby* no processo decisório (2 dimensões)

A análise fatorial mostra que existe uma convergência entre as múltiplas atividades de *lobby* desenvolvidas no Congresso Nacional. As duas principais dimensões extraídas explicam 54,4% da variação (tabela abaixo).

Componentes	Initial Eigenvalues			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2,149	35,812	35,812	2,077	34,623	34,623
2	1,116	18,593	54,405	1,187	19,782	54,405
3	,963	16,055	70,460			
4	,867	14,451	84,912			
5	,728	12,133	97,045			
6	,177	2,955	100,000			

O gráfico abaixo plota as dimensões que dão conta do caráter dual das atividades de *lobby* e de sua importância no contexto da influência. Os agrupamentos em *clusters* bem definidos parecem bastante coerentes com o significado das variáveis agregadas em cada uma das duas dimensões.



FATOR 1: O lobby corporativo da CNI — A primeira e mais importante dimensão do *lobby* está formada por atividades realizadas pela CNI. Aqui estão consideradas quatro atividades: ações, pareceres elaborados, emendas sugeridas e notas técnicas. As *ações* realizadas pelos representantes da CNI no Parlamento representam os contatos com parlamentares, a participação dos técnicos da CNI em reuniões, participação em audiências públicas, entre outras. Essas ações estão relacionadas a cada proposição legislativa. *Notas técnicas* emitidas pela CNI sobre as proposições legislativas de seu interesse são pequenos relatórios que explicitam a posição da CNI em relação à proposição, assim como os fundamentos de sua posição. As *emendas sugeridas* aos deputados são fruto da convergência de opiniões entre a CNI e o parlamentar que a apresenta. Essas emendas elaboradas pelos parlamentares em geral consideram sugestões dadas pela CNI, que mantém interlocução permanente com esse deputado. Por fim, o número de *pareceres elaborados* são os documentos de natureza jurídica ou técnica mais especializada que balizam as opiniões da própria CNI em relação aos impactos de uma determinada proposição para o setor. É com base nesses pareceres que a CNI se posiciona (convergente ou contrariamente) sobre uma determinada proposição. Todas juntas, essas atividades retratam qual o peso que uma determinada proposição tem para o setor.

Esse conjunto de atividades de *lobby* realizado pela CNI explica 35,8% da variação de toda a atividade de *lobby* contabilizada em torno de uma proposição.

FATOR 2: O *lobby pluralista* — A segunda dimensão que emerge da análise fatorial diz respeito às atividades de *lobby* que não necessariamente estão efetivamente concentradas nas ações da CNI, muito embora se espere que delas sejam diretamente derivadas. Aqui a mensuração se dá por meio de duas variáveis: *emendas apresentadas* por deputados ligados à indústria e *pareceres, votos em separado e redação final* oferecidos por deputados ligados à indústria. Esta dimensão mensura com certo grau de confiança o suporte legislativo com o qual o grupo conta no Parlamento.

NOTA: Os componentes da matriz e suas contribuições para a formação dos fatores estão na tabela abaixo.

Variáveis	Componentes na matriz rotacionada ^a	
	1	2
Ações realizadas	,918	,143
Notas técnicas emitidas	,769	-,053
Emendas sugeridas	,598	,063
Pareceres elaborados pela CNI	,510	,085
Pareceres — pró-indústria	-,025	,806
(%) de emendas pró-indústria	,156	,709

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 3 iterations.

