

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**A PERCEPÇÃO DOS PARLAMENTARES SOBRE OS PRINCIPAIS  
INSTRUMENTOS DE *LOBBYING* PARA A ATUAÇÃO DA INDÚSTRIA MINERAL  
E A IMPORTÂNCIA DO USO DE EVIDÊNCIAS NO CONGRESSO NACIONAL**

**RENATA SANTANA DE OLIVEIRA**

**BRASÍLIA/DF  
JANEIRO/2025**

**RENATA SANTANA DE OLIVEIRA**

**A PERCEPÇÃO DOS PARLAMENTARES SOBRE OS PRINCIPAIS  
INSTRUMENTOS DE *LOBBYING* PARA A ATUAÇÃO DA INDÚSTRIA MINERAL  
E A IMPORTÂNCIA DO USO DE EVIDÊNCIAS NO CONGRESSO NACIONAL**

Dissertação para o Mestrado Profissional em  
Administração Pública, do Instituto Brasileiro de  
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP),  
Orientador Professor Doutor Pedro Lucas de Moura  
Palotti.

**BRASÍLIA/DF**

**JANEIRO/2025**

RENATA SANTANA DE OLIVEIRA

**A PERCEÇÃO DOS PARLAMENTARES SOBRE OS PRINCIPAIS  
INSTRUMENTOS DE *LOBBYING* PARA A ATUAÇÃO DA INDÚSTRIA MINERAL  
E A IMPORTÂNCIA DO USO DE EVIDÊNCIAS NO CONGRESSO NACIONAL**

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti  
Orientador

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

---

Prof. Dr. Alex dos Santos Macedo

## DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação à minha família. Para meus pais: Alzita Santana de Oliveira e Gilberto Dias de Oliveira (*in memoriam*), que sempre se dedicaram para que eu e meus irmãos pudéssemos evoluir nesta jornada da vida. Aos meus irmãos Thomas e Roberta, minha sobrinha Manuela e minha tia Tereza, que sempre me acompanharam com todo carinho.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e meus antepassados por toda a proteção, orientação e força.

Aos meus pais que sempre me incentivaram, educaram e fizeram o possível e impossível por mim e pelos meus irmãos e continuam nos ajudando tanto no mundo terreno quanto no mundo espiritual.

Aos meus irmãos e minha sobrinha que sempre me acompanham e por todo o apoio e paciência.

À minha tia Tereza, que sempre incentivou e apoiou meus estudos.

Ao meu orientador, Professor Dr. Pedro Palotti que aceitou compartilhar sua sabedoria e com muita paciência me orientou nesta jornada.

Ao professor Dr. Alex Macedo e à Professora Dr. Suely M. V. G. de Araújo que aceitaram compartilhar seus conhecimentos comigo durante a banca e em outros momentos do mestrado e da minha carreira profissional.

Ao professor Dr. Alessandro Freire que compôs a minha banca de qualificação pelos conselhos fundamentais.

Aos meus colegas de mestrado que fizeram o curso ser leve e acompanharam nos grupos de trabalho e nas experiências internacionais.

Aos professores doutores do mestrado e equipe do IDP que fizeram tudo possível para que pudéssemos adquirir o melhor do conhecimento científico.

Ao meu amigo, Rinaldo Mancin, e minhas amigas do IBRAM que colaboraram para que eu pudesse concluir o mestrado.

Ao Conselho e amigos que sempre me incentivam.

À OCB e aos meus amigos da instituição, que me incentivaram e oportunizaram que eu iniciasse o curso de mestrado.

Aos deputados da diretoria da FPMIN que contribuíram com esta pesquisa e aos pesquisadores auxiliares Thiago Vizioli e Vinícius Soares, que colaboraram com a coleta de dados.

## CITAÇÃO

“Irmão,  
não importa a tua idade,  
idealiza um grande sonho,  
tão grandioso quanto o céu.  
O teu sonho transcenderá o teu corpo,  
subirá, crescerá e se expandirá além;  
com resplendor, preencherá o Universo  
e se transformará em asas misteriosas  
que te levarão a um mundo bem mais alto.  
Nas asas do sonho,  
os jovens avançam  
e os velhos se renovam.”

*Masaharu Taniguchi*

## RESUMO

O objetivo deste estudo foi identificar, a partir da percepção dos parlamentares, quais instrumentos de *lobbying* são mais eficazes para os profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) da indústria mineral realizarem a defesa do setor no Congresso Nacional, além de compreender a importância do uso de evidências para o convencimento e a tomada de decisão legislativa. Para tanto foi realizada uma revisão teórica sobre o conceito e finalidade do *lobbying*; sobre os aspectos legais e o estado da arte da regulamentação da profissão de Relações Institucionais e Governamentais no Brasil. O estudo também abordou os aspectos da influência do *lobbying*, além dos principais instrumentos de atuação no Congresso que são amparados por embasamento técnico e científico com uso de evidências. Adicionalmente foram apresentadas as principais funções do Poder Legislativo e os aspectos que estão transformando o poder do Congresso Nacional em relação ao Poder Executivo. A metodologia adotada pela pesquisa exploratória foi a de análise documental acerca dos principais grupos que representam o *lobbying* da indústria mineral no Congresso Nacional. Adicionalmente, foi realizada análise da tipologia da Frente Parlamentar Sustentável. Para tratar dos instrumentos de *lobbying* foi realizada pesquisa qualitativa baseada em entrevista semiestruturada com integrantes da diretoria da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável, que são os principais *stakeholders* da indústria mineral no Congresso Nacional. Os resultados da pesquisa mostram que esses parlamentares apontaram o embasamento técnico baseado em evidências empíricas como o principal instrumento para a defesa do setor mineral, pois há um consenso de que a mineração é um setor complexo de difícil entendimento tanto pelo parlamento quanto pela opinião pública. Os parlamentares também apontaram a comunicação com a sociedade, subsidiada pelo embasamento técnico, como outro instrumento de *lobbying* fundamental para a defesa do setor no Congresso Nacional para melhorar a opinião pública sobre a indústria mineral e garantir segurança ao parlamentar ao trabalhar com a pauta. Esses dois instrumentos e a legislação mineral vigente foram apontados pelos parlamentares como as táticas já utilizadas pela indústria mineral, porém ainda de forma tímida. Dessa maneira, esta pesquisa faz orientações para a melhoria da utilização dos instrumentos de *lobbying* pela indústria mineral.

Palavras chave: Lobbying; Mineração; Congresso Nacional; Frente Parlamentar da Mineração Sustentável; Instrumentos de lobbying; Relações Governamentais.

## ABSTRACT

The objective of this study was to identify, based on the perception of parliamentarians, which lobbying tools are most effective for professionals in Institutional and Government Relations (IGR) within the mineral industry to advocate for the sector in the National Congress. Additionally, the study sought to understand the importance of using empirical evidence to persuade and support legislative decision-making. To achieve this, a theoretical review was conducted on the concept and purpose of lobbying, the legal aspects, and the state of the art regarding the regulation of the Institutional and Government Relations profession in Brazil. The study also explored the influence of lobbying and the main tools used in Congress that are supported by technical and scientific evidence with the use of empirical data. Furthermore, the key functions of the Legislative Branch were presented, along with the aspects transforming the National Congress's power in relation to the Executive Branch. The methodology adopted in this exploratory research involved documentary analysis of the main groups representing lobbying efforts for the mineral industry in the National Congress. Additionally, an analysis was conducted on the typology of the Sustainable Parliamentary Front. To examine lobbying tools, a qualitative study was performed, based on semi-structured interviews with members of the Sustainable Mining Parliamentary Front, who are the primary stakeholders for the mineral industry in the National Congress. The research results indicate that these parliamentarians highlighted evidence-based technical grounding as the main tool for advocating for the mineral sector, emphasizing a consensus that mining is a complex sector that is difficult for both parliament and the public to fully understand. The parliamentarians also pointed out that communication with society, supported by technical grounding, is another fundamental lobbying tool for advocating for the sector in the National Congress, aiming to improve public opinion about the mineral industry and provide lawmakers with the confidence to work on the agenda. These two tools, along with existing mineral legislation, were identified by the parliamentarians as tactics already used by the mineral industry but still in a limited capacity. Thus, this research offers recommendations for improving the use of lobbying tools by the mineral industry.

**Keywords:** Lobbying; Mining; National Congress; Sustainable Mining Parliamentary Front; Lobbying tools; Government Relations.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPM - Associação Brasileira de Pesquisa Mineral

ABAL - Associação Brasileira do Alumínio

ABM - Associação Brasileira de Metalurgia, Materiais e Mineração

ABIROCHAS - Associação Brasileira da Indústria de Rochas Ornamentais

ABRAMP - Associação Brasileira dos Metais Preciosos

ABREMI - Associação Brasileira de Engenheiros de Mineração

ABRIG - Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais

ACF - *Advocacy Coalition Framework*

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADIMB - Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira

AIL - Análise de Impacto Legislativo

AIR - Análise de Impacto Regulatório

ANFACER - Associação Nacional dos Fabricantes de Cerâmica para Revestimentos, Louças Sanitárias e Congêneres

ANEPAC - Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados para Construção

ANICER - Associação Nacional da Indústria Cerâmica

ANM - Agência Nacional da Mineração

ANORO - Associação Nacional do Ouro

ASPACER - Associação Paulista das Cerâmicas de Revestimento

CBS - Contribuição Social sobre Bens e Serviços

CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CEO - *Chief Executive Officer*

CETEM - Centro de Tecnologia Mineral

CFEM - Compensação Financeira pela Exploração Mineral

CNI - Confederação Nacional da Indústria

COMIN - Conselho Temático de Mineração

CTFC - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor

FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária

FEBRAGEO - Federação Brasileira de Geólogos

FPMIN - Frente Parlamentar da Mineração Sustentável

IABR - Instituto Aço Brasil

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração

IBS - Imposto sobre Bens e Serviços

IEA - *International Energy Agency*

IRELGOV - Instituto de Relações Governamentais

IS – Imposto Seletivo

LOA - Lei Orçamentária Anual

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MG - Minas Gerais

MME - Ministério de Minas e Energia

MPV - Medidas Provisórias

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG - Organização Não Governamental

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PL - Projeto de Lei

PLP - Projeto de Lei Complementar

PLS - Projeto de Lei do Senado

PNMCE - Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos

PROFERT - Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RIG - Relações Institucionais e Governamentais

RP-9 - Emendas de Relator-Geral do Orçamento da União

SGB - Serviço Geológico Brasileiro

Sindirochas - Sindicato da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcários do Espírito Santo

SNIC - Sindicato Nacional da Indústria do Cimento

STF - Supremo Tribunal Federal

WWF – *World Wide Fund For Nature*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Processo de informações e decisões em políticas públicas	36
Figura 2 - Análise de Impacto Legislativo	39
Figura 3 - Tipologia da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável	62
Figura 4 - Orientação de melhorias e oportunidades da indústria mineral	68
Figura 5 - Instrumentos considerados mais importantes	70

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Instrumentos de <i>lobbying</i>	40
Quadro 2 - Principais projetos e posicionamentos da FPMIN	60
Quadro 3 - Respostas em relação à influência da indústria mineral	66
Quadro 4 - Instrumentos considerados mais importantes pelos parlamentares	72
Quadro 5 - Instrumentos de <i>lobbying</i> mais utilizados pelo setor mineral	74
Quadro 6 - Orientações sobre a utilização de instrumentos de <i>lobbying</i>	77
Quadro 7 - A importância do uso de evidências	79

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Instrumentos mais utilizados pela indústria mineral

73

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
1.1. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	21
1.2. ENUNCIÇÃO DOS OBJETIVOS	21
1.2.1. <b>Objetivo geral</b>	21
1.2.2. <b>Objetivos específicos</b>	21
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>24</b>
2.1. CONCEITO E FINALIDADE DA ATUAÇÃO DE RIG	24
2.2. BASE LEGAL DA ATUAÇÃO DE RIG E DEMOCRACIA	26
2.3. ESTADO DA ARTE DA REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBYING</i> NO BRASIL	28
2.4. TIPOS DE ATUAÇÃO DOS <i>LOBBIES</i>	32
2.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE INFLUÊNCIA EM RIG	33
2.6. IMPORTÂNCIA DO USO DE EVIDÊNCIAS EM RIG	35
2.7. INSTRUMENTOS DE DEFESA DE INTERESSES NO CONGRESSO NACIONAL	39
2.8. O CONGRESSO NACIONAL COMO ARENA DE ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE RIG	42
2.8.1. <b>Poder Legislativo e atribuições</b>	42
2.8.2. <b>Dinâmica da crescente relevância do Congresso Nacional</b>	43
<b>3. METODOLOGIA</b>	<b>47</b>
3.1. DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA	47
3.2. DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA	48
<b>4. ANÁLISE DOCUMENTAL</b>	<b>52</b>
4.1. A INDÚSTRIA MINERAL NO BRASIL	52
4.2. GRUPOS DE INTERESSE E ATORES QUE COMPÕEM A REPRESENTAÇÃO SETORIAL DA INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL	53
4.3. A FRENTE PARLAMENTAR DA MINERAÇÃO SUSTENTÁVEL - FPMIN	59
<b>5. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E RESULTADOS</b>	<b>65</b>
5.1. PERCEPÇÃO DOS PARLAMENTARES SOBRE A INFLUÊNCIA DO <i>LOBBYING</i> DA INDÚSTRIA MINERAL	65
5.2. PERCEPÇÃO DOS PARLAMENTARES SOBRE OS INSTRUMENTOS DE <i>LOBBYING</i> CONSIDERADOS MAIS IMPORTANTES PARA A TOMADA DE DECISÕES E OS MAIS UTILIZADOS PELA INDÚSTRIA MINERAL	68

5.3. PERCEPÇÃO DOS PARLAMENTARES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA UTILIZAÇÃO DE DADOS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA A PRODUÇÃO DE NOTAS TÉCNICAS E ESTUDO	78
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>82</b>
<b>7. REFERÊNCIAS</b>	<b>89</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>101</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O *lobbying* é considerado como a atividade de defesa de interesses junto a tomadores de decisões para influenciar políticas públicas e a atividade pode ser observada em países com regimes democráticos, onde a sociedade participa dos debates com legitimidade (Mancuso; Gozetto, 2012; Santos *et al.*, 2019).

Diferentemente de países como Estados Unidos, Austrália e Alemanha, no Brasil a atividade ainda não é regulamentada. Ainda assim, a Constituição Brasileira de 1988 e a Reforma Administrativa de 1995 permitiram que grupos de interesses sejam representados de forma organizada por associações e sindicatos, tenham direito a peticionar o poder público e participar dos debates de políticas públicas (Chaimovich, 2019; Nogueira, 2022; Carvalho, 2016).

Em uma complexa rede de interesses, os grupos de pressão, empresas, sindicatos, ONGs, associações, atuam para defender seus pleitos junto aos Três Poderes e são reconhecidos por estes como legítimos representantes de determinados segmentos e fontes de informação (Oliveira, 2005; Victor, 2007). Apesar de possuir um viés negativo, associado a práticas obscuras ou de corrupção, é importante ressaltar que o *lobbying* feito de forma técnica atua dentro da legalidade e da ética (Farhat, 2007; Graziano, 1999).

Atividades de *lobby* e influência desempenham um papel central na formação de políticas públicas e são atos legítimos de participação política. *Lobby* e influência, quando realizados no contexto de uma estrutura legal que prioriza integridade, transparência e equidade, podem trazer a expertise e os insights para a formulação de políticas que permitem melhores políticas (OCDE, 2025).

Uma das vertentes das pesquisas sobre o *lobbying* se dedicam a estudar as estratégias, táticas, instrumentos e métodos utilizados pelos lobistas para influenciar as decisões, as quais são escolhidas pelos lobistas de acordo com suas capacidades, receitas, tipo de informação que se pretende passar e impacto das políticas nos negócios (Victor, 2007; Wright, 1996; Hojnacki; Kimball, 1999).

Santos *et al.* (2019) consideram que o conhecimento sobre as táticas de *lobbying* tem avançado, mas ainda não são suficientes para a interpretação da lógica de atuação dos lobistas no âmbito legislativo. Assim, Santos *et al.* (2029) inspirados em Baumgartner *et al.* (2009) se

dedicaram a realizar estudos de *survey* com lobistas para melhorar o esclarecimento sobre o tema.

A relevância do conhecimento acerca dos atuais métodos de *lobbying* também é observado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na busca de transparência. A OCDE considera que “os métodos de *lobbying* e influência e as pressões criadas estão mudando e agora incluem campanhas de comunicação para moldar debates, financiamento ou colaboração com pesquisadores, institutos de políticas e *grassroots*”.

Há que considerar ainda que parte da literatura nacional, como Graziano (1999), considera o financiamento de campanhas eleitorais como um dos fatores de atividade do *lobbying*. Mancuso e Gozetto (2012) consideram que os Três Poderes são alvos dos *lobbies* e que um dos momentos da atuação dos lobistas é o da escolha de decisores, quando durante as eleições os lobistas poderiam contribuir para o financiamento de campanhas de candidatos favoráveis a determinada empresa. Todavia, a doação eleitoral por pessoas jurídicas foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650 Distrito Federal, de 17 de setembro de 2015.

Os autores Araújo e Speck (2019), em estudo sobre o financiamento eleitoral das empresas e setores produtivos nas eleições de 2014, observaram que a indústria extrativa, quando comparada a outros setores, em termos de volume foi a maior doadora eleitoral para os cargos de deputado federal, ainda que fosse relativamente a menor doadora em termos de volume total de doações. Da mesma forma, Milanez *et al.* (2019) citam o financiamento eleitoral em Minas Gerais (cabe observar que em 2014 o financiamento de campanhas eleitorais era lícito) ao mesmo tempo que apontam que “o estudo sistemático sobre o *lobby* do setor mineral no Brasil ainda carece de aprofundamentos, particularmente por suas dificuldades metodológicas” (Milanez *et al.*, 2022, p. 399).

Considerando-se a importância de estudos sobre os atuais métodos utilizados para influenciar legisladores, esta pesquisa visa preencher a lacuna de uma abordagem sobre um novo aspecto que é o da percepção dos próprios legisladores acerca dos principais instrumentos para *lobbying* na influência de suas decisões e, ainda, sobre os atuais instrumentos de *lobbying* utilizados pelos representantes de interesses, com foco na indústria extrativa mineral, para a qual ainda há uma escassez de estudos que não envolvam o financiamento eleitoral. Para fins desta pesquisa, as táticas de *lobbying* para fazer a

informação chegar ao parlamentar na tentativa de influenciá-los foram chamadas de instrumentos.

Pelo fato do *lobbying* ser identificado por autores como fonte de informação, expertise e *insights* para políticas públicas (Kingdom, 2011; Victor, 2007; Oliveira, 2005; OCDE) esta pesquisa também busca entender a percepção dos parlamentares se uso de evidências em posicionamentos e notas técnicas apresentadas pela indústria extrativa mineral importam e, ainda, a percepção desses parlamentares acerca da influência do *lobbying* da indústria mineral no Congresso Nacional.

A fim de viabilizar a pesquisa e o acesso aos parlamentares, também optou-se pela metodologia da entrevista semiestruturada com parlamentares integrantes da diretoria da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável, lançada em 2023. De acordo com pesquisa realizada com lobistas por Santos *et al.* (2019), os parlamentares mais procurados por esses foram os que possuem convergência com suas pautas.

A análise restrita aos instrumentos de *lobbying* da indústria extrativa mineral no Congresso Nacional, se justifica por ser esta uma atividade de interesse público e porque a indústria mineral está no cerne de questões estratégicas dos debates mundiais sobre a urgência climática, sendo os minerais críticos os insumos para a transição energética (Brasil, 1988; IEA, 2024).

A atividade mineral está no país desde o Brasil colônia e foi expandida no século XVIII com o “ciclo do ouro”; hoje a mineração está presente em todos os Estados, a produção aumentou para 92 tipologias minerais, que geram *royalties* que alcançam 2.776 municípios brasileiros que são impactos de alguma forma pelas mineradoras (IBRAM, 2024; ANM, 2024; Araújo; Fernandes, 2016).

O tema também é relevante para a Administração Pública, pois o artigo 20 da Constituição Federal de 1988 definiu que os recursos minerais pertencem à União e, sendo assim, são explorados por meio de concessão do governo federal, com o devido pagamento da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) por parte das empresas (Brasil, 1988).

De acordo com o *International Council on Mining and Metals* (ICMM, 2025), os minerais “estão em quase todas as faces das nossas vidas, desde as construções até as inovações tecnológicas”. O ICMM (2025) ressalta que “se reciclássemos todos os minerais e

metais disponíveis para isso hoje no mundo, teríamos apenas uma pequena porcentagem de metais e minerais necessários à sociedade”. A entidade destaca ainda que o equilíbrio da mineração e de qualquer atividade humana está no desenvolvimento sustentável, por meio de uma contribuição positiva para as pessoas e meio ambiente.

O termo “desenvolvimento sustentável”, surgiu formalmente em 1987 do relatório advindo da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, e foi popularizado pelo relatório "Nosso Futuro Comum" (também conhecido como Relatório Brundtland), que apresentou as bases conceituais do modelo de desenvolvimento sustentável (Mariani, 2017). De acordo com o Relatório Brundtland - Nosso Futuro Comum (1987), o desenvolvimento sustentável é um “modelo de desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”.

Desde então, o conceito de desenvolvimento sustentável tem evoluído e se tornado um princípio orientador para políticas globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, que foram adotados em 2015, no Acordo de Paris, no âmbito da 21ª Conferência das Partes (COP21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), visando reduzir as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), com a participação de todos os 195 países membros e a União Europeia. Ainda que sem uma meta de mitigação específica – de forma voluntária, o Acordo visava impedir que a temperatura do planeta subisse mais que 1,5 graus Celsius em relação à temperatura anterior à revolução industrial. (Barros-Plataiu *et al.*, 2017).

No cerne das discussões sobre as mudanças climáticas e cumprimento das metas, está em ascensão o debate sobre as inovações para a transição energética, que têm como uma de suas consequências o aumento da demanda por tipologias minerais chamados “críticos” em diversos países, devido à sua escassez e utilização para a produção das novas tecnologias como chips, energia solar, energia eólica, baterias, carros elétricos, etc (Club de Paris, 2024).

Esse contexto, pressiona para mais interesses atuando no *lobbying* da indústria mineral brasileira, tendo em vista que o país possui uma vasta gama de tipologias minerais e ainda não possui leis específicas sobre a extração e transformação desses minerais, como os países desenvolvidos, apenas normas infralegais.

Dados do Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM (2023), entidade nacional de representação da indústria mineral, afirmam que existem hoje mais de 700 projetos de lei que alteram ou criam legislações referentes ao setor mineral e suas atividades. Grande parte desses

projetos foram apresentados após os acidentes da barragem do Fundão em Mariana (MG), em 2015, e da barragem da Mina Córrego do Feijão em Brumadinho (MG), em 2019. Em 2024, novos projetos foram apresentados pela Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar o acidente da Braskem em Maceió (Alagoas), levantando o debate acerca dos processos ambientais e de segurança da indústria mineral. Além disso, em dezembro de 2023, existiam 21 projetos de lei que pretendiam alterar o Código Mineral em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Para analisar o proposto, o Capítulo 2 irá realizar uma revisão do referencial teórico acerca dos conceitos e finalidade da atuação de RIG; da base legal para atuação e o estado da arte da regulamentação da atividade; além disso também retornará aos conceitos de influência em RIG; abordará o uso de evidências pelos lobistas; identificar os principais instrumentos de defesa de interesses em RIG levantados pelos estudos baseados em Baumgartner *et al.* (2009); além de repassar a importância do Congresso Nacional como arena de atuação de RIG.

O Capítulo 3 apresenta a metodologia da análise qualitativa desta pesquisa exploratória observacional, que será baseada em análise documental acerca dos principais grupos que defendem a indústria extrativa mineral no Congresso Nacional, para tanto serão utilizados os dados e informações dos sites das entidades, da Câmara dos Deputados, notícias e literatura; e ainda, será apresentada a metodologia para a entrevista semiestruturada, a escolha do público-alvo e a fundamentação para a elaboração do questionário do modelo proposto e dos resultados.

O Capítulo 4 apresentará os resultados da análise documental sobre os principais grupos de defesa de interesses do *lobbying* da indústria mineral no Congresso Nacional, sendo o IBRAM, CNI e a ABPM apontados como as entidades que mais atuam nessa função. A segunda parte da análise documental exhibe os dados sobre a estrutura da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável (FPMIN) e a análise de sua tipologia como uma frente de *lobby*, ampla e exógena, conforme o modelo proposto por Araújo e Silva (2016).

