**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**BACHERELADO EM GESTÃO PÚBLICA**

# GRUPOS DE INTERESSES EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PODER LEGISLATIVO

## O caso da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados

**Lucas Henrique Ribeiro da Silva**

**Orientador:**

**Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos**

**Belo Horizonte**

**2015**

Prof. Dr.

Jaime Arturo Ramírez
Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr.

Fernando de Barros Filgueiras

Diretor da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Prof. Dr.

Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos

Chefe do Departamento de Ciência Política

Prof. Dr.

Marcus Abílio Gomes Pereira

Coordenador do Bacharelado em Gestão Pública

LUCAS HENRIQUE RIBEIRO DA SILVA

# GRUPOS DE INTERESSES EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PODER LEGISLATIVO

## O caso da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Gestão Pública, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

**Orientador: Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos**

BELO HORIZONTE

2015

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais – Bacharelado em Gestão Pública, pela seguinte banca examinadora:

Professor Orientador:

_____

Prof. Dr. Manoel Wanderley Duarte Santos (DCP/UFMG)

Professor Convidado:

_____

Prof. Dr. Eduardo Moreira da Silva (DCP/UFMG)

Espaço para registro de ficha catalográfica.

## RESUMO

Durante os anos 70 e 80, os estudos empíricos sobre grupos de interesses despontaram nos Estados Unidos e representaram significativa compreensão das atividades de pressão, ação coletiva e intermediação de interesses, tais estudos no Brasil iniciaram-se na década de 90 e pouco se produziu até os dias atuais, portanto, existe na literatura nacional um significativo hiato teórico na área, as dificuldades metodológicas envolvidas contribuíram para que tais estudos perdessem força e fossem relegados a poucos pesquisadores em Ciência Política. Este trabalho dedicar-se-á a analise descritiva da participação de grupos de interesses em audiências públicas do Poder Legislativo. As comissões legislativas têm sido apontadas pela literatura como principal arena de atuação dos grupos de interesses, estudos recentes enfatizam também a significativa importância atribuída pelos grupos à participação em audiências públicas. O debate acerca das consequências da atuação destes grupos, assim como a desigualdade de recursos entre eles têm reacendido o debate acadêmico nacional acerca da regulamentação das atividades de lobby de forma a preservar os princípios democráticos desta atividade, assumindo desta forma considerável importância para a prática política cotidiana. Desta forma, este estudo se propôs a responder duas questões centrais: quais grupos atuam na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Pública e quais temas se fazem predominantes. Para isso foram utilizados dados oriundos dos relatórios anuais de atividades da comissão num recorte temporal de 2006-2014. Este estudo utiliza-se de um desenho majoritariamente quantitativo de pesquisa, empregando principalmente técnicas de estatísticas descritivas, e análise de redes sociais com menor intensidade. Os resultados encontrados por este estudo não corroboram a recente perspectiva da hibridização do sistema de representação de interesses brasileiros, reforçando a centralidade assumida pela tradicional representação tripartite na comissão. Identificam-se três atores centrais nesta policie community: o Ministério do Trabalho e Emprego, a Confederação Nacional da Indústria e a Central Única dos Trabalhadores. Por fim, este estudo contribui de forma a reforça a ideia de que a atuação das organizações da sociedade civil é fragmentada, irregular e restrita a alguns poucos temas, e apesar de participarem fortemente nesta comissão, não o são comparáveis à atuação dos três atores centrais citados. A pluralidade de participação e temáticas deve garantir a concorrência na disponibilização de informações por parte dos grupos de interesses de forma a reduzir a possibilidade do uso de informação enviesada ou disponibilizada de maneira parcial ou seletiva, sendo tal premissa balizada pela perspectiva pluralista, aqui consideravelmente presente nas audiências públicas da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, nos limites do desenho quantitativo utilizado.



**PALAVRAS-CHAVE:** CTASP, audiência pública, grupos de interesse, corporativismo, pluralismo, comissões, Poder Legislativo.

**ABTRACT**

During the 70s and 80s, empirical studies emerged interest groups in the united states and represented significant understanding of pressure activities, collective action and intermediation of interests such studies in brazil began in the 90s and little is produced by the present day, therefore, exists in the national literature a significant theoretical gap in the area, the methodological difficulties involved contributed to these studies lost strength and were relegated to a few researchers in political science. This work will be devoted to the descriptive analysis of the participation of interest groups in public hearings of the Legislative Power. The legislative committees have been identified in the literature as main arena of activity of interest groups, recent studies also emphasize the significant importance attached by the groups to participate in public hearings. The debate about the consequences of action of these groups as well as the inequality of resources between them have rekindled the national academic debate about the regulation of lobbying activities in order to preserve the democratic principles of this activity, assuming this considerably importance for the political practice everyday. Thus, this study aimed to answer two central questions: which groups operate in the working committee, administration and public service and what themes are prevalent. For this we used data from the annual reports of the commission's activities in a time frame of 2006 to 2014. This study makes use of a largely quantitative research design, using mainly techniques of descriptive statistics, and analysis of social networks with less intensity. The findings of this study do not support the recent perspective of hybridization of representation of brazilian interests system, reinforcing the centrality assumed by the traditional tripartite representation on the committee. They identify three main actors in this community to police: the Ministry of Labor, the National Confederation of Industry and the Central Single Workers. Finally, this study contributes in a way that reinforces the idea that the role of civil society organizations is fragmented, irregular and restricted to a few themes, and although strongly participate in this commission, they are not comparable to the performance of the three key players cited. The plurality of participation and issues should ensure competition in the provision of information by interest groups in order to reduce the possibility of biased or information provided use of partial or selective way, and this assumption buoyed by pluralist perspective, here considerably this in public hearings of the working committee, administration and public service of the house of representatives within the limits of quantitative design used.

**KEY WORDS:** CTASP, public hearings, interests groups, corporatism, pluralism, committees, Legislative Power.

**SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO ..... 12

PARTE I: REVISÃO TEÓRICA ..... 17

TEORIA DEMOCRÁTICA ..... 17

Elitismo democrático e democracia deliberativa ..... 17
O marco participativo da Constituição Federal de 1988 ..... 20

O PODER LEGISLATIVO ..... 25

Legislativo na Ordem Contemporânea ..... 25
Inovação no Poder Legislativo ..... 27
O Poder Legislativo Brasileiro no Pós-88 ..... 29

LOBBY E GRUPOS DE INTERESSE ..... 31

Conceitos e Tipologias ..... 31
O lobby no Brasil: uma revisão da literatura nacional ..... 37

PARTE II: ANÁLISE EMPÍRICA ..... 52

METODOLOGIA ..... 52

ANÁLISE EMPÍRICA: O CASO DA CTASP ..... 56

Audiências públicas ..... 56
Participantes ..... 60
Temas ..... 66
Audiências Conjuntas ..... 68

ANÁLISE DE REDES ..... 69

CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 82

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 87

## LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS

CSSF: Comissão de Seguridade Social e Família

CREDN: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

CME: Comissão de Minas e Energia

CLP: Comissão de Legislação Participativa

CINDRA: Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia

CCJC: Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania

CCTIC: Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CDEIC: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

CDC: Comissão de Defesa do Consumidor

CDHM: Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CEC: Comissão de Educação e Cultura

CTASP: Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Pública

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PP: Partido Progressista

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PL: Partido Liberal

PSD: Partido Social Democrata

ANAMATRA: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho

CUT: Central Única dos Trabalhadores

UGT: União Geral dos Trabalhadores

FORÇA: Força Sindical

CNI: Confederação Nacional das Indústrias

CNA: Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária

CNC: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

MTE: Ministério do Trabalho e Emprego

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos. ..... 24
Quadro 2: Enquadramento teórico dos grupos de interesses. ..... 32
Quadro 3: Conceitos de grupos de interesses. ..... 34
Quadro 4: Tipologia estrutural-funcionalista de grupos. ..... 36
Quadro 5: Procedimentos externos dos grupos de interesses. ..... 40
Quadro 6: Dispositivos constitucionais que embasam a atuação de grupos..... 41
Quadro 7: Leis analisadas no período 1980-1991. ..... 42
Quadro 8: Tipologia das organizações. ..... 52
Quadro 9: Tipologia das temáticas. ..... 55

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Etapas dos procedimentos internos dos grupos de pressão. ..... 39
Figura 2: Etapas dos procedimentos internos dos grupos de pressão. ..... 50
Figura 3: Rede degree one-mode organizações por organizações. CTASP. 2006-2014. ..... 70
Figura 4: Rede degree one-mode organizações por organizações. CTASP. 2006-2014. ..... 71
Figura 5: Rede degree one-mode organizações por organizações nível 8. CTASP. 2006-2014. ..... 71
Figura 6: Rede degree one-mode organização por organização nível 16. CTASP. 2006-2014. ..... 71
Figura 7: Rede degree one-mode organização por organização nível 30. CTASP. 2006-2014. ..... 72
Figura 8: Rede degree one-mode organizações por organizações nível 60. CTASP. 2006-2014. ..... 72
Figura 9: Rede degree one-mode organizações por organizações nível 75. CTASP. 2006-2014. ..... 72
Figura 10: Rede organizações por ano nível 7. CTASP. 2006-2014. ..... 75
Figura 11: Rede organizações por ano nível 8. CTASP. 2006-2014. ..... 75
Figura 12: Rede organizações por ano nível 9. CTASP. 2006-2014. ..... 76
Figura 13: Rede organizações por partido da presidência da comissão. CTASP. 2006-2014. 77
Figura 14: Rede organizações por partido da presidência da comissão nível 3 . CTASP. 2006-2014. ..... 78
Figura 15: Rede organizações por partido da presidência da comissão nível 4. tasp. 2006-2014. ..... 78
Figura 16: Rede organizações por partido da presidência da comissão nível 5. CTASP. 2006-2014. ..... 79
Figura 17: Rede organizações por tema. CTASP. 2006-2014. ..... 80
Figura 18: Rede organizações por tema nível 3. CTASP. 2006-2014. ..... 81
Figura 19: Rede organizações por tema nível 8. CTASP. 2006-2014. ..... 81
Figura 20: Rede organizações por tema nível 9. CTASP. 2006-2014. ..... 82

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Grau de confiança nas instituições. 2014. brasil. ..... 26
Gráfico 2: Evolução temporal do n° de audiências e participantes. CTASP. 2006-2014 ..... 57
Gráfico 3: Evolução do n° de audiências em anos eleitorais. CTASP ..... 58
Gráfico 4: Evolução do número de participantes em anos não eleitorais. CTASP. ..... 59
Gráfico 5: Composição agregada das audiências públicas. CTASP. 2006-2014. ..... 60
Gráfico 6: Evolução temporal das categorias sociedade e estado. CTASP. 2006-2014. ..... 62
Gráfico 7: Composição da categoria sociedade civil. CTASP. 2006-2014. ..... 64
Gráfico 8: Composição da categoria organizações sindicais. CTASP. 2006-2014. ..... 65
Gráfico 9: Distribuição do número de participantes. CTASP. 2006-2014. ..... 66
Gráfico 10: Distribuição dos temas. CTASP. 2006-2014. ..... 67
Gráfico 11: Distribuição das comissões em audiências conjuntas. CTASP. 2006-2014 ..... 68
Gráfico 12: Distribuição dos temas em audiências públicas conjuntas. CTASP. 2006-2014. . 69

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Organizações com participação acima de 10 presenças. CTASP.....62
Tabela 2: Distribuição anual do partido do presidente da comissão. CTASP. 2006-2014.....76

# Introdução

Os estudos empíricos sobre grupos de interesses emergiram-se nos anos 70 e 80, principalmente nos Estados Unidos, objetivando conhecer se tais grupos influenciam o processo decisório, em que medida e como esta influência ocorre. Contudo, diante das dificuldades metodológicas na mensuração e operacionalização do conceito de influência, tais estudos foram pouco a pouco perdendo relevância. No Brasil, tais estudos iniciam a partir do trabalho de Murillo Aragão, intitulado "Grupos de Interesses no Congresso Nacional", em 1994, nos mais de 20 anos seguintes, poucos trabalhos acerca do tema surgiram na ciência política brasileira, continuando a existir um enorme hiato teórico; raros são os estudos explicativos, pois o conhecimento do campo ainda é muito limitado, ou seja, a presença de estudos descritivos é pequena, além de pouco integrados.

Este estudo, visando suprir a deficiência de estudos descritivos na área, versará sobre quem são os atores e quais temáticas se fazem predominantes nas audiências públicas promovidas pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público no período de 2006-2014.

A literatura recente tem direcionado os estudos sobre grupo de interesses para uma arena ainda mais específica quando se analisa o Poder Legislativo: as comissões. Apesar de no Brasil não desempenharem papel tão importante quanto nos Estados Unidos, tais arenas têm sido consideradas sistematicamente para estes estudos. (DINIZ; BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2014a, 2014b). O recorte por uma comissão específica ocorre principalmente pela grande quantidade de dados recolhidos, gerando a necessidade de trata-los primeiramente de forma desagregada, analisando cada arena temática de política pública e seus respectivos atores, para que em estudos posteriores, a análise comparativa das comissões possa resultar em um amplo estudo descritivo acerca da atuação dos grupos de interesses nas audiências públicas promovidas pela Câmara dos Deputados. A escolha pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público ocorre pelo significativo número de audiências promovidas, assim como pela intensa participação.

Neste intuito, por meio de um banco de dados elaborado pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG) em parceira com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através de dados oriundos dos relatórios anuais de atividades da comissão, serão apresentadas a composição dos atores que participam das audiências públicas desenvolvidas e

os temas mais proeminentes, além de mapear alguns atores centrais para temática de competência da comissão. Para isso será utilizadas técnicas de estatística descritiva e suas representações gráficas, além do método de análise de redes sociais.

Ainda não se sabe se é o Poder Executivo ou Legislativo o lócus principal de atuação dos grupos de interesses, ou ao menos quem são os principais grupos de interesses em algumas áreas de políticas públicas. A literatura nacional sobre o tema, de modo geral, têm migrado de uma perspectiva onde o lócus de poder, e, portanto, a atuação dos grupos de interesses, era o Executivo para o Legislativo. Os "anéis burocráticos", como denominou F.H. Cardoso, às relações entre a insulada burocracia pública com a alta burocracia privada e os grandes empresários nacionais e as multinacionais instaladas no Brasil, persistiram durante grande parte do Regime Militar (1964-1988), abrindo um canal de interação direto entre governo e grupos de interesses econômicos seletos. Decerto, como advoga a literatura neoinstitucionalista recente, grupos de interesses como atores racionais, atuarão onde a probabilidade de sucesso for maior, dessa forma, não faria sentido esperar a atuação de grupos de interesses no Congresso Nacional no período militar, uma vez que o Poder Legislativo encontrava-se significativamente debilitado e incapaz de resistir ao Poder Executivo, logo, grupos de interesses orientariam sua ação estratégica visando conseguir suporte e apoio neste, ao invés daquele. Contudo, as mudanças no ambiente político do país, introduzidas pela nova Constituição, debilitaram em parte a capacidade explicativa dos anéis burocráticos.

A Constituição Federal de 1988 trás alguns aspectos importantes no que diz respeito aos grupos de interesses, primeiro, o retorno à democracia significou o aumento da permeabilidade do Estado para interesses emanados da sociedade, assim como reduziu a seletividade de tais interesses, possibilitando a emergência de múltiplos atores em áreas pouco mobilizadas no período anterior; segundo, tal Constituição se orientou por princípios da democracia representativa e da participativa e deliberativa, institucionalizando novas arenas de interação sociedade e Estado, como por exemplo, conselhos de políticas públicas, audiências públicas, consultas públicas, dentre outros, além de modernizar outros instrumentos como as conferências. Terceiro, a extensão da cidadania, em especial seu aspecto político, propiciou um inclusão política não testemunhada antes na história do país, com isso, os interesses manifestos na sociedade se diversificaram e puderam pressionar a inclusão de novos temas na agenda política. Por fim, as novas alterações implementadas pela Constituição de 88 possibilitaram a retomada de importantes funções pelo Poder Legislativo,

além de torná-lo importante ator no processo decisório (DINIZ; BOSCHI, 2004; SANTOS, 2014a; MANCUSO, 2007), ainda que muitos cientistas políticos aleguem que se mantém no país uma espécie de "presidencialismo imperial" onde o Poder Legislativo é significativamente submisso ao Executivo.

Todas as teorias de comportamento legislativo pressupõem que o legislador racional busca sistematicamente assegurar sua reeleição. Desta forma, na perspectiva distributivista o legislador busca estrategicamente direcionar recursos diversos (porks[1]) para seu reduto eleitoral, assegurando assim o apoio de seu eleitorado; as comissões neste enquadramento são apenas instituições legislativas que facilitam o processo de barganha na aprovação de porks. A perspectiva informacional, quando analisada pela visão do legislador individual, pressupõe que para se reeleger ele busca reduzir seu déficit informacional de forma a maximizar os benefícios, principalmente os destinados ao seu reduto eleitoral, desta forma o legislador é uma agente que busca expertise e as comissões permitem a especialização do legislador e a maximização do seu knowledge em um tema; quando observada pela visão coletiva, pressupõe a necessidade de informações para garantir a autonomia e independência do Poder Legislativo diante dos outros poderes, em especial do Executivo, e que as decisões nesse ambiente possuam utilidade ótima, ou seja, possuam eficácia, efetividade e garanta os resultados esperados. O enquadramento por meio da teoria do cartel partidário pressupõe um legislador que delega seu poder aos lideres partidários, de forma que as decisões do partido majoritário possibilite benefícios futuros para sua reeleição, nesta perspectiva as comissões apresentam postos setoriais estratégicos para a implementação da agenda do partido majoritário.

A teoria do cartel partidário aplicada ao caso brasileiro, afirma que o Presidente no pós-88 possui diversas atribuições legislativas que permitem ao Poder Executivo o controle da agenda legislativa, além de uma alta taxa de sucesso legislativo advindo da formação de coalizões que sustentam as proposições de interesse do Executivo no Poder Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Nesta teoria, transparece um Poder Executivo forte e controlador dos demais poderes, da mesma forma, a teoria distributivista também tem se direcionado a isso (PEREIRA; MUELLER, 2000), onde principalmente por meio da discricionariedade na execução orçamentária, o Poder Executivo consegue incentivar a colaboração dos parlamentares, contudo, pesquisas recentes tem indicado a progressiva

[1] Caracteriza-se por benefícios concentrados nos redutos eleitorais importantes para garantir a reeleição do parlamentar e por seus custos difusos por todo o eleitorado. (AMES, B. 2003)

retomada da centralidade no processo decisório por parte do Poder Legislativo (SANTOS, 2014a), tendência indicada pelo constante aumento no número de organizações presentes na Câmara dos Deputados, incluso organizações do Poder Executivo Federal, e pela centralidade que assume a disputa por cargos chaves no Poder Legislativo e os dilemas da coordenação da coalizão majoritária. Por outro lado, a perspectiva informacional sustenta que o legislativo brasileiro sofre de um enorme dilema informacional, criando uma dependência informacional para com o Poder Executivo, o que gera um legislativo reativo onde tal dilema resulta em consequências negativas na utilidade ótima do Poder Legislativo como um todo. (ALMEIDA; SANTOS, 2011) Cabe salientar o recente surgimento de modelos híbridos, como identificado por Santos (2008), que mobilizam variáveis de diversos modelos na tentativa de se encontrar um enquadramento mais próximo da complexa realidade dos legislativos.

Decerto que a área de estudos legislativos brasileira fez muitos avanços, contudo, a capacidade explicativa das teorias citadas ainda não é suficiente para descartar outros modelos, convergindo, portanto, para estudos que buscam captar a complexidade envolvida no processo decisório a partir de múltiplas perspectivas. Dessa forma, a atuação estratégica de grupos de interesses pode vir a ser uma das variáveis-chave no processo de elaboração de novas teorias acerca do comportamento legislativo. Reforçando tais perspectivas, estudos recentes (SANTOS, 2014b) indicam a existência de uma influência condicionada dos industriais no processo decisório legislativo.

Outro fator importante é a perda de credibilidade pública vivenciada pelo Poder Legislativo das democracias contemporâneas. Desencadeando assim experimentos no interior deste na tentativa de se retomar a credibilidade pública. Tais experimentos ocorrem em diferentes áreas, e uma em especial interessa a este trabalho, ou seja, dentre as inovações com a instalação de Comissões de Legislação Participativa, Escolas do Legislativo, Portais eletrônicos, importa a utilização cada vez maior do instrumento das audiências públicas. Tais audiências assumem grande importância em ao menos três dimensões: a) reduzir o déficit informacional do legislador brasileiro; b) aproximar a população para a discussão de temas polêmicos no intuito de se construir algum consenso; c) gerar legitimidade adicional ao processo decisório. E ainda, um resultado não muito esperado das audiências públicas: gerar transparência no processo de defesa de interesses no interior do Parlamento.

Por fim, buscando responder as perguntas: quem são os atores que atuam nas audiências públicas promovidas pela CTASP e quais temas são predominantes, este estudo se

estrutura da seguinte forma: a revisão da literatura é feita na primeira parte, sendo que o primeiro capítulo versará sobre a teoria democrática e sua transição para o modelo brasileiro contemporâneo de democracia; o segundo capítulo foi dedicado a revisão teórica de estudos acerca do Poder Legislativo, sua condição no contexto Pós-88, as inovações introduzidas no período recente e as teorias explicativas do comportamento parlamentar. O terceiro capítulo dedica-se a uma revisão dos estudos nacionais acerca de lobby e grupos de interesses, se apegando aos conceitos e tipologias desenvolvidos, além dos resultados os principais estudos desenvolvidos nos últimos 20 anos. A segunda parte do trabalho é dedica à análise empírica do caso e seus resultados. O primeiro capítulo dedicar-se-á a metodologia, as tipologias empregadas no estudo e as técnicas utilizadas. O capítulo seguinte dispõe sobre a análise empírica do caso da CTASP, em seguida dedica-se o último capítulo a analise de redes formadas a partir das audiências públicas da comissão. Ao final, realizam-se as considerações finais e problematizam-se algumas teorias vigentes.

# PARTE I: REVISÃO TEÓRICA

## Teoria Democrática

### Elitismo democrático e democracia deliberativa

Duas concepções de democracia tem marcado o debate contemporâneo, a primeira chamada elitista, que concebe a democracia como um simples procedimento de seleção de líderes, apresentando as preferências individuais como dadas e o processo eleitoral como a agregação de preferências para fundamentar a vontade comum (SCHUMPETER, 1961; DOWNS, 1999.), outra concepção chama deliberacionista, concebe a democracia como um processo mais substancial, alegando que as preferências não são dadas, são construídas através de um processo comunicativo mais amplo que envolve outras arenas para além do Estado (HABERMAS, 1984, 1989, 1995; COHEN, 1989.).

A concepção elitista fundamenta-se no pressuposto da irracionalidade e incapacidade, melhor dizendo, ação apaixonada por parte do eleitorado, comprometendo assim a formação da "vontade comum[2]", dessa forma, para evitar que o livre governo do povo por ele mesmo resulte numa anarquia, a democracia passa a significar nessa corrente um processo de competição entre líderes capacitados e racionais, daí deriva a referência "elitismo", ou seja, apenas uma parte dos cidadãos está preparada a *viver para a política* (WEBER, 2011).

> Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não democrática, devemos limitar nossa definição, acrescentando-lhe um outro critério para identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos. (SCHUMPETER, p. 339, 1961).

Dois outros aspectos dessa concepção advêm de Max Weber, segundo o autor as "esferas de valor do mundo estão em um conflito irreconciliável" (WEBER, p.176. 1946), requisitando a necessidade de uma forma de decisão imparcial e científica, ainda que o próprio autor duvide que esta última seja capaz de resolver os conflitos de valores, alegando ao final uma impossibilidade de resolução destes. Schumpeter, traduzindo esta conclusão para a arena política, alega a incapacidade político-racional de decisão nos aspectos já expostos por

[2] Refiro-me aqui não a vontade comum que aparece no Contrato Social de Rousseau, uma vez que para o elitismo democrático tal vontade não existe, mas sim a formação de uma diretriz que oriente a ação do Estado.