Notas

- 1 A *Agenda legislativa da indústria* em 2010 estava na sua 15ª edição, e se trata de um instrumento fundamental para o diálogo sistemático da indústria com o Congresso Nacional e a sociedade civil. O documento lista proposições vitais para garantir competitividade ao parque produtivo nacional e consolidar um ambiente regulatório favorável aos negócios (CNI, 2010).
- 2 A principal “bandeira” do empresariado brasileiro nos últimos anos pode ser resumida num conjunto de propostas cujo firme propósito é reduzir o Custo Brasil. Esse conjunto de propostas é visto como o caminho para a superação dos entraves à produção que impedem que o empresariado brasileiro seja mais competitivo, tanto no nível internacional como no mercado interno. Diante da nova realidade econômica desenhada pelas reformas econômicas dos anos 1990, a CNI agiu como um importante empreendedor político, reunindo as lideranças do setor em torno de uma agenda compartilhada e com alto grau de consenso entre os empresários.
- 3 Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões. § 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que: I — não estiver devidamente formalizada e em termos; II — versar sobre matéria: a) alheia à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucional; c) antirregimental. § 2º Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o Autor da proposição recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite. (Parágrafo com redação adaptada à Resolução no 20, de 2004).
- 4 No contexto da *Agenda legislativa da indústria*, a ferramenta que mais chama a atenção pela sua eficiência e pela sua modernidade é o Legisdata, “o Sistema Legisdata Web tem como objetivo possibilitar o conhecimento e acompanhamento das proposições legislativas de interesse da indústria apresentadas no Congresso Nacional. Este acompanhamento é realizado através do registro da evolução destas proposições, das ocorrências relativas às mesmas e do posicionamento da CNI. Este sistema ainda permite plena interação dos associados, que podem registrar seu posicionamento e sugestão para cada proposição em cada etapa de sua tramitação. Para alimentar esse sistema, a CNI mantém uma equipe de especialistas acompanhando diaria-

mente as atividades do Congresso Nacional, sendo assim, sempre que uma proposição é apresentada ou tem sua tramitação alterada, ela é atualizada no Sistema” (CNI, 2009a).

- 5 Segue-se aqui a mesma estratégia utilizada por Mancuso (2007a), que assim justifica a decisão de não incluir proposições em tramitação na análise. “A opção por não focalizar as proposições em tramitação pode parecer discutível. A ausência de decisão final sobre uma proposição legislativa poderia ser concebida como um indicador de sucesso ou insucesso para o interesse organizado. Por um lado, o adiamento da decisão final indicaria sucesso à medida que evitasse a realização de perdas previsíveis com o acatamento da proposta repudiada, ou permitisse tempo hábil para a ação política com o objetivo de tornar a proposta aceitável ou, ao menos, minimizar as perdas. Por outro lado, o adiamento da decisão final indicaria insucesso à medida que obstasse a concretização de ganhos possíveis com a adoção de uma proposta favorável. A plausibilidade desta interpretação é admissível, mas a classificação de propostas em tramitação como sucessos ou insucessos da indústria é excessivamente instável, dado o caráter dinâmico do processo político.” (Mancuso, 2007).
- 6 Evita-se aqui a reprodução na íntegra da formalização do método. O leitor mais interessado pode ver o detalhamento em Mancuso (2007a): *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Anexo II — Critérios para classificar o sucesso legislativo da indústria.
- 7 A diferença no número de proposições incluídas na análise, de 486 constantes na tabela 1 para 481 que constam na tabela 2, se deve ao fato de que aqui foram suprimidas as proposições devolvidas (1) e os vetos (4).
- 8 Esse é precisamente o motivo pelo qual é importante estudar não apenas o Plenário, mas o processo legislativo que o antecede, pois é nele que parte substantiva das proposições tem seu destino definido.
- 9 Evidências sobre o impacto reduzido do *lobby* nas votações nominais em Plenário podem ser vistas em SANTOS (2011). Uma das conclusões mais significativas do trabalho indica que o sucesso da indústria se dá sobretudo nas proposições nas quais ela está alinhada com o Executivo. Esse resultado é compatível com a literatura que sugere que os poderes de agenda do presidente lhe conferem uma vantagem significativa no processo decisório que envolve Executivo e Legislativo.
- 10 Figueiredo e Limongi (2001) demonstraram como funciona o controle do Executivo sobre o processo legislativo. O principal mecanismo apontado pelos autores é o requerimento de urgência, forçando a não apreciação das matérias por parte das comissões e levando-as ao Plenário, onde exerce influência sobre a maioria parlamentar por meio da disciplina partidária controlada pelos líderes nas votações nominais.
- 11 Schlozman e Tierney (1986) afirmam que o sucesso dos *lobby* é mais efetivo quando a *issue* é “blindada” (protegida) da opinião pública ou do escrutínio da mídia e não desperta convicções morais muito profundas, linhas de clivagem no partido ou demandas pluralísticas da *constituency*. Fowler e Shaiko (1987) e Schlozman e Tierney (1986) sustentam que o *lobby* é mais efetivo quando não existe oposição e preferivelmente sem suporte ativo do público, de outros interesses organizados e de agentes públicos.
- 12 O termo vem da literatura norte-americana que assume que a reivindicação de crédito (*credit claiming*) é a chave para converter as ações de alocação de recursos do estado em benefício eleitoral. Mais notadamente, a reivindicação de crédito está no centro das análises de Mayhew (1974) sobre os incentivos dos membros do Parlamento para buscar benefícios particularizados para os seus eleitores. Com o objetivo claro de aumentar suas chances de reeleição “reivindicar o crédito da ação é muito importante para os congressistas, com a consequência de que grande parte da vida do Congresso é uma busca incessante de oportunidades de políticas alocativas do tipo *pork barrel*” (Mayhew, 1974:53). No entanto, dada a controvérsia em torno dos últimos anos, não é totalmente claro que os operadores da política terão sempre direito de crédito em geral e em todo o seu distrito, e sim apenas em alguns casos.
- 13 Há um forte componente indutivo na forma de operacionalização da variável *lobby* construída em duas dimensões. Isso se deu por dois motivos. O primeiro é porque as atividades de *lobby* da CNI são múltiplas e, portanto, encerram um alto grau de associação (covariância), o que inviabilizaria sua utilização no modelo em variáveis isoladamente. Em segundo lugar, porque na análise fatorial foram incluídos dados que não são de ações originadas na CNI. Esses dados, relativos ao processo legislativo, são na verdade resultado de ações atomizadas tanto de parlamentares quanto de outras organizações interessadas no tema. Da combinação desses dados, portanto, surgiram da análise fatorial duas dimensões que agrupam diferentes atividades de *lobby* e que estão explicadas em detalhes estatísticos no anexo 1.
- 14 A CNI disponibilizou inteiramente seu banco de dados do Legisdata para esta análise. Esse gesto, pouco comum nas instituições brasileiras, é uma demonstração inequívoca de transparência que revela a concepção de *lobby* que permeia as atividades da CNI. O *lobby* é entendido pela CNI, em vários de seus documentos públicos, como uma atividade legítima, típica da democracia representativa e que, portanto, não deve encerrar

