

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

PABLO SILVA CESÁRIO

A INFLUÊNCIA EM BRASÍLIA: OS GRUPOS DE INTERESSE NO PODER
LEGISLATIVO

SÃO PAULO

2013

PABLO SILVA CESÁRIO

A INFLUÊNCIA EM BRASÍLIA: OS GRUPOS DE INTERESSE NO PODER
LEGISLATIVO

SÃO PAULO

2013

1. INTRODUÇÃO

Ao lado de partidos políticos e eleições, grupos de interesse são um dos elementos centrais da democracia. Os grupos de pressão, de defesa de interesses, *lobbies* ou *advocacies* são um mecanismo de participação indireta por meio do qual os cidadãos com interesses semelhantes se reúnem em organizações de cunho político para defender seus pontos de vista frente aos poderes públicos e a opinião pública.

No entanto, a despeito desse papel, grupos de interesse são muito pouco estudados, especialmente quando comparados com a pesquisa sobre partidos políticos e a processos de participação direta. No Brasil, em particular, essa é uma literatura ainda em estágio embrionário.

Uma das fronteiras dessa arena de pesquisa aqui e em outros lugares do mundo é justamente identificar a população de grupos de interesse. Quais são os principais grupos de interesses? Quais são seus interesses? Além de serem importantes por si mesmas, essas respostas também são necessárias e anteriores a estudos sobre suas características internas, suas estratégias e táticas de ação para então entender sua capacidade de influenciar políticas públicas e seu papel dentro do sistema democrático.

É nesse sentido que este artigo pretende fazer sua contribuição ao estudar os grupos de interesse em atuação no Congresso Nacional durante os primeiros anos do Governo Dilma. O objetivo principal é identificar os principais grupos em atuação no Congresso Nacional e as políticas públicas a que se dedicam.

O Poder Legislativo foi escolhido para ser a primeira etapa do estudo por ser mais aberto ao relacionamento com a sociedade e ter o papel de representá-la. Em contraste com diversos modelos parlamentares, o Brasil possui um Poder Legislativo altamente permeável. Cada um dos parlamentares pode apresentar propostas legislativas¹ e são escolhidos por uma eleição proporcional – que permite maior participação de minorias – existem ainda vários mecanismos de participação direta, como os projetos de lei de iniciativa

¹ Apenas a título de ilustração, vale lembrar que o Parlamento Europeu ainda não pode apresentar projetos parlamentares e mesmo com o a ampliação de sua atuação tem sua atuação restrita a um pequeno número de projetos, todos eles de iniciativa da Comissão Europeia. Na Espanha, apenas 3 parlamentares podem apresentar propostas e nos EUA.... [continuar]

popular, e, finalmente, os parlamentares vêm de toda parte do país e precisam manter relações com suas bases se quiserem se (re)eleger². Dessa forma, o legislativo federal brasileiro é considerado uma caixa de ressonância dos movimentos políticos e sociais do país. Essas características se refletem também na maior abertura para a ação de grupos de interesse.

Ainda que boa parte da influência exercida por grupos de interesse ocorra por mecanismos informais, como encontros pelos corredores do parlamento e visitas às bases, ainda há espaço para um processo formal de influência por meio das audiências públicas. Graças a elas, a participação dos principais grupos de influência pode ser registrada de acordo com as políticas públicas em discussão. Assim, registramos para os anos de 2011 e 2012 a participação de grupos de interesse da sociedade civil em atuação no congresso, seja por meio de suas comissões permanentes ou temporárias.

Os resultados indicam que a comunidade dos principais grupos de interesse no Brasil é significativamente grande e bastante diversa. Foram registrados 975 grupos de interesse e 2092 ações de *lobby*. A participação de grupos de interesses ligados aos negócios não ultrapassa os 30% das ações de *lobby*. Sindicatos de trabalhadores, grupos de profissionais e organizações voltadas para o “interesse público” formam juntas o grupo com maior acesso, ainda que sua participação esteja muito concentrada em um pequeno número de comissões parlamentares.

Os resultados indicam que a atividade de influência é principalmente levada a cabo por organizações com interesse focado em uma ou poucas políticas públicas. Existem, todavia, organizações que desempenham papéis mais sistêmicos de articulação e que lideram a ação de grupos de interesse no Congresso. Ambas precisam ser mais profundamente estudadas.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O estudo sobre grupos de interesse no Brasil ainda está em fase embrionária, apesar de haver uma aceleração no ritmo das contribuições nos últimos dez anos. Sobre a ação de grupos de pressão específicos, foram

² As taxas de renovação parlamentares no Brasil são particularmente altas e uma das chaves para a renovação de mandatos é manter uma interlocução direta com sua base de representação.

realizados estudos sobre a ação de *lobby* de ONGs (BENINE, 2010), empresários da indústria (MANCUSO, 2004, 2007), empresários do comércio (AZEVEDO, 2007), sobre papel dos *think tanks* (RIGOLIN e HAYASHI, 2012), a ação de grupos de pressão atuantes na questão de saúde pública (DALLARI et alii, 1996; DELDUQUE e BARDAL 2008 e vários) e a relação entre movimentos sociais e grupos de pressão (GOZETTO, 2008).

No campo dos estudos de caso, há estudos sobre o *lobby* transnacional a favor do etanol brasileiro (CONSENTINO, 2011), a ação do *lobby* do aço sobre a política externa brasileira (CINTRA, 2007). Seguindo a metodologia comparativa, o destaque fica por conta de OLIVEIRA (2004), que comparou as estratégias de ação do *lobby* classista (CNI e DIAP) no Congresso Nacional, e de SANTOS (2007), que estuda a regulamentação do *lobby* sob o ponto de vista comparado com os EUA³.

Apesar disso, a produção acadêmica nacional sobre grupos de interesse ainda necessita da identificação da população de grupos de interesse no Brasil. A inexistência de um cadastro mandatório ou mesmo de bases de dados privadas sobre organizações que praticam a atividade de *lobby* dificultam sobremaneira o mapeamento e restringe o avanço das pesquisas. A única tentativa de identificar o tamanho da comunidade de *lobby* no Brasil até o momento foi realizada por SANTOS (2007). O autor buscou dados do IBGE sobre o registro de associações e sindicatos, além de ter mapeado a participação formal de grupos de interesse em grupos de trabalho, conselhos e outras formas de consulta e deliberação que envolvam a sociedade civil no Poder Executivo. Essa tentativa, todavia, ainda sofre de limitações reconhecidas pelo próprio autor de forma que a tarefa ainda continua por ser feita.