O Capítulo 5 apresenta os resultados da entrevista com os parlamentares da diretoria da FPMIN e sua percepção acerca da influência do *lobbying* da indústria mineral no Congresso; apontamento dos estudos técnicos baseados em evidências e da comunicação como os principais instrumentos de *lobbying* para o suporte de suas decisões e votos quando o tema é relacionado ao setor mineral; além disso, os parlamentares também apontaram o uso de estudos e notas técnicas como o principal instrumento utilizado atualmente pela indústria

mineral no âmbito da defesa de seus interesses no Congresso Nacional. Entretanto não houve um consenso acerca dos principais instrumentos utilizados atualmente, mas pode-se inferir que o setor utiliza também a comunicação. Como resultados da pesquisa, foram feitos apontamentos para o setor e para a Administração Pública.

## 1.1. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Embora existam observações sobre os métodos de atuação do *lobbying* da indústria mineral para influenciar a formulação de leis e políticas públicas no Congresso Nacional, ainda existe uma lacuna acadêmica sobre as atuais metodologias e sobre a percepção dos parlamentares acerca da influência desses métodos em suas decisões e votos. Esta pesquisa visa contribuir com a comunidade acadêmica ao realizar uma análise qualitativa por meio de entrevistas com parlamentares da diretoria da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável para responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais instrumentos de *lobbying* os parlamentares da FPMIN consideram mais importantes para a defesa de interesses da indústria mineral no Congresso Nacional? Quais os instrumentos de *lobbying* mais utilizados pelo setor? Pretende-se, assim, compreender a influência desses instrumentos e se o uso de evidências é necessário para o convencimento dos parlamentares na tomada de decisão legislativa.

## 1.2. ENUNCIÇÃO DOS OBJETIVOS

### 1.2.1. Objetivo geral

O objetivo geral do estudo é analisar a percepção dos parlamentares sobre os principais instrumentos de atuação de *lobbying* e os mais utilizados pela indústria mineral, além da influência desses grupos e o uso de evidências para a defesa de interesses e a influência do setor no Congresso Nacional.

### 1.2.2. Objetivos específicos

Os objetivos específicos do estudo são:

- a) Analisar os principais conceitos da atuação do *lobbying* e o estado da arte da regulamentação do *lobbying* no Brasil;
- b) Identificar os principais grupos de interesses que atuam na defesa de interesses da indústria mineral e analisar a tipologia da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável.
- c) Realizar entrevista para examinar a percepção dos parlamentares stakeholders da indústria mineral sobre a importância do uso de evidências e os principais instrumentos de defesa de interesses para influenciar a tomada de decisão no Congresso Nacional.

Grande parte das pesquisas existentes sobre o *lobbying* da indústria mineral ainda tratam do financiamento eleitoral por parte das empresas em troca de apoio como um dos principais instrumentos utilizados para influência no Congresso Nacional. Contudo, como dito anteriormente, a doação eleitoral por pessoas jurídicas foi proibida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650 Distrito Federal, de 17 de setembro de 2015, que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.504 de 1997 (Lei das Eleições) que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Tendo em vista a proibição desse instrumento de atuação e a mudança do modelo de operação do *lobbying*, o estudo da influência dos atuais instrumentos utilizados pelos profissionais de RIG da indústria mineral no Congresso Nacional se justifica pela necessidade de evidências acerca de como se dá a etapa do convencimento dos parlamentares para o atendimento de suas agendas.

Para Bitonti e Harris (2017) entender a influência do poder da indústria do *lobbying* dos grupos de pressão no processo de formulação de políticas públicas contribui para o entendimento sobre poder e sobre os processos de políticas públicas, além de contribuir para o entendimento sobre a democracia, sobre os vários níveis de governo, atores, redes, culturas e instituições em diferentes países.

Mancuso e Gozetto (2018) descrevem que os profissionais de RIG podem atuar tanto no momento da formação de agenda, quanto na formulação, discussão e negociação de propostas. Para tanto, utilizam-se de diversos instrumentos de atuação como: análise técnica

das propostas, busca de aliados para formação de coalizões, comunicação, elaboração de projetos de lei, dentre outras.

A literatura internacional, também mostra que os grupos de interesse atuam em diversos estágios do processo de políticas públicas e utilizam-se de várias estratégias e táticas para influenciar as decisões, dentre os instrumentos citados por Ban e You (2019) estão a participação nas comissões para audiências públicas, submissão de posicionamentos aos projetos de lei, além de doações de campanhas (atualmente proibidas no Brasil).

Ban e You (2019) entendem que grande parte das pesquisas se dedicam a indicar os efeitos do *lobbying* sobre as políticas públicas e que ainda existem poucos estudos sobre a efetividade dos diferentes métodos de atuação nos estágios do ciclo de políticas públicas.

Dessa forma, ao ouvir a percepção dos parlamentares sobre o uso de evidências em políticas públicas e os principais instrumentos para a defesa de interesses pretende-se gerar novos conhecimentos que poderão servir de base para futuras investigações quantitativas ou qualitativas.

Adicionalmente, esta pesquisa exploratória é relevante na contribuição acadêmica acerca do entendimento sobre os atuais instrumentos utilizados pelos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) da indústria mineral.

Dessa maneira, esta análise poderá trazer maior compreensão acerca da influência da indústria mineral no Congresso Nacional, visto que as políticas públicas são de interesse público da sociedade, ainda que os interesses defendidos pelos profissionais de RIG do setor sejam privados. Ao trazer a percepção dos parlamentares sobre quais instrumentos são os mais importantes para a tomada de decisão, esta análise poderá auxiliar o setor, a sociedade e até os governos na adoção de estratégias para influenciar a formulação de políticas públicas que necessitam de aprovação do Poder Legislativo.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo será apresentado o referencial teórico para a pesquisa, que irá abordar os principais conceitos e finalidades da atividade de *lobbying*, a regulamentação do setor, o conceito de influência em RIG, o uso de evidências em RIG, as estratégias de atuação e a importância do Congresso Nacional como arena de atuação de RIG.

### 2.1. CONCEITO E FINALIDADE DA ATUAÇÃO DE RIG

*Lobby* é um termo em inglês originalmente utilizado na arquitetura que significa *hall* de entrada, sala de espera, antessala. Esses locais, por onde transitam os tomadores de decisão do poder público, acabaram se tornando táticos para os representantes de interesses afetados pelas decisões que ali aguardavam para apresentar seus pleitos aos políticos. Dessa maneira, o termo que originalmente definia um espaço físico acabou sendo associado à própria atividade de representação de interesses (Farhat, 2007; Mancuso; Gozetto, 2018).

Oliveira (2005) relata que o primeiro uso do termo *lobby* no sentido de influência foi em 1908 por Arthur F. Bentley em *The process of Government*. O *lobbying* é definido por Santos *et al.* (2019, p. 23) como “a defesa ou a intermediação de interesses junto a decisores públicos”.

Baumgartner *et al.* (2009) entendem que “*lobbying* é sobre mudanças de políticas públicas”, dessa forma o estudo da atividade é sobre os esforços para essas alterações. Para os autores, a mudança de *status quo* pode ser uma tarefa difícil, pois há múltiplos interesses na agenda. Assim, com poder e atenção divididos, os grupos de interesse e políticos acabam tendo que focar em questões que já estão chamando atenção e não em suas próprias escolhas, assim os grupos acabam tendo que compartilhar suas preferências e formar coalizões, enquanto muitos nem conseguem colocar seus interesses nas agendas devido à fragmentação de poder e atenção limitada.

Para Ban e You (2019) o *lobbying* é um jogo interminável, constante, presente em diversos estágios da formulação de políticas públicas na tentativa de influenciá-las. Assim, a atividade é uma decisão estratégica, movida a táticas que devem ser estudadas.

Watkins *et al.* (2001) afirmam que as ações governamentais podem incorrer em altos custos para os negócios e não podem ser ignoradas. Dessa forma, a função dos profissionais de RIG está, em grande parte, relacionada com a representação de interesses para influenciar o ciclo de políticas públicas e normativos, perante *stakeholders*, que são tomadores de decisões, de acordo com suas funções no Três Poderes.

O *lobbying* é considerado como uma prática internacional e pode ser observado com mais frequência em países democráticos. Mancuso e Gozetto (2012, p.1) definem *lobbying* como “defesa de interesses junto a membros do poder público que tomam decisões”. Para eles, o *lobbying* é praticado por atores variados e possui presença difusa no ciclo de políticas públicas.

No estudo das políticas públicas, esses profissionais que defendem pleitos setoriais podem ser entendidos como representantes de grupos de pressão e estão presentes no fluxo político desenhado por Kingdom (2011), podendo assumir o papel de empreendedores políticos para conseguir formar janelas de oportunidades, tendo papel essencial para a formulação dos problemas de modo que seu interesse seja percebido pelos tomadores de decisão.

Outro modelo de análise de políticas públicas em que a atividade de RIG é vista com maior clareza é no *Advocacy Coalition Framework (ACF)* formulado por Sabatier (1988) em que, de acordo com Araújo e Junior (2022, p. 86), os “subsistemas constituem a unidade de análise mais adequada na mudança de políticas públicas”, focando a atenção nos atores que estão influenciando ou buscando influenciar essas políticas. Os *lobbies* se encontram dentre dos subsistemas, que são setoriais, e, além disso, os mesmos grupos podem atuar em outros subsistemas.

O relacionamento das instituições com o Governo é uma realidade, considerando que as empresas operam em um mundo globalizado e em cenários regulatórios adversos. Nesse contexto, Gozetto (2018) afirma que a atuação por meio do *lobbying* ou *advocacy* objetiva um ambiente de negócios favorável, com identificação de riscos e oportunidades

Para Seligman e Mello (2018), o Governo possuiria uma influência difusa na economia, pois é sócio minoritário de empresas e atua na formulação de regulamentações que podem resultar em benefícios para as empresas ou deixá-las menos competitivas, assim “não seria possível falar de um não relacionamento entre setores público e privado” (Seligman;

Mello, 2018, p. 215). Dessa forma, a finalidade da organização dos grupos de interesse é influenciar os tomadores de decisões e encaminhar suas demandas perante o Governo.

Para Farhat (2007), o *lobbying* é a atividade organizada “exercida dentro da lei e da ética” para ser ouvida pelo poder público. Essa definição do *lobbying* como atividade legal será aplicada nesta dissertação. O *lobbying* é mal compreendido no mundo todo e muitas vezes confundido com corrupção, tráfico de influência ou outras práticas ilícitas, o que resultou na mudança de nome da “*American League of Lobbyists*”, fundada em 1979, para “*Association of Government Relations Professionals*” (Levinthal, 2013). No Brasil, as associações que reúnem grupos de lobistas, Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG) e Instituto de Relações Governamentais (IRELGOV), também adotam o termo “Relações Institucionais e Governamentais - RIG”.

## 2.2. BASE LEGAL DA ATUAÇÃO DE RIG E DEMOCRACIA

O estudo do *lobbying* está diretamente ligado ao entendimento de como as democracias funcionam (Bitonti; Harris, 2017; Beyers, 2008), pois os “grupos de pressão fazem parte da democracia moderna”. Assim, olhar para a democracia envolve olhar para esses grupos organizados e entendê-los (Seligman; Melo, 2018, p.19).

Historicamente, a atividade de RIG está ligada ao paradigma do pluralismo e às esferas de atuação dos grupos de pressão. Graziano (1999), analisa que “o liberalismo dos grupos de pressão” chega a ser um redesenho no século XX da tradição mais antiga, trazidas por Locke e Montesquieu, dentre outros, “voltada para as reivindicações da sociedade civil em sua relação com o Estado”, pois Locke apresenta argumento controverso contra o monismo Estatal e Montesquieu adota a influência limitadora da aristocracia e outros “corpos” para controlar a monarquia.

Ferreira Filho (2007, p. 96) afirma que o fenômeno da “pressão política existe desde que na Idade Média se estruturara a representação, todavia essa pressão se fazia por meio dos representantes”. O autor acredita, ainda, que em meio às funções e competências do Estado, é legítima a atuação desses grupos, que agem ao lado da representação oficial prevista na Constituição, como “representação não-oficial, inautêntica, porém detentora de instrumentos jurídicos de poder, estabelecendo-se uma situação paradoxal do povo a pressionar a representação do povo” (Ferreira Filho, 2007, p.96).

Em relação à prática das Relações Institucionais e Governamentais no Brasil, Ferreira Filho (2007), ao fazer um histórico da representação de interesses, lembra que, assim como outros países como a Romênia (1923), Hungria (1926), Alemanha (1929) e Portugal (1933), a Constituição Brasileira de 1934, no art. 23, chegou a incluir os representantes de organizações profissionais como membros da Câmara dos Deputados.

Posteriormente, o regime militar mudou drasticamente a atuação dos grupos de pressão no Brasil devido ao seu autoritarismo, tendo os sindicatos de trabalhadores sofrido intervenções que paralisaram sua atuação, já na área empresarial verificou-se apenas a atuação de grupos quando o objetivo desses coincidiam com os propósitos dos militares (Aragão, 1996).

Gozetto (2018) analisa que o uso do termo “*lobby*” no Brasil começou a ser usado por volta da década de 1970, quando o termo foi adotado para identificar pessoas ou grupos que possuíam acesso ao governo e conseguiam se beneficiar dessa relação. Essa interação governamental com grupos privilegiados acabou dando origem à correlação do *lobbying* com corrupção no Brasil.

A Constituição Brasileira de 1988 é considerada por Cavalcanti Filho (2017), como a “matriz de todas as políticas públicas”, assim a redemocratização se tornou um marco para a reabertura dos debates sobre as políticas públicas, ao mesmo tempo em que abriu espaço para participação da sociedade civil no processo decisório, legitimando e fortalecendo a democracia.

Soimut *et al.* (2011) destacam o *lobbying* como um mecanismo democrático que possibilita a participação ativa dos atores no processo decisório do Estado. Mancuso e Gozetto (2011) também entendem que a redemocratização trouxe consigo a abertura política, deixando mais acessível o processo de tomada de decisões, o que resultou no fortalecimento da atividade de RIG no país.

É indiscutível que a Constituição Federal de 1988 reintroduziu no país direitos e garantias fundamentais que asseguram a legitimidade da representação de interesses pelos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG), Mancuso e Gozetto (2011), Matias e Matias Filho (2020) e Santos (2015) consideram que esses direitos estão expressos no art. 5º da Constituição Federal de 1988, que traz dentre outros, o direito de petição aos poderes públicos, o de liberdade de associação e o de liberdade de expressão.

O Art. 58, §2º, II da Constituição Federal de 1988 define, ainda, que cabe às comissões do Congresso Nacional “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil” (Brasil, 1988). Além disso, o inciso IV do mesmo artigo trouxe como competências das comissões “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas”; e o inciso V listou a competência de “solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão”. Dessa forma, a Constituição aproxima as instituições e o processo de relações governamentais para apoiar a análise e formulação das políticas públicas.

Carvalho (2016) analisa que a Reforma Administrativa de 1995 permitiu uma maior participação das instituições políticas e da sociedade civil no processo de construção de políticas públicas, de modo transparente, com controle social, por meio de fóruns, conselhos, conferências, etc, demonstrando assim uma expansão da democracia e do *accountability*. Nesse contexto, associações, sindicatos, Organizações Não Governamentais (ONGs), institutos e demais entidades representativas da sociedade civil organizada poderiam participar de um processo democrático de relações institucionais e governamentais e fiscalizar o processo de formulação de políticas públicas.

Ao mesmo tempo em que a literatura observa uma abertura para a participação das organizações da sociedade civil com a redemocratização, também há a preocupação de que apenas determinados grupos sejam representados e tenham acesso aos tomadores de decisão, enquanto outros à margem da sociedade sequer são ouvidos.

### 2.3. ESTADO DA ARTE DA REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBYING* NO BRASIL

Em relação as normas que regem o *lobbying*, desde 1946 a atividade é regulamentada nos Estados Unidos pelo *Lobbying Disclosure Act*, que foi reformado em 1995. Os profissionais do setor devem se cadastrar nos níveis federal e estadual, nos quais o *lobbying* é regulamentado, sendo o *disclosure* comum às leis estaduais. Na Austrália, desde 1983 a lei exigia o cadastramento de lobistas e em 2008 foi aprovado o Código de conduta do *lobby*. A lei de regulação do lobby alemã passou a vigorar em 2022, mas anteriormente já existiam regras para o parlamento. Já na América Latina, o *lobbying* é regulamentado no Chile, Colômbia, México e Peru (Chaimovich, 2019; Nogueira, 2022).

Ferreira Filho (2007) analisa que em todos os estados democráticos os grupos de interesse são consultados pelo governo sobre a legislação de interesse, ainda que de maneira informal, pois são esses grupos que possuem o conhecimento especializado sobre os diversos temas. Dessa forma, o autor verifica que existe uma duplicidade de representação, a ideológica e a de interesses, sendo assim é um desafio para os Estados o reconhecimento e a regulamentação da representação de interesses.

O termo *lobbying* tem sido utilizado de forma pejorativa no Brasil e no mundo, por isso as associações representativas dos profissionais têm utilizado a nomenclatura “Relações Institucionais e Governamentais (RIG)”. No Brasil, atualmente existem cerca de 96 mil profissionais que atuam na área (Galvão *et al.*, 2018) e essa atividade é um fato que vem crescendo, mas ainda é pouco estudada no país, diferentemente do que ocorre Estados Unidos.

Graziano (1999) entende que “fazer *lobby* não é corrupção”, entendimento que será adotado neste estudo. Dessa forma, o estudo não abordará práticas consideradas corrupção, as quais devem ser diferenciadas do *lobbying*.

No Brasil, a atividade de RIG ainda não foi regulamentada, essa falta de regulamentação faz com que a legitimidade da atividade seja questionada pela sociedade ou, por vezes, até confundida com corrupção pelo uso indiscriminado do termo “lobby” desde a década de 1970 (Gozetto, 2018). Nesse contexto, as entidades associativas representativas desses profissionais e acadêmicos têm defendido a utilização do termo “Relações Institucionais e Governamentais (RIG)” com o objetivo de se adotar (e propagar o uso) uma terminologia neutra da atividade de defesa de interesses, ao invés de trazer a associação pejorativa do termo “*lobby*” como corrupção tão utilizada pelos meios de comunicação.

Para dar maior transparência às agendas e atividades realizadas pelos representantes de interesses em sua atuação federal perante os Três Poderes, o Congresso Nacional debate há anos projetos de lei para a regulamentação da atividade. Em 1984 o Senador Marcos Maciel apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 25/1984, que visava regulamentar o *lobbying* ao dispor sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional. O projeto chegou a ter três relatores na Comissão de Constituição e Justiça, todavia foi arquivado ao final da legislatura sem receber relatório.

Em 1989, a proposta foi novamente apresentada pelo mesmo autor como Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 203/1989, o qual foi aprovado pelo Senado Federal em dezembro de 1990 e encaminhado para a análise da Câmara dos Deputados (enumerado como Projeto de

Lei (PL) nº 6132/1990), onde tramitou e chegou a entrar na pauta do Plenário em 2003, mas não chegou a ser deliberado.

Paralelamente, deputados federais apresentaram novos projetos sobre o tema e apenas em 2022 foi aprovado pela Câmara dos Deputados um texto substitutivo ao Projeto de Lei (PL) nº 1.202/2007. Como o debate de matérias é bicameral, o processo legislativo exige a que os projetos sejam aprovados pelas duas casas legislativas. O PL nº 1.202/2007 foi encaminhado para análise do Senado Federal, onde tramita como PL nº 2.914/2022 e foi despachado para duas comissões e plenário.

Em consulta à tramitação da proposição (PL nº 2.914/2022) no sítio eletrônico do Senado Federal, é possível observar que foi realizada uma audiência pública em 2023 na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC). Após quase dois anos de tramitação, em dezembro de 2024, o relator do projeto na CTFC, senador Izalci Lucas, apresentou relatório pela aprovação do PLº 2914/2022 na forma de substitutivo e pela prejudicialidade do PL nº 2.338/2021, que tramita em conjunto. O relatório do senador Izalci Lucas foi aprovado pela CTFC em 18 de dezembro de 2024. O projeto seguiu então para a análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde aguarda designação de relator. Após a análise na CCJ, o projeto precisa ser analisado pelo Plenário do Senado Federal. Se ao final da tramitação no Senado permanecerem as alterações de mérito, o substitutivo do Senado precisará retornar para a Câmara dos Deputados que deverá apreciar as modificações feitas pelo Senado Federal.

Analisando o texto projeto, é possível identificar que o PL nº 2.914/2022 define que a representação de interesses é “a interação entre pessoa natural ou jurídica e agente público quando destinada a influenciar processo ou tomada de decisão”. A definição do que é a “representação de interesses” e o objetivo de “influenciar o processo ou tomada de decisão” se mostra convergente com a literatura sobre o tema.

O PL nº 2.914/2022 define ainda que a atividade de influenciar será considerada profissional de acordo com a habitualidade e autodeclaração. Dentre os deveres do representante de interesses listados pelo projeto estão a garantia da veracidade, integridade e contemporaneidade das informações; e a transparência da informação prévia sobre participantes e tema de reuniões com agentes públicos, além da transparência de dados sobre qualquer tipo de hospitalidade a agentes. Do mesmo modo, a transparência dos dados sobre

reuniões, temas e hospitalidade também se aplica aos agentes públicos, de forma a melhorar a *accountability* da gestão pública.

Outro ponto importante observado no PL nº 2.914/2022 é que o projeto de lei tenta garantir isonomia entre as entidades com diferentes opiniões, para que sejam recebidas para reuniões, para o convite de participação em audiências públicas e para o recebimento de contribuições. Assim, o projeto busca resolver problemas antigos do *lobbying* apontados por Mancuso e Gozetto (2018) como o acesso privilegiado de grupos com maior poder econômico, visando garantir assim o direito ao contraditório.

O PL nº 2.914/2022 traz também pontos importantes para análise quando se refere ao dever do representante de interesses (art. 11, a) de “garantir a veracidade, a integridade e a contemporaneidade das informações disponibilizadas ao agente público e a outros participantes do processo de representação de interesses”.

A aprovação do PL nº 2.914/2022 é defendida por acadêmicos e associações de profissionais de Relações Institucionais e Governamentais. Todavia, o projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados ainda deve ser analisado pelas comissões e plenário do Senado. Caso o texto seja alterado, precisará retornar à análise da Câmara dos Deputados para apreciação das emendas do Senado, e, posteriormente, deverá passar pela sanção do presidente da República.

De acordo com o artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal e do Ato nº 2/2014 da Mesa Diretora do Senado, os projetos de lei serão arquivados após duas legislaturas sem conclusão da votação. Assim, é importante que a análise do projeto seja acelerada para que o Senado conclua sua deliberação até 2026, ainda que sem alterações.

Enquanto o projeto não é apreciado, na questão do cadastramento, a Câmara dos Deputados atualmente já possui um cadastro de representantes de instituições, que dá acesso à Casa a um representante por instituição da sociedade civil e aos assessores parlamentares de órgãos públicos. Dados revelam que em 2012 foram 179 representantes de entidades cadastradas, sendo 44% destas pertencentes ao Setor Público; enquanto em 2022 havia 314 representantes de associações ou entidades privadas e 277 representantes de órgãos públicos. A Câmara dos Deputados possui o cadastro desde 1983 (Santos, 2014; Santos, 2019; Waltenberg, 2022).

O Senado Federal também concedia cadastro à sociedade civil, todavia as concessões foram canceladas desde 2013 e atualmente mantém o cadastro apenas aos assessores

parlamentares de órgãos públicos. Todavia, Waltenberg (2022) registra que 25 lobistas de associações ou entidades privadas possuíam credenciais para o Senado. Quais foram os critérios considerados pelo Senado para autorizar a credencial para apenas 25 lobistas, enquanto Waltenberg (2022) registra que a Câmara cadastrou 314 representantes de entidades privadas no mesmo período? Para as pesquisas acadêmicas e controle da sociedade, seria relevante que Senado e Câmara, além de órgãos públicos, tivessem as informações transparentes sobre as instituições com acesso à Casa.

Ainda que o projeto de regulamentação do *lobbying* ainda não tenha sido aprovado, Freitas (2022) aponta que o Brasil possui um vasto arcabouço jurídico em relação à transparência e combate à corrupção, com destaque para a Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção; Lei nº 1.813/2013 – Lei de prevenção de conflitos de interesse; Lei nº 8.429/1992 – Lei de improbidade administrativa, Lei nº 9.613/1998 sobre a lavagem de dinheiro, dentre outras.

