



E-Legis

Biblioteca
DIGITAL
CÂMARA



E-Legis | Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara do Deputados

<http://inseer.ibict.br/e-legis>
<http://bd.camara.gov.br>



AÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NO PROCESSO DECISÓRIO DAS COMISSÕES PERMANENTES DO CONGRESSO NACIONAL

ACTIONS OF PRESSURE GROUPS ON DECISION PROCESS OF STANDING COMMITTEES OF THE NATIONAL CONGRESS

Enio Zampieri*

Resumo: A Câmara dos Deputados e o Senado Federal realizam boa parte de sua função institucional sob uma estrutura baseada em comissões permanentes. Atuando diretamente nos trabalhos desempenhados por esses colegiados, são encontrados os mais variados tipos de grupos de pressão exercendo ações de influência e defesa de interesses dos seus associados. O artigo relaciona as características dos modelos teóricos distributivista, informacional e partidário com a forma de ação dos grupos de pressão exercida no Congresso Nacional. Com isso, busca responder em que momento essas ações de interferência são realizadas no processo decisório das comissões permanentes. Justifica-se a realização do trabalho em virtude da necessidade de identificação de qual dos três modelos teóricos melhor explicaria ações de pressão. Os resultados do estudo levam à conclusão de que o modelo informacional é o que melhor ilustra o exercício das atividades de influência dos grupos de pressão nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Grupos de Pressão; Distributivista; Informacional; Partidária; Processo Decisório.

Abstract: The National Congress's institutional work is based on a structure of standing committees. Various pressure groups working directly in the decision-making process of the standing committees, exert influence actions to defend the interests of its members. The article compares the features of the theoretical models distributive, informational and partisan with the way of action of pressure groups in Congress. The commitment of the study is to identify which of the three theoretical models best explain those actions. The study concludes that the informational model best explains the exercise of influence of pressure groups in the standing committees of the Chamber of Deputies.

* Enio Zampieri, assessor Legislativo da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e aluno da 1º turma de Mestrado Profissional em Poder Legislativo, do Programa de Pós-Graduação/Cefor da Câmara dos Deputados (eniozampieri@cnc.org.br).

Keywords: Pressure Groups; Distributive; Party; Informational; Decision-making Process.

1 Introdução

O conceito clássico de bicameralismo, apresentado pela Constituição Federal brasileira, define que o Poder Legislativo é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que representam respectivamente o povo brasileiro e os Estados e o Distrito Federal. As duas Casas, quando convocados os senadores e deputados para reunião conjunta, formam a sessão plenária do Congresso Nacional.

Para o Senado, são eleitos três senadores em cada Estado e no Distrito Federal, independentemente do tamanho de seu território ou do número de habitantes, num total de 81 senadores, para o exercício de um mandato de oito anos. As eleições ocorrem a cada quatro anos, porém de forma alternada, de modo a renovar a composição do Senado em um terço e, depois, em dois terços, por legislatura. Na Câmara dos Deputados, a divisão das cadeiras é proporcional ao número de habitantes dos Estados e do Distrito Federal. Na Câmara dos Deputados, a divisão das cadeiras é proporcional ao número de habitantes dos Estados e do Distrito Federal. Contudo, tal proporção não é exata e, por isso, gera um desequilíbrio significativo que privilegia estados menos populosos em detrimento dos mais populosos.

Trata-se de uma estrutura complexa que necessita organizar-se para que sua função institucional funcione adequadamente na organização dos Poderes, prevista na Constituição Federal. Essa organização remete à necessidade de identificação clara dos processos decisórios existentes, que terão a finalidade de fazer com que o trabalho e os objetivos do Poder Legislativo possam ser plenamente alcançados.

De modo a promover uma distribuição das tarefas legislativas e aumentar a participação dos agentes políticos, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal criaram as comissões permanentes. Trata-se de órgãos colegiados auxiliares do processo legislativo, destinadas a apreciar proposições legislativas sob deliberação do Poder Legislativo.

Funcionando como uma parcela representativa do Plenário, as comissões permanentes são compostas por parlamentares, que elegem seu presidente e vice-presidentes. Nesses colegiados, é realizada a apreciação de proposições legislativas, estabelecidas por um ciclo básico de tramitação legislativa. Essa tramitação inicia-se com a chegada da proposição à comissão, prossegue com a construção do parecer e, por último, finaliza-se pela votação da matéria. Esse ciclo dos trabalhos das comissões permanentes é objeto de estudo do artigo.

Atuando diretamente no ciclo básico dos trabalhos das comissões permanentes, são encontrados diversos grupos de pressão, que procuram estabelecer ações de defesa de interesses na tentativa de usar sua influência política para aumentar o bem-estar de seus membros (BECKER, 1983).