Outro aspecto limitante da produção brasileira é a distância da produção local das discussões teóricas e de pesquisas empíricas realizadas em outros países. Mais avançada na Europa e nos EUA, várias hipóteses e teorias já foram desenvolvidas para explicar a população de grupos de interesse e a competição entre eles. Essas discussões ou seus testes não

³ Ainda, GRAZIANO (1997) discute o papel do *lobby* na democracia, PORTUGAL (2006) elabora modelos quantitativos sobre a participação de grupos de *lobby* no processo eleitoral e no financiamento e MARZAGÃO (2007) aplica a Teoria da Proteção Endógena sobre grupos de pressão brasileiros.

foram ainda aplicados sobre a população de grupos de interesse no Brasil.

Na Europa, tal como no Brasil, o estudo sobre os grupos de interesse enfrenta também a inexistência de um registro mandatório de lobistas. Desse modo, não existe um registro oficial, confiável e de longo prazo. Diante desse cenário, várias estimativas sobre o tamanho da comunidade de relações lobby foram feitas sem nenhum tipo de comprovação (GREENWOOD, 2011). Para superar essa limitação, a pesquisa científica tem buscado 1) conjugar bases de dados oficiais de registro voluntário ou privadas na tentativa de estabelecer uma referência (WONKA et alli, 2010); 2) estudar a dinâmica demográfica e as taxas de natalidade e mortalidade dessa população ao longo do tempo (BERKHOUT e LOWERY, 2010, 2011); ou 3) investigar populações nacionais de grupos de interesse, tal como na Inglaterra (BERNHAGEN e TRANI, 2012) e da Dinamarca (FISKER 2012).

Entre os estudos sobre a população de grupos de interesse na União Europeia, cumpre destacar a base de dados produzidas por WONKA et alli (2010), que pode ser considerada uma referência. Os autores buscaram estudar a evolução no tempo da população de grupos de interesse⁴ a partir da consolidação de várias bases de dados oficiais e privadas. WONKA et alli (2010) apontam que existem pelo menos 3700 grupos de lobby atuando junto à União Europeia em Bruxelas. Os autores demonstram que há uma proporção bastante elevada de organizações que representam interesses de empresas, sob diferentes formas, se comparado a outros tipos de interesse, como o de trabalhadores, acadêmicos ou outros.

WONKA et allii (2010) admitem que sua base de dados de grupos de interesse deve estar subestimada, mas acreditam que os principais grupos estariam ali listados. A subnotificação, segundo os autores, deve ocorrer principalmente em grupos com atuação ocasional, não constante junto à União Europeia. Do mesmo modo, uma parte relevante do esforço de lobby deve estar direcionada para os políticos e funcionários no nível nacional, mais uma vez escapando ao registro pela base de dados.

BERKHOUT e LOWERY (2010) exploraram a evolução demográfica

⁴ Há vários estudos que tratam da população de certos grupos de lobby ou que buscam identificar os agentes dedicados a políticas públicas específicas. Eles não fazem parte dessa revisão porque o objetivo do trabalho é mapear os grupos de interesse em geral dado um certo nível de granularidade.

dos grupos de interesses em atuação na União Europeia desde 1990. Buscaram, assim, identificar quando e com que rapidez a população de grupos de interesse na União Europeia cresceu. Os autores notam que o crescimento dos grupos de interesse ocorreu principalmente no início dos anos 1990, no encaixe da ampliação das competências da União Europeia. Outro elemento relevante trazido pelos autores é que grupos sem fins lucrativos apresentaram um crescimento mais acelerado do que grupos empresariais, tornando o sistema de representação de interesses mais balanceado a partir de 1996. Um dos destaques que suporta esse posicionamento está na retração de 10% das empresas de lobby e do lobby de empresas. Outro fenômeno relevante é o crescimento de *think tanks*, representações de regiões e associações nacionais.

Assim, BERKHOUT e LOWERY (2010) defendem que o sistema de representação de interesses europeu ainda é jovem, dado que a população de grupos de interesse ainda é dinâmica e está longe do ponto de maturação, quando novos grupos de pressão surgiriam apenas com o desaparecimento de outros.

No curto prazo, os grupos de pressão na União Europeia são caracterizados por um alto nível de volatilidade, com altas taxas de natalidade e mortalidade de organizações, segundo BERKHOUT e LOWERY (2011). Ao contrário do que se imaginava, um grande número de organizações entra e sai do ambiente de discussão de políticas públicas e os chamados “suspeitos usuais” são menos comuns do que o inicialmente imaginado. Na visão dos autores, a volatilidade de grupos de interesse é característica importante porque mantém a permeabilidade a novos interesses e, por outro lado, a permanência mais longa das organizações mais estáveis pode representar uma facilitação ao trabalho de influência.

Nos Estados Unidos, por outro lado, a existência da regulamentação da atividade de lobby resultou em bases de dados detalhadas sobre grupos de interesses, seus principais temas de interesse, gastos com a atividade de influência e etc. Surgiu então um campo fértil para pesquisas sobre as populações de grupos de interesse. Esse campo é hoje disputado por duas linhas de pesquisa que partem de bases distintas e que podem ser representadas a partir dos trabalhos de OLSON (vários) e GRAY e LOWERY

(vários).

OLSON (1971, 1984) buscou, primeiro, explicar a dinâmica interna de grupos de pressão baseados em membresia, ou seja, em sua capacidade de atrair membros. A partir de uma análise econômica dos benefícios e custos individuais da participação, o autor propôs as condições para o surgimento e crescimento de grupos de pressão. A partir deste modelo, o autor extrapolou suas conclusões sobre a participação de indivíduos em grupos para a população de grupos de pressão. Chegou assim à hipótese de demoscлерose (OLSON 1971, 1984), segundo a qual a população de grupos de interesse tenderia a crescer indefinidamente e, do mesmo modo, cresceria sua influência sobre as políticas públicas. O Estado, sob influência crescente de grupos de pressão, estaria cada vez mais voltado para atender às demandas particularistas e menos atento ao interesse público. Assim, o Estado perderia paulatinamente sua legitimidade e, ao fim, a ampliação ilimitada de grupos de interesse fragilizaria a própria democracia. Este fenômeno seria observado principalmente em democracias maduras e é tratado como uma ameaça.