Weber, afastando a esfera valorativa ainda mais da política e advogando pela inexistência de um bem comum, pela causa anteriormente elencadas. O bem-comum não existe objetivamente, o que existe é uma pluralidade de concebê-lo de acordo com o marco valorativo que cada indivíduo concebe para si (SCHUMPETER, 1961). Um segundo aspecto está relacionado à clássica divisão weberiana entre "*viver da política e viver para a política*", fundamentando o pressuposto da existência de duas categorias de cidadãos, aqueles capazes de *viver para a política*, ou seja, possuem as condições necessárias para viver exclusivamente para este fim, digam-se condições financeiras, intelectuais e morais, e que a política apresenta-se como uma causa que dá significado a sua vida, e aqueles que não as possuem, destinados a *viver da política* quando ocupantes de cargos representativos, concebendo-a como permanente fonte de renda. (WEBER, 2011).

Por fim, três elementos são centrais na perspectiva elitista de democracia e se mantiveram fortemente presentes na teoria democrática durante toda a primeira metade do século XX: I) A ideia da impossibilidade da argumentação efetiva entre diferentes culturas; II) A complexidade do Estado Moderno pressupõe a necessidade de uma administração racional para manter a eficiência, portanto, grande parte dos cidadãos seria incapaz de compreender tal complexidade, gerando argumentações inúteis e ineficiência, e; III) a ideia de que as preferências eleitorais individuais estão dadas, destarte, a deliberação não influenciaria o resultado. (AVRITZER, 2000).

Nos anos 70, contudo, a perspectiva da democracia elitista foi abalada por uma nova emergente teoria, principalmente advinda dos impactos das obras de Jürgen Habermas, incialmente *A Transformação Estrutural da Esfera Pública*, e posteriormente sua obra de maior impacto, *Teoria da Ação Comunicativa*.

Segundo Avritzer, a primeira obra aqui citada se ocupou da reintrodução do processo deliberativo-argumentativo na teoria democrática, principalmente através do conceito de esfera pública, uma arena que difere das lógicas que orientam o mercado e Estado, e que se orienta para a interação entre indivíduos, que no âmbito político resulta na construção de uma arena deliberativa voltada para o debate das ações política e da justificação moral da ação pública. (AVRITZER, 2000).

Diferente da teoria democrática elitista, a legitimação dos atos políticos não acontece através da simples agregação de preferencias individuais por meio do voto, mas por meio de "[...] procedimentos e pressupostos democráticos da formação da vontade e da opinião que,

por sua vez, funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração" (FERES, p.49, 2000).

Habermas ainda utiliza a dualidade centro e periferia para explicar o processo de decisão do sistema político, de um lado o centro com as instituições formais que compõe a estrutura político administrativa do Estado (Parlamento, Judiciário, Partidos, etc.), de outro se encontra instituições muitas vezes informais, voláteis e multifuncionais, como sindicatos, grupos de interesses, associações comunitárias, clubes recreativos, igrejas, etc. A inter-relação entre esses dois polos constrói o processo decisório legítimo, fundado na formação democrática da vontade por meio de instituições formais e racionalizadas e de instituições politicamente informais e poliédricas. O resultado de tal relação é o chamado princípio D: "Somente são válidas aquelas normas e ações com os quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional" (HABERMAS, 1995. p. 107). Duas são as características desse princípio: I) preferências não são dadas como pressupõem os elitistas, elas são mutáveis, construídas através de um processo social e comunicativo, o que implica que a argumentação seja capaz de alterá-las; II) a concepção de aferição da vontade geral não se fundamenta na soma de preferências individuais, mas sim no processo de deliberação racional de indivíduos iguais. (AVRITZER, 2000.)

O centro e periferia[3] se interligam através de fluxos comunicativos, ainda que este fluxo apresente filtros institucionais no sentido periferia-centro, dessa forma é possível que a opinião extra institucional se incorpore a instituições formais e concretize com o processo de influência do debate nas arenas representativas. A legitimidade resulta de "decisões tomadas no centro do sistema político e fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública vitalizada." (FERES, p.52, 2000).

A grande questão que Habermas busca resposta é como manter a vitalidade do fluxo comunicativo? Tal questão foi aprofundada por Cohen da seguinte forma: como fazer com que esse fluxo vitalizado se converta em influência efetiva do processo político e resultados tangíveis na vida cotidiana? Como operacionalizar a democracia deliberativa?

O debate agora transcende a questão normativa se a argumentação/deliberação constitui ou não parte fundamental da democracia e ruma para uma prática: como construir espaços que possibilite a concretização do fluxo centro-periferia? Nesse aspecto também não existe consenso, por um lado existem aqueles que advogam pela completa informalidade do

[3] No centro localizam-se as instituições políticas (partidos, parlamento, burocracia pública, eleições, entre outras). Na periferia encontra-se a esfera pública formada por grupos formais e informais (grupos de interesses, sindicatos, igrejas, movimentos sociais, dentre outros). (FERES, 2000).

fluxo comunicativo, alegando que a formalização pode retirar dele seu principal benefício, a espontaneidade (HABERMAS, 1989), e outros que advogam a necessidade da institucionalização para que este fluxo se mantenha temporalmente regular, ao invés de apenas em momentos de crise (COHEN, 1997).

Neste contexto, a América Latina se destaca pelas inovações democráticas, principalmente advindas da terceira onda de democratização, fazendo surgir novos espaços de participação, como conselhos, orçamentos participativos, planos diretores, conferências, etc. (AVRITZER, 2000; PIRES & VAZ, 2012; AVRITZER, 2012). E ainda que a simples participação não signifique a existência de deliberação, ela é fundamental neste processo.

Avritzer enfatiza a fundamental mudança na concepção da informação, questionando a capacidade de conhecer da burocracia pública mistificada pelo tipo ideal weberiano e passando para um novo paradigma, onde atores públicos e privados buscam a socialização da informação na construção de soluções racionais resultados da ação discursiva.

> Os novos arranjos deliberativos se baseiam em duas mudanças em relação a essa concepção de informação |refere-se à concepção burocrática de conhecimento|. A primeira é que o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões e que, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar, tais informações têm que ser partilhadas e discutidas, isso é os arranjos deliberativos presumem que as informações e soluções mais adequadas não são a priori detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente. (AVRITZER, p. 44, 2000).

Feres, citando Bohman, ainda elenca duas capacidades cruciais que resultam do processo deliberativo: I) a accountability, e: II) a capacidade de cooperação e comunicação (FERES, 2000). Nas palavras de Avritzer: “a publicidade emerge historicamente como o resultado do processo no qual os indivíduos demandam dos governantes justificação moral dos seus atos em público.”(AVRITZER, p.36, 2000). Isso implica pensar numa perspectiva democrática que integra o papel passivo, por meio dos processos eleitorais, e ativo, por meio de arenas deliberativas.

## O marco participativo da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã” marca o processo de mudança entre a concepção elitista de democracia para a deliberativa-participativa. O paragrafo único do art. 1° já apresenta uma diferença fundamental se comparada a Constituição Federal de 1967, expressa pela introdução da possibilidade do exercício do pode diretamente pelo povo.

> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. CF/88. ART. 1°)
>
> § 1º - Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido. (BRASIL. CF/67. ART. 1°.)

Em seu art. 14 do capítulo IV, intitulado Dos Direitos Políticos, a constituição incorpora elementos que possibilitam o exercício direto do poder pelo cidadão para além do voto. Além de fazer menção a soberania popular, que consiste na união das partes fragmentadas de soberanias individuais, uma vez que a soberania é um atributo do indivíduo que compõe uma comunidade política (*polis*), e, portanto, cidadão que como parte desta participa ativamente na sua gestão (ROUSSEAU, 2012; BONAVIDES, 2014). Este é o referencial de mudança na concepção da soberania, que na constituição anterior era orientada pela doutrina da soberania nacional, que consiste na atribuição da Nação como depositária única e exclusiva da autoridade soberana, representando à unidade de um povo em uma nação superior as vontades individuais. (BONAVIDES, 2014.).

> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
> I - plebiscito;
> II - referendo;
> III - iniciativa popular. (BRASIL, CF/88, ART. 14.)

Além dos três mecanismos citados, a Constituição e leis complementares ainda prevê a instituição de conselhos de políticas públicas, deliberativos e/ou consultivos para as áreas de cultura (art. 216), saúde (art. 77 e 78) e assistência social (Lei 8.742/93), contudo, a exigência de conselhos se tornou prática comum das políticas do governo federal.

Os três mecanismos que integram o art. 14 da CF/88 foram regulamentados pela Lei 9.709/98. Sendo o plebiscito e o referendo definidos como:

> [...] § 1° O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.
> § 2° O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. (BRASIL. Lei 9.709. 1998).

Ambos os mecanismos se espalharam pelas constituições estaduais e leis orgânicas municipais.

Plebiscito e referendo se diferenciam segundo o conteúdo e temporalidade, segundo o conteúdo, o primeiro relaciona-se a decisões de caráter excepcional da estrutura essencial do Estado, enquanto que o segundo se aplica a atos normativos específicos; no quesito

temporalidade, o plebiscito caracteriza-se como uma consulta que antecede o ato legislativo e o referendo a que sucede este. (BONAVIDES, 2014; GALANTE, 2003).

Já a iniciativa popular de lei é caracterizada da seguinte forma: "[...] Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles." (BRASIL. Lei 9.709/98)

A iniciativa popular de lei caracteriza-se pela ativação do processo autônomo de formulação de leis e desencadeia reação no Poder Legislativo, responsável por analisar as proposições. No caso brasileiro é exigido o quociente mínimo, como exposto pela lei, além da forma de lei e da tramitação na Câmara dos deputados. O projeto não pode ser recusado por vício de forma, sendo exigido que trate de somente um assunto, podendo ter como objeto toda inciativa que não confronte ou suspenda as cláusulas pétreas da constituição. (BONAVIDES, 214; GALANTE, 2003).

Os conselhos gestores de políticas públicas são inovações advindas da institucionalização dos conselhos populares que lutaram por mais participação popular na década de 80 (GOHN, 2000). São na maioria das vezes exigências legais para o repasse de fundos setoriais, ou seja, esses conselhos são temáticos (saúde, educação, cultura, etc.) e de composição paritária entre Estado e sociedade-civil. Tais conselhos são orientados por uma concepção de gestão participativa e descentralizada, apresentado um grande potencial para a transformação das políticas públicas locais e consolidando uma nova forma de relação entre Estado e sociedade no Brasil (GOHN, 2000.). O número de conselhos gestores cresceu progressivamente nos últimos anos, contudo, a efetividade de tal participação apresenta problemas em diversos aspectos, principalmente em localidades sem tradição associativa, mas não cabe aqui se aprofundar sobre a temática.

As conferências são arenas deliberativo-participativas que visam prover subsídios informacionais para a formulação das diretrizes de políticas públicas, todo cidadão pode participar, nos últimos anos criou-se a tendência de serem bianuais e divididas em etapas regionais, municipais, estaduais e nacionais. (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). As conferências eram realizadas pontualmente desde o governo de Vargas na década de 40 e a partir do primeiro Governo Lula tornaram-se práticas recorrentes, somando cerca de 80 conferências realizadas nos últimos 20 anos de um total de 115 realizadas desde a primeira em

1941. O número expressivo revela a significativa adesão dos governos e da sociedade civil desta arena. (AVRITZER, 2012.)

O orçamento participativo é uma inovação nos mecanismos de participação social puramente brasileiro e reconhecido internacionalmente. Inicialmente implementado em Porto Alegre em 1990, seu sucesso local rapidamente chamou atenção tanto de políticos como de cientistas políticos, sucedendo assim a expansão do modelo para outras cidades dentro e fora do Brasil. Caracteriza-se por ser uma arena deliberativa orientada mais pela lógica consensual do que pela lógica técnica instrumental e pelo engajamento direto da população local no processo de distribuição de recursos orçamentários. Segundo Avritzer, o orçamento participativo é:

> [...] uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do orçamento participativo é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros de assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o orçamento participativo implica na reintrodução de elementos de participação a nível local, tais como as assembleias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o orçamento participativo baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o orçamento participativo a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (Santos e Avritzer, 2002); em quarto lugar, o orçamento participativo se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população." (AVRITZER, p.3-4, 2003).

Apesar de uma arena com enorme potencial democratizante, possui alguns problemas que comprometem gravemente seu funcionamento, um deles é a dependência de uma forte tradição associativa local, resultando em insucessos em diversas tentativas de se implantar o orçamento participativo em condições adversas a original, além de depender da necessidade de apoio político, principalmente no nascimento e primeiros anos de vida, outro ponto crítico são os impactos causados pela a institucionalização formal dessas arenas. (AVRITZER, 2003).

Comissão de legislação participativa, seminários e fóruns legislativos, consultas públicas e audiências públicas apesar de incorporarem ao rol de mecanismos participativos serão tratados na sessão sobre o poder legislativo.

Segundo Avritzer, existem pelo menos três formas de participação: a) as de desenho botton-up, onde a iniciativa do processo participativo segue o fluxo de baixo para cima, como o orçamento participativo de Porto Alegre; b) as de desenho de partilha de poder, caracterizado pela participação paritária entre sociedade civil e estado, como os conselhos gestores de políticas públicas; c) as de desenho de ratificação pública, onde a sociedade civil é chamada para referendar e expor opiniões sobre uma decisão, como as audiências públicas. (AVRITZER, 2008.)

De acordo com o quadro 01, os orçamentos participativos como desenho bottom-up de participação são os mais vulneráveis em relação ao sistema político, mas também os que possuem maior potencial democratizante, sua vulnerabilidade advém principalmente da dependência de uma conjuntura política em que as demandas do associativismo local sejam absorvidas. Em segundo os conselhos gestores e o desenho de partilha apresentam um médio potencial democratizante, principalmente vinculado à necessidade de um associativismo local se utilizar destas arenas, que na maioria das vezes são instituídas por lei, caso contrário serão somente uma parte integrante formal do processo, contudo, esvaziado de poder político popular. Por fim, os planos diretores e seu desenho de ratificação pública apresenta baixo potencial democrático, principalmente por ser um processo de apenas ratificação, não causado grande alterações ao projeto inicial, neste caso as audiências públicas são realizadas ao final do processo de elaboração do plano diretor por parte do poder Executivo, entretanto seu potencial democratizante pode ser significativamente aumentado quando as audiências públicas se tornam para além de um desenho de ratificação, um mecanismo de input para o modelo. Sua baixa dependência do sistema político no caso dos Planos Diretores Municipais advém principalmente pelas audiências estarem previstas em lei, sendo obrigatórias para a conclusão do processo de elaboração destes, contudo, quando pensadas no caso utilizado por este estudo, ou seja, audiências públicas das comissões legislativas, a dependência política existe significativamente, uma vez que depende da vontade da comissão para a convocação da audiência.

**Quadro 1: Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos.**

| **Tipo de desenho** | **Orçamento Participativo** | **Conselhos Gestores** | **Planos Diretores Municipais** |
|---|---|---|---|
| | **Bottom-up** | **Partilha** | **Ratificação** |
| **Capacidade democratizante** | Alta | Média | Baixa |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Efetividade/ Dependência do Sistema político** | Alta | Média | Baixa |

**Fonte:** Avritzer, 2008.

# O Poder Legislativo

## Legislativo na Ordem Contemporânea

O Poder Legislativo no séc. XXI enfrenta diversas adversidades, todas elas contribuindo para o enfraquecimento deste poder, e como legítimo representante dos interesses populares, também da democracia. Dentre elas abordaremos a queda do partidarismo, a apatia política e a crise de representação.

Os partidos políticos desempenha a função primordial de agregação de interesses (ALMOND & POWELL. 1967), contudo, nos últimos anos eles têm perdido espaço no imaginário popular e sua capacidade aglutinativa de interesses se torna cada vez mais distante dos interesses diversos. Segundo Dalton, Mac Allister e Wattenberg:

> O partidarismo ou o sentimento de identificação partidária, proporciona um quadro de referências para a avaliação e interpretação política; o partidarismo orienta a tomada de decisões políticas e estimula o envolvimento do público com as instituições e processos da democracia representativa. (DALTON; MCALLISTER & WATTENBERG. p. 316, 2003).

O resultado desse processo e a constate contestação da capacidade representativa dos partidos, em parte pela ascensão dos valores de não adesão e pela quebra do monopólio partidário sobre a representação política. A verdade é que ocorre um processo de transição das democracias massivamente representativas para democracias hibridas com participação social. Neste novo modelo, os partidos perdem alguma centralidade dado a competição entre diferentes instituições representativas, sejam sindicatos, associações ou movimentos sociais, etc. Outro fator ainda importante é o constante processo de complexificação social progressivo advindo dos avanços da urbanização, industrialização e globalização, dificultando ainda mais o processo de aglutinação de interesses. Contudo, apesar dos partidos enfrentarem tais desafios contemporâneos, o futuro da democracia representativa está fundado na capacidade das organizações representativas, e em especial os partidos políticos, em se reinventarem e atraírem novamente o cidadão para a esfera pública.

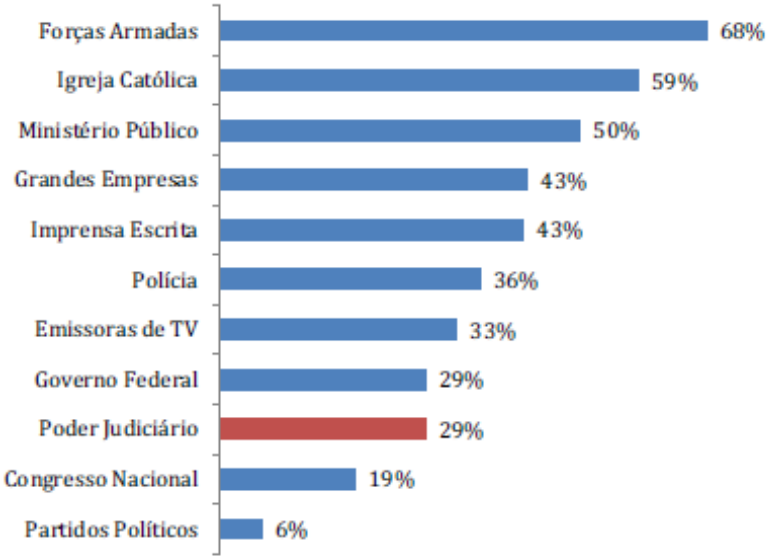
Em relação à apatia e a cultura política brasileira existe uma longa literatura nacional que descreve a permanência dos vícios políticas tradicionais (clientelismo, coronelismo,

paternalismo, etc.), dentre eles cito, Oliveira Viana, Francisco Campos, Raimundo Fáoro, José Murilo de Carvalho e outros. A longa trajetória da formação do Estado brasileiro contribui de forma decisiva para a formação de uma cultura política de submissão e apatia. Por outro lado, a crença de que apenas um Poder Executivo forte seria capaz de promover o desenvolvimento econômico do país e dá-lo a tão esperada independência econômica propiciou a formação de um executivo hipertrofiado juntamente de cíclicos períodos autoritários. Dessa forma, na tentativa de se isolar as decisões referentes ao desenvolvimento econômico do país dos vícios políticos e interesses localistas, as decisões foram delegadas a agências insuladas, reduzindo o poder do parlamento e o colocando em condição periférica em relação ao centro político de decisão. Como afirma Baqueiro:

> Como o parlamento passa a desempenhar um papel historicamente secundário na esfera das grandes decisões estatais no Brasil, decorrente dessa dinâmica (da delegação de poderes legislativos ao Executivo e suas agências), a hipertrofia do Poder Executivo passa a ser uma característica prevalecente no Brasil. (BAQUERO, p.99, 2001).

A consequência do não rompimento da cultura política herdada da era colonial, imperial e oligárquica é um claro esvaziamento do ideal democrático de governo, expresso pelos constantes aumentos da desconfiança do cidadão em relação às instituições política brasileira e pelo funcionamento de uma democracia formalista, que nas visões mais pessimistas, se concretizaria em um sistema democrático permanentemente instável (BAQUERO, 2001).

**Gráfico 1: GRAU DE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES. 2014. BRASIL.**




**Fonte:** Relatório ICJBrasil/ FGV.

Outro aspecto bastante controverso na literatura recente é a crise da representação, alguns autores alegam a não existência desta, outros sim, e ainda outros advogam a relatividade mediante o enquadramento de perspectivas. O Gráfico 01 apresenta a confiança nas instituições brasileiras. Os menores graus de confiança são atribuídos aos partidos políticos e ao Congresso Nacional, enquanto que as Forças Armadas e a Igreja Católica são reconhecidas como mais confiáveis. Então, existe ou não uma crise de representação? Na perspectiva dos dois últimos pode-se afirma que sim, uma vez que a percepção popular das duas instituições centrais para a democracia representativa são descreditadas ao máximo na pesquisa apresentada. Outro ponto crítico que nos permite vislumbrar este gráfico é que as instituições mais confiáveis são instituições tipicamente burocráticas e em grande parte não democráticas, mas hierárquicas e meritocráticas, de um lado a burocracia militar e de outro a burocracia eclesiástica. Seriam estas evidências da concretização da tão temida "gaiola de ferro" weberiana? Isto revela certo descrédito a própria democracia brasileira e representa um grande desafio para o desenvolvimento desta. E um desafio ainda maior para os partidos políticos e o Poder Legislativo brasileiro na conquista de um espaço relevante no imaginário popular, assim como é na dinâmica do processo decisório.

## Inovação no Poder Legislativo

Diante de todos os desafios já citados, o Poder Legislativo, tanto na esfera federal quanto estadual e municipal, não permaneceu imobilizado perante as mudanças introduzidas na contemporaneidade. No que tange a parte processual, as inovações vão no sentido da implementação de mecanismos de avaliação de impacto de leis buscando reduzir as externalidades negativas e aumentar sua efetividade; no que diz respeito ao aspecto de controle exercido pelo legislativo sobre o executivo, foram criados órgãos de assessoramento especializado ao Parlamento e profissionalizado os servidores do legislativo; em relação a transparência foram criadas plataformas digitais que facilitaram o acesso as informações legislativas, assim como a criação de escolas do legislativo e editora, além do aprimoramento dos tradicionais mecanismos de transparência existentes; no que tange a participação popular, foram incorporador novos mecanismos de participação popular como a comissão de legislação participativa, fóruns e seminários, consultas públicas, e-democracia, audiências públicas, entre outros.(ANASTASIA, F. INÁCIO, M. SANTOS, F. 2010; CUNHA, E. MENDONÇA, R. 2012).

A título de descrição, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, promove desde 1991 seminários, evento já tido como o maior evento institucional da ALMG. Sua função é permitir o contato institucional direto entre parlamentares e cidadãos, recolher demanda e servir de subsídio informacional sobre o tema do seminário. Desde os anos 90 os seminários vêm sendo aprimorados e atraem um número significativo de pessoas, principalmente após ter sido descentralizado e realizado em cidade no interior do estado e criado várias etapas regionais. (CUNHA, E. MENDONÇA, R. 2012). Fóruns também têm sido promovidos pela ALMG desde a década de 90, possuem os mesmos objetivos e funcionamento semelhante aos seminários legislativos, a grande diferença está nas temáticas abordadas por estes, ao invés de temas amplos que são objetos dos seminários, utiliza-se temas mais específicos. Apesar de aberto a participação popular, o debate promovido nesta arena é mais técnico e especializado, principalmente por trabalhar com problemas específicos e complexos. (CUNHA, E. MENDONÇA, R. 2012). Ainda se promovem ciclos de debates que semelhante aos já mencionados se diferenciam pela escala, ou seja, evento de menor porte e abrangência.

A comissão de legislação popular também foi uma das principais inovações desenvolvidas no bojo da implementação de mecanismos de participação popular. Sua principal característica é ser o portão de entrada de propostas advindas da sociedade civil ao processo legislativo, tendo como função a análise e adequação de tais propostas para incorporarem a agenda legislativa. (CUNHA, E. MENDONÇA, R. 2012).

Ainda foram implementadas consultas públicas online através de plataformas digitais e outras formas de e-democracia com o objetivo de identificar a opinião pública em relação à determinada lei. Além disso, também foram criados fóruns online para deliberação de temas e leis. Isto se aplica tanto a ALMG quanto à Câmara dos Deputados.

Por fim, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 58, paragrafo 2, inciso 2, prevê a possibilidade da convocação de audiências públicas por parte das comissões do Poder Legislativo.

> Artigo 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
>
> [...] § 2° às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
>
> [...] II- realizar audiências públicas com entidade da sociedade civil; (BRASIL. Constituição Federal. 1988).