É importante destacar que os personagens pertencentes aos grupos de pressão, necessariamente, devem atuar dentro de uma faixa própria de interesses de seus associados ou representados. Isso porque, de acordo com Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco (1991, p. 565), embora os grupos de pressão busquem influenciar a distribuição dos recursos numa sociedade – seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor –, eles não participem diretamente do processo eleitoral. Por esse motivo, não estão interessados em gerir o poder político, mas aproximar-se dele com facilidade e frequência, a ponto de influenciar suas opções.

Cada fase do ciclo básico de trabalho apresentado é permeada por um processo decisório característico das comissões permanentes. Surge, então, a necessidade de responder ao seguinte questionamento: em que momentos acontecem a interferência ou as tentativas de implementação de ações de influência produzidas pelos grupos de pressão nesse ambiente?

O objetivo principal do artigo é responder esse questionamento e, assim, identificar qual é o melhor momento da tomada de decisão dos grupos de pressão quando atuam na defesa de seus interesses perante as comissões permanentes.

Por meio da observação participativa e do levantamento bibliográfico e documental, o estudo buscou explicar o funcionamento das comissões permanentes sob a perspectiva dos modelos teóricos distributivistas, informacional e partidário. Além disso, também procurou explicitar a relação das características desses modelos teóricos com a atuação dos grupos de pressão, com vistas a identificar qual momento do processo decisório dos colegiados seria o ponto ideal para implementação de ações de influência e defesa de interesses.

A segunda seção apresenta o referencial teórico basilar do artigo, com a conceituação e as características dos modelos teóricos distributivista, informacional e partidário utilizados pela Ciência Política para explicar o funcionamento do Poder Legislativo.

A segunda seção introduz os grupos de pressão no estudo. Inicialmente, apresenta o conceito básico desse segmento, para, depois, indicar as características dos seus trabalhos. Por fim, expõe um método de trabalho que divide o ciclo básico de tramitação das proposições nas comissões em três momentos de decisão para o exercício da pressão, observando as características dos modelos teóricos estudados.

A terceira seção explica a forma de atuação dos grupos de pressão no momento de decisão das comissões permanentes e identifica as ocasiões adequadas para implementação das ações de influência e defesa de interesses dentro do processo decisório das comissões permanentes.

A última seção apresenta a conclusão do artigo, com um resumo geral da metodologia empregada. Também expressa os resultados do estudo e identifica o momento ideal de atuação dos grupos de pressão nas comissões permanentes e o modelo teórico mais adequado para explicar essas ações.

2 Modelos teóricos de estudo do Legislativo

Ao observar conceitos e princípios do novo institucionalismo é possível identificar três modelos tradicionalmente utilizados para a realização de estudos sobre o comportamento dos atores do Poder Legislativo. De acordo com a literatura clássica da ciência política (LIMONGI, 1994; CARVALHO, 2003), são eles: os modelos distributivista, informacional e partidário.

A presente seção tem por objeto apresentar o conceito e características de cada um dos três modelos teóricos e sua relação com o Poder Legislativo, de modo a estabelecer um referencial teórico capaz de construir uma base para a explicação da atuação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

2.1 Modelo distributivista

De acordo com Limongi (1994, p. 9), no modelo distributivista as políticas públicas preferidas pelos congressistas são aquelas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a partir de uma clientela eleitoral claramente identificada. Isso porque existe a identificação de que o mercado de votos tem um ponto em comum com o mercado econômico: trocas são mutuamente vantajosas.

Trata-se de uma relação de ganhos de trocas - *gains from exchange* -, pois o equilíbrio da organização legislativa está apoiado numa alocação da influência legislativa de acordo com a extremidade e intensidade das preferências dos legisladores (GILLIGAN; KREHBIEL, 1994).

O processo legislativo caracteriza-se pela negociação em torno da alocação de benefícios políticos. As comissões permanentes são compreendidas como arenas que permitem aos parlamentares conquistarem ganhos de troca. Configura-se uma relação de conflito quando cada legislador tenta auferir o máximo de benefícios para a sua clientela à custa dos outros. A suposição desse modelo é a de que a forte conexão entre representantes e interesses geograficamente concentrados resultante de alguns sistemas eleitorais criaria incentivos para que os representantes atuassem primordialmente no sentido da promoção dos interesses de seu reduto eleitoral, guiando-se pelo paroquialismo, como forma de assegurar a sua reeleição (ROCHA; BARBOSA, 2008).

A vontade dos partidos políticos não é levada em consideração nesse modelo teórico, mas sim os interesses dos parlamentares. Suas competências são o objeto de troca, posicionando-se nas comissões que mais lhe interessam. Assim, conseguem ter influência nos assuntos de seu interesse e abrem mão dos assuntos de menor importância.

2.2 Modelo informacional

No modelo informacional, há pontos metodológicos de intersecção com o modelo anteriormente apresentado, sendo um desdobramento crítico ou dissidência no interior da teoria distributivista (CARVALHO, 2003).

Na opinião de Limongi (1994, p. 19), existem dois postulados básicos para o modelo: a decisão majoritária e a incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas. Portanto, esse modelo diferencia-se do modelo distributivista, no qual os parlamentares sabem o que querem, e não há incerteza entre a matéria aprovada (o texto escrito) e os resultados que ela gera no mundo real.