A partir dessa ameaça estabelecida pelo que é chamado de teoria econômica dos grupos de interesse, seguiu-se uma agenda de políticas públicas voltada para regular e restringir a atividade e a influência de grupos de interesse sobre as políticas públicas. Essa visão negativa justifica (ou explica) em grande medida o alto nível de regulamentação da atividade nos níveis governamentais dos EUA.

GRAY e LOWERY (vários), em contraste, partem de variáveis ambientais que limitam e condicionam o tamanho da população de grupos de interesse. Os autores lançaram mão de uma teoria popular na biologia que defende que o tamanho de uma população é determinado pela quantidade de energia, estabilidade e área disponível. Essas variáveis foram adaptadas para o ambiente político, de modo que, por exemplo, energia foi identificada com o nível de atividade de formulação sobre uma determinada política. Assim, os autores chegaram a dois conceitos centrais, que são o de densidade e o de diversidade de grupos de pressão. A densidade consiste na quantidade de grupos de interesse atuando sobre um determinado tema e instância governamental. A diversidade está relacionada à existência de grupos de interesse com diferentes pontos de vista e origens. Os autores chegam, assim, à

conclusão de que existem limitantes naturais ao tamanho da população de grupos de pressão e sua influência é em grande medida limitada pela própria existência de grupos com posições divergentes que se anulam em termos de influência. Os autores, desse modo, afastam a hipótese de demosclerose e passam a encarar grupos de pressão como um elemento constituinte da democracia.

Do ponto de vista da diversidade de grupos de interesse à teoria ESA, GRAY e LOWERY (1996) estendeu o conceito de densidade para a interação de diferentes grupos. A diversidade de grupos de interesse, nessa perspectiva, é uma função de soma das limitações ambientais impostas a cada uma das subpopulações separadamente. Ou seja, a diversidade populacional é a resultante da aplicação de restrições externas de energia, estabilidade e área à densidade de cada uma das populações, por meio de um processo separado e independente. Defendem, assim, que a diversidade de grupos de interesse não está relacionada à diversidade de interesses que podem ser ou são afetados pelas políticas públicas. Antes, ela depende da aplicação de restrições ambientais e do perfil de resposta de cada um desses grupos às mesmas restrições. Outra implicação da teoria ESA é o particionamento do espectro de atuação de grupos de interesse em temas cada vez mais segmentados, adotando assim uma estratégia de criação de nichos ao invés de competir diretamente com organizações mais antigas e de escopo mais abrangente⁵.

Para ambos as linhas de pesquisa um grande volume de teste empírico foi realizado. Mais recentemente, todavia, predominam os estudos baseados no modelo ESA de GRAY e LOWERY. Entre os de maior destaque cabe destacar, no que tange à demanda por grupos de interesse, ou seja, por aqueles grupos que se mobilizam em resposta à ação governamental devem ser destacados LEECH et alii (2005), que explorou o efeito de audiências públicas sobre a atração de grupos de interesse, GRAY et alii (2005), que estudou o efeito da agenda legislativa estadual sobre a atração de grupos de interesse, BAUMGARTNER et alii (2007), com a reação de grupos de interesses no estado a iniciativas na esfera federal. A conclusão dessas pesquisas indica que a atividade governamental, medida pela intensidade da

⁵ Esse fenômeno foi empiricamente verificado em vários estudos com modelagens distintas e apresenta resultados robustos (LOWERY et alii, 2012; HAIDER-MARKEL, 1997; CHAMBERLAIN, 2009)

ação governamental e pelo orçamento público, serve como um catalisador importante para a criação de novos grupos de interesse.

Para além da identificação dos grupos e de suas características, uma questão relevante – mas ainda relativamente inexplorada no Brasil – é como esses grupos se relacionam entre si e com as autoridades públicas. Uma produtiva linha de pesquisa já vem se desenvolvendo desde a década na área de redes de políticas públicas (RODHES, 2006).

O interesse aqui são relações de longo prazo, ou estruturais, de cooperação ou competição entre grupos de interesse e de seus relacionamentos com autoridades públicas, além das coalizões formadas ao redor de políticas públicas específicas. Para isso lançaremos mão de teoria das redes, que estuda os padrões de relacionamentos entre indivíduos por meio da identificação de nós e ligações e tem larga aplicação na biologia, engenharia e nas ciências sociais. No estudo de grupos de pressão, a aplicação de teoria de redes pode lançar novas visões sobre características já amplamente estudadas das populações de grupos de interesse, como influência, coalizões, acesso, densidade e diversidade. Para isso, usaremos a referência metodológica de KOLACZYK (2010).

3. MÉTODO

No Poder Legislativo não existe a publicação sistemática das agendas de reuniões dos parlamentares. Ao contrário da dinâmica do Poder Executivo, que possui regras rígidas para a ação de grupos de interesse, o relacionamento entre parlamentares e grupos de interesse e cidadãos é menos estruturado e marcadamente informal, acontecendo nos corredores do parlamento e nas visitas à bases. Por essa razão, a estratégia adotada nessa pesquisa será estudar as audiências públicas, que são um epifenômeno em que as diversas forças e interesses legítimos são chamados a apresentar seus pontos de vista formalmente, em uma reunião pública. Por meio dessas audiências públicas, que são realizadas por comissões parlamentares será possível identificar os grupos de interesse em atuação por meio dos palestrantes e os temas de interesse, que está sempre dado no próprio título

da audiência.

Para os parlamentares, uma audiência pública serve como uma maneira de i) demonstrar empenho sobre um tema para suas bases eleitorais, ii) chamar atenção dos demais parlamentares e grupos de interesse para o tema em discussão (aumentando a saliência), iii) coletar informações e pontos de vista, iv) influenciar seus pares e v) demonstrar liderança sobre o tema.

A participação em audiências públicas exclui, portanto, interesses puramente assistencialistas ou de troca de favores, dada sua natureza pública. Também em função dessa publicidade serão excluídos grupos de interesse que adotam estratégias de conciliação de interesses ou agem nas franjas da legalidade.

Um limite imposto por essa escolha é a participação de especialistas “isentos”, muitas vezes professores universitários ou “especialistas, que, apesar de parecem *prima facie* como isentos, muitas vezes estão alinhados com grupos de interesses e representam seus interesses. Sua participação ou escolha frequentemente deve-se ao seu alinhamento com a visão de um grupo ou interesse específico. Esse tipo de representação impede registro de maneira estruturada do grupo de interesse envolvido na ação.