#### 2.4. TIPOS DE ATUAÇÃO DOS LOBBIES

Na prática do *lobbying*, são definidas estratégias de atuação de acordo com os objetivos a serem alcançados. As estratégias também dependem de elementos como tamanho dos grupos de pressão, recursos, quantidade de profissionais de RIG, e outros elementos. Entre as estratégias de atuação disponíveis para os grupos de interesse existem dois tipos de *lobbying*, o direto e o indireto (Gozetto, 2018).

O *lobbying* direto é realizado por meio da interação direta entre o profissional de RIG e o tomador de decisão, privilegiando a atuação do profissional que possua aços previamente construídos com os agentes públicos. Essa prática é realizada por meio de contato presencial formal ou informal, reuniões, audiências públicas, eventos sociais, dentre outros, além do contato direto com as assessorias (Gozetto, 2018; Thomas, 2004).

*O lobby* indireto ou *advocacy* pode ser concebido como um meio para influenciar os tomadores de decisão indiretamente através do engajamento e da mobilização da opinião pública, já que, normalmente, os grupos que o utilizam não possuem espaço nas mesas de negociação. As atividades de *lobby* indireto podem dividir-se em quatro categorias: mídia, informação, mobilização e protestos e manifestações públicas (Gozetto, 2018, p. 47).

Com a ampliação do acesso à internet e das redes sociais, Aron (2020) analisa que recentemente há uma nova evolução do modelo de relações governamentais, ponderando que o “*lobby* foi democratizado” ao discorrer como os cidadãos comuns e Organizações Não Governamentais (ONGs), na defesa de suas próprias convicções ou pelo “bem comum”, conseguem mobilizar milhares e até milhões de pessoas para pressionar o poder público, mesmo não participando de reuniões presenciais nos gabinetes ou nos corredores do Congresso (*lobby* direto), pois os cidadãos comuns conseguem atualmente participar de campanhas e se posicionar por meio de e-mails, ligações e redes sociais.

Aron (2020) considera o *lobby* indireto como uma evolução dos *grassroots*, pois as marchas se dão de forma virtual com números que não podem ser ignorados, mostrando que todos agora tem que lidar e entender como se conectar com o novo ator, que é o cidadão, considerado o “novo consumidor de políticas públicas”.

## 2.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE INFLUÊNCIA EM RIG

Os grupos de interesse influenciam e têm efeitos importantes, positivos ou negativos, sobre políticas públicas e governos (Seligman; Mello, 2017). Observada a crescente relevância do Congresso Nacional e a importância da instituição para a atuação dos profissionais de RIG, é necessário revisitar a literatura sobre a influência do *lobbying* para a melhor compreensão da atividade.

Em uma releitura sobre o conceito de influência, Lawery (2013) entende que esta pode ser identificada como poder e que estudos apontam que a literatura é mista em torno de encontrar evidências sobre a influência do *lobbying*, indicando incerteza sobre essa influência, inclusive considerando a influência do *lobbying* direto como marginal quando em oposição à opinião pública.

Mancuso e Gozetto (2018) entendem que outros elementos, além do *lobbying*, podem afetar os resultados das deliberações do Congresso Nacional, como por exemplo “o perfil do decisor, o tipo de decisão e o contexto decisório” (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 88).

Para Santos *et al.* (2017), é difícil alcançar um conhecimento sobre influência, pois não é uma tarefa simples inferir se uma decisão foi tomada devido ao *lobbying* ou outros fatores e por isso pesquisadores adotam estudos de caso para identificar relações entre os grupos de interesse e os agentes políticos. Estudos mostram que “o sucesso dos grupos tende a

ser maior quando a opinião pública está em seu favor, ou quando simplesmente não está mobilizada” (Santos *et al.*, 2017, p. 41). Em *survey* aplicado com lobistas sobre o impacto da opinião pública no *lobbying*, “80% dos respondentes disseram que a opinião pública muda os resultados [...] 54,2% acreditam que o exercício da influência se torna mais fácil quando a matéria focaliza a opinião pública” (Santos *et. al*, 2017, p 42).

Para Knill e Tosun (2020) o eleitor não tem expertise para avaliar políticas, assim os grupos de interesse podem atuar como educadores e moldar a opinião pública conforme seus interesses. Aron (2020) apresenta o ponto de que “o cidadão comum se tornou um influenciador poderoso com o acesso à internet para expressar suas opiniões. Comunicar-se com ele, engajá-lo e conquistar seu apoio são os novos desafios de quem se propõe a fazer *lobby*”.

Vieira *et al.* (2023) indicam outra perspectiva para a influência das instituições, que é a influência do lobista, sendo a habilidade política e a reputação individual os atributos mais importantes para um bom relacionamento com os órgãos reguladores, tendo em vista que um dos objetivos do *lobbying* é ter acesso contínuo aos entes públicos. Os autores argumentam que a relação entre os agentes públicos e privados são uma relação entre indivíduos, assim ao observar que as organizações possuem diferentes tipos de acesso aos órgãos públicos os pesquisadores coletaram evidências de que a habilidade política e a reputação dos representantes das organizações estão entre as principais características que facilitam relações cooperativas.

Hojanacki e Kimball (1999) e Santos (2015) também destacam que dentre as principais característica da influência estão a capacidade dos profissionais de RIG de criar relacionamentos e coalizões de parlamentares em torno de seus setores. Para eles, esse trabalho de influência é baseado em confiança e representa um ganho de capital social para atuação no Congresso em torno de proposições legislativas.

Em relação à influência do *lobbying* no Congresso, Santos (2015, p. 177 e 178), considera que o “*lobbying* é a expressão utilizada para designar a organização que visa influenciar decisões do Poder Legislativo com o objetivo de aprovar ou impedir votações de propostas, de acordo com seus interesses, ou buscar a tomada de decisão favorável.”

Mancuso e Gozetto (2012) apontam que os momentos-chave de atuação para influenciar o ciclo de políticas públicas podem se dar em diversas fases do ciclo e que essas oportunidades foram ampliadas com a redemocratização. No Poder Legislativo, por exemplo,

os autores argumentam que a atuação dos grupos de pressão pode ocorrer na formulação de proposições, na sanção ou veto e em votações de apreciação de vetos.

Mancuso e Gozetto (2018, p.70) afirmam, ainda, que todos os profissionais de RIG se deparam com o desafio de obter sucesso em suas ações, para eles a influência dos grupos no Congresso abrange “a capacidade de influenciar a aprovação de projetos de lei que melhoram o *status quo*, ou ainda, rejeitar ou evitar a votação de projetos que possam piorar o *status quo*, ou seja, mantendo o atual *status quo*”.

## 2.6. IMPORTÂNCIA DO USO DE EVIDÊNCIAS EM RIG

Em relação as políticas públicas, Jenkins (1978) as definem como um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou grupo de atores relacionados à seleção de metas e aos meios para alcançá-las dentro de uma situação específica, em que essas decisões deveriam estar dentro do poder desses atores para alcançá-las.

Existem argumentos de que os tomadores de decisão, inclusive do legislativo, não conhecem o mundo corporativo e, sendo assim, possuem informações incompletas sobre uma variedade de questões sobre as quais precisam deliberar e os *lobbies* contribuem ao compartilharem informações sobre os itens na agenda (Mancuso; Gozetto, 2011; Seligman; Mello, 2018).

Graziano (1999) também afirma que tomadores de decisão não possuem conhecimentos aprofundados sobre determinados temas comparáveis aos níveis dos especialistas e que os lobistas são detentores dos conhecimentos técnicos e especializados da área que defendem. O autor comenta, ainda, que o *lobbying* é um processo caro, de reunir informações, preparar estratégias e projetos de política, construir coalizões, sendo a pressão o último estágio.

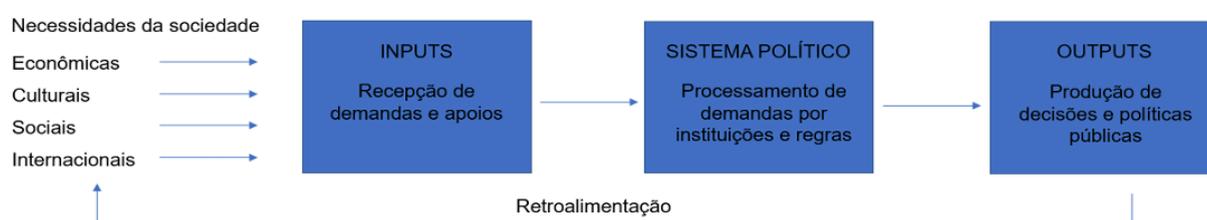
Kingdom ao apresentar o modelo de múltiplos fluxos defende que existem vários problemas sociais, mas que nem todos são percebidos pelos tomadores de decisão. Para o autor, a atuação do empreendedor de políticas é fundamental para unir os fluxos de problemas, soluções e políticos na janela de oportunidades (Kingdom, 2011).

Como visto, os estudos apontam para uma falta de conhecimento dos tomadores de decisão em políticas públicas. O conceito de racionalidade limitada ajuda a entender a essa

dinâmica em que a decisão é limitada às experiências e capacidades cognitivas do agente público, com a limitação de tempo para análise, limitação de processar informações, informações incompletas sobre o tema debatido e influência de vieses cognitivos, sendo praticamente impraticável a decisão racional (Howlett, 2020).

A Figura 1 a seguir, elaborada por Carneiro (2022), representa o processo de informações e o limite do sistema político nas ações vinculadas da sociedade.

**Figura 1 - Processo de informações e decisões em políticas públicas**



Fonte: Carneiro (2022).

Para Dias (2023), a evidência é um dos elementos que compõem o desenvolvimento de uma política pública e os parlamentares são tomadores de decisão desse processo, as evidências permitem descrever um problema de política pública, quem será impactado, o contexto da necessidade ou não da alteração legislativa. Por meio do uso de evidências, é possível ao parlamentar entender as causas do problema, das consequências ou os impactos das decisões a serem tomadas, mapear alternativas de políticas já implementadas para endereçar o mesmo objetivo; diagnosticar se os arranjos de governança estão funcionando, verificar se os mecanismos de implementação da política estão ajustados, dentre outros pontos (Dias, 2023).

Nesse contexto, Knill e Tosun (2020) entendem que o objetivo de se formular políticas públicas baseadas em evidências é aprender com o passado e evitar erros futuros, sendo assim as evidências teriam o papel de ajudar os políticos a tomarem decisões bem informadas de forma a resolver problemas sociais. Os autores destacam três tipos de evidência para a tomada de decisões, sendo i) científica, com metodologia, análise sistemática de tendências passadas e atuais e relações intercausais; ii) conhecimento de gestão de políticas, baseado nas experiências; e iii) conhecimento político, com definição de agendas e táticas, construção de coalizões e elenco de prioridades.

Pinheiro (2020, p. 23) em uma visão mais moderada observa o uso de evidências nas políticas públicas e as caracteriza como “quaisquer instrumentos informativos usados pelos agentes públicos em suas decisões de políticas públicas, dada uma moldura contextual” (Pinheiro, 2020, p. 23), para o autor não se deve hierarquizar tão pouco conceituar as evidências, todavia deve-se sempre buscar o conhecimento amplo sobre o processo para o qual a decisão será tomada. Não existem um processo definido sobre como usar evidências em políticas públicas.

No contexto legislativo, Almeida (2020) e Ferreira (2020) ao analisar pareceres de comissões para avaliar a qualidade das evidências na Câmara dos Deputados, obtiveram resultados que mostram a baixa qualidade das evidências utilizadas na Casa, ainda assim Ferreira (2020) lembra que a tomada de decisão precisa ocorrer independentemente da qualidade da evidência, por isso seria melhor uma evidência limitada do que nenhuma evidência. Almeida (2020, p. 122) conclui que “o uso de evidências é inevitável” e “o conflito de interesses favorece o uso estratégico de evidências na arena legislativa”, principalmente quando há conhecimento do processo de tomada de decisões legislativas.

No âmbito do uso de evidências em *lobbying*, Vasconcelos e Paula (2019, p. 234) destacam que “o influenciador precisa fundamentar as suas declarações para que estas correspondam às expectativas da parte influenciada, que são consideradas como vinculativas para as ações orientadas com base naquilo que é objeto da influência.”

Mancuso e Gozetto (2018) comentam que a matéria-prima do contato do RIG com o decisor é a informação baseada em análises técnicas das propostas existentes e de seus impactos. Para tanto, são mobilizados técnicos e especialistas dos temas que estão sendo debatidos e novas análises são feitas a cada texto apresentado durante a tramitação dos projetos de lei e demais proposições.

Para Knill e Tosun (2020) e em temas de complexidade técnica existe uma assimetria entre as informações do poder público e do *lobbying*, fazendo com que os atores passem a servir a interesses privados ao invés do público. Assim a eficácia do *lobbying* também está na sua reputação como provedor de informações confiáveis e completas (Victor, 2007).

Para Carvalho (2016, p. 61), “a elaboração de posicionamentos sobre políticas públicas ou demandas da sociedade na forma de notas técnicas a serem veiculadas na mídia é um dos primeiros passos para que uma organização seja influente”.

Em entrevista a Oyama (2020), lobistas avaliam que é necessário o levantamento de dados e evidências para a construção de posicionamentos e estudos, para o convencimento dos tomadores de decisão. Além das notas, também é possível que sejam escritos projetos de lei, emendas, requerimentos para que sejam apresentados por parlamentares na defesa setorial. O autor descreve que é impossível os parlamentares terem conhecimento amplo de todos os temas e, por isso, recebem manifestações chamadas de “notas técnicas” ou “*papers*”, que podem ser concisos ou completos com estudos aprofundados.

Ainda em entrevista a Oyama (2020), lobistas destacam que para uma boa nota técnica é preciso que ela seja em linguagem simples, estilo jornalístico, tenha muita evidência técnica, dados, números, impactos nacionais do projeto e na região do parlamentar, exemplos com casos específicos, depoimentos. As notas mais longas, como os *papers*, são escritas por técnicos e especialistas nos temas, tanto da própria empresa ou organização quanto por consultorias especializadas, escritórios de advocacia, para levar informações, baseadas em dados e evidências científicas.

Meneguín e Silva (2017), no âmbito da Consultoria Legislativa do Senado Federal, baseados em estudos de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e no desenho do ciclo de políticas públicas sobre a lógica da de resolução de problemas, desenharam um modelo de Análise de Impacto Legislativo (AIL) para a avaliação *ex-ante* antes da tomada de decisões para o parlamento brasileiro. Como não há oficialmente um modelo definido de notas técnicas para as organizações de *lobbying*, pode-se considerar que o modelo de AIL poderia ser usado pelos lobistas para organizar tecnicamente os posicionamentos a serem apresentados aos decisores do Congresso Nacional.

Meneguín e Silva (2017) recomendam que o Poder Executivo encaminhe os normativos de sua autoria ao Congresso com a Análise de Impacto Regulatório. Da mesma forma, seria recomendável que no processo de formulação de notas técnicas e posicionamentos para subsídio dos parlamentares e defesa institucional do *lobbying* da indústria mineral, fossem adotados aspectos abordados para a Análise de Impacto Legislativo – AIL, apresentados por Meneguín e Silva (2017) após pesquisas anteriores sobre a aplicação do Análise de Impacto Regulatório em países da OCDE. A Figura 2 a seguir apresenta o roteiro para AIL apresentado por Meneguín e Silva (2017).

**Figura 2 - Análise de Impacto Legislativo**



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Meneguín e Silva (2017)

Além do papel de subsidiar tecnicamente e influenciar a tomada de decisão, o uso de evidências se mostra como um importante instrumento na profissionalização do *lobby* ao trazer a atividade para perto da ciência, baseá-la em fatos, afastando o *lobbying* de práticas antigas calcadas apenas no relacionamento sem transparência, dos chamados “lobistas *old school*” que eram contratados de acordo com a carteira de relacionamentos ou das práticas de financiamento eleitoral. Os estudos atuais consideram que o uso de evidências traz o *lobbying* para um novo arranjo institucional de boas práticas (Ruas, 2021; Franco, 2023; Machado, 2020).

## 2.7. INSTRUMENTOS DE DEFESA DE INTERESSES NO CONGRESSO NACIONAL

Considerando que a atuação dos profissionais de RIG é reconhecidamente uma realidade no Congresso Nacional do Brasil e do mundo, é necessário que mais estudos abordem quais são os instrumentos utilizados por esses profissionais para o alcance de seus objetivos. No âmbito da literatura nacional, a maioria dos estudos concentra-se em *surveys* aplicados com determinados grupos de interesse.

Para Mancuso e Gozetto (2018) os lobistas podem influenciar o “conteúdo da agenda de decisão” por meio dos instrumentos de *lobbying*, tais como:

Tais iniciativas podem conter contato direto com decisores e também comunicação voltada para formadores de opinião, em particular, ou para a opinião pública, em geral (e ainda, no caso dos decisores eleitos, para seu eleitorado específico), a fim de atingir os decisores de forma indireta. Essas iniciativas geralmente são precedidas por estudos e pela elaboração de documentos que procuram mostrar a importância ou a inconveniência do tema destacado (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 60).

Mancuso e Gozetto (2012) também apresentam outros instrumentos utilizados para *lobbying*, como a busca de aliados, análise dos cenários políticos para a compreensão dos riscos e oportunidades em políticas públicas e seus principais *stakeholders*.

Na literatura internacional, Baumgartner *et al.* (1999) e Scholzman e Tierney (1986) tratam os instrumentos apontados nesta pesquisa como táticas de ação de *lobbying* e *advocacy*. Para esses autores, as táticas e técnicas utilizadas pelos grupos de interesse são parecidas.

Baseada na literatura existente, entende-se que diversos instrumentos são utilizados pelos profissionais de RIG para influenciar parlamentares, a depender do objetivo e da prioridade do tema. O Quadro 1 a seguir lista alguns dos instrumentos de atuação dos lobistas e suas principais características, que podem ser escolhidas de acordo com o arranjo institucional, recursos e interesses das instituições, sendo que a utilização de uma não exclui outras (Aragão, 2000; Baumgartner *et al.*, 2009; Santos, 2015; Santos *et al.* 2019; Scholzman; Tierney, 1986).

### **Quadro 1- Instrumentos de *lobbying***

<b>Estratégias</b>	<b>Características</b>
Contato pessoal direto com parlamentares	Quando os profissionais entram em contato diretamente com o parlamentar para defesa de interesses.
Contato pessoal com membros do gabinete	Quando os profissionais entram em contato com assessores parlamentares para defesa de interesses.
Participação em audiências públicas	Quando representantes das organizações participam de audiências públicas em comissões ou plenário como expositores.
Encaminhamento de cartas e ofícios	Encaminhamento por e-mail ou protocolo de cartas e ofícios solicitando apoio para interesses.
Construção ou participação em coalizões	Mobilização de entidades para atuação conjunta em determinados temas.
Elaboração de discursos parlamentares	Elaboração e encaminhamento de discursos parlamentares sobre temas de interesse.
Elaboração de projetos de lei	Elaboração de projetos de lei a serem apresentados por parlamentares.
Mobilização da frente parlamentar	Contato direto com parlamentares da frente para atuação em pauta de interesses, seja com o relator dos projetos ou presidente da comissão ou Casa Legislativa. Apoio técnico para frentes parlamentares em relação a conteúdo, pautas e eventos.
Campanhas de comunicação na mídia	Patrocinar artigos e propagandas na mídia com a finalidade de mobilizar a opinião pública e influenciar a aprovação, alteração, retirada de pauta ou rejeição propostas de interesse.
Mobilização nas redes sociais	Patrocinar impulsionamento de posts ou influencers, ou incentivar a mobilização via

	redes sociais.
Conceder entrevistas	Conceder entrevistas para a mídia com a finalidade de influenciar a aprovação, alteração, retirada de pauta ou rejeição propostas de interesse.
Organização de protestos	Organizar protestos para influenciar a aprovação, alteração, retirada de pauta ou rejeição propostas de interesse.

Fonte: Baseado em Baumgartner *et al.* (1999), com adaptações da autora.

Como citado anteriormente, o uso de evidências e elaboração de conteúdo técnico para a defesa do pleito irá subsidiar a utilização dos instrumentos de *lobbying*, que serão escolhidos de acordo com o cenário político, a priorização de matérias, de acordo com o stakeholder e demais temas que disputem a pauta.

Franco (2023) também analisa que a pandemia alterou o dia a dia do lobista, aprimorando-se o uso de tecnologias para organização e monitoramento de conteúdos. Adicionalmente, com as votações remotas, o contato com os tomadores de decisão passou a ser via *WhatsApp*.

Observados os instrumentos de *lobbying* utilizados pelos lobistas, esta pesquisa pretende analisar o conteúdo de outro ângulo sob a ótica dos parlamentares mais afinados com a indústria mineral, a fim de entender quais desses instrumentos são considerados os mais eficazes para influenciar as decisões e votos. Para estudar a percepção de influência dos instrumentos de *lobbying*, será adotada a metodologia de entrevista com parlamentares da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável (FPMIN). Dessa forma, esta pesquisa poderá colaborar com os demais estudos sobre a escolha dos instrumentos e a atuação do *lobbying* da mineração no Congresso Nacional.

## 2.8. O CONGRESSO NACIONAL COMO ARENA DE ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE RIG

Nos dois itens a seguir serão apresentadas as principais características do Congresso Nacional e o cenário político que faz do parlamento um importante lócus da atuação dos profissionais de RIG.

### **2.8.1. Poder Legislativo e atribuições**

A Constituição Federal de 1988 definiu no art. 44 que “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (Brasil, 1988). Deputados federais e senadores somam 594 parlamentares eleitos democraticamente para representação do povo e dos Estados.

O art. 48 da Carta Magna apresenta as matérias de competência da União sobre as quais cabe ao Congresso Nacional legislar, dentre elas: o sistema tributário, arrecadação, leis orçamentárias, planos e programas setoriais de desenvolvimento, organização administrativa, matéria financeira e limites do território nacional (Brasil, 1988).

Além disso, o art. 49 da Constituição apresenta matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, como por exemplo: sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar; “autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais”; e aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares; dentre outras (Brasil, 1988).

O Congresso Nacional formula constantemente novas políticas públicas por meio de debates e elaboração de Emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções nas suas comissões e plenários, conforme apresentados no art. 59 da Constituição Federal. A nível de exemplo da quantidade de políticas públicas em debate no Congresso Nacional, apenas no Senado Federal, em 2022, foram apresentadas 1.580 matérias legislativas e 507 matérias foram deliberadas no plenário e comissões (Senado Federal, 2023).

Meneguim e Bijos (2016, p. 6), lembram que uma das funções do Legislativo é “pensar todos os custos e os benefícios das regulações, analisar os efeitos prós e contras sobre os diversos estratos da sociedade, além de mensurar o potencial gasto público envolvido na medida”.

Cidadãos, empresas, governos, estrangeiros, todos são afetados por essas políticas públicas e normativas que são debatidos e formulados no processo legislativo. Em meio ao debate democrático, empresas, organizações representativas e até os governos federal, estaduais e municipais, atuam politicamente para que seus interesses sejam considerados por deputados e senadores durante a fase legislativa.

Uma equipe de Relações Institucionais precisa conhecer integralmente o papel do Legislativo, as regras que regem o andamento das duas casas legislativas e os papéis específicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. É necessário entender quais os trâmites de cada projeto de interesse da instituição. Também é recomendável entender o papel específico de cada dirigente das respectivas mesas diretoras (Seligman; Mello, 2018, p. 332).

### **2.8.2. Dinâmica da crescente relevância do Congresso Nacional**

Além da quantidade de projetos de lei em análise nas duas Casas Legislativas, estudos como o presidencialismo de coalizão de Sérgio Abranches apontam a importância do Congresso Nacional para a governabilidade. Abranches (2018) lembra que o presidente precisa ter flexibilidade e habilidade para negociar com o Congresso, encontrar o ponto de entendimento comum em cada matéria.

Santos *et al.* (2019), apontam um novo protagonismo do Congresso, com alguma autonomia dos parlamentares individualmente diante dos partidos, o que se faz condição necessária para que os grupos de interesse foquem suas atenções para o Congresso.

Faria (2022) aponta o aumento do poder do Congresso Nacional em relação ao Poder Executivo ao constatar que “a impositividade das emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA), especialmente as de relator (RP-9), causam danos à governabilidade e impedem a formação de maiorias governamentais”.