No modelo informacional o partido político não possui posição de destaque. O trabalho dos legisladores está voltado para a maximização das propostas eleitorais, e as comissões são importantes mecanismos do processo legislativo.

E ainda, de acordo com Carvalho (2003, p. 39-40), existem dois pontos de discórdia entre os modelos distributivista e informacional:

- no modelo distributivista, as comissões são agentes de distribuição, ao passo que, no informacional, são fatores especializados de produção, pois agregam a informação;
- no modelo informacional, as comissões são heterogêneas na composição e abrigam membros cuja preferência se mostra mais próxima do legislador médio. No distributivista, não há tal heterogeneidade, uma vez que o elemento informação não é importante.

É de interesse coletivo que as decisões do Legislativo sejam bem informadas no que tange à relação entre a política adotada e os seus resultados. Todavia, o legislador individual muitas vezes pouco sabe a respeito das consequências da maioria das políticas sobre as quais deve decidir durante o trabalho legislativo.

Assim, de acordo com estudo de Rocha e Barbosa (2008, p. 95), as comissões devem ser constituídas como microcosmos do plenário, de modo que a distribuição de preferências reflita a distribuição de preferências na Casa Legislativa. As comissões seriam heterogêneas e contariam com a presença de membros de polos opostos do espectro ideológico – condição para que operem sobre uma base informacional plural e tenham incentivos para divulgar a informação aos demais membros do Plenário (se a comissão é especializada, mas tem interesse único, não há incentivos para levar informação para o Plenário).

Somente assim seria possível conceber que o plenário concedesse vantagens legislativas às comissões. Isso porque qualquer consenso alcançado na comissão poderia ser visto como representativo no plenário. Além disso, os legisladores estariam certos de que as decisões tomadas nas comissões não se distanciariam muito das preferências dos membros da casa como um todo.

Diferente do modelo distributivista, em que o legislador, *a priori*, tem uma posição formada sobre o assunto, o informacional tem destacada importância na formação do posicionamento do parlamentar ao estabelecer a possibilidade de serem instruídos sobre determinados temas que, por ventura, estejam fora do seu conhecimento. Dessa forma, possibilitam-se melhores condições para a tomada de decisão.

2.3 Modelo Partidário

A abordagem feita pela vertente partidária é totalmente distinta dos dois modelos anteriores, pois o foco deixa de ser o comportamento individualizado dos legisladores e passa para a ação dos partidos políticos. Limongi (1994, p. 26) lança uma premissa para abordar o modelo partidário: o sistema de comissões deve ser entendido tomando por base os próprios partidos. Nesse contexto, deve ser dada a importância devida aos partidos políticos existentes no Legislativo que têm poder de controlar a agenda legislativa, buscando constituir uma agenda partidária no interior do Congresso.

Outra importante característica é apresentada por Rocha e Barbosa (2008, p. 95) ao afirmarem que, no modelo partidário, as comissões não são uma forma de organização legislativa independente dos partidos, mas uma forma de governo partidário. Segundo eles, as comissões funcionariam como arenas que propiciam a promoção dos interesses partidários, sobretudo do partido majoritário – como espécies de cartéis legislativos. As lideranças partidárias seriam os atores centrais nesse processo, responsáveis pela elaboração da agenda do partido e pela busca de coesão no interior da agremiação.

Resumidamente, o modelo partidário busca explicar como um partido majoritário pode influenciar a organização da legislatura. Em outras palavras, esclarece como funcionam os sistemas de delegação entre o partido, a burocracia e o executivo e sua interação com a estrutura das comissões para influenciar o processo legislativo e a produção de políticas públicas (KIEWIET; McCUBBINS, 1991).

3 Grupos de pressão e sua atuação nas comissões permanentes

Segundo Bonavides (2003, p. 426), os grupos de pressão são organizações da esfera intermediária entre o indivíduo e o Estado, nas quais um interesse se incorporou e se tornou politicamente relevante. Ou são grupos que procuram fazer com que as decisões dos poderes públicos sejam conformes aos interesses e às ideias de uma determinada categoria social.

Os grupos de pressão atuam, perante o Congresso Nacional brasileiro, na implementação de ações de influência e defesa de interesses de seus representados. O *locus* de operação objeto do presente estudo são as comissões permanentes da Câmara dos Deputados. A presente seção demonstrará os momentos ideais para a execução das ações de defesa de interesse nesse ambiente decisório do Poder Legislativo.

O principal insumo para a concretização das ações dos grupos de pressão nas comissões é a informação. Para Oletto (2006, p. 351-360), existem três formas de utilização da palavra informação: informação como processo, informação como conhecimento e informação como coisa. Duas deles interessam ao estudo: como processo e como conhecimento. Isso porque essas duas representam com mais propriedade as ações dos grupos de pressão.

