

Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: um Estudo Sobre a Atuação dos Grupos de Pressão nas Comissões Parlamentares

Autoria: Manoel Leonardo Wanderley Duarte dos Santos, Ciro Antônio da Silva Resende,
Rui Fernando Correia Ferreira

Agradecimentos à FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais –, à CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –, ao CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – e ao IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Resumo: Este trabalho procura verificar como se estrutura a rede de relacionamento dos grupos de interesse dentro do processo legislativo da Câmara dos Deputados, com foco nas audiências públicas realizadas nas comissões parlamentares. Para tanto, o método utilizado consiste na análise e descrição de redes. Observa-se que, na rede que destaca as participações dos atores nas audiências públicas das comissões parlamentares, é maior o número de entidades da sociedade civil. No entanto, no centro da referida rede, há uma predominância de organismos estatais. Além disso, a análise das representações de rede possibilita a verificação de que a participação destes organismos é mais intensa do que a das demais entidades. Os resultados encontrados permitem-nos verificar que o ambiente legislativo é marcado, cada vez mais, por um amplo conjunto de *inputs* gerados pela participação social e com escrutínio, cada vez mais forte, de múltiplos setores do governo e das organizações de controle.

Palavras-chave: Representação de interesses; Comissões parlamentares; Análise de redes.

1. INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo é composto pela Câmara de Deputados, com os representantes do povo, e pelo Senado Federal, com os representantes dos estados e distrito federal. Sua organização remete à necessidade de identificação clara dos processos decisórios existentes para o cumprimento dos objetivos previstos na Constituição de 1988 (ZAMPIERI, 2013). A partir da promulgação desta, as teses convergentes apontam que o Poder Legislativo voltou a ser uma arena política importante no processo decisório que envolve as relações Executivo-Legislativo. Este desenho proporcionou uma transformação dos sistemas de representação de interesses no Brasil, registrando-se um crescimento do modelo pluralista e a manutenção de entidades de estrutura corporativista, proporcionando um modelo híbrido (SANTOS, 2014).

A Constituição de 1988 (BRASIL, 2014), em seu artigo 58, permite às Casas Legislativas promoverem uma distribuição de tarefas para aumentar a participação dos agentes políticos, por meio das comissões parlamentares. Estas são representações reduzidas e proporcionais dos partidos ou dos blocos parlamentares, divididas e quantificadas por características técnicas e temáticas de apreciação das matérias em tramitação. No seu âmbito, são realizadas audiências públicas, nas quais os convidados podem fazer o uso da palavra e apresentar informações sobre a matéria apreciada (ARAÚJO, 2013).

O crescimento dos grupos de interesse e da fragmentação da representatividade resultou em uma competição por influência na defesa dos próprios interesses. Na tentativa de alcançar os resultados esperados no processo decisório, os grupos de interesse procuram transformar seus recursos em poder político para desenvolver as relações interpessoais dentro do processo decisório e ter influência nos momentos deliberativos (SANTOS, 2002). O momento deliberativo compreende o período que vai da apresentação de propostas ao Poder Legislativo até a votação pelos membros do parlamento sobre eventuais vetos presidenciais. Segundo Zampieri (2013), os grupos de interesse possuem maior facilidade em atuar durante o processo decisório nas comissões parlamentares, quando as atividades de pressão são concretizadas por meio de relatórios, petições ou pareceres (ARAGÃO, 1994). Desta forma,

inicialmente, define-se *lobby* como a tentativa de influenciar a administração pública, por parte dos grupos de pressão, a qual pode ser desenvolvida de forma aberta, transparente e em respeito às leis, ou oculta (ARAÚJO, 2013).

O papel das representações de interesse no processo legislativo é determinante na construção das relações sociais. Uma das formas de estudo dos grupos de interesse e suas relações de influência é a análise de redes políticas, sendo possível explorar as estruturas de interdependência, comportamento, circulação de informação, influência social, entre outros (LAZER, 2011). A análise de redes políticas surge a partir de um entendimento na Ciência Política de que a ideia de política pública não poderia ser apenas explicada pelas intenções de um ou dois atores centrais – fundamentalmente o Estado e os governos –, mas por uma multiplicidade de atores inter-relacionados (KENIS & SCHEIDER, 1991). Essa abordagem está explicitada na estrutura de arranjos interorganizacionais, de uma perspectiva estrutural da qual se quer determinar *policy making* em arranjos específicos e em novas formas de governança na relação entre Estado e sociedade (KENIS & SCHNEIDER, 1991).