O Regimento interno da Câmara, por meio dos artigos 255 e 256 regulamenta o instrumento previsto na Constituição.

> Artigo 255. Cada comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.
>
> Artigo 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da comissão expedir os convites. (BRASIL. Constituição Federal. 1988).

As audiências públicas tem se multiplicado cada vez mais, contudo, não são objeto de estudo sistemático por parte da ciência política brasileira, por isso, apesar de se multiplicarem, a sua efetividade e ocupação ainda são obscuras, além de se apresentar como uma variável incógnita no processo decisório.

As audiências públicas são espaços institucionais abertos para a participação popular que se caracterizam pelo contato direto entre partes interessadas e legislador. Orientam-se pelos princípios de transparência e participação popular e possuem como resultado a redução das incertezas no processo decisório e a legitimidade da decisão.

Cumprem destacar as duas funções centrais apresentadas pelas audiências públicas: a) a de como mecanismo de participação popular, canalizar a demanda por participação por parte do cidadão e sociedade civil ao processo legislativo; b) a sua função informacional, uma vez que o anterior processo de complexificação social gerou o aumento da assimetria informacional e da incerteza do legislador, tal mecanismo permite averiguar a disponibilidade de conhecimento por parte de outras organizações e incorporá-lo ao processo de elaboração de leis.

## O Poder Legislativo Brasileiro no Pós-88

A Constituição Federal de 1988, comumente chamada “Constituição Cidadã”, inaugurou no Brasil dois processos que ainda hoje permanecem ativos: a introdução de mecanismos de participação popular e a retomada de poderes constitucionais por parte do Poder Legislativo. Depois de um período de 21 anos de ditadura militar (1964-1985), a Assembleia Nacional Constituinte (1986/87) demonstrou ser um verdadeiro espetáculo da democracia, marco da redemocratização do país e da retomada dos direitos fundamentais, e

em especial dos direitos de livre expressão e associação, além das eleições diretas para os representantes do Poder Executivo e Legislativo em cada nível da federação.

O período do regime militar brasileiro deixou profundas marcas nas instituições e fenômenos políticos do país, dentre eles cabe enfatizar dois: a apatia política e a centralidade do Poder Executivo na ordem institucional (AMORIM NETO, 2000, 2002, 2003, 2006; S PEREIRA, C. 2000, 2002; FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. 1998, 1999). Duas são as teses bastantes advogadas nos estudos políticos contemporâneos, de um lado o Poder Executivo brasileiro se apresenta como um poder capaz de suplantar as capacidades do Poder Legislativo ao ponto de utilizar termos como presidencialismo imperial para designar as relações entre os dois poderes, ainda que existam teses menos extremistas, como os que advogam pelo cartel partidário na coordenação da coalizão presidencial, mudando a relação de abdicação de poder para delegação. De outro lado teses, que remetem aos pressupostos schumpeterianos, descrentes quanto ao poder da democracia num país com o histórico colonial e ditatorial como o Brasil, com um processo particular de construção da cidadania (CARVALHO, 2002.). E apesar de todos os prognósticos catastróficos, alguns pesquisadores perceberam indícios de mudanças, tanto culturais quanto institucionais, principalmente advindos da nova constituição.

A retomada do Poder Legislativo como importante arena no processo decisório faz parte de uma literatura minoritária, que reduzindo os efeitos do sucesso legislativo do Poder Executivo, advogam que mesmo nestas condições o Legislativo continua a evoluir para sua emancipação simbólica e empoderamento político como uma democrática arena de representação de interesses (SANTOS, 2014a; MANCUSO, 2003; DINIZ & BOSCHI, 1994).

Se comparado ao período anterior, o Poder Legislativo no Pós-88 retomou significativa centralidade no processo decisório, percebida por meios de dois indicadores: I) a relevância que assume possuir uma maioria parlamentar compondo a base da coalizão de governo, ou seja, apesar da CF/88 atribuir poderes legislativos proativos ao Presidente, quase todos eles têm se esforçado sistematicamente em manter uma base estável nas duas casas do Congresso Nacional, ignorar esta estratégia implicaria numa desgastante luta política entre os dois poderes, como ocorreu no governo Collor de Melo (1990-92); II) outro aspecto central é a constante presença de organizações governamentais e sociais no Parlamento, como afirma Santos: “A presença cada vez maior de grupos de pressão e assessores parlamentares

representando a burocracia estatal na Câmara dos Deputados sugere que esse não é um campo de atuação política irrelevante." (SANTOS, M. p.10. 2014a).

Outro aspecto importante é a relativa ascensão da importância das comissões no processo decisório, que apesar de não apresentar a mesma força que nos E.U.A., ainda assim se tornaram um importante instrumento tanto informacional (SANTOS, F; ALMEIDA, A. 2011), quanto postos estratégicos para o controle da agenda. Assim, além de se tornarem posições estratégicas para o Poder Executivo, se tornam também para os grupos de pressão canalizar suas aspirações e demandas.

> Adicionalmente, estudos recentes mostram que as comissões desempenham funções importantes no Legislativo, seja cumprindo um papel informacional (Santos e Almeida, 2011) seja como trincheira dos grupos de pressão usada para barrar proposições que contrariem seus interesses (Mancuso, 2005; Santos, 2011). Além disso, o controle dos partidos sobre as comissões (Müller, 2005) sugere que o Executivo tem de negociar com os partidos se quiser controlar o sistema de comissões no parlamento. Assim, se os partidos (inclusive os da oposição) e as comissões parlamentares são relevantes, e se os grupos de interesses forem vistos como potenciais canais de comunicação com diferentes setores da sociedade, nada mais natural que parte da energia destes grupos de interesse seja canalizada para estes espaços, em busca da defesa de suas demandas. (SANTOS, M. p.8. 2014a).

As comissões podem ser interpretadas através das três principais teorias legislativas (distributivista, informacional e cartel) da seguinte forma: para a teoria distributivista, as comissões servem para facilitar a aprovação de porks por parte dos legisladores, ou seja, através de suas atribuições, os legisladores são capazes de barganhar para canalizar recursos para o seu reduto eleitoral; para a teoria informacional as comissões são agentes de informação e expertise, segundo ela, o Plenário é incapaz de lidar com todas as informações de maneira efetiva, dessa forma as comissões cumpre a função de processar informações especializadas; para a teoria do cartel partidário, as comissões são arenas que possibilitam o controle da agenda através de seus postos chaves, dessa forma, cumpre ao partido ou coalizão majoritária controlar tais postos para conseguir implementar sua agenda. (NASCIMENTO, E. 2013.)

## Lobby e Grupos de Interesse

### Conceitos e Tipologias

As principais questões que norteiam o debate sobre grupos de interesse dizem respeito a sua compatibilidade com a democracia, ou melhor, é a ação dos grupos de interesse benéfica para a democracia? Até que ponto a interação entre grupos de interesse e legisladores pode

gerar externalidades positivas a sociedade? Onde fica o interesse público nestas circunstâncias?

O processo de articulação de interesses é um dos mais importantes num sistema político, neste momento inputs são processados e convertidos em outputs, ou seja, demandas advindas da sociedade adentram o sistema político, são processadas e respondidas. O bloqueio deste processo pode levar a rupturas violentas num sistema políticos, assim como a quebra de regimes e queda de governos a depender do contexto, como afirmam Almond e Powell:

> A articulação de interesses é particularmente importante porque marca a fronteira entre a sociedade e o sistema político. Se grupos da sociedade não encontram canais abertos através dos quais expressarem seus interesses e necessidades, essas demandas provavelmente permaneceram insatisfeitas. (ALMOND; POWELL. p. 52, 1966).

São os grupos responsáveis por fazer a ponte entre a sociedade e o sistema político, seja através de relações com partidos ou de atuação diretas nos espaços institucionais destinados a articulação de interesses.

Segundo Salisbury (1975), os grupos de interesses podem ser enquadrados de quatro formas: I) como unidades de inputs para o sistema político; II) como unidade de output do sistema político; III) como authorizative decision makers, e; IV) como organizações.

**Quadro 2: Enquadramento teórico dos grupos de interesses.**

| Tipo | Descrição |
|---|---|
| Como unidade de *inputs* | Grupos são componentes que oferecem demandas para os decisionmakers. São concebidos, junto com outros componentes, funcionalmente como unidades do sistema político capazes de gerar inputs que serão processados por este. |
| Como *outputs* | Grupos são o resultado de determinadas características socioeconômicas de um determinado país e dos seus sistemas políticos. |
| Como *authorizative decision makers* | Grupos de interesses podem nomear seus membros para fazer parte de órgãos governamentais. |
| Como organizações | Grupos são enquadrados como uma forma particular, dentre as várias organizações em geral. |

Fonte: Salibury (1975); Santos, (2014. Draft).

Os grupos concebidos como *inputs* para o sistema político são responsáveis por subsidiar o processo decisório, seja com demandas ou informações relevantes, de forma a possibilitar a ação governamental direcionada para um problema específico. Grupos concebidos como unidades de *outputs* do sistema político, quer dizer que o surgimento de grupos de interesses está relacionado à história política, social e econômica de um país, ou seja, o processo de industrialização contribuiu de forma decisiva para o surgimento da classe operária organizada, assim como o processo de urbanização contribui para a formação de associação de moradores, associações recreativas, dentre outras, e assim como o recente e contínuo processo de globalização tem marcado o surgimento de novos grupos de interesses e redes internacionais. Como *authorizative decision makers*, os grupos de interesses são chamados a ocupar importantes cargos relacionados com sua temática de atuação, seja por sua expertise ou pelo valor político estratégico que possuem, tornando-se assim verdadeiros veto players, ou seja, atores com poderes de veto, contudo, também passam a ser corresponsáveis pelas políticas sob sua jurisdição, como acontecem nas parcerias entre governo e sociedade civil. Como organizações os grupos de interesses são analisados através da lógica organizacional, ou seja, o dilema de ação coletiva, de gestão de conhecimento, como atua e relaciona com outras organizações, como se organiza internamente e como se mantêm.

Sistemas de representação de interesses são perspectivas teóricas que interpretam as relações dos grupos de interesse com o sistema político. Duas são especialmente relevantes: o pluralismo e o corporativismo. Santos (2014, Draft.) citando Dye e Zeigler (1970) afirmam que a perspectiva pluralista pode ser resumida da seguinte forma:

> O pluralismo retrata o processo político norte-americano como baseado na competição, na negociação e no compromisso mútuo entre grupos de interesses. Pluralistas modernos aceitam que a grande concentração de poder é inevitável e que o indivíduo desorganizado não é páreo para os gigantes corporativos e para a burocracia. Mas seus teóricos repousam certa esperança de que seja possível uma compensação e equilíbrio capazes de proteger o indivíduo do abuso do poder do estado. Assim, grupos são vistos como o meio pelo qual indivíduos podem ter acesso ao sistema político. Como o governo é responsável não por indivíduos, mas por grupos organizados e coalizões de grupos (partidos), o valor essencial se torna a participação e a concorrência entre múltiplos interesses. (SANTOS. p. 05, 2014, Draft.)

Nessa perspectiva os grupos de interesse são reconhecidos como organizações com faces políticas capazes de descentralizas e diluir o poder na sociedade, fazendo frente ao uso indiscriminado do poder pelo Estado e contestando sua capacidade organizacional de lidar com todas as demandas e complexidades sociais. A situação de interesses em concorrência favorece a representatividade, tornando as organizações mais responsivas perante seus

membros e impedindo a constituição de monopólio representativo como no modelo corporativista, assim como a competição deve favorecer ao equilíbrio entre partes beneficiadas.

A perspectiva corporativista pressupõe a existência de um único conflito que se difunde para outros setores: capital versus trabalho. O governo se apresenta nessas condições para facilitar a negociação entre as partes e encontrar um meio de gerar estabilidade econômica e social, como afirma Santos citando Schmmiter (1974) e Lehmbruch (1984):

> A depender do enfoque, corporativismo pode ser definido de duas formas. Segundo Schmitter (1974), o corporativismo se caracteriza principalmente pela centralização das organizações representativas de interesses. Sistemas políticos marcados pela organização em nível nacional, especializada, hierárquica e monopolizada por organizações únicas e controladas pelo Estado. Uma segunda definição, de Lehmbruch (1984) defende que o corporativismo é uma forma distinta de policymaking, denominada concertação, na qual associações de trabalhadores e empregadores interagem envolvidos nas decisões setoriais em torno das políticas públicas em nível nacional. (SANTOS. p.6, 2014, Draft).

Três são as críticas ao modelo: I) o controle pelo Estado das organizações foi instrumento recorrente das ditaduras, em especial das latino-americanas, fazendo com que o corporativismo seja um legado do autoritarismo, e, portanto, incompatível com a democracia. II) Os processos de modernização, urbanização, globalização, entre outros, mudaram as relações de conflito, sendo portanto simplista pensar na redução dos conflitos a apenas as parte do capital e trabalho. III) A organização hierárquica e única das organizações de representação de interesses possibilita o distanciamento da base, reduzindo assim a representatividade, e a legitimidade das decisões por elas ratificadas.

Resta agora responder o que são grupos de interesses? Afinal, a literatura já se digladia sobre o conceito há décadas, mas não se chegou ainda a um conceito consensual.

**Quadro 3: Conceitos de grupos de interesses.**

| Autor/Ano | Conceito |
|---|---|
| Key (1944) | "os grupos de pressão são grupos que se empenham pela adoção ou pela rejeição de políticas públicas que afetem seus interesses." |
| Truman (1951) | "qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reinvindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas." |
| Meynaud (1960) | "órgãos estranhos à máquina governamental propriamente dita que, desde o exterior, |

| | |
|---|---|
| | efetuam ações sobre as autoridades habilitadas pela Constituição – ou por qualquer outro dispositivo regulamentar- para preparar, suspender e executar decisões.” |
| Almond e Powell Jr. (1972) | “grupos de indivíduos ligados por laços particulares de preocupações ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços” |
| Wootton (1972) | “um ator particular, diferente de um partido político, que tenta influenciar um alvo público para atingir algum objetivo.” |
| Salisbury (1977) | “grupo de interesse é uma associação formalmente organizada que se dedica à realização de atividades que visam a influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades governamentais.” |
| Pasquino (1982) | “grupo de pressão pode ser visto como uma organização que procura através do uso de sanções (negativas-punições ou positivas-prêmios) ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, sejam a fim de alterar a distribuição prevalecente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-las frente às ameaças de intervenção – de outros grupos ou do próprio poder político.” |
| Outwhite e Bottomore (1996) | “organizações particulares que buscam reunir os valores e preferências que seus membros têm em comum e, articulando-os, tentam influenciar tanto a opinião pública quanto os planos governamentais.” |
| Thomas (2004) | “grupos de pressão são grupos organizados em torna de uma issue visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental.” |

**Fonte:** MANCUSO (2007), complementado por SANTOS (2014, Draft).

Como apresentado, definições é o que não falta. Existe um grande problema pelo uso indiscriminado das terminologias grupos de pressão e grupos de interesses, este é o primeiro problema, às vezes são utilizadas como sinônimos, às vezes como atributo que diferencia grupos políticos de grupos em geral. Contudo, todas as definições convergem num ponto: grupos de interesses ou de pressão são organizações coletivas, organizadas ou não, que visam influenciar, mas não gerir diretamente, as decisões governamentais e a opinião pública. Convém também expor que o processo de pressão política exercidos por estes grupos é

designado lobby, ou seja, a defesa de interesses perante o poder público (MANCUSO. GOZETTO, 2011).

Assim como existem diversos conceitos, o mesmo acontece com as tipologias. Apresento aqui três categorias de tipologias e seus respectivos exemplos: I) as tipologias orientadas pela especialização da organização, ou seja, pelo conteúdo do interesse. Segundo Salibury é recorrente na literatura americana e britânica da utilização destes tipos que dividem as organizações baseado em setores socioeconômicos, empregando categorias como setor econômico (agricultura, indústria, serviços), profissional (trabalhadores e empregadores), dentre outros. II) tipologias orientadas pela forma de organização, ou seja, se a organização é centralizada e unitária ou descentralizada e federada, única e hierárquica como no corporativismo ou atomizadas como no pluralismo. Outra tipologia clássica desta categoria é a elaborada por Olson em seu clássico livro *A lógica da ação coletiva*, onde divide os grupos em pequenos, intermediários e grandes, de acordo com o tamanho da estrutura organizacional do grupo. III) tipologias orientadas pela relação com o sistema político, esta é representada pela clássica tipologia estrutural funcionalista elaborada por Almond e Powell Jr. Nesta tipologia quatro são os tipos de grupos: anômicos, não associativos, associativos e institucionais. O quadro 04 apresenta as características de cada um destes grupos.

**Quadro 4: Tipologia Estrutural-Funcionalista de grupos.**

| Tipo | Descrição |
|---|---|
| Grupos Anômico | Grupos espontâneos, que se formam repentinamente por reações individuais a uma determinada questão. Reagem a fortes desapontamentos ou situações de injustiça cercada por um forte componente emocional. (Exemplos: manifestações e protestos). |
| Grupo Não associativo | Raramente bem organizados e não são formalmente constituídos. Com atividades pontuais e esporádicas. Diferem dos grupos anômicos porque seus componentes têm interesses, e às vezes identidade comum. (Exemplo: grupos étnicos, religiosos, etc.). |
| Grupo Institucional | Formalmente constituído e seus membros têm outros funções sociais e políticas. Grupos como a igreja ou grupos corporativos. Em especial grupos ligados a um setor do próprio poder público e que em face a isto têm forte acesso e poder de influência. (Exemplo: partidos políticos, burocratas, juízes, militares, etc.). |
| Grupo Associativo | Formados especialmente para representar os |

| | |
|---|---|
| | interesses de seus membros. (Exemplo: uma entidade representativa dos trabalhadores ou dos empresários, como os sindicatos, centrais sindicais, associações de advogados, médicos, entre outros.). |

**Fonte:** Elaborado por Santos (2014, Draft.) a partir de Almond e Powell Jr. (1966).

## O lobby no Brasil: uma revisão da literatura nacional

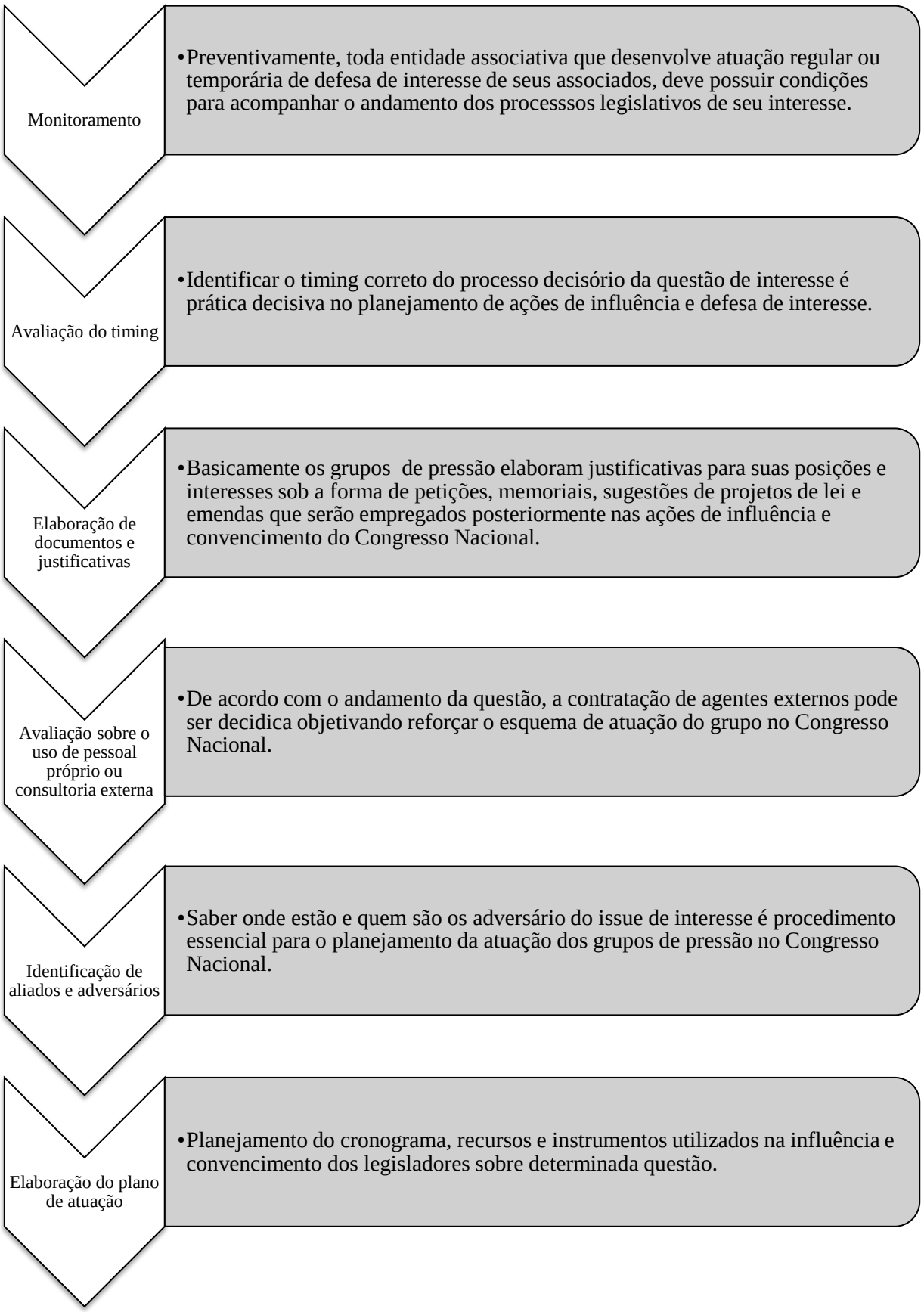
Poucos são os trabalhos sobre o lobby no Brasil, a ciência política brasileira têm ignorado a existência e relevância destes grupos, principalmente por importar e adaptar as grandes teses sobre o comportamento legislativo originárias dos Estados Unidos. Outro fator responsável é a grande dificuldade que implica trabalhar com grupos de pressão, muitos deles indispostos a serem objeto de estudo sistemático ou permitir ao pesquisador acesso aos seus dados. Os trabalhos empíricos sobre lobby no Brasil se iniciam com a obra *Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*, um trabalho de cunho descritivo e orientado para a área de Direito, datando do início da década de 90. Seguem-se a ele os trabalhos de Eli Diniz e Renato Boschi sobre o desenvolvimento da atuação política dos empresários também na mesma década. Na primeira década do novo século, os trabalhos de Wagner Mancuso e Manoel Santos voltam a trabalhar a ação política dos industriais, focando na atuação da Confederação Nacional da Indústria. Por fim, no período recente, duas são as referências nacionais importantes: os trabalhos sobre a hibridização do sistema de representação de interesses no Brasil, desenvolvidos por Manoel Santos, e alguns estudos de caso a respeito do lobby nas agências reguladoras, desenvolvidos por Marcelo Baird.

Visando responder: como atuam os grupos de pressão sobre o processo legislativo? Aragão recorre ao método de análise de conteúdo de meios de comunicação e documentos da Assembleia Nacional Constituinte, além de dados da Primeira-Secretaria da mesma Assembleia do período 1986/87 e de estudos de casos do processo de tramitação de leis relevantes da década de 80.

Em relação aos procedimentos internos, Aragão encontra etapas padrões de funcionamento interno dos grupos de pressão, como descreve a figura 01. Primeiro os grupos monitoram a agenda do Poder Legislativo, identificando os projetos de lei em tramitação relacionados aos seus interesses. Segundo, analisa os projetos de lei fazendo as devidas projeções de tempo de tramitação e trajetória que vai percorrer até se tornar norma jurídica. Terceiro, analisa-se o projeto de lei de forma a elaborar um posicionamento da organização a

respeito do tema, buscando a partir daí elaborar documentos, pareceres e dentro outros para fundamentar tal posicionamento. Quarto, avalia-se se o grupo utilizará o pessoal próprio ou uma consultoria externa nas atividades de influência, fatores como expertise, capacidade financeira, disponibilidade de tempo e localização, uma vez que nem todas as organizações possuem filiais em Brasília, são levados em conta. Quinto, identificar aliados ou adversários, está análise estratégica subsidiará o plano de ação, indicando o público-alvo da influência, o público indeciso e o público que são alinhados as ideias do grupo. Sexto, elabora-se o plano de ação levando em conta o trajeto do projeto de lei, o tempo que levará até o momento final de decisão, o tempo ideal de intervenção por parte do grupo, os instrumentos disponíveis para a influência.

