

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE

**O SISTEMA COMISSIONAL E A ATUAÇÃO DE INTERESSES
ORGANIZADOS**
ACESSO E INFLUÊNCIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Belo Horizonte

2018

CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE

**O SISTEMA COMISSIONAL E A ATUAÇÃO DE INTERESSES
ORGANIZADOS
ACESSO E INFLUÊNCIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Governos, Legislativos e Partidos Políticos em Perspectiva Comparada.

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

Coorientador: Prof. Dr. Silvio Segundo Salej Higgins.

Belo Horizonte

2018

320 Resende, Ciro Antônio da Silva
R433s O sistema comissional e a atuação de interesses
2018 organizados [manuscrito]: acesso e influência na Câmara dos
Deputados / Ciro Antônio da Silva Resende. - 2018.
235 f.: il.
Orientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos.
Coorientador: Silvio Segundo Salej Higgins.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. 2.Comissões – Teses. 3.Redes
de política – Teses. I. Santos, Manoel Leonardo. II. Higgins,
Silvio Salej. III. Universidade Federal de Minas Gerais.
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE

Realizou-se, no dia 27 de julho de 2018, às 14 horas, Sala 2094 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada “*O sistema comissional e a atuação de interesses organizados: acesso e influência na Câmara dos Deputados*”, apresentada por CIRO ANTÔNIO DA SILVA RESENDE, número de registro 2016659208, graduado no curso de GESTÃO PÚBLICA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Silvio Segundo Salej Higgins (Departamento de Sociologia/UFMG), Prof. Eduardo Moreira da Silva (DCP/UFMG), Prof. Pablo Silva Cesário (FGV).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 27 de julho de 2018.

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos

Orientador (DCP/UFMG)

Prof. Eduardo Moreira da Silva

(DCP/UFMG)

Prof. Silvio Segundo Salej Higgins

(Departamento de Sociologia/UFMG)

Prof. Pablo Silva Cesário

(Fundação Getúlio Vargas)

*A Cyro Adalberto, meu pai,
por tanto amor e dedicação,
por sua confiança sem limites.*

AGRADECIMENTOS

Para a realização deste trabalho, pude contar com o imprescindível apoio de muitas pessoas e instituições. Sem os ensinamentos, os suportes teóricos e metodológicos, os debates e as palavras confortantes, também fundamentais, o caminho seria mais difícil. Agradeço profundamente por todas as contribuições que permitiram o desenvolvimento e a redação deste trabalho.

Inicialmente, agradeço ao Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) pelo apoio institucional oferecido, e faço isso nas pessoas de seus professores e técnicos. Agradeço também à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), instituição responsável pela concessão de uma bolsa no último ano do Mestrado. Da mesma forma, especial agradecimento faço ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), junto ao qual atuei como assistente de pesquisa no projeto “Dinheiro e política: a influência do poder econômico no Congresso Nacional”, durante o primeiro ano do Mestrado. Aos Professores Acir Almeida, Wagner Mancuso e Manoel Santos, coordenadores das frentes de pesquisa que integrei, expresse minha gratidão pela confiança, oportunidades e todo apoio necessário.

Ao Professor Manoel Santos, que me acompanha desde o início da graduação, registro o meu agradecimento por todo aprendizado conquistado. Pelo processo de orientação, por sua amizade e por me incentivar em todos os momentos, o meu muito obrigado. Ao Professor Silvio Salej, coorientador deste trabalho, agradeço imensamente por sua generosidade, pelas contribuições e pelo direcionamento. Agradeço, ainda, aos Professores Eduardo Moreira da Silva e Pablo Cesário por aceitarem compor a banca de defesa.

Obrigado à Professora Magna Inácio e aos colegas da disciplina Seminário de Dissertação pelos importantes comentários feitos ao meu projeto de pesquisa. À equipe do Centro de Estudos Legislativos (CEL) registro a minha gratidão pela convivência e aprendizado. Ressalto o apoio de Denisson Silva e Lucas Henrique na construção do banco de dados com as informações das audiências públicas. Agradeço também a Neylson Crepalde por sua costumeira disponibilidade em ajudar. À Paula Boarin, pelo apoio em diversos momentos do desenvolvimento deste trabalho e pela leitura das páginas que seguem, meu muito obrigado.

Por fim, e não menos importante, agradeço à minha família. Aos meus pais, Cyro e Conceição, por tanto amor e carinho, por me apoiarem incondicionalmente e por se dedicarem tanto a nós. À Morgana, minha irmã, por sua companhia revigorante e por me incentivar

sempre. À vó Deise, por compreender minha ausência e por não deixar de me ligar sequer um dia. Seu amor e seu exemplo são muito importantes para superarmos a falta do vô Baiano, que está, a todo instante, olhando por nós. À Fran, meu amor, por sua paciência, por compartilhar comigo todos os momentos desse processo, por me ouvir sempre e por acreditar em mim. Eu nada seria sem vocês. Agradeço também a Deus, “porque Dele e por Ele, e para Ele, são todas as coisas”.

RESUMO

No Brasil, as comissões permanentes da Câmara dos Deputados são apontadas como arenas relevantes para as atividades de *lobbying*. Nessas arenas, as audiências públicas são um espaço central para a defesa de demandas de grupos de pressão, por meio do qual há a oportunidade de se apresentar informações aos tomadores de decisão, estabelecer contatos com outros grupos e demarcar preferências. Embora esses eventos sejam um mecanismo capaz de ampliar o acesso às comissões, isso não está igualmente distribuído entre os interesses organizados. Torna-se fundamental, portanto, indagar: quais atores fizeram-se presentes nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53ª e 54ª legislaturas? Quão acessíveis são essas arenas? A perspectiva com a qual se trabalha assume que, atuando em um mesmo ambiente político, grupos estabelecem relações entre si, a partir das quais emerge uma ampla rede. A essa rede a atenção é dirigida, assim como às *policy networks* que se formam em cada arena do sistema comissional, identificando-se seus atores mais centrais. Argumenta-se que esses atores têm maiores oportunidades de contar com recursos e informações, diferentemente daqueles que possuem restrições de acesso. Grande parte dos dados mobilizados neste trabalho advêm da pesquisa “Dinheiro e política: a influência do poder econômico no Congresso Nacional”, desenvolvida pelo Ipea. Entre os resultados, observa-se expressiva variação nos números de audiências públicas realizadas e de participações nesses eventos entre as comissões permanentes, indicando a existência de distintas dinâmicas. No que se refere aos atores presentes, os achados corroboram a tese de um sistema de representação de interesses híbrido, verificando-se também a ocorrência de escrutínio forte de setores do governo, os quais são atores relevantes na disputa por influência no processo decisório. Observa-se, ainda, um cenário geral caracterizado por concentração nas participações e desigualdade no acesso às comissões permanentes. A partir da abordagem de análises de redes sociais, verifica-se que emergem estruturas relacionais significativamente distintas entre as comissões, lançando-se luz sobre duas arenas específicas: a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público. A comparação entre essas jurisdições indica diferenças, desenvolvendo-se hipóteses acerca desse aspecto e apontando-se caminhos para uma agenda futura de pesquisa.

Palavras-chave: Audiências públicas. Comissões. Interesses organizados. *Policy networks*.

ABSTRACT

In Brazil, the permanent committees of the House of Representatives are pointed out as relevant arenas to lobbying activities. In these arenas, public hearings are a central space for the defense of demands of pressure groups, through which there is the opportunity to present information to decision makers, establish contacts with other groups and demarcate preferences. Although public hearings are a mechanism for increasing access to committees, this is not equally distributed among organized interests. It is therefore crucial to ask: which actors were present in the permanent committees of the House of Representatives, in the 53rd and 54th legislatures? How accessible are these arenas? The perspective that it works assumes that, acting in the same political environment, groups establish relations among themselves, from which emerges a wide network. Attention is directed for this network, as well as for the policy networks that form in each arena of the commission system, identifying its most central actors. It is argued that these actors have greater opportunities to have resources and information, unlike those that have access restrictions. A great deal of data mobilized in this work come from the research Money and politics: the influence of economic power in the National Congress, developed by Ipea. Among the results, it was observed that there was a significant variation in the number of public hearings and participation in these events among permanent committees, indicating the existence of different dynamics among these arenas. With regard to the actors present at public hearings, the results corroborate with the thesis of a hybrid system of representation, and there is also a strong scrutiny of government sectors, which are relevant actors in the dispute for influence in the decision-making process. It was observed a general scenario characterized by concentration on participation and inequality in access to permanent committees. Based on the social network analysis approach, it verifies that emerges relational indicators significantly different between the commissions, especially about two arenas: the Committee of Economic Development, Industry, Commerce and Services and the Committee of Working, Administration and Public Service. The comparison between those jurisdictions reveals differences, which leads to hypotheses about this aspect and points the way to a future research agenda.

Keywords: Public hearings. Committees. Organized interests. Policy networks.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2016).....	43
Gráfico 2 – Número de audiências públicas, por sessão legislativa.....	100
Gráfico 3 – Número de audiências públicas, por comissão permanente.....	102
Gráfico 4 – Número de participações em audiências públicas, por sessão legislativa.....	106
Gráfico 5 – Número de participações em audiências públicas, por comissão permanente.....	107
Gráfico 6 – Número de audiências públicas e número de participações, por sessão legislativa.....	109
Gráfico 7 – Razão entre o número de participações e o número de audiências públicas, por sessão legislativa.....	111
Gráfico 8 – Razão entre o número de participações e o número de audiências públicas, por comissão permanente.....	112
Gráfico 9 – Frequência das participações em audiências públicas.....	137

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Representação de rede das audiências públicas conjuntas.....	98
Imagem 2 – Representação de rede dos interesses organizados participantes das audiências públicas das comissões permanentes.....	149
Imagem 3 – Representação de rede dos interesses organizados da sociedade participantes das audiências públicas das comissões permanentes.....	153
Imagem 4 – Representação de rede <i>two-mode</i> : interesses organizados e comissões permanentes.....	155
Imagem 5 – Representação de rede <i>two-mode</i> : interesses organizados e temas na CDEICS (53ª legislatura).....	170
Imagem 6 – Representação de rede <i>two-mode</i> : interesses organizados e temas na CDEICS (54ª legislatura).....	173
Imagem 7 – Representação de rede <i>two-mode</i> : interesses organizados e temas na CTASP (53ª legislatura).....	183
Imagem 8 – Representação de rede <i>two-mode</i> : interesses organizados e temas na CTASP (54ª legislatura).....	186

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Organizações/instituições mais centrais	151
Quadro 2 – Organizações mais centrais na rede de interesses organizados da sociedade.....	154
Quadro 3 – Organizações/instituições mais centrais na rede de cada comissão permanente....	156
Quadro 4 – Categorias temáticas aplicadas à CDEICS.....	169
Quadro 5 – Categorias temáticas aplicadas à CTASP.....	182

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produtividade da atividade em cada arena política (%).....	47
Tabela 2 – Relevância estratégica de arenas políticas do Congresso Nacional (%).....	49
Tabela 3 – Eficiência das estratégias utilizadas pelos grupos de pressão (%) (G1).....	53
Tabela 4 – Relevância das estratégias utilizadas pelos grupos de pressão (%) (G2).....	53
Tabela 5 – Relevância de postos-chave do Congresso Nacional (%).....	55
Tabela 6 – Frequência de atividades desenvolvidas (%) (G1).....	73
Tabela 7 – Relevância de atividades desenvolvidas (%) (G2).....	75
Tabela 8 – Audiências públicas realizadas no âmbito das comissões permanentes e conjuntamente.....	96
Tabela 9 – Número de audiências públicas, por sessão legislativa e por comissão permanente.....	104
Tabela 10 – Número de participações em audiências públicas, por sessão legislativa e por comissão permanente.....	108
Tabela 11 – Organizações/instituições mais presentes em audiências públicas.....	116
Tabela 12 – Organizações/instituições participantes em audiências públicas.....	118
Tabela 13 – Organizações da sociedade mais atuantes em audiências públicas.....	127
Tabela 14 – Indicadores do viés no acesso às audiências públicas.....	138
Tabela 15 – Organizações/instituições participantes em audiências públicas da CDEICS.....	168
Tabela 16 – Centro-periferia na rede de interesses organizados da CDEICS (53ª legislatura).....	171
Tabela 17 – Centro-periferia na rede de interesses organizados da CDEICS (54ª legislatura).....	174
Tabela 18 – Modelos de grafos aleatórios exponenciais: rede de interesses organizados e temas na CDEICS (53ª legislatura).....	176
Tabela 19 – Modelos de grafos aleatórios exponenciais: rede de interesses organizados e temas na CDEICS (54ª legislatura).....	178
Tabela 20 – Organizações/instituições participantes em audiências públicas da CTASP.....	181

Tabela 21 – Centro-periferia na rede de interesses organizados da CTASP (53ª legislatura)...	184
Tabela 22 – Centro-periferia na rede de interesses organizados da CTASP (54ª legislatura)...	187
Tabela 23 – Modelos de grafos aleatórios exponenciais: rede de interesses organizados e temas na CTASP (53ª legislatura).....	189
Tabela 24 – Modelos de grafos aleatórios exponenciais: rede de interesses organizados e temas na CTASP (54ª legislatura).....	191

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abav	Associação Brasileira de Agências de Viagem
Abecs	Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços
Abih	Associação Brasileira de Indústria de Hotéis
Abrace	Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres
Abradee	Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica
Abriq	Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais
Aberje	Associação Brasileira de Comunicação Empresarial
Abert	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
Abra	Associação Brasileira de Radiodifusores
AC	Acre
ADPF	Associação Nacional de Delegados de Polícia Federal
AMB	Associação de Magistrados Brasileiros
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
Anfip	Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AP	Audiência Pública
Art.	Artigo
Bacen	Banco Central do Brasil
CAINDR	Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CCULT	Comissão de Cultura
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor

CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDEICS	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CE	Comissão de Educação
CEL	Centro de Estudos Legislativos
CESPO	Comissão de Esporte
CFFC	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
CFM	Conselho Federal de Medicina
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CGTB	Central Geral de Trabalhadores do Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
CIDOSO	Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
CINDRA	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CME	Comissão de Minas e Energia
CMULHER	Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNC	Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTE	Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
COEP	Comitê de Ética em Pesquisa
Coiab	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
Condsef	Confederação Nacional de Trabalhadores no Serviço Público Federal
Confef	Conselho Federal de Educação Física
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação

Contag	Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
Coper	Coordenação de Comissões Permanentes
CPD	Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CTASP	Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CTUR	Comissão de Turismo
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVT	Comissão de Viação e Transportes
Decom	Departamento de Comissões
Dhesca Brasil	Plataforma de Direitos Humanos
Diap	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
ERGM	<i>Exponential random graph model</i>
EU	<i>European Union</i>
Febraban	Federação Brasileira de Bancos
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FNSH DU	Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano
Funai	Fundação Nacional do Índio
G1	Grupo um
G2	Grupo dois
Ibama	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Idec	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
Intervozes	Coletivo Brasil de Comunicação Social
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Irelgov	Instituto de Relações Governamentais
LDA	<i>Lobbying Disclosure Act</i>
MP	Medida Provisória

MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
NCST	Nova Central Sindical de Trabalhadores
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
ONG	Organização não-governamental
ONSV	Observatório Nacional de Segurança Viária
Procon-SP	Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo
Proteste	Associação Brasileira de Defesa do Consumidor
PSD	Partido Social Democrático
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SGM	Secretaria-Geral da Mesa
Sinait	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho
Sindifes	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
Sindifisco	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
SindiTeleBrasil	Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UnB	Universidade de Brasília
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 O SISTEMA COMISSIONAL DO LEGISLATIVO E A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE	26
1.1 Influência e <i>lobbying</i>	27
<i>1.1.1 O conceito de grupos de interesse</i>	33
1.2 Instituições legislativas e a relevância do sistema comissional	35
1.3 O Legislativo brasileiro: mudanças institucionais, o fortalecimento das comissões e a atuação de interesses organizados	40
1.4 O problema informacional e as estratégias de atuação de interesses organizados	51
1.5 Comissões, informação, acesso e redes de interesses organizados	58
2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES	67
2.1 Previsão constitucional e regimental	68
2.2 Participação e representação de interesses: a informação em jogo	72
<i>2.2.1 Para além do regimento: uma discussão acerca do funcionamento das audiências públicas e do convite a participantes</i>	80
2.3 Comissões permanentes e audiências públicas nas 53ª e 54ª legislaturas da Câmara dos Deputados	84
<i>2.3.1 Os dados</i>	91
2.4 Audiências públicas nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados: mais um indicador do novo protagonismo legislativo?	95
<i>2.4.1 Eventos</i>	102
<i>2.4.2 Participações</i>	105
<i>2.4.3 Eventos e participações</i>	109
3 INTERESSES ORGANIZADOS NAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	114
3.1 Interesses organizados no sistema comissional: uma análise das organizações e instituições representadas em audiências públicas	115

3.1.1 <i>A representação de órgãos do Estado e a disputa por acesso ao processo decisório</i>	115
3.1.2 <i>Sistema híbrido de representação de interesses</i>	126
3.1.3 <i>Outros interesses organizados</i>	135
3.2 <i>Acesso ao sistema comissional do Legislativo e os vieses da participação</i>	135
3.2.1 <i>Algumas hipóteses para se pensar os vieses da participação</i>	140
4 O SISTEMA COMISSIONAL E AS REDES DE INTERESSES ORGANIZADOS	145
4.1 <i>Redes de interesses organizados nas comissões permanentes e seus atores centrais</i>	147
4.2 <i>Interesses organizados na CDEICS e na CTASP: proposta analítica e resultados preliminares</i>	163
4.2.1 <i>CDEICS: interesses organizados e políticas de desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços</i>	166
4.2.2 <i>CTASP: interesses organizados e questões trabalhistas, de serviço público e organização administrativa</i>	179
CONSIDERAÇÕES FINAIS	196
REFERÊNCIAS	202
APÊNDICE A – Comissões permanentes: campos temáticos, áreas de atividades de aspectos históricos	212
APÊNDICE B – Organizações/instituições mais atuantes nas audiências públicas de cada comissão permanente	220
APÊNDICE C – Frequência das participações nas audiências públicas, por comissão permanente	228
APÊNDICE D – Representações de redes dos interesses organizados participantes das audiências públicas em cada comissão permanente	231

INTRODUÇÃO

As decisões políticas em regimes democráticos resultam de complexos processos nos quais muitos atores interagem. Entre esses atores, os grupos que representam interesses organizados (sejam ou não econômicos) não devem ser desconsiderados, dada sua capacidade de influência no processo decisório. Todavia, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, houve uma desatenção no que concerne à influência dos grupos de interesse na construção de políticas públicas (BAIRD, 2016), uma vez que esse debate se coloca diante de um campo de estudos que, no caso brasileiro, apesar de ter apresentado um desenvolvimento nos últimos anos, pode ainda ser caracterizado como incipiente. O enfoque deste trabalho recai sobre o estudo do acesso de representantes de interesses organizados na Câmara dos Deputados, mais especificamente sobre o acesso e a participação desses atores em atividades do sistema de comissões permanentes, o qual é apontado, pela literatura mais recente no Brasil, como um importante espaço para as atividades de pressão (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011; CESÁRIO, 2016).