Em entrevista a Sanches (2023), Limongi relata que a tendência de crescimento do Poder do Congresso começou no Governo Dilma, que alimentou o discurso anticorrupção no Congresso Nacional e acabou perdendo o controle deste, o que culminou em seu *impeachment*. O autor diz ainda que Temer precisou do Congresso para confirmar o seu mandato e, posteriormente, o presidente Bolsonaro acabou por entregar de vez o poder ao Congresso, pois deixou a definição dos recursos ser puxada para o Legislativo, por meio do Orçamento Secreto, o que chamou de “presidencialismo do descaso”.

Somado a isso, a pandemia da Covid-19, levou o Congresso a se reunir de forma remota e acabou fortalecendo o poder dos presidentes do Senado e da Câmara, pois a maioria das votações passou a ocorrer nos Plenários, diminuindo o ritmo de debate nas comissões de mérito, que eram onde a maioria das votações ocorriam até então.

Na Câmara dos Deputados, por exemplo, o efeito da suspensão trazida pelo §1º do artigo 2º Resolução nº 14/2020 foi a paralização de 100% das votações conclusivas em Comissão, conforme o artigo 24, inciso II do (artigo 24, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD).

Os dados abertos disponíveis no site Câmara dos Deputados (2023) mostram que foram realizadas apenas 2 reuniões de comissões permanentes em 2020, enquanto em 2019 foram realizadas 2.105 reuniões. Além disso, enquanto em 2019 foram aprovadas 464 matérias e 53 rejeitadas, em caráter conclusivo nas comissões (artigo 24, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), nenhuma matéria foi aprovada em comissão permanente no ano 2020, apenas foram arquivadas 21 proposições que haviam sido rejeitadas em 2019.

Mesmo após a Resolução nº 19/2021 da Câmara dos Deputados, as comissões permanentes não voltaram a se reunir presencialmente com a frequência anterior à pandemia. Essa tendência já é vista por cientistas políticos como mais um ponto de concentração de poder nos presidentes do Senado e Câmara, que têm a prerrogativa regimental de escolher os projetos que serão pautados nos plenários (Sanches, 2023).

A pandemia da Covid-19 também suspendeu as reuniões das comissões mistas de apreciação das medidas provisórias. O Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020 regulamentou a tramitação das medidas provisórias (MPV's) durante a pandemia com a utilização do Sistema de Deliberação Remota, determinando que as matérias fossem debatidas diretamente no Plenário da Câmara e, posteriormente, no Plenário do Senado. Além disso, o Ato Conjunto nº 1 alterou o prazo para apresentação de emendas, que passou de 5 para 2 dias (a partir da publicação da medida provisória).

Dessa maneira, a Casa principal de debate das medidas provisórias passou a ser a Câmara dos Deputados, pois as MPV's passaram a ser votadas no Plenário da Câmara e depois, se fossem alteradas pelo Senado, retornavam para a Câmara dar a última palavra. Antes da pandemia, havia um revezamento entre deputados federais e senadores da República na relatoria das comissões mistas de medidas provisórias. Esse movimento elevou o poder da

Câmara dos Deputados, principalmente do seu presidente que é o responsável por pautar as matérias em Plenário.

As comissões permanentes e as comissões mistas de apreciação de medidas provisórias fazem parte dos principais estudos de busca de evidências da atuação de lobistas na Câmara dos Deputados, sendo a participação em audiências públicas nas comissões uma das principais evidências estudadas pelos pesquisadores (Santos *et al.*, 2019; Ferreira, 2020).

Para Gomide (2017), as comissões do Congresso desempenham um papel crucial como espaço de expressão dos grupos de *lobbying*, dada a relação de interesse dos parlamentares que as compõem com os temas em análise. Durante as negociações os interesses são revelados para as coalizões e Executivo, o quais são mediados pelo relator da matéria, figura central no processo legislativo, responsável por apresentar um parecer que inclua as contribuições dos parlamentares (recebidas dos diversos atores envolvidos).

As principais comissões destinadas a debater o setor mineral, de acordo com os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, são: a Comissão de Minas e Energia, na Câmara dos Deputados, e a Comissão de Infraestrutura, no Senado Federal. A queda dos números de reuniões em comissões influencia a busca de evidências da atuação do *lobbying* da mineração neste estudo, esse também foi um dos motivos pelo qual se optou pela realização de entrevistas com os parlamentares.

Pesquisa realizada pelo Anuário Origem (2022), aponta crescimento na prioridade da interlocução com o Poder Legislativo por parte das empresas passando de 42,2% em 2021 para 62% em 2022. É possível observar que tem se tornado cada vez mais essencial que os profissionais de RIG atuem na defesa de interesses junto aos tomadores de decisão do Congresso Nacional.

Seria importante para a sociedade civil que o Congresso Nacional retome o andamento das comissões permanentes e temporárias e do plenário de forma presencial e também as comissões mistas para análise de medidas provisórias. Em 2023, a Câmara dos Deputados analisou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2019, que deu origem à Emenda Constitucional nº 132, que realizou a Reforma Tributária do Consumo, de forma semipresencial. Esse formato de votação acaba por diminuir o acesso da sociedade aos parlamentares, inclusive diminui o acesso aos recursos regimentais dos próprios parlamentares com outras posições além das acordadas.

### 3. METODOLOGIA

Este capítulo abordará a natureza desta pesquisa exploratória. A metodologia será análise documental para mapear os principais grupos de *lobbying* da indústria mineral no Congresso Nacional e, ainda, será utilizada a entrevista semiestruturada para analisar os principais instrumentos de *lobbying* para a defesa do setor mineral.

#### 3.1. DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA

Esta é uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa em que a metodologia adotada se baseou em primeiro realizar um levantamento documental acerca dos principais grupos que atuam em defesa da indústria mineral no Congresso Nacional, além de analisar a tipologia da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável, conforme modelo proposto por Araújo e Silva (2016). Esse levantamento inicial é importante para se entender quais são os principais atores que defendem os interesses da indústria mineral no Congresso Nacional. A pesquisa documental também se justifica pela análise da escolha do público-alvo da entrevista semiestruturada.

Junior *et al.* (2021) defendem que a análise documental é repleta de informações e dados relevantes para as ciências sociais, de modo a reconstituir atividades particulares, ampliando o entendimento acerca do objeto, por meio fontes de documentação dos mais variados tipos, cabendo ao pesquisador defini-los e analisá-los tendo o objetivo como fundamento da análise.

Dentre as distinções da pesquisa documental para a pesquisa bibliográfica é que a bibliográfica já possuiria um foco analítico, enquanto na pesquisa documental a análise será feita pelo pesquisador com finalidades próprias, buscando entender em profundidade as mensagens dos documentos, que são fontes estáveis de onde pode-se retirar as evidências (Junior *et al.*, 2021).

A segunda parte da análise qualitativa se baseou na realização de entrevista semiestruturada com parlamentares da diretoria da Frente Parlamentar Mista da Mineração Sustentável do Congresso Nacional, a fim de apresentar a percepção destes em relação aos instrumentos de *lobbying* utilizados pelos profissionais de RIG do setor para a defesa de

interesses. A pesquisa também analisou a percepção dos parlamentares entrevistados sobre a importância do uso de evidências na relação setorial com o Congresso Nacional.

A escolha da entrevista semiestruturada se mostra adequada na análise qualitativa, no contexto que se pretende explorar, pois esse instrumento de coleta de dados é flexível, com um roteiro de perguntas, mas com a permissão para interação entrevistador-entrevistado, produzindo um novo texto a partir da interpretação da entrevista (Santos A. *et al.*, 2021; Castro; Oliveira, 2022).

O diferencial desta pesquisa em relação à Santos *et al.* (2019), será a entrevista semiestruturada com parlamentares, o que ajudará a compreender melhor a opinião desses atores políticos. Além disso, Santos *et al.* (2017) citam que os estudos que buscam elucidar as estratégias de influência em *lobbying* têm sido feitos com amparo apenas na percepção dos grupos de interesse. Desse modo, esta pesquisa buscou explorar a percepção do alvo do *lobbying*, do tomador de decisão, acerca da influência do setor, dos principais instrumentos de *lobbying* no Congresso e sobre a importância do uso de evidências, a fim de contribuir para a literatura do *lobbying* no país.

A escolha metodológica do público-alvo se deu porque estudos apontam que os parlamentares identificados com os setores são os mais procurados pelos lobistas, pois o *lobbying* visa subsidiar parceiros, sendo improvável a atuação com outros parlamentares, diferentemente do senso comum de que a missão do lobista seria influenciar os tomadores de decisão indecisos ou contrários (Mancuso; Gozetto, 2018; Santos *et al.* 2017).

No mesmo sentido, Andrade (2017) ao tratar do mapeamento de *stakeholders* lembra que os atores mais importantes para as estratégias de RIG são os que detêm alto interesse no tema e possuem alto poder. O autor afirma ainda ser necessário manter informados, sobre todos os assuntos importantes da empresa/setor, os *stakeholders* com alto interesse no tema mesmo que tenham baixo poder.

### 3.2. DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA

A análise documental está baseada na literatura sobre grupos de pressão, *lobbying* e frentes parlamentares, para tanto foram coletados documentos escritos nos registros dos *sites* do Congresso Nacional e das entidades estudadas, por meio de busca realizada a nas

“publicações”, “relatórios” e “notícias” do site do IBRAM, do site da Câmara dos Deputados, do site da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável (FPMIN), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), documentos do Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), do site da Associação Brasileira de Pesquisa Mineral (ABPM), do site da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e na legislação.

A escolha bibliográfica da pesquisa foi feita após a escolha do objeto de estudo e problemática, conforme Junior *et al.* (2021). Posteriormente à coleta dos dados, foi realizada pré-análise acerca dos conceitos, interesses, contexto, natureza; e análise com elementos da problemática de forma a elucidar os objetivos conforme proposto por Junior *et al.*, 2021.

Os dados desta pesquisa estão baseados nas respostas de entrevistas presenciais feitas com parlamentares da Diretoria da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável (FPMIN), de modo a investigar a percepção destes sobre instrumentos de *lobbying* utilizados pela indústria mineral no Congresso Nacional. Atualmente existe um total de 25 parlamentares na Diretoria da FPMIN, sendo 1 senador da República e 24 deputados federais.

O ano de realização da pesquisa (2024) foi um ano eleitoral em que os parlamentares permaneceram grande parte do tempo em suas bases, acompanhando as campanhas para prefeituras e legislativos municipais. A pesquisadora encaminhou pedido de entrevistas para 6 parlamentares membros da diretoria da FPMIN, dos quais 5 deputados federais responderam positivamente, enquanto 1 estava fora do país. A amostra incluiu partidos e blocos diferentes, com parlamentares dos maiores estados mineradores. Apesar de não ser um índice alto, é satisfatório devido à escassez de estudos sobre a percepção dos parlamentares não só em relação aos instrumentos de *lobbying* da indústria mineral, mas como a atuação do *lobbying* no Brasil como um todo.

Ainda há que considerar que a FPMIN é uma frente parlamentar que foi lançada em 2023, sendo uma frente parlamentar relativamente nova quando comparada com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), por exemplo. Dessa forma, as perguntas foram feitas de forma exploratória, para entender a percepção dos parlamentares que aderiram recentemente à esta nova frente parlamentar.

A adoção da Diretoria da FPMIN como amostra foi adotada para a pesquisa em razão do papel fundamental que esses atores políticos possuem como parlamentares identificados com o setor mineral dentro do Congresso.

Entretanto, cabe ressaltar que a amostra é limitada à Diretoria da FPMIN, não sendo possível considerar que o subconjunto dos respondentes representa todo o universo de deputados federais e senadores. Ao mesmo tempo, 4 dos 5 parlamentares do subconjunto de deputados federais que participaram da pesquisa podem ser vistos como parlamentares experientes, que participam há mais tempo de outras frentes parlamentares e possuem 3 mandatos ou mais. O perfil do público-alvo inclui a participação de deputados de partidos de centro, centro-direita e direita (conforme composição da diretoria da FPMIN) e com idade superior a 50 anos.

A coleta de dados foi realizada entre os meses de novembro e dezembro de 2024, no período pós-eleitoral, pela autora, que atualmente é Relações Institucionais do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM). A pesquisadora contou com apoio de dois pesquisadores auxiliares, o cientista político Thiago Vizziolli e o comunicador social Vinícius Soares, os quais realizaram a coleta de dados de forma voluntária, conforme roteiro elaborado pela autora, constante do Anexo I.

Três entrevistas foram realizadas na Câmara dos Deputados, outras duas em ambientes fora da Casa Legislativa, mas em ambiente controlado sem interrupções. A autora solicitou previamente a autorização aos deputados federais para as entrevistas realizadas, via aplicativo de mensagens *WhatsApp*.

Os parlamentares não tiveram acesso à lista de respondentes e nem às respostas dos demais deputados que participaram da entrevista anteriormente. A autora da pesquisa enfatizou aos deputados que as entrevistas seriam utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos e todos os deputados abordados deram seu consentimento em participar de forma livre e voluntária. Conforme Castro e Oliveira (2022), foi formulado um roteiro de perguntas básicas, envolvendo as questões principais com exemplos de instrumentos de atuação de defesa de interesses, lidos ou apresentados de forma randomizada aos parlamentares, de forma a permitir que o entrevistado seguisse espontaneamente sua própria linha de pensamento.

A elaboração do questionário seguiu o modelo do guia elaborado por Castro e Oliveira (2022), baseados em Triviños (1987) e Duarte (2002), no qual se conferem fatores internos do questionário como coerência, consistência, originalidade e objetivação, além de fatores externos na condução dos questionários e, ainda, se as perguntas afetam a postura do pesquisador e se os objetivos da pesquisa foram respeitados.

Conforme indicam Alves e Silva (2012), as entrevistas foram gravadas “buscando-se a preservação dos discursos dos entrevistados e evitar o comprometimento do conteúdo e da interação na tentativa de tomar notas”. Seguindo ainda a indicação das autoras, as entrevistas foram transcritas de forma literal pela própria pesquisadora, observando-se detalhes das situações e atitudes dos entrevistados.

Ainda seguindo o modelo proposto por Alves e Silva (2012), as entrevistas foram ouvidas e lidas reiteradamente, e em seguida retomados os pressupostos dos objetivos iniciais advindos do problema da pesquisa. A sistematização dos dados envolve várias direções: “das questões para a realidade, desta para a abordagem conceitual, da literatura para os dados, se repetindo e entrecruzando até que a análise atinja pontos de "desenho significativo de um quadro", multifacetado sim, mas passível de visões compreensíveis” (Alves; Silva, 2012).

Seguiu-se ainda a partilha de dados com outros pesquisadores (orientados e banca); ancoragem na literatura do tema para estabelecer relações com o conteúdo, com a experiência da pesquisadora, e com o pensamento registrado; a busca pela regularidade das respostas, ainda que distintas; e o afinamento entre os tópicos com maior importância para a pesquisa (Alves; Silva, 2012).

## 4. ANÁLISE DOCUMENTAL

A seguir serão apresentados os principais grupos que estão envolvidos na temática da indústria mineral, a Frente Parlamentar da Mineração Sustentável e sua tipologia. Para tanto foi realizada análise documental em documentos contidos nos sites das entidades, principalmente nos relatórios anuais, agendas legislativas e notícias.

### 4.1. A INDÚSTRIA MINERAL NO BRASIL

O artigo 20 da Constituição determina que os recursos minerais pertencem à União, da mesma forma o art. 176 da Constituição Federal de 1988 determina que “as jazidas e demais recursos minerais, para efeito de exploração ou aproveitamento, pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra”. A pesquisa e exploração mineral se dá por meio de autorização ou concessão pelo poder público (Brasil, 1988).

Segundo dados da Agência Nacional de Mineração (ANM, 2024), em 2023, 2.776 municípios brasileiros receberam recursos recolhidos em *royalties* do setor através da Contribuição Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) no total de R\$ 6,86 bilhões. Este dado mostra a presença da mineração em maior ou menor escala nos municípios brasileiros. De acordo com a Lei nº 8.001/1990, a CFEM é distribuída para municípios e estados que de algum modo são impactados pela atividade mineral. Compreende-se, portanto, que a atividade de extração mineral gera impactos para União, Estados e Municípios.

O Brasil produz 92 tipologias minerais e metais, com o minério de ferro correspondendo a 59,6% da produção em 2023 (IBRAM, 2024). Segundo o Instituto Brasileiro de Mineração (2024), dados do *Comex Stat* apontam que em 2023 as exportações do setor corresponderam a US\$ 31,5 bilhões, o que representa 32% do saldo da balança comercial brasileira.

O Anuário Mineral Brasileiro das principais substâncias metálicas, produzido pela Agência Nacional de Mineração (2023), mostra que haviam no Brasil 4.387 que os estados de Minas Gerais e Pará detinham (em 2022) 83,8% do valor da produção. A produção total das substâncias metálicas correspondeu a R\$ 223,4 bilhões, sendo R\$ 33,1 bilhões correspondentes ao valor de produção mineral dos metais para transição energética mais a

grafita. No mesmo ano, o Brasil exportou R\$ 11,7 bilhões e importou R\$ 9,05 bilhões correspondentes aos metais para a transição energética.

Atualmente existe uma tendência global na busca por minerais para a transição energética, o que deve ocasionar um aumento da atividade da indústria mineral no país, conforme a demanda por tipologias minerais consideradas “críticas” no desafio atual para cumprir as metas de descarbonização da transição energética. Dados da *International Energy Agency* (IEA, 2024), indicam que a demanda por minerais críticos irá mais que dobrar os níveis de 2020 até 2030, será de 4 vezes os níveis de 2020 até 2040 e 6 vezes até 2050.

Uma das megatendências levantadas pelo *European Institute for creative strategies & innovation* (2023), apontam fortes tensões sobre os minerais críticos para a transição energética, pois são necessárias a abertura de novas minas, pesquisas geológicas e atenção para o modo de exploração desses materiais que não seriam ecológicas, exigindo-se também uma visão para a circularidade dos minerais.

O setor é representado por diferentes grupos organizados, que atuam como interlocutores junto ao governo, à sociedade e às instituições internacionais. Esses grupos têm como objetivo defender os interesses da indústria e influenciar políticas públicas que garantam a competitividade do setor. Dessa maneira, o estudo do *lobbying* da indústria mineral se mostra atual e necessário. Cabe aqui realizar uma análise teórica e documental acerca de quem são esses atores responsáveis pela defesa do setor no Congresso Nacional e posteriormente analisar como o setor atua e como pode atuar.

#### 4.2. GRUPOS DE INTERESSE E ATORES QUE COMPÕEM A REPRESENTAÇÃO SETORIAL DA INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL

Carvalho (2016) avalia que a influência e efetividade da atuação setorial das organizações em políticas públicas depende de fatores importantes, como a participação em espaços de democracia direta, assim como conter elementos que a tornem referência, dentre eles uma quantidade expressiva de associados, a elaboração de posicionamentos e o desenvolvimento de atividades pertinentes ao tema de trabalho (comum em ONGs).

Scott (2009) considera que a autoridade política ou legisladora tem o poder da regulamentação, por isso seria natural que indivíduos recorram ao processo político para

promover seus interesses por meio do *lobbying*, formando coligações, quando interesses conflitantes não são resolvidos por contratos ou pelo mercado.

Mancuso e Gozetto (2018) detalham a esfera de mercado em que muitas empresas possuem departamentos de relações institucionais ou governamentais, além das organizações setoriais como confederações, sindicatos, federações e associações corporativistas e não corporativistas de empresários e trabalhadores. Os autores lembram que em relação às atividades sindicais os recursos de manutenção das atividades foram obrigatórios por muito tempo. Já as associações não corporativistas são mantidas pela contribuição voluntária dos seus membros e não existe hierarquia entre as associações deste modelo diferentemente do modelo corporativista/sindical.

Vasconcelos e Paula (2019) enfatizam que os grupos de pressão podem se unir por simples identificação de seus membros de forma natural ou para atingir objetivos e lembram que fazer parte de determinados grupos pode representar uma maior influência em relação a outra pessoa que não esteja inserida. Essa influência política visa o bem-estar dos membros do próprio grupo, o que é uma realidade em quase todos os setores da sociedade.

Abaixo serão listados os principais grupos especificamente do nó da rede dos que atuam em defesa da indústria extrativa mineral, que é o escopo desta dissertação. Trabalhos futuros poderão se dispor a estudar as redes ou o *Advocacy Coalition Framework* com todos os subconjuntos e nós que atuam a favor ou contra o setor.

Moraes (2022) aponta o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) como a principal entidade de representação da indústria mineral, pois sua criação em 1976 representou uma mudança qualitativa na defesa de interesses das grandes mineradoras ao unificar a atuação e superar a fragmentação das entidades por tipologias minerais.

“Defender os interesses comuns do setor mineral junto ao Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário) em Brasília e nos estados e municípios mineradores” (IBRAM, 2023) é a primeira das principais atividades listadas como as de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), que conta mais de 210<sup>1</sup> associados, que correspondem à 85% da produção mineral do país, segundo dados apresentados pelo próprio Instituto.

---

<sup>1</sup> Pesquisa realizada em dezembro de 2024. Cabe registrar que além de mineradoras, consultorias e prestadores de serviços também são associados ao Instituto Brasileiro de Mineração.

Análise documental do site do IBRAM indica que a entidade possui um Conselho Diretor composto por presidente e vice-presidente CEOs de empresas, além de 42 conselheiros entre titulares e suplentes de 20 empresas, destacando-se a Vale com direito a 3 representantes. Outras grandes mineradoras compõem o Conselho do IBRAM, dentre elas: Nexa, Anglo American, Alcoa, Hydro Norsk, Kinross, Anglo Gold Ashanti, Lundin Mining. A Diretoria Executiva do IBRAM é composta pelo presidente, vice-presidente e 5 diretores, sendo uma Diretoria de Relações Institucionais composta por 3 profissionais de RIG (IBRAM, 2023).

Desde 2018, o IBRAM possui um Comitê de Relações Governamentais (RELGOV), composto por representantes dos associados (empresas de mineração). As reuniões do Comitê de RELGOV são semanais e objetivam centralizar a estratégia de defesa do setor mineral para “fazer frente aos desafios do campo do mapeamento de proposições do Legislativo e seu acompanhamento”, segundo o próprio Instituto. O Comitê atua na articulação direta com Poderes Executivo e Legislativo, além de estreita relação com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Federações da Indústria de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Goiás (IBRAM, 2023). A instituição de um Comitê de RELGOV pelo IBRAM indica que empresas associadas podem possuir departamentos de Relações Institucionais.

O “relatório anual de atividades 2022” do IBRAM, verifica-se que na página 24 são descritas as “pautas legislativas”, o relatório aponta que os maiores riscos para o setor residem no Congresso Nacional, que tem assumido papel de protagonismo e transformação nas pautas, tendo o relacionamento institucional ganhado mais projeção. Também há registro da evolução dos temas sensíveis para o setor no Congresso Nacional. Em 2022, o IBRAM acompanhava um total de 631 projetos de lei no Congresso Nacional (IBRAM, 2023, p. 26 e 27).

A publicação do IBRAM “Políticas públicas para a indústria mineral” indica que os temas que impactam indústria mineral envolvem diversas áreas como pesquisa mineral, licenciamento ambiental, infraestrutura, transporte de cargas, relacionamento com as comunidades, tributação, relações trabalhistas, segurança operacional, segurança de barragens e pilhas de rejeitos, emissões de gases de efeito estufa, uso de recursos hídricos, eficiência energética, geopolítica, licença para operar (IBRAM, 2022).

De acordo com o relatório 2023 do IBRAM, para debater questões relativas à conservação ambiental, ESG, transição para uma economia de baixo carbono, preservação da Amazônia, minerais críticos e inclusão social, a instituição instalou o Conselho

Socioambiental, no qual entidades ligadas ao meio ambiente discutem estratégias que aliem objetivos comuns entre mineração e as pautas de sustentabilidade. Além de representantes de mineradoras, fazem parte do Conselho Socioambiental do IBRAM: Caio Magri, diretor-presidente do Instituto Ethos; Ilona Szabó, cofundadora e presidente do Instituto Igarapé; Izabella Teixeira, ex-ministra do Meio Ambiente; Marcello Brito, secretário-executivo do Consórcio Amazônia Legal; Marília Marreco Cerqueira, ex-presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Marina Freitas Grossi, presidente do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS); e Paulo Hartung, presidente-executivo da Indústria Brasileira de Árvores (Ibá).