**Figura 1: Etapas dos procedimentos internos dos grupos de pressão.**




**Fonte:** Elaborado a partir de Aragão (1994).

Em relação aos instrumentos de influência, o autor lista os 11 mais comuns, como apresenta o quadro 05. I) o envio de correspondência e documentos aos parlamentares e demais interessados, atividade mais corriqueira dentre as citadas, seu custo é relativamente baixo se comparado ao das outras, e foi facilitado ainda mais pela internet e possibilidade de enviar e-mails e documentos digitalizados. II) visitas e contatos pessoais, sendo considerado o mecanismo mais eficaz de lobby, pois garante que a mensagem do grupo chegue ao seu destinatário, juntamente de todas as explicações necessárias para eventuais dúvidas. III) Realizações de eventos institucionais e/ou sociais para possibilitar a aproximação do legislador, e fazer com que ele conheça as atividades e posicionamentos do grupo. IV) participação de debates e audiências públicas, ou seja, o uso de arenas deliberativas institucionais para a apresentação dos argumentos em relação a uma proposta de lei, mecanismo que permite a transparência da defesa de interesses e também o diálogo entre diferentes grupos de interesses. V) realizações de viagens para estudos, geralmente para o exterior buscando exemplos in loco de legislações de outros países, assim como pareceres de pesquisadores influentes. VI) o uso de assessoria de imprensa visando causar impactos nos meios de comunicação e difundir a mensagem para outras arenas, assim como conquistar o apoio por parte da imprensa para a causa defendida. VII) uso de propaganda visando chamar a atenção da opinião pública para determinado projeto de lei, assim como cativá-los da importância de se aprovar ou recusar a leis no termo dos argumentos apresentando pelo grupo. VIII) a edição de publicações visando demonstrar o profissionalismo e legitimidade da organização, assim como os principais pontos de seu interesse. IX) obtenção de apoio junto ao eleitorado, buscando assim pressionar o legislador para seguir o interesse do grupo. X) organização de coalizão de interesse, buscando mais grupos aliados para pressionar o legislador. XI) organização de manifestações públicas, demonstrando assim que os interesses do grupo goza de apoio popular.

**Quadro 5: Procedimentos externos dos grupos de interesses.**

| N° | Procedimentos Externos |
|---|---|
| I | Envio de correspondências e documentos a parlamentares e demais interessados |
| II | Visitas e contatos pessoais |
| III | Realização de eventos institucionais e/ou sociais |
| IV | Participação em debates e audiências públicas |
| V | Realização de viagens para estudos (Estudo de campo) |
| VI | Uso de assessoria de imprensa |
| VII | Uso de propaganda |
| VIII | Edição de publicações |
| IX | Obtenção de apoio junto ao eleitorado |

| | |
|---|---|
| X | Organização de coalizão de interesses |
| XI | Organização de manifestações públicas |

**Fonte:** Aragão (1994).

Aragão ainda busca defender a legalidade do lobby através de dispositivos constitucionais, como apresentado pelo quadro 05. Segundo ele, o art. 5°, em seus incisos XVII e XVIII, assegura a criação autônoma de organizações coletivas, exceto as vedadas por lei, além de garantir sua autonomia perante o Estado, vetando a interferência estatal em organizações coletivas. O inciso XXI assegura a legitimidade da representação por parte das organizações coletivas, ainda que requisite a autorização dos associados. Os incisos XXXIII e XXXIV asseguram o acesso por parte das organizações coletivas às informações públicas e o direito de petição e apresentação de denúncias. Por fim, o art. 58 em seu parágrafo 2° e incisos 2° e 4° asseguram a convocação de audiências públicas por parte do Poder Legislativo para debater com a sociedade civil, assim como o recebimento de petições, reclamações, dentre outras por parte das comissões do legislativo. Dessa forma, não existem impedimentos legais para a atuação dos grupos de interesse, desde que nos limites da legalidade. O autor ainda relembra a ausência de legislação específica sobre lobby no Brasil, diferente dos Estados Unidos, onde o *Lobby Act* foi promulgado em 1946 e apresentam algumas exigências ausentes na legislação brasileira.

**Quadro 6: Dispositivos Constitucionais que embasam a atuação de grupos.**

| Dispositivo Constitucional | Descrição |
|---|---|
| Art. 5°, inciso XVII | É plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; |
| Art. 5°, inciso XVIII | A criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; |
| Art. 5°, inciso XXI | As entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; |
| Art. 5°, inciso XXXIII | Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; |
| Art. 5°, inciso XXXIV | São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de |

| | |
|---|---|
| | petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal; |
| Art. 58, parágrafo 2°, inciso 2° | [Cabe às comissões em matéria de sua competência] realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; |
| Art. 58, parágrafo 2°, inciso IV | [Cabe às comissões em matéria de sua competência] receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; |

**Fonte:** Constituição Federal de 1988.

Ao final, o autor apresenta o resultado dos estudos de casos sobre as leis apresentadas no quadro 07. O resultado é a inegável participação sistemática de mais de 50 organizações apenas nesses dez projetos de lei que tramitaram durante as décadas de 80 e 90, ou seja, os grupos de interesses estão presentes ainda anteriormente ao próprio processo de redemocratização. O processo constituinte foi outra demonstração da intensa atuação dos grupos de interesse, sendo registrado pela Mesa Diretor da Assembleia, ainda que não existisse a obrigatoriedade do registro, cerca de 380 grupos, dentre eles ao menos 20% mantiveram a atuação permanente durante todo o processo constituinte. Cabe agora apresentar as tendências futuras acerca do lobby no Brasil identificadas por Aragão: a)espera-se uma crescente participação e intensificação dos conflitos, advindos do retorno à democracia e da progressiva recuperação da relevância no processo decisório por parte do Poder Legislativo; b) a institucionalização dos interesses, ou seja, o desenvolvimento e consolidação de organizações especializadas na representação de interesses; c) uma abordagem estratégica por parte dos grupos, isto é, a sofisticação das ações e instrumentos de influência dos grupos de interesse; d) a internacionalização do debate, assim, torna-se relevante pensar também a incorporação de grupos de interesses internacionais no processo decisório; e) a necessidade da regulamentação do lobby para assegurar sua devida legalidade e compatibilidade com a democracia.

**Quadro 7: Leis analisadas no período 1980-1991.**

| |
|---|
| Revenda de veículos automotores (1980) |
| Aumento da contribuição previdenciária e taxas sobre supérfluos (1981) |
| Reserva de mercado na informática (1984) |
| Estatuto da Microempresa (1984) |
| Proibição de demissão imotivada do trabalhador (1983/85) |

| |
|---|
| Estatização dos Bancos Sulbrasileiro e Habitasul (1986) |
| Código de Defesa do Consumidor (1990) |
| Regulamentação do ICMS (1990) |
| Revisão da Política de Informática (1991) |
| Incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus (1991) |

**Fonte:** Aragão (1994).

Diniz e Boschi analisando a trajetória histórica do empresariado brasileiro encontram duas características centrais: I) Comumente a sociologia tem atribuído ao empresariado brasileiro à condição de burguesia fraca, ou seja, sua constituição enquanto ator coletivo não implicou na construção de um plano econômico de longo prazo e pela liderança do processo de desenvolvimento, contudo, os autores afirmam que em vários aspectos o empresariado conseguiu contornar os dilemas de ação coletiva, seja assegurando a não filiação sindical compulsória na construção do sistema corporativo brasileiro, contornando o principal problema de ação coletiva, ou seja, o efeito carona; seja na constituição de organizações extracorporativas, contornando assim as limitações impostas pela organização corporativa. Por um lado o Estado alavancou o processo de desenvolvimento econômico, o que não quer dizer que o empresariado não tivesse estado presente. Apesar de ter se constituído historicamente como dependente do Estado, o empresariado teve participação efetiva no processo de desenvolvimento, conquistando espaço de contato direto com a burocracia governamental, como ocorre com o insulamento burocrático no Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1961) e pela modelo dos anéis burocrático no Regime Militar (1964-1985), sendo pragmático ao ponto de sustentar diferentes regimes, não se caracterizando como um setor classicamente liberal, ficando a democracia submetida à necessidade do desenvolvimento, além de não estruturarem um vínculo partidário, apoiaram diferentes partidos segundo o contexto, como o foi com o apoio à estabilização econômica no governo FHC e a política econômica no governo Lula. II) A estrutura corporativa em alguns aspectos representou grande empecilho para a organização do empresariado, principalmente pela segmentação setorial e dispersão territorial, gerando um corporativismo setorial fragmentário sem uma cúpula unitária, ou seja, a inexistência de um nível que congregue e articule os interesses de todo setor empreendedor (agropecuária, serviços, comércio, finanças e indústria). As organizações extracorporativas permitiram a constituição de associações de organização diferente dos sindicatos, superando os dilemas impostos pela hierarquização, base territorial e representatividade regional do sistema corporativo, contribuindo para o fortalecimento da unidade do empresariado. Percebe-se dessa forma que a partir da intensificação da industrialização, a diversificação da indústria alcança um nível que o sistema

corporativo foi incapaz de lidar, acelerando o processo de criação de novas associações extracorporativas, características do processo de industrialização avançada, enquanto que os sindicatos o foram das fases iniciais desta. A maleabilidade do sistema corporativo brasileiro permitiu sua sobrevivência no processo de diversificação industrial, enquanto que sua capacidade de inovação representou a sua retomada de centralidade no processo de representação de interesses nos anos recentes, principalmente por meio da incorporação das organizações extracorporativas. O que persiste desde o inicio da constituição como ator coletivo por parte do empresariado brasileiro é a representação dual, ou seja, por meio de organizações corporativas e extracorporativas, tal fenômeno permitiu a emergência de um sistema híbrido de representação de interesses, fundindo organizações corporativas com organizações tipicamente do sistema pluralista. (BOSCHI, R; DINIZ, E. 2004).

Impactos significativos na estrutura de representação do empresariado ocorreram com o processo de liberalização econômica. De uma economia fechada gravitando ao entorno do Estado para uma economia aberta de mercado, o sistema corporativo perdeu espaço para a representação extracorporativa, além de ter de conviver com um cenário competitivo e conectado ao mercado mundial. Neste processo de adaptação do sistema corporativo ao novo contexto, emerge a CNI (Confederação Nacional da Indústria) capitaneando a unificação da agenda do empresariado brasileiro para a redução do Custo Brasil[4], para isso esta passou por uma reestruturação que implicou na criação do COAL (Conselho de Assuntos Legislativos) e pela entrada de diversas associações nos conselhos temáticos desta, além da ascensão de uma nova elite industrial, bastante diferente da dos anos 80. Através de um survey aplicado 327 organizações do empresariado, dos quais 23% responderam, foi possível identificar: I) uma certa divisão do trabalho entre associações e sindicatos, atuando as primeiras predominantemente nas áreas de estatística, documentação e comércio exterior, e os segundo nas áreas jurídicas, legislação trabalhista e negociação; II) a atuação sistemática de pelo menos 60% delas no Congresso Nacional e cerca da metade nas Assembleias Legislativas.

Por fim, o processo de liberalização econômica dos anos 90 provocou a desestruturação da ordem corporativa, principalmente com o desmonte dos conselhos bipartites e tripartites presentes no âmbito do Poder Executivo, além de reduzir a interferência do Estado na economia como dita os preceitos neoliberais, sendo, portanto, reduzida a efetividade da representação de interesses por parte do sistema corporativo, além de que o Poder Executivo deixa de ser o indutor do processo de industrialização, zelando

[4] Fatores que prejudicam a produtividade da indústria nacional, reduzindo assim sua capacidade de concorrência com as indústrias estrangeiras.

majoritariamente pela estabilização econômica. Dessa forma, o governo deixa de ser igualmente acessível aos empresários, permitindo inconscientemente que aqueles que possuem contato com a alta burocracia governamental consiga benefícios para seu setor produtivo. Nestas condições dois são os processos percebidos: a) a já descrita modernização de algumas organizações corporativas; b) a atuação sistemática do empresariado no Poder Legislativo na tentativa de conquistar benefícios mais amplos para a classe empregadora no Brasil, mensurada através do aumento significativo da representação direta por parte de empresários, ou seja, a eleição de parlamentares advindos das fileiras do empresariado e pelo aumento do número de entidades empresariais credenciadas no Congresso Nacional, passando de 4 no biênio 1981/82 para 26 em 1991/92. (BOSCHI, R; DINIZ, E. 2004).

Mancuso por sua vez, em sua tese intitulada *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*, tornada livro em 2007, busca calcular a taxa de sucesso legislativo da indústria. Para isso utiliza-se de um desenho de pesquisa composto por análise documental, survey e técnicas de estatística descritiva, abarcando o período de 1996-2003. Desta forma, utiliza-se da chamada agenda legislativa da indústria, documento publicado anualmente pela Confederação Nacional da Indústria contendo todos os projetos de leis de interesse desta. O autor elabora uma tipologia que permite vislumbrar o sucesso legislativo e suas características a partir do conceito de sucesso que "consiste na convergência entre o teor de uma decisão e a posição da indústria sobre o texto final do projeto submetido àquela decisão" (MANCUSO. p.104, 2007) e insucesso que "consiste na divergência entre o teor da decisão e a posição da indústria" (MANCUSO. p.104, 2007) e da mudança ou permanência do status quo. Este trabalho, como enfatiza o autor, não permite atribuir o sucesso/ insucesso legislativo a influência da indústria, apenas os identifica, uma vez que o processo de mensuração de influência é complexo e depende de dois fatores: a) de se conseguir isolar os impactos, e; b) ter bons indicadores para se mensurar influência, ou seja, o processo de operacionalização desta variável é bastante delicado, e inferir sobre os resultados sem uma metodologia avançada incorrerá em falácias. (MANSUCO. 2007).

Por que os industriais brasileiros se uniram e montaram um aparato efetivo de representação, contrariando a clássica tese da inconsistência política do empresariado brasileiro? Dois são os fatores explicativos para isto: a) as reformas liberalizantes dos anos 90, que expos a indústria nacional a um nível de concorrência significativamente alto no mercado interno; b) a existência de uma organização de cúpula, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), disposta a empreender a unificação da agenda política do empresariado nacional,

juntamente da concordância e apoio de grande parte do setor industrial para isso. Nestas condições assume centralidade para a indústria nacional a redução do chamado Custo Brasil, ou seja, de fatores que prejudicam a produtividade da indústria nacional, reduzindo assim sua capacidade de concorrência com as indústrias estrangeiras. Segundo o autor, engana-se que a redução do Custo Brasil era motivada apenas pela concorrência no mercado interno, junto do processo de integração do Brasil na economia mundial, o setor industrial brasileiro também ambicionava se expandir e conquistar novos mercados. (MANCUSO. 2007).

Segundo o autor, o recente processo de redemocratização tornou o Congresso Nacional uma arena atrativa para diversos interesses organizados, assim como de central relevância no processo decisório, principalmente se comparado ao período anterior. Cumpre ainda destacar que a ação dos grupos de interesses, e em especial a dos industriais, pode se degenerar em corrupção, contudo, a parte legal da representação de interesses ainda é um terreno desconhecido para a ciência política brasileira. Outro fator importante é pensar que o empresariado não atua somente no processo legislativo, costuma atuar antes dele, com ações propositivas, e posterior a ele com ações contestatórias. Mancuso também identificou padrões de funcionamento semelhantes aos identificados por Aragão: 1) a CNI monitora o processo legislativo; 2) Analisa as proposições consideradas de interesse da indústria; 3) se posiciona a respeito da proposição; 4) orienta as diversas organizações parceiras, e; 5) exerce a pressão política. A pressão política ocorre tanto nas comissões quanto no plenário, contudo, como grande parte do trabalho legislativo é realizada no âmbito das comissões de ambas as casas, elas se tornam o ambiente onde as pressões políticas ocorrem majoritariamente. Dois outros aspectos importantes identificados pelo autor são a centralidade que assume o contato direito com o relator dos projetos de interesse da indústria e o contato com os líderes do governo e partidários quando as proposições vão para o plenário.

Resultados esclarecedores de seu questionário aplicado às organizações industriais que elaboram a agenda legislativa da indústria indicam que cerca de 90% dessas organizações entraram em contato com membro de comissões; 87 % fizeram contato com o relator de projetos relevantes para a indústria, e cerca de 80% participaram de audiências públicas convocadas por comissões, o que indica a centralidade dos trabalhos de pressão política nas comissões legislativas como principal arena de lobby.

Os resultados encontrados pelo autor indicam que cerca de 30% (66) das proposições presentes na agenda legislativa da indústria 1996-2003 foram transformadas em lei, apresentando uma taxa média de 66% de sucesso quando analisadas todas as proposições

(rejeitadas, arquivadas, prejudicadas e transformadas em lei), cerca de 60% do sucesso legislativo da indústria está relacionado a impedir a mudança do status quo. Outro fator importante encontrado foi à convergência entre a agenda da indústria e a do Poder Executivo aumentava significativamente a possibilidade de sucesso, de forma que cerca de 70% do sucesso legislativo da indústria estava relacionado ao sucesso legislativo do Poder Executivo. (MANCUSO, 2007).

Buscando responder em que medida o sucesso legislativo da indústria é resultado da pressão política exercida por esta, Santos utiliza um desenho de pesquisa quantitativo focando no período de 1996-2010, sendo sucesso legislativo (Sl) da indústria variável dependente e lobby corporativo (Lc), lobby pluralista (Lp), outros grupos (Og), regime de tramitação (Rt), status quo (Sq) e iniciativa (I) variáveis independentes do modelo de regressão logística binária apresentado.

$$Sl = B_1\,(Lc) + B_2(Lp) + B_3(Og) + B_4(Rt) + B_5(Sq) + B_6(I) + e$$

Os resultados indicam que o lobby apresenta relevância, ou seja, é fator que impacta no processo decisório, contudo é condicionado por outros fatores. Quanto maior a intensidade do lobby corporativo, maior a chance de sucesso legislativo; quanto maior tempo os grupos possuem para agir sobre uma proposição, maior são as probabilidades do lobby surtir efeitos desejados; a probabilidade de sucesso legislativo, em especial no caso da indústria, é mais efetivo em manter o status quo; o lobby da indústria é pouco efetivo quando divergente dos interesses do Poder Executivo. Por fim, dois fatores têm assumido centralidade na efetividade do lobby: a) a intensidade do lobby corporativo, e; b) o regime de tramitação, ou seja, o tempo disponível para os grupos agirem sobre as propostas. (SANTOS. 2014b).

Baird, aventurando-se por terrenos igualmente obscuros na ciência política brasileira, buscando mensurar o impacto da atuação dos grupos de interesse nas agências reguladoras, focaliza seu trabalho na análise de sugestões apresentadas em audiências públicas da Agência Nacional de Aviação Civil no período de 2007-2012. Segundo ele, a ciência política tem negligenciado a ação dos grupos de interesses, relegando sua relevância apenas a períodos eleitorais, contudo, tais grupos desenvolvem um aparato organizacional de permanente pressão política, para além de financiamento de campanhas, atuando também em audiências públicas e outras arenas institucionais. (BAIRD. 2014).

Foram analisadas 518 sugestões apresentadas em audiências públicas que se concretizariam em 48 regulações por parte da agência. As sugestões foram dividas por teor e

origem, pelo primeiro elas foram classificadas em sugestões de teor técnico, legal, econômico ou que demanda mais ou menos regulação; pelo segundo, as sugestões originam-se de instituições públicas, indivíduos, companhias, associações empresariais, sindicatos de trabalhadores e organizações da sociedade civil.

Os resultados encontrados a partir da aplicação de técnicas de estatística descritiva indicam que as associações empresariais são as que mais participam, ocupando cerca de 50% das audiências públicas, enquanto que a sociedade civil é a que menos participa, ocupando apenas 8,1% destas. Além disso, as sugestões das associações empresariais correspondem a 70% do número de palavras dentre todas as sugestões, sendo predominante também em todos os tipos de sugestões (legais, econômicas, técnicas e de regulação). No quesito incorporação das sugestões, as instituições estatais lideram com 53%, seguidas pelas associações empresariais, 49% e a sociedade civil permanece com os menores resultados, apresentando apenas 23% de incorporação das sugestões ao projeto de regulação final.

Ainda utiliza-se de uma regressão logística binária para calcular a probabilidade de incorporação das demandas, sendo a variável dependente incorporação (I), e variáveis independentes a origem | associações empresariais (Ae), instituições públicas (Ip) e indivíduos (In)|, teor | legal (L), econômico (E), técnico (T) e regulatório (R)|, além do número de sugestões (S) e palavras (P):

$$I = B_1(Ae) + B_2(Ip) + B_3(In) + B_4(L) + B_5(E) + B_6(T) + B_7(R) + B_8(\log S) + B_9(\log P) + e$$

Grande parte dos coeficientes não apresentou significância estatística, exceto pelas instituições públicas que assumem centralidade na incorporação de sugestões ao projeto final de regulação e pelos argumentos de teor técnicos, igualmente significativo e com resultado esperado indicando maior probabilidade de incorporação de sugestões ao projeto. Por fim, não há evidências suficientes para afirma a teoria da captura, ou seja, da determinação da regulação elaborada por estas agências por parte de organizações privadas. As agências reguladoras, em especial a ANAC, atribuem significativa importância à participação social no processo de regulação, expressa pelo número de contribuições incorporadas aos textos de regulação. Além disso, as instituições públicas demonstraram ser um ator importante nesse processo. (BAIRD. 2014).

Baird, buscando novamente responder a questão sobre os impactos da atuação de grupos de interesse sobre as agências regulatórias, empreende um estudo de caso do processo de regulação de alimentos por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA),

utilizando um desenho de pesquisa misto, por um lado de técnicas quantitativas, analisando estatisticamente os resultados da consulta pública n°51, por outro de qualitativas, realizando análise de conteúdo de documentos oficiais e 24 entrevistas com atores estratégicos da indústria, governo e sociedade civil.

Os resultados da consulta pública n°51 indicam uma participação balanceada das partes envolvidas (setor regulado, governo e sociedade civil), e a presença significativa de argumentos técnicos, principalmente por parte do setor regulado.

O processo de regulação se arrastou por cinco anos, primeiro a consulta pública realizada pela ANVISA definiu os termos da regulação, sendo bastante rígida para o setor empresarial, que recorreu ao Ministério da Saúde, buscando a suspensão do ato, contudo, não houve sucesso, o ministério se recusou a intervir, dessa forma o setor empresarial voltou-se para o Congresso Nacional buscando apoio para impedir a aprovação da resolução. O legislativo convocou uma audiência pública sobre o tema, contudo, não houve alterações significativas da regulação proposta pela Agência. Já sem recurso, o setor empresarial buscou refúgio na Advocacia Geral da União, que elaborou parecer recomendando a flexibilização da proposta, acatado com muito desgaste pela ANVISA, sendo publicada a resolução após cinco anos de negociação. Contudo, insatisfeito, o setor empresarial recorreu novamente a AGU, desta vez montando uma coalizão de interesses envolvendo para além dos setores de publicidade e alimentos, como o de turismo e restaurantes, pressionado para a elaboração de nova recomendação à ANVISA. A pressão política sobre a AGU resultou numa recomendação para a suspensão da resolução, não acatada pela agência. Por fim, o judiciário foi envolvido como última instância para suspender a regulação. Ao término deste estudo, 11 processos corriam na justiça, sendo 10 resolvidos em primeira instância, de forma a favorecer o empresariado em 7 decisões contra 3 da ANVISA.

O setor empresário em peso fizeram sugestões pela mudança da direção da agência no período eleitoral subsequente, sendo acatada pela Presidência da República, que nomeou nova direção mais alinhada com os interesses empresariais. A nova direção imediatamente empreende uma reforma administrativa e retira das prioridades a regulação de alimentos. Desta forma, a ANVISA foi fragilizada por dois fatores, pelo Poder Judiciário e pelo próprio Poder Executivo, mais receptivos as demandas em período eleitoral. A figura 02 descreve a evolução do processo já descrito. O achado mais relevante da pesquisa empreendida por Baird indica um fluxo de pressão política que ultrapassa a arena regulatória para outros poderes,

demonstrando assim a presença de um lobby em visão panorâmica atravessando todos os três poderes.