Como processo, a informação muda as certezas de alguém e é situacional. Como conhecimento, a informação reduz as incertezas. Essa relação entre certezas e incertezas promovidas pela aplicação de uso das informações é o ponto em que se encontra a função dos grupos de pressão nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados são órgãos técnicos criados pelo Regimento Interno da Casa, previstos na Constituição Federal (art. 58) e constituídos de deputados. Sua finalidade é discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara. Com relação a determinadas proposições ou projetos, essas comissões se manifestam emitindo opinião técnica sobre o tema, por meio de pareceres, antes de o assunto ser levado ao Plenário; com relação a outras proposições, elas decidem, aprovando-as ou rejeitando-as, sem a necessidade de deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013).

Para alcançar esses objetivos, as proposições analisadas nas comissões são distribuídas aos seus membros para exercerem a função de relatores. O resultado desse trabalho é a produção de pareceres que podem ser favoráveis, contrários ou podem introduzir alterações no texto da proposição original. Esses pareceres são discutidos e votados pelos próprios membros das comissões.

Para uma atuação mais eficiente de modo a possibilitar ações de influência com menores custos e maiores resultados, os grupos de pressão necessitam identificar o momento ideal de ação. Um dos procedimentos utilizados para isso, de acordo com Aragão (1994, p. 72), é a avaliação do *timing*. Isso significa identificar o exato momento, no decorrer do processo decisório do objeto de interesse, em que o grupo de pressão deve intervir a fim de fazer valer seus posicionamentos. Trata-se de uma avaliação que implica decisões a serem tomadas nos diversos momentos de deliberação durante a tramitação da proposição legislativa perante a comissão permanente.

Esses momentos de decisão das comissões temáticas, como mencionado, são diversos. Mas alguns representantes dos grupos de pressão – entre eles a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), entidade sindical patronal de grau superior das empresas do setor terciário brasileiro – utilizam metodologias próprias para identificar o momento oportuno para a implementação de ações de influência nas comissões permanentes. A CNC destacou três pontos da tramitação da proposição na comissão e os definiu como “Pontos de Decisão”:

- Ponto de Decisão Um: caracteriza-se pela definição de relatoria. Trata-se de oportunidade de influenciar a indicação dos relatores das proposições legislativas. As ações de influência são direcionadas a distribuir a matéria para algum deputado federal que tenha convergência de posicionamento da CNC. O principal ator nessa fase do processo decisório será o presidente da comissão

- Ponto de Decisão Dois: Caracteriza-se pela formulação do parecer. A proposição já foi distribuída aos cuidados de um membro da comissão que exercerá a função de relator da matéria. Trata-se da oportunidade que a CNC identificou para influenciar o deputado relator em aceitar seu posicionamento sobre as proposições legislativas que aguardam parecer da comissão. Nessa fase do processo decisório da comissão, a CNC, por meio de estudos técnicos, apresenta ao Relator suas justificativas, sob o ponto de vista empresarial, dos impactos positivos ou negativos que a matéria produzirá caso seja aprovada.
- Ponto de Decisão Três: É a definição do posicionamento da comissão. Configura-se quando o relator apresenta o parecer, e este é inserido na pauta da comissão para discussão e apreciação. A CNC verifica se o parecer apresentado pelo Relator converge com o posicionamento defendido pelo setor empresarial e então define duas linhas de atuação: se o parecer for convergente com o seu posicionamento, realiza contatos com os demais membros da comissão para apoiar o parecer do relator; se o parecer for divergente aos interesses do empresariado, os contatos com os demais membros da comissão serão para defender a rejeição do parecer do relator.

Esse ciclo básico utilizado pela CNC será adotado no artigo para descrever as características das ações de pressão na visão das teorias distributivista, informacional e partidária. Também indicará qual desses modelos teóricos será o mais adequado para explicar as ações de influência e defesa de interesses produzidas pelos grupos de pressão.

3.1 Ações dos grupos de pressão nos modelos distributivista, informacional e partidário

De acordo com Rocha e Barbosa (2008, p.96), no caso do Brasil, os poucos estudos existentes evidenciam a dificuldade de se constatar um padrão de comportamento dos parlamentares partindo exclusivamente de um dos modelos teóricos apresentados. É possível encontrar, nas regras de organização da Câmara dos Deputados, incentivos para um comportamento ora distributivista, ora informacional ou ora partidário.

Os três modelos teóricos utilizados, aplicados à atuação dos atores do Poder Legislativo, explicam as atividades precípua dos parlamentares de criar leis, principalmente nos trabalhos legislativos desempenhados nas comissões permanentes, em diferentes níveis de intensidade. Em determinado momento, as ações dos membros das comissões são plenamente explicadas pelo modelo distributivista, em outros pelo informacional e em outros pelo modelo partidário.

Trata-se de uma variação de intensidade dos modelos teóricos distributivista, informacional e partidário nos trabalhos das comissões permanentes e da necessidade que os grupos de pressão devem ter para identificar em que momentos de cada um dos modelos

encontram-se o *timing* exato de decisão da comissão, para a implementação de ações de influência e defesa de interesses.