Ainda existe convergência entre o IBRAM e entidades ambientais quando o tema é o combate ao garimpo ilegal e rastreabilidade do ouro. De acordo com o relatório 2023 do IBRAM, a entidade conduziu coalizão com o Instituto Igarapé, Instituto Escolhas, Universidade de São Paulo e WWF Brasil.

O IBRAM é uma das entidades ligadas à Confederação Nacional da Indústria (CNI), que possui um Conselho Temático de Mineração (COMIN), instalado em 2019. De acordo com a informação descritiva *site* da CNI, o COMIN visa “discutir e elaborar propostas de políticas para promover o desenvolvimento produtivo do setor de mineração” (CNI), todavia a CNI não está disponível em documento aberto todos os membros do COMIN.

Pesquisadores como Santos *et al.* (2019) analisam que a CNI possui uma área específica de atuação no Congresso Nacional. O site da CNI indica que a Gerência Executiva de Assuntos Legislativos é composta por uma equipe de seis gestores e mais de 20 analistas e especialistas que atuam em diversos temas (CNI, 2023). A CNI, como representante da indústria, é uma das maiores entidades de *lobbying* do país.

As pautas prioritárias da CNI no Congresso Nacional compõem a Agenda Legislativa da Indústria, e são definidas “em um amplo debate com todas as Federações Estaduais das Indústrias e com Associações Setoriais de âmbito nacional” (CNI, 2024, p.11). Em relação à representação geral (que inclui todos os setores industriais), a CNI representa 27 federações de indústrias, 1.306 sindicatos e mais de 930 mil indústrias (CNI, 2024).

A Agenda Legislativa da Indústria 2024 (p. 197) possui 1 projeto específico para a indústria mineral, sendo ele o Projeto de Lei nº 10.874/2018 que proíbe a mineração em uma faixa de 10 km no entorno de Unidades de Conservação. A posição da CNI é divergente ao

projeto. Além disso, em relação ao setor mineral, ao tratar do PL nº 2.159/2021, que trata do licenciamento ambiental, a entidade criticou a exclusão do setor mineral do projeto.

Moraes (2022) cita também a Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa Mineral (ABPM) como outra fundamental associação ligada ao setor. A ABPM foi fundada em 2012 e o Conselho da ABPM é formado por entidades empresariais e mineradores, sendo algumas delas participantes do Conselho do IBRAM. A atuação da ABPM é voltada para a descoberta e avaliação de futura produção de recursos minerais.

Milanez *et al.* (2022), apontam ainda o Sindicato Nacional da Indústria da Extração de Ferro e Metais Básicos (Sinferbase), como talvez a entidade mais antiga que atua na defesa do setor mineral, fundada em 1942.

Para Milanez *et al.* (2022, p. 400), o Sinferbase, o IBRAM e a ABPM “possuem alto grau de articulação e organicidade, além de atuar junto à CNI na construção da agenda”, apontando uma coalizão em temas de alto impacto para a indústria mineral.

Outras entidades também representam o setor mineral no Congresso Nacional, todavia de forma mais segmentada. O Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), lista os principais órgãos do Poder Executivo responsáveis pelo setor mineral: Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia (MME); a Agência Nacional de Mineração (ANM); o Serviço Geológico Brasileiro (SGB); e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Adicionalmente, é importante citar o Serviço Geológico Brasileiro (SGB) responsável pelo mapeamento geológico do país; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), que é responsável pelos temas relacionados aos fertilizantes; e o Comitê Interministerial de Segurança de Barragens vinculado à Casa Civil.

O CETEM também lista as demais associações representativas do setor mineral, além do IBRAM, estão: Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira (ADIMB); Associação Brasileira de Metalurgia, Materiais e Mineração (ABM); Associação Brasileira da Indústria de Rochas Ornamentais (ABIROCHAS); Associação Brasileira do Alumínio (ABAL); Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados para Construção (ANEPAC); Associação Nacional dos Fabricantes de Cerâmica para Revestimentos, Louças Sanitárias e Congêneres (ANFACER); Associação Nacional da Indústria Cerâmica (ANICER); Instituto Aço Brasil (IABR); Sindicato Nacional da Indústria

do Cimento (SNIC); Associação Paulista das Cerâmicas de Revestimento (ASPACER); Sindicato da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcários do Espírito Santo (Sindirochas); Associação Brasileira de Engenheiros de Mineração (ABREMI); e Federação Brasileira de Geólogos (FEBRAGEO).

Pode-se ainda citar paralelamente o Sindicato Nacional das Indústrias de Matérias-Primas para Fertilizantes (Sinprifert); o Sindicato da Indústria Mineral do Estado de Minas Gerais (Sindiextra) e as Federações das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG), do Pará (FIEPA), da Bahia (FIEB), de Goiás (FIEG) e de São Paulo (FIESP).

Apesar de não ser o foco específico desta pesquisa, cabe citar a representação institucional do garimpo. Existem evidências da atuação da defesa de interesses do garimpo no Congresso Nacional ao se observar convidados de audiências públicas e a literatura sobre o tema.

É importante ressaltar que o garimpo organizado por meio de cooperativas foi autorizado pela Constituição Federal de 1988. Atualmente existem cooperativas organizadas que atuam no setor mineral. Essas são associadas e representadas pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), entidade nacional de representação do cooperativismo, de acordo com a Lei nº 5.764, de 1971.

Segundo a Agenda Institucional do Cooperativismo (OCB, 2024), os principais projetos acompanhados pela entidade para relacionadas ao tema das cooperativas minerais no Congresso Nacional são sobre a rastreabilidade do ouro (PL nº 836/2021 e PL nº 3.025/2023), porém com posicionamentos divergentes ao da indústria mineral.

Em relação a outros temas de garimpo em geral, Moraes (2022) aponta que as entidades com maior protagonismo junto a órgãos estatais durante o Governo Bolsonaro (2019-2022) foram a Associação Nacional do Ouro (ANORO) e a Associação Brasileira dos Metais Preciosos (ABRAMP).

Moraes (2022) observa ainda que forças atuam ilegalmente para a extração de minerais ou para legalizar a extração ilegal, como em episódios de invasão de terras indígenas ou legalização de projetos de exploração de terras indígenas. Todavia para esta pesquisa, a defesa de lavra ilegal e atos ilegais não é considerada *lobbying*. Por não ser objeto deste estudo, é aconselhável que outros autores possam se dedicar a trabalhos aprofundados sobre o tema futuramente.

#### 4.3. A FRENTE PARLAMENTAR DA MINERAÇÃO SUSTENTÁVEL - FPMIN

As frentes parlamentares são grupos suprapartidários institucionalizados nas Casas Legislativas, com objetivo de defender espaços de opinião mobilizada e defender propostas e pleitos de determinados setores da economia, de movimentos sociais, de trabalhadores e outros temas específicos (Oliveira, 2018; Coradini, 2010; Araújo; Silva, 2016).

O Ato da Mesa nº 69 de 2005, considera como Frente Parlamentar “a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade” (Brasil, 2005).

Na prática, “as frentes parlamentares estão umbilicalmente ligadas aos grupos de interesses (*lobbying*) e possuem formas de organização próprias. As frentes parlamentares mistas podem ter senadores, mas são predominantes na Câmara dos Deputados. Além disso, frentes de grande relevância são reconhecidas pelas lideranças partidárias e autoridades do Poder Executivo (Cascione, 2018; Araújo; Silva, 2016).

Coradini (2010) ressalta que as frentes parlamentares passaram a ser formalizadas a partir do Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 69 de 2005. Os modelos de formalização são basicamente os mesmos, seus membros são os mantenedores do monopólio da palavra. Além disso são constituídas por categorias diferentes, a de fundadores (que participam das reuniões, compõem a diretoria e participaram do ato de fundação); a de efetivos (que assinaram para ajudar na constituição da frente); e a de colaboradores (que incluem grupos de interesse, ex-parlamentares e outros atores).

De acordo com o site da FPMIN, a frente foi instalada em março de 2023 e tem como objetivo:

promover um ambiente favorável ao desenvolvimento da mineração sustentável, com uma legislação mais moderna, com maior segurança jurídica, com órgãos reguladores e fiscalizadores fortes e estruturados, com mais investimentos em pesquisa, tecnologia e inovação (FPMIN, 2023).

A FPMIN possui uma diretoria composta por 25 membros, sendo um Senador da República, o que configura uma frente parlamentar mista. No total assinaram a FPMIN 187 deputados federais e 13 senadores. O núcleo da diretoria que sempre figura no site da FPMIN

gira em torno de 12 parlamentares, sendo o Deputado Zé Silva (Solidariedade/Minas Gerais) o coordenador da FPMIN.

Araújo e Silva (2016) destacam que devido à obrigatoriedade de serem compostas por um terço dos parlamentares da Câmara dos Deputados, muitos integrantes não possuem ligação com o tema, assim os pesquisadores devem tomar cuidado ao analisar o perfil dos integrantes. Dessa forma, esta pesquisa decidiu entrevistar na apenas os membros da diretoria da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável (FPMIN) que são mais citados no site da frente.

Araújo e Silva (2016) propõem uma tipologia para as frentes parlamentares, que dividem-se por natureza de atuação as quais podem ser de *lobby* (atuam em favor de setores específicos com causas pontualmente identificáveis) ou *advocacy* (defesa de ideia gerais para adesão de maior parcela social); a segunda categoria é a abrangência que pode ser ampla (que abordam grandes temas) ou focalizada (objetivos vinculados a áreas específicas e públicos identificáveis); e a terceira categoria está relacionada à origem exógena (originada de uma demanda externa ao Congresso, em que grupos procuram os parlamentares) ou endógena (nascidas de movimentos originários dentro do Congresso).

No modelo proposto por Araújo e Silva (2016), apesar de ser uma frente nova, é possível observar pelos documentos dos 2 anos de funcionamento que em relação à natureza de atuação, a FPMIN pode ser categorizada como uma frente de *lobby*, pois sua atuação é definida com objetivos determinados em favor do setor mineral. O site da FPMIN lista os principais projetos de lei e o posicionamento da frente, como detalhado a seguir no Quadro 2.

**Quadro 2 - Principais projetos e posicionamentos da FPMIN**

Projeto	Assunto	Posicionamento da FPMIN
PL 3025/2023	Propõe medidas para aumentar o controle sobre a cadeia do ouro no Brasil	Favorável com ressalvas
PLP 68/2024	Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS)	Favorável com ressalvas
PLP 149/2022	Proíbe o contingenciamento dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) destinados à ANM	Favorável

PL 2138/2022	Vincular o uso dos recursos da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral) a despesas de capital que visem modificar a base econômica produtiva dos entes federados que os recebem;	Favorável
PL 2159/2021	Lei Geral do Licenciamento Ambiental	Favorável com ressalvas
PLP 16/2022	Estabelece novas regras para a cobrança de taxas pelos entes federativos, exigindo transparência através de demonstrativos de custos, limitando o valor das taxas ao custo real dos serviços, e criando mecanismos para evitar cobranças excessivas.	Favorável com ressalvas
PL 2780/2024	Institui a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE)	Favorável
PL 699/2023	Institui o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes (PROFERT)	Favorável
PL 4975/2023	Visa facilitar o acesso a recursos para pesquisa mineral por meio do mercado de capitais	Favorável
PL 5424/2023	Visa fomentar o investimento privado em pesquisa mineral, criando benefícios fiscais para empresas e investidores do setor.	Favorável
PL 2330/2024	Simplifica o processo de pesquisa mineral, eliminando a obrigatoriedade de apresentação e avaliação da exequibilidade econômico-financeira pela ANM.	Favorável
PL 957/2024	Promove alterações no Código Mineral	Favorável com ressalvas

Elaborado pela autora. Fonte: FPMIN, 2024

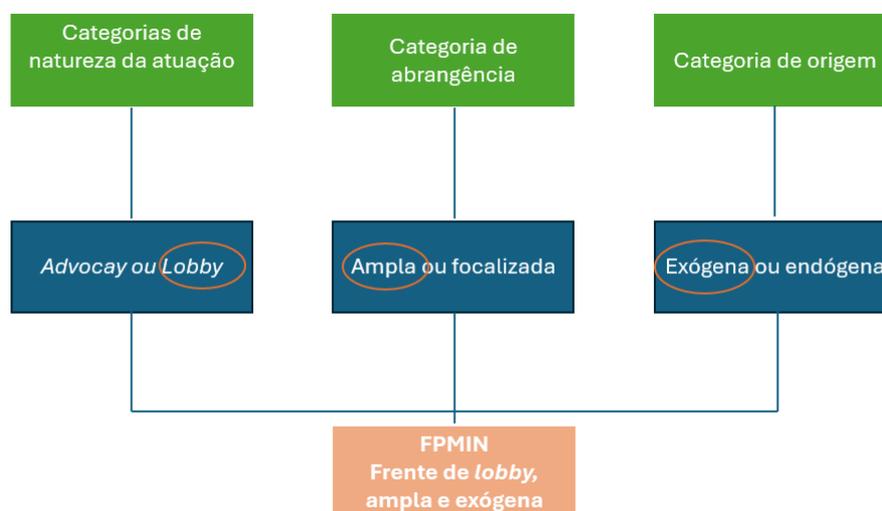
Em relação à segunda categoria do modelo proposto por Araújo e Silva (2016), a abrangência da FPMIN pode ser considerada ampla, tendo em vista que a frente trata do tema geral da mineração, em que os debates são divididos em subtemas, inclusive os cargos da diretoria do colegiados, que estão divididos por região e por coordenações temáticas que incluem tipos de minerais (ferrosos, carvão, basalto, minerais estratégicos, construção civil, agregados da construção civil) e ainda temas que defere-se ser de maior impacto para o setor (trabalhista, tributário, legislação de barragens, meio ambiente, pesquisa mineral e energias renováveis para a transição energética).

Por fim, em relação à categoria de origem da FPMIN, pode-se considerar que ela é uma frente exógena, criada a partir da demanda setorial. O site da FPMIN registra sempre a

presença do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) como parceiro da frente parlamentar. O relatório de atividades do IBRAM 2023, também reforça essa observação e cita que “a criação da frente é resultante de um grande esforço setorial e demandou uma agenda intensa de articulação no Legislativo, ao fomentar essa iniciativa junto aos parlamentares, que, potencialmente mostraram aferência com as pautas setoriais” (IBRAM, 2023, p. 63).

O relatório também cita os objetivos institucionais do IBRAM para a criação da FPMIN: “ampliar a base de interlocução junto ao Congresso Nacional; pautar os parlamentares sobre temas relevantes e de vanguarda para o setor; subsidiar tecnicamente deputados e senadores para interlocução com suas bases; e convalidar a presença do IBRAM, dentro do parlamento, como legítimo porta-voz do setor mineral e grande fomentador de debates técnicos” (IBRAM, 2023, p. 62-63). Esses objetivos coadunam com a literatura que indica que as frentes visam a formação de espaços de opinião mobilizada (Coradini, 2010; Araújo; Silva, 2016). A Figura 3 a seguir apresenta a tipologia da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável, com base no modelo proposto por Araújo e Silva (2016):

**Figura 3 - Tipologia da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável**



Elaborado pela autora, com adaptações de Araújo e Silva (2016)

Compete ainda a este estudo observar que o atual coordenador da FPMIN, Deputado Zé Silva, foi um dos principais atores na elaboração de projetos de lei sobre a segurança de barragens após o acidente da barragem em Brumadinho (Minas Gerais), tendo sido

coordenador da Comissão Externa do Desastre de Brumadinho (2019 a 2022) e 1º Vice-presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Rompimento da Barragem de Brumadinho em 2019. De acordo com a base de dados da Câmara dos Deputados, o parlamentar é autor de 9 projetos de lei apresentados em 2019 que trataram de temas como segurança de barragens, prevenção de desastres de grandes proporções, direitos dos atingidos por barragens, licenciamento ambiental para empreendimentos minerários.

O site da FPMIN (2023) apresenta parte do discurso do parlamentar e a motivação do Dep. Zé Silva na coordenação da frente, como a “defesa do meio ambiente e da população para apresentar soluções para um desenvolvimento sustentável no setor mineral”. O parlamentar também afirma que a “FPMIN vai trabalhar para fortalecer os benefícios da mineração e reduzir os impactos negativos da atividade, pois nunca mais queremos lidar com desastres como os de Mariana e Brumadinho”.

Embora seja uma frente exógena e de *lobby*, após a criação da FPMIN ainda foi possível observar a continuidade da tramitação de projetos ligados à Brumadinho e transformados em Lei em 2023, como a Lei nº 14.755/2023, que instituiu a Política Nacional dos Atingidos por Barragens (de autoria do dep. Zé Silva), na qual o setor atuou no Senado e conseguiu acordo para o veto sobre a temporalidade da lei em casos “ocorridos ou iminentes” (IBRAM, 2024); e a Lei nº 14.750/2023 (semelhante a projeto do Dep. Zé Silva) que trouxe obrigações para empreendedores privados na gestão de acidentes induzidos por ação humana.

Não obstante, também é possível observar avanços na negociação do *lobbying* da mineração em temas como, por exemplo, o licenciamento ambiental. No âmbito da aprovação pela Câmara dos Deputados do PL nº 3.729/2021, que estabelece normas gerais de licenciamento ambiental, os empreendimentos minerários de grande porte foram retirados da abrangência do projeto. Já no Senado, onde o projeto aguarda deliberação, o posicionamento atual da FPMIN acompanha tanto o pleito do IBRAM quanto da CNI pela supressão do dispositivo sobre os empreendimentos minerários de grande porte (FPMIN, 2024; IBRAM, 2024).

Ao observar este ambiente de negociação entre indústria mineral e parlamentares da diretoria da FPMIN, cabe entender quais são os melhores métodos para conquistar o sucesso nessas negociações. Para tanto, o próximo capítulo fará a abordagem sob a percepção dos parlamentares sobre como o *lobbying* da indústria mineral influencia o Congresso Nacional e se influencia, além de apresentar quais são os principais instrumentos de atuação que os

parlamentares consideram mais importantes para as suas decisões e votos, além de quais são os atuais adotados pela indústria mineral para a negociação e convencimento dos parlamentares da FPMIN.

## 5. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E RESULTADOS

A seguir serão apresentados os resultados da pesquisa, com a análise dos dados qualitativos sobre a percepção dos parlamentares entrevistados sobre a influência, instrumentos e a importância do uso de evidências do *lobbying* utilizados pela indústria mineral. Considerando a natureza do mestrado profissional em Administração pública, cabe à pesquisadora incluir na análise os resultados na forma de orientações para o *lobbying* da indústria mineral e para contribuir com os trabalhos acadêmicos.

### 5.1. PERCEPÇÃO DOS PARLAMENTARES SOBRE A INFLUÊNCIA DO *LOBBYING* DA INDÚSTRIA MINERAL

A primeira pergunta da entrevista buscou entender a percepção dos parlamentares acerca da influência do *lobbying* da indústria mineral nas decisões e votos do Congresso. A pergunta sobre influência foi feita para entender a visão dos parlamentares, que aderiram recentemente à esta nova frente parlamentar - fundada em 2023, sobre a indústria mineral e sobre sua influência, antes mesmo de tratar diretamente dos instrumentos de *lobbying*.

Optou-se por perguntar se o setor influencia as decisões e votos do Congresso como um todo e não apenas do parlamentar questionado, para que os parlamentares se sentissem mais a vontade de responder, pois a pesquisadora faz parte do quadro de profissionais de Relações Governamentais da indústria mineral, além da entrevista ter sido realizada de forma presencial e gravada. As respostas estão listadas no Quadro 3 abaixo e os parlamentares foram classificados de 1 a 5 na ordem em que as entrevistas foram realizadas.

A pergunta foi formulada da seguinte forma: “Considerando a atuação do setor mineral no Congresso Nacional, em que a influência pode ser entendida como decisões e votos do parlamentar. Você considera que a indústria mineral influencia as decisões e votos do Congresso Nacional? Como?”

**Quadro 3 - Respostas em relação à influência da indústria mineral**

Respondente	Considerando a atuação do setor mineral no Congresso Nacional, em que a influência pode ser entendida como decisões e votos do parlamentar. Você considera que a indústria mineral influencia as decisões e votos do Congresso Nacional? Como?
Parlamentar 1	<p>Se a indústria mineral interferisse na decisão do Congresso seria uma grande decepção para mim como parlamentar. Quem influencia aqui na decisão parlamentar é o povo brasileiro. Aqui estão os legítimos representantes de todo o território brasileiro. A indústria da mineração, ela é ouvida, mas ela não é elemento fundamental para a decisão. A decisão parte da necessidade de criar ambiente nas cidades mineradoras, nos estados mineradores e num país para que a gente possa usar a mineração para melhorar a qualidade de vida das pessoas.</p>
Parlamentar 2	<p>Eu acho que o setor mineral ainda é muito tímido, não só no Congresso quanto principalmente na comunicação com o público externo. Não há como a nossa economia, o crescimento da nossa economia, o crescimento industrial, sem nós termos essa, vou chamar assim, essa agressividade, essa ambição da indústria mineral se fazer presente, se fazer respeitada. Todas as vezes que a indústria mineral precisou do parlamento, o parlamento deu essa resposta. Mas ela precisa ser um pouco mais protagonista, a indústria brasileira precisa ser mais protagonista. A indústria brasileira é muito tímida, o Brasil não tem cultura e não tem uma comunicação industrial muito forte. A indústria até pelas lutas ideológicas do passado, ela acabou se recolhendo para não fazer o enfrentamento e isso é muito ruim. O Brasil não tem um respeito industrial. Então acho que o setor mineral precisa ser mais atuante, ser mais proativo, ser mais participativo porque com certeza isso também vai fazer uma mobilização maior. Um exemplo é que as questões minerais ligadas ao agro andam pela Frente Parlamentar da Agropecuária, mas a questão mineral é muito maior do que o agro. Portanto, o caminho percorrido e as lições aprendidas pelo agro podem ser uma luz e um caminho a ser seguido pela indústria mineral.</p>
Parlamentar 3	<p>Para menos, porque toda vez que aparece alguma coisa aqui, sempre é algo negativo.</p>
Parlamentar 4	<p>Olha, todo segmento leva as suas preocupações para o Congresso Nacional e nós analisamos essas preocupações. Tendo em vista ser um setor da mais alta importância para a economia do nosso país, então não tenha dúvida de que todas as entidades que representam o segmento, elas têm participação importante nas nossas decisões dentro do Congresso Nacional.</p>
Parlamentar 5	<p>A medida que o setor de mineração decidiu se transformar em um setor mais transparente, participar dos debates da política brasileira trazendo as principais pautas, os principais desafios, especialmente depois das tragédias tanto de Brumadinho quanto de Mariana, e com a criação da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável, a mineração passou a ser também uma força no Congresso Nacional. Lembrando que no Congresso Nacional tem inúmeras frentes parlamentares, são milhares de projetos tramitando no Congresso Nacional de diversos temas, mas só depois de criada a Frente Parlamentar da Mineração Sustentável é que a mineração ela sempre está figurando entre os itens mais importantes da pauta do Congresso Nacional.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas.

Em relação à influência da indústria mineral, 4 dos 5 deputados entrevistados consideraram que há algum tipo de influência do setor, mas enfatizaram que outros segmentos também atuam no Congresso e todos são ouvidos.

O parlamentar 4 se mostrou bem alinhado com a indústria mineral e não teve problemas em falar sobre “a importância econômica do setor”, e considerar as entidades como importantes para as decisões do Congresso.

O parlamentar 2, apesar de considerar que “o parlamento sempre deu a resposta quando o setor precisou”, criticou a “timidez” da indústria mineral considerando que ela precisa ser “mais proativa” e “ter orgulho de ser indústria”. Além de indicar que o setor precisa olhar para “as lições aprendidas pelo setor agropecuário”.

O parlamentar 5 ressalta mudanças no setor em relação à transparência e participação dos debates “após as tragédias de Brumadinho e Mariana”, mas considera que o setor só ficou influente quando mudou de postura e “se abriu para o debate” e “após a criação da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável”.

Diferentemente dos demais, o parlamentar 3 apresenta um ponto de divergência com uma visão crítica e negativa da indústria mineral, atribuindo uma influência “para menos” e sugerindo que a mesma só possui “pautas negativas”. Entende-se que poderia haver algum conflito entre o parlamentar 3 e a indústria mineral, pois o discurso indica desconfiança ainda que este seja um membro fundador da diretoria da frente.