**Figura 2: Etapas dos procedimentos internos dos grupos de pressão.**

**Fonte:** BAIRD (2014).

Santos visando suprir a ausência de estudos descritivos sobre grupos de interesse no legislativo brasileiro, objetiva responder que grupos atuam no legislativo, além de testar duas hipóteses: a) a retomada de centralidade no processo decisório por parte do Poder Legislativo, e; b) a emergência de um sistema de representação de interesse híbrido no Brasil Pós-88. Para isso realiza uma análise quantitativa dos dados sobre cadastro de organizações na Primeira Secretaria da Câmara no período de 1988 a 2012.

Os resultados apontam o aumento significativo do número de organizações cadastradas, saltado de 47 no biênio 1987/88 para 179 no biênio 2011/12. As tendências apresentam duas inflexões esperadas, a primeira no período 1986/87 e a segunda em 1993, respectivamente o período da Assembleia Nacional Constituinte e Revisão Constitucional. No primeiro evento, a redução do número de organizações cadastradas ocorre, pois o cadastramento para a ANC é realizado pela secretaria da própria assembleia e não da Câmara; o segundo ocorre um aumento acima da média por ser o ano de revisão constitucional, tendo todas as organizações interessadas que cadastrar na Primeira Secretaria da Câmara.

As projeções por tendências lineares indicam o aumento de representação por parte das organizações da sociedade e Estado. Sendo que o acréscimo de dois anos na tendência implica o aumento de 2,13 instituições estatais cadastradas e 3,65 de organizações da sociedade civil. Segundo o autor, dois são os fatores geradores do aumento da representação estatal: a fragmentação do Executivo e a especialização cada vez maior da burocracia. Também é importante enfatizar o crescimento superior da presença de organizações da sociedade civil (associações livres) em relação às do aparato corporativo (sindicais). (SANTOS, 2014a).

Em relação à tese da desconstrução da ordem corporativa, os resultados não são suficientes para confirmar a hipótese, apesar de apontar na direção da confirmação, indicando que a acrescentar um biênio nas projeções da série história implicaria no aumento de 1,78 de associações livres e 1,48 de organizações sindicais. Cabe pensar nessas condições o futuro surgimento de um sistema de representação híbrido, onde organizações livres e sindicais competem por influência sobre o processo decisório ou gravitam umas em torno das outras.

Outro resultado relevante encontrado é a baixa presença e evolução do número de movimentos sociais cadastrados. Neste caso três hipóteses são especuladas: a) a não existência de benefícios no cadastramento para organizações de interesse difuso; b) a não atuação sistemática e permanente no Congresso Nacional, seja por falta de recursos e outros; c) uma estratégia diferenciada visando mobilizações coletivas em prol da atuação sistemática. (SANTOS, 2014a).

Percebe-se também o crescimento significativo da presença de representação por parte das instituições públicas, principalmente as do Poder Executivo. Tal achado contribui fortemente para a confirmação da hipótese de retomada de centralidade por parte do Poder Legislativo, indicando a necessidade de monitoramento constante por parte dos outros poderes. Por fim, no que diz respeito à regulação do lobby, houve tentativas por parte do

Poder Legislativo, entretanto, todas elas fracassaram, e não houve iniciativa por parte do Poder Executivo, o que indica que o tema não é prioridade de sua agenda. (SANTOS, 2014a).

# PARTE II: ANÁLISE EMPÍRICA

## Metodologia

O presente trabalho consiste num estudo de caso das audiências públicas promovidas pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados, buscando responder quais organizações atuam nesta arena e quais temas ganham predominância. Os dados se originam dos Relatórios Anuais de Atividade da Comissão, todos utilizados aqui se encontram disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados. São 227 audiências públicas promovidas no período de 2006-2014, totalizando 1294 observações e cerca de 580 diferentes organizações participantes. Tais dados provêm de uma pesquisa intitulada "Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional", realizada pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

As comissões, como já referido anteriormente, são a principal arena de atuação dos grupos de interesses (DINIZ; BOSCHI, 2004; MANSUCO, 2007; SANTOS, 2014a, 2014b). Grande parte das atividades de influência ocorre nas comissões, e as audiências públicas convocadas por elas são elencadas como uma dos principais instrumentos para a representação de interesses.

Diante da significativa quantidade de observações para um estudo de caso, foram realizadas categorizações, tanto no quesito do tipo de organização participante, quanto em relação à temática. O quadro 08 dispõe as descrições utilizadas para orientar o procedimento de categorização das organizações presentes neste estudo.

**Quadro 8: Tipologia das organizações.**

| Tipo de Organização | Descrição |
|---|---|
| Poder Executivo | Nesta categoria foram agrupadas todas as organizações de administração direta e indireta pelo Poder Executivo dos três níveis da federação. |

| | |
|---|---|
| Poder Legislativo | Semelhante a anterior, válido para todos os níveis da federação, foram aqui agrupados organizações do Poder Legislativo como, por exemplo: Frentes Parlamentares. A presença de deputados não é contabilizada no banco. |
| Poder Judiciário | As organizações do Poder Judiciário Federal e Estadual foram aqui agrupadas. Igualmente o Ministério Público, que apesar de sua autonomia resguardada, está aqui incluso pela função jurídica que desempenha. |
| Sociedade Civil | As organizações da sociedade civil seguem fielmente o conceito predominante na ciência politica que as distingue tanto da lógica estatal como da mercantil (AVRITZER, 2012), dessa forma as organizações da sociedade civil não incluem organizações de cunho econômico ou estatal, como por exemplo, as organizações sindicais, organizações de regulação profissional ou conselhos de política pública. Assume relevância aqui o caráter espontâneo e autônomo de surgimento destas organizações. |
| Organizações Sindicais | A categoria organizações sindicais é composta por sindicatos, federações, confederações e centrais, tanto dos trabalhadores, como empresariais. Totalmente oposta à categoria anterior, as organizações sindicais surgem por indução da legislação, apesar de resguardarem significativa autonomia no Pós-88. |
| Organizações Paraestatais | Tal categoria é composta por organizações que partilham poder com o Estado. |

| | |
|---|---|
| | Encontram-se aqui: conselhos reguladores de classe, conselhos e conferências de políticas públicas. Justificam-se semelhante as organizações sindicais, ou seja, são geradas a partir da legislação ou são fortemente controladas pelo Estado. |
| Outros | Categoria residual. |

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Duas categorias ainda serão subdivididas: sociedade civil e organizações sindicais. Na primeira, cinco são as subcategorias: a) associações profissionais, composta por associações de caráter profissional, não apresentado explicitamente nenhum recorte de classe; b) associações da classe empregadora, organizações setoriais que congregam indústrias e empresas; c) associações da classe empregada, organizações que congregam trabalhadores de algum setor produtivo; d) associações de caráter comunitário, recreativo ou filantrópico, organizações que não focam inicialmente em representar interesses, são voltadas primordialmente às atividades de solidariedade social, é composta por cooperativas, grupos indígenas, fóruns e dentre outras; e) a categoria residual, designada outros. Duas são as subcategorias que compõem as organizações sindicais, refletindo a estruturação do próprio sistema corporativo brasileiro, ou seja, os sindicatos, federações, confederações e centrais dos empregados e as dos empregadores.

O processo de categorização dos temas das audiências públicas segue a classificação de competências oficial manifesto pela subseção III, intitulada “Das Matérias ou Atividade de Competência das Comissões”, por meio art. 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

> Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:
>
> [...]
>
> XVIII – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:
>
> a) Matéria trabalhista urbana e rural; direito do trabalho e processual do trabalho e direito acidentário;
> b) Contrato individual e convenções coletivas de trabalho;
> c) Assuntos pertinentes à organização, fiscalização, tutela, segurança e medicina do trabalho;
> d) Trabalho do menor de idade, mulher e estrangeiro;
> e) Política salarial;
> f) Política de emprego, política de aprendizagem e treinamento profissional;

g) Dissídios individual e coletivo; conflitos coletivos de trabalho; direito de greve; negociações coletivas;
h) Justiça do Trabalho; Ministério Público do Trabalho;
i) Sindicalismo e organização sindical; sistema de representação classista; política e liberdade sindical;
j) Relação jurídica do trabalho no plano internacional; organizações internacionais; convenções;
k) Relações entre o capital e trabalho;
l) Regulamentação do exercício das profissões; autarquias profissionais;
m) Organização político-administrativa da União e reforma administrativa;
n) Matéria referente ao direito administrativo em geral;
o) Matérias relativas ao serviço público da administração federal direta e indireta, inclusive fundacional;
p) Regime jurídico dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos;
q) Regime jurídico-administrativo dos bens públicos;
r) Prestação de serviços públicos em geral e seu regime jurídico.
[...] (BRASIL, Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 2015).

Diante disso, foram criadas as categorias temáticas expressas no quadro 09.

**Quadro 9: Tipologia das temáticas.**

| Temas | Descrição |
|---|---|
| Matéria trabalhista | Diz respeito aos conflitos capital e trabalho, as alterações nos direitos trabalhistas e previdenciários. |
| Medicina do trabalho | Designam-se temas relacionados à segurança e condições de trabalho, além de trabalho escravo. |
| Regulação do trabalho do menor de idade, mulher e estrangeiro | Congrega temas relacionados às questões de gênero, trabalho infantil, trabalho juvenil, igualdade racial e inclusão produtiva de pessoas com deficiência. |
| Política salarial, de emprego, de aprendizagem e treinamento profissional | Designam-se temas relacionados às campanhas salariais, evasão de profissionais brasileiros ou invasão de estrangeiros, programas de inclusão produtiva e formação juvenil. |
| Justiça do trabalho | Dispõem sobre a organização da Justiça do Trabalho e Ministério Público do Trabalho. |
| Organização sindical | Congrega temas relacionados a alterações no sistema corporativo de representação de |

| | |
|---|---|
| | interesses; imposto sindical; desmembramento de representação. |
| Regulamentação de profissão | Diz respeito à regulamentação de novas profissões, assim como alterações nos regimentos de profissões já consolidadas e normativas que dispõem sobre as competências e organização dos órgãos de regulação profissional. |
| Organização político-administrativa da União | Designam-se temas relacionados à reestruturação e alterações na estrutura administrativa do Poder Executivo Federal. |
| Direito administrativo e regime jurídico dos servidores públicos da União | Compõem-se de temas relacionados à estruturação de carreiras de profissões típicas de Estado no âmbito da União. |
| Economia, política industrial e desemprego | Congregam-se temas relacionados às crises setoriais, demissões em massa e estabilidade econômica nacional e regional. |
| Convenções internacionais | Relaciona-se aos temas inclusos nas convenções internacionais, principalmente as promovidas pela Organização Internacional do Trabalho. |
| Outros | Categoria Residual. |

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Por fim, este estudo utiliza-se de técnicas de estatística descritiva, e dado o teor quantitativo e descritivo desenvolvido por ele, as representações gráficas serão bastante utilizadas. Utilizar-se-á ainda do método de análise de redes sociais e as técnicas empregadas serão descritas em seção exclusiva.

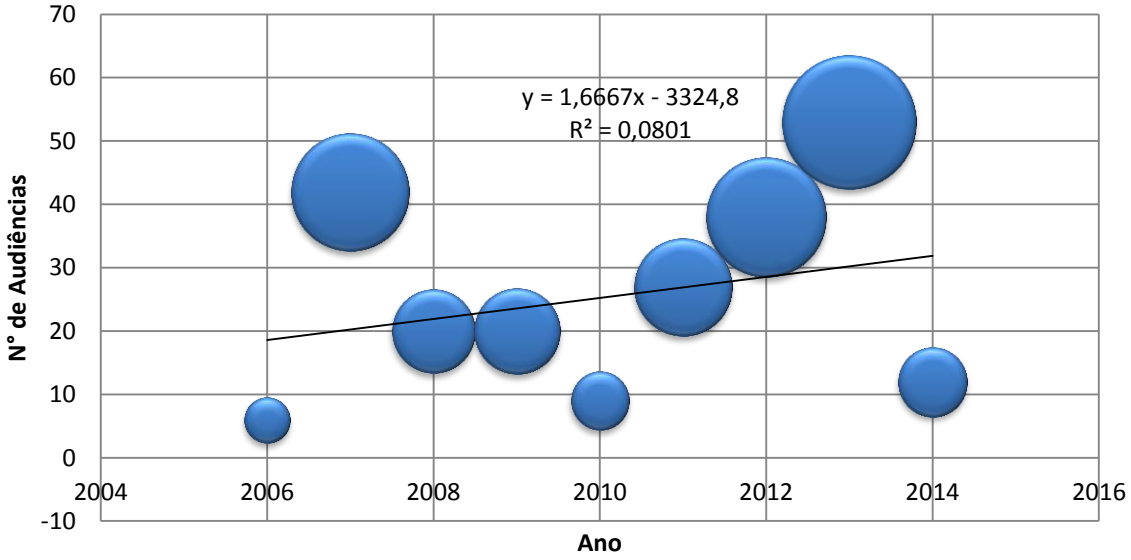
## Análise empírica: o caso da CTASP

### Audiências públicas

A análise quantitativa das audiências públicas retrata um fenômeno relativamente claro, ao menos para a comissão em questão. Tal fenômeno caracteriza-se pelo aumento tanto

do número de audiências promovidas por ano, quanto em relação ao número de participantes também por ano. O gráfico 2 ilustra este fenômeno, demonstrando uma tendência de crescimento. Entretanto, esta apresenta um $R^2$ não robusto suficiente, recorre-se dessa forma a soma dos desvios da média anual de audiências pública para o total do período. Somado todos os desvios o resultado é 0, ou seja, a partir dos desvios da média não é possível inferir o crescimento do número de audiências promovidos por ano, contudo, os dados escondem outliers. Onde está o erro? Anos de eleições nacionais resultam numa considerável redução das atividades legislativas em geral, e em particular do número de audiências convocadas.

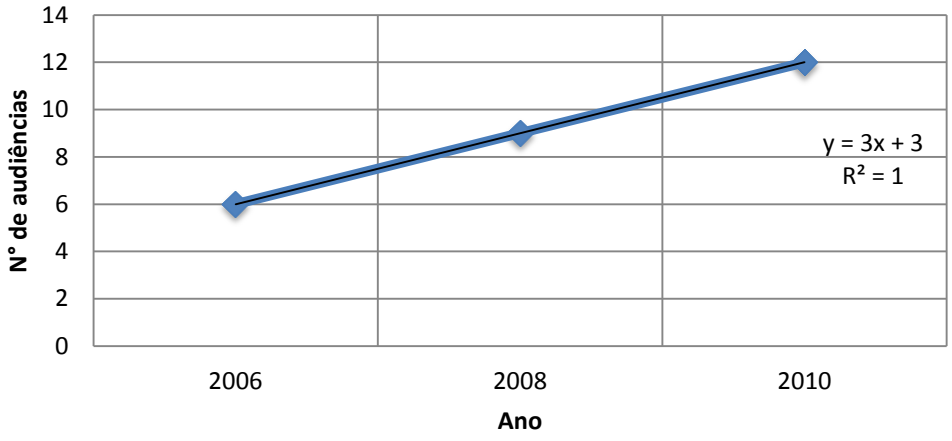
**Gráfico 2: Evolução temporal do n° de audiências e participantes. CTASP. 2006-2014**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

Analisando somente os anos de eleições nacionais, percebe-se a partir do gráfico 3, uma surpreendente tendência de aumento com um $R^2$ suficientemente robusto.

**Gráfico 3: Evolução do n° de audiências em anos eleitorais. CTASP**

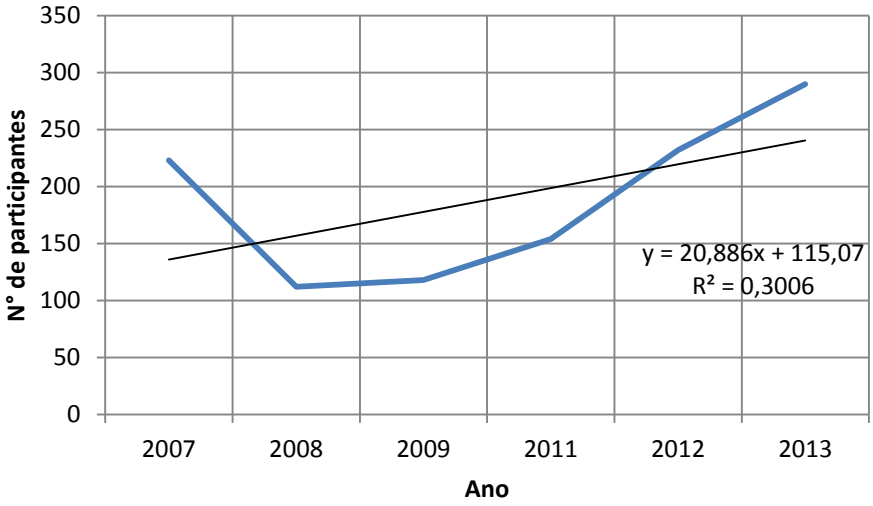



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

A soma dos desvios da média, excluindo os anos eleitorais (outliers), apresenta o valor de 47,33, suficiente para reforçar o aumento das audiências em anos que não apresentam eleições nacionais.

No que tange ao número de participantes, é esperado, dado a redução do número de audiências, a semelhante redução no número de participantes, como pode ser vislumbrado no gráfico 2. Retirados os anos de eleições nacionais, resulta-se o gráfico 4, onde expõe-se uma visível tendência de crescimento com um $R^2$ razoavelmente robusto. A soma dos desvios das médias anuais em relação à média geral do período reforça a tendência de crescimento, apresentando valor de 0,35, que se enquadrados no intervalo mínimo (5,3) e máximo (6,1) do período ainda é considerável, apesar de apresentar um crescimento mais tênue que no caso do número de audiências.

**Gráfico 4: Evolução do número de participantes em anos não eleitorais. CTASP.**

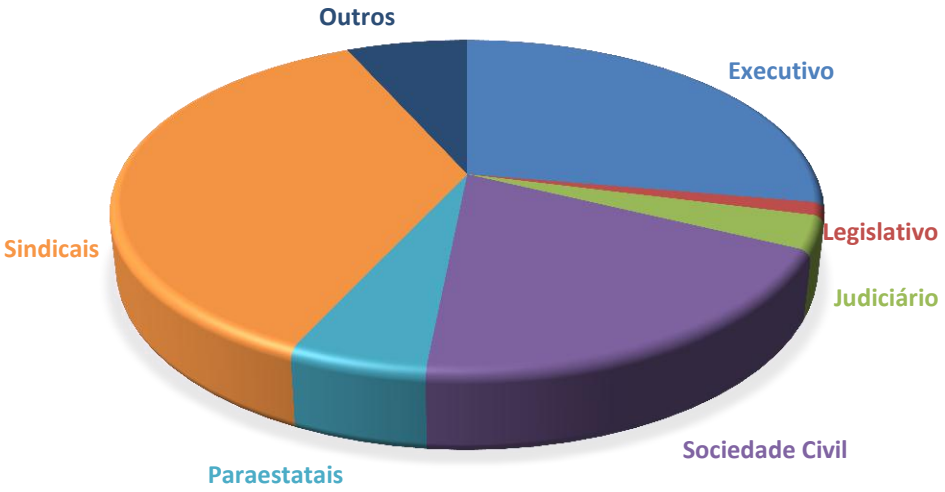



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

O que se pode concluir a respeito dos dados apresentados? Por um lado temos deputados ofertando mais audiências públicas, por outro um público cada vez mais presente. Isso permite concluir, com razoável grau de segurança, que o instrumento de audiências públicas apresenta utilidade considerável para ambas as partes envolvidas, seja como apresenta a literatura acerca do legislativo informacional, melhorando o acesso e a qualidade de informações cedidas ao legislador para reduzir suas incertezas, seja como defende a literatura participativa, empoderando o cidadão de meios para exercer seu civismo e accountability, além de legitimar o processo decisório, ou como quer a literatura acerca de grupos de interesses, propiciando arenas institucionalizadas transparentes e accontable para a defesa legítima de interesses. Cabe agora analisar quem participa dessas audiências.

## Participantes

**Gráfico 5: Composição agregada das audiências públicas. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

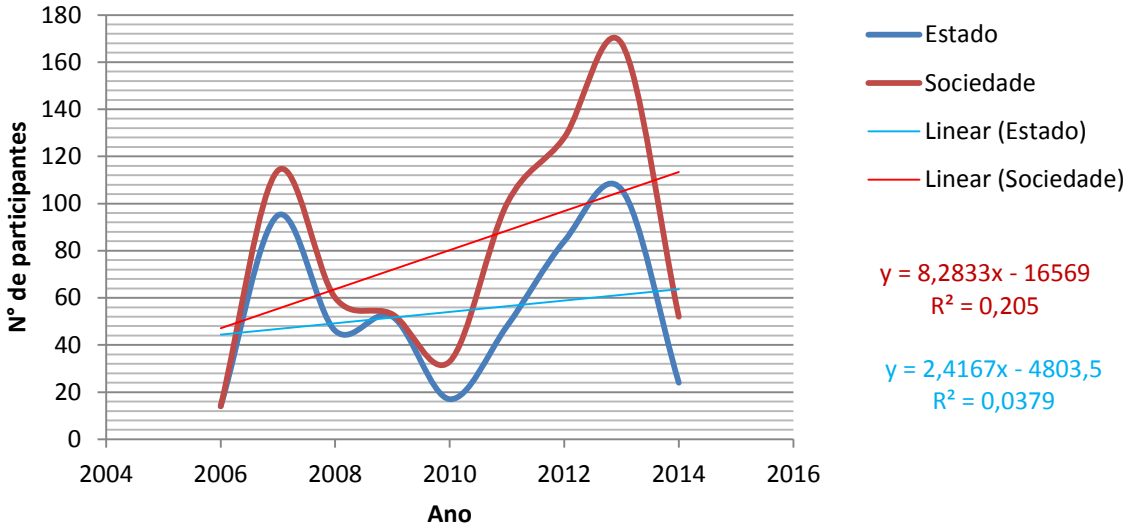
De acordo com o gráfico 5, os três maiores tipos de atores que atuam nas audiências públicas promovidas pela CTASP são: organizações do sistema corporativo, designadas sindicais, com 36%; organizações do Poder Executivo, 28%, e; organizações da sociedade civil, 19%. O mais importante aspecto demonstrado por este gráfico indica a pluralidade quantitativa em relação aos tipos de atores presentes, de forma a impedir a dominância por algum tipo de organização sobre a arena. Outro aspecto importante diz respeito à participação das organizações da sociedade civil, que no caso da CTASP, apresentaram considerável presença no instrumento participativo de audiências públicas, dessa forma é possível concluir a partir de uma perspectiva qualitativa agregada que como instrumento de participação, as audiências públicas promovidas pela comissão têm alcançado seus objetivos. A utilização dos dados agregados foi escolhida por não apresentar significativas diferenças com a evolução anual da presença dos tipos de organizações.

O gráfico 6 reforça o argumento anterior acerca da participação da sociedade. A categoria sociedade designa a soma do número de participantes da categoria sindical com a sociedade civil; a categoria Estado designa a soma das dos participantes das categorias Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Paraestatais. O objetivo aqui é destacar a evolução da participação de duas categorias agregadas com diferentes estruturas, de um lado a sociedade civil com sua característica de autonomia e espontaneidade de surgimento com os

sindicatos, que apesar de não autônomos ou espontâneos no surgimento, no pós-88 mantêm sua autonomia de atuação. De outro lado temos organizações típicas de Estado, juntamente com as organizações paraestatais, onde que ainda que os atores sociais protagonizem os processos, o Estado ainda mantém considerável controle.

O gráfico 6 apresenta indicativos importantes, primeiro uma tendência razoavelmente robusta de crescimento da participação das organizações sociais; segundo, uma estagnação da presença das organizações do Estado. Por que tal resultado é esperado? As organizações de Estado são limitadas pelo aparato administrativo, ou seja, como organizações burocráticas orientadas pela eficiência tendem a não se sobreporem e especializarem-se em temáticas, no entanto, organizações sociais, em especial as da sociedade civil, possuem livre autonomia para a formação, se fragmentando das mais diversas maneiras, seja por temáticas, seja por região, por segmento profissional, etc. O resultado em longo prazo será o aumento do hiato entre o número de organizações de origem estatal em relação às sociais. Isso seria bom ou ruim para a qualidade da informação e participação? De um lado, as organizações estatais tende a manifestar-se como um bloco mais homogêneo que a sociedade, logo sua dominância na arena implicaria na redução da capacidade representativa e deliberativa das audiências públicas; por outro lado, organizações sociais, ainda que consigam significativa dominância, tenderão a se manifestar de forma fragmentada, pois este é o resultado de uma forma pluralista de organização social. Logo, de acordo com as teorias deliberativas e pluralistas, seria mais adequado para uma democracia esperar uma dominância pelas organizações sociais que pelas estatais, pois se tem um espaço deliberativo enriquecido pela participação representativa e plural e esta própria pluralidade asseguraria formas alternativas de informação, e restringiria a disponibilização seletiva, parcial ou enviesada por grupos de interesses, o que pode ser prejudicial para uma democracia.