Para isso, os grupos de pressão necessitam utilizar um modelo de tomada de decisão que possa credenciar a participação de suas ações nos três momentos de decisão das comissões temáticas. O processo de decisão do modelo racional é o mais adequado, pois existem quatro situações que podem ocorrer para a construção do processo de decisão (EILON, 1969):

- 1º. Não existe livre escolha. O processo de decisão produz apenas uma alternativa.
- 2º. Um critério acordado que ordene as alternativas. Mesmo que existam várias alternativas, o fluxo decisório será obedecido, e o critério selecionará a escolha que for superior às demais.
- 3º. O critério leva a várias alternativas com igual avaliação. O critério de seleção irá falhar, e o tomador de decisão pode até ser substituído por uma máquina, pois qualquer escolha será aceita.
- 4º. A informação é insuficiente e inadequada. A análise não terá a propriedade de sugerir uma ordem de preferência, qualquer critério aleatório servirá para realizar a escolha.

Uma decisão é racional, do ponto de vista do indivíduo, se for congruente com os valores, as alternativas e as informações que considerou ao tomá-las. Em relação aos grupos de pressão, uma decisão é racional se for condizente com as crenças que guiam o grupo e também com as informações que são relevantes para a decisão. Por esse motivo é que se deve estruturar a organização de modo que a decisão racional, do ponto de vista do indivíduo que a toma, continue racional quando for avaliada de acordo com os interesses do grupo (SIMON, 1995).

O diálogo entre Eilon e Simon explica o ambiente para tomada de decisão dos grupos de pressão existente nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Segundo os autores, diante de várias alternativas, o fluxo para tomada de decisão será previamente definido, pois será levado em consideração se a utilização da informação será como processo ou conhecimento e qual o modelo teórico predominante no momento do *timing* de execução das ações de influência e defesa de interesses.

Assim, balizados em estudos empíricos, comparados com a estrutura do processo decisório das comissões temáticas, presentes as características dos modelos distributivista, informacional e partidário (ROCHA; BARBOSA, 2008), somados à necessidade de identificação do *timing* dos grupos de pressão, é possível estabelecer a predominância dos modelos teóricos em cada um dos três momentos de decisão das comissões permanentes.

Quando a proposição aguarda a indicação de relatoria (Ponto Decisão Um), o presidente da comissão utiliza sua prerrogativa regimental exclusiva de distribuição da matéria, muitas vezes, para obter ganhos futuros e benefícios de trocas com os membros da comissão. Nesse

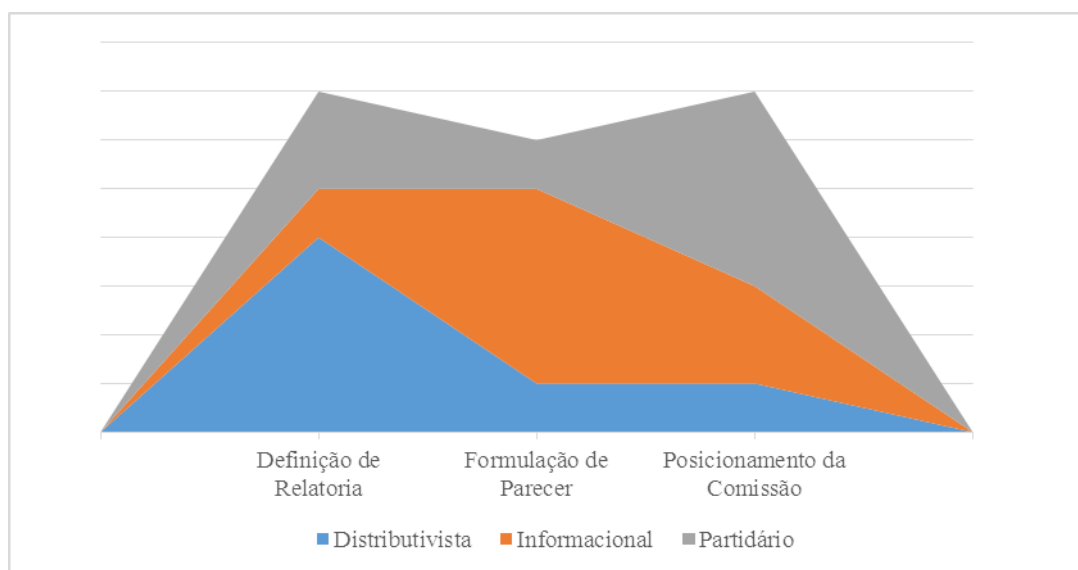
momento de trabalho das comissões, o modelo distributivista terá maior intensidade do que o informacional e o partidário.