Desta forma, este estudo pretende responder a seguinte questão: *como se estrutura a rede de relacionamento dos grupos de interesse dentro do processo legislativo da Câmara dos Deputados, com foco nas audiências públicas realizadas nas comissões parlamentares?* O universo temporal estudado refere-se à 53ª legislatura e à metade da 54ª legislatura, o que vai de 2007 a 2012. É necessário asseverar que a opção por se analisar a participação dos interesses organizados pela via das audiências públicas decorre do fato de que nestas há o registro de presença dos atores, o que não se dá nas reuniões das comissões. Ademais, um *survey* aplicado a alguns representantes de grupos de interesse e a assessores parlamentares do governo cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados apontou que as audiências públicas são consideradas como uma atividade frequentemente desenvolvida por grupos de pressão no Congresso Nacional.

2. REFERÊNCIAL TEÓRICO

Com o processo de redemocratização, em especial depois da Constituição de 1988, o Legislativo voltou a ser uma arena relevante no sistema político brasileiro (DINIZ & BOSCHI, 2004). Em que pese esta constatação, boa parte dos estudos sobre o legislativo brasileiro ainda ignora uma variável altamente importante: a atuação dos grupos de interesse no âmbito do Poder Legislativo. Destarte, a participação e a representação de variados atores no processo decisório estão entre os fatores que se interagem e dos quais resultam decisões políticas em democracias, não podendo se desconsiderar a representação de interesses organizados.

Com poucas exceções (MANCUSO, 2007; DINIZ & BOSCHI, 2004, SANTOS, 2011), sabe-se quase nada sobre que grupos atuam, que estratégias utilizam, qual seu nível de influência no processo decisório, quais as clivagens mais relevantes no contexto da disputa, entre outras questões não menos relevantes. Frente a esse debate, Baird (2014), destacando que, tanto do ponto de vista teórico quanto do empírico, houve uma desatenção no que concerne à influência dos grupos de interesse na construção de políticas públicas, afirma que:

Embora os interesses sociais sejam representados, de uma forma ou de outra, pelos atores políticos que interagem no âmbito das instituições, como o Congresso Nacional e o Executivo com sua burocracia e agências, é fundamental que se traga a lume que grupos são esses e explicita como atuam politicamente acionando essas instituições em defesa de seus interesses (BAIRD, 2014, p. 5-6).

Assim, uma análise que considere a participação de grupos de pressão possibilita uma visão mais ampliada acerca da representação de interesses em arenas decisórias e dos resultados dela decorrentes. A atuação de tais atores, no âmbito do Legislativo, volta-se, em

grande monta, para as comissões parlamentares. Nestas, são realizadas audiências públicas, as quais contam com a participação de diversos atores interessados. A possibilidade de análise da participação de grupos de pressão é ampliada pela análise de redes políticas.

A abordagem de redes políticas começa na década de 1970, mas começa a ganhar destaque a partir da década de 1980 (KENIS & SCHNEIDER, 1991). Segundo Kenis e Schneider (1991), as redes políticas são redes relativamente estáveis e de avanço das relações, nas quais são mobilizados recursos dispersos. Dessa forma, a ação coletiva pode ser orquestrada em direção à solução de um problema comum. As redes políticas podem ser vistas como uma estrutura configurada de vínculos, mais ou menos estáveis, que mantêm um determinado número de atores, em dependência mútua, no processo de formulação, decisão e execução, das políticas públicas no âmbito setorial ou subsetorial.