**Gráfico 6: Evolução temporal das categorias sociedade e estado. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

A tabela 1 informa as principais organizações que participam das audiências públicas com um filtro de no mínimo 10 participações. Percebe-se que a soma da presença de tais organizações equivalem a cerca de 30% de todo o banco de dados utilizado. Dentre elas, 8 são do Poder Executivo, uma do Poder Judiciário, uma organização da sociedade civil de caráter de representação profissional, e, 7 organizações do sistema corporativo, sendo 6 representativas do segmento empregado e uma do empregador. Esta tabela reforça o argumento de que a atuação das organizações da sociedade civil é fragmentada, poucas, no caso apenas uma, realiza a participação frequente nas audiências públicas.

**Tabela 1: Organizações com participação acima de 10 presenças. CTASP.**

| **Organizações** | **N° de participações** |
|---|---|
| Ministério do Trabalho e Emprego | 76 |
| Central Única dos Trabalhadores | 32 |
| Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | 29 |
| Casa Civil | 25 |
| Confederação Nacional da Indústria | 25 |
| Ministério Público do Trabalho | 23 |
| Força Sindical | 20 |
| Ministério da Fazenda | 20 |

| | |
|---|---|
| Ministério da Justiça | 19 |
| União Geral dos Trabalhadores | 18 |
| Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho | 17 |
| Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil | 17 |
| Nova Central Sindical dos Trabalhadores | 16 |
| Ministério da Educação | 15 |
| Ministério da Saúde | 15 |
| Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho | 15 |
| Ministério da Previdência Social | 11 |
| **Total Geral** | **391** |

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

O gráfico 7 demonstra a grande pluralidade no interior da categoria sociedade civil. Grande parte desta categoria é representada pelas associações da classe empregadora, com 45%, seguida pelas associações de caráter comunitário, recreativo e filantrópico, com 20%. A associação que mais se destaca na categoria de classe empregada é a Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), com 18 participações, contudo, demonstra ser um claro outlier, uma vez que a média do grupo é cerca de 1,5 participações por associação. Na categoria comunitária, recreativa e filantrópica, destaca-se a atuação da União Nacional dos Estudantes, com cinco participações, enquanto que a média do grupo gira em torno de 1,25. Na categoria da classe empregadora, a União Nacional das Entidades de Autogestão em Saúde (UNIDAS), com 3 participações, e média de grupo 1,2. Na categoria profissional destaca-se a atuação da Associação Médica Brasileira, com 7 participações, enquanto que o grupo apresenta média de 1,36. Por fim, na categoria outros, a Fundação Jorge Duprat de Segurança e Medicina do Trabalho aparece com 5 presenças, e média de grupo 1,20. Os dados apresentados reforçam o argumento de que as organizações da sociedade civil, apesar de ocuparem consideravelmente as audiências públicas, não o fazem sistematicamente, participam de forma esporádica, diferentemente da próxima categoria agregada que será analisada, as organizações do sistema corporativo.

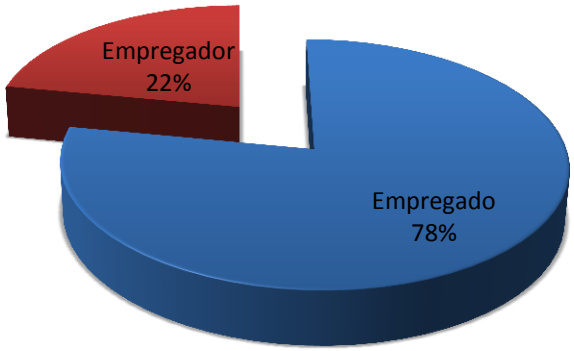
**Gráfico 7: Composição da Categoria Sociedade Civil. CTASP. 2006-2014.**

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

Os sindicatos, federações, confederações dos empregados, e principalmente, centrais sindicais, compõe a maior parte da categoria organizações sindicais, cerca de 80%, enquanto que as da classe empregadora, cerca de 20%, como apresenta o gráfico 8. No interior de cada uma dessas categorias, destaca-se a atuação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) para o setor empregado, com 32 participações, enquanto que a média do grupo gira em torno de 2,10 participações por organização, contudo, a média relativamente baixa é reflexo de que maior parte da atuação é empreendida pelas centrais, que apresentam média de 17 participações por cada uma delas. No lado dos empregadores, a atuação mais sistemática é desenvolvida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), com 27 participações, e média de grupo 2,33. Como se sabe, o setor empregador não possui uma organização de cúpula acima da categoria confederação, dessa forma uma parte significativa da atuação do setor empregador é fragmentária, apesar da CNI apresentar esforço surpreendente para arcar com os custos da ação coletiva do setor industrial (MANCUSO, 2007). Uma questão que fica em aberta é a seguinte: como a CNI consegue cerca de 75% de sucesso no que tange as matérias trabalhista, ou seja, matérias sob jurisdição da CTASP, com um partição menor do setor empregador, e da própria CNI se comparado a CUT? Além disso, cerca de 10% deste sucesso da CNI em matérias trabalhistas resultam em mudanças no status quo. Somada as participações das centrais sindicais elas superariam em muito a participação da CNI e do próprio setor

empregador, e ainda assim a CNI consegue considerável sucesso. Uma hipótese é que o principal fator que deve impactar consideravelmente sobre a ação das centrais sindicais é a divisão considerável entre elas. Outro fator importante a analisar seria não apenas o número de participações, mas a efetividade desta, assim como pensar em outras arenas e instrumentos de pressão política, onde a distribuição aqui exposta não se mantenha.

**Gráfico 8: Composição da categoria organizações sindicais. CTASP. 2006-2014.**

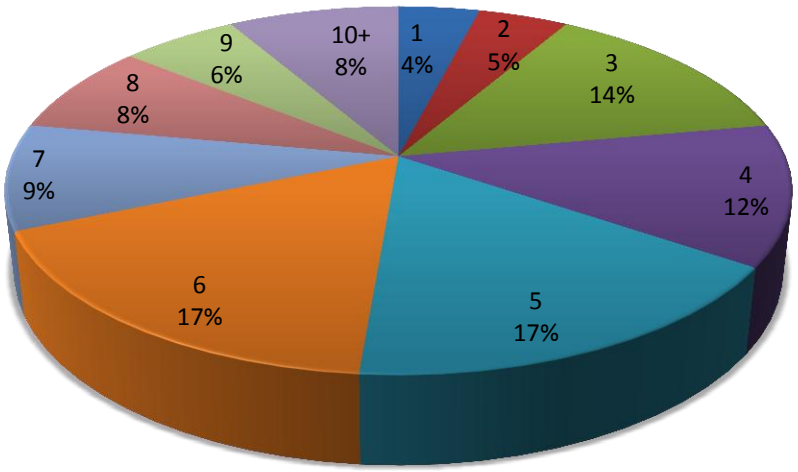



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

Importa saber ainda qual é o número de participantes comumente convidados para as audiências. O gráfico 9 indica que grande parte das audiências contam com um número de convidados entre 3 e 6, tais categorias somada totalizam 60% das audiências. Em que medida tal dado impacta na análise? Enfatizando que o uso de informação enviesada ou disponibilização parcial por parte dos grupos de interesses pode ser contrabalanceado pela pluralidade da arena onde atuam, o número de participantes convocados para uma audiência impacta de forma ou a facilitar essa pluralidade ou a dificultá-la, dessa forma, as audiências que contam com apenas 1 ou 2 convidados terão menos probabilidade de refletir a pluralidade social, enquanto que as que superam este número possuirão maior probabilidade. Contudo, existe um trade-off entre número de participantes, tempo de participação e qualidade da deliberação, logo um grande número de participantes, apesar de ser bem-vindo, pode gerar uma redução da qualidade da deliberação, seja pela disposição de pouco tempo de participação, seja pela demasiada fragmentação das opiniões. Diante destas condições, a convocação de audiências com o número entre 3 e 6 participantes surge como uma forma de

contrabalancear o trade-off citado, manifestando alguma pluralidade, e ainda aumentado a probabilidade da participação e fala se comparados as reuniões que possuem muitos convidados. É importante ainda lembrar que audiências públicas, como mecanismo participativo, permite a participação de indivíduos não convidados pela comissão que não são computados pela análise.

**Gráfico 9: Distribuição do número de participantes. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

## Temas

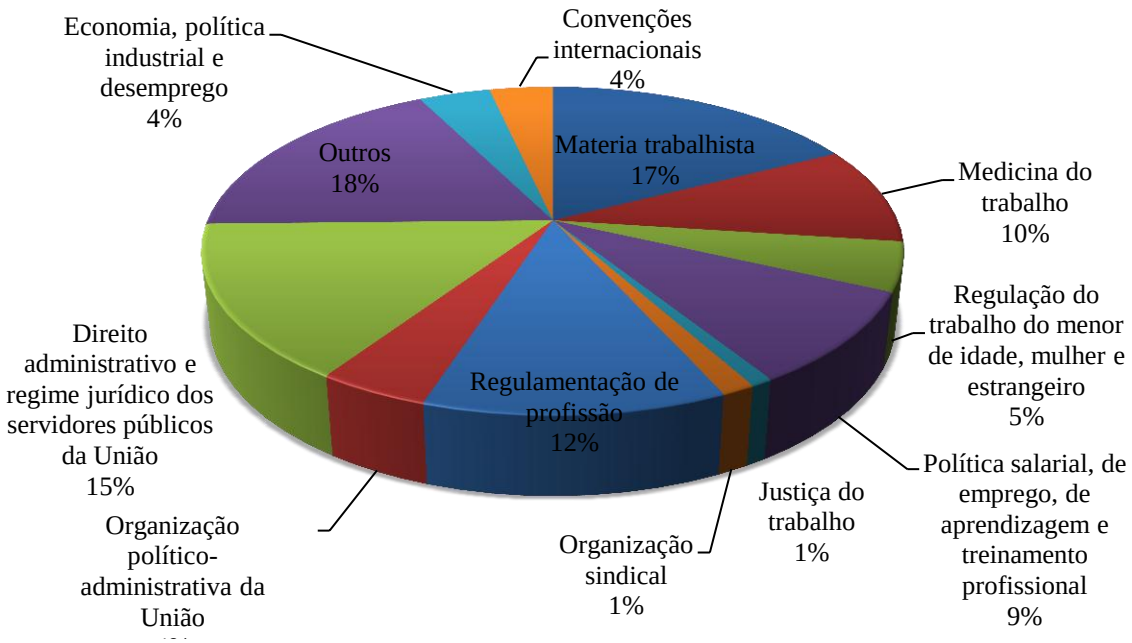
De acordo com o gráfico 10, a categoria outros aparece com a maior parte da distribuição, ela é uma categoria grande, pois cerca de 20% dela é advinda das audiências públicas conjuntas, enquanto que o restante são temas em que a competência da comissão, de acordo com o Regimento Interno, não foi claramente explicitada. Ignorada esta categoria, o tema matéria trabalhista é o responsável pelo maior número de audiências, seguido pela categoria direito administrativo e regime jurídico dos servidores públicos da União, e pelo tema regulamentação de profissão. A significativa presença do primeiro é justificada pela intensa negociação em relação aos direitos trabalhistas, pauta que desde o processo de liberalização se tornou central para a indústria na intenção de aumentar a produtividade e reduzir a oneração sobre a cadeia produtiva; enquanto que o segundo, ou seja, as pautas relacionadas ao direito administrativo se justificam pela significativa expansão e especialização da burocracia pública (SANTOS, 2014a.). Por fim, as pautas ligadas à

regulamentação de profissão dizem respeito ao próprio processo de desenvolvimento econômico, aprofundamento do capitalismo e complexificação da economia, o que resulta é claro, e novas profissões que precisam ser regulamentadas.

Duas outras categorias chamam a atenção, ambas com 1%, ou seja, a Justiça do Trabalho e a Organização sindical. Por que essa porcentagem tão pequena? Ambas as categorias passaram por um longo processo histórico de aprimoramento, e apesar de apresentarem problemas, não são consideradas suficientemente importantes ou capazes de mobilizar uma coalizão para sustentar o tema na agenda.

Afinal, o que tudo isto quer dizer? Decerto que a pluralidade em relação aos temas promovidos pelas audiências públicas fica comprometida por cerca de 60% delas serem direcionadas as 4 maiores categorias citadas, contudo, o espaço para outros temas se mantêm aberto, nenhuma categoria atingiu 0%, entretanto, a probabilidade de inserir tais temas minoritários será consideravelmente menor e dispenderá mais esforços de ambas as partes envolvidas. É claro, não se pode esquecer-se do fator político que envolver cada tema, alguns inseridos pela pauta do Executivo, outros pela dos parlamentares e outras ainda pela ação das organizações sociais.

**Gráfico 10: Distribuição dos temas. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

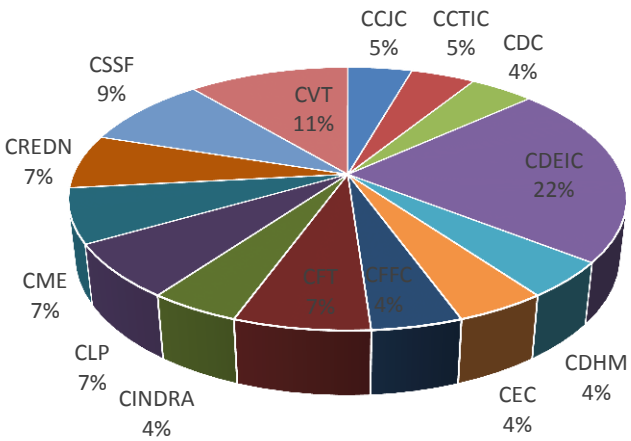
## Audiências Conjuntas

Foram convocadas 32 audiências públicas conjuntas no período de 9 anos. Não apresenta tendência significativa de aumento ou redução. Sua composição se aproxima bastante da composição geral das audiências da comissão, ou seja, os três tipos predominantes de organização são as sindicais, as do Poder Executivo e as da sociedade civil.

Segundo o gráfico 11, a maior parte das reuniões conjuntas ocorre entre a CTASP e a CDEIC. Isso se justifica pela relação entre a questão do trabalho e a do desenvolvimento econômico, qualidade da mão-de-obra e oneração da cadeia produtiva. A diversidade das comissões envolvidas reflete a presença dos temas não enquadrados (outros) na CTASP.

Em relação ao número de participantes envolvidos, somam-se 195, com uma distribuição que se concentra entre 3 e 7 participantes por audiência, apresentando significativa semelhança com o gráfico 9.

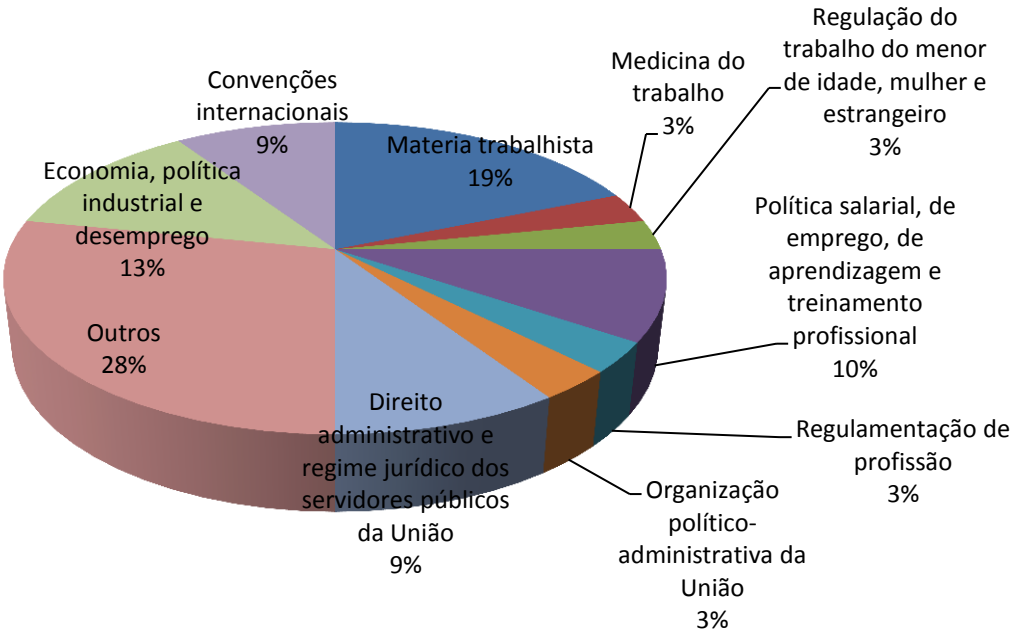
**Gráfico 11: Distribuição das comissões em audiências conjuntas. CTASP. 2006-2014**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

Em relação aos temas desenvolvidos nas audiências conjuntas, cerca de 30% corresponde a categoria outros, enquanto que as matérias trabalhistas, com 19%, justificado pelo seu importante vinculo com a economia em geral, assim como o tema economia, política industrial e desemprego, com 13%, e a política salarial, de emprego, de aprendizagem e treinamento profissional, com 10%, relacionada às atividades desenvolvidas pelo setor da educação, como aponta o gráfico 12.

**Gráfico 12: Distribuição dos temas em audiências públicas conjuntas. CTASP. 2006-2014.**

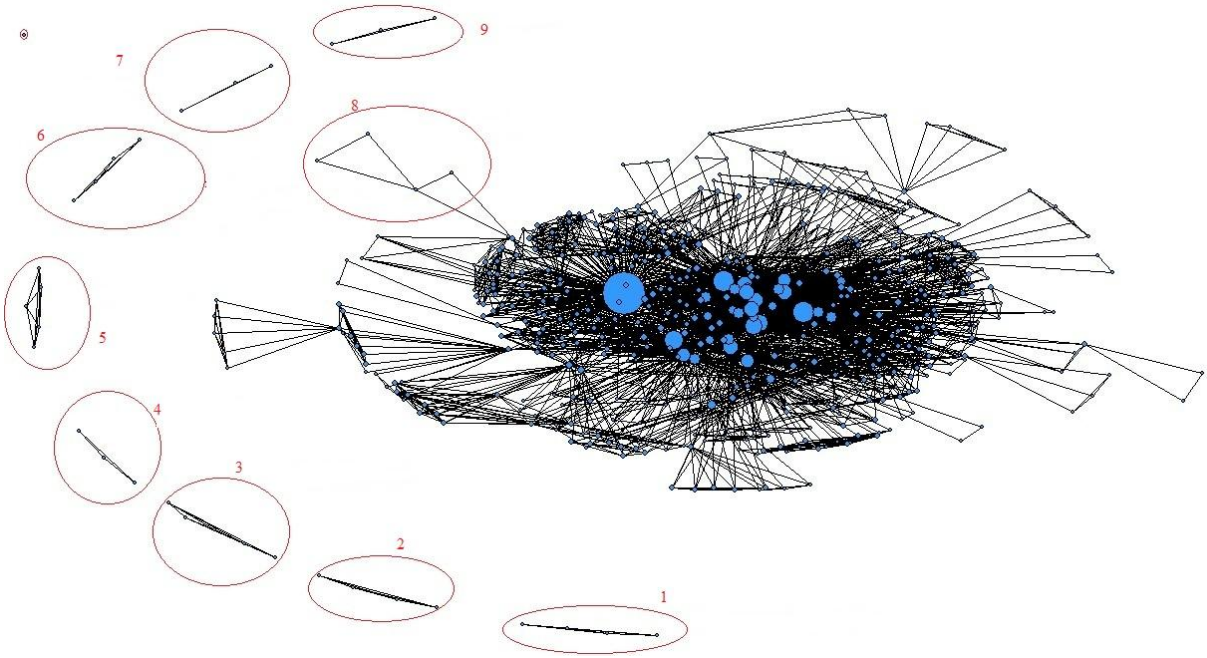



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

## Análise de Redes

Através das redes será possível analisar a atuação das organizações no que tange aos temas, ano e presidência das comissões pelas redes two-modes (x e y diferentes), além de verificar a convergência da área de interesse pela rede one-mode (x e y iguais). Todas as redes aqui apresentadas são orientadas pela medida de centralidade degree. Esta indica o número de relações dos quais um vértice mantém com o restante da rede, logo vértices que possuem um elevado número de interações aparecem mais ao centro da rede, na periferia localizam-se os vértices com um número relativamente menor de interações. Um dos principais fatores incidentes sobre o valor diz respeito à participação das organizações em mais ou menos audiências públicas, uma vez que a participação reduzida ou concentrada tende a resultar em baixo valor degree, pois a relação que as organizações vão manter com outras variável apresenta pouca variação.

**Figura 3: Rede Degree One-mode organizações por organizações. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Legenda:**

1. Organizações petroquímicas

2. Sindicato dos Djs

3. Organizações indígenas

4. Metroviários e ferroviários

5. Ciclo produtivo do papel

6. Organizações representativas dos corretores de imóveis

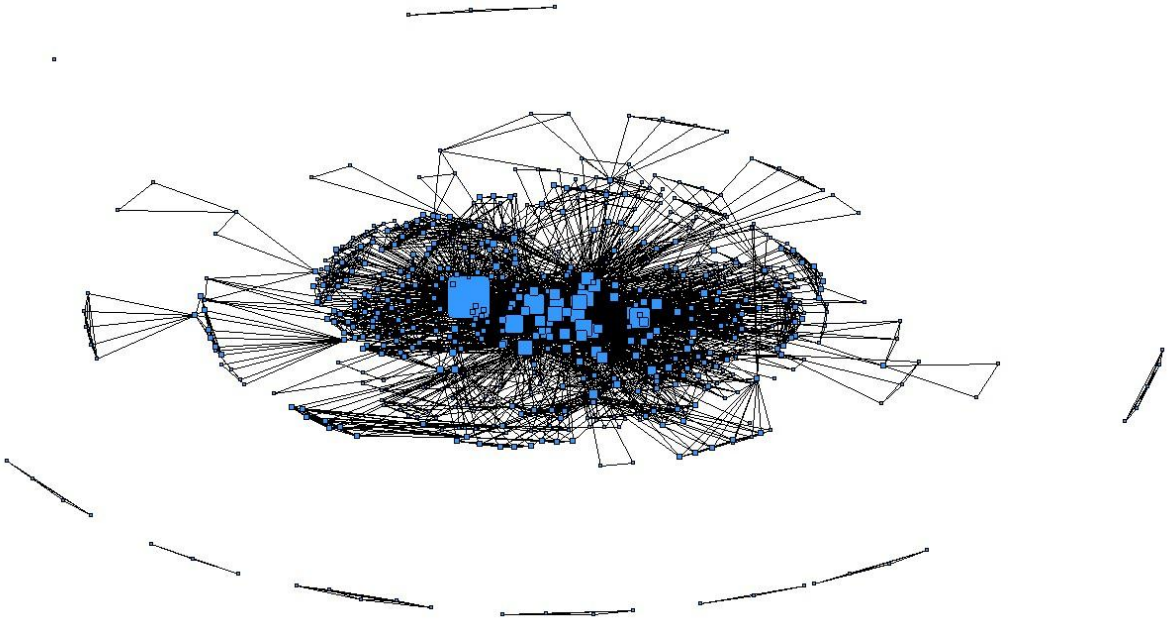
7. Sociólogos

8. Bancários

9. Representantes comerciais

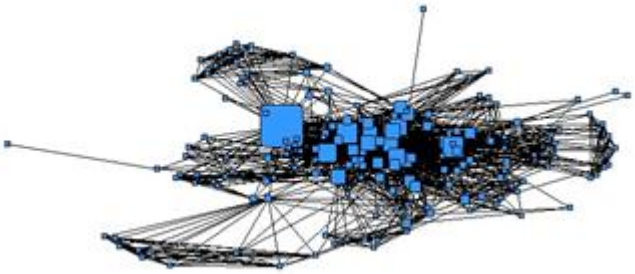
A figura 3 foi elaborada a partir de uma matriz audiências/ organizações e convertida em one-mode pela técnica sum of cross-minimums. Os círculos em vermelho indicam alguns conjuntos de organizações periféricas da rede. Observa-se que tais periferias são ocupadas por organizações especializadas seja por categoria profissional ou setores industriais. Ao centro aparecem as organizações de maior valor degree, representadas pelo maior raio do círculo. A hipótese que sugere esta disposição da rede é a seguinte: organizações com maior grau de especialização se projetam nas periferias, dado seus interesses restritos, enquanto que organizações menos especializadas em relação às primeiras, deverão se projetar no centro da rede, por manifestarem interesses mais amplos. Tal hipótese será testada a partir da redução consecutiva do filtro da rede.