Quando a proposição aguarda a apresentação de parecer pela relatoria (Ponto de Decisão Dois), o modelo informacional é mais intenso, pois o ambiente é provido por incertezas e riscos que o parlamentar busca diminuir com a utilização de especialistas internos e externos ao Poder Legislativo. Por meio de justificativas é realizada a instrução sobre determinado tema, que servirá como subsídio ao relator para a construção de pareceres. Importante ressaltar que os modelos distributivista e partidário também estão presentes nesse momento de decisão, mas com intensidade menor.

Finalmente, quando a proposição está pronta para pauta (Ponto de Decisão três), o modelo partidário tem maior peso do que os outros dois, uma vez que a vontade do partido terá maior influência quando a proposição estiver sendo debatida e votada no plenário da comissão permanente.

O gráfico 1 demonstra a intensidade da predominância dos modelos teóricos frente aos três momentos decisórios das comissões, sob a perspectiva dos grupos de pressão.

Gráfico 1 - Níveis de Influência dos Modelos Teóricos nas Comissões



Fonte: Autor

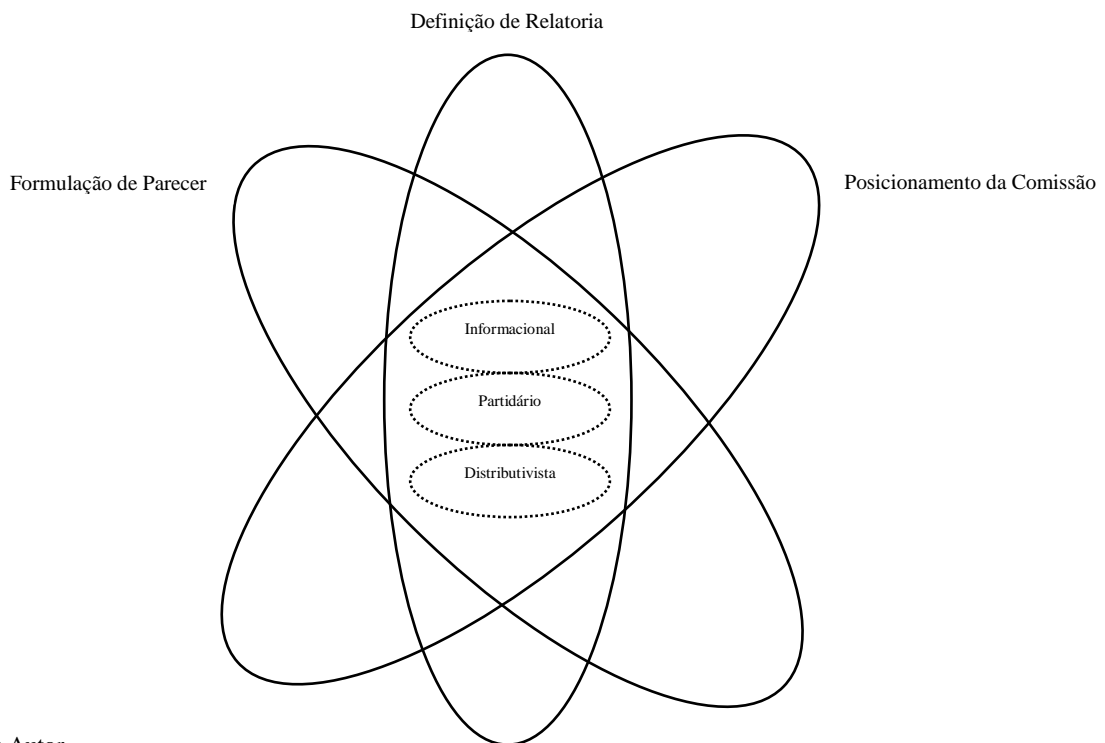
Dessa forma, as ações de influência e defesa de interesses devem ser estabelecidas nos três momentos de decisão das comissões e adequadas às características de intensidade dos modelos distributivista, informacional e partidário presentes nos trabalhos legislativos das comissões permanentes.

As ações dos grupos de pressão devem ser estruturadas de modo a garantir que o pensamento e as teses defendidas sejam aceitos pelos deputados federais nos três momentos de decisão e que possa ser explicada pelos preceitos estabelecidos pelos modelos teóricos. Essas ações não podem ser implementadas fora do ponto exato destinado ao trabalho dos grupos de

pressão. É necessário identificar o momento adequado para a configuração desse trabalho de convencimento.

O *timing* exato para a execução dessas ações será quando existir um ponto comum que atenda as características dos três modelos teóricos, pois, os três momentos básicos de decisão das comissões podem ser explicados pelos modelos distributivista, informacional e partidário, conforme demonstrado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Pontos de Decisão das Comissões



Fonte: Autor

Em cada fase do ciclo, as relações dos grupos de pressão são realizadas com deputados em diferentes funções: o presidente da comissão indica o relator, o relator faz o parecer, e o plenário da comissão delibera. O momento oportuno de ação dos grupos de pressão nas comissões permanentes será quando a atividade de pressão puder atender, ao mesmo tempo, os interesses dos parlamentares, explicados pelas características dos três modelos. Ou seja, o parlamentar possui subsídios para trocas futuras com outros parlamentares, alcança uma considerável diminuição do nível de incertezas sobre as consequências de seu parecer e não interfere em interesses de seu partido afetos à matéria em debate.