Já o parlamentar 1 apresenta uma visão de maior autonomia do Congresso Nacional ao considerar que a indústria mineral é ouvida, mas “não é elemento fundamental da decisão” e lembra que “quem influencia a decisão do Congresso é o povo” e, ainda, que “seria uma grande decepção” se a indústria mineral interferisse no Congresso. Ao mesmo tempo o parlamentar 1 observa que “todos os setores são ouvidos”.

A presença de outras entidades, segmentos e interesses atuando no parlamento é evidenciada por 3 dos 5 deputados, além da sociedade como um todo. O parlamentar 5 ressaltou, ainda, que existem milhares de projetos tramitando sobre diversos temas.

Essa diversidade de opiniões reflete o ambiente institucional do Congresso Nacional, do ambiente partidário e do ambiente de *lobbying*. Os resultados da pesquisa estão alinhados com Baumgartner *et al.* (2009), que indicam que o poder é dividido e a atenção é limitada, com uma pluralidade de agendas atuando nos Plenários e comissões do Congresso, o que

ocasiona que muitos *lobbies* nem conseguem colocar suas questões na agenda políticas, obrigando muitos *lobbies* a formar coalizões em torno de um tema para que as mudanças políticas ocorram.

Ainda há que se considerar a preocupação dos parlamentares com: i) a opinião pública da sociedade sobre o setor; ii) com a transparência do setor e participação nos debates; iii) com a segurança das operações para que não ocorram tragédias como Brumadinho e Mariana; iv) com o desenvolvimento dos estados mineradores. Foram apresentadas ainda críticas em relação a pautas negativas e à falta de proatividade do setor na comunicação com a sociedade, considerando a indústria tímida em relação ao setor agropecuário.

Com base nas entrevistas, cabe considerar orientações de melhorias para resultados em relação a *accountability* e ações de *lobbying* da indústria mineral por meio da Figura 4 a seguir, a qual também apresenta os pontos positivos considerados oportunidades para atuação institucional.

**Figura 4 - Orientação de melhorias e oportunidades da indústria mineral**



Fonte: Elaborado pela autora.

## 5.2. PERCEPÇÃO DOS PARLAMENTARES SOBRE OS INSTRUMENTOS DE LOBBYING CONSIDERADOS MAIS IMPORTANTES PARA A TOMADA DE DECISÕES E OS MAIS UTILIZADOS PELA INDÚSTRIA MINERAL

Após a pergunta de abertura, espera-se uma maior interação entre o entrevistado e o entrevistador. Dessa forma, o roteiro decidiu abordar diretamente a opinião dos parlamentares acerca dos principais instrumentos de *lobbying* que eles consideram mais influentes para a sua própria tomada de decisão.

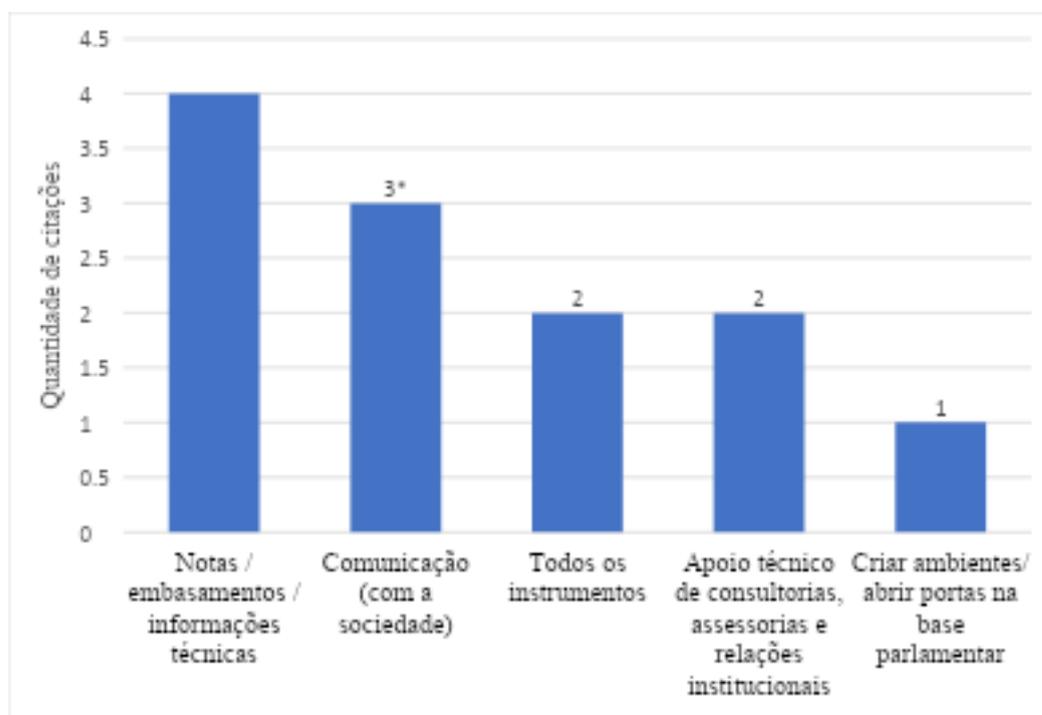
Em continuidade ao roteiro de entrevistas, a pergunta feita aos parlamentares foi elaborada da seguinte forma: “Considerando a atuação dos representantes do setor mineral no Congresso Nacional e os instrumentos de atuação do setor. Quais instrumentos você considera mais importantes para o embasamento das suas decisões e votos?”. Esta pergunta é importante para o *lobbying* da indústria mineral, pois as respostas poderão guiar o planejamento de atuação do setor e estimular novas pesquisas sobre o tema com a participação de parlamentares.

Foram apresentados anteriormente aos parlamentares e lidos de forma randomizada, os seguintes exemplos de instrumentos listados pela pesquisadora: envio de e-mails com cartas e ofícios; mensagens de *WhatsApp*; elaboração de discursos parlamentares; suporte técnico à frente parlamentar; campanhas de mídia; eventos e conferências; posicionamentos e estudos sobre determinado projeto de lei; elaboração de projetos de lei; elaboração de emendas a projetos de lei; encaminhamento de cartas e ofícios; mobilização nas redes sociais; protestos; contato pessoal direto com o parlamentar; reuniões com a assessoria. Apesar da apresentação dos instrumentos de *lobbying*, a resposta era livre e havia a expectativa de que outros instrumentos não listados pudessem ser citados.

Em relação aos instrumentos de atuação de *lobbying* considerados mais importantes pelos parlamentares para a atuação da indústria mineral, houve um consenso de que o embasamento técnico, com notas técnicas para subsidiar os parlamentares, com informações mais aprofundadas, é fundamental para a defesa do setor, especialmente devido à complexidade da atividade mineral que exige dos parlamentares um conhecimento mais abrangente e especializado nas matérias em tramitação sobre o tema.

A Figura 5 abaixo, apresenta a lista dos instrumentos considerados mais importantes pelos parlamentares por quantidade de citações.

**Figura 5 - Instrumentos considerados mais importantes**



Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas.

\*Observação: Apesar do instrumento “comunicação com a sociedade” ter sido citado uma vez na pergunta nº 2 da entrevista, foi citado na primeira pergunta (vide capítulo 5.1.) e na última (vide capítulo 5.3).

O parlamentar 5 considerou importante a opinião pública e citou a “comunicação com a sociedade para a transparência das pautas” e tratou da importância das “assessorias de comunicação”. Apesar do instrumento de *lobbying* comunicação com a sociedade não ter sido citado como resposta por outros parlamentares nesta parte do roteiro, esta pesquisa considera que a comunicação foi citada na pergunta anterior (item 5.1) como fundamental para a influência da indústria mineral pelo parlamentar 2 que disse que a indústria mineral “precisa melhorar a comunicação com a sociedade”. Da mesma forma, o parlamentar 3 também citou nos resultados da próxima pergunta (item 5.3) a importância da comunicação com a sociedade, podendo-se inferir que a comunicação também está entre os instrumentos considerados importantes pelos parlamentares tendo sido citada durante 3 vezes na entrevista.

O parlamentar 1 considerou que “todos os instrumentos são importantes” porque a mineração não é uma atividade conhecida e discutida profundamente, “por não estar em todos

os lugares como o agronegócio”. Além dele, o parlamentar 4 também considera que “todos os instrumentos” são importantes, inclusive quando perguntado novamente pela entrevistadora se algum seria mais importante que outro, citando novamente exemplos, o parlamentar “foi enfático” em dizer que todos os instrumentos são importantes.

O “apoio técnico de consultorias e assessorias comunicação e de relações institucionais” foi citado claramente pelo parlamentar 5 como um dos pilares para apoio técnico dos parlamentares. O parlamentar 2 também comentou que um dos instrumentos fundamentais é o “apoio técnico nos gabinetes e nas comissões”, ainda que ligando este apoio à questão do conteúdo.

O parlamentar 2 trouxe um ponto não citado pelos demais, que está ligado à comunicação e principalmente à questão eleitoral, que é a “abertura de portas”, oportunidades e “criação de ambiente na base para que o parlamentar demonstre o seu trabalho”. Esta resposta acaba voltando à justificativa e contexto inicial da pesquisa, pois não há muitos estudos que indiquem como a mineração tem atuado no Congresso após o fim da doação eleitoral. Não se pode generalizar, tendo em vista que o tema foi apresentado por apenas 1 deputado, não obstante a resposta deste deputado pode inferir que o setor ainda não tem uma metodologia para trabalhar com os parlamentares na base nesse novo contexto eleitoral.

O aprofundamento deste item pode ser discutido futuramente em trabalhos que envolvam o tema eleitoral e *compliance*, visto que o modelo empresarial das grandes mineradoras que “estão na base” é composto por investidores estrangeiros, sendo estruturalmente diferente do agronegócio e cooperativas que possuem entidades de representação institucional e associações estaduais e regionais, o que poderia inferir um maior contato com o parlamentar na base.

O Quadro 4 abaixo apresenta as respostas completas dos parlamentares em relação aos principais instrumentos de *lobbying* da indústria mineral considerados mais importantes.

#### Quadro 4 - Instrumentos considerados mais importantes pelos parlamentares

Respondente	Considerando a atuação dos representantes do setor mineral no Congresso Nacional e os instrumentos de atuação do setor. Quais instrumentos você considera mais importantes para o embasamento das suas decisões e votos?
Parlamentar 1	<p>Olha, eu busco a profundidade da informação, eu busco a profundidade a exaustão da discussão da matéria, eu acho que nós temos hoje no ambiente legislativo poucas pessoas interessadas na matéria, eu acho que a gente deveria ter mais parlamentares. Mas como se trata de uma atividade que em alguns lugares têm e outros não, é diferente por exemplo do agronegócio, que em todo lugar tem de alguma maneira e em grande escala e em pequena escala, eu lanço mão de todos os objetos que possam, todos os veículos, todos os caminhos que me levem à informação precisa para a tomada de decisão. Quando se trata da mineração há uma necessidade. Por que? Porque nós temos poucos canais, não é uma matéria que se discuta com muita profundidade em todo ambiente. Então eu busco pela própria característica da minha própria existência aqui no parlamento, pela minha origem, eu busco e me aproprio de todos os canais, seja Frente (frente parlamentar), seja e-mail, seja notícias, matéria jornalística, seja publicações públicas ou privadas, o que passar na minha frente com relação à mineração eu estou lançando mão dela porque eu acho que é necessário para enriquecer e a gente tomar as melhores decisões. Sabemos do que precisa ser feito, mas sempre há algo mais que a gente precisa aprender, que a gente precisa obter como informação dado o ambiente de dinamismo que é a exploração mineral.</p>
Parlamentar 2	<p>Eu acho que tem duas coisas que o setor produtivo tem que fazer e o setor mineral. Uma é o apoio técnico aqui na Câmara dos Deputados, no Congresso Nacional, nos gabinetes, nas comissões, nas relatorias na parte de conteúdo. Nós somos muito carentes de conteúdo, de informação, do conhecimento do setor, a gente acaba tratando de uma forma genérica. Essa proatividade seria muito boa, porque com certeza um deputado bem subsidiado, bem respaldado é tudo que ele precisa, para tratar de uma pauta reativa aqui na casa e as vezes falta conteúdo na nossa mão. O segundo ponto é importante. O deputado ele vem com votos do Estado, então o setor mineral precisa ir também lá na base abraçar o deputado. Abrir portas, abrir oportunidades e criar ambientes para que o deputado possa se apresentar, receber o deputado, absorver o deputado, abraçar o deputado, criar um ambiente onde ele possa demonstrar o seu trabalho. Isso dá muita segurança para que aqui na casa ele se posicione. Deputado que tem proteção na base, aqui na casa ele compra qualquer briga possível. Então eu acho isso extremamente importante.</p>
Parlamentar 3	<p>Se houvesse, seria um embasamento técnico em cima dos projetos. Sobre todos os projetos que falem sobre mineração mesmo.</p>
Parlamentar 4	<p>Todos são importantes (com ênfase)! Todos são importantes!</p>

Parlamentar 5	<p>O congresso Nacional que são mais de, praticamente 600 parlamentares, tanto Câmara como Senado, é fundamental primeiro o embasamento técnico, com as notas técnicas que são elaboradas pelas assessorias, consultorias legislativas das Casas, mas assessorias também. O embasamento também jurídico até para que as proposições, e também os posicionamentos dos parlamentares, eles sejam dentro dos princípios da Constituição. Mas especialmente a assessoria de comunicação que permite que as demandas legítimas do setor, as demandas legítimas da população, também sejam colocadas de maneira transparente, ajuda o setor a também mostrar a sua importância na vida da nação, na vida do cidadão.</p> <p>E as consultorias, as assessorias de relações políticas. Porque como o setor era um setor muito retraído, e não tinha essa participação com os parlamentares, com as bancadas dos Estados, com as frentes parlamentares, a assessoria legislativa e a assessoria parlamentar de relações institucionais também são fundamentais. Eu considero esses os pilares mais importantes aqui para apoiar os deputados para terem posicionamentos com legitimidade e especialmente com conteúdo.</p>
---------------	---

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas.

Ainda sobre o item “instrumentos de *lobbying* utilizados pela indústria mineral, a terceira pergunta do roteiro de entrevistas buscou entender quais seriam os instrumentos mais utilizados pelo setor na percepção dos parlamentares.

A pergunta realizada na sequência da anterior, foi estruturada da seguinte forma: “Quais instrumentos o senhor acredita que o setor mineral mais utiliza?”. A Tabela 1 a seguir apresenta os instrumentos utilizados pelo setor na ordem de quantidade de citações.

**Tabela 1 - Instrumentos mais utilizados pela indústria mineral**

Instrumentos de <i>lobbying</i>	Quantidade de citações
Legislação mineral vigente	2
Notas técnicas / posicionamentos / pareceres	2
Comunicação / revistas / mídia	1
Projetos em tramitação	1
Nenhum	1

Fonte: Elaborada pela autora, com base nas entrevistas.

É possível observar que não há um consenso sobre os instrumentos mais utilizados pelo setor. Desta vez as notas técnicas apareceram como mais utilizadas, mas em uma atuação “tímida”, demonstrando que os instrumentos utilizados ainda podem ser insuficientes para a mobilização de parlamentares em torno de uma pauta reativa.

Os parlamentares 1 e 5 também citaram a utilização da legislação mineral vigente. Em relação a este ponto, ainda que exemplos de instrumentos tenham sido lidos ou apresentados aos parlamentares, entende-se que eles não entenderam a pergunta. Ainda assim, ao tentar interpretar a resposta, caso eles tenham citado intencionalmente, poderia representar uma relação com o embasamento técnico quando se trata da atuação das mineradoras, ou ainda estar relacionado com segurança jurídica atrelada à promoção da “mineração sustentável”, o que pode indicar preocupações de que críticas sociais possam ser respondidas com base na segurança da legislação.

O quadro 5 a seguir apresenta as respostas dos parlamentares relativas aos instrumentos utilizados pelo setor, evidenciando visões diferentes da diretoria da FPMIN, consequentemente mostrando que a indústria mineral ainda está no caminho de estruturação de sua relação institucional com o Congresso Nacional, em meio a desafios de articulação de interesses ambientais, sociais e econômicos.

#### Quadro 5 - Instrumentos de lobbying mais utilizados pelo setor mineral

Entrevistado	Quais instrumentos o senhor acredita que o setor mineral mais utiliza?
Parlamentar 1	Olha, nós temos elementos de amparo público, nós temos um código minerário que até inclusive precisa ser reformulado, ele é de 1967, tem uma proposta de alteração dele aqui dentro da casa, mas é lei. Vamos assim dizer que é o dicionário da mineração, que é um código minerário. A gente precisa, a gente tem que lançar mão dele para entender muito. Mas como ele está defasado, a partir da criação da ANM a gente vai fazendo remendo a partir das normativas que a ANM vai publicando, então eu procuro sempre estar atento a essas normativas, porque essas normativas eu sou contra elas, diga-se de passagem, eu acho que é colcha de retalho. A gente precisa ter uma legislação segura porque a alteração não pode ser pura e simplesmente a partir de uma normativa de entendimentos tão somente da ANM, nós temos que produzir isso aqui. Mas lanço mão de algumas revistas do gênero e como eu disse matérias jornalísticas que são publicadas de maneiras esporádicas.

Parlamentar 2	Eu acho que ele é muito superficial, as vezes chega uma nota, as vezes chega um parecer, mas nós não temos, nós somos carentes de uma organização robusta e estruturada do setor mineral para dialogar com o parlamento e com o público externo. Eu volto a dizer, o Brasil tem um “pré conceito” de indústria e tem um “pré conceito” da coisa mineral. O debate ideológico as vezes se sobrepõe à necessidade de gerar emprego, renda, tecnologia e inovação. E o Brasil não pode ficar refém disso. Portanto, eu acho que o setor mineral precisa estar mais presente, compartilhar o conteúdo, perder a vergonha de ser indústria, perder a vergonha de ser setor mineral, e começar a entrar em todos os ministérios, não só aqui as vezes na porta legislativa e da Casa. Precisa trabalhar em educação, precisa trabalhar em medicina, precisa trabalhar em setor produtivo, em atividades meios, nós precisamos dialogar melhor com a sociedade para ter o conhecimento e o amadurecimento da importância do setor mineral, como tem por exemplo, o Canadá por exemplo, é um setor muito consolidado e forte porque a sociedade tem a consciência da necessidade e da importância do setor mineral para a economia e isso no Brasil é carente.
Parlamentar 3	Nenhum
Parlamentar 4	Olha, é o do esclarecimento para que o parlamentar forme a sua consciência e a sua ideia do voto. Posicionamentos.
Parlamentar 5	Bom, na minha visão o setor mais utiliza a legislação vigente, porque essa legislação do licenciamento ambiental, da pesquisa mineral, eles são garantidos aqui essa legitimidade, garantida também essa segurança jurídica para os empreendedores a partir aqui das leis aprovadas. E também se utiliza muito das propostas em tramitação até porque essas propostas são importantes para dar segurança jurídica aos empreendedores, dar segurança jurídica à população, dar segurança jurídica ao meio ambiente, para garantir que a mineração seja sustentável.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas.

Em relação aos instrumentos de *lobbying* considerados mais importantes para a defesa institucional do setor mineral, há um consenso entre os parlamentares sobre a complexidade do entendimento do que é a mineração como um todo. Dessa forma, a necessidade de aprofundamento das informações técnicas para o subsídio dos deputados foi apontada como o instrumento de *lobbying* mais importante pelos parlamentares.

A literatura explica que os tomadores de decisão não possuem informações especializadas sobre uma variedade de questões a serem deliberadas e que os *lobbies* detentores do conhecimento contribuem ao compartilhar essas informações (Mancuso; Gozetto, 2011; Seligman; Mello, 2018; Graziano, 1999).

Autores tem percebido historicamente os grupos de interesse como provedores de informações especializadas e qualificadas para os parlamentares, de forma a ajudá-los na

tomada de decisão, e defendem que a tendência é pela credibilidade nessas informações, pois o uso de subsídios inverídicos resulta na quebra de confiança e acabam com o relacionamento – que é o cerne da representação de interesses (Wright, 1996; Kingdom, 2011; Hojnacki; Kimball, 1999; Victor, 2007).

O PL nº 2.914/2022, atual proposta de regulamentação do *lobbying* em tramitação no Congresso, também reconhece essa função do lobista e aborda a preocupação com a veracidade das informações prestadas, incluindo punições para casos de informações falsas.

Baseada no resultado da pesquisa, conclui-se que é importante a presença das entidades no Congresso para uma maior aproximação com os parlamentares a fim mantê-los informados sobre as ações do setor e posicionamentos elaborados de forma técnica.

Além disso, ficou evidenciada na fala dos deputados a necessidade de melhorias e investimentos na comunicação para a formação de opinião pública. É possível inferir que os parlamentares da FPMIN ainda observam uma lacuna de conhecimento da sociedade e, inclusive, no apoio da sociedade ao setor. A mudança da opinião pública poderia dar segurança aos diretores da FPMIN para que possam se dedicar à defesa dos interesses da indústria mineral.

Os parlamentares chegaram inclusive a sugerir que a indústria mineral observe “as lições aprendidas pelo agro” – referindo-se à “Campanha o Agro é Pop”. O agronegócio foi citado na entrevista por 3 dos 5 parlamentares. Em 2024, o IBRAM lançou uma campanha nacional “para conscientização da importância dos minerais no dia a dia dos brasileiros”. Segundo a entidade, um vídeo de 30 segundos foi passado nos intervalos em horários nobres dos canais Globo, Band e Record (IBRAM, 2024). Posteriormente, a campanha foi veiculada nos seguintes canais de televisão fechados Globo News, Band News e a CNN Brasil e em rádios como a CBN.

De acordo com a campanha do IBRAM (2024), “é possível identificar a falta que faria o não uso de minerais na produção, de geladeiras, transportes públicos e outros itens do cotidiano. O objetivo é informar a população sobre o quão essenciais são os minerais”.

Mais especificamente ao *lobbying* no Congresso Nacional, ao acessar o site do IBRAM, em “conteúdo” e “imposto seletivo”, também é possível observar uma ampla campanha na mídia, com 29 matérias publicadas na imprensa contra a incidência do imposto seletivo na extração e, principalmente, nas exportações de bens minerais, tema abordado no

âmbito do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68/2024 que regulamenta os novos impostos aprovados na Reforma Tributária. Originalmente, o projeto apresentado pelo Governo apontava a incidência máxima de 1% do imposto seletivo sobre a extração e exportação do ferro, petróleo e gás. A redação final do PLP nº 68/2024, aprovada pelo Congresso e encaminhada para sanção, reduziu a alíquota máxima do imposto seletivo na extração de bens minerais de 1% para 0,25% e, ainda, definiu a não incidência do imposto seletivo nas exportações de bens minerais.

Ainda que em 2025, o Poder Executivo tenha vetado o dispositivo do PLP nº 68 que vedava a incidência do imposto seletivo nas exportações de ferro, petróleo e gás, a Lei Complementar nº 214, decorrente da sanção do projeto, mantém a redução de 75% da alíquota máxima do imposto seletivo sobre esses bens minerais.

O Quadro 6 abaixo apresenta a correlação entre os instrumentos mais importantes na opinião dos parlamentares e os instrumentos já utilizados pelo setor (citados pelos parlamentares em qualquer uma das perguntas) e as orientações para resultados com base nas sugestões dos parlamentares.

**Quadro 6 – Comparação entre os instrumentos mais importantes e a prática efetiva e orientações à indústria mineral**

Instrumentos de <i>lobbying</i> mais importantes	Utilização dos instrumentos pelo setor na visão do parlamentar	Orientações para utilização de instrumentos
Notas técnicas com embasamento científico	Sim	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar a atuação para que as notas e informações cheguem ao conhecimento dos parlamentares, líderes, relatores, membros das principais comissões e da opinião pública.</li> <li>• É importante que as notas sejam aprofundadas e contenham dados e conhecimento científico, tendo em vista a necessidade de aprofundamento no tema indicada pelos parlamentares.</li> </ul>
Campanhas de mídia para a opinião pública	Sim	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar o investimento do setor em campanhas de mídia para a formação de opinião pública e segurança dos parlamentares que defendem o tema.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar os canais de informação sobre o setor mineral.</li> </ul>
Apoio técnico das assessorias de RIG	Sim*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar a frequência de reuniões e contato pessoal com os parlamentares e suas assessorias para alinhamento de pautas e informações do setor em nível nacional e regional.</li> <li>• Aumentar a presença nas reuniões de comissões e audiências públicas que tratem sobre projetos do tema, além das reuniões da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável.</li> </ul>
Criação de ambiente para que o parlamentar possa divulgar o trabalho realizado na base	Não	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar o que tem sido feito por outros setores e avaliar a nível jurídico, ético e de compliance se e como o parlamentar pode se aproximar da base para a divulgação das atividades.</li> <li>• Além disso, buscar ouvir a opinião dos demais parlamentares sobre o tema.</li> </ul>
Todos os instrumentos	Frente Parlamentar, legislação mineral vigente, projetos em tramitação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar todos os instrumentos disponíveis para o embasamento e alinhamento com os parlamentares.</li> <li>• Atuar conforme a legislação pertinente, de modo a garantir a segurança jurídica.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas.