**Figura 4: Rede Degree One-mode organizações por organizações. CTASP. 2006-2014.**



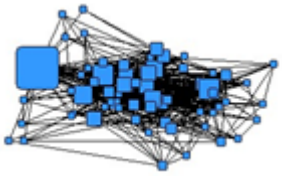
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Figura 5: Rede Degree One-mode organizações por organizações nível 8. CTASP. 2006-2014.**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Figura 6: Rede Degree One-mode organizações por organizações nível 16. CTASP. 2006-2014.**

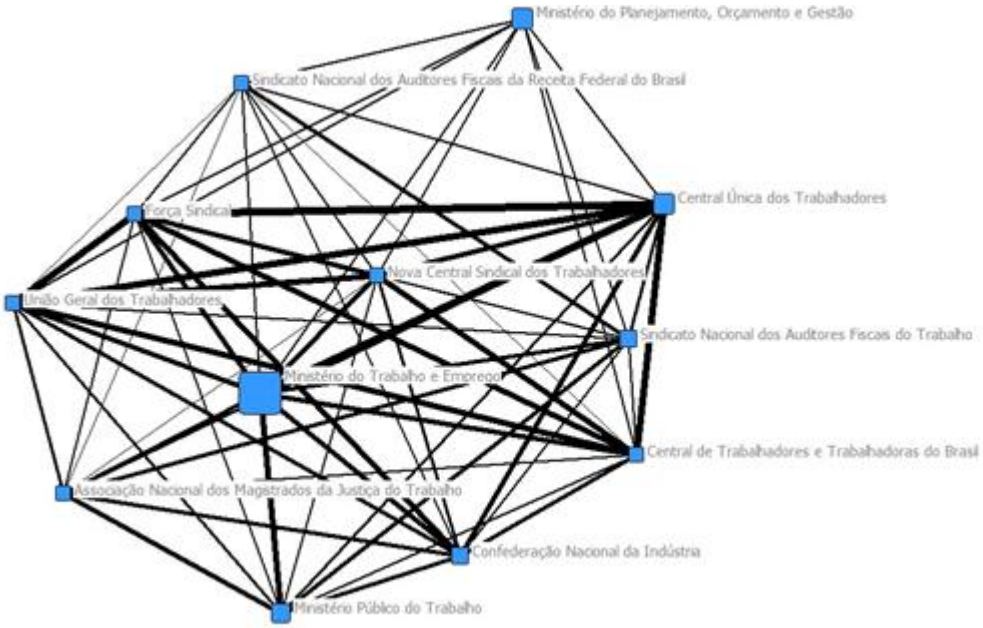


**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Figura 7: Rede Degree One-mode organizações por organizações nível 30. CTASP. 2006-2014.**

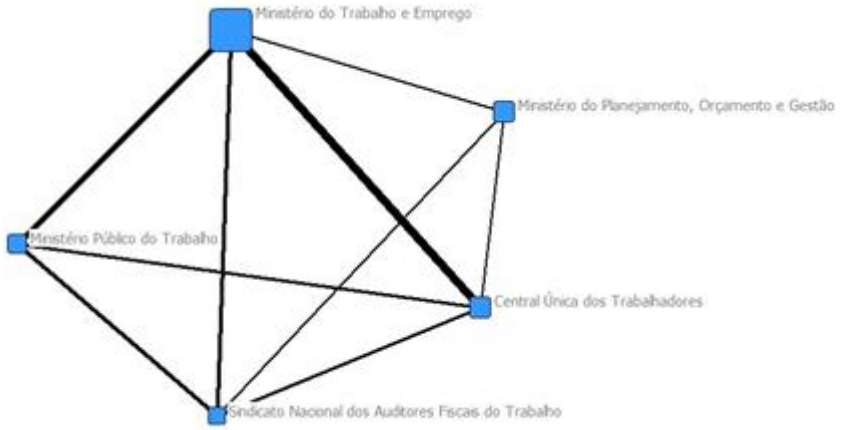
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Figura 8: Rede Degree One-mode organizações por organizações nível 60. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Figura 9: Rede Degree One-mode organizações por organizações nível 75. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

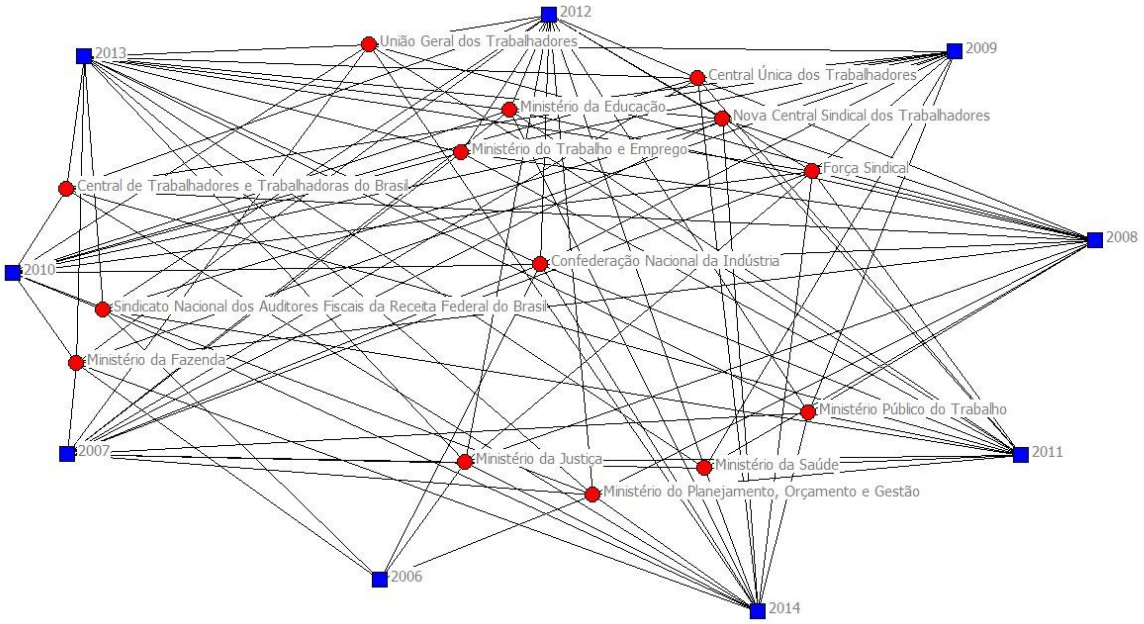
Percebe-se que a elevação do nível ao mínimo de 8 interações como na figura 5, gera considerável impacto na periferia da rede. Parte da periferia desaparece por manter interações abaixo da exigência. Um novo patamar de exigência reduz ainda mais o número de organizações apresentados pela rede, como na figura 6, com 16 interações de exigência, e a figura 7, com 30 interações de exigência. A figura 8 permite confirmar a hipótese já citada, uma vez que apenas 12 organizações aparecem com a exigência de no mínimo 60 interações. Destas, 5 são centrais sindicais, 1 confederação, 2 sindicatos nacionais, 2 ministérios, 1 associação de caráter nacional e o Ministério Público do Trabalho. As centrais fazem a representação dos trabalhadores em geral, a Confederação Nacional da Indústria, como exposto por trabalhos anteriores, têm feito considerável esforço na representação de toda indústria, enquanto que a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho é uma organização de nível nacional que congrega especialistas no tema trabalhista; dois ministérios responsáveis por políticas públicas de vários setores e o Ministério Público do Trabalho, uma organização governamental fortemente especializada nas questões trabalhistas. A presença de dois sindicatos nacionais, apesar de serem amplos no quesito territorial, são restritos no que tange a categoria profissional representada, contudo, a presença do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho pode se justificar por congregar os burocratas de nível de rua, responsáveis pela implementação e fiscalização de normas, e dado sua inserção no ambiente, também possuem considerável acervo de conhecimento especializado, entretanto, tal justificativa não vale para o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal. A espessura da linha, nas figuras 8 e 9 indicam a intensidade das interações. Importa demonstrar a intensidade com o qual o Ministério do Trabalho e Emprego mantém relações com as centrais sindicais, em especial a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e desta com algumas

centrais sindicais como a Força Sindical e a Central dos Trabalhadores e Trabalhadores do Brasil.

A figura 9 apresenta as cinco organizações que mais interagem com o restante da rede. Decerto que mantêm o padrão anteriormente explicado para a figura 8. Reforça ainda o padrão de intensa relação entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Central Única dos Trabalhadores, única central a superar a exigência de 75 interações. Por fim, a análise da figura 9 permite afirmar que estas 5 organizações apresentadas são centrais no que tange os trabalhos de defesa de interesses desenvolvidos nas audiências públicas da CTASP, apresentando, pelo alto grau de interações, uma importante capacidade potencial de difusão de informação.

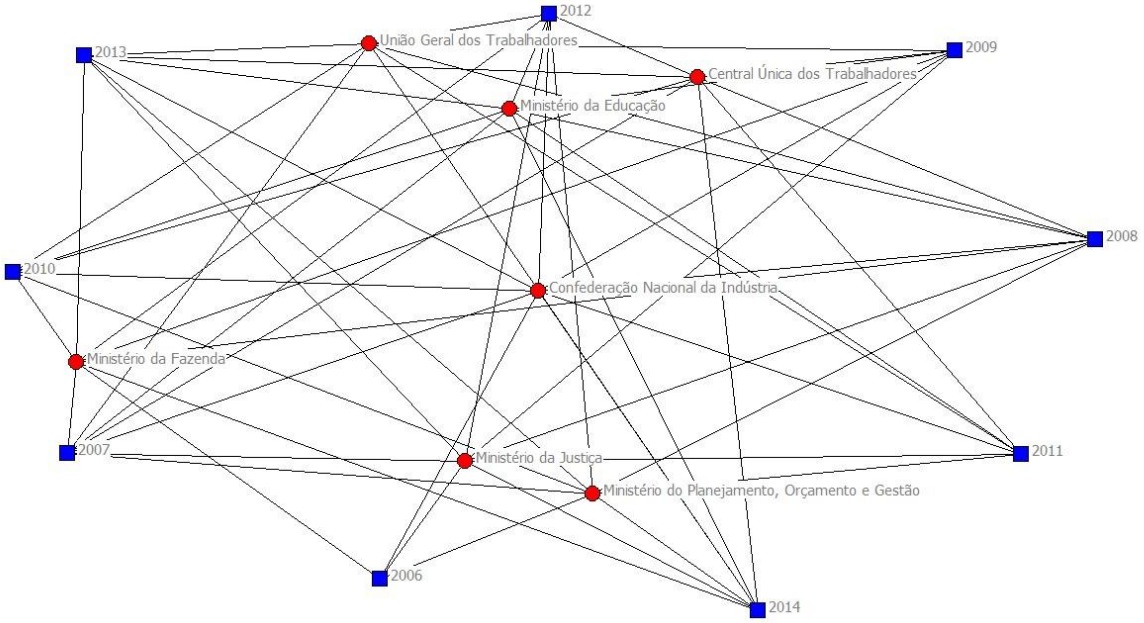
As figuras 10, 11 e 12 apresentam redes que analisam a atuação ao longo do tempo das principais organizações. Observa-se que a única organização a participar durante todos os anos do período analisado é a Confederação Nacional da Indústria, como indica a figura 12, ainda que não se encontre dentre as cincos organizações mais importantes no quesito anterior. A atuação constante ao longo do tempo remete em parte ao grau de profissionalização das atividades de representação de interesses das organizações, uma vez que uma das principais batalhas do lobby vai ocorrer no processo deliberativo, subsidiando informações e defendendo perspectivas. Outro fator importante diz respeito ao grau de especialização da organização, ou seja, quanto mais especializada em um assunto específico uma organização é, menor sua probabilidade de participação. Esperava-se que os ministérios, como agências de cúpula, participassem todos os anos, contudo, mantêm a participação entre 7 e 8 anos dos 9 do período analisado. Em relação às centrais sindicais, apenas a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e União Geral dos Trabalhadores (UGT) se aproximam mais da atuação durante todo o período analisado, apresentado participação durante oito anos, como apresenta a figura 11. Cabe reforçar que nenhuma organização da sociedade civil aparece nas três redes analisadas, enquanto que o único sindicato apresentado pela rede (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal) se restringem a participação em 7 dos 9 anos. Decerto que participar em todos os anos implicaria num enorme esforço organizacional para prover informação adequada para cada audiência, dessa forma, fica evidente que a participação contínua é mais provável de organizações de grande porte, que atuam em uma amplitude considerável de temas e sejam bem financiadas para assegurar a presença de profissionais especializados.

**Figura 10: Rede organizações por ano nível 7. CTASP. 2006-2014.**



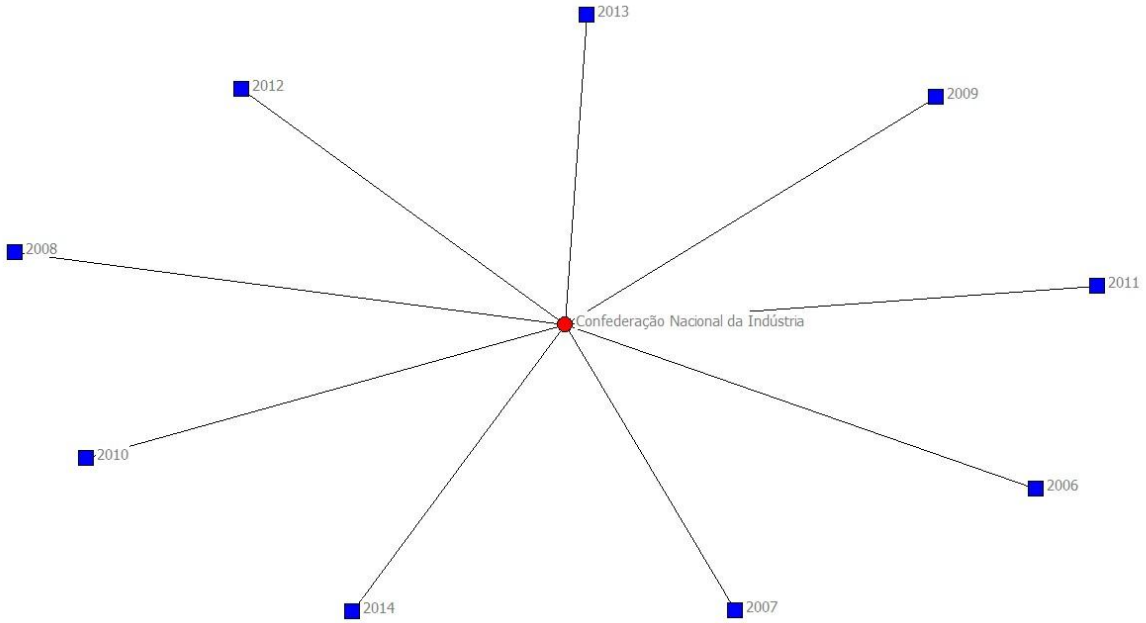

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Figura 11: Rede organizações por ano nível 8. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Figura 12: Rede organizações por ano nível 9. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

O próximo passo agora é analisar a relação entre a presença das organizações e o partido da presidência da comissão. O presidente da comissão exerce apenas papel simbólico na emissão dos convites para as audiências públicas, contudo, de acordo com a tese do cartel partidário aplicado ao contexto brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), presidentes de comissões exercem papel chave na estruturação da ação coordenada do partido, articulando maiorias para aprovação ou reprovação de leis, chamo a atenção para a aplicação de tal pressuposto ao caso dos requerimentos, onde se origina a sugestão de audiência pública, assim como os membros para ela deverão ser convidados.

**Tabela 2: Distribuição anual do partido do presidente da comissão. CTASP. 2006-2014.**

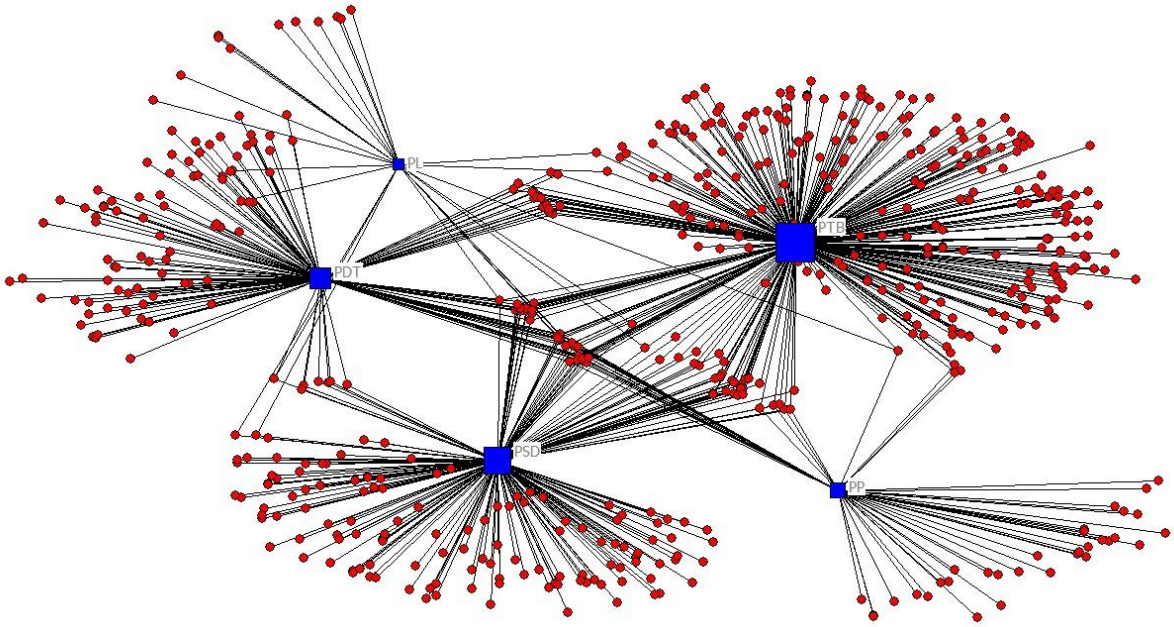
| **Ano** | **Partido do Presidente da Comissão** |
|---|---|
| 2006 | PL |
| 2007 | PTB |
| 2008 | PTB |
| 2009 | PTB |
| 2010 | PTB |
| 2011 | PTB |

| | |
|---|---|
| 2012 | PDT |
| 2013 | PSD |
| 2014 | PP |

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

Importa aqui observar que grande parte das organizações participou em audiências apenas sob a presidência de um partido específico, como indica a figura 13. Isso pode ser explicado quando o presidente da comissão ou toda a comissão não é receptivo a algumas organizações ou temas, ou o contrário. Também pode-se especular que a organização não goza de suficiente prestígio dentre os membros da comissão ou sua capacidade de pressão política não é suficiente para assegurar que seja convidada.

**Figura 13: Rede organizações por partido da presidência da comissão. CTASP. 2006-2014.**



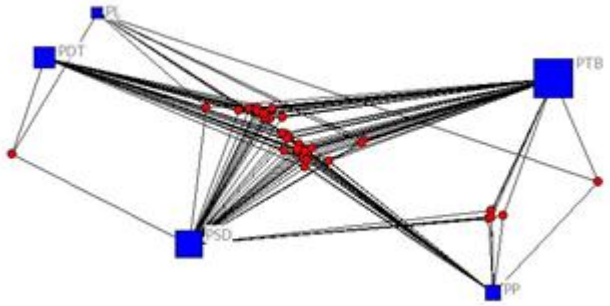

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

A um nível de exigência de participação em audiências convocadas por três tipos diferentes de partidos da presidência da comissão, ocorre uma abrupta redução do número de organizações participantes, como apresenta o gráfico 14.

Não foram aplicadas técnicas que permitissem inferir a relação de cada organização com um partido específico da presidência da comissão. Dessa forma, o gráfico 15 indica que apenas 17 organizações participaram quando a presidência da comissão variou entre ao menos

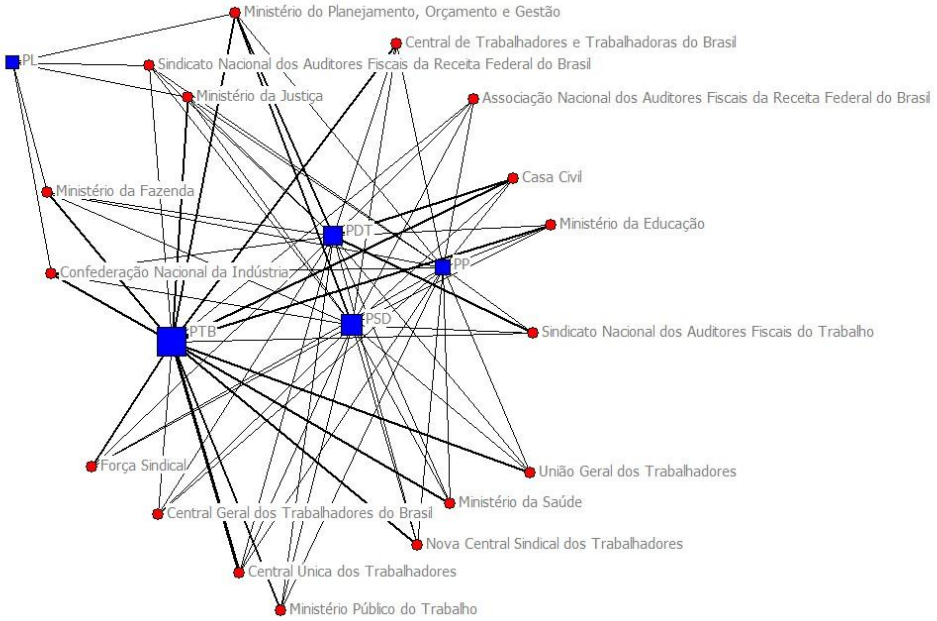
4 partidos. De tais, 5 são ministérios, 6 são centrais sindicais, 3 são sindicatos e confederação, o restante são o Ministério Público do Trabalho, a Casa Civil e uma associação.

**Figura 14: Rede organizações por partido da presidência da comissão nível 3 . CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

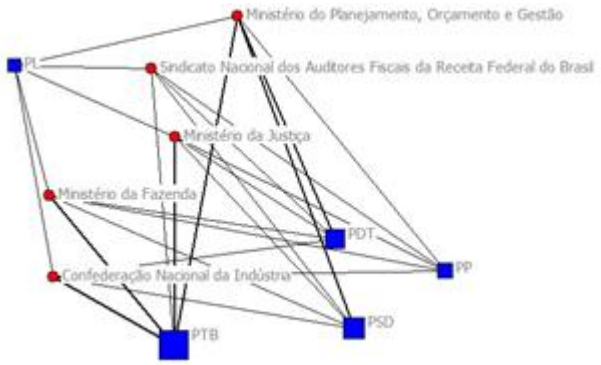
**Figura 15: Rede organizações por partido da presidência da comissão nível 4 . CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

Ao se exigir a interação com todos os partidos da presidência da comissão durante o período resulta-se a figura 16, onde apenas 5 organizações apresentam a condição exigida, sendo três ministério, uma confederação e um sindicato.