4 A ação dos grupos de pressão nos momentos de decisão das comissões permanentes

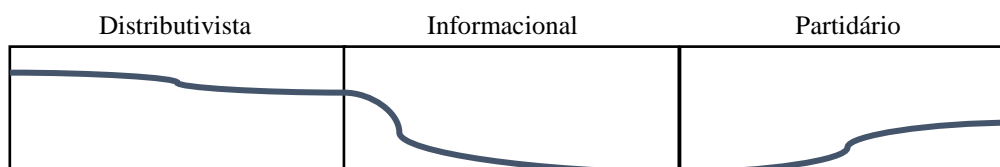
Ao ter conhecimento da existência dos três modelos teóricos nos trabalhos das comissões e da necessidade de identificação do *timing* e a do momento oportuno de atuação dos grupos de pressão, o objetivo desta seção é demonstrar qual dos três modelos teóricos melhor

explicará as ações de influência e defesa de interesses realizadas pelos grupos de pressão perante os membros das comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

4.1 Ponto de Decisão Um – Definição de relatoria

O espaço de atuação dos grupos de pressão é mais limitado, pois as características distributivas predominantes nesse momento restringem as ações de pressão, uma vez que o oferecimento de ganhos e mecanismos de trocas é uma relação que ocorre, mais facilmente, entre os deputados federais, como descrito na figura 3.

Gráfico 3 – Ponto de Decisão Um – Definição de Relatoria



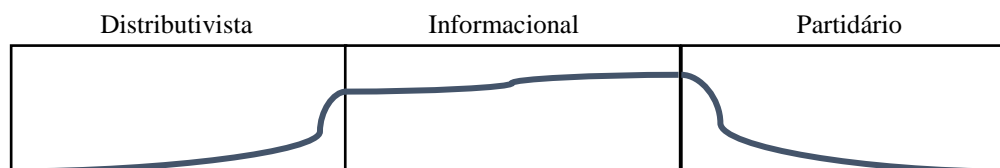
Fonte: Autor.

As ações disponíveis aos grupos de pressão ficam restritas em contatar algum membro da comissão, com o objetivo de influenciá-lo a solicitar ao presidente da comissão a relatoria da proposição. Ou então, contata-se o próprio presidente da comissão, na tentativa de convencê-lo a indicar algum deputado que seja convergente com as teses defendidas pelo grupo de pressão.

4.2 Ponto de Decisão Dois – Formulação de parecer

Os objetivos dos grupos de pressão são de influírem no processo decisório, agindo primordialmente na decisão política, variando algumas opiniões quanto à extensão dessa influência e quanto à forma sob a qual ela é exercida (TOLEDO, 1985).

Gráfico 4 – Ponto de Decisão Dois – Formulação de Parecer



Fonte: Autor.

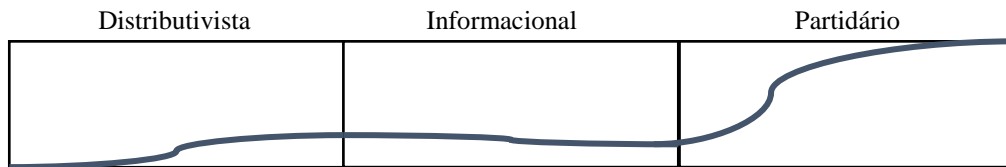
A ação dos grupos de pressão é realizada com mais facilidade durante essa fase decisória da comissão permanente, pois é o momento de apresentar ao relator o posicionamento dos grupos sob determinada proposição. Essa atividade de pressão é concretizada por meio da elaboração de justificativas sob a forma de petições, memoriais ou pareceres que são empregados junto aos deputados federais, na tentativa de adequar o texto da proposição aos interesses defendidos pelos grupos de pressão (ARAGÃO, 1994).

A predominância do modelo informacional nos trabalhos das comissões configura-se no momento mais fértil para ação dos grupos de pressão. Isso porque o trabalho de diminuição dos riscos e incertezas sobre determinada proposição pode ser oferecido, desde que não prejudique as opções de trocas construídas entre os membros da comissão e não divirja com alguma determinação estabelecida pelo partido do relator da proposição.

4.3 Ponto de Decisão Três – Posicionamento da comissão

O último momento de decisão nas comissões temáticas - quando a proposição está pronta para discussão e votação - é considerado predominantemente partidário. As ações dos grupos de pressão têm uma amplitude intermediária entre o primeiro e o segundo momento de decisão na comissão, conforme demonstrado na figura 5.

Gráfico 5 – Ponto de Decisão Três – Posicionamento da Comissão



Fonte: Autor.