Outras duas estratégias possíveis para mensurar a participação de grupos de interesse seria analisar as bases de dados de lobistas registrados na Câmara e no Senado e o registro de entrada dos portões. Em ambos os casos, todavia, esses registros são incompletos e parciais, já que o registro é restrito a um pequeno número de grupos de interesses que recebem acessos diferenciados dada a frequência de participação e o controle de entrada é particularmente falho.

Esta investigação construiu uma base de dados sobre a participação de grupos de interesse, onde foram coletados dados sobre a participação de grupos da sociedade civil em audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A primeira fonte foram as páginas das comissões permanentes da Câmara e do Senado, onde estão disponíveis informações sobre as audiências públicas. Em seguida, foram utilizados os relatórios anuais elaborados pelas comissões para complementar os dados. Finalmente, em caso de dúvidas ou quando faltaram informações, os registros de reuniões foram empregados. Neste caso, as informações são as

mais completas, mas são de difícil recuperação. Em todos os casos, as informações são apresentadas de maneira não estruturada e foram transformadas para uma matriz comum.

Dessas fontes, foram extraídas informações sobre a audiência, tais como a data, o tema, os participantes da sociedade civil, com nome, cargo, nome da organização e abreviatura, a comissão e a casa legislativa.

Uma das questões centrais sobre o estudo de populações de grupos de interesse é a criação de categorias. Tal como LOWERY (2012) ressalta, a criação de categorias ainda tem obedecido a interesses transitórios e pouco tem contribuído para permitir a comparabilidade entre estudos. Assim, uma das escolhas desse trabalho foi aplicar códigos de classificação já existentes.

A primeira classificação necessária foi a dos grupos de interesse. Neste caso, foi utilizada a classificação de tipos de grupos de interesse feita por SCHLOZMAN (2012). O autor procurou fazer um retrato mais detalhado dos tipos de grupos de interesse. A estrutura resultante consiste em 24 categorias com várias subdivisões. A segunda classificação necessária foi de políticas públicas. Nesse caso, foi utilizado o código de classificação do *policy agendas* (BAUMGARTNER e JONES, 2013), que registra informações sobre política públicas nos EUA desde a II Guerra Mundial. As duas estruturas mostraram-se bastante aderentes ao sistema político brasileiro, embora algumas categorias tivessem que ser adaptadas para o ambiente político brasileiro⁶.

4. RESULTADOS

O registro da participação de grupos de interesse em audiências públicas no Congresso Nacional demonstrou uma população grande e diversa, típica de democracias mais consolidadas. Apenas nos anos de 2011 e 2012, foram registradas 2.092 ações de lobby no Congresso Nacional. Elas foram levadas a cabo por 975 grupos de interesse dos mais diversos tipos, tal como se pode ver na tabela 1 a seguir.

A participação de grupos de interesse ligados a negócios (empresas, associações, sindicatos, federações e confederações) é frequente, com 34,6%

⁶ Por exemplo, a categoria *native americans*, foi adaptada para indígenas e comunidades tradicionais.

das ações de lobby e 33% dos grupos de interesse, mas está longe de ser preponderante. Ao seu lado, aparecem com destaque os grupos de interesse público (12% das ações e 15% dos grupos), sindicatos de trabalhadores (18,5% das ações e 13% dos grupos) e associações profissionais (14,7% das ações e 12,8% dos grupos). Essas organizações respondem, em conjunto, por 45% das ações de lobby e 41% dos principais grupos de interesse em atuação no Poder Legislativo federal.

TABELA 1 – Perfil da participação em audiências públicas por grupos de interesse entre 2011 e 2012

Tipo de Grupo	Participações em audiências públicas	Grupos de Interesse	Média de participações por grupo
B – Negócios	725	323	2,24
C - Associações profissionais	309	125	2,47
D – Sindicatos	387	129	3
E – Agricultura	50	36	1,38
F – Educação	26	18	1,44
G – Saúde	31	20	1,55
H – Governo	35	7	5
J – Estrangeiros	19	17	1,11
K - Interesse Público	253	147	1,72
L - Eleitoral ou partidário	2	2	1
N - Grupos de direitos civis, raciais, de minorias e nacionalidades	101	47	2,14
O – Idade	22	6	3,66
P – Gênero	4	2	2
Q - Orientação sexual	4	3	1,33
R - Grupos de deficientes ou portadores de doenças	40	35	1,14
S - Serviço social e pobreza	37	19	1,94
U - Artes e Cultural	17	13	1,30
W - Centros de Conhecimento (think tanks) e outras organizações de pesquisa sem fins lucrativos	21	18	1,16
X – Outros	9	9	1
Total	2092	976	1,92

Uma das questões que sobressaltam aos olhos, todavia, é que a intensidade da participação é bastante heterogênea. Ainda que a média de participações seja de quase duas participações em audiências públicas no período, 662 grupos (67,8% da amostra) participaram de apenas uma audiência. Por outro lado, os 25 grupos de interesse mais ativos participaram de mais de 10 audiências públicas e respondem por 21,6% das ações de lobby no Congresso.