Para O'Toole (1997), uma abordagem sobre o tratamento de redes deve focar na instrumentalidade e na concretização dos esforços cooperativos. Por sua vez, Klijn (1996) aborda a institucionalização da estrutura de rede de maneira que o jogo de atores interdependentes possa ser estabilizado em base. No entanto, Marques (2000) focaliza uma perspectiva menos estruturalista-funcional e mais relacional, em que considera a permeabilidade do Estado por meio da categoria comunidade. A dinâmica relacional do conceito de comunidade precisa transpor a estrutura do Estado, a partir de uma transposição incompleta de dualidade agência-estrutura (GIDDENS, 1989).

O estudo de redes em ciência política tem passado por um momento de grande produtividade, tal como demonstram Ward e Sacks (2011) e Lazer (2011). Estes estudos permitem a incorporação dos padrões de relacionamentos, possibilitando a análise das interdependências entre agentes. Com isso, a partir da inserção de um agente político em uma rede, fica clara a estrutura de oportunidades e constrangimentos que ele enfrenta.

3. METODOLOGIA

O método utilizado consiste na análise e descrição de redes construídas partindo do pressuposto de que a abordagem de redes facilita a compreensão do fenômeno de representação de interesses organizados nas instituições democráticas. Utilizou-se o *software* UCINET 6.1 (BORGARTTI, 2002) e análise de redes juntamente com análises de documentos e informações para qualificar e compreender as relações entre os grupos que praticam o *lobby*.

As representações de rede foram construídas a partir da classificação de todas as entidades em três categorias, quais sejam organismos estatais, entidades da sociedade civil e outros. Na primeira categoria, estão incluídos: ministérios, agências reguladoras, instituições de ensino, conselhos, fundações e institutos, tribunais, Poder Legislativo, secretarias ministeriais, procuradorias, departamentos e instituições financeiras. Por sua vez, a segunda categoria é composta por associações livres, entidades de representação profissional e entidades de representação sindical. Por fim, estão classificados na categoria outros: empresas privadas, fundações e institutos privados, instituições privadas de ensino e outras instituições de ensino.

Para compreender melhor as análises, seguem alguns conceitos importantes. Ator é cada indivíduo, setor ou departamento interligado à rede. Ligações (laços, enlaces, setas) são representações gráficas de linhas que conectam os pontos (atores), representados pelas entidades do estado, da sociedade civil, da categoria outros e as comissões parlamentares, como descrito na Figura 1.: 1. Subgrupos são os subconjuntos de atores de uma determinada rede. Relação é um tipo específico de ligação de um determinado grupo, que, neste trabalho, está relacionado à participação das comissões parlamentares (MIGUELETTO, 1990). Outro conceito importante da análise que foi utilizado (análises representadas pela Figura 2) é o *eigenvector*: a abordagem *eigenvector* é um esforço para encontrar os atores mais centrais (ou

seja, aqueles com o menor distanciamento de outros atores), em termos de estrutura "global" ou "global" da rede, e para atribuir menos atenção aos padrões que são mais "locais". Esta representação se dá pelo tamanho dos atores (círculos, triângulos e quadrados) nos grafos, ou seja, quanto maior o ator mais centralizado ele está pela medida *eigenvector* (BORGARTTI, 2002).

4. ANÁLISE DOS DADOS

Para se compreender os grafos de rede, apresenta-se, na sequência, a legenda (Figura 1) em que os dados foram classificados pela ferramenta atributos do *software* UCINET (BORGARTTI, 2002). As redes analisadas são bimodais (*two-mode*), isto é, demonstram as relações das entidades do estado, da sociedade civil e da categoria outros com as comissões parlamentares.

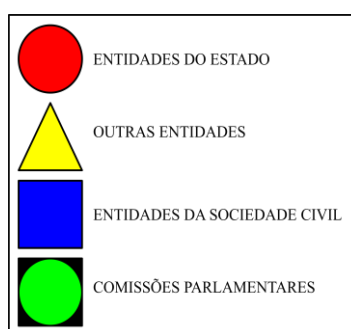


Figura 1:
Legenda dos Grafos de Rede.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Já no primeiro grafo de rede (Figura 2), no qual estão presentes todos os atores da análise, pode-se observar a topologia da rede, densamente conectada com uma forte concentração das entidades do estado no centro da rede (representadas pelos círculos vermelhos). Por outro lado, os atores da sociedade civil estão mais dispersos por toda a rede e descentralizados na periferia da rede (representados pelos quadrados azuis). Em menor quantidade e bem dispersos na rede estão os outros atores, com uma participação menor e pouco centralizada (representados pelo triângulo amarelo).