Esse é um debate fundamental, considerando que decisões políticas afetam de distintas formas grupos de pressão, o que significa que diferentes interesses são impactados pelos *outcomes* que advêm das arenas decisórias. Em sistemas democráticos, esses grupos têm o direito de defender suas demandas diante dos tomadores de decisão no sentido de influenciar o processo político. No entanto, é distinta a capacidade de influência entre grupos, assim como é diferenciado o acesso às arenas decisórias. Torna-se necessário, portanto, indagar: quais atores fizeram-se presentes nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53^a e 54^a legislaturas? Quão acessíveis são essas arenas? O período selecionado para análise refere-se às duas últimas legislaturas concluídas, o que corresponde ao intervalo da sessão legislativa iniciada em 2007 até a sessão legislativa que se encerrou em 2015.

Essa é uma discussão relevante porque grupos cujos interesses estão presentes na agenda de uma comissão e que não conseguem a oportunidade de acessar essa arena decisória se veem prejudicados em sua capacidade de defender seus interesses e procurar influenciar as decisões. Por outro lado, eventos como as audiências públicas oferecem essa oportunidade a alguns grupos interessados, constituindo-se em importante instrumento de controle frente a um contexto de limitações da eleição enquanto mecanismo de representação (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Conhecer que grupos são esses e como se dá essa participação na arena em estudo é algo fundamental. Nesse sentido, segundo Przeworski (2011),

é da essência da democracia que cidadãos exerçam livremente seu direito de influenciar o governo, entretanto, em qualquer sociedade de mercado, os recursos que os participantes contam para influenciar as políticas são desiguais. A igualdade de direitos de participação, portanto, não é suficiente para assegurar a igualdade de influência política em sociedades marcadas pela desigualdade econômica (PRZEWORSKI, 2011). Sendo assim, o resultado esperado é que, mesmo em condições mais próximas de ampla liberdade de participação política, a influência de grupos mais fortes, organizados e com mais recursos seja maior.

Deve-se ressaltar que as comissões permanentes da Câmara dos Deputados são apontadas pela literatura e pelos próprios representantes de interesses organizados como arenas estrategicamente relevantes para as atividades de *lobbying* (SANTOS et al., 2017), direcionando-se a elas inúmeros esforços na tentativa de influenciar o processo decisório. Nessas arenas, as audiências públicas se configuram como um espaço central para a defesa de demandas de grupos de pressão, por meio do qual há a oportunidade de se apresentar informações aos tomadores de decisão, estabelecer contatos com representantes de outros grupos e demarcar posições no debate público. Diante dessa perspectiva, assume-se as audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes como um importante instrumento capaz de levar à arena legislativa novas informações, o que possibilita a redução de incertezas no processo decisório.

Ao se considerar, portanto, o aspecto informacional da atuação dos interesses organizados, certamente, a participação e a não participação de determinados atores no debate político pode influenciar os rumos do processo decisório. Em eventos como as audiências, grupos de interesse têm a oportunidade de ficarem face a face com tomadores de decisão e, por conseguinte, apresentarem suas posições e demandas (MANCUSO, 2007). Assim, a informação é o principal insumo à disposição de representantes de interesses organizados com vistas a influenciar o processo decisório no âmbito de uma audiência pública. As exposições ali desenvolvidas por participantes podem, nesse sentido, orientar o posicionamento dos deputados membros das comissões, especialmente o do relator, figura central nesse processo. Ademais, as audiências públicas colocam-se como um importante objeto para o estudo da representação de interesses porque, diferentemente de muitas atividades de pressão, geram um registro dos participantes e das organizações/instituições por eles representadas. Nessa direção, procura-se identificar os atores que representam interesses no sistema comissional da Câmara dos Deputados, o que se soma a outros esforços de mapeamento de grupos de interesse relevantes no sistema político brasileiro (ARAGÃO, 1994; SANTOS, 2014; CESÁRIO, 2016).

Deve-se chamar atenção também para o fato de que, na Câmara dos Deputados, mais especificamente nas audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes, há um conjunto de atores presentes e atuantes. Por meio desse espaço se torna possível estabelecer interações com outros atores, a citar deputados e representantes de outros interesses organizados. Dessa forma, “como parte do mesmo ambiente político, grupos de interesse possuem relações de cooperação ou competição entre si. Formam, assim, uma ampla rede” (CESÁRIO, 2016, p. 109). Diante disso, a abordagem analítica proposta direciona sua atenção para o que denomina redes de interesses organizados, as quais são estruturas que se formam entre atores por meio da atuação nas audiências públicas promovidas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. O conceito proposto assume que o acesso a essas redes está associado a oportunidades de participação no processo decisório e, por conseguinte, a oportunidades de trocar recursos e informações, e de constituir acordos coletivos e coalizões. A expectativa é que, dada a possibilidade de presença e atuação nessas arenas, atores mais inseridos nas redes de interesses organizados tenham maiores oportunidades de contar com recursos e informações, diferentemente daqueles atores que possuem restrições de acesso.

Para o desenvolvimento deste trabalho, são utilizados dados oriundos de duas pesquisas que consistiram na realização de *surveys online*. A primeira (“Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional”) foi realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-UFMG), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Sua atenção foi direcionada a representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, no biênio 2011/2012. A segunda pesquisa (“Relações institucionais e governamentais: uma radiografia da atividade profissional”) foi desenvolvida por meio de uma parceria entre o CEL-UFMG e a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig), direcionando-se a dois grupos de profissionais de relações institucionais e governamentais: 1) associados à Abrig e 2) não associados presentes em um cadastro fornecido pela organização.

Ademais, os dados de audiências públicas advêm da pesquisa “Dinheiro e política: a influência do poder econômico no Congresso Nacional”, desenvolvida pelo Ipea. As informações mobilizadas foram recebidas da Câmara dos Deputados, por meio de um pedido realizado via Lei de Acesso à Informação. Ao corpo técnico da Casa, foi solicitado o envio de informações de todas as audiências públicas realizadas no escopo das comissões permanentes, com destaque para os nomes dos participantes e das organizações/instituições que eles

representavam. Como detalhado adiante, também foram utilizados os relatórios anuais de atividades das comissões permanentes, os quais são publicados, ao fim de cada sessão legislativa, com o objetivo de divulgar as atividades desenvolvidas no escopo de cada comissão.

Além de estatísticas descritivas, utiliza-se a análise de redes sociais, partindo do pressuposto de que “a abordagem de redes facilita a compreensão do fenômeno complexo de participação de interesses organizados nas instituições democráticas que se convencionou denominar ‘lobby’” (VIEIRA, 2008, p. 14). Essa abordagem enfatiza “um conceito relacional, baseado na capacidade de fazer parte da rede e no modo de participação do debate político” (CESÁRIO, 2016, p. 121-122), atendo-se às relações que os atores estabelecem entre si. Assim, cada organização/instituição representante de interesses organizados que participou de audiências públicas é assumida como um nó da rede e a relação estabelecida entre organizações/instituições se dá por meio da participação em uma mesma audiência pública. O foco da análise se refere à importância de cada um dos nós, mobilizando-se medidas de centralidade. Por fim, apresenta-se uma proposta analítica para discutir a formação endógena da rede e a existência de critérios de diferenciação nas escolhas dos atores, atendo-se aos laços entre interesses organizados e temas. Para tanto, são empregados modelos de grafos aleatórios exponenciais, ou *Exponential random graph models* (ERGMs).

O trabalho está dividido em quatro capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, são discutidas algumas abordagens relacionadas ao estudo da influência e do *lobbying*, oferecendo uma visão geral concernente à produção científica nacional sobre o tema. Apresenta-se, ainda, parte da literatura internacional que aborda o papel das comissões, as quais estão incluídas em diversos modelos teóricos e em interface com diferentes instituições políticas. Ademais, a partir dos resultados dos dois *surveys*, o foco é direcionado ao Legislativo brasileiro e à discussão relativa a recentes mudanças institucionais, assim como ao problema informacional e às estratégias desenvolvidas por representantes de interesses organizados. Na sequência, um modelo analítico para o estudo da atuação de interesses organizados em audiências públicas promovidas pelas comissões permanentes é apresentado.

No segundo capítulo, a atenção se dirige, inicialmente, à previsão constitucional e regimental para a realização de audiências públicas. Apresentam-se, ainda, algumas reflexões concernentes à participação e à representação de interesses por meio das audiências públicas, destacando o seu papel informacional. Para tanto, são mobilizados outros resultados dos já citados *surveys* e dados de entrevistas semiestruturadas, os quais contribuem para uma melhor

compreensão do mecanismo e de sua utilização pelos interesses organizados. O sistema de comissões da Câmara dos Deputados nas 53ª e 54ª legislaturas e o processo de coleta de dados das audiências públicas ocorridas no período também são apresentados. Adiante, são discutidos os dados relativos à realização de audiências públicas de vinte comissões permanentes, entre 2007 e 2015, período correspondente às referidas legislaturas, identificando-se quantas audiências ocorreram, quais comissões utilizaram mais esse mecanismo e quantas organizações/instituições foram representadas pelos participantes.

No terceiro capítulo, procura-se identificar os interesses organizados presentes nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53ª e 54ª legislaturas. São elencados os atores mais presentes e é apresentada uma classificação para as organizações/instituições que tiveram presenças registradas, direcionando-se a análise para a relevância da atuação de órgãos de Estado e para a corroboração da existência, no Brasil, de um sistema híbrido de representação de interesses (DINIZ; BOSCHI, 2004). Na sequência, discute-se o acesso ao sistema comissional da Câmara dos Deputados, chamando a atenção para alguns vieses na participação e lançando hipóteses explicativas para esses vieses, o que visa dar ao problema um tratamento adequado, especialmente para uma agenda futura de pesquisa.

No quarto capítulo, a análise é desenvolvida para a rede de interesses organizados que inclui todas as participações ocorridas em audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53ª e 54ª legislaturas. A discussão empreendida aponta a necessidade de se ater mais detidamente às *policy networks* constituídas em cada uma das comissões permanentes, o que é feito a partir da apresentação dessas estruturas e de seus atores centrais. Lança-se luz também sobre duas arenas do sistema comissional, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), aplicando-se a elas uma proposta analítica que mobiliza modelos de grafos aleatórios exponenciais. Questões relacionadas a permanência ou modificação das configurações estruturais e às escolhas de diferentes tipos de atores perpassam o debate.

Por fim, sumariza-se os resultados encontrados em cada um dos capítulos, conectando-os a partir do problema em torno do qual se desenvolveu a presente pesquisa. Além disso, procura-se traçar alguns elementos constitutivos de uma agenda para estudos futuros, reforçando a relevância da temática e apontando um conjunto de questões que permanecem em aberto. Essas referem-se, em grande monta, às distintas dinâmicas que caracterizam as jurisdições do sistema comissional, espaço estrategicamente relevante para a atuação de

interesses organizados, aos fatores associados a essas dinâmicas e aos resultados políticos que dessas arenas podem emergir.

1 O SISTEMA COMISSIONAL DO LEGISLATIVO E A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE

As decisões políticas em regimes democráticos resultam de complexos processos nos quais muitos atores interagem. Entre esses atores, os grupos que representam interesses organizados (sejam ou não econômicos) não devem ser desconsiderados, dada sua capacidade de influência no processo decisório. Todavia, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, houve uma desatenção no que concerne à influência dos grupos de interesse na construção de políticas públicas (BAIRD, 2016). Este capítulo procura apresentar uma abordagem analítica para a atuação de interesses organizados no Poder Legislativo, situando-a face a distintos modelos teóricos e análises empíricas e lançando luz sobre algumas evidências.

O enfoque recai sobre o estudo do acesso de representantes de interesses organizados à Câmara dos Deputados, mais especificamente sobre o acesso e a participação desses atores em atividades do sistema de comissões permanentes, o qual é apontado, pela literatura mais recente no Brasil, como um importante espaço para as atividades de pressão (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011; CESÁRIO, 2016). Esse debate é fundamental, considerando que diferentes interesses são impactados pelos *outcomes* que advêm das arenas decisórias. Em sistemas democráticos, cidadãos e grupos têm o direito de defender seus interesses diante dos tomadores de decisão no sentido de influenciar o processo político. No entanto, é distinta a capacidade de influência entre grupos, assim como é diferenciado o acesso às arenas decisórias, fazendo com que determinados interesses organizados tenham maiores condições de exercer influência. Tomando, portanto, o objeto do presente trabalho, espera-se investigar a ocorrência de vieses no acesso às comissões e apresentar um mapeamento dos interesses presentes no Legislativo a partir da inspiração em esforços como os que se apresentam em Aragão (1994), Santos (2014) e Cesário (2016).

Todo esse debate se coloca diante de um campo de estudos que, no caso brasileiro, apesar de ter apresentado um desenvolvimento nos últimos anos, pode ainda ser caracterizado como incipiente. Assim, pode-se dizer que os trabalhos estruturadores do campo são os de Diniz e Boschi (1999), Mancuso (2007) e Santos (2011). Juntamente com esses, outros estudos mais recentes são discutidos, assim como são destacados trabalhos da literatura internacional que perpassam o objeto da pesquisa. Com isso, procura-se discutir as arenas acionadas por representantes de interesses organizados e as estratégias que mobilizam.

O capítulo está dividido em cinco seções. Procura-se, a princípio, discutir algumas abordagens relacionadas ao estudo da influência e do *lobbying*, oferecendo uma visão geral concernente à produção científica nacional sobre o tema. Na sequência, apresenta-se parte da literatura internacional que aborda o papel das comissões, as quais estão incluídas em diversos modelos teóricos e em interface com diferentes instituições políticas. Na terceira seção, o foco é o Legislativo brasileiro e a discussão relativa a recentes mudanças institucionais, com ênfase na atuação de grupos de interesse. A quarta seção se debruça sobre o problema informacional, as estratégias desenvolvidas por representantes de interesses organizados e modelos teóricos que assumem a informação como elemento central em vários jogos. Por fim, realiza-se um esforço de diálogo entre as quatro primeiras seções e de apresentação de um modelo analítico para o estudo da atuação de interesses organizados em audiências públicas promovidas pelas comissões permanentes.

1.1 Influência e *lobbying*

A influência exercida por grupos de interesse é, certamente, uma temática que desafia diversos estudiosos e que encontra na literatura especializada resultados pouco convergentes. Para que fiquem claras as dimensões da problemática, deve-se assinalar que

[...] a afirmação de que uma decisão decorre da influência de um ator é um argumento causal. A base de todo argumento causal é o raciocínio contrafactual (King et al., 1994: 76-82). Dessa forma, afirmar que a influência de um ator é a causa de uma decisão observada implica afirmar que aquela decisão não decorreu de outros fatores, e que, portanto, não teria acontecido – ou seria diferente –, caso o ator não tivesse exercido sua influência (MANCUSO, 2007, p. 123).

Hojnacki et al. (2012, p. 385), em recente revisão da literatura, chamam atenção para a dificuldade relacionada à mensuração da influência e os caminhos que os estudiosos têm perseguido:

In the newer literature, a great deal of attention is focused on the tactics and strategies that interest groups use. Thirty of the articles in our sample¹ take tactics and strategy as their primary focus, and many more of the articles on mobilization or influence spend substantial time on the topic as well. As a topic of research it has the advantage of being political relevant while avoiding the extremely difficult problem of how to measure influence².

¹ A partir de um conjunto de critérios, Hojnacki et al. (2012) definem uma amostra de 110 livros e artigos.

² “Na literatura mais recente, uma grande atenção é dada às táticas e estratégias que grupos de interesse utilizam. Dos artigos incluídos em nossa amostra, trinta tiveram táticas e estratégias como seu foco primário e muitos outros artigos sobre mobilização ou influência também gastaram uma quantidade substancial de tempo nesse tópico. Como tópico de pesquisa, há a vantagem de ser relevante politicamente enquanto evita o problema extremamente difícil de como medir a influência” (HOJNACKI et al., 2012, p. 385, tradução nossa).

Diante desse debate, Mancuso (2007) enumera alguns indicadores de influência constantemente utilizados na literatura – avaliação do ator sobre a própria influência, avaliação do tomador de decisão sobre a influência do ator, avaliação de observadores experientes sobre a influência do ator, resultado do processo decisório –, apresentando, entretanto, as limitações próprias a cada um. Considerado o desafio de mensurar influência, deve-se destacar que os dois elementos principais apontados pela literatura por meio dos quais grupos de interesse buscam influenciar decisões políticas são o financiamento de campanhas eleitorais e as atividades de *lobbying*. Nesse sentido, ao se referir à ampla revisão da literatura realizada por Smith (1995), Santos (2011, p. 51, grifos do autor) destaca que

[...] nos estudos sobre *financiamento de campanha*, de um modo geral, o argumento é que o financiamento de campanha determina fortemente as decisões legislativas dos membros do Congresso e que isso contribui fortemente para a sobre-representação de interesses especiais e a sub-representação dos interesses dos cidadãos menos organizados. Já os estudos sobre o *lobby*, focam nas atividades realizadas pelos grupos de pressão no sentido de exercer influência no comportamento do parlamentar.

No que se refere ao primeiro elemento, é importante ressaltar que Mancuso (2015) afirma que a literatura sobre investimento eleitoral no Brasil apresentou, recentemente, um grande desenvolvimento, registrando a existência de três grandes questões em torno das quais está organizado o debate: 1) as contribuições e os gastos de campanha afetam os resultados eleitorais?; 2) as doações de campanha resultam em benefícios para os financiadores?; e 3) que fatores explicam as contribuições e os gastos de campanha? Apesar desse desenvolvimento, o autor destaca que “salta à vista a ausência de estudos sobre eventuais vínculos entre financiamento de campanha e comportamento parlamentar de representantes eleitos” (MANCUSO, 2015, p. 178).

Considerando que o presente trabalho direciona sua atenção para a arena legislativa e o acesso de interesses organizados, vale apontar trabalhos que procuram superar a lacuna supracitada. Nesse sentido, Santos et al. (2015) analisam a votação dos deputados federais brasileiros, entre 1999 e 2007, em relação aos projetos de interesse da indústria, não encontrando evidências acerca da influência do financiamento específico do setor sobre o comportamento parlamentar. Por outro lado, observam que “quanto maior a proporção de recursos vindos de empresas, maior é a cooperação dos deputados em matérias de interesse do setor produtivo” (SANTOS et al., 2015, p. 52).

Enquanto Santos et al. (2015) focalizam o comportamento dos legisladores no plenário, outros trabalhos lançam luz sobre as comissões, tomando essa arena como uma importante porta de entrada, no Poder Legislativo, para os interesses. Speck e Marciano (2015), por exemplo,

analisam a composição da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados, baseando-se no perfil de financiamento de seus membros. Vale, ainda, citar o trabalho de Santos (2016), que analisa a composição das comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados em relação a duas características: 1) vinculação dos membros a frentes parlamentares de defesa dos interesses de determinados setores econômicos e 2) recebimento de contribuições de campanha provenientes de empresas relacionadas à temática da comissão. Segundo o autor, os resultados encontrados indicam que há “uma clara tendência de que as principais Comissões da Câmara sejam dominadas por parlamentares que receberam maiores doações de setores que têm grande interesse nos assuntos que compõem o seu rol de competências” (SANTOS, 2016, p. 130-131).