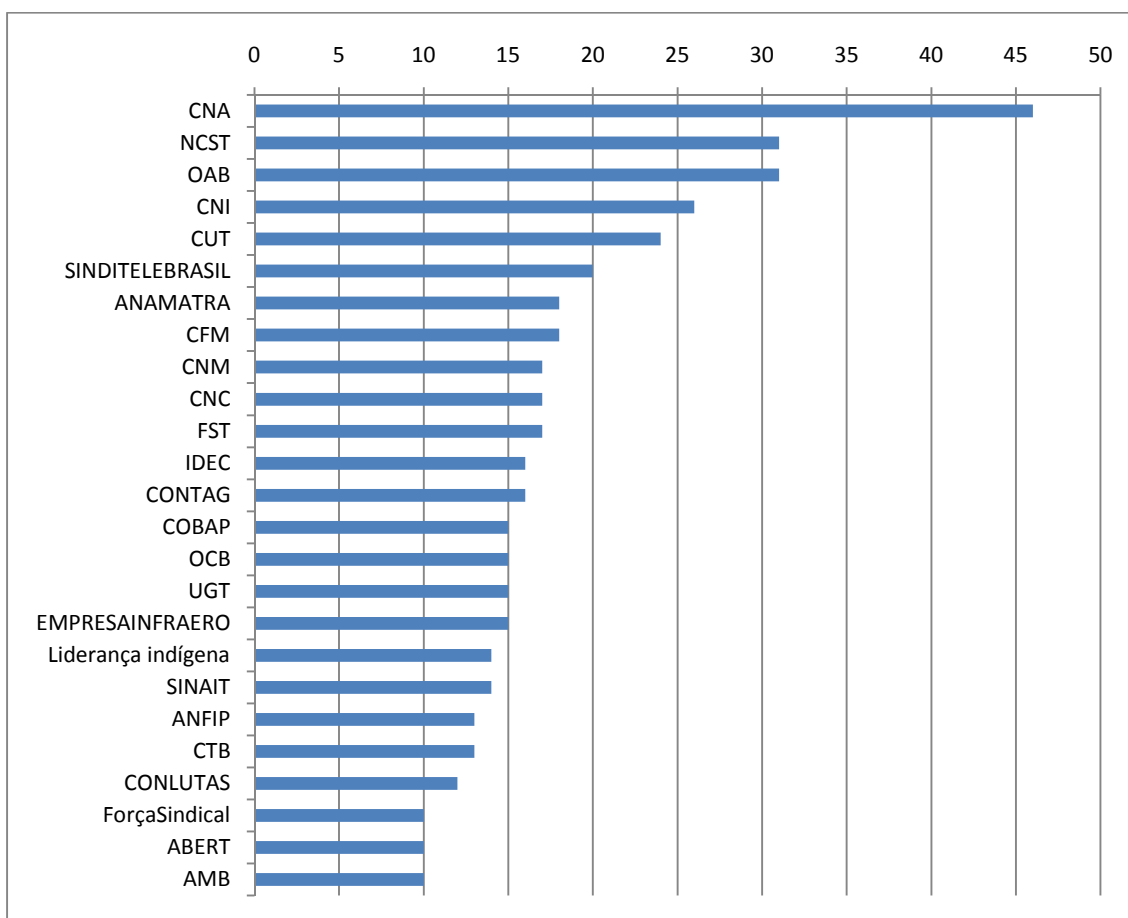
Mesmo entre os grupos mais ativos, encontra-se uma diversidade relevante. Desses, 4 grupos representam os interesses de categorias de funcionários públicos; os magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), os fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego (SINAIT), os fiscais da Receita Federal (ANFIP) e os magistrados (AMB). Ainda na categoria de associações profissionais está a representação dos advogados (OAB) e dos médicos (CFM).

Os interesses de empresas são representados por 7 grupos, dos quais 3 são organizações sindicais de nível superior, as conhecidas confederações (CNA da agricultura, CNI da indústria, e CNC do comércio e serviços), a maior organização de cooperativas (OCB), um sindicato do setor de telecomunicações (Sinditelebrasil), que é afiliado da CNI, a associação de rádio e televisão (ABERT) e apenas uma empresa, a estatal Infraero. É interessante notar que Sinditelebrasil e a Infraero enfrentaram principalmente audiências com pautas negativas, na medida em que consistiam em explicações para deficiências em serviços públicos sob sua responsabilidade.

Sindicatos de trabalhadores também constam nessa lista e são representados principalmente pelas centrais sindicais NCST, CUT, UGT, Força Sindical, CTB e Conlutas. Ainda merecem destaque o Fórum Sindical dos Trabalhadores (FST), que é composto federações e confederações de trabalhadores e tenta representar suas posições conjuntas. Também com 7 grupos de interesses, os trabalhadores possuem o mesmo nível de atividade do que os empresários.

Os grupos representantes de interesses públicos ou de minorias também estão presentes com os interesses dos consumidores (IDEC), da agricultura familiar (CONTAG), dos aposentados (COBAP), de várias lideranças indígenas.

GRÁFICO 1 – Número de grupos de interesses mais ativos nas audiências públicas do Congresso Nacional 2011-2012



Fonte: o autor

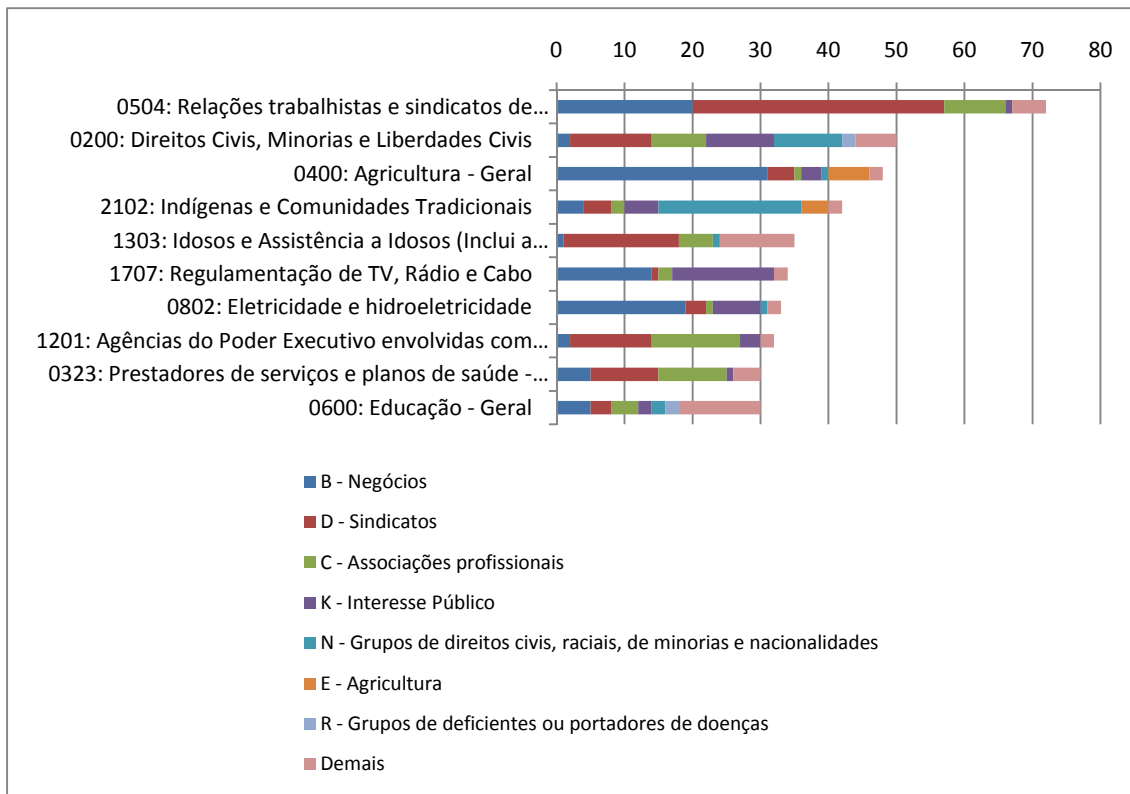
A participação de grupos de interesse em audiências públicas no Congresso Nacional pode ser analisada sobre duas perspectivas distintas: do número de grupos e de seus tipos que participam nessas discussões e da quantidade total de participações. Eles indicam o grau de saliência, de conflitividade e de intensidade do debate de um tema. Quanto maior o número de grupos discutindo uma política pública, mais distintos serão os pontos de vista sobre a questão, o que significa maior saliência. Quanto mais tipos de grupos diferentes envolvidos em uma discussão, maior será a conflitividade. Quanto maior a participação de grupos em geral, maior sua importância para a agenda de debates. Naturalmente, essas são medidas aproximadas e servem apenas como um indicativo. Idealmente, essas medidas deveriam ser resultado de análise de conteúdo, mas em sua ausência podem servir para caracterizar