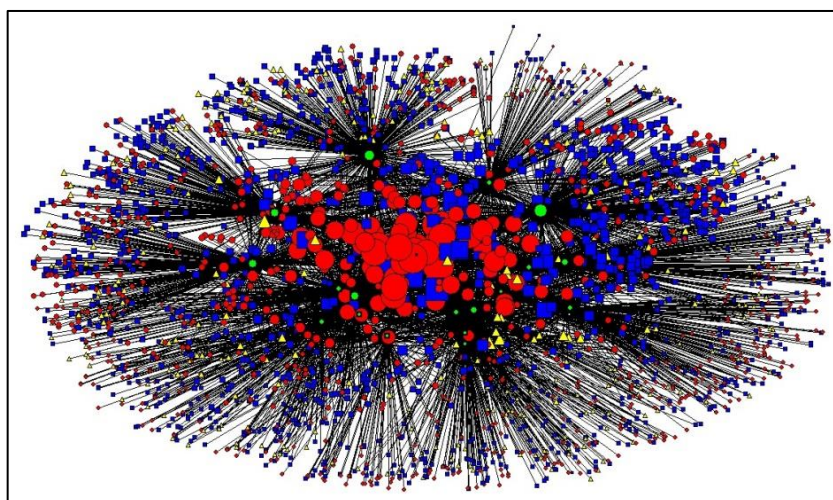


Figura 2:
Rede Geral
Fonte: Elaborado pelos autores.

Quando se analisa o corte para acima de vinte participações, observa-se, na FIG. 3, uma redução da quantidade de atores (trinta e duas entidades governamentais). Outra questão é a pulverização da participação, isto é, as entidades atuam de forma intensa e especificada, demonstrando as arenas (comissões) em que atuam de maneira precisa. Ao se observar o comportamento individual das entidades, destaca-se o Ministério do Meio Ambiente, o qual é a única entidade de governo que atua em três comissões (no caso, Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA e Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS), com mais de vinte participações em cada. Outro destaque é a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), que se destaca por ser a comissão com maior número de atores com mais de vinte participações (Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Banco do Brasil; Companhia Nacional de Abastecimento; Ministério do Meio Ambiente; Secretaria de Política Agrícola; e, Secretaria de Defesa Agropecuária).

As relações das outras comissões com as entidades relacionadas são:

- Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA): Ministério do Meio Ambiente;
- Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS): Ministério do Meio Ambiente, Ministério Público, Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.
- Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF): Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Ministério da Saúde;
- Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP): Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Comissão de Defesa do Consumidor (CDC): Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor;
- Comissão de Finanças e Tributação (CFT): Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil;
- Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI): Agência Nacional de Telecomunicações e Ministério das Comunicações;
- Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU): Ministério das Cidades;
- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN): Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Defesa;
- Comissão de Minas e Energia (CME): Ministério das Minas e Energias, Petróleo Brasileiro SA, Agência Nacional de Energia Elétrica e Agência Nacional de Petróleo e Gás Natural e Biocombustível.
- Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC): Tribunal de Contas da União;
- Comissão de Turismo e Desporto (CTD): Ministério de Turismo.
- Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO): Ministério da Justiça.
- Comissão de Educação (CE): Ministério da Educação.

As entidades do governo com intensidade de mais de vinte participações, em suma, são Ministérios e Agências Reguladoras, demonstrando a importância destas no processo de coleta de informações e de pautar o interesse do Poder Executivo dentro dos processos deliberativos no Poder Legislativo.

- Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP): Confederação Nacional da Indústria, Central Única dos Trabalhadores e Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviço e Turismo.
- Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI): Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão.
- Comissão de Educação (CE): União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.
- Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF): Conselho Federal de Medicina.