Observação\*: A presença das assessorias foi registrada na pergunta 1 e 2.1 pelos parlamentares 2 e 5, respectivamente.

### 5.3. PERCEPÇÃO DOS PARLAMENTARES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA UTILIZAÇÃO DE DADOS E EVIDÊNCIAS PARA A PRODUÇÃO DE NOTAS TÉCNICAS E ESTUDOS

A pesquisadora também incluiu no roteiro de entrevistas perguntas para avaliar a percepção dos parlamentares acerca da real importância da utilização de dados e evidências empíricas para a produção de notas técnicas, estudos, posicionamentos que possam subsidiar a tomada de decisões no Congresso Nacional e legitimar o *lobbying* da indústria mineral no Congresso Nacional.

Até o momento da entrevista, ainda havia a dúvida se o uso de evidências seria considerado realmente relevante. Mas como citado anteriormente, os parlamentares da diretoria da FPMIN consideram o embasamento técnico um ponto central da atuação de RIG e das decisões políticas relacionadas à indústria mineral.

A pergunta foi formulada da seguinte forma: “Considerando os estudos, notas técnicas e posicionamentos apresentados pelos profissionais de relações institucionais do setor mineral, qual a importância de os estudos conterem dados e evidências empíricas que retratem o setor?” A pergunta foi seguida de uma segunda formulada da seguinte maneira: “Então o senhor considera que a apresentação de evidências, por meio de estudos e dados é realmente relevante para a influência do setor mineral em decisões e votos no Congresso Nacional?”, de forma a reforçar o questionamento.

Seguindo a tendência anterior, todos os parlamentares consideraram a importância da utilização de dados e evidências empíricas “muito importantes”. Há um consenso de que o parlamentar precisa de informações técnicas a respeito de um tema complexo como a mineração, seus impactos, destinação, benefícios para a sociedade.

Além disso, há uma correlação entre conhecimento científico e segurança na atuação do parlamentar, no fortalecimento do discurso, na comunicação com a sociedade. Mais uma vez foi citada a importância da comunicação na mídia e divulgação (o que reforça a comunicação como um dos principais instrumentos de *lobbying* para os parlamentares. O Quadro 7 a seguir apresenta as opiniões dos parlamentares sobre a relevância do uso de evidências.

**Quadro 7 - A importância do uso de evidências**

Entrevistado	Considerando os estudos, notas técnicas e posicionamentos apresentados pelos profissionais de relações institucionais do setor mineral, qual a importância dos estudos conterem dados e evidências empíricas que retratem o setor?	Então o senhor considera que a apresentação de evidências, por meio de estudos e dados é realmente relevante para a influência do setor mineral em decisões e votos no Congresso Nacional?
Parlamentar 1	Olha, o conhecimento empírico eu sou extremamente entusiasta dele até porque o meu conhecimento de mineração é empírico, foi adquirido no exercício de determinadas funções [...]. Eu acho que a gente precisa ter é mais profundidade na pesquisa, na busca de novas tecnologias, e aí o conhecimento empírico é fundamental para subsidiar a	Claro, claro.

	partida de tudo isso. Porque se eu tenho o conhecimento empírico, eu acredito no poder de transformação dele e eu associo ele à busca do conhecimento a partir da base científica, com certeza eu vou criar um ambiente de desenvolvimento muito maior. Conhecimento empírico, conhecimento científico, se unem e vai resultar aí sem sombra de dúvida numa química muito poderosa de transformação positiva.	
Parlamentar 2	Sim, muito importante. O Deputado precisa de conteúdo que lhe dê garantias de informações precisas e técnicas e ele pode ser o portador da boa comunicação para o setor mineral. Portanto, todo material que chegar, material produzido, material ..., pedagógico, didático, material lúdico, que possa explicitar a importância e mostrar o mineral no nosso dia a dia. Vai desde o talher no nosso café da manhã, passa despercebido até avião, vamos assim dizer foguetes e tal. Então o setor mineral precisa dessa comunicação, dessa proatividade com certeza. Então tudo que chegar para nós de conhecimento e estatística é fundamental para basear os nossos conhecimentos.	Ela é crucial, ela facilita muito e dá muita credibilidade. Quanto mais evidências nós tivermos no nosso dia a dia, principalmente o conceito de utilidades ou solução do mineral para o nosso dia a dia isso fortalece e ajuda o nosso discurso e naturalmente as nossas posições.
Parlamentar 3	A importância é a maior possível, né?! Por isso que eu estou te falando. A falta de conhecimento da sociedade do que é o setor. Eu não entendo por que esses dados não são publicizados. O setor não só na Casa, como na sociedade, tinha que trabalhar isso. Por que o setor do Agro trabalhou a Globo durante tanto tempo? E virou. Falava “o agro” o cara pensava que “é pop”. Então assim, foi uma campanha de mídia. Então, para você saber o que é mineração, não adianta achar que o estudante vai lá na mina e vai achar bom. Não, quando ele vê uma bacia de sedimentação, ela já fica com medo.	Sim
Parlamentar 4	A importância é muito grande, é, eu acho que o nosso trabalho dentro do Congresso Nacional tem que ter embasamento técnico, embasamento científico e dados que representam a prática do segmento, do setor, da atividade do setor. E não tenha dúvidas de que nisso a colaboração, ela é bastante intensa e favorável.	Importantes, muito importantes!
Parlamentar 5	Bem, eu tenho feito uma defesa de que todas as defesas que os parlamentares fazem no Congresso Nacional, elas têm que ser baseada primeiro na ciência, porque a ciência ela é a base da solução de todos os desafios que a humanidade enfrentou até os dias atuais. Um exemplo claro disso foi a pandemia, a ciência é quem trouxe a solução. E do outro ponto, se não tivermos temas ou outras pautas que tenha a ciência como base, são teses né. Então o parlamentar ele não tem uma ideia, ele tem uma tese, porque a tese ela está baseada em um estudo, ela está baseada em comparações, em análise de dados estratégicos, em análise de banco de dados. Então, por isso, depois da ciência, são teses que, aliás até a ciência também utiliza-se de teses para ter resultados concretos.	-

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas.

Em relação ao uso de evidências, Pereira (2020) identifica que outras motivações, como crenças e interesses influenciam a tomada de decisões e não apenas as evidências, quando se trata de políticas públicas. Almeida (2020) e Ferreira (2020) em estudos sobre o uso de evidências no Congresso Nacional, observaram pareceres aos projetos de lei e inferiram que a maior parte das evidências utilizadas pelos legisladores são de baixa qualidade. Knill e Tosun (2020) lembram que o uso de evidências científicas deve estar associado a outros tipos de evidência como o conhecimento político para a definição das táticas de atuação e o conhecimento técnico da gestão de políticas públicas.

Em relação à indústria mineral, identificada pelos próprios parlamentares como um setor complexo, deve-se combinar o uso de evidências científicas e de conhecimento político pelo setor. Almeida (2020) observou que a heterogeneidade das pautas favorece o uso estratégico das evidências no Congresso. Nesse contexto, a indústria mineral pode observar como atuar com melhores práticas em evidências. De acordo com o relatório do IBRAM (2023), foi fundado o Conselho Socioambiental do IBRAM com nomes técnicos que podem ajudar a construir essa agenda. Na aba publicações do site do IBRAM, também constam estudos recentes sobre os minerais críticos e estratégicos desenvolvido pelo CETEM (2024) e posicionamentos no livro “Políticas Públicas para o setor Mineral” (2022). A CNI também possui a “Agenda Legislativa da Indústria” com posicionamentos técnicos acerca dos projetos de lei.

É importante que tanto a indústria mineral, quanto a União (que é a detentora dos bens minerais) adequem cada vez mais os seus posicionamentos para incluir evidências científicas, de forma que os formuladores de políticas e a sociedade possam ter acesso de forma facilitada a esses documentos, garantindo um debate qualificado sobre o tema.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por objetivo fazer uma análise sobre os principais instrumentos para atuação do *lobbying* da indústria extrativa mineral no Congresso Nacional. A pesquisa também buscou identificar a percepção desses *stakeholders* sobre a importância do uso de evidências para a tomada de decisões e a percepção dos parlamentares acerca da influência do *lobbying* da mineração no Congresso. Adicionalmente, foi realizada uma análise documental para identificar os principais grupos de interesse de defesa da indústria mineral que atuam no Congresso Nacional.

O estudo justifica-se por cobrir uma lacuna da literatura que é a busca da percepção dos parlamentares, que são o alvo do *lobbying* e tomadores de decisão, acerca dos entendimentos desses em relação aos métodos que influenciam suas decisões, ainda mais buscou um entendimento atualizado sobre os instrumentos de *lobbying* do setor mineral. Os próprios estudo críticos ao setor como Milanez *et al.* (2022, p. 399) apontam a carência dessa abordagem.

Foi realizada uma revisão teórica acerca dos conceitos de *lobbying* que, para fins desta análise, pode ser considerado como a atuação dos grupos para influenciar tomadores de decisão a fim de atingir seus objetivos (Santos *et al.*, 2019; Mancuso; Gozetto, 2012).

Em relação ao *lobbying* no Congresso Nacional, a revisão teórica apontou que os setores têm buscado se organizar para essa atuação, por consequência do crescente poder do Congresso Nacional e seus presidentes na decisão sobre as pautas e orçamentos (Mancuso; Gozetto, 2018; Víctor, 2007). Por isso, observar as principais formas de relacionamento da indústria mineral com o parlamento, por meio do estudo dos instrumentos de *lobbying*, se mostra de grande valia ainda mais quando o mundo se volta para as questões das mudanças climáticas, pressionando para o aumento da exploração de minerais críticos para a transição energética, tecnologia e alimentação.

As empresas da indústria mineral dependem de investimentos significativos para viabilizar a exploração de jazidas economicamente rentáveis (IBRAM, 2023). Observando os altos custos envolvidos e a complexidade das operações, assim como em outros setores, a interação e o relacionamento com o poder público para alcance de objetivos se tornam imprescindíveis para mitigar riscos políticos, que se não forem gerenciados, podem se tornar impactos econômicos comprometendo a viabilidade dos projetos. Por isso, a construção de

uma relação de confiança com o poder público é um fator crítico para a rentabilidade dos negócios e continuidade das operações. Nesse contexto, a consolidação de entidades que defendem a indústria mineral como provedoras de informações confiáveis aos parlamentares também faz parte dos objetivos do *lobbying*.

Dentre os objetivos a serem alcançados pelo setor no Congresso Nacional estão a segurança jurídica, estabilidade legislativa e a formulação de leis apreciadas de forma técnica que não inviabilizem os negócios em relação a temas de impacto setorial, como meio-ambiente, tributário, transporte, infraestrutura, segurança, relacionamento com a comunidade, etc. Ao mesmo tempo, objetivos também são alcançados com a participação em audiências públicas e exposição de temas para o conhecimento público, e ao paralisar a tramitação de projetos de lei considerados prejudiciais ao setor.

Entretanto, essa busca pelo alcance de influenciar decisões no Congresso deve ser pautada dentro dos parâmetros da lei e da ética, de forma transparente, com debates democráticos que envolvam as partes. Países como Estados Unidos, Austrália, Chile e México aprovaram leis que regulamentam o *lobbying*. A regulamentação da atividade também é defendida pela OCDE como uma das principais formas de transparência das decisões políticas.

Conforme apresentado na revisão teórica sobre os principais aspectos da legalidade e o estado da arte da regulamentação do *lobbying* no Brasil, atualmente a atividade ainda não é regulamentada no país. Dessa forma, recomenda-se que o parlamento brasileiro faça um esforço para que o projeto de lei que trata do tema seja aprovado ainda nesta legislatura, a fim de garantir maior transparência para a sociedade acerca das agendas defendidas pelos grupos de pressão, da clareza de quem são as pessoas que representam os grupos que buscam influenciar as decisões do poder público brasileiro e maior abertura para a equidade dos debates garantindo que opiniões divergentes sejam ouvidas ou recebidas pelos agentes públicos.

Como visto no Capítulo 4, a pesquisa documental de caráter exploratório identificou os principais grupos que atuam em defesa da indústria mineral no Congresso Nacional. O Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) figurou como o principal grupo de interesse nos temas, inclusive foi indicado como fomentador da Frente Parlamentar da Mineração Sustentável (FPMIN). A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Associação Brasileira de Pesquisa Mineral (ABPM) também são grupos importantes na defesa da indústria mineral que atuam no Congresso Nacional. As entidades atuam em coalizão em projetos de interesse

comum, que estão entre as prioridades da agenda legislativa. É recomendável que trabalhos futuros aprofundem os estudos sobre as redes de *lobbying* do setor e, ainda, se dediquem ao *Advocacy Coalition Framework* sobre o tema para apresentar outras entidades, subconjuntos e pautas que giram em torno da exploração mineral.

A revisão teórica abordou ainda a influência em RIG que, de acordo com Lawery (2013), é difusa e marginal quando comparada à opinião pública. Assim, foi incluída na entrevista com os parlamentares a questão da percepção da influência do *lobbying* da indústria mineral no Congresso, como forma exploratória e observacional.

Em relação à influência da indústria mineral no Congresso, os dados coletados por meio de entrevista semiestruturada indicaram que 4 dos 5 parlamentares entrevistados percebem que há alguma influência setorial, mas lembraram que outros atores também são ouvidos. Enquanto um dos parlamentares se ateu a associar a influência apenas ao povo brasileiro e não ao *lobbying* do setor.

É importante que o projeto de regulamentação do *lobbying* aborde a identificação dos grupos que atuam no Congresso Nacional e a isonomia nas reuniões, pois como dito pelos parlamentares, “todos os setores são ouvidos”, mas ainda não é possível inferir que a mesma dinâmica se aplique para todos os grupos e para todos os legisladores.

Os parlamentares também fizeram comentários que levaram esta pesquisadora a incluir orientações ao setor na adoção de melhores práticas de *accountability* como melhorias na transparência, segurança das operações e a criação de ambientes para o desenvolvimento regional. Da mesma forma, também foram indicadas melhorias nas ações de *lobbying* como a comunicação com a sociedade, pautas propositivas e participação nos debates.

Pode-se ainda considerar a criação da FPMIN como uma vitória da indústria mineral, pois as frentes parlamentares fortes se tornam porta-vozes dos setores no Congresso Nacional. A FPMIN é uma frente exógena, fomentada pelo setor privado, mas pode ser um fomentador de melhorias necessárias em questões essenciais para a sociedade, como a busca por uma reformulação gerencial da ANM e sua modernização, conforme pauta prioritária da frente.

Em relação à percepção dos parlamentares sobre quais instrumentos de *lobbying* são mais eficazes para os profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) utilizarem na defesa da indústria mineral no Congresso Nacional, ficou evidente na pesquisa, com 4 menções pelos parlamentares, de que o embasamento técnico é o instrumento de

*lobbying* mais importante, haja vista que também há um consenso sobre a dificuldade do debate aprofundado da matéria pela falta de conhecimento dos congressistas e pela falta de engajamento social no tema, inclusive pelo desconhecimento das ações de comunicação do setor com a sociedade para moldar a opinião pública.

Dois de cinco parlamentares também consideraram que o atual instrumento de *lobbying* mais utilizado pela indústria mineral são as notas técnicas para dar segurança ao embasamento das atividades de defesa do setor, mas aconselharam que a atuação do setor nesse sentido pode ser intensificada e as notas aprofundadas.

A resposta em torno da necessidade de embasamento técnico está amparada na literatura, os autores Victor (2007) e Hojnacki e Kimball (1999) ressaltam que os lobistas são considerados provedores de informações técnicas. O projeto que debate a regulamentação do *lobbying*, em tramitação no Senado, possui dispositivos importantes que tratam da obrigatoriedade da veracidade dos dados levantados.

Em relação à atuação do IBRAM, foi possível observar no Capítulo 4 que o IBRAM tem buscado parcerias que possibilitam o embasamento científico, com parcerias no Conselho Socioambiental, além da Universidade de São Paulo no tema da rastreabilidade do ouro. O CETEM conduziu para o IBRAM o estudo técnico sobre os minerais críticos para a transição energética, transformado em projeto de lei pelo presidente da FPMIN, Deputado Zé Silva (IBRAM, 2024). Estudos baseados em evidências aproximam o *lobbying* da indústria mineral das boas práticas do *lobbying* técnico, afastando-o das velhas práticas que acabam por tomar conta das pesquisas que abordam apenas o financiamento eleitoral.

Os resultados apresentados anteriormente se alinham com a última questão do roteiro de entrevistas, a qual interrogou os diretores da FPMIN sobre a importância do uso de evidências para a tomada de decisões. A resposta dos parlamentares está diretamente relacionada com o principal instrumento de *lobbying*, que é o embasamento técnico. Todos os parlamentares consideraram que o uso de evidências para a defesa do setor mineral é “muito importante”, tendo em vista aspectos já observados sobre a dificuldade de compreensão e sofisticação do setor.

Os achados desta pesquisa estão em consonância com o estudo realizado por Almeida (2020, p. 122) que indicam que a qualidade das evidências utilizadas no legislativo é muito baixa, ao mesmo tempo, o fato existirem múltiplos atores sendo ouvidos no Congresso, com

interesses divergentes, “faz do Congresso uma arena fértil para o uso estratégico das informações” com a utilização de boas evidências.

A heterogeneidade de interesses e agendas envolvendo o setor mineral, exige cada vez mais o uso estratégico de evidências para embasamento técnico das informações apresentadas aos parlamentares. Como forma de organizar os posicionamentos levados aos parlamentares, é importante ainda que o *lobbying* da indústria mineral amplie os estudos (como o de minerais críticos e estratégicos) para os demais projetos de lei, sugere-se que seja utilizado o modelo apresentado por Meneguim e Silva (2017), de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), desenvolvido no âmbito da consultoria do Senado Federal para melhor entendimento das proposições em tramitação.

A pesquisa apontou a comunicação como segundo instrumento de *lobbying* mais importante para a defesa do setor mineral ao apresentar a preocupação dos parlamentares com a opinião da sociedade, em concordância com a literatura de que opinião pública favorável ou não mobilizada é importante para o *lobbying* (Santos *et al.*, 2017; Aron, 2020). O instrumento da comunicação foi citado em 3 partes do roteiro de entrevistas pelos parlamentares, como fundamental para a influência da opinião pública devido ao desconhecimento geral sobre o setor; e ainda, como importante forma de divulgação do conhecimento empírico sobre as contribuições e utilidades dos bens minerais.

Mesmo que em 2024 o IBRAM tenha investido em ações de comunicação na campanha sobre a importância dos minerais no cotidiano (IBRAM, 2024) e na campanha contra o imposto seletivo em bens minerais, houve apenas uma citação dos parlamentares apontando a comunicação por meio de mídias e revistas como instrumento de *lobbying* utilizado pela indústria mineral. Ainda assim, foi possível observar que no mesmo ano em que duas campanhas sobre o setor mineral foram pautadas nas mídias, houve uma vitória no Congresso em relação à redução da alíquota máxima do imposto seletivo de 1% para 0,25% no âmbito do PLP nº 68/2024.

Adicionalmente, 2 dos 5 entrevistados reconheceram que devido à natureza multifacetada do setor, todos os instrumentos de *lobbying* são importantes. Além disso, 2 dos 5 entrevistados também inferiram a importância das consultorias e assessorias de RIG como apoio técnico nas comissões, plenários e gabinetes quando se trata da pauta mineral, mostrando que a presença dos lobistas do setor no Congresso Nacional é vista como uma necessidade pelos parlamentares.

Um achado importante da pesquisa se refere à questão eleitoral. Como dito anteriormente, um dos instrumentos antigos de *lobbying* era a doação em campanhas eleitorais por parte das empresas, atualmente proibida pelo STF. Durante a entrevista, um dos parlamentares apontou que o setor precisa criar um ambiente político na base para que os parlamentares que defendem o setor no Congresso possam apresentar seu trabalho, o deputado ressaltou que a segurança na base é um dos motivos que levam o parlamentar a atuar em prol das agendas setoriais.

Como este ponto foi apresentado por apenas um parlamentar, não se pode generalizar que seja a percepção geral da diretoria da FPMIN. Todavia, indica a possibilidade de que a indústria mineral ainda não tenha um processo para atuação nas bases eleitorais. A orientação da autora é que o setor consulte os códigos de ética, compliance e legislações para aprofundamento no tema e busque identificar como outros setores tem atuado nesse sentido. O tema de novos instrumentos eleitorais também pode ser aprofundado em dissertações futuras.

Conclui-se, ainda, que não há consenso entre os parlamentares sobre os atuais instrumentos de *lobbying* utilizados pelo setor. Certamente o apoio à estruturação da FPMIN é um dos principais instrumentos utilizados pela indústria mineral, tendo em vista ser uma frente ativa no Congresso Nacional. É importante que estudos futuros continuem observando como a frente vai se comportar nas próximas legislaturas e entreviste os atores da indústria mineral, a fim de que se tenham mais esclarecimentos sobre os atuais instrumentos de *lobbying* do setor.

Cabe apontar as limitações desta pesquisa, pois o público-alvo se ateuve ao subconjunto de parlamentares da diretoria da FPMIN, não tendo sido incluídos parlamentares opostos ao setor, senadores ou presidentes das comissões de mérito que debatem o tema no Congresso. Da mesma maneira, também não foi possível incluir distintos atores como as mineradoras e entidades. Por isso, ainda restam muitas questões a serem dirimidas para a melhor compreensão dos atuais instrumentos de *lobbying* utilizados pela indústria mineral.

Outro fator de ponderação, é que esta pesquisa foi realizada exclusivamente no método qualitativo, remanescendo a lacuna dos estudos quantitativos que permitem análises estatísticas com padrões generalizáveis, os quais poderiam ser cruzados com as visões de mundo, opiniões e novos detalhes da pesquisa qualitativa.

Há ainda que se fazer uma reflexão sobre os resultados da pesquisa que poderiam servir de orientações para a Administração Pública. Ao considerar o apontamento dos parlamentares sobre a necessidade do embasamento técnico baseado em evidências como o principal instrumento para a defesa do setor mineral, há um consenso de que a mineração é um setor complexo de difícil entendimento tanto pelo parlamento quanto pela opinião pública. É possível interpretar que esse apelo também se aplica à Administração Pública, pois a própria Constituição Federal definiu que os recursos minerais pertencem à União.

Os principais órgãos ligados à pauta da mineração como Agência Nacional de Mineração, Ministério de Minas e Energia e Ministério de Meio Ambiente contam com assessorias parlamentares que atuam no Congresso. Sendo assim, o Poder Executivo deveria realizar ampla análise de impacto regulatório de todas as políticas públicas sobre o tema que chegam ao legislativo para instruir os congressistas e possibilitar que essas políticas sejam compreendidas da melhor forma possível, diminuindo-se as lacunas de racionalidade limitada, a fim de se evitar distorções entre o interesse público e privado.

Em relação aos instrumentos de *lobbying* citados como a comunicação com a sociedade, subsidiada pelo embasamento técnico, é aconselhável também que a Administração Pública realize debates de esclarecimentos nas regiões mineradoras, que inclua o Congresso nesses debates, que se esclareça para a sociedade o que será produzido, dê transparência aos recursos arrecadados e informe à população quais serão os impactos positivos e negativos para a comunidade e para o meio-ambiente.

Além desses instrumentos, a legislação mineral vigente foi apontada por 2 dos 5 parlamentares como instrumentos utilizados pela indústria mineral. Um dos parlamentares ainda disse que “não concorda com as regras da ANM”. Ainda que pareça que os parlamentares não entenderam a pergunta, cabe registrar que seria importante que além do esclarecimento sobre as legislações em vigor e das competências de cada ente público, as legislações fossem cumpridas pela Administração Pública. A Agência Nacional de Mineração passa por um momento crítico tanto de recursos humanos quanto financeiros, com problemas de gestão.