Quando o olhar se dirige para os estudos que têm como objeto as atividades de *lobbying*, foco do presente trabalho, Baird (2016) destaca, com relação à literatura nacional, que, tanto do ponto de vista teórico quanto do empírico, houve uma desatenção no que concerne à influência dos grupos de interesse na construção de políticas públicas. Segundo o autor,

[e]mbora os interesses sociais sejam representados, de uma forma ou de outra, pelos atores políticos que interagem no âmbito das instituições, como o Congresso Nacional e o Executivo com sua burocracia e agências, é fundamental que se traga a lume quais grupos são esses e se explicita como atuam politicamente acionando essas instituições em defesa de seus interesses (BAIRD, 2016, p. 71).

Sobre a atividade e seu estudo no Brasil, Santos et al. (2017, p. 7) afirmam que

[f]azer *lobbying* – defender interesses junto a membros do poder público que tomarão decisões – é um fenômeno onipresente nos sistemas democráticos (Thomas, 2004), inclusive na jovem democracia brasileira (Mancuso e Gozetto, 2013). Apesar de importante, é algo que tem sido relativamente negligenciado pela ciência política no Brasil, em contraste com o que ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, onde a atividade é regulamentada e tem recebido da academia atenção muito maior.

Deve-se destacar, ainda, que o *lobbying* pode ser desenvolvido em diferentes momentos do processo decisório. Mancuso e Gozetto (2011) destacam, entre esses, 1) o momento que antecede o estágio deliberativo, que envolve, por exemplo, a escolha dos tomadores de decisão; 2) o momento deliberativo, no qual se dão a definição da agenda, a formulação de propostas, o debate e a negociação em torno dessas propostas e a tomada de decisão; e 3) o momento sucessivo ao estágio deliberativo, que se expressa na regulamentação das decisões tomadas e na avaliação das mesmas. Outro aspecto importante refere-se ao fato de “[d]iversos atores e organizações fazem lobby durante o processo de produção de políticas públicas no Brasil. Tais atores e organizações estão situados na esfera do estado, do mercado e da sociedade civil” (MANCUSO; GOZETTO, 2012, p. 1).

Na literatura nacional, grande parte dos trabalhos que têm como objeto a representação de interesses direciona sua atenção para segmentos específicos, em grande monta empresariais. Isso ocorre, por exemplo, nos estudos de Mancuso (2007) e Santos (2011), os quais se concentram na análise da representação de interesses do setor industrial na arena legislativa. Outros trabalhos atentam-se a questões específicas, como a lei de biossegurança (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2006) e o processo de regulação da publicidade de alimentos (BAIRD, 2016).

Para além da arena legislativa, que é objeto de discussão mais detida adiante, alguns trabalhos que se debruçam sobre o *lobbying* podem ser destacados. No âmbito do Poder Executivo, Frassão (2017, p. 6), ao analisar deliberações decorrentes do Plano Brasil Maior que afetaram diferentes setores organizados, encontra resultados que indicam “que variáveis ligadas ao *lobbying* são essenciais para o sucesso do setor, e que a atividade de ação política empresarial faz diferença”. Santos (2018, p. 22), por sua vez, destaca que a “ação dos grupos de interesse no Poder Executivo se dá, preferencialmente, no âmbito dos ministérios, que, no caso do Brasil, têm o controle orçamentário e são os responsáveis pela implementação de políticas públicas”.

As agências reguladoras também foram objeto de alguns estudos. Silva (2012, p. 989) indaga a quais interesses as audiências públicas da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) servem, encontrando resultados que apontam “uma sutil sobreposição dos interesses das empresas reguladas pela agência em contraposição aos interesses dos consumidores”. Baird e Fernandes (2014), por sua vez, concentram-se na análise do impacto da ação de grupos de interesse junto a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Os resultados mostram que, apesar do poder da comunidade empresarial e da força verificada em sua participação, a qualidade técnica do comentário realizado durante audiências públicas é o principal fator para explicar a taxa de incorporação do comentário no texto das regulações. Baird (2016), em trabalho mais recente, analisa a atuação de grupos empresariais diante da regulação da publicidade de alimentos proposta pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). O autor indica que outras arenas políticas foram acionadas ao longo do processo, como o Congresso Nacional, o Poder Judiciário e a Advocacia-Geral da União (AGU). Os resultados assinalam a força do empresariado, o que levou a consideráveis alterações na regulação promulgada pela agência em comparação à proposta inicialmente apresentada pela Anvisa. Por fim, Baird (2017, p. 243) analisa a política de regulação conduzida pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), destacando, entre seus achados, que “as relações entre a ANS e o empresariado têm se expandido, assim como a ocupação de diretorias por representantes do setor regulado ou por

figuras de corte liberal é maior do que em períodos anteriores”. Todavia, segundo o autor, até o momento, essas alterações na composição da diretoria colegiada da agência não levaram a modificações em seu direcionamento, no sentido de favorecer o empresariado por meio de regulações mais flexíveis.

No que se refere ao Poder Judiciário, Carvalho et al. (2016) se debruçam sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, assumindo-as como uma forma de interação entre grupos de pressão e o Supremo Tribunal Federal (STF). Os resultados indicam que o setor industrial apresenta uma taxa de sucesso significativa em comparação com outros setores organizados. Marona e Rocha (2017, p. 149) direcionam sua atenção para as audiências públicas realizadas pelo STF, afirmando que “[n]o que se refere aos ganhos informacionais proporcionados pelas APs³ não resta nenhuma dúvida sobre seu potencial. Ao longo dos trabalhos, os participantes contribuíram para a abordagem do tema a partir de diversas perspectivas”. Deve-se ressaltar que as autoras empregam uma abordagem distinta, preocupando-se, em grande medida, em verificar a capacidade de as audiências públicas ampliarem o caráter deliberativo do STF e fomentarem o diálogo com atores estatais e societais.

Em Thomas e Gozetto (2014) se encontra uma visão geral sobre o cenário atual dos grupos de interesse no Brasil, apresentando-se categorias de organizações operantes frente às arenas decisórias, quais sejam: 1) *political elites and traditional power groups*; 2) *private sector lobbying*; 3) *traditional and professional labor lobbying*; 4) *national government agency and state and local governmental lobbying*; 5) *lobbying by new and outsider interests and interest groups*; e 6) *private lobbying and political consulting firms*. Entre os achados dos autores, pode-se destacar: “the system has made significant advances under democratic rule, including considerable expansion in both the number and range of interests operating in Brasília as well as a broader range of strategies and tactics” (THOMAS; GOZETTO, 2014, p. 236)⁴.

Sobre o estado da arte do campo de estudos, algumas revisões da literatura oferecem uma importante visão. O trabalho de Baumgartner e Leech (1998) é referência nesse sentido. Os autores apresentam intensas críticas acerca da produção analisada, afirmando que: “[a]lthough studies of interest groups once routinely succeeded in posing important questions, they were often far less successful in answering those questions. The measurement of power, in particular, stymied researchers and led to hotly debated and contradictory conclusions”

³ Abreviação de audiências públicas.

⁴ “O sistema teve avanços significativos a partir de leis democráticas, incluindo expansão considerável no número e variedade de interesses operando em Brasília, assim como em uma gama mais ampla de estratégias e táticas” (THOMAS; GOZETTO, 2014, p. 236, tradução nossa).

(BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 187)⁵. Hojnacki et al. (2012, p. 393), por sua vez, oferecem uma revisão mais atualizada acerca dos estudos sobre influência, destacando:

This newer literature is much more likely to focus on key issues for students of politics – interest group influence or the tactics and strategies that organizations employ in their efforts to achieve it. We also observe considerable improvement in scholars’ attention to the context in which organizations operate to affect public policy. Researchers today are indeed trying to understand the conditions under which interests mobilize, engage in different advocacy activities, and achieve their goals. These developments go a long way toward improving our understanding of groups and their activities. But [...] there remains a lot we do not know about the contingencies of groups’ policy-making activities and the impact of their efforts⁶.

Os autores apresentam, ainda, algumas sugestões para aqueles que pesquisam os grupos de interesse, de modo a incrementar o progresso verificado na literatura e a superar as limitações que permanecem. A primeira refere-se à necessidade de uma maior colaboração entre os pesquisadores do campo. A segunda está relacionada a um esforço ampliado na tentativa de vincular o estudo de grupos com o estudo de *policy making* e de *politics* em geral. Por fim, Hojnacki et al. (2012) chamam atenção para questões de generalização e relevância para além do campo, apontando que os estudiosos devem considerar o que se sabe sobre viés e desigualdade no sistema de grupos e as implicações disso para as políticas públicas. O presente trabalho lança luz sobre o viés de acesso às comissões permanentes da Câmara dos Deputados pela via das audiências públicas, o que é objeto de discussão adiante.

Outra recente revisão da literatura⁷ é encontrada em Figueiredo e Richter (2014, p. 175), a qual focaliza avanços da pesquisa empírica sobre *lobbying*. Nas palavras dos autores:

[The] recent research in lobbying has overcome empirical challenges inherent to assessments of lobbying activity by using more advanced empirical methods that employ a quasi-experimental design. The studies reviewed [...] demonstrate that the value of lobbying depends on timing, the interest groups’ targets, and other factors that appear to play a role in determining the outcomes of lobbying efforts⁸.

⁵ “Embora os estudos dos grupos de interesse, uma vez rotineiramente, tenham conseguido colocar questões importantes, eles tiveram muito menos sucesso em responder a essas questões. A medição do poder, em particular, frustrou os pesquisadores e levou a debates acalorados e conclusões contraditórias” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 187, tradução nossa).

⁶ “É muito mais provável que essa literatura mais recente se concentre em questões-chave para os estudantes da política – influência do grupo de interesse ou as táticas e estratégias que as organizações empregam em seus esforços para alcançá-la. Também observamos uma melhoria considerável na atenção dos acadêmicos ao contexto no qual as organizações operam para afetar as políticas públicas. Os pesquisadores de hoje estão realmente tentando entender as condições sob as quais os interesses se mobilizam, participam de diferentes atividades de *advocacy* e atingem seus objetivos. Esses desenvolvimentos ajudam muito a melhorar nossa compreensão dos grupos e suas atividades. Mas [...] ainda há muito que não sabemos sobre as contingências das atividades de *policy-making* dos grupos e o impacto de seus esforços” (HOJNACKI et al., 2012, p. 393, tradução nossa).

⁷ Para outras revisões da literatura, consultar Mitchell e Munger (1991), Morton e Cameron (1992), Potters e Sloof (1996), Smith (1995), Stratmann (2005) e Scarrow (2007).

⁸ “[A] pesquisa recente em *lobbying* tem superado desafios empíricos inerentes às avaliações da atividade de *lobbying* usando métodos empíricos mais avançados que empregam um desenho quase-experimental. Os estudos analisados [...] demonstram que o valor do *lobbying* depende do *timing*, das metas dos grupos de interesse e de

Fica claro, portanto, que muitos autores têm enfrentado o problema da influência, analisando duas estratégias principais: o financiamento de campanhas eleitorais e as atividades de *lobbying*. O presente trabalho direciona sua atenção ao *lobbying*, sendo possível observar, a partir dos trabalhos anteriormente revisitados, que há grupos atuando em diferentes arenas no sentido de defender os interesses que representam e influenciar o processo decisório. Dessa forma, faz-se fundamental identificar o conceito de grupos de interesse, assim como indicar aquele que é utilizado nas análises aqui desenvolvidas.

1.1.1 O conceito de grupos de interesse

De modo a se visualizar os diferentes conceitos de grupos de interesse encontrados na literatura, Pasquino (1998) destaca o costume de se iniciar o estudo sobre grupos de interesse ou de pressão a partir da teoria dos grupos, na formulação apresentada por Bentley (1908) e retomada por Truman (1951). Esses autores se dedicaram, em grande medida, ao tema dos grupos de interesse, situando a análise da atividade política em termos de atividades de grupos. Acerca da definição de grupos de interesse encontrada na teoria dos grupos, Pasquino (1998, p. 564) indica que, para Truman, todo grupo que, a partir de “comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes condividadas” é um grupo de interesse. No que se refere à apresentação de outras perspectivas, lança-se mão de amplo levantamento conceitual realizado por Mancuso (2004):

Almond & Powell Jr. (1972: 53) [...] apresentam uma definição ampla. Para esses autores, um grupo de interesse é qualquer “grupo de indivíduos ligados por laços particulares de preocupações ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços”. [...]

De acordo com Salisbury (1977: 175), a definição restrita de grupo de interesse presente de forma implícita ou explícita na literatura específica sobre o tema é a seguinte: “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”. Wootton (1972: 41), por sua vez, define grupo de interesse como “um ator particular, diferente de um partido político, que tenta influenciar um alvo público para atingir algum objetivo”. [...]

Para Key [1994], os grupos de pressão são grupos que se empenham pela adoção – ou pela rejeição – de políticas públicas que afetem os seus interesses. Meynaud (1960: 44-5) também utiliza a expressão grupos de pressão, que ao seu ver designa 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. [...]

outros fatores que parecem desempenhar um papel na determinação dos resultados dos esforços de *lobbying*” (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 175, tradução nossa).

Pasquino (1982: 11) define grupo de pressão 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, seja a fim de manter a distribuição prevalecente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção – de outros grupos ou do próprio poder político” (MANCUSO, 2004, p. 397-398, grifos do autor).

Santos (2011) elenca, ainda, outros dois conceitos, um de Outhwite e Bottomore (1996) e outro de Thomas (2004):

[1] 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; [...] [2] grupos organizados em torno de uma *issue*, ou um conjunto delas, 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 (SANTOS, 2011, p. 17).

É importante destacar que se adotam, neste trabalho, as expressões grupo de interesse e grupo de pressão como sinônimas, tal como se faz em parte da literatura (BROWNE, 1998; THOMAS, 2004). A definição com a qual se trabalha é a proposta por Thomas (2004) e considera esses grupos como uma associação de indivíduos ou de organizações ou uma instituição pública ou privada que busca influenciar a política pública na direção de suas preocupações ou interesses compartilhados. No entanto, considerando o objeto de análise dos próximos capítulos, qual seja, as audiências públicas promovidas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, opta-se, em grande medida, por fazer referência a interesses organizados. Com essa expressão, é possível abarcar as participações registradas, adotando-se uma estratégia semelhante àquela que se encontra Schlozman and Tierney (1986). Os autores, como afirmam Baumgartner e Leech (1998, p. 28), “are careful to use the term ‘organized interests’ because they want to include organizations such as corporations, hospitals, and others that do not have members, as well as membership organizations”⁹. No âmbito das comissões, estão presentes atores que representam organizações como essas, assim como representam, por exemplo, movimentos sociais¹⁰. Tratam-se de organizações que não se enquadram no conceito de grupos de interesse, entretanto, fazem-se presentes defendendo seus interesses no processo decisório, o que possibilita a referência a interesses organizados.

⁹ “São cuidadosos em usar o termo 'interesses organizados' porque querem incluir organizações como corporações, hospitais e outras que não têm membros, bem como organizações com associados” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 28, tradução nossa).

¹⁰ Há vasta literatura sobre movimentos sociais. Tarrow (2009) e McAdam, Tarrow e Tilly (2009) são importantes referências.

Apresentado uma visão geral concernente ao debate que tem como objeto a influência e o *lobbying*, a seção seguinte se debruça sobre o sistema comissional e a sua mobilização enquanto variável em diversos modelos da literatura internacional.

1.2 Instituições legislativas e a relevância do sistema comissional

Há vasta literatura internacional que aborda o papel das comissões (*committees*), as quais são situadas em distintos modelos teóricos e em interface com diferentes instituições políticas. Uma análise mais detida acerca dessas produções oferece importantes elementos para se pensar o caso brasileiro. Dessa forma, ao longo dessa seção, são apresentadas abordagens relacionadas às comissões legislativas e à dimensão informacional associada a diversos processos políticos, o que, certamente, oferece caminhos para se pensar a atuação de interesses organizados junto aos tomadores de decisão, com ênfase no processo decisório legislativo.

Inicialmente, vale destacar o trabalho de Shepsle e Weingast (1987), no qual se procura apresentar as fundações institucionais do poder das comissões. Segundo os autores, persistem diferenças de opinião acerca do papel das comissões, embora exista um consenso substancial no que se refere, entre outros fatos, a sua atuação como *gatekeepers* em suas jurisdições, como repositórios de *expertise* em políticas e como controladoras da agenda em seus domínios de política. O modelo apresentado por Shepsle e Weingast (1987)¹¹ enfatiza a sequência do processo legislativo, atribuindo a explicação do poder das comissões às regras que estabelecem a sequência de propor, emendar e, principalmente, vetar ao longo do processo de produção legal. Comissões são, assim, assumidas como *agenda setters* em suas respectivas jurisdições, permanecendo, entretanto, a seguinte ressalva:

A committee with only the power to move first – by opening the gates or keeping them closed – essentially possesses only blocking power. Once it opens the gates almost anything can happen, and the committee is virtually powerless to alter the subsequent path. In contrast, a committee with powers at subsequent stages, especially the penultimate stage, not only affects the subsequent outcome but also influences the antecedent actions of other by conditioning their beliefs and expectations (SHEPSLE; WEINGAST, 1987, p. 91)¹².

¹¹ Os autores empregam um modelo espacial de decisões das comissões e assumem que as preferências dos agentes são separáveis por jurisdição, o que possibilita focar em arenas específicas dentro de jurisdições de política.

¹² “Uma comissão com apenas o poder de agir primeiro – abrindo os portões ou mantendo-os fechados – possui essencialmente apenas poder de bloqueio. Uma vez que se abra os portões, quase tudo pode acontecer, e a comissão é virtualmente impotente para alterar o caminho subsequente. Em contraste, uma comissão com poderes em etapas subsequentes, especialmente a penúltima etapa, não apenas afeta o resultado subsequente, mas também influencia as ações antecedentes de outros condicionando suas posições e expectativas” (SHEPSLE; WEINGAST, 1987, p. 91, tradução nossa).

É possível observar que os autores direcionam sua atenção para a dimensão institucional do funcionamento do sistema comissional, o que deve ser apreendido de forma clara com vistas à compreensão do papel dessa instituição. A diferenciação entre poder de veto *ex-ante* e poder de veto *ex-post* é central e deve perpassar a análise. Outros trabalhos também abordam as instituições legislativas e as relações entre poderes lançando luz sobre custos transacionais¹³, hierarquias e barganhas. Weingast e Marshall (1988), por exemplo, apresentam uma teoria das instituições legislativas, afirmando que essas, assim como as instituições de mercado, têm como principais componentes os objetivos ou preferências dos indivíduos e os custos de transação. Entre as conclusões apresentadas pelos autores, pode-se destacar a que mostra como o sistema de comissões limita os tipos de coalizões que podem se formar em uma *issue* particular: “[c]ommittee agenda power implies that successful coalitions in the area of the committee’s jurisdiction must include the committee” (WEINGAST; MARSHALL, 1988, p. 157)¹⁴.