Figura 3:

Rede Entidades da Sociedade Civil acima de vinte participações.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O que se pode perceber são as diferentes formas de atuação dos grupos classificados em entidades do estado, entidades da sociedade civil e na categoria outras entidades. Dentro de cada categoria, existem diferentes formas de atuação. Estas e outras inferências foram discutidas no item a seguir

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na rede que destaca as participações dos atores nas audiências públicas das comissões parlamentares, é maior o número de entidades da sociedade civil. No entanto, no centro da referida rede, há uma predominância de organismos estatais. Além disso, a análise das representações de rede possibilita a verificação de que a participação destes organismos é mais intensa do que a das demais entidades. Dessa forma, estabelecendo como critério o número de vinte participações, a rede com organismos estatais ainda é formada por trinta e duas entidades. Quando o mesmo é feito com as entidades da sociedade civil, registra-se a presença de apenas nove entidades. Por fim, observa-se que a participação de atores classificados na categoria outros é muito menos intensa, de modo que, diante do critério de cinco participações, a rede já passa a ser constituída por apenas oito atores.

Os resultados encontrados permitem-nos verificar que o ambiente legislativo é marcado, cada vez mais, por um amplo conjunto de *inputs* gerados pela participação social e com escrutínio, cada vez mais forte, de múltiplos setores do governo e das organizações de controle. Diante disso, este trabalho possibilita avanços frente a uma lacuna dos estudos concernentes ao Legislativo, apontando para uma profícua agenda de pesquisa. Lazer (2013), por exemplo, destaca que uma das áreas mais promissoras de redes em ciência política é o estudo sobre os efeitos de rede. Assim, as redes de grupos de interesse, por onde circulam informações e influência, podem ter efeitos políticos diversos se apresentarem estruturas distintas, ao passo que grupos podem ter capacidades diferenciadas conforme seu padrão de inserção na rede.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, M. de. **Grupos de pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese. 1994.
- ARAÚJO, G. C. Atuação dos grupos de pressão no processo legislativo da Câmara dos Deputados. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, **Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento** (Cefor), p. 64, 2013.
- BAIRD, M. F. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. In: **IX Encontro da ABCP**. Brasília, 2014.
- BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; FREEMAN, L. C. Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA: **Analytic Technologies**, 2002.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 37ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. **Empresários, interesses e mercado**. Dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.
- GIDDENS, A. A construção da sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing de new analytical toolbox. In: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (ed.) Policy networks empirical evidence and theoretical considerations. Boulder. CO. USA: **Westview Press**, p. 25-59, 1991.
- KLIJN, E. H. Analyzing and managing policy process in complex networks: a theoretical examination of the concept policy network and its problems. **Administration and Society**, v. 28, n. 1, p. 90-119, 1996.
- LAZER, David. Networks in political science. Back to the future. In: **PS Political Science and Politics**. v. 44, n. 1, p. 61, 2013.
- MANCUSO, Wagner Pralon. **O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Humanitas, 2007.
- MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro, São Paulo: Fapesp, 2000.
- MIGUELETTO, D. C. R. Organizações em Rede. (Dissertação de Mestrado em Administração Pública). **Escola Brasileira de Administração Pública**, FGV. Rio de Janeiro, 2001. Oliver (1990, p. 241)
- O'TOOLE, L. Treating networks seriously: pratical and research-based agendas in public administration. **Public Administration Review**, v. 57, n. 1, p. 45-52, 1997.
- SANTOS, H. Grupos de interesse e redes de políticas públicas. **Civitas** (Porto Alegre), Porto Alegre, v. 1, p. 193-210, 2002.
- SANTOS, M. L. Representação de Interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). **Texto para Discussão** (IPEA. Brasília), v. 1975, p. 7-39, 2014.
- SANTOS, Manoel Leonardo. O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. 2011. **Tese** (Doutorado) – **Universidade Federal de Pernambuco**, Recife, 2011.
- WARD; SACKS, A. Network Analysis and Political Science. **Annual Review of Political Science**. v. 14, p. 245-64, 2011.
- ZAMPIERI, E. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, Brasília, n. 12, p. 122-136, 2013.