**Figura 16: Rede organizações por partido da presidência da comissão nível 5. CTASP. 2006-2014.**



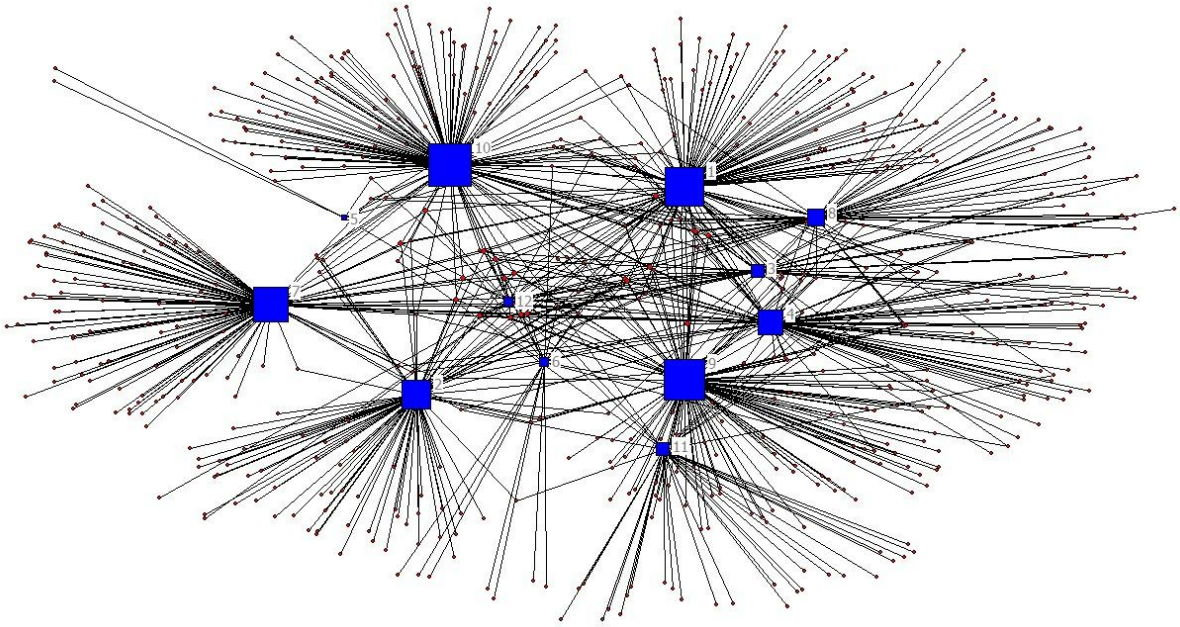

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

Resta agora analisar os aspectos da relação entre as organizações e os temas. Comparando as figuras 17 e 18, percebe-se claramente que grande parte das organizações que participam das audiências públicas da comissão aqui analisada, direciona sua atuação para apenas um tema. A análise da figura 17 permite a visualização da formação de uma policy community[5] e dos policies subsystems[6]. Importa agora identificar o núcleo desta policy community, sendo este aqui considerado como as organizações que atuam numa maior amplitude de temas. Através da figura 19 identifica-se a atuação de organizações em no mínimo 8 temas, além da sua intensidade de participação no que tange a cada tema, demonstrada pela espessura da linha; seis são estas organizações, sendo compostas por um ministério, três centrais, a Confederação Nacional da Indústria e o Ministério Público do Trabalho. O tema para o qual converge grande parte da atuação destas organizações são as matérias trabalhistas, apesar do Ministério do Trabalho e Emprego atuar fortemente em outros temas. Ao se analisar a figura 20, composta por organizações que se relacionam com a maior quantidade de temas, encontram-se três atores: a Central Única dos Trabalhadores, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Confederação Nacional da Indústria. Tais organizações concentram-se fortemente na temática das matérias trabalhistas, um dos temas mais conflituosos desenvolvidos pela comissão, uma vez que caracteriza-se, na maior parte das

[5] Designa-se "conjuntos formados por especialistas e indivíduos diversos, que têm um foco comum, possuem uma base compartilhada de conhecimentos, comungam opiniões e valores, compõem um consenso informal a respeito de seus interesses, reconhecem-se mutuamente, e estão dispostos a investir recursos de poder variado na defesa de uma política pública ou de uma proposta de política pública." (RUA, M; ROMANINI, R. 2013, p.28).
[6] Subsistemas de políticas públicas (policies subsystems) são "um conjunto de atores individuais e institucionais cujas interações assumem um determinado padrão e se organizam em determinada área de política pública. Essas áreas, por sua vez, não seriam partes isoladas, mas antes estariam imersas em um sistema mais amplo, mantendo múltiplas trocas e transações complexas com seu ambiente." (RUA, M. ROMANINI, R. 2013, p.27).

vezes, por políticas de cunho regulatório e redistributivo, impactando fortemente na economia.

**Figura 17: Rede organizações por tema. CTASP. 2006-2014**

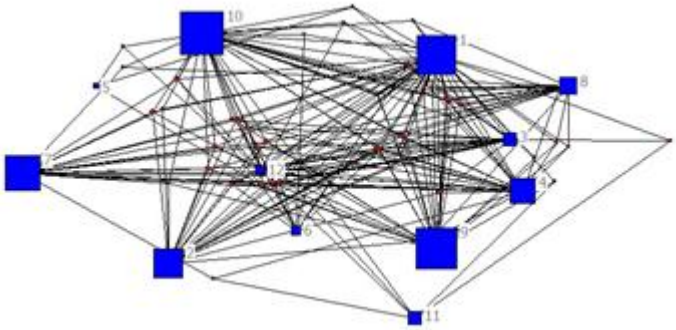


**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Legenda:**

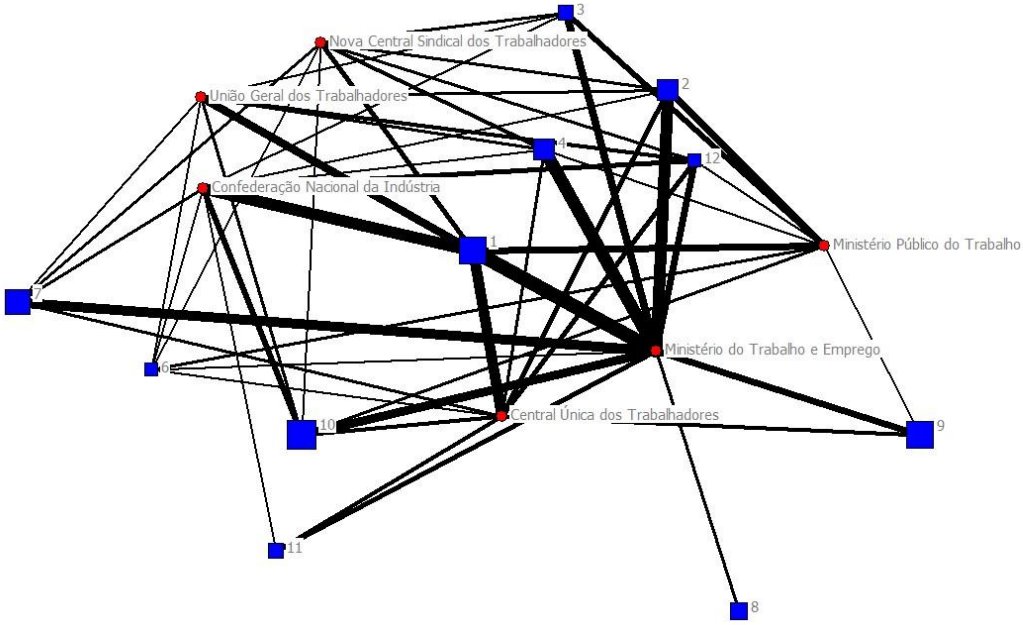
| | |
|---|---|
| 1 | Matéria trabalhista |
| 2 | Medicina do trabalho |
| 3 | Regulação do trabalho do menor de idade, mulher e estrangeiro |
| 4 | Política salarial, de emprego, de aprendizagem e treinamento profissional |
| 5 | Justiça do trabalho |
| 6 | Organização sindical |
| 7 | Regulamentação de profissão |
| 8 | Organização político-administrativa da União |
| 9 | Direito administrativo e regime jurídico dos servidores públicos da União |
| 11 | Economia, política industrial e desemprego |
| 12 | Convenções internacionais |
| 10 | Outros |

**Figura 18: Rede organizações por tema nível 3. CTASP. 2006-2014.**



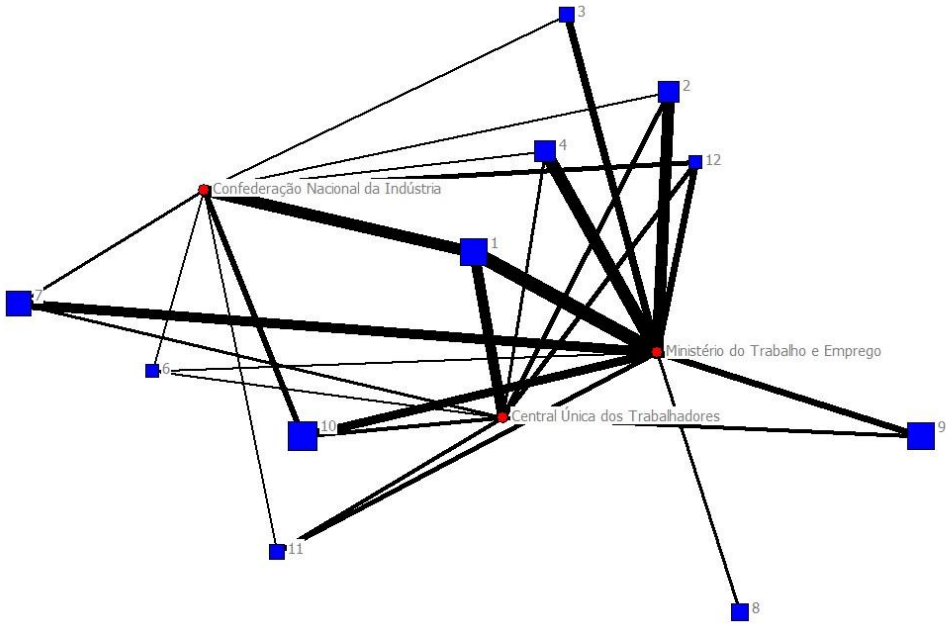
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Figura 19: Rede organizações por tema nível 8. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

**Figura 20: Rede organizações por tema nível 9. CTASP. 2006-2014.**




**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis nos relatórios anuais de atividades da comissão.

## Considerações Finais

As comissões são ambientes centrais para compreender a atuação dos grupos de interesses no Poder Legislativo. Contudo, dado o reduzido número de estudos descritivos, tal objeto tem sido pouco explorado.

Uma das principais conclusões aqui apresentadas é como que as audiências, quando observado do caso desta comissão específica, se tornaram cada vez mais promovidas e ocupadas pelos participantes. Isto direciona para uma explicação da utilidade de tal instrumento, tanto para os parlamentares, possibilitando o acesso a um conhecimento especializado que é mantido por outras organizações, quanto pelas organizações participantes, promovendo a deliberação pública e possibilitando a representação de interesses de forma institucionalizada e transparente.

Quando analisado as organizações participantes das audiências públicas da CTASP, encontra-se considerável pluralidade de participação, não apresentando uma dominância destas por um tipo de organização específico. Organizações sindicais, as da sociedade civil e as oriundas do Poder Executivo ocupam maior parte da participação, contudo, poucas

diferenças apresentam quando analisadas pelo grau de atuação numa perspectiva agregada, dessa forma pode-se dizer que nenhuma delas domina as audiências públicas da CTASP. Quando observado tal resultado pela perspectiva do pluralismo, tal participação diversificada tende a assegura a concorrência na disponibilização de informação e reduzir o risco de absorção, por parte dos parlamentares, de informação enviesada. A tendência da pluralização da participação nas audiências públicas é reforçada pelo significativo crescimento das organizações oriundas da sociedade em relação as do Estado, resultando numa arena cada vez mais competitiva.

As organizações oriundas da sociedade civil apresentam considerável dominância das associações da classe empregada se comparado com as restantes, ainda sim, apesar disso, as organizações da sociedade civil apresentam considerável heterogeneidade. Por outro lado, as organizações sindicais apresentam enorme dominância por parte das representativas da classe empregada, apresentando diversidade bastante reduzida se comparadas às da sociedade civil.

O número de participantes nas audiências públicas apresentou variação significativa, apresentando concentração entre três e seis participantes por audiência. Tal composição aumenta a probabilidade da presença de diferentes organizações apresentando diferentes perspectivas sobre o tema em debate, sem necessariamente incorrer nos problemas de grande número de participantes e tempo fixado, ou seja, num empobrecimento do debate e da qualidade da deliberação.

Os temas apresentaram algum equilíbrio, concentrando-se majoritariamente em três: as matérias trabalhistas, o direito administrativo e regime jurídico dos servidores públicos da União e a regulamentação de profissões. Por outro lado, algumas temáticas são pouco tratadas em audiências públicas, como as relacionadas à Justiça do Trabalho e organização sindical. O tema matéria trabalhista é o que consideravelmente converge grande parte das organizações, em especial os principais atores aqui identificados, podendo ser considerado o tema mais conflitivo administrado por esta comissão, como já era esperado dado sua natureza redistributiva e regulatória.

A principal comissão a participar das audiências conjuntas com a CTASP foi a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, principalmente pelo compartilhamento de temas relacionados à condição econômica do país e os impactos da legislação trabalhista sobre o desenvolvimento econômico. Várias outras comissões também

participaram de reuniões conjuntas, contudo, com menor intensidade que a CDEIC. Tais reuniões conjuntas são consideravelmente responsáveis pela introdução de temas enquadrados na categoria outros. De forma geral, as reuniões conjuntas apresentaram resultados relativamente semelhantes aos da comissão em geral, exceto pela tendência de estagnação no número de audiências conjuntas convocadas.

A análise de redes reforçou a hipótese de atuação fragmentária, dispersa e pouco recorrente das organizações da sociedade civil, sendo que as principais organizações corporativas presentes nas audiências públicas apresentam intensa atuação. Tal resultado contrapõe-se a recente perspectiva que tem enfatizado uma hibridização do sistema de representação de interesses brasileiro, portanto, os resultados apresentados pela CTASP reforçam um fenômeno contrário, ou seja, o da permanência da importância das organizações corporativas para a representação de interesses e a criação de novos canais de relação entre Estado e sistema corporativo.

Grande parte das organizações concentra sua atuação em poucas temáticas, na maior parte em uma única, refletindo o grau de especialização de tais organizações como típicos grupos de interesses. De igual forma, a atuação ao longo do tempo é reservada para as organizações do Estado e do sistema corporativo, reforçando a ideia de que passados períodos autoritários, este último ainda é fundamental para a representação de interesses.

Certa surpresa ocorre com a numericamente pouco intensa atuação da CNI, contudo, de forma recorrente e em vários temas, dada seu alto grau de sucesso e por considerarem muito importantes a participação em audiências públicas, esperava-se uma atuação mais intensa, entretanto, isso não ocorre, a participação dela não supera a da mais atuante central, ou seja, da CUT, e somadas a atuação de todas as centrais, superam em muito a atuação da CNI, contudo, sofrem com alguns problemas, como a dificuldade de coordenação entre elas, além da atuação dispersa no tempo. Estudos acerca do comportamento e sucesso legislativo das centrais sindicais no Brasil contemporâneo contribuirão crucialmente para o avanço do debate acerca do lobby econômico no país. Portanto, entender como as centrais sindicais superam os problemas de ação coletiva advindos da pluralidade na cúpula do sistema corporativo dos trabalhadores e ainda garantiram algum sucesso nas atividades de representação é uma das principais questões em aberto nesta agenda de pesquisa e significará compreender a sobrevivência e o futuro do sistema corporativo no Brasil.

Pela análise de rede foi possível identificar os principais atores envolvidos nas audiências públicas da CTASP. Três são os atores centrais nesta policy community: o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com atuação ampla, recorrente e intensa; a Central Única dos Trabalhadores (CUT), com atuação relativamente concentrada em temas trabalhistas, recorrente e consideravelmente intensa, e; a Confederação Nacional da Indústria (CNI) com atuação consideravelmente ampla, recorrente e relativamente pouco intensa.

Existe uma significativa convergência na atuação temática das principais centrais sindicais brasileiras, contudo, apesar da diversidade de centrais, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) assume central importância na representação do setor trabalho nas audiências públicas. De forma semelhante, outros ministérios participam ativamente das audiências, entretanto, cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) o protagonismo central na representação da posição do Poder Executivo Federal em várias temáticas. Pelo lado do setor empregador, a CNI é a organização que atua mais sistematicamente, não aparecendo nenhuma outra organização do ramo capaz de ameaçar sua posição como representante do setor empregador.

Assume alguma centralidade em segundo plano a atuação de duas organizações, o Ministério Público do Trabalho e a Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), que apesar de não tão recorrente e intensa, apresentam-se como os principais representantes do Poder Judiciário e da sociedade civil.

Cabe ainda indagar em estudos futuros quais são os determinantes para a convocação de uma audiência pública, assim como sua capacidade de influência e sua centralidade na redução do déficit informacional do legislativo brasileiro.

Encerra-se este estudo concluindo que os estudos da complexa rede de influência que integra o Poder Legislativo, pode significar a garantia do equilíbrio representativo, e, portanto, democrático, além de assegurar uma compreensão aprofundada de um tema que relegado ao obscurantismo pode comprometer o funcionamento de qualquer democracia. Ao fim, este estudo retrata a persistência do modelo corporativo clássico de representação de interesses no Brasil, sendo que a representação tripartite mantém forte presença no Poder Legislativo. Os grupos de interesses possuem atuação significativa neste poder, cabe agora descobrir a efetividade desta atuação. Este estudo pretendeu contribuir de forma a reduzir o

déficit de estudos de descritivos acerca da presença de grupos de interesses no Poder Legislativo, em especial, a Câmara dos Deputados.

## Referências Bibliográficas


ALBUQUERQUE, J. A. Montesquieu: Sociedade e Poder. In: Os Clássicos da Política. WEFFORT, F. (org.). São Paulo: Ática. 14° Edição. 2012. p.111-120.

ALMEIDA, A. SANTOS, F. Teoria Informacional e Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. Dados: Rio de Janeiro, v.48, n.4, 2005, p. 693-735.

ALMOND, G; POWELL, G. Uma Teoria de Política Comparada. 2°Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. 206p.

AMES, B. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1°Ed. 2003. 409p.

ANASTASIA, F. INÁCIO, M. SANTOS, F. Parlamento na Atualidade: Tendências de mudanças e inovações. Revista do Legislativo de Minas Gerais: Belo Horizonte, v.43, 2010/2011, p.130-151.

ARAGÃO, M. Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994. 146p.

AVRITZER, L. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão 1739. 2012. 28 p.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, junho, 2008.

AVRITZER, L. Orçamento Participativo e Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2002.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova, São Paulo, n. 49, p. 25-46. 2000.

BAIRD, M. FERNANDES, I. Flying in the clear skies: technical arguments influencing ANAC regulations. Brazilian Political Sciense Review, São Paulo, v.8, n.2, p.70-92. 2014.

BAIRD, M. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Brasília: IX Encontro da ABCP. Agosto/ 2014.

BAQUERO, M. Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: Reflexões sobre o Brasil contemporâneo. São Paulo em Perspectiva: São Paulo, v.15, n.4, 2001, p.98-104.

BOBBIO, N. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Brasiliense. 6° Edição. 2000. 101 p.

BONAVIDES, P. Ciência Política. São Paulo: Editora Malheiros, 21°Edição, 2014. 550 p.

BOSCHI, R. DINIZ, E. Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora IUPERJ, 2004. 241p.

BOSCHI,R. DINIZ, E. A desconstrução da ordem corporativa e os novos padrões de relacionamento com o Estado: os empresários e o legislativo. In: Empresariado, interesses e mercados: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Editora UFMG: Belo Horizonte, 1004. 241 p.

BRASIL. Constituição Federal. 1967.

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

BRASIL. Lei n° 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. Lei n° 9.709, de 18 de novembro de 1998.

CARDOSO, F. H. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1975. 240p.

CARVALHO, J. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, ED. 3, 2002. 255p.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J. e REHG, W. (Ed.). Deliberative Democracy. Cambridge. MIT Press. 1989.

COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BOHMAN, J. e REHG, W. (Ed.). Deliberative Democracy. Cambridge. MIT Press. 1997.

CUNHA, E. MENDONÇA, R. Relatório Aprimoramento de Eventos ALMG. Belo Horizonte. 2012. 255p.

CUNHA, L. Relatório ICJBrasil. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. 2° e 3° Trimestres/2014. 40p.

DALTON, R. MCALLISTER, I. WATTENBERG, M. Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. Análise Social, Lisboa, v.38. 2003. p.295-320.

DINIZ, E. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. Política & Sociedade, Florianópolis, v.9, n.17, p.101-139. 2010.

DOWNS, A. Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo: EDUSP, 2014. 336 p.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova, São Paulo, n. 49, p.47-68. 2000.

FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Lua Nova, São Paulo, n.44, 1998. p.81-106.

FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999.

GALANTE, E. H. Participação Popular no Processo Legislativo. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, n. 4-5, p. 435-483. 2003/04.

GOHN, M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. C. T. (Comp). Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175-201.

GOZETTO, A. MANCUSO, W. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? ORGANICOM, São Paulo, v.8, n.14, p.118-128. 2011.

HABERMAS, J. Teoria da Ação Comunicativa. São Paulo: WMF Martins Fontes. 2012. 1554 p.

HABERMAS, J. Between facts and Norms. Cambridge: MIT Press. 1995.

HABERMAS, J. Mudança Estrutural na Esfera Pública. São Paulo: UNESP. 2014.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. Lua Nova, São Paulo, n. 36, p. 39-53. 1995.

MADISON, J. A natureza e a influência estabilizadora do congresso. In: Os Clássicos da Política. WEFFORT, F. (org.). São Paulo: Ática. 14° Edição. Vol. 01. 2012. p.281-284.

MADISON,J. Freios e Contrapesos. In: Os Clássicos da Política. WEFFORT, F. (org.). São Paulo: Ática. 14° Edição. Vol. 01. 2012. p.272-274.

MANCUSO, W. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanistas (EDUSP), 2007. 228p.

MUELLER, B. PEREIRA, C. Comportamento estratégico em Presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento. Dados, Rio de Janeiro, v.45, n.2, 2002. p.265-301.

MUELLER, B. PEREIRA, C. Uma teoría da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.15, n.43, 2000. p. 45-67.

NASCIMENTO, E. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. Teoria & Pesquisa: São Carlos, v.21, n.2, 2012, p. 61-72.

NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v.43, n.3, 2000. p.479-519.

NETO, O. Presidencialismo e governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2006. 216p.

NETO, O. SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. Dados, Rio de Janeiro, v.46, n.4, 2003. p.661-698.

NETO, O. TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n.1, 2002. P.5-38.

OLSON, M. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP. 2011. 201p.

PIRES, R. e VAZ, A. Participação Social como Método de Governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discursão 1707. 2012. 60 p.

POGREBINSCH, T. e SANTOS, F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. DADOS, Rio de Janeiro, v. 54, n. 03, p. 259-305. 2011.

ROUSSEAU, J. J. O Contrato Social. Porto Alegre: L&PM. 2012. 151 p.

RUA, M. G; ROMANINI, R. Para Aprender Políticas Públicas. Brasília: Editora IGEPP. 2013. V.01. 147p.

SALISBURY, H. Interest Groups. In: POLSBY, N. GREENSTEIN, F. (Org.). Handbook of Political Sciense. V.4. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. p.171-227.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. Dados: Rio de Janeiro, v. 45, n.2, 2002, p. 237-264.

SANTOS, F; ALMEIDA, A. Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão.dos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. Curitiba: Editora Appris, 2011, 216p.

SANTOS, M. Democracia e articulação de interesses: dilemas, limites e possibilidades analíticas. 2014. (VERSÃO DRAFT.)

SANTOS, M. Representação de interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). IPEA: Rio de Janeiro. Texto para Discussão 1975. 2014a.

SANTOS, M. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativo, Rio de Janeiro, n.1, p.52-70. 2014b.

SANTOS, M. Teoria e Método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n.66, p.65-89. 2008.

SANTOS, M. Teorias e possibilidades analíticas para o estudo de grupos de interesses: uma introdução ao tema. 2014. (VERSÃO DRAFT.)

SCHUMPETER, J. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1961. 488 p.

SILVA, T. Um estudo de medidas de centralidade e confiabilidade em redes. 2010. 54p. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Centro Federal de Educação Tecnológica. Rio de Janeiro. 2010.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. Disponível em: << http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46444>>

WEBER, M. A ciência como vocação. In: GERTH, H. e MILLS, C. W. From Max Weber. New York: Free Press. 1946.

WEBER, M. Ciência e Política: Duas Vocações. São Paulo: Editora Pensamento Cultrix, 17°Edição. 2011. 125 p.