As distintas explicações concernentes ao porquê da existência das comissões e ao papel a elas dispensado podem ser sintetizadas em quatro teorias (informacional, dos benefícios distributivos, do governo partidário e da rivalidade bicameral). Groseclose e King (2001, p. 2) apresentam uma avaliação dessas teorias¹⁵, sinalizando, *a priori*, as distintas perspectivas existentes:

Committees exist, we are told, for harnessing the informational advantage of members who specialize in policy areas, and committees make it easier for members to trade favors and secure distributive benefits for their districts. To some extent, committees are also creations of political parties and allow the parties to maintain some control over policies. Finally, committees may exist to maximize the power of a chamber (the House of Senate in Congress, for example) in a bicameral rivalry for money and power¹⁶.

A avaliação empreendida pelos autores acerca das teorias informacional, dos benefícios distributivos, do governo partidário e da rivalidade bicameral indica que nenhuma delas, de forma isolada, é capaz de captar a complexidade presente nas comissões do Congresso estadunidense e, por conseguinte, explicar a existência e a persistência dessas instituições.

¹³ Uma abordagem mais ampla acerca de custos de transação pode ser encontrada em Williamson (1981).

¹⁴ “O poder da agenda da comissão implica que coalizões bem-sucedidas na sua área de jurisdição devem incluí-la” (WEINGAST; MARSHALL, 1988, p. 157, tradução nossa).

¹⁵ De forma sistemática, os autores elencam diversas regras do sistema comissional estadunidense e destacam o grau de concordância das teorias com essas regras.

¹⁶ “As comissões existem, segundo nos dizem, para aproveitar a vantagem informacional dos membros que se especializam em áreas de política, e facilitam para os membros negociar favores e assegurar benefícios distributivos para seus distritos. Até certo ponto, as comissões também são criações de partidos políticos e permitem que esses mantenham algum controle sobre as políticas. Finalmente, comissões podem existir para maximizar o poder de uma câmara (o Senado no Congresso, por exemplo) em uma rivalidade bicameral por dinheiro e poder” (GROSECLOSE; KING, 2001, p. 2, tradução nossa).

Diante dessa constatação, Groseclose e King (2001) afirmam que consideram as quatro teorias dotadas de relevância, isso porque a criação e a persistência de variados fatos institucionais estão relacionadas a distintos mecanismos de reforço ou experiências históricas. Assim, diferentes fatos causais explicam diferentes fragmentos do *committee world*, considerando que aspectos do sistema comissional evoluíram em distintos momentos, nos quais distintas lógicas políticas preponderavam na arena congressual. “Because there is no single explanation for the existence of committees, the committee system draws its strength and resilience from the web of causes that made them necessary” (GROSECLOSE; KING, 2001, p. 26)¹⁷.

A influência de instituições legislativas, como as comissões, dentro do governo de coalizão é discutida por Martin e Vanberg (2005), os quais argumentam, de modo geral, que o processo de revisão legislativa oferece uma oportunidade institucional importante para os partidos da coalizão superarem suas tensões. Os autores reforçam a existência de amplos poderes nas comissões legislativas, o que passa, entre outros aspectos, pelo agendamento de audiências, convocação de autoridades e poder de emendamento. A utilização desses instrumentos institucionais por parte de partidos da oposição, com vistas a influenciar o processo decisório de políticas públicas, já havia sido destacada por autores como Powell (2000) e Strom (1990). A novidade no trabalho de Martin e Vanberg (2005) está em apontar a relevância de estruturas institucionais legislativas como uma ferramenta utilizada por partidos da própria coalizão governamental para gerenciar possíveis riscos associados à discricionariedade ministerial.

O modelo apresentado pelos autores procura oferecer uma análise empírica das mudanças feitas nos projetos de lei ministeriais no decurso da revisão parlamentar, podendo-se citar, considerando os propósitos do presente trabalho, duas dimensões analisadas¹⁸: 1) número de comissões às quais um projeto de lei do governo é encaminhado e 2) *issue* abordada pelo projeto de lei. Sobre a primeira dimensão, Martin e Vanberg (2005) esperavam encontrar mais modificações em projetos de lei quanto maior fosse o número de comissões envolvidas no processo de revisão, hipótese essa confirmada. Acerca da segunda dimensão, os autores alertam para a possibilidade de que projetos de lei ligados a determinadas questões possam ser alterados de forma mais ou menos extensiva, a depender das preferências políticas dos partidos da coalizão. Algumas razões para isso são apontadas:

¹⁷ “Como não há uma explicação única para a existência de comissões, o sistema de comissões extrai sua força e resiliência da rede de causas que as tornaram necessárias” (GROSECLOSE; KING, 2001, p. 26, tradução nossa).

¹⁸ Os autores consideram outras dimensões em seu modelo, podendo-se destacar: *government issue divisiveness; opposition issue divisiveness; Junior Minister from partner party; number of articles in draft bill; expiration of bill before plenary vote.*

[...] one possibility is that some types of issues are inherently more complex than others, thereby requiring greater informational resources from legislators to initiate changes. Another possibility is that outside lobby groups or advisory bodies are better organized in some policy areas than in others, and consequently, the information provided to legislators by these groups will make proposing feasible changes to government bills more or less difficult to achieve (MARTIN; VANBERG, 2005, p. 101)¹⁹.

A atuação de grupos de interesse e o elemento informacional relacionado a determinadas temáticas de políticas são citados pelos autores, o que, neste capítulo, é melhor discutido adiante. Ainda no sentido de apresentar a relevância do sistema comissional em diferentes teorias, vale destacar a sua presença em teorias da delegação, que enfatizam, em grande medida, a seleção e o controle de agentes. Epstein e O'Halloran (1997) apresentam uma abordagem de custo de transação acerca do processo de *policymaking*, valendo-se de um modelo teórico de jogo no qual o Congresso decide se delega para uma agência do Executivo ou se faz política internamente, em uma clara situação de *make or buy*. Os autores abordam essas duas estratégias para a consecução da política, apontando que cada opção tem as suas ineficiências. No modelo formal apresentado, dois elementos podem ser ressaltados: 1) as comissões do Congresso são elencadas como jogadores relevantes, ao lado do deputado mediano do Congresso, do Presidente e de agências do Poder Executivo; e 2) o componente informacional é central, partindo-se da premissa de que atores são avessos ao risco. Acerca desses elementos, Epstein e O'Halloran (1997), cujo modelo tem como variável de interesse a decisão do plenário de delegar ou não, apresentam duas proposições gerais: 1) quanto mais próximas forem as preferências das comissões em relação às preferências do deputado mediano, mais atraente será a formulação de políticas por meio das comissões; e 2) quanto mais incerteza associada a uma área de política, mais atraente é a formulação de políticas por meio de agências.

Epstein e O'Halloran (1997) apontam, no capítulo dedicado à decisão de delegar, nove hipóteses, as quais referem-se a três conjuntos de previsões testáveis: 1) relações entre Congresso e Executivo, 2) organização legislativa e 3) características da área da política. O foco aqui se dirige aos dois últimos conjuntos, uma vez que tocam na importância do sistema comissional e da dimensão informacional. Nesse sentido, algumas das hipóteses apresentadas são: 1) o leque de preferências das comissões deve diminuir em tempos de governo unificado; 2) quanto mais a comissão a considerar a legislação for um *outlier* em termos de preferências,

¹⁹ “Uma possibilidade é que alguns tipos de questões sejam inerentemente mais complexos do que outros, exigindo, assim, maiores recursos informacionais dos legisladores para iniciar mudanças. Outra possibilidade é que grupos externos de *lobby* ou órgãos consultivos sejam melhores organizados em algumas áreas de política do que em outras, e, conseqüentemente, as informações fornecidas aos legisladores por esses grupos farão com que propor mudanças viáveis para as leis governamentais seja mais ou menos difícil de alcançar” (MARTIN; VANBERG, 2005, p. 101, tradução nossa).

o mais provável é o Congresso delegar autoridade ao Poder Executivo; 3) o impacto das comissões partidárias periféricas diminuirá à medida que os partidos se tornem menos coesos; 4) o montante de discricionariedade delegada ao Executivo está inversamente relacionado com o número de comissões que consideram um projeto de lei e com a presença de procedimentos de alteração restritiva; 5) mais autoridade será delegada ao Executivo em áreas de grande intensidade de informação e áreas com poucos benefícios políticos; 6) os projetos de lei relatados por comissões com jurisdições políticas intensamente informativas delegarão maior autoridade discricionária ao Executivo.

Ponto a ser destacado no trabalho de Epstein e O'Halloran (1997) é a discussão relativa à escolha de política realizada pelo Congresso face à sinalização das comissões. Segundo os autores, quanto mais próximas são as preferências da comissão e do plenário, mais informações podem ser transmitidas entre eles em equilíbrio. Analisando as possibilidades de sinalização por parte das comissões, os autores apresentam a seguinte ilustração:

Consider, for instance, the example of an Agriculture Committee reporting on the expected weather conditions for the upcoming growing season. If members of the committee want greater subsidies for their constituents, then they are liable to report that bad weather is ahead, no matter what the actual forecast conditions. The committee, then, will resemble a broken record, always reporting the same thing, and is therefore useless to the floor as a reliable source of information (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1997, p. 82)²⁰.

Está clara, portanto, a importância atribuída às comissões e à informação no jogo de delegação. Huber e Shipan (2002), ao analisarem como os políticos desenham estatutos que afetarão a discricionariedade de agências, também lançam luz sobre aspectos como a extensão em que objetivos e preferências dos políticos divergem de objetivos e preferências dos burocratas e a complexidade técnica da política. Nesse sentido, os custos de se produzir uma legislação detalhada, a qual atribui baixa discricionariedade ao burocrata, são afetados pela capacidade legislativa e estão relacionados, em grande monta, à dimensão informacional. Chamando a atenção para os jogadores envolvidos nessa relação, os autores afirmam que o burocrata é um agente que exerce um papel central durante a implementação da política, sendo melhor informado que o político sobre as repercussões de escolhas de políticas particulares. Huber e Shipan (2002) assinalam a existência de três estágios do jogo (estágio legislativo

²⁰ “Considere o exemplo de uma Comissão de Agricultura relatando as condições climáticas esperadas para a próxima estação de crescimento. Se os membros da comissão quiserem maiores subsídios para sua base, então eles estão sujeitos a informar que o mau tempo está à frente, não importando quais sejam as condições reais de previsão. A comissão, então, se parecerá com um registro quebrado, sempre relatando a mesma coisa, e é, portanto, inútil para o plenário como uma fonte confiável de informação” (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1997, p. 82, tradução nossa).

inicial, estágio de implementação da política pelo burocrata e estágio no qual o sistema político responde às ações da burocracia) e, a partir de uma teoria focada no ambiente político, mostram que os resultados dependem da natureza do sistema político.

Com a discussão anteriormente empreendida, procurou-se apresentar como as instituições legislativas estão presentes em um conjunto de abordagens teóricas, verificando-se, na literatura internacional, a relevância atribuída à fase comissional do processo legislativo e à dimensão informacional em contextos marcadamente incertos. Diante desse debate, a seção seguinte dirige sua atenção ao Poder Legislativo brasileiro, destacando o papel das comissões e sua centralidade para a atuação de interesses organizados.

1.3 O Legislativo brasileiro: mudanças institucionais, o fortalecimento das comissões e a atuação de interesses organizados

O sistema político brasileiro é um complexo emaranhado de instituições, o que desafia a compreensão analítica do processo decisório e, por conseguinte, da atuação de interesses organizados, colocando a indagação acerca da valorização de algumas arenas em detrimento de outras. Direcionando o olhar para o Legislativo, é importante assinalar que não se encontra na literatura consenso acerca da força desse Poder e do efetivo papel desempenhado pelas comissões no sistema político brasileiro. Mais do que isso, diferentemente do que ocorre na literatura que tem como objeto o sistema comissional estadunidense, por aqui, às comissões atribuiu-se reduzida relevância. Por outro lado, não há grandes discordâncias relativas à significativa mudança institucional acarretada pela Constituição Federal de 1988, a qual devolve ao Congresso Nacional importantes prerrogativas.

O debate tem sido marcado por diferentes visões e achados. Santos (2002, p. 237-238), focando sua análise em partidos e comissões no presidencialismo de coalizão, identifica a existência de duas perspectivas principais:

[...] a primeira afirma que os partidos no Brasil são indisciplinados e por isso o comportamento da Câmara é imprevisível. Além disso, argumenta-se que os deputados brasileiros estão sempre buscando transferir benefícios para seus redutos eleitorais, o que converte o Executivo em uma espécie de prisioneiro dos interesses localistas dos parlamentares (ver Ames, 1995; 2000; Amorim Neto, 1998; Geddes, 1994; Lamounier, 1991; Mainwaring, 1997; 1999; Samuels, 1998). A segunda abordagem defende posição oposta, isto é, que o comportamento dos partidos é disciplinado, as decisões da Câmara são previsíveis e seus membros não são capazes de fazer valer suas prodigalidades particularistas (ver Figueiredo e Limongi, 1999; Meneguello, 1998; Pereira, 2000; Santos, 1997).

Desse modo, tem-se uma perspectiva segundo a qual, diante de um Legislativo intensamente marcado por interesses particularistas e paroquiais, o Presidente da República encontrar-se-ia em meio a inúmeros problemas relacionados à governabilidade. Por outro lado, há uma visão caracterizada por dois elementos centrais: 1) as prerrogativas constitucionais posteriores a 1988 à disposição do Presidente e 2) a centralização do processo decisório no Legislativo. De uma forma geral, essas condições permitiriam ao Executivo um controle sobre sua coalizão de apoio no Congresso, garantindo ao Presidente governar sem muitos problemas.

Vale assinalar que há especificidades e focos distintos entre os citados trabalhos em cada perspectiva. Figueiredo e Limongi (2001²¹; 2002), por exemplo, assinalam que, acerca de questões concernentes à matéria orçamentária, são reduzidas as possibilidades derivadas do arcabouço institucional para legisladores influenciarem individualmente a alocação de recursos. Assim, para os autores, os parlamentares, tomados de maneira individual, não têm como colocar em xeque o Executivo, delegando, por conseguinte, poderes aos líderes partidários²². Por sua vez, Pereira (2000) analisa o comportamento do voto do legislador brasileiro no que se refere a sua relação com o Poder Executivo, argumentando que a atenção aos interesses particularistas dos parlamentares cumpre um papel fundamental em assegurar maiorias para o governo. Dentre os aspectos focalizados pelo autor, destacam-se 1) os mecanismos utilizados pelo Presidente para induzir o comportamento da base de apoio no Congresso, 2) o papel de partidos políticos e ideologias com relação ao voto dos legisladores, 3) a influência do desenho institucional do sistema eleitoral brasileiro e das regras internas do Congresso e 4) a conexão eleitoral existente entre deputados e seus eleitores.

Uma recente perspectiva pode ser destacada, devendo-se citar o trabalho de Santos e Almeida (2011), o qual explora o problema informacional no Congresso e sugere diferentes interpretações concernentes à organização legislativa. Os autores mostram que a delegação do Legislativo para o Executivo não é tão determinante como sugerem, por exemplo, Figueiredo e Limongi (2001)²³, passando, na verdade, pela demanda de produção e disseminação de

²¹ A edição citada por Santos (2002) é a primeira, publicada em 1999.

²² Nas palavras dos autores: “Os líderes partidários, em função de uma série de prerrogativas regimentais [...], controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares. Isso implica seu inverso: tomados individualmente, os parlamentares têm escassa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 28).

²³ Nas palavras dos autores: “[...] a Constituição, assim como a regulamentação da tramitação das MPs [(Medidas Provisórias)] pelo Congresso Nacional, foi escrita por parlamentares. Onde cabe indagar a respeito das intenções dos próprios parlamentares. Por que teriam criado um quadro institucional tão prejudicial a si mesmos? Há duas respostas possíveis. Ou bem os parlamentares teriam abdicado de seus poderes legislativos em favor do Executivo ou bem teriam delegado a este a iniciativa em determinadas áreas e questões. [...] Procuramos mostrar que a segunda interpretação é a mais correta: as MPs foram utilizadas fundamentalmente com vistas à formulação da

informação no interior da arena legislativa. Assim, diante de algumas circunstâncias, o Legislativo prefere aceitar passivamente as proposições do Poder Executivo, ao passo que, sob outras, opta por submetê-las ao exame crítico de suas comissões técnicas. A partir da análise de importantes aspectos do processo legislativo (uso de medidas provisórias, urgência regimental e seleção de relatores nas comissões temáticas, entre outros), explicações correntes foram relativizadas pelos autores, os quais atentam-se à lógica de uma delegação condicional.

Em direção semelhante, Almeida (2015, p. 45) mostra que “a agenda legislativa, antes dominada por iniciativas do Executivo²⁴, passou a incluir quantidade muito maior de proposições de origem parlamentar”. O autor, por meio da revisão de indicadores utilizados na literatura, ressalta que o *timing* de um número crescente de decisões legislativas passou a ser definido no escopo das comissões. Esse achado diverge da visão segundo a qual o sistema de comissões seria governado por agentes do Executivo e que sua principal função estaria associada à contribuição para a aprovação da agenda legislativa do Presidente da República. Assim,

[...] é crucial olhar para o que acontece nas comissões permanentes, pois são elas que têm a função institucional de examinar e debater em profundidade as iniciativas de lei, podendo, inclusive, realizar audiências para ouvir diretamente especialistas da sociedade civil e da burocracia estatal, e ainda convocar ministro de estado para prestar informações (ALMEIDA, 2015, p. 49).

O cenário, portanto, é marcado por importantes transformações nas instituições políticas e a literatura tem enfatizado as mudanças nas relações entre Executivo e Legislativo e, como destacado acima, o papel protagonista que assumem legisladores e o sistema comissional. Sobre o último aspecto, Zampieri (2013) também assevera que grande parte da função institucional da Câmara dos Deputados e do Senado é realizada sob a estrutura de comissões permanentes. Freitas (2016), por sua vez, destaca a importância do Poder Legislativo no processo de formatação das leis, exercendo um grande papel na deliberação sobre as propostas e na alteração das mesmas. A autora afirma, ainda, que a deliberação acerca dos projetos se dá nas comissões, o que impossibilita, em quaisquer análises acerca do sistema política brasileiro, ignorar a relevância dessas arenas.