preliminarmente o ambiente de debates dos grupos de interesse.

Uma visão geral das três dimensões – saliência, conflitividade e intensidade – nas audiências públicas no Congresso Nacional indica a predominância de grupos de interesse e de temas da agenda social, um resultado contraintuitivo quando tomada em vista a maior parte da literatura internacional, que indica a predominância de grupos de interesses empresariais. Indicam também, nesses temas, altos níveis de saliência e conflito.

Os dados demonstram uma participação bastante ativa de sindicatos trabalhistas (relações do trabalho e seguridade social), associações profissionais, especialmente de funcionários públicos (combate ao crime, funcionalismo público e operações governamentais), de grupos de interesse público (direitos civis e a regulamentação da radiodifusão) e de representantes de comunidades tradicionais (minorias). O destaque nesse caso cabe para o tema de “Relações trabalhistas e sindicatos dos trabalhadores”, ao redor do qual orbitaram 72 grupos de interesse.

GRÁFICO 2 – 10 principais temas de debate por grupos de interesse categorizados no Congresso Nacional 2011-2012 – número

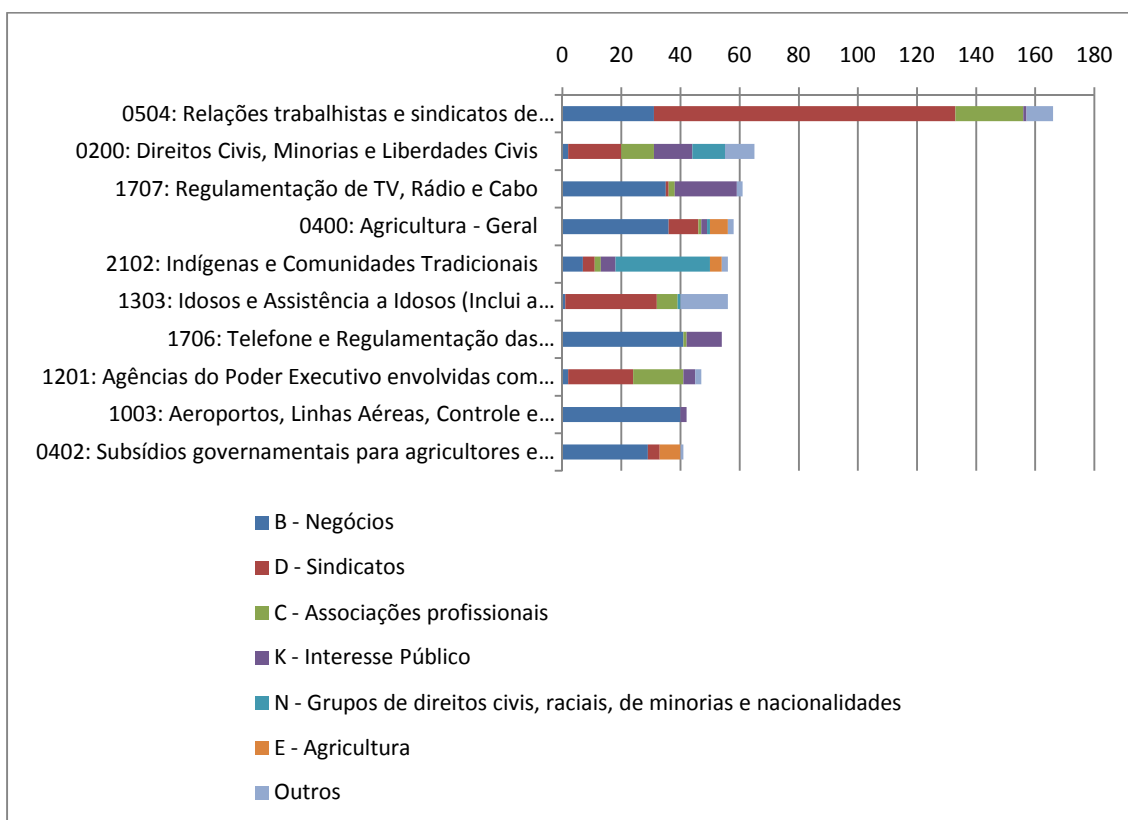


Fonte: o autor

No campo empresarial, sob esse mesmo critério, os temas que catalisaram, em ordem, o maior número de organizações participantes estão ligados ao campo (agricultura e subsídios governamentais para a agricultura) e à regulação de serviços públicos concedidos (rádio e TV, saúde, energia e telecomunicações). Chama atenção, nesse caso, que a participação de entidades empresariais e empresas esteja ligada a uma pauta negativa de cobranças pela qualidade de serviços públicos (radiodifusão e saúde). Nesta lista, as agendas positivas para os interesses empresariais estiveram reduzidos a energia e agricultura.

Quando o critério passa a ser o número de ações de defesa de interesses, isto é, participações em audiências públicas (Gráfico 3), ressalta-se ainda mais a importância do tema de relações do trabalho, que se descola em termos de intensidade do debate. A pauta social e seus grupos de interesse ainda se mantêm predominantes, mas um número maior de temas de interesse de empresas aparecem. Nesta pauta ainda predominam pautas negativas para as empresas na medida em que tratam da deficiência no provimento de serviços públicos, seja na radiodifusão e telefonia, aeroportos.