Os deputados federais votam livremente, desde que não tenham alguma orientação das lideranças partidárias indicando a forma de posicionamento sobre a matéria. Por isso, características distributivista e informacional também estão menos presentes nessa fase. Nesse ponto do processo decisório da comissão, os grupos de pressão buscam cooptar os demais membros da comissão para que possam apoiar ou rejeitar o parecer do relator, a fim de garantir que os interesses da pressão coincidam com o resultado de votação da proposição.

4.4 Momento mais adequado para ações dos grupos de pressão

Segundo Rocha e Barbosa (2008, p. 95), o resultado agregado da organização legislativa, segundo o modelo informacional, seria o fortalecimento do Poder Legislativo. Este se tornaria um órgão com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões e políticas mais bem fundamentadas. Por conseguinte, geraria um maior equilíbrio entre os Poderes. Seria razoável esperar, ainda, a formulação de uma agenda mais diversificada e a aprovação de políticas, em sua maioria, de cunho universalista.

Dessa forma, é possível concluir que momento ideal para o exercício das ações de influência e defesa de interesses no processo decisório das comissões permanentes é quando o modelo teórico informacional for o predominante. Isso porque esse modelo encontra-se no campo mais comum e propício para o exercício da pressão, entendida como as atividades de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, mediante o uso de sanções ou

ameaças de sanções, buscam influenciar nas decisões tomadas pelo poder político. ‘Essa influência sempre ocorrerá, seja para mudar a distribuição prevalente de bens, serviços e oportunidades, seja para conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político (TOLEDO, 1985).

5 Conclusão

O artigo buscou descrever os processos de trabalho e a metodologia de concretização das atividades que os grupos de pressão utilizam para exercer seu papel nas atividades desempenhadas pelos parlamentares nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

Foi possível concluir que uma das principais funções desses grupos nos trabalhos das comissões é servir como um mecanismo para redução das incertezas dos parlamentares em relação aos temas discutidos no Parlamento. Com isso, alguns conflitos entre os membros das comissões podem ser diminuídos, e o processo de apreciação de políticas públicas, melhor instruído. O artigo buscou nos conceitos dos modelos teóricos distributivista, informacional e partidário a explicação dessa constatação.

Outra conclusão alcançada foi que não existe um modelo teórico único de explicação dos trabalhos das comissões. Os três modelos explicam as atividades dos parlamentares em diferentes níveis de intensidade, que em alguns momentos caracterizam-se pelo modelo distributivista, em outros, pelo informacional e, num terceiro momento, pelo partidário.

O processo decisório das comissões temáticas foi dividido em três momentos de decisão. Assim, foi possível identificar em qual momento de cada uma dessas fases os grupos de pressão precisam interagir com o Legislativo para implementação das ações de influência e defesa de interesses.

Também foi possível concluir que as ações dos grupos de pressão só serão eficazes se puderem atender, ao mesmo tempo, as necessidades dos parlamentares exigidas pelos três modelos teóricos distributivista, informacional e partidário.

A definição mais importante alcançada pelo estudo foi estabelecer que o modelo teórico informacional é o mais adequado para o exercício dos trabalhos de pressão. Isso porque é função básica dos grupos de pressão instruir os membros das comissões permanentes por meio de documentos técnicos. Assim, diminuem-se as incertezas dos parlamentares sobre as consequências das políticas implementadas em debate nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Portanto, é o momento do processo político em que o sistema mais se abre para informações externas.

Dessa forma, as atividades dos grupos de pressão passam a ser parte necessária no processo decisório do Parlamento, servindo como instrumento de auxílio na construção de políticas públicas eficazes e, de fato, necessárias à sociedade brasileira.

Referências

- ARAGÃO, Murillo. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo**. São Paulo: Maltese, 1994.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed., São Paulo: Malheiros, 2003. p., 428.
- BECKER, Gary S. A. Theory of Competition among Pressure Groups for political influence. **The Quarterly Journal of Economics** v. XCVIII, 1983.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1991.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados (2013). **O Papel das Comissões**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/o-papel-das-comissoes>>. Acesso em: 29 maio 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 jun. 2013.
- CARVALHO, Nelson Rojas. **E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- EILON, S. What is a decision? *Management Science*. v. 16., n. 4, **Application Series Dec.**, 1969.
- GILLIGAN, Thomas W. and KREHBIEL, Keith. The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization. **Legislative Studies Quarterly** 19, n. 2 (May), p. 181-214, 1994.
- KIEWIET, Roderick; McCUBBINS, Mathew D. **The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process**. London: The University Chicago Press, 1991.
- LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente**. *Bib*, n 37, p 3-38, 1994.
- OLETO, Ronaldo Ronan. Percepção da Qualidade da Informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 35, n.1, p. 57-62, jan./abr. 2006.
- ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. **Rev. Sociol. Polit.** v.16, suppl., p. 93-104, 2008.
- TOLEDO, G. A. **Grupos de Pressão no Brasil, Curso Modelo Político Brasileiro**. v. III, PrND, Brasília, 1985.

Artigo recebido em: 16/07/2013

Artigo aceito para publicação em: 04/12/2013