Observa-se, assim, a existência de trabalhos que chamam a atenção para o papel das comissões no Congresso brasileiro, o que ainda precisa ser mais explorado e melhor

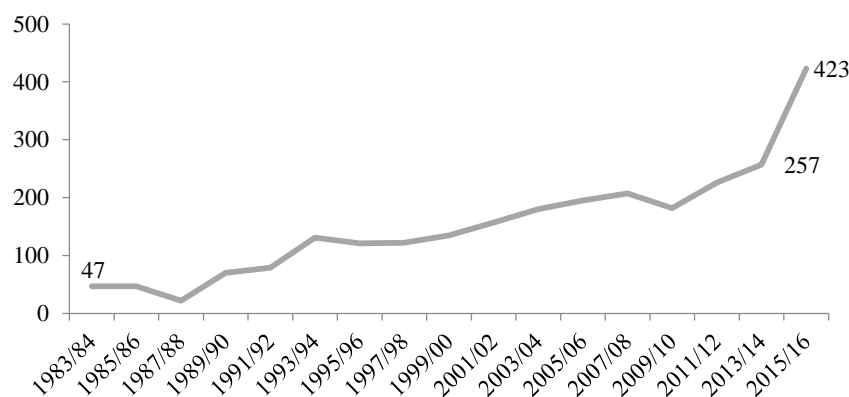
política macroeconômica dos diferentes governos. Foram os veículos legais para a proposição de planos de estabilização econômica” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 13-14).

²⁴ Nessa direção, Figueiredo e Limongi (2001, p. 11) destacavam “que, sob a Constituição de 1988, o Executivo se constituiu no principal legislador *de jure* e de fato”.

compreendido, principalmente se a abordagem do objeto pela literatura internacional for tomada como parâmetro de comparação. Como procurou-se enfatizar na primeira seção, os *committees* são variáveis institucionais presentes em uma miríade de estudos e fundamentais para se avançar no conhecimento de diversos resultados políticos. Desconsiderar a importância dessas instituições tem também implicações para a análise das atividades de grupos de interesse, as quais se voltam, em grande monta, para o Poder Legislativo, espaço de atuação política cada vez mais disputado (ARAGÃO, 1994; DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2014). Espaço esse que se revigora com o processo de redemocratização, uma vez que “a atuação dos grupos de pressão no Congresso Nacional perdeu impulso frente ao deslocamento do eixo das decisões políticas para o Executivo controlado pelos militares” (ARAGÃO, 1994, p. 21-22). Nessa direção, alguns autores demonstram que as comissões são *loci* para os quais se dirige grande parte do trabalho desses grupos – isso porque apenas um pequeno número de decisões relativas às proposições legislativas é tomado no Plenário (SANTOS, 2011).

Santos (2014), ao analisar o cadastro de grupos de interesse e assessores parlamentares da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, observa uma ampliação significativa da atuação dos interesses organizados na arena legislativa: o crescimento vai de 47 grupos cadastrados no biênio 1983/1984 a 257 grupos no biênio 2013/2014, chegando ao expressivo número de 423 grupos no biênio 2015/2016²⁵. O Gráfico 1 destaca esse crescimento.

Gráfico 1 – Evolução do cadastro da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2016)



Fonte: Santos (2014) e dados da pesquisa “Dinheiro e Política: a influência do poder econômico no Congresso Nacional” (Ipea).

Elaboração própria.

²⁵ A análise empreendida por Santos (2014) concentra-se até o biênio 2011/2012. A atualização dos dados até o biênio 2013/2014 pode ser encontrada em Santos, Higgins e Resende (2016). Por sua vez, a última atualização foi realizada durante a pesquisa “Dinheiro e Política: a influência do poder econômico no Congresso Nacional”, desenvolvida no âmbito do Ipea.

Diante da significativa mudança institucional acarretada pela Constituição de 1988, o não controle da agenda legislativa por iniciativas do Executivo (ALMEIDA, 2015) é um relevante indicativo de que os interesses organizados têm espaço cada vez maior para atuar no Legislativo. É razoável acreditar que essas organizações não deslocariam seus recursos para a referida arena se não houvesse espaço para defender no Congresso Nacional uma agenda favorável a suas demandas.

Com vistas a destacar algumas evidências concernentes ao debate teórico apresentado, são utilizados dados oriundos de duas pesquisas, as quais consistiram na realização de *surveys online*²⁶:

- a) a primeira (“*Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional*”) foi realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-UFMG), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Sua atenção foi direcionada a representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, no biênio 2011/2012. Ao longo do texto, esses respondentes são referidos como “grupo um” (G1)²⁷;
- b) a segunda pesquisa (“*Relações institucionais e governamentais: uma radiografia da atividade profissional*”) foi desenvolvida por meio de uma parceria entre o CEL-UFMG e a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig), direcionando-se a dois grupos de profissionais de relações institucionais e governamentais: 1) associados à Abrig e 2) não associados presentes em um cadastro fornecido pela organização. Ao longo do texto, esses respondentes são referidos como “grupo dois” (G2)²⁸.

Deve-se ressaltar que inúmeros estudos se valeram da realização de *surveys* com vistas à compreensão da atuação dos grupos de interesse. Nesse sentido, Figueiredo e Richter (2014, p. 176) destacam:

Some of the first modern empirical academic research on lobbying dates back to Milbrath’s (1963) survey work, whose format has been repeated in surveys and interviews of lobbyists (Heinz et al. 1993, Baumgartner et al. 2009a), interest groups (Schlozman & Tierney 1986, Wright 1990, Kollman 1998, Yadav 2008), and

²⁶ As duas pesquisas foram autorizadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (COEP-UFMG), no qual estão devidamente registradas.

²⁷ A coleta de dados foi realizada entre 2012 e 2013 e, do total de 179 profissionais cadastrados, 65 responderam ao questionário *online* (36,3%).

²⁸ A coleta de dados aconteceu em 2016 e o número de respondentes é reportado abaixo das tabelas, uma vez que ele varia. Por não se observar diferenças significativas entre os padrões de respostas de associados e de não associados e visando simplificar a apresentação dos resultados, essas respostas são analisadas de maneira agregada.

bureaucrats (Furlong 1998, Waterman et al. 1998). One key advantage of survey data is that the questions are flexible and allow researchers to investigate topics that lobbying disclosure laws would not permit²⁹.

Baumgartner e Leech (1998), entretanto, criticam estudos que se valem de *surveys* para avaliar estratégias de influência, apontando as dificuldades em se identificar em quais contextos os grupos lançam mão de determinada estratégia³⁰. No entanto, apesar das críticas, trabalhos que mobilizam dados dessa natureza têm muito a contribuir com estudos acerca da atuação dos interesses organizados, sobretudo no caso brasileiro, cujo conhecimento ainda é escasso.

Sobre a primeira pesquisa aqui mobilizada, Santos et al. (2017) desenvolvem amplo estudo acerca de inúmeros resultados desse *survey*³¹, analisando os respondentes a partir de uma classificação que os distingue em representantes de organizações ligadas às empresas, representantes de organizações ligadas aos trabalhadores e representantes de organizações do setor público³². Segundo os autores, é grande o desconhecimento acerca da comunidade de *lobbying* atuante no sistema político brasileiro, de modo que “a primeira dificuldade enfrentada pelos pesquisadores é a inexistência de um levantamento abrangente de organizações e profissionais dedicados ao trabalho de influência sobre os tomadores de decisão” (SANTOS et al., 2017, p. 14-15). Os dados do cadastro da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados foram utilizados em outros trabalhos, a citar Aragão (1994), Santos (2014) e Santos e Cunha (2015), constituindo-se, certamente, na melhor fonte de informação disponível acerca dos

²⁹ “Algumas das primeiras pesquisas acadêmicas empíricas modernas sobre *lobbying* remontam ao trabalho de *survey* de Milbrath (1963), cujo formato foi repetido em *surveys* e entrevistas de lobistas (Heinz et al., 1993, Baumgartner et al., 2009a), grupos de interesse (Schlozman & Tierney 1986, Wright 1990, Kollman 1998, Yadav 2008) e burocratas (Furlong 1998, Waterman et al. 1998). Uma vantagem fundamental dos dados de *survey* é que as perguntas são flexíveis e permitem que os pesquisadores investiguem tópicos que as leis de divulgação das atividades de *lobbying* não permitiriam” (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, p. 176, tradução nossa).

³⁰ Sobre esse ponto, os autores afirmam: “Broad-based surveys of interest groups solve the problem of generalizability and have done an excellent job of assessing the importance of group structure and resources to strategies of lobbying. There is a limit, however, to what we can know through a focus only on internal characteristics of groups rather than also including information on the context of their lobbying efforts. By averaging across issues, many theoretically important variables are aggregated away. Groups are asked to generalize about their behavior across issues, despite indications that most groups are involved in multiple issue-areas and use different tactics depending on the circumstances. As a result, the predictive power of models of interest-group behavior has been low” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 166).

“*Surveys* abrangentes de grupos de interesse resolvem o problema da generalização e têm feito um excelente trabalho de avaliar a importância da estrutura do grupo e dos recursos para as estratégias de *lobbying*. Há um limite, no entanto, para o que podemos saber, concentrando-nos nas características internas dos grupos, em vez de incluir informações do contexto de seus esforços de *lobbying*. Ao calcular a média entre *issues*, muitas variáveis teoricamente importantes são agregadas. Os grupos são solicitados a generalizar sobre seu comportamento entre *issues*, apesar das indicações de que a maioria dos grupos está envolvida em várias áreas e usa táticas diferentes, dependendo das circunstâncias. Como resultado, o poder preditivo dos modelos de comportamento de grupos de interesse tem sido baixo” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 166, tradução nossa).

³¹ Os autores se debruçam sobre, entre outros temas, a profissionalização da atividade de *lobbying* no Brasil; as relações entre *lobbying* e opinião pública; e as relações entre *lobbying*, financiamento de campanhas eleitorais e influência.

³² Aqui, as respostas são analisadas de maneira agregada, sem distinguir os respondentes nos três referidos grupos.

grupos de interesse que atuam visando influenciar o processo decisório. Sobre o funcionamento do cadastro, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em seu artigo 259, destaca:

Além dos ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas comissões, às lideranças e aos deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional.

§1º Cada ministério ou entidade poderá indicar apenas um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por comissão ou deputado.

§2º Esses representantes fornecerão aos relatores, aos membros das comissões, às lideranças e aos demais deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

§3º Caberá ao primeiro-secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

A segunda pesquisa³³ representa um novo esforço de aproximação da comunidade de *lobbying* brasileira, conseguindo alcançar um maior número de respostas³⁴ e direcionando seu foco para respondentes que não estão restritos a um cadastro fornecido por uma arena política específica. A Abrig não é a única organização que congrega profissionais de relações institucionais e governamentais no Brasil³⁵, entretanto, atuando desde 2007, conta, hoje, com um representativo número de associados e tem assumido um papel de destaque em discussões como a da regulamentação do *lobbying* no país. É preciso ressaltar, por outro lado, que a amostra de respondentes apresenta vieses a serem considerados³⁶, uma vez que reflete, em grande medida, a própria composição da Abrig, marcada por uma concentração de profissionais no setor industrial e na atividade comercial. Apesar disso, a pesquisa fornece, certamente, elementos que contribuem para ampliar o conhecimento concernente ao exercício do *lobbying* junto às arenas decisórias do país.

³³ Em Santos, Resende e Galvão (2017), encontra-se uma análise de outros resultados da referida pesquisa, destacando-se: qualificação profissional; profissionalização da atividade; apoio à regulamentação; e identidade profissional.

³⁴ Em ambas as pesquisas, o índice de respostas atingido não é alto, assim como ocorre em outros estudos da mesma natureza (CHARI; HOGAN; MURPHY, 2010).

³⁵ O Instituto de Relações Governamentais (Irelgov) e a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje) são exemplos de outras organizações.

³⁶ No que se refere ao vínculo empregatício dos respondentes, há uma predominância de profissionais ligados a empresas. Além disso, a amostra de respondentes é predominantemente masculina. Outros aspectos relevantes referem-se à diversidade de formações, à alta especialização e ao elevado padrão salarial.

A Tabela 1 elenca os resultados concernentes à produtividade da atividade de representação de interesses em cada arena política, indicando onde, segundo os respondentes, é mais factível obter resultados positivos para o seu grupo.

Tabela 1 – Produtividade da atividade em cada arena política (%)

Arena política	Nada produtivo		Pouco produtivo		Produtividade moderada		Produtivo		Muito produtivo		NS / NR	
	G1	G2	G1	G2	G1	G2	G1	G2	G1	G2	G1	G2
	1. Câmara dos Deputados	0	1,5	1,5	2,2	10,8	8,9	47,7	36,3	32,3	41,4	7,7
2. Senado	0	1,5	1,5	3	23,1	9,6	49,2	45,9	18,5	29,6	7,7	10,4
3. Poder Executivo	3,1	0	12,3	2,2	21,5	18,5	30,8	34,1	16,9	37,0	15,4	8,2
4. Agências reguladoras	7,7	0	10,8	4,4	20	14,8	20	37	7,7	31,9	33,8	11,9
5. Poder Judiciário	4,6	-	18,5	-	21,6	-	16,9	-	1,5	-	36,9	-
6. Ministério Público	-	9,6	-	13,3	-	23,7	-	9,6	-	4,5	-	39,3
7. STF	-	11,1	-	20,8	-	17	-	11,1	-	1,5	-	38,5
8. STJ	-	11,9	-	20	-	17	-	9,6	-	0,8	-	40,7

Fonte: Dados do *survey* “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG; Ipea) (G1) e do *survey* “Relações institucionais e governamentais: uma radiografia da atividade profissional” (UFMG; Abriq) (G2).

Elaboração própria.

Notas: - N G1: 65; N G2: 135 (103 associados e 32 não associados).

- Na primeira pesquisa, o questionário apresentava a opção Poder Judiciário, ao passo que, na segunda, as opções eram STF, Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Ministério Público. Por essa razão, existem campos na tabela sem a indicação de percentuais.

É possível observar que, na perspectiva dos representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados (grupo um), a Câmara dos Deputados é a arena na qual o trabalho de pressão é mais produtivo. As respostas à opção *muito produtivo* representam 32,3%, percentual que, somado às respostas à opção *produtivo*, passa a ser de 80%. Os percentuais correspondentes à elevada produtividade das demais arenas são: 18,5% para o Senado, 16,9% para o Poder Executivo, 7,7% para as Agências reguladoras e 1,5% para o Poder Judiciário.

A comparação desses resultados com os dados acerca do segundo grupo pesquisado indica algumas diferenças, a citar os maiores percentuais, registrados neste último, de respostas à opção *muito produtivo* atribuídos às arenas políticas. A ordem de produtividade reportada também é distinta: Câmara dos Deputados (41,4%), Poder Executivo (37%), Agências reguladoras (31,9%) e Senado (29,6%). Às demais arenas listadas foi indicado um grau de produtividade inferior. Assim, Ministério Público, STF e Superior Tribunal de Justiça (STJ) registraram, respectivamente, 4,5%, 1,5% e 0,8%. É importante destacar que muitos respondentes reportaram as opções *não sei* ou *prefiro não responder* para essas três arenas (39,3%, 38,5% e 40,7%, respectivamente), o que também foi observado para o Poder Judiciário no caso dos respondentes do grupo um (36,9%).

Os números apresentados parecem sinalizar uma dificuldade no acesso às arenas judiciárias e ao Ministério Público e precisam ser melhor compreendidos. Nesse sentido, vale destacar o já citado o trabalho de Carvalho et al. (2016), que se debruçou sobre a interação entre grupos de pressão e o STF por meio do uso de Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Os autores mostram que grupos com mais recursos e aqueles melhor posicionados institucionalmente no Estado conseguem resultados mais expressivos, apontando também que a judicialização do conflito de interesses, ainda que tenha baixa probabilidade de êxito, é uma importante estratégia.

Chama a atenção, ainda, os distintos graus de produtividade atribuídos pelos grupos respondentes à atuação no Poder Executivo³⁷ e nas Agências reguladoras³⁸, sendo os percentuais registrados na segunda pesquisa muito superiores. A distinção relativa às Agências reguladoras é digna de registro: 7,7% de respostas à opção *muito produtivo* entre os respondentes do grupo um e 31,9% no grupo dois. É possível que essas diferenças se devam, em grande medida, ao fato de os respondentes da primeira pesquisa se tratarem de profissionais registrados na Câmara dos Deputados, o que pode estar associado a uma atuação mais especializada nessa arena.

A discussão que se estabelece é central, uma vez que os ambientes políticos recebem e processam *inputs* de maneiras distintas, e o que se procura observar é a possível percepção dos respondentes acerca desse processo, o qual se refere à factibilidade da obtenção de resultados positivos em diferentes espaços de atuação. Em ambas as pesquisas, fica claro o maior grau de produtividade atribuído às atividades de representação de interesses no Legislativo, com destaque para a Câmara dos Deputados³⁹. Diante desse dado e do revigoração do Legislativo apontado pela literatura, a partir do qual as comissões passaram a ganhar maior centralidade no processo legislativo, vale analisar a importância que grupos de interesse atribuem às instituições legislativas. A indagação referente à relevância estratégica de arenas políticas do Congresso Nacional, apontadas pela literatura como importantes no processo legislativo, esteve presente em ambas as pesquisas, sendo os resultados apresentados na sequência.

³⁷ A atuação de grupos de interesse junto ao Poder Executivo é justificada, entre outros fatores, pelo conjunto de decisões que se encontram sob sua jurisdição. Ademais, é prerrogativa exclusiva do Executivo iniciar a legislação acerca de matérias orçamentárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

³⁸ Como apontado anteriormente, em Silva (2012), Baird e Fernandes (2014), Baird (2016) e Baird (2017), encontram-se discussões relativas às Agências reguladoras e a atuação de interesses organizados.

³⁹ Sobre uma discussão comparativa entre Câmara dos Deputados e Senado, ver Santos et al. (2017).

Tabela 2 – Relevância estratégica de arenas políticas do Congresso Nacional (%)

Arena política	Irrelevante		Pouco relevante		Relevância moderada		Relevante		Muito relevante		NS / NR	
	G1	G2	G1	G2	G1	G2	G1	G2	G1	G2	G1	G2
1. Comissões	0	0,7	0	0	3,1	5,2	29,2	25	63,1	61	4,6	8,1
2. Presidência	0	2,2	3,1	0,7	10,8	8,8	27,7	27,2	53,8	51,5	4,6	9,6
3. Plenário	0	2,9	10,8	6,6	21,5	16,2	32,3	37,5	30,8	28,7	4,6	8
4. Consultoria legislativa	4,6	1,5	10,8	2,9	21,6	24,3	41,5	42,6	16,9	19,9	4,6	8,8
5. Mesa diretora	1,5	2,9	21,6	8,8	26,2	22,1	29,2	40,4	16,9	16,2	4,6	9,6
6. Primeira-Secretaria	6,2	3,7	21,5	15,4	30,8	19,1	29,2	36	6,2	16,2	6,1	9,6

Fonte: Dados do *survey* “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG; Ipea) (G1) e do *survey* “Relações institucionais e governamentais: uma radiografia da atividade profissional” (UFMG; Abrig) (G2).

Elaboração própria.

Nota: N G1: 65; N G2: 136 (103 associados e 33 não associados).