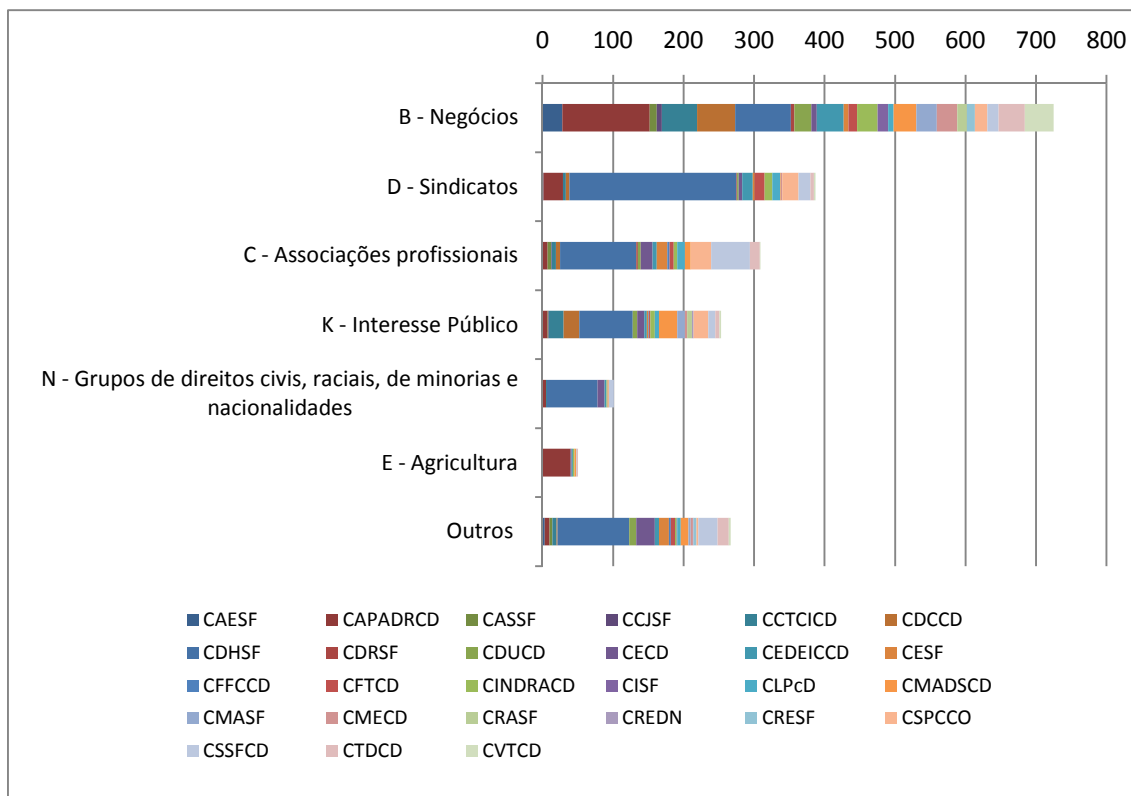
GRÁFICO 3 – Dez principais temas de debate por ações de defesa de interesses no Congresso Nacional 2011-2012



Fonte: o autor

Ainda que a participação de sindicatos de trabalhadores, associações profissionais, organizações de interesse público e de direitos civis e minorias sejam bastante ativa, como mostram os gráficos acima, essa atuação está em grande medida concentrada em um pequeno número de comissões parlamentares, com se pode ver no Gráfico 4.

GRÁFICO 3 – Grupos de interesse e comissões parlamentares no Congresso Nacional 2011-2012



Fonte: o autor

A Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal é para esses grupos um locus central de participação para sindicatos de trabalhadores, associações profissionais e grupos de direito sociais e minorias. Em segundo lugar, outro foco de atuação importante é a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.

Essa participação concentrada em um pequeno número de comissões parlamentares contrasta com a participação diversificada dos grupos de interesse empresariais, que atuam de maneira consistente em quase todas as comissões parlamentares. Para esse grupo, destaca-se apenas a Comissão de Pecuária, Agricultura e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, que tem sido o locus de atuação preferencial dos interesses ligados ao agronegócio e à agricultura de uma forma mais ampla.

Uma possível explicação para concentração de organizações e ações de cunho social em poucas comissões parlamentares é uma estratégia de influência do processo parlamentar dos líderes dessas comissões. A participação de agentes da sociedade civil traz elementos de pressão e informação relevantes e aumenta a capacidade de influenciar os resultados do

processo parlamentar, mas também indica uma fragilidade potencial na medida em que qualquer ruptura na presidência ou na composição da comissão pode restringir drasticamente sua participação.

Os grupos empresariais, por outro lado, mantêm relações com todas as comissões e estão menos sujeitos a essas variações, mas podem encontrar maiores dificuldades em encontrar aliados.

Esses modos diferenciados de interação revelam uma estratégia de relacionamento diferenciada e não é possível afirmar que elas resultem em maior ou menor influência nesse momento. Novas pesquisas são necessárias para investigar sua capacidade de influência.

5. CONCLUSÕES

Os resultados dessa pesquisa indicam que o Congresso Nacional apresenta uma participação de grupos de interesse muito semelhante a democracias mais consolidadas em termos da quantidade de grupos de interesse em atuação. A surpresa é que não se constata no Brasil, a partir dos dados coletados, um papel preponderante de grupos de interesse empresariais, tal como parte da literatura internacional aponta. Ao contrário, grupos de interesse de interesse público, minorias, de funcionários e de trabalhadores parecem assumir um papel mais relevante que os grupos empresariais e exercem influência de maneira sistemática. Grupos empresariais são responsáveis por menos de um terço das ações de lobby, o que indica também um trabalho regular de influência.

O papel de grupos de interesses que atuam na seara social fica reforçado pela predominância de seus debates na agenda das audiências. Entre os temas que contam com o maior número de grupos de interesses estão relações trabalhistas, direitos civis, regulamentação de TV e Rádio (com forte enfoque na discussão sobre radiodifusão comunitária), indígenas e comunidades tradicionais e idosos e assistência a idosos.

A participação de grupos de interesse empresariais aparece com uma agenda positiva apenas na agricultura, ao lado de agendas negativas de críticas à prestação de serviços públicos privatizados, como TV, telefonia e

aeroportos. Grupos de interesse de funcionários públicos também marcam presença significativa.