nenhum outro tipo de prática além do esforço orientado à troca de informações na tentativa de influenciar resultados políticos.

- 15 O critério para considerar um deputado “ligado à indústria” é o *background* do parlamentar. Ou seja, a atividade econômica principal declarada pelo próprio parlamentar. Importante registrar aqui os agradecimentos ao Necon/Iuperj. Em particular aos professores Fabiano Santos e Renato Boschi, pela disponibilização dos dados relativos às carreiras parlamentares no Brasil. Não há exagero em afirmar que essa contribuição foi decisiva para que o modelo pudesse ser operacionalizado.
- 16 O número de proposições aqui analisado é de 226, bastante inferior, portanto, às 486 proposições constantes da análise descritiva anterior. Essa diferença se dá porque não dispomos dos dados das ações de lobby para estas proposições. Não foram encontrados registros de ações *de lobby sobre as demais proposições no Legisdata*.
- 17 A taxa de convergência é calculada de forma simples, ela nada mais é do que a proporção de matérias nas quais o setor produtivo se posiciona convergente com a proposição apresentada pelo Executivo.
- 18 No que se refere ao gráfico 2, seria possível fazer referência a quatro períodos e não apenas a três. Isto porque no governo FHC há dois períodos distintos: 1996-97 e 1998-2002. Não se trata apenas de perceber que no primeiro estamos acima da média e no segundo sempre abaixo, mas também de notar que no primeiro as duas curvas apresentam o mesmo traçado, enquanto no segundo isso não acontece. Já no governo Lula é interessante notar que no ano de 2003 a taxa de sucesso cai bem menos do que a taxa de convergência. Posteriormente, os traçados coincidem de forma evidente. De fato, existe a associação, mas também existem diferenças entre os períodos. Graficamente a congruência entre sucesso e alinhamento se dá, de forma evidente, entre 1996 e 1998 e posteriormente entre 2004 e 2010. Mas entre 1998 e 2004 isso não é tão evidente assim. Contudo, para aferir a significância estatística e a relevância destes períodos a ponto de diferenciá-los, é preciso recorrer a um modelo de séries temporais, o que não está entre os objetivos do estudo, visto que o foco aqui é a comparação entre dois governos e não a determinação de variações empíricas na série histórica como um todo.