Como pode ser observado, entre os respondentes do grupo um, são registrados os seguintes percentuais de relevância estratégica para as arenas legislativas: 63,1% (de respostas à opção *muito relevante*) para as Comissões, 53,8% para a Presidência das Casas, 30,8% para o Plenário, 16,9% para a Consultoria legislativa, 16,9% para a Mesa diretora e 6,2% para a Primeira-Secretaria. A ordem de relevância atribuída a essas arenas pelos respondentes do grupo dois é a mesma: Comissões (61%), Presidência (51,5%), Plenário (28,7%), Consultoria legislativa (19,9%), Mesa diretora (16,2%) e Primeira-Secretaria (16,2%).

Os resultados parecem ir ao encontro da análise empreendida por Zampieri (2013), a qual indica que, nas comissões permanentes, são encontrados os mais variados tipos de grupos de pressão, exercendo ações de influência e defesa de interesses dos seus associados. Santos (2011, p. 11), por sua vez, ao estudar o *lobbying* da indústria, enfatiza a importância dessa arena, apresentando resultados que elucidam “que o sucesso legislativo do setor produtivo é alto, mas se dá apenas sob certas condições. O lobby funciona no âmbito das comissões, mas no Plenário [...] a probabilidade de influenciar a decisão é menor”.

Considerando que, segundo a literatura especializada (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; SCAROW, 2007; SMITH, 1995; STRATMAN, 2005), o financiamento de campanhas eleitorais e as atividades de *lobbying* são elementos centrais na análise da influência, outro resultado merece ser apresentado na presente discussão. Como já citado na seção anterior, Santos et al. (2015, p. 51) analisam a votação dos deputados federais brasileiros em plenário, no que se refere aos projetos de interesse da Confederação Nacional da Indústria (CNI), concluindo que “a hipótese sobre a influência do financiamento específico da indústria sobre o

comportamento parlamentar em matérias de interesse do setor não se confirmou”⁴⁰. Diante desse achado, é importante indagar se a fase comissional do processo legislativo seria o momento no qual essa influência se manifestaria, encontrando-se, aqui, mais um indicativo da necessidade de se atentar para o comportamento dos deputados no âmbito das comissões.

Analisando o poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados, Santos (2008) afirma que essas arenas têm atuado enquanto um importante canal de deliberação legislativa, desempenhando papel cada vez mais ativo. Segundo a autora,

[...] o poder de decisão das comissões funciona como um sistema de triagem, tendo posto fim à tramitação de um bom número de projetos de lei que não estavam aptos a entrar para o mundo jurídico, seja por problemas de constitucionalidade e juridicidade ou de adequação financeira ou orçamentária, seja por questões de mérito (SANTOS, 2008, p. 40).

De forma geral, esses e outros estudos recentes reforçam a importância das funções desempenhadas pelas comissões permanentes no Legislativo, o que não pode ser desconsiderado em quaisquer análises do sistema político brasileiro. Redimensionar a relevância dessas arenas, que cumprem um grande papel informacional (SANTOS; ALMEIDA, 2011), é fundamental para se compreender a dinâmica de atuação dos interesses organizados. Isso porque, como alguns trabalhos mostram (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011), as comissões funcionam como arena indispensável para os grupos de pressão na tentativa de barrar proposições contrárias a seus interesses. Sobre esse ponto, Mancuso (2007) mostra que, entre os processos de produção legislativa relativos ao *custo Brasil*, são mais frequentes os sucessos que mantêm o *status quo* do que os sucessos que o alteram. Na mesma direção, Santos (2011, p. 163) afirma que “boa parte do sucesso da indústria reside em não mudar a realidade, impedindo o avanço de ideais contrárias aos seus interesses no Parlamento”. A manutenção do *status quo* aparece, então, como um importante resultado, podendo-se destacar que Banks e Duggan (2006), em seu modelo de barganha legislativa, afirmam que, diferentemente do que ocorre em outros modelos, o *status quo* não é assumido para ser ruim para todos os legisladores.

Do ponto de vista das arenas acionadas por representantes de interesses organizados, a centralidade das comissões parece evidente. A seção seguinte se detém sobre as ações estratégicas empregadas pelos grupos de interesse e os atores estratégicos acionados, enfatizando a dimensão informacional concernente a essa atuação.

⁴⁰ Apesar da não confirmação dessa hipótese, os autores encontram alguns resultados substantivos. Pode-se destacar o achado de que, quanto mais recursos recebidos de empresas (de modo geral, e não apenas das indústrias) durante a campanha, maior é a cooperação dos deputados com os interesses da CNI.

1.4 O problema informacional e as estratégias de atuação de interesses organizados

A discussão relativa a estratégias utilizadas por grupos de interesse com vistas a influenciar o processo decisório não pode ignorar o momento pelo qual passa o Brasil, em que a Operação Lava-Jato tem mostrado a existência de fortes conexões entre influência política e práticas ilícitas. No entanto, como assinala Mancuso (2007), a relação entre público e privado, em sua faceta legal, oferece um importante espaço para a investigação acadêmica, o qual é ainda pouco explorado. O foco desta seção é essa faceta legal, abordando ações que podem ser mobilizadas por grupos de pressão em suas interações com os tomadores de decisão. Mais do que isso, o foco do modelo analítico proposto neste trabalho é uma atividade pública e legal, qual seja, a participação de grupos de interesse em audiências públicas.

Nesse sentido, Zampieri (2013) analisa a ação dos grupos de pressão no âmbito das comissões permanentes do Congresso Nacional a partir de três modelos tradicionalmente utilizados em estudos acerca do comportamento dos atores do Legislativo: distributivista, informacional e partidário. Segundo o autor, ações de influência e defesa de interesses nessas arenas possuem como momento ideal aquele em que predomina o modelo teórico informacional. Isso porque é “função básica dos grupos de pressão instruir os membros das comissões permanentes por meio de documentos técnicos” (ZAMPIERI, 2013, p. 135). Dessa forma, as incertezas de parlamentares acerca das políticas em debate seriam reduzidas, sendo esse o momento no qual o sistema político mais se abre às informações externas. Na mesma direção, Anastasia e Nunes (2006) apontam que as comissões se configuram como as principais instâncias de deliberação no Legislativo, proporcionando, em função de sua especialização temática, ganhos informacionais aos legisladores. Groseclose e King (2001, p. 3), ao apresentarem as teorias acerca do papel das comissões, ressaltam que há, no escopo da teoria informacional, a seguinte visão: “a committee is better informed about the consequences of a policy than the full member ship of the House or Senate”⁴¹.

Os resultados apresentados na seção anterior, sobretudo a relevância atribuída ao sistema comissional, parecem ser um indicativo que corrobora as teses sobre a atuação dos grupos de pressão por meio de estratégias que têm a informação como principal insumo. O propósito agora é analisar especificamente as estratégias desenvolvidas pelos grupos de interesse visando influenciar o processo decisório. O desenvolvimento de estratégias e

⁴¹ “Uma comissão está mais bem informada sobre as consequências de uma política do que o conjunto de membros da Câmara ou do Senado” (GROSECLOSE; KING, 2001, p. 3, tradução nossa).

atividades que visam influenciar instituições políticas é, entretanto, condicionado a outros fatores, devendo-se considerar que grupos têm recursos distintos e, por conseguinte, acesso diferenciado às arenas decisórias (SMITH, 1984). Nesse sentido, importante discussão refere-se ao uso de distintas estratégias por diferentes grupos de interesse, valendo destacar o trabalho de Binderkrantz (2008), cujo título já enfatiza essa problemática: *different groups, different strategies*. Com dados de um *survey* com grupos de interesse na Dinamarca, são identificadas diferenças nas estratégias mobilizadas por grupos mais e menos poderosos: enquanto os primeiros possuem maior acesso ao sistema político, empreendendo ações mais diretas, os segundos costumam recorrer a estratégias mais indiretas, como as mobilizações. Santos et al. (2017) chegam a resultados semelhantes, mostrando que estratégias como o envio de cartas e e-mails e a realização de manifestações públicas são consideradas muito mais eficientes entre os representantes de organizações de trabalhadores. Em direção semelhante, Boarin, Resende e Silva (2017, p. 22), ao analisarem a apresentação de sugestões legislativas na Câmara dos Deputados, concluem que “a Comissão de Legislação Participativa não parece se constituir em arena central para o exercício de estratégias de influência oriundas dos grupos de interesse tradicionalmente atuantes na arena parlamentar”. A partir da classificação proposta por Thomas e Gozetto (2014), os autores concluem que a atividade analisada é amplamente mobilizada por organizações representantes de interesses novos e *outsiders*, entre as quais se encontram grupos de direitos humanos, ambientalistas, de mulheres e de gays.

Ressaltado esse debate, a Tabela 3 destaca os resultados do *survey* aplicado ao grupo um, ou seja, a representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados⁴², apresentando suas percepções acerca da eficiência de estratégias tipicamente utilizadas. A partir dos resultados, verifica-se que as estratégias consideradas pelos respondentes do grupo um como as mais eficientes são: oferecer notas ou relatórios técnicos sobre os impactos de uma determinada proposição legislativa em apreciação e a posição da entidade/órgão (57% de respostas à opção *altamente eficiente*); fazer gestões junto ao relator tentando influir no conteúdo de determinada proposição legislativa (55,4%); realizar visitas preventivas para preparar/convencer o parlamentar, chamando a atenção para questões de interesse do grupo (47,7%); fazer gestões junto ao presidente da comissão tentando influir na indicação de um relator para determinada proposição legislativa

⁴² No que se refere à discussão acerca das estratégias, serão reportadas tabelas distintas para os dois grupos respondentes, uma vez que, para o grupo um, a indagação se referiu à eficiência das estratégias elencadas, enquanto, para o grupo dois, referiu-se à relevância. Deve-se destacar, ainda, que a Tabela 3 difere-se das demais por apresentar apenas três alternativas de resposta: *ineficiente, eficiente e altamente eficiente*.

de interesse (44,6%); e sugerir minutas de emendas para que o parlamentar avalie a possibilidade de apresentá-las (41,6%).

Tabela 3 – Eficiência das estratégias utilizadas pelos grupos de pressão (%) (G1)

Estratégias	Ineficiente	Eficiente	Altamente eficiente	NS / NR	Total
1. Oferecer notas ou relatórios técnicos	1,5	40	57	1,5	100
2. Fazer gestões junto ao relator	1,5	40,1	55,4	3	100
3. Visitas preventivas a parlamentares	3,1	46,1	47,7	3,1	100
4. Tentar influir na indicação do relator	7,7	43,1	44,6	4,6	100
5. Sugerir minutas de emendas	4,6	52,3	41,6	1,5	100
6. Tentar influir na agenda da comissão	13,8	36,9	36,9	12,4	100
7. Encontros informais com parlamentares	7,7	46,1	32,3	13,9	100
8. Fazer gestões junto aos líderes partidários	6,2	61,5	29,2	3,1	100
9. Fazer gestões junto ao líder do governo	18,5	53,8	23,1	4,6	100
10. Sugerir minutas de proposições legislativas	6,2	67,7	21,5	4,6	100
11. Fazer gestões junto ao líder da oposição	27,7	50,8	16,9	4,6	100

Fonte: Dados do *survey* “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG; Ipea).
Elaboração própria.

Esses resultados também apontam para a centralidade das comissões e de seus principais atores políticos. Dentre as cinco estratégias consideradas mais eficientes, duas ocorrem diretamente em seu âmbito (gestões junto ao relator e tentativa de influenciar na indicação do relator) e as outras três apresentam forte relação com o seu escopo de atividades. Por sua vez, a pesquisa realizada em parceria com a Abrig indagou a opinião dos profissionais de relações institucionais e governamentais sobre o grau de relevância das mesmas estratégias listadas anteriormente. Os resultados encontram-se na Tabela 4.

Tabela 4 – Relevância das estratégias utilizadas pelos grupos de pressão (%) (G2)

Estratégias	Irrelevante	Pouco relevante	Relevância moderada	Relevante	Muito relevante	NS / NR	Total
1. Oferecer notas ou relatórios técnicos	0,7	0	8	21	64,5	5,8	100
2. Sugerir minutas de emendas	1,4	1,4	8,7	32,6	49,3	6,6	100
3. Visitas preventivas a parlamentares	1,4	1,4	10,9	31,9	48,6	5,8	100
4. Fazer gestões junto ao relator	5,8	2,2	13	24,6	45,7	8,7	100
5. Sugerir minutas de proposições legislativas	1,4	2,9	12,3	32,6	44,2	6,6	100
6. Fazer gestões junto aos líderes partidários	2,9	2,9	16,7	31,9	34	11,6	100
7. Fazer gestões junto ao líder do governo	4,3	2,9	18,1	31,9	32,6	10,2	100
8. Tentar influir na indicação do relator	4,4	6,5	18,8	26,8	31,2	12,3	100
9. Tentar influir na agenda da comissão	4,4	7,2	23,9	26,1	26,8	11,6	100
10. Fazer gestões junto ao líder da oposição	4,3	5,1	24,6	29	25,4	11,6	100
11. Encontros informais com parlamentares	10,1	12,3	17,4	29	17,4	13,8	100

Fonte: Dados do *survey* “Relações institucionais e governamentais: uma radiografia da atividade profissional” (UFMG; Abrig).
Elaboração própria.

Nota: N G2: 138 (104 associados e 34 não associados).

Para o grupo dois, as cinco estratégias às quais se atribui maior relevância são: oferecer notas ou relatórios técnicos (64,5% de respostas à opção *muito relevante*), sugerir minutas de emendas (49,3%), realizar visitas preventivas a parlamentares (48,6%), fazer gestões junto ao relator (45,7%) e sugerir minutas de proposições legislativas (44,2%).

Mesmo considerando que a discussão se refere, no primeiro grupo, à eficiência das estratégias e, no segundo grupo, à relevância, a comparação entre os dois grupos respondentes é interessante. A ordem de importância atribuída às estratégias é distinta, entretanto, no que se refere às cinco primeiras opções, há uma coincidência de quatro. Além disso, o oferecimento de notas ou relatórios técnicos é a opção considerada mais eficiente, no caso do grupo um, e mais relevante, no caso do grupo dois. Outro aspecto a ser considerado é que muitas estratégias são apontadas como altamente eficientes (grupo um) e muito relevantes (grupo dois) por um expressivo número de respondentes, o que vai ao encontro de resultados constantes no trabalho Schlozman e Tierney (1986). Os autores, ao realizarem um *survey* com lobistas atuantes no Congresso estadunidense, indicam que a maior parte das estratégias é mobilizada por quase todos os grupos de interesse.

Concomitante à discussão concernente às estratégias empreendidas na defesa de interesses organizados está a indagação relativa a postos-chave da arena legislativa acionados por grupos que ali atuam. Assim, no espaço das comissões e no Legislativo como um todo, diversos atores assumem importantes papéis no processo decisório. Conhecer a relevância que profissionais ligados à representação de interesses atribuem a esses atores também é fundamental para uma maior aproximação com a dinâmica estratégica levada a cabo pelos grupos de pressão. A Tabela 5 apresenta a perspectiva dos respondentes dos dois *surveys* acerca da relevância de alguns postos-chave do Congresso Nacional.

A ordem de relevância dos postos-chave do Legislativo, segundo os respondentes do grupo um, é a seguinte: relator (73,8% de respostas à opção *muito relevante*), líder do governo (70,8%), líderes partidários (53,9%), presidentes das comissões (41,5%), líder da oposição (41,5%), outros titulares das comissões que não o relator e o presidente (13,8%), líderes das bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares (12,3%) e membros da Mesa diretora (10,8%).

Por sua vez, entre os respondentes do grupo dois, a ordem de relevância atribuída aos postos-chave apresenta algumas diferenças. Ao relator é indicada a maior relevância estratégica (69,3% de respostas à opção *muito relevante*), posto que é seguido por outro ator central na atividade das comissões, qual seja, o presidente dessa arena (58,4%). Adiante, aparecem as

figuras dos diversos líderes que atuam no processo legislativo: líder do governo (51,1%), líderes partidários (48,2%), líder da oposição (38%) e líderes das bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares (24,8%). Por fim, são registrados, para os outros titulares da comissão (que não o relator e o presidente) e para os membros da Mesa Diretora, os seguintes percentuais, respectivamente: 17,5% e 14,6%.

Tabela 5 – Relevância de postos-chave do Congresso Nacional (%)

Posto-chave	Irrelevante		Pouco relevante		Relevância moderada		Relevante		Muito relevante		NS / NR	
	G1	G2	G1	G2	G1	G2	G1	G2	G1	G2	G1	G2
1. Relator	0	1,5	0	0	0	2,2	23,1	20,4	73,8	69,3	3,1	6,6
2. Líder do governo	0	2,9	1,5	0	0	6,6	24,6	32,1	70,8	51,1	3,1	7,3
3. Líderes partidários	0	2,9	1,5	2,2	10,8	6,6	29,2	32,1	53,9	48,2	4,6	8
4. Presidentes das comissões	0	1,5	1,5	0	7,7	5,1	46,2	28,5	41,5	58,4	3,1	6,5
5. Líder da oposição	0	2,9	6,1	2,2	18,5	16,8	30,8	31,4	41,5	38	3,1	8,7
6. Outros titulares das comissões	0	2,2	3,1	2,2	43,1	21,9	36,9	50,4	13,8	17,5	3,1	5,8
7. Líderes das bancadas suprapartidárias e frentes	4,6	2,2	10,8	2,2	27,7	16,8	41,5	45,2	12,3	24,8	3,1	8,8
8. Membros da Mesa diretora	3,1	3,7	12,3	6,6	36,9	24,8	32,3	42,3	10,8	14,6	4,6	8

Fonte: Dados do *survey* “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG; Ipea) (G1) e do *survey* “Relações institucionais e governamentais: uma radiografia da atividade profissional” (UFMG; Abrig) (G2).

Elaboração própria.

Nota: N G1: 65; N G2: 137 (104 associados e 33 não associados).

Em geral, pode-se dizer que é alta a relevância atribuída pelos respondentes a muitos atores-chave mencionados em ambas as pesquisas. Apenas no grupo um, registrou-se um percentual inferior a 50% de respostas às opções *relevante* e *muito relevante*, o qual foi atribuído aos membros da Mesa Diretora. Por outro lado, em ambas as pesquisas, destacam-se os atores com grande importância no sistema comissional do Legislativo. Considerando apenas as respostas à opção *muito relevante*, observa-se que, na percepção dos respondentes, o relator é o posto-chave mais relevante ao passo que o presidente da comissão aparece como o quarto mais relevante no grupo um e o segundo mais relevante no grupo dois. Nesse sentido, Freitas (2016, p. 83) ressalta que é nas comissões “que o conteúdo dos projetos é definido, e o relator é um ator central no processo de tramitação das matérias”.

Esses resultados também vão ao encontro de outros argumentos encontrados na literatura. Taglialegna e Carvalho (2006), por exemplo, destacam que, para o exercício de influência no processo legislativo, é fundamental que os grupos de pressão estabeleçam bons relacionamentos com os relatores de matérias ligadas aos seus interesses. Mancuso (2007) aponta que, no âmbito das comissões, o relator é um alvo privilegiado da ação política da indústria. Zampieri (2013), por sua vez, empreende a análise da ação dos grupos de interesse

nas comissões, apontando que três são os momentos principais de decisão aos quais as ações de influência devem se direcionar⁴³: 1) definição de relatoria, 2) formulação do parecer e 3) definição do posicionamento da comissão. Considerando esses momentos, é no processo de formulação do parecer que o relator se coloca como figura central, quando, na conclusão a que chegou Zampieri (2013, p. 133), “a ação dos grupos de pressão é realizada com mais facilidade [...], pois é o momento de apresentar ao relator o posicionamento dos grupos sob determinada proposição”.