Algumas comissões demonstram contar com maior capacidade de mobilização de grupos de interesse. Caso interessante é a Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, que mobiliza diversos grupos de interesse semanalmente

Naturalmente, esse estudo possui limites derivados de suas escolhas. Em primeiro lugar, de acordo com as bases de dados e da escolha de método, essa pesquisa está baseada em uma fotografia. Ela retrata a rede de influência formal em um curto período de tempo (2011-2012) apenas sobre o Poder Legislativo Federal. Essas relações são, no entanto, dinâmicas, têm uma característica informal e envolvem outros *loci* de influência, como o Poder Executivo e o Judiciário. Além do mais, os resultados indicam uma realidade não prevista pela literatura e merece ser testada de outras formas para se tornar uma tese mais robusta.

Outro limite importante está relacionado com uma restrição apriorística adotada, já que foram analisados aqui apenas os grupos da sociedade civil que atuam na defesa de interesses. Grupos de interesses estatais foram retirados porque uma das perguntas do projeto mais amplo no qual esse artigo se insere está voltada apenas para a capacidade da sociedade civil se fazer ouvida pelo aparato estatal. Mas a realidade é que atores estatais fazem parte do processo de influência e isso fica bastante claro, por exemplo, com as assessorias parlamentares dos ministérios, agências, autarquias e empresas estatais.

Assim, algumas etapas ficam ainda pendentes. A primeira é a ampliação dos dados para os poderes executivo e judiciário. Em segundo, a utilização desses dados para a análise de redes pode trazer evidências relevantes sobre o modo como esses grupos se relacionam, sobre a capacidade de influência de cada um dos grupos de interesse e sobre o comportamento dessa rede de forma sistêmica.

6. BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, André Luiz Pires. **Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC e o Poder Legislativo: um estudo de caso da atuação das entidades**

empresariais do comércio. Dissertação de Mestrado em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília-DF: Universidade de Brasília, 2009.

CINTRA, Rodrigo. **Agenda, Atores e Lobbies na Tomada de Decisão em Política Externa Comercial: o caso da siderurgia (Brasil e Estados Unidos).** Tese de Doutorado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

CONSENTINO, Leandro. **Interesses organizados na cena internacional: o lobby do etanol.** Dissertação de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

DALLARI, Sueli Gandolfi; BARBER-MADDENc Rosemary; TORRES-FERNANDES, Marília de Castro; SHUQAIR, Nur Shuqaira Mahmud Said Abdel Qader; WATANABE, Helena Akemi. Advocacia em saúde no Brasil contemporâneo. **Revista de Saúde Pública**, 30 (6), 1996. 592-601.

DELDUQUE, Maria Célia; BARDAL, Priscila Ariede Petinuci. Advocacia em Saúde: prática cidadã para a garantia do direito à saúde — o caso do projeto de lei complementar n. 01/2003. **Revista de Direito Sanitário**, v. 9, n. 1 p. 107-122. Mar./Jun. 2008.

GANANÇA, Alexandre Ciconello. **Associativismo no Brasil: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa.** Dissertação de Mestrado do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

GOZETTO, André Cristina Oliveira. Movimentos Sociais e Grupos de Pressão: duas formas de ação coletiva. **Cenários da Comunicação**, vol. 7, no.1, 57-65, 2008.

GOZETTO, André Cristina Oliveira. Movimentos Sociais e Grupos de Pressão: duas formas de ação coletiva. **Cenários da Comunicação**, vol. 7, no.1, 57-65, 2008.

GRAY, Virginia; LOWERY, David . **The Ecology of Interest Representation.** Ann Harbor: Michigan University Press, 1996

GRAY, Virginia; LOWERY, David. A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. **Political Research Quarterly**, vol. 57, no. 1, March 2004. 163-175. Acessado em 28 de maio de 2011.

GRAY, Virginia; LOWERY, David. A Niche Theory of Interest Representation. *The Journal of Politics*, vol. 58, no. 1, 1996. 91-111. Acessado em 20 de outubro de 2012.

GRAY, Virginia; LOWERY, David. Environmental Limits on the Diversity of State Interest Organization Systems: A Population Ecology Interpretation. *Political Research Quarterly*, Vol. 49, No. 1 (Mar., 1996), pp. 103-118. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/449043>. Acessado em dezessete de novembro de 2012.

GRAY, Virginia; LOWERY, David; FELLOWES, Matthew; ANDERSON Jennifer L. LEGISLATIVE AGENDAS AND INTEREST ADVOCACY: Understanding the Demand Side of Lobbying. **American Politics Research**, Vol. 33 No. 3, May 2005 404-434. Disponível em <http://apr.sagepub.com/content/33/3/404>. Acessado em 17 de novembro de 2012.

GRAY, Virginia; LOWERY, David; FELLOWES, Matthew; ANDERSON Jennifer. Understanding the Demand-Side of Lobbying: Interest System Energy in the American States. **American Politics Research**. No.33: 404-434. 2005.

GRAZIANO, Luigi O Lobby e o Interesse Público. **Rev. bras. Ci. Soc.** vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997 <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>.

HEANEY, Michael T. Multiplex networks and interest group influence reputation: An exponential random graph model. **Social Network**, 2012, DOI

LOWERY, David; GRAY, Virginia; KIRKLAND, Justin; HARDEN Jeffrey J. Generalist Interest Organizations and Interest System Density: A Test of the Competitive Exclusion Hypothesis. **Social Science Quarterly**, Volume 93, Number 1, March 2012. Acessado em 17 de novembro de 2012.

MANCUSO, W. P. . **O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: DUSP/HUMANITAS/FAPESP, 2007. v. 1. 228 p.

MANCUSO, Wagner Pralon. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 47, no 3, 2004, pp. 505 a 547.

MARZAGÃO, Thiago Veiga. **Lobby e Protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à Luz da Teoria da Proteção Endógena**. Dissertação de Mestrado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil**. Tese de Doutorado do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2004.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Boston: Harvard Economic Studies, 1971.

OLSON, Mancur. **The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities**. Yale, Yale University Press, 1984.

PORTUGAL, Adriana Cuoco. **Lobby Pré-eleitoral e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: uma exploração em Economia Política Positiva**. Tese de Doutorado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Brasília, Universidade de Brasília, 2006.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de Lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos**

Estados Unidos e do Brasil. Tese de Doutorado do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

WONKA, Arndt; BAUMGARTNER, Frank R.; MAHONEY, Christine; BERKHOUT, Joost. Measuring the size and scope of the EU interest group population. **European Union Politics**, no. 11 (3), 463-476. 2010.