Por mais que a Lei nº 8.001/1990 destine 7% dos *royalties* à agência, esses recursos não são repassados. O bom funcionamento da ANM reflete na segurança de barragens e das operações (das populações e do meio-ambiente), no recolhimento e distribuição dos *royalties*, na análise dos pedidos de pesquisa mineral, na concessão de títulos, no combate à lavra ilegal,

e na outorga e fiscalização das solicitações para pesquisas e exploração de minerais, dentre eles os estratégicos.

Assim, é preciso que haja uma conscientização geral do interesse público do tema para debates transparentes, técnicos e responsáveis, tanto para a transição energética, para a circularidade, para a atração de novos investimentos, quanto para a segurança operacional do setor e das comunidades.

## 7. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro / Sérgio Abranches. Ed. Companhia das Letras, 1ª edição. São Paulo, 2018.

ALMEIDA, A. Heterogeneidade de preferências e o uso de evidências na Câmara dos Deputados. IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p.115-124, nov. 2020.

ALVES, Z. M. M. B.; SILVA, M. H. G. F. D. Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. **Paidéia (Ribeirão Preto -USP)**, nº 2, p. 61-69, 1992. Reproduzido em Scielo, 16 mai. 2012.

ANUÁRIO ORIGEM LATAM 2022. A volta do RIG às suas raízes. Consult-Master, LEC, Vittore Partners (org.). 2022.

ARAGÃO, M. d.; Brasil e Argentina: Abordagem Comparada Sobre Grupos de Pressão no Poder Legislativo. Tese de Doutorado, CEPPAC, mimeo, 2000.

ARAGÃO, M. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 6, n. 7, p. 149-65, 1996.

ARAÚJO, E. R.; FERNANDES, F. R. C. Mineração no Brasil: crescimento econômico e conflitos ambientais. In: Guimarães P. E., Cebada J. D. P. (eds) Conflitos Ambientais na Indústria Mineira e Metalúrgica: o passado e o presente. Évora, CETEM, CICP, Rio de Janeiro, pp 65–88. 2016.

ARAÚJO, S. M. V. G.; JÚNIOR, D. S.; O modelo das coalizões de defesa. Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas/ Organizadores: Felipe Gonçalves Brasil e Ana Cláudia Niedhardt Capella. **EdUERJ**. Rio de Janeiro. 2022.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico metodológica e de agenda de pesquisa. **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte, 2016.

ARAÚJO, V.; SPECK, B. W. Ativismo eleitoral das empresas e dos setores produtivos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 21, p. 15-21, out. 2019.

ARON, R. O cidadão stakeholder. In: *Lobby Digital: Como o cidadão conectado influencia as decisões do governo e das empresas*. Editora Aberje, 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS. **PL que regulamenta a atividade de RIG é aprovado na Câmara dos Deputados.** 2022. Disponível em: <https://abrig.org.br/index.php/noticias/pl-que-regulamenta-a-atividade-de-rig-e-aprovado-na-camara-dos-deputados>. Acesso em: 28 abr. 2024.

BAN, P.; YOU, H. Y. Presence and influence in *lobbying*: Evidence from Dodd-Frank. *Business and Politics*, v. 21, n. 2, p. 267-295. **Cambridge University Press**. 2019.

BARROS-PLATIAU, A. F; FRANCHINI, Matias; VIOLA, Eduardo. The challenges of the Anthropocene: from international environmental politics to global governance. **SciELO**. *Revista Ambiente & Sociedade*, vol. 20.3: 177 - 202, p. 180 - 183, Jul-Sep, 2017.

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

BEYERS, J.; RAINER, E.; WILLIAM, M. Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know? *West European*. **Politics** n. 31, v 6, p. 1103–1128, 2008.

BITONTI, A.; HARRIS, P. *Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*. Palgrave Macmillan. 2017.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. Anuário Mineral Brasileiro. Principais substâncias metálicas 2023. Ano Base 2022 / Agência Nacional de Mineração. Coordenação técnica de Karina Andrade Medeiros. Brasília: ANM, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/economia-mineral/publicacoes/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb\\_2023.pdf](https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/economia-mineral/publicacoes/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_2023.pdf) . Acesso em 31 jan. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. Economia Mineral. Produção Mineral. Observatório da CFEM. <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/economia-mineral/producao-mineral> . Acesso em 30 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa n. 69, de 10 de novembro de 2005. **Diário da Câmara dos Deputados**. 11 de novembro de 2005. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html>. Acesso em: 28 de nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Frentes Parlamentares - Frente Parlamentar da Mineração Sustentável. Publicação no Diário da Câmara dos Deputados em 30 de março de 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54361>. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.914 de 2022. Dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9219366&ts=1680202444095&disposition=inline&\\_gl=1\\*x1cg2q\\*\\_ga\\*NTgyMzQ4NzkuMTY4MDA1NzUwMA..\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY4MjgyMDY3NC4yMC4xLjE2ODI4MjA4MjkuMC4wLjA](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9219366&ts=1680202444095&disposition=inline&_gl=1*x1cg2q*_ga*NTgyMzQ4NzkuMTY4MDA1NzUwMA..*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4MjgyMDY3NC4yMC4xLjE2ODI4MjA4MjkuMC4wLjA). Acesso em: 28 abr. 2023.

BRASIL. Casa Civil. Comitê Interministerial de Segurança de Barragens. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/coligiados/comite-interministerial-de-seguranca-d-e-barragens-2013-cinsb-1#:~:text=O%20Comit%C3%AA%20Interministerial%20de%20Seguran%C3%A7a,Secretaria%20Especial%20de%20Articula%C3%A7%C3%A3o%20e>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Centro de Tecnologia Mineral. Órgãos e Associações do Setor Mineral. 2019. Disponível em: <https://www.cetem.gov.br/antigo/orgaos-e-entidades-do-setor-mineral>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional/Presidência: Senador Rodrigo Pacheco. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2022>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS);

cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm). Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Conselho Nacional de Fertilizantes e Nutrição de Plantas (CONFERT). Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/confert>. Acesso em 31 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia Brasileiro de Ocupações. As ocupações e o mercado de trabalho (assalariado formal). 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzZkMzYzNmYtN2RhZC00OTJILTgwODYtMTY3ODczNmY2NWU4IiwidCI6IjNIYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&pageName=ReportSectionde650100b92052c99c5a> e <http://pdet.mte.gov.br/component/content/article?id=1827> Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei Complementar nº 68 de 2024. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo - IS e dá outras providências. Redação original disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2414157&filename=PLP%2068/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2414157&filename=PLP%2068/2024). Redação final disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2847017&filename=Tramitacao-PLP%2068/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2847017&filename=Tramitacao-PLP%2068/2024). Acesso em 30 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Ato nº 2/014 da Mesa Diretora do Senado Federal. Regulamenta os procedimentos e condições do arquivamento de proposições ao final da legislatura de que trata o art. 332 do Regimento Interno. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/transparencia/SECRH/BASF/2014/11nov/Bap5625\\_2.pdf](https://www.senado.leg.br/transparencia/SECRH/BASF/2014/11nov/Bap5625_2.pdf). Acesso em: 6 de out. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 Distrito Federal, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A Constituição e o Supremo. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=20>. Acesso em: 28 abr. 2024.

CARNEIRO, G. S. *O Lobby como Instrumento Democrático de Elaboração de Políticas Públicas: Um Estudo Comparado entre o Brasil e o Chile (1988-2014)*. I prêmio SEAE de

artigos em advocacia da concorrência e regulação econômica. Segundo Lugar. Enap. Brasília, DF. 2022.

CARVALHO, G. A expansão da democracia direta e as relações governamentais junto ao Poder Executivo. In: Relações Governamentais: Interagindo Democraticamente no Processo Decisório Brasileiro. Páginas 45 a 71, 2016.

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2019, v. 27, n. 72. e 005. Epub 20 Maio 2020.

CASTRO, E.; OLIVEIRA, U. T. A entrevista semiestruturada na pesquisa qualitativa-interpretativa: um guia de análise processual. **Entretextos** 22, nº 3, p. 24, jul/dez, 2022.

CHAIMOVICH, M. A regulamentação do *lobby* e a transparência da democracia na América Latina: tendências, desafios e um modelo para a região. 2019. Disponível em: [CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Agenda Legislativa da Indústria 2024. Disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2024/3/agenda-legislativa-da-industria/#agenda-legislativa-da-industria-2024%20>. Acesso em: 28 jan. 2023.](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4950794/mod_resource/content/1/A%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20do%20lobby%20e%20a%20transpar%C3%Aancia.pdf#:~:text=Consolidada%20em%20pa%C3%ADses%20como%20os,no%20M%C3%A9xico%20e%20no%20Peru. Acesso em: 20 set. 2024.</a></p></div><div data-bbox=)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Assuntos Legislativos. Quem somos. Disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-legislativos/quem-somos/> Acesso em: 28 out. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Conselhos Temáticos. 10 – Mineração (COMIN). Disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/conselho-tematico/> Acesso em: 28 out. 2023.

CORADINI, O. L. Frentes Parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 241-256, jun. 2010.

DIAS, T. Políticas Sociais e Evidências na Enap. Apresentação, 18 slides. Coleções Semana da Avaliação. 2024. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8014>. Acesso em: 30 dez. 2024.

EUROPEAN INSTITUTE FOR CREATIVE STRATEGIES & INNOVATION. *Prospective 2013-20130-2050. Megatrends. Risques Majeurs. Grandes transitions*. Club de Paris, jun. 2023.

FARHAT, Saïd. *Lobby, o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Editora Peirópolis, 2007.

FARIA, R. O. O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional. **SciELO Preprints**. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.4875. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4875>. Acesso em: 25 mai. de 2023.

FERREIRA FILHO, M. G. *Do Processo Legislativo*. 6ª ed. São Paulo, Saraiva, 2007.

FERREIRA, H. R. S. Análise de qualidade de evidências científicas utilizadas em política pública: aplicação a documentos relativos à tramitação do PL nº 3.722/2012, que flexibiliza o controle de armas de fogo. *Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, nº 24, p. 125-134, nov 2020.

FRANCO, Giuliana Silva de Paula. *Lobbying na pandemia da Covid-19 à luz da teoria da governança no ambiente federativo: um estudo de caso sobre o agronegócio brasileiro*. Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Fundação Getúlio Vargas – FGV, Curso Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Governo, Brasília, 2023.

FREITAS, A. Lei Anticorrupção (Lei nº. 12.846/2013): uma análise sob a óptica dos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG). Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2021.

FRENTE PARLAMENTAR DA MINERAÇÃO SUSTENTÁVEL. *Mineração Sustentável ganha representação no Congresso com lançamento de frente parlamentar*. 23 mar. 2023. Disponível em: <https://mineracaosustentavel.org.br/mineracao-sustentavel-ganha-representacao-no-congresso-com-lancamento-de-frente-parlamentar/> Acesso em: 15 out. 2023.

FRENTE PARLAMENTAR DA MINERAÇÃO SUSTENTÁVEL. Não há desenvolvimento sem mineração e não pode haver mineração sem sustentabilidade. 18 mar. 2023. Disponível em:

<https://mineracaosustentavel.org.br/nao-ha-desenvolvimento-sem-mineracao-e-nao-pode-haver-mineracao-sem-sustentabilidade/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

FRENTE PARLAMENTAR DA MINERAÇÃO SUSTENTÁVEL. Projetos. Disponível em: <https://mineracaosustentavel.org.br/projetos/>. Acesso em: 15 dez. 2024.

GALVÃO, E.; SANTOS, M.; MARISGUIA, B.; MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, T. O Perfil do Profissional de Relações Governamentais. *Pensar Relgov*. 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1qEfUtZNRh2ePOX1V3NjcTVS2C2E4XIPM/view>. Acesso em: 15 mai. 2023.

GOMIDE, A. A. Tipos e dinâmicas de mudança institucional: as agências reguladoras de transportes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 622-643, 2017.

GOZETTO, A. C. O. Relações Governamentais como fato de competitividade. **Cadernos Adenauer XIX**, nº 2, p. 35-49, 2018.

GRAMACHO, W. G.; FREIRE, A.; MUNDIM, P. S.; GOMES, V. L. A mídia influencia o Congresso Nacional? Um estudo sobre a percepção dos deputados federais no Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 40, p. 1-27, 264265. 2023

GRAZIANO, Luigi. O *lobby* e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, nº 35, 1999.

GRAZIANO, Luigi. *Lobbying*, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 317-340, 1994.

GROVES, R.M.; FOWLER JR., F.J.; COUPER, M.P.; LEPKOWSK, J.M.; SINGER, E.; TOURANGEAU, R. *Survey methodology* (Vol. 561). John Wiley & Sons, 2011. Cap. 1.

HOJNACKI, M.; KIMBALL, D. C. *The who and how of organizations' lobbying strategies in committee*. **The Journal of Politics**, v. 61, n. 4, p. 999-1024, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. Campanha de valorização dos minerais estreia em horário nobre nas TVs abertas. 04 jul. 2024. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/campanha-de-valorizacao-dos-minerais-estrela-em-horario-nobre-nas-tvs-abertas/>. Acesso em: 29 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. Governança. Disponível em: <https://ibram.org.br/> Acesso em: 28 out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. IBRAM apresenta na Câmara vasto estudo sobre minerais críticos. 20 jul. 2024. Disponível em: <https://ibram.org.br/release/ibram-apresenta-na-camara-dos-deputados-vasto-estudo-sobre-minerais-criticos/> Acesso em: 24 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. IBRAM busca apoio com a senadora Tereza Cristina para reintroduzir a mineração ao texto do PL 2159/2021, sobre licenciamento ambiental. 20 jun. 2023. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/ibram-busca-apoio-com-a-senadora-tereza-cristina-para-reintroduzir-a-mineracao-ao-texto-do-pl-2159-2021-sobre-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. Mineração em números 2022. Disponível em: [https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Infografico\\_Mineracao\\_em\\_Numeros-2022\\_Atualizado\\_Somente-o-Ano-1.pdf](https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Infografico_Mineracao_em_Numeros-2022_Atualizado_Somente-o-Ano-1.pdf) Acesso em: 28 out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. Políticas Públicas para a indústria mineral. Brasília, 1º ed. 2022. Disponível em: [https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Livro\\_Politicass\\_Publicas-Digital.pdf](https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Livro_Politicass_Publicas-Digital.pdf). Acesso em: 25 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. Relatório Anual de Atividades – janeiro a dezembro de 2022. Disponível em: [https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2023/04/RELATORIO\\_ANUAL-DE-ATIVIDADES-2022\\_compressed.pdf](https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2023/04/RELATORIO_ANUAL-DE-ATIVIDADES-2022_compressed.pdf) Acesso em: 28 de out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. Relatório Anual de Atividades – janeiro a dezembro de 2023. Disponível em: [https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2024/04/IBRAM\\_Relatorio-Anual-2023\\_completo\\_v3.pdf](https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2024/04/IBRAM_Relatorio-Anual-2023_completo_v3.pdf) Acesso em: 30 de nov. 2024.

INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS. *Why we need mining*. Mining & Metals. Copyright ICMM 2025. Disponível em: <https://www.icmm.com/en-gb/mining-metals/why-we-need-mining>. Acesso em: 23 jan. 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY . *Critical Minerals Data Explores. Critical Minerals*. 2024. Disponível em: <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/critical-minerals-data-explorer> . Acesso em: 22 jun. 2024.

JENKINS, W. 1978. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.

JUNIOR, E.; OLIVERA, G. S; SANTOS, A. C. O.; SCHNEKENBERG, G. F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, v. 20, n. 44, p. 36-41, 2021.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. Longman Classics in Political Science, 2011.

KNILL, C.; TOSUN, J. *Public Policy: A New Introduction*. 2nd ed. London: Macmillan International Higher Education, 2020.

LEVINTHAL, D. American League of *Lobbyists* changes name. The Center of Public Integrity. 18 nov. 2013. Disponível em: <https://publicintegrity.org/politics/american-league-of-lobbyists-changes-name/>. Acesso em 31jan. 2025.

LOWERY, D. *Lobbying influence: meaning, measurement and missing*. **Interest Groups & Advocacy**, v. 2, p 1-26, 2013.

MACHADO, Marcela. Para além do dinheiro: acesso e deferência nas relações congressuais entre lobistas e deputados federais. Tese (doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2020.

MANCUSO, W.; GOZETTO, A. C. O. *Lobby e políticas públicas no Brasil*. Colóquio Internacional *Analyser les Politiques Publiques Brésiliennes*, 2012.

MANCUSO, W.; GOZETTO, A C. O. *Lobby e políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV Editora. 1ª edição. 2018.

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

MARIANI, A. A. O relatório limites do crescimento revisitado. **Revista JurisFIB**, v. 8, n. 8, 2017.

MATIAS, J. L. N.; MATIAS FILHO, J. L. N. A regulação da defesa de interesses como mecanismo de proteção da democracia. **Revista jurídica Luso Brasileira**, Ano 6, nº 3, p.1035-1055. 2020.

MENEGUIN, F. B.; BIJOS, P. R. S. Avaliação de Impacto Regulatório – como melhorar a qualidade das normas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016 (Texto para Discussão nº 193). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos).

MENEGUIN, F. B.; SILVA, R. S. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação /[Eduardo S. S. Vieira *et al.*]; organizadores: Fernando B. Meneguim, Rafael Silveira e Silva. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

MILANEZ, B.; MAGNO, L.; PINTO, R. G. Da política fraca à política privada: o papel do setor mineral nas mudanças da política ambiental em Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de saúde pública**, v. 35, p. e00051219, 2019.

MILANEZ, B.; WANDERLEY, L. J. M; MAGNO, L. Mineração e políticas públicas: conflitos, retrocessos e propostas para um outro modelo mineral. **Revista da ANPEGE**, v. 18, n. 36, p. 388-433, 2022.

MORAES, A. C. R. O governo Bolsonaro e a agenda de garimpeiros e mineradores (2019-2022). *Revista Marx e o Marxismo–Revista do NIEP-Marx*, v. 10, n. 19, 2022.

NOGUEIRA, C. A regulação do *lobby*. Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. 26 nov. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/regulacao-de-lobby/index.html>. Acesso em: 26 jan. 2025.

OLIVEIRA, A. C. J. Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. A. 42, n. 468, p. 29-43, out./dez. 2005.

OLIVEIRA, E. Teoria e Prática da Atuação das Frentes Parlamentares: O Caso da Frente Parlamentar Mista de Educação Em 2011. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/9768>. Acesso em 20 nov. 2022.

OYAMA, Érico. Como fazer uma nota técnica ou um paper para RelGov. *Relações Governamentais*. **Jota**. 08 de junh. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras-2-0/como-fazer-uma-nota-tecnica-ou-um-paper-para-relgov>. Acesso em 30 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. Agenda Institucional do Cooperativismo 2024. Disponível em: <https://agendainstitucional.coop.br/ramos/trabalho-producao-de-bens-e-servicos/mineracao-reponsavel>. Acesso em: 30 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Lobbying and influence*. Topics. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/lobbying.html>. Acesso em 24 jan. 2025.

PINHEIRO, M. M. S. ALMEIDA, A. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p.17-28, nov. 2020.

RUAS, M. G. A UDR e a representação de interesses dos proprietários rurais: a nova elite agrária no processo de transição política no Brasil. **Ciências Sociais Hoje**, p. 281 310, 1990.

SABATIER, P. A. *Na advocacy coalition framework of policy change and the role of police-oriented learning therein*. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129-168, 1988.

SANCHES, M. “Cabo de guerra” entre Lula e Lira é fruto do “presidencialismo do descaso” criado por Bolsonaro, diz professor da USP. BBC News, Washington DC, 02. jun. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c4n95n54jl5o> Acesso em: 20 out. 2023.

SANTOS, L. B.; Regulamentação das atividades de *lobby* e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese de doutorado. Universidade de Brasília. **Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal**. Brasília: Senado Federal. 2015

SANTOS. M.; MANCUSO, W.; BAIRD, M.; RESENDE, C. *Lobbying* no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência, Texto para Discussão, Nº 2334, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, 2017.

SANTOS, M.; MANCUSO, W; BAIRD, M.; RESENDE, C. *Lobbying* na Câmara dos Deputados: Evolução, estratégias e influência, Boletim de Análise Político-Institucional, Nº 21, p.23-32, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, 2019.

SANTOS, A.; JESUS, G.; BATTISTI, I. Entrevista Semi-estruturada: Considerações sobre esse instrumento na produção de dados em pesquisas com abordagem qualitativa. XXIX Seminário de Iniciação Científica, Unijuí, 2021.

SELIGMAN, M.; MELLO, F. *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SCHALDERS, A.; WETERMAN, D. Cúpula do Congresso concentra poder inédito e cria desafios para primeiro ano de Lula 3. **Estadão**, 24 out. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/cupula-do-congresso-concentra-poder-inedito-e-cria-desafios-para-primeiro-ano-de-lula-3/> Acesso em 25 out. 2023

SCHOLZMAN, K. L.; TIERNEY, J. T. *Organized Interests and American Democracy*. New York: Harper & Row, 1986.

SCOTT, W. R. *Financial Accounting Theory*. Pearson Education Canada, Toronto, 5.ed., 2009.

SOIMUT, S.; MARGARIT, A.; ANDRISAN, D. S.; STEFAN, I. *Lobbying in the European Union: Practices and Challenges*. EIRP Proceedings, v. 6, n. 1, p. 808-815, 2011.

VASCONCELLOS-GUEDES, L.; GUEDES, L. F. A. E-surveys: Vantagens e Limitações dos Questionários Eletrônicos via Internet no Contexto da Pesquisa Científica. In: **X SemeAd - Seminário em Administração FEA/USP** (São Paulo, Brasil), 2007.

VASCONCELOS, C. R. M.; DE PAULA, G. L. A percepção dos parlamentares potiguares acerca do *lobby* e do poder de influência dos grupos de pressão. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 16, n. 1, p. 227-248, 2019.

VICTOR, J. N. *Strategic lobbying. Demonstrating how legislative context affects interest group's lobbying tactics*. University of Pittsburgh. Sage publications. American Politics Research, v. 35, n. 6, p. 86-845, nov. 2007.

VIEIRA, D. P.; JÚNIOR, E. R.; OLIVEIRA, G. César. Habilidade política e reputação para o desempenho de agentes privados na interação com agências reguladoras. **Administração Pública e Gestão Social**, 2023.

WALTENBERG, G. No pós-pandemia, cai número de lobistas credenciados na Câmara. Poder 360. 25 out. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/no-pos-pandemia-cai-numero-de-lobistas-credenciados-na-camara/>. Acesso em 31 jan. 2025.

WRIGHT, J. R. 1996. *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*. Boston: Allyn and Bacon. 1996.



## ANEXO I

### **Roteiro para entrevista semiestruturada com parlamentares da diretoria da FPMIN**

Estou realizando esta pesquisa sobre a percepção dos parlamentares acerca dos instrumentos de defesa de interesses do setor mineral no Congresso Nacional como parte da minha dissertação do Mestrado Profissional em Administração Pública do IDP.

A entrevista será gravada, sendo que os dados coletados serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, não havendo qualquer risco ou impacto pessoal

Dessa maneira, o senhor consente de forma livre e voluntária, em participar desta entrevista?

#### **Perguntas**

1 – Considerando a atuação do setor mineral no Congresso Nacional, em que a influência pode ser entendida como decisões e votos do parlamentar.

- O senhor considera que a indústria mineral influencia as decisões e votos do Congresso Nacional? Como?

2 – Considerando a atuação dos representantes do setor mineral no Congresso Nacional e os instrumentos de atuação do setor.

(Para o entrevistador, apresentar de forma aleatória) como por exemplo: envio de e-mails com cartas e ofícios; mensagens de WhatsApp; elaboração de discursos parlamentares; campanhas de mídia; eventos e conferências; suporte técnico à frente parlamentar; posicionamentos e estudos sobre determinado projeto de lei; elaboração de projetos de lei; elaboração de emendas a projetos de lei; encaminhamento de cartas e ofícios; mobilização nas redes sociais; protestos; contato pessoal direto com o parlamentar, reuniões com a assessoria; etc.

- Quais instrumentos você considera mais importantes para o embasamento das suas decisões e votos?

- Quais instrumentos você acredita que o setor mineral mais utiliza?

3 - Considerando os estudos, notas técnicas e posicionamentos apresentados pelos profissionais de relações institucionais do setor mineral:

- Qual a importância dos estudos conterem dados e evidências empíricas que retratem o setor? O senhor considera que a apresentação de evidências, por meio de estudos e dados é realmente relevante para a influência do setor mineral em decisões e votos no Congresso Nacional?