A partir dos resultados apresentados, o elemento informacional presente na atividade de representação de interesses pode ser facilmente percebido. Associado a esse aspecto, destaca-se a centralidade das comissões, a qual é reportada também na avaliação das estratégias e dos postos-chave. Dessa forma, vale assinalar a aplicação da teoria informacional para o caso brasileiro empreendida por Santos e Almeida (2011). Os autores sugerem que, em grande medida, o trabalho das comissões consiste na produção e disseminação de informação, vista como insumo indispensável ao processo de tomada de decisão. Austen-Smith (1993), por sua vez, apresenta um modelo de múltiplas referências sob uma regra aberta, problematizando a produção de informação por dois fóruns *experts* (*committees*). O autor compara as propriedades informacionais entre os fóruns e essas propriedades com a existência de um único referencial. Elementos como a sequência de apresentação de referências e a preferência sobre políticas das comissões são destacados.

Atentos ao problema informacional na Câmara dos Deputados, Santos e Canello (2016) chamam a atenção para o fato de que a literatura sobre o Congresso Nacional se desdobra predominantemente nas perspectivas distributivista e partidária. Com foco na produção endógena de *expertise* na Câmara dos Deputados, por meio da consultoria legislativa, os autores afirmam que

[...] o sistema de comissões permanentes do Legislativo possui papel informativo relevante no processo decisório em torno de políticas públicas. Quando as divergências entre o Executivo e maiorias congressuais em torno de uma política forem suficientemente grandes e houver comissão opositora motivada a examinar, não se tratando de momentos de “impaciência política”, como nos períodos eleitorais, a Câmara dos Deputados possui uma estrutura de assessoria suficiente para se contrapor às recomendações emanadas do Executivo. As implicações para a análise da conjuntura brasileira atual são mais do que evidentes (SANTOS; CANELLO, 2016, p. 1160).

⁴³ Segundo Zampieri (2013, p. 131), o ponto de partida é que “as ações de influência e defesa de interesses devem ser estabelecidas nos três momentos de decisão das comissões e adequadas às características de intensidade dos modelos distributivista, informacional e partidário presentes nos trabalhos legislativos das comissões permanentes”.

Frente a esse debate, Almeida (2015, p. 49) chama a atenção para outro aspecto,

[...] que é a desvantagem informacional do Congresso vis-à-vis o Executivo na avaliação de políticas públicas (Santos e Almeida, 2011). Historicamente, e em função da postura reativa anteriormente assumida pelo Congresso, o Executivo sempre se constituiu na principal fonte de informação dos parlamentares quando se tratava de avaliar propostas de políticas públicas. O uso intenso daqueles mecanismos de abreviação do processo legislativo, por sua vez, fazia com que os parlamentares tivessem acesso apenas às informações que o governo achava conveniente compartilhar. Com o Congresso assumindo postura mais proativa na formulação de políticas públicas, coloca-se a questão de em que medida ele está capacitado e os seus membros interessados na coleta e produção independente de informação.

Diante desse cenário, grupos de interesse, dada sua *expertise* em áreas específicas, poderiam ser considerados como importantes agentes informacionais. O *lobbying* pode ser assumido, portanto, como “a estratégia de uso da informação por parte dos grupos e dos políticos. [...] Ou seja, a interação entre políticos e grupos se procede sobretudo no sentido de produzir informação relevante como moeda de troca e de apoio mútuo” (SANTOS, 2011, p. 43). Nessa relação, o grupo de interesse e o tomador de decisão podem ganhar, uma vez que o primeiro aumenta a possibilidade de influenciar o processo decisório e o segundo, considerando a *expertise* do grupo, pode receber maiores informações. Atento ao caso da União Europeia, Chalmers (2011, p. 2) afirma:

The currency of lobbying in the European Union is information. Information plays an important role in shaping an interest group’s organisation and behaviour, its day-to-day activities, and even the extent to which it can affect decisions in its own favour. At root, information defines how interest groups interact with EU decision-makers⁴⁴.

Discussão relevante refere-se a quais informações são disponibilizadas pelos grupos de interesse e a como se estabelece a relação entre grupos e *policymakers*. Nesse sentido, Ambrus et al. (2013, p. 112), em uma análise das comissões legislativas enquanto intermediárias informacionais, afirmam que: “if the legislative process requires informational input from outside interest groups, it can be in the legislature’s interest to appoint a biased committee to communicate with the expert”⁴⁵.

Outros modelos de *lobbying* associados a uma perspectiva informacional procuram expressar esse processo. Segundo Grossman e Helpman (2001), o estudo do *lobbying* pode se

⁴⁴ “A moeda do *lobbying* na União Europeia é a informação. A informação desempenha um papel importante na modulação do comportamento e da organização de um grupo de interesse, de suas atividades cotidianas e até mesmo da medida em que pode afetar as decisões a seu favor. Em seu cerne, a informação define como os grupos de interesse interagem com os tomadores de decisão da União Europeia” (CHALMERS, 2011, p. 2, tradução nossa).

⁴⁵ “Se o processo legislativo requer informações de grupos de interesse externos, pode ser do interesse do legislativo nomear uma comissão tendenciosa para se comunicar com o especialista” (AMBRUS et al., 2013, p. 112, tradução nossa).

dar a partir de modelos que se atém à informação barata (*cheap talk*), avançando para modelos de informação cara (*costly signaling*) e modelos de educação do público em eleições (*educating the public in an election*). A ênfase do presente trabalho recai sobre a primeira abordagem, podendo-se destacar que, desde o trabalho de Crawford e Sobel (1982), modelos *cheap talk* passaram a ser muito estudados. De forma geral, os grupos com interesses especiais, conforme formulação de Grossman e Helpman (2001), possuem relativa capacidade de influenciar os tomadores de decisão, uma vez que a influência se limita pelo fato de que revelar toda a informação não é racional. Os grupos possuem, assim, incentivos para revelar aquilo que lhes é conveniente, procurando obter resultados políticos mais favoráveis. Diversos são os jogos apresentados, podendo-se destacar a manutenção do incentivo para deturpar a informação, com exceção dos casos nos quais grupos de interesse e tomadores de decisão encontrem-se alinhados. Battaglini (2002) desenvolve um modelo *cheap talk* multidimensional, afirmando que o que realmente importa na transmissão de informações é o comportamento local das curvas de indiferença dos remetentes com relação ao ponto ideal dos receptores, e não a proximidade do ponto ideal dos jogadores.

A informação é, certamente, um elemento central para a atividade de *lobbying* e a discussão acima empreendida procurou trazer à baila as percepções de representantes de grupos de interesse e destacar algumas abordagens relativas ao problema informacional no Legislativo. Alguns modelos também foram elencados, sem reportar suas formalizações e notações de teoria dos jogos, procurando utilizar os *insights* dessas abordagens teóricas para pensar um problema mais específico: a atuação de interesses organizados nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados do Brasil. A próxima seção perpassa essa problematização e o desenvolvimento de um modelo analítico.

1.5 Comissões, informação, acesso e redes de interesses organizados

Santos e Canello (2016) apontam que o diferencial da abordagem informacional aplicada ao Legislativo é a possibilidade desse Poder adquirir informação e reduzir a incerteza, valendo-se, para tal, da consulta a atores dotados de informações concernentes aos efeitos de determinada política. Segundo os autores, dois são os atores fundamentais: o Executivo e o sistema de comissões técnicas do próprio Legislativo. O foco de Santos e Canello (2016) é o ferramental que têm as comissões para coletar informação relevante, atendo-se à estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados, mais especificamente à consultoria legislativa. Outra

forma, não abordada pelos autores, por meio da qual as comissões podem adquirir informação refere-se aos grupos de interesse, que possuem *expertise* em suas áreas de atuação.

Como procurou-se indicar, as comissões são arenas altamente relevantes e variáveis institucionais incluídas em diversos modelos teóricos. Shepsle e Weingast (1987), por exemplo, chamam atenção para o poder das comissões, atribuindo-o às regras que estabelecem a sequência de movimentos nos jogos associados à sua atuação. Os autores afirmam que as comissões são *gatekeepers* em suas jurisdições, repositórios de *expertise* em políticas e controladoras da agenda em seus domínios de política. Por essa razão, as comissões são dimensões centrais, em abordagens que utilizam fortemente custos de transação e teoria da delegação, para explicar, entre outros resultados políticos, a influência da oposição no processo decisório (POWELL, 2000; STROM, 1990); as mudanças realizadas em projetos de leis ministeriais, ao longo da revisão parlamentar, por partidos da própria coalizão governamental (MARTIN; VANBERG, 2005); e a decisão do Legislativo acerca de delegar para uma agência do Executivo ou fazer a política internamente (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1997).

Por sua centralidade no processo decisório, as comissões são arenas de atuação altamente relevantes para atores que procuram exercer influência. Vale destacar que “[a] política pública pode ser o produto do longo e intrincado caminho de um processo de decisão política” (PIOSEVAN, 2002, p. 13) e, que, por sua vez, “as decisões políticas em sistemas democráticos resultam de processos nos quais muitos fatores relevantes interagem de maneira complexa” (SANTOS, 2011, p. 17). Entre esses, a participação de variados atores no processo decisório deve ser destacada, considerando-se também aqueles que representam interesses organizados. As percepções de grupos de interesse, reportadas por meio dos resultados de *surveys*, corroboram a importância do sistema comissional, sinalizando que, no Legislativo, são as comissões uma importante porta de entrada para os interesses. A atuação de grupos de pressão é, entretanto, uma variável ausente ou pouco enfatizada em muitos modelos teóricos. Epstein e O'Halloran (1997), por exemplo, tomando como problema o desenho da delegação, afirmam que as comissões, dados sua aversão ao risco e seus objetivos informacionais, podem emitir sinais fracos acerca do conhecimento relativo ao processo em tela e, por conseguinte, incentivar o plenário a delegar autoridade para uma agência externa ou a dotá-la de mais discricionariedade do que ele aprovaria caso estivesse bem informado. No entanto, nesses jogos de sinalização e na definição da *policy position* das agências, os autores não focam no papel desempenhado por grupos de interesse.

A abordagem analítica aqui proposta traz esses atores para o centro do debate e assume que a atuação de representantes de interesses organizados se dá por meio de jogos de sinalização desenvolvidos, em grande monta, no âmbito das comissões legislativas. A informação é o mecanismo utilizado pelos grupos em sua busca por influenciar o processo decisório. Presente em muitos modelos teóricos, a premissa segundo a qual os atores têm aversão ao risco faz da informação um insumo indispensável em inúmeros processos políticos. Huber e Shipan (2002), por exemplo, analisam como os políticos desenham estatutos que afetarão a discricionariedade de agências, destacando os custos inerentes à produção de legislações detalhadas, sobretudo em políticas tecnicamente complexas. Dessa forma, em uma linha mais próxima à teoria informacional do funcionamento das comissões (GROSECLOSE; KING, 2001), procurou-se demonstrar nas seções precedentes, como a informação é importante e como a atuação estratégica de grupos de pressão se direciona às comissões. Nessas arenas, a defesa de interesses se dá em eventos como audiências públicas e reuniões de trabalho, quando representantes de grupos de pressão ficam face a face com os tomadores de decisão e manifestam suas demandas (MANCUSO, 2007).

Tomando, portanto, a relevância das comissões no processo legislativo e lançando luz sobre seu papel informacional, as audiências públicas promovidas por essas comissões, eventos nos quais ocorre o registro de presença dos participantes e das organizações/instituições por eles representadas, passam a se configurar como um importante objeto para o estudo do *lobbying*. Essas constituem-se em um instrumento capaz de levar aos agentes políticos novas informações, o que pode, por conseguinte, alterar o curso de decisões, e são, segundo Silva (2012), arenas altamente relevantes nas quais interagem e se articulam os mais variados interesses da sociedade e do governo. Ao tratarem da complexidade de *issues*, Epstein e O'Halloran (1997, p. 108) chamam a atenção para algumas características das comissões, destacando:

One measure of committee-based expertise is the average number of hearings held by that committee per Congress, the hypothesis being that committees dealing with more complex issue areas will hold a greater number of hearings. That is, members who serve on committees dealing with technically and politically complex issues use a variety of means to gather information about the issue at hand, one of which is holding hearings⁴⁶.

⁴⁶ “Uma medida de especialização baseada na comissão é o número médio de audiências realizadas por essa comissão por Congresso, com a hipótese de que lidar com questões mais complexas levará a um maior número de audiências. Ou seja, os membros que atuam em comissões que lidam com questões tecnicamente e politicamente complexas usam uma variedade de meios para coletar informações sobre o assunto em questão, e um desses meios é a realização de audiências” (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1997, p. 108, tradução nossa).

Diante dessa perspectiva, assume-se as audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes como um importante instrumento capaz de levar à arena legislativa novas informações, o que possibilita a redução de incertezas no processo decisório. Deve-se ressaltar que a participação em audiências públicas está condicionada a um convite por parte da comissão, o que a diferencia de outras atividades, as quais dependem da iniciativa dos grupos de interesse, essa relacionada, certamente, a outros fatores como recursos e profissionalização. Sobre essa limitação de acesso, modelos de *cheap talk* ressaltam que tomadores de decisão podem controlar o tempo para ouvir representantes de interesses organizados, podendo, ainda, por meio de seu *staff*, selecionar esses atores para a interlocução.

O debate acerca do acesso de interesses organizados às arenas decisórias perpassa o problema que motiva o presente trabalho. Nesse sentido, ainda que os pluralistas afirmem que os grupos de interesse são uma forma de intermediação entre os interesses do cidadão e o Estado e acreditem que, mesmo diante da disparidade existente entre o indivíduo desorganizado e os gigantes corporativos, seja possível esperar um equilíbrio capaz de proteger o indivíduo do abuso de poder (DYE; ZEIGLER, 1970), grupos têm recursos distintos, sendo provável que se identifique, por conseguinte, acesso diferenciado às arenas decisórias. Diante desse cenário, torna-se fundamental debruçar-se sobre os fatores que estão associados às diferentes oportunidades de acesso às arenas decisórias e às distintas capacidades de influenciar os rumos das mais diversas políticas públicas.

De maneira distinta a essa discussão, para a teoria dos grupos, um grupo de interesse é definido como qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas (TRUMAN, 1951)⁴⁷. Assim, tem-se a ideia de que o mapa dos interesses que emerge é aquele que realmente deve ser, configurando-se o sistema político como um processador neutro de tal processo. Todavia, esse não é o cenário que advém de nossas arenas decisórias. Segundo Przeworski (2011), é da essência da democracia que cidadãos exerçam livremente seu direito de influenciar o governo, entretanto, em qualquer sociedade de mercado, os recursos que os participantes contam para influenciar as políticas são desiguais.

A igualdade de direitos de participação, portanto, não é suficiente para assegurar a igualdade de influência política em sociedades marcadas pela desigualdade econômica

⁴⁷ A ênfase dada por Olson (1999) aos fatores internos da constituição de um grupo se faz ausente na teoria dos grupos.

(PRZEWORSKI, 2011). Sendo assim, o resultado esperado é que, mesmo em condições mais próximas de ampla liberdade de participação política, a influência de grupos mais fortes, organizados e com mais recursos seja maior. Nessa direção, alguns trabalhos colocam o acesso ao sistema político no centro do debate. Binderkrantz (2008), por exemplo, analisando grupos de interesse na Dinamarca, afirma que grupos mais poderosos possuem maior acesso ao sistema decisório. Segundo a autora,

[t]he variation in strategy use across group types supports a pluralist image of the political process. Corporative resources are relevant in regard to the administrative strategy, but other types of groups not possessing such resources are more dominant when it comes to affecting the media (BINDERKRANTZ, 2008, p. 194)⁴⁸.

Chalmers (2011), por sua vez, focalizando o *lobbying* na União Europeia, afirma que o acesso está fortemente relacionado à capacidade do grupo de atender às necessidades informacionais dos tomadores de decisão. Apesar desse achado, o autor é claro ao destacar que acesso não é equivalente de influência: “Access might be essential to getting what you want, but it not a guarantee that preferences get translated into policy outcomes. This last point, however, is representative of the larger problem of measuring interest group influence (CHALMERS, 2011, p. 18)⁴⁹.”

Ressaltado o debate concernente ao acesso, deve-se chamar atenção que, na Câmara dos Deputados, mais especificamente nas audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes, há um conjunto de atores presentes e atuantes. Por meio desse espaço se torna possível estabelecer interações com outros atores, a citar deputados e representantes de outros interesses organizados. Dessa forma, “como parte do mesmo ambiente político, grupos de interesse possuem relações de cooperação ou competição entre si. Formam, assim, uma ampla rede” (CESÁRIO, 2016, p. 109). A abordagem analítica proposta direciona sua atenção para o que denomina redes de interesses organizados, as quais são estruturas que se formam entre grupos de interesse por meio da atuação em comissões permanentes da Câmara dos Deputados, mais especificamente em audiências públicas realizadas nessas arenas. O conceito de redes de interesses organizados aqui apresentado assume que o acesso a essas redes está associado a oportunidades de participação no processo decisório e, por conseguinte, a oportunidades de

⁴⁸ “A variação no uso da estratégia entre os tipos de grupo suporta uma imagem pluralista do processo político. Os recursos corporativos são relevantes no que diz respeito à estratégia administrativa, mas outros tipos de grupos que não possuem tais recursos são mais dominantes quando se trata de afetar a mídia” (BINDERKRANTZ, 2008, p. 194, tradução nossa).

⁴⁹ “O acesso pode ser essencial para conseguir o que você quer, mas não garante que as preferências sejam traduzidas em resultados políticos. Este último ponto, no entanto, é representativo do maior problema de medir a influência do grupo de interesse” (CHALMERS, 2011, p. 18, tradução nossa).

trocar recursos e informações, e de constituir acordos coletivos e coalizões. A informação, portanto, além de ser o principal mecanismo de sinalização utilizado pelos grupos de interesse no espaço das comissões, é um elemento relacional das redes de interesses organizados. Dessa forma, a expectativa é que, dada a possibilidade de presença e atuação nessas arenas, atores mais inseridos nas referidas redes tenham maiores oportunidades de contar com recursos e informações, diferentemente daqueles atores que possuem restrições de acesso.

Sobre esse processo, para além de atributos de atores específicos, outras variáveis devem ser levadas em conta. Nessa direção, Carpenter, Esterling e Lazer (2004) partem de uma questão central: por que e como os grupos de interesse compartilham informações em política? A teoria apresentada pelos autores se diferencia da maior parte dos estudos de troca de informação, focados em atributos de nível individual e assumindo a comunicação entre dois atores políticos como independente da rede maior à qual se incorporam. Analisando domínios específicos de política, afirmam que a decisão de um lobista acerca de informar outro lobista se condiciona fortemente às suas relações mútuas com terceiros. “The results support our theory that social trust is an important mechanism that determines communication choices independently of the strategic communication logics driven by preference similarity” (CARPENTER; ESTERLING; LAZER, 2004, p. 243)⁵⁰.

Em uma análise do caso brasileiro, Cesário (2016) procura mapear as relações que se estabelecem nas redes de grupos de interesse no Congresso Nacional. Sua análise não se limita a uma arena específica do Legislativo, retratando as participações ocorridas em audiências públicas e seminários realizados por todas as comissões do Congresso Nacional nos anos de 2011 e 2012. Além disso, o autor opta pela retirada de grupos de interesse estatais⁵¹ e de especialistas. A abordagem aqui proposta se difere em alguns aspectos, considerando ser essencial incluir todos os atores que tiveram presenças registradas nas audiências públicas e tomar também como objeto as redes de diferentes comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Sobre o primeiro ponto, deve-se assinalar que

a presença de assessores parlamentares dos ministérios e dos órgãos de controle são os números preponderantes e sugerem um ambiente político no qual os interesses organizados da sociedade atuam sob forte escrutínio e acompanhamento de diferentes setores do governo. É difícil, portanto, desconsiderar os impactos da presença da

⁵⁰ “Os resultados corroboram com a nossa teoria de que a confiança social é um importante mecanismo que determina as escolhas de comunicação independentemente das lógicas estratégicas de comunicação, conduzidas pela similaridade de preferência” (CARPENTER; ESTERLING; LAZER, 2004, p. 243, tradução nossa).

⁵¹ Cesário (2016, p. 113) destaca que atores estatais fazem parte do processo de influência, entretanto, justifica a sua não inclusão pela dificuldade em “[d]iferenciar entre as ações de defesa de interesses e seu papel formal de representação de um poder perante o outro”. Essa é uma dificuldade não superada no presente trabalho, uma vez que atores estatais foram incluídos sem se enfrentar a diferenciação apontada pelo autor.

burocracia estatal na competição por influência entre interesses, assim como nos resultados políticos que emergem do Legislativo (SANTOS, 2014, p. 27).

Como destacam Mancuso e Gozetto (2012), há, na esfera estatal, atores e organizações que empreendem ações de *lobbying* ao longo do processo de produção de políticas públicas:

Na esfera do estado, há lobbies em defesa dos interesses da União, dos estados e dos municípios, em torno de decisões que definem a distribuição de responsabilidades e receitas tributárias entre os entes federativos. Nos três níveis de governo, durante o processo de elaboração do orçamento, muitas agências da administração pública direta e indireta fazem lobby para conquistar recursos, mantê-los ou ampliá-los. Integrantes de agências públicas também fazem lobby quando entram em conflito com integrantes de outras agências em torno de políticas específicas (por exemplo: o conflito entre o ministério da fazenda, por maior arrecadação tributária, e o ministério da indústria, pela concessão de benefícios tributários a setores industriais; o conflito entre o ministério do desenvolvimento e o ministério do meio ambiente, em torno da construção de hidrelétricas em áreas de floresta; o confronto entre o ministério da agricultura e os ministérios do meio ambiente, da saúde e do desenvolvimento agrário, em torno da questão dos organismos geneticamente modificados) (MANCUSO; GOZETTO, 2012, p. 1-2).

Sendo assim, órgãos do Estado são atores relevantes em um cenário de competição por influência, marcado por conflitos de interesses, de modo que “[u]ma extensa agenda legislativa pode ser pensada como pauta de interesses a ser perseguidos pelos ministérios e pela burocracia de um modo geral” (SANTOS, 2014, p. 29). Nesse sentido, Moe (2005) afirma que a informação é a fonte do poder burocrático, construindo um argumento do poder político do burocrata e indicando a existência de vantagens associadas à participação dos burocratas públicos com relação aos outros cidadãos. Segundo o autor, muitas teorias tratam os burocratas como meros subordinados, sendo fundamental superar essa visão e lançar luz sobre o poder que possuem grupos de burocratas.

Acerca do segundo aspecto anteriormente referido, alguns achados corroboram a escolha de direcionar o olhar para as *policy arenas* ou *policy networks* que se formam em torno de determinadas políticas, que são objeto da atividade das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Nessa direção, estudos de caso têm apontado para a existência de dinâmicas de funcionamento distintas entre comissões (VIEIRA, 2009; RESENDE, 2017). Além disso, Cesário (2016, p. 123) observou “a formação de *clusters* muito bem definidos ao redor de políticas públicas específicas, com muitas organizações especializadas em poucas políticas públicas”. Trata-se, segundo o autor, de uma rede altamente especializada.

Acerca da utilização da análise de redes sociais⁵², é importante registrar outras abordagens. Realizando um amplo levantamento concernente aos avanços na literatura sobre

⁵² O método de análise de redes sociais também tem sido mobilizado em estudos que têm como objeto doações eleitorais de grupos de interesse. Koger e Victor (2009) e McClurg e Phillips (2011) são exemplos.

lobbying, Figueiredo e Richter (2014) ressaltam o uso de registros de lobistas em diversas pesquisas, destacando a construção de mapas que permitem identificar redes de *lobbying*, com ênfase em medidas de conectividade, proximidade e centralidade de lobistas e grupos de interesse. Um dos trabalhos citados pelos autores é de LaPira, Thomas III e Baumgartner (2014)⁵³, no qual, diante de um amplo conjunto de dados gerados a partir de relatórios do *Lobbying Disclosure Act* (LDA), o sistema de grupos de interesse atuando em Washington é concebido como uma complexa rede de lobistas. Entre os principais resultados, os autores observaram a existência de dois distintos mundos: “the first world, where most lobbying attention is directed, is one in which we see a great deal of interconnectedness and interest diversity. The second world, home to an overwhelming majority of policy domains, cultivates niche lobbying and policy balkanization” (LAPIRA; THOMAS III; BAUMGARTNER, 2014, p. 236)⁵⁴. Ademais, uma literatura crescente tem associado padrões de inserção na rede de relacionamentos à influência de agentes sociais (PAPPI; HENNING, 1998). Há, ainda, trabalhos que utilizam a estrutura e a posição dos nós de uma rede como sinalizadores de desempenho (BORGATTI et al., 2009) e que ressaltam a relação entre a reputação de influência do grupo e sua posição estrutural na rede de interesses organizados (HEANEY, 2014).

Vieira (2017, p. 123), por sua vez, apresenta uma teoria de redes para a política pública, indicando, ao analisar duas políticas estadunidenses, que

This research presents a different view of lobbying through a kind of policy analysis that is relevant for understanding governance and how policy networks influence policy outputs. [...] In this way, the conceptualization of policy process, issues, stakeholders and relational ties provide the needed sounder concepts to empirical research. Both mortgage and agriculture cases showed that governing through policy networks is an important form of exercising political power in our network society, and the inclusion/exclusion of stakeholders representing rival or competing interests in Congress' hearings can be an effective way to predict legislative outputs⁵⁵.

Por fim, Hojnacki et al. (2012, p. 389) destacam, entre os trabalhos analisados em sua revisão da literatura, aqueles que mobilizaram a abordagem de redes:

⁵³ A versão deste trabalho citada por Figueiredo e Richter (2014) é a de *working paper*, com data de 2012.

⁵⁴ “O primeiro mundo, onde a maior parte da atenção do *lobbying* é direcionada, é aquele no qual vemos uma grande quantidade de interconexão e diversidade de interesses. O segundo mundo, lugar da maioria esmagadora de domínios políticos, cultiva um nicho de *lobbying* e a balcanização de políticas” (LAPIRA; THOMAS III; BAUMGARTNER, 2014, p. 236, tradução nossa).

⁵⁵ “Esta pesquisa apresenta uma visão diferente do *lobbying* através de um tipo de análise política que é relevante para a compreensão da governança e como as redes de políticas influenciam os resultados das políticas. [...] Dessa forma, a conceituação do processo de políticas, *issues*, partes interessadas e laços relacionais fornecem os conceitos mais sólidos necessários para a pesquisa empírica. Tanto o caso das hipotecas quanto o da agricultura mostraram que governar através de redes de políticas é uma forma importante de exercer poder político em nossa sociedade em rede, e a inclusão/exclusão de partes interessadas representando interesses rivais ou concorrentes nas audiências do Congresso pode ser uma maneira eficaz de prever resultados legislativos” (VIEIRA, 2017, p. 123, tradução nossa).

The 11 studies that examine how coalitions and networks affect the participation and policy making activities of organizations focus primarily on one of three coalition-related conditions: how membership in an alliance affects organizations' contact with policy makers (Hojnacki & Kimball 1998, 1999, 2001; Holyoke 2003; Holyoke et al. 2007), how organizations' interactions with others are affected by the characteristics of their collaborative relationships or network positions (Hojnacki 1997, 1998; Carpenter et al. 2004; Leach & Sabatier 2005), or how experience with coalitions or other associations facilitates participation in alliances or organizations (Hojnacki 1997, Hula 1999, Crowley & Skocpol 2001). Overall, these studies provide solid evidence that organizations' advocacy behavior is very much affected by their interactions with others and the nature of the associational ties they share. Newly emerging work (much of which is not included in our sample) that explicitly analyzes organizations' network affiliations, including the strength of their ties within broader partisan networks (Heaney 2006; Heaney & Rojas 2008, 2011; Koger et al. 2009, 2010), has the potential to contribute important information to a systematic understanding of groups' policy-making activities. Similarly constructive are studies that consider both organizations and policy makers as collaborators in advocacy (Mahoney 2008, Baumgartner et al. 2009)⁵⁶.

Considerando a discussão até agora empreendida, ao se tomar o aspecto informacional da atuação dos interesses organizados, certamente, a participação e a não participação de determinados atores no debate pode influenciar os rumos do processo decisório. Grupos cujos interesses estão presentes na agenda de uma comissão e que não conseguem a oportunidade de acessar essa arena decisória – por exemplo, pela via das audiências públicas – veem-se prejudicados acerca da capacidade de defender seus interesses e procurar influenciar as decisões. Não há, portanto, oportunidade para todos os grupos interessados participarem politicamente do processo decisório, colocando-se à análise desse objeto um desafio semelhante àquele posto a diversos autores que analisam o fenômeno da articulação de interesses e da influência política, campo de investigação marcadamente controverso (SANTOS, 2011).

Como já destacado, as audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados consistem no objeto pelo qual é estudada, neste trabalho, a atuação de interesses organizados. Conhecer melhor esse mecanismo é o que propõe o próximo capítulo, atendo-se a aspectos regimentais, assim como às suas possibilidades e limitações.

⁵⁶ “Os 11 estudos que examinam como as coalizões e redes afetam as atividades de participação e *policy-making* das organizações concentram-se, principalmente, em uma das três condições relacionadas à coalizão: como a afiliação em uma aliança afeta o contato das organizações com os formuladores de políticas (Hojnacki & Kimball 1998, 1999, 2001; Holyoke 2003; Holyoke et al. 2007), como as interações entre organizações são afetadas pelas características de suas relações colaborativas ou posições na rede (Hojnacki 1997, 1998; Carpenter et al. 2004; Leach & Sabatier 2005), ou como a experiência com coalizões ou outras associações facilita a participação em alianças ou organizações (Hojnacki 1997, Hula 1999, Crowley & Skocpol 2001). No geral, esses estudos fornecem evidências sólidas de que o comportamento de *advocacy* das organizações é muito afetado por suas interações com outras organizações e pela natureza dos laços associativos que compartilham. Recentemente, trabalhos emergentes (muito do que não está incluído em nossa amostra) que analisam explicitamente as afiliações de rede das organizações, incluindo a força de seus laços dentro de redes partidárias mais amplas (Heaney 2006; Heaney & Rojas 2008, 2011; Koger et al. 2009, 2010), têm o potencial de contribuir com informações importantes para uma compreensão sistemática das atividades de *policy-making* dos grupos. Da mesma forma construtiva são os estudos que consideram as organizações e os tomadores de decisão como colaboradores em *advocacy* (Mahoney 2008, Baumgartner et al. 2009)” (HOJNACKI et al., 2012, p. 389, tradução nossa).

2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

Ao se considerar o aspecto informacional da atuação dos interesses organizados, certamente, a participação e a não participação de determinados atores no debate político pode influenciar os rumos do processo decisório. Nessa direção, as audiências públicas⁵⁷, mecanismos de participação e controle público previstos constitucionalmente, formam um importante espaço para a representação de interesses. Em eventos como esses, grupos de interesse têm a oportunidade de ficarem face a face com tomadores de decisão e, por conseguinte, apresentarem suas posições e demandas (MANCUSO, 2007). A informação é, portanto, o principal insumo à disposição de representantes de interesses organizados com vistas a influenciar o processo decisório no âmbito de uma audiência pública. As exposições ali desenvolvidas por participantes podem orientar o posicionamento dos deputados membros das comissões, especialmente o do relator, figura central nesse processo.

Grupos cujos interesses estão presentes na agenda de uma comissão e que não conseguem a oportunidade de acessar essa arena decisória veem-se prejudicados em sua capacidade de defender seus interesses e procurar influenciar as decisões. Por outro lado, eventos como as audiências públicas oferecem essa oportunidade a alguns grupos interessados, os quais participam politicamente do processo decisório. Conhecer que grupos são esses e como se dá essa participação é algo fundamental. No entanto, antes disso, é importante se discutir o mecanismo de audiências públicas, que consiste no objeto do presente trabalho.

Deve-se deixar claro que, para além da participação em audiências públicas, existem outras formas para os interesses organizados acessarem as comissões, arenas cada vez mais relevantes no âmbito do Poder Legislativo. Todavia, o fato de haver o registro de presença dos participantes e a elevada frequência, segundo os próprios representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público, com que essa atividade é realizada justificam a utilização das audiências públicas.

O capítulo está dividido em quatro seções. Inicialmente, a atenção se dirige à previsão constitucional e regimental para a realização de audiências públicas, apresentando-se as principais regras relativas ao funcionamento desse mecanismo de participação. A seção seguinte traz reflexões concernentes à participação e à representação de interesses por meio das audiências públicas, destacando-se o seu papel informacional. Aqui, são apresentados outros

⁵⁷ O conceito de audiência pública mobilizado neste trabalho é apresentado adiante, na seção 2.2.

resultados dos *surveys* discutidos no capítulo anterior, especificamente aqueles que se referem às atividades desenvolvidas por grupos de interesse, e trabalhos que também têm como objeto audiências públicas. Ademais, dados de entrevistas semiestruturadas⁵⁸ contribuem para uma melhor compreensão do mecanismo e de sua utilização pelos interesses organizados. A terceira seção apresenta o sistema de comissões da Câmara dos Deputados nas 53^a e 54^a legislaturas e o processo de coleta de dados das audiências públicas ocorridas no período. Por fim, são discutidos os dados relativos à realização de audiências públicas em vinte comissões permanentes, entre 2007 e 2015, período correspondente às referidas legislaturas, identificando-se quantas audiências ocorreram, quais comissões utilizaram mais esse mecanismo e quantas organizações/instituições foram representadas pelos participantes.

2.1 Previsão constitucional e regimental

Como destaca Silva (2012), as audiências públicas podem assumir papéis e desempenhar funções diferentes, caracterizando-se por distintos procedimentos. A mesma nomenclatura pode se referir a mecanismos diversos, o que torna importante deixar claro qual o objeto a ser trabalhado. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, no inciso II do parágrafo 2º do artigo 58, elenca, entre as competências das comissões do Congresso Nacional, a realização de audiências públicas:

Art. 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.

[...]

§ 2º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...]

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (BRASIL, 1988).

A audiência pública é um dos tipos de reuniões das comissões do Legislativo, juntamente com as de instalação e eleição e as deliberativas. No RICD, a previsão para a realização de audiências públicas se encontra, inicialmente, no artigo 24, o qual elenca as competências das comissões permanentes:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

[...]

III – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

⁵⁸ Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois especialistas, que também atuam/atuaram profissionalmente representando interesses organizados.

De maneira mais detalhada, o RICD trata da audiência pública no Capítulo III do Título VIII – Da participação da sociedade civil, entre os artigos 255 e 258:

Art. 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.

Art. 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.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser apartado.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes.

Art. 257. Não poderão ser convidados a depor em reunião de audiência pública os membros de representação diplomática estrangeira.

Art. 258. Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.

Parágrafo único. Será admitido, a qualquer tempo, o traslado de peças ou fornecimento de cópias aos interessados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Dessa forma, pode-se afirmar que as audiências públicas das comissões se constituem em um instrumento de participação e controle da sociedade civil no processo legislativo. Como afirmam Andrade e Coutinho (2016, p. 69), essas reuniões são realizadas com o objetivo de “convidar autoridades governamentais para prestar esclarecimentos sobre temas de interesse da comissão, dentro de seu campo temático, ou qualquer representante da sociedade civil para instruir os parlamentares em torno das proposições que estejam sob sua apreciação”. Dessa afirmação, emerge claramente o componente informacional do evento, encontrando-se o requerimento de audiência pública entre os requerimentos classificados como informacionais (CÔRTEZ, 2009)⁵⁹.

Por meio de audiências públicas, portanto, representantes de entidades da sociedade civil e especialistas são ouvidos pelos deputados, o que possibilita, entre outras coisas, o acesso a novas informações relativas às matérias em discussão. Ademais, deve-se ressaltar a intensa participação de representantes de órgãos do setor público nesses eventos. Sobre a presença de

⁵⁹ Segundo Côrtes (2009), o requerimento informacional é aquele que tem como propósito a obtenção de informações. Os outros exemplos citados são requerimentos de convocação de Ministro, de seminário, de Comissão Geral, de grupo de trabalho, de auditoria e de informação.

Ministros de Estado em reuniões de audiência pública, alguns artigos do RICD devem ser apreciados:

Art. 24. Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

[...]

IV – convocar ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério;

[...]

Art. 50. Os trabalhos das Comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea a, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem:

I – discussão e votação da ata da reunião anterior;

II – expediente:

[...]

III – Ordem do Dia:

[...]

§ 1º Essa ordem poderá ser alterada pela Comissão, a requerimento de qualquer de seus membros, para tratar de matéria em regime de urgência, de prioridade ou de tramitação ordinária, ou ainda no caso de comparecimento de Ministro de Estado ou de qualquer autoridade, e de realização de audiência pública.

[...]

Art. 219. O ministro de Estado comparecerá perante a Câmara ou suas comissões:

I – quando convocado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado;

II – por sua iniciativa, mediante entendimentos com a Mesa ou a presidência da comissão, respectivamente, para expor assunto de relevância de seu ministério (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Os artigos elencados preveem o requerimento para convocação e comparecimento de Ministros de Estado em reuniões do Plenário e das comissões. Andrade e Coutinho (2016) ressaltam que a convocação de Ministros para mesas de debate com outros participantes em audiências públicas não é cabível, conforme Questão de ordem nº 409/2014. Dessa forma, “a convocação de ministro – ou o comparecimento espontâneo –, deveria ser pautado nas comissões como ‘audiência de ministro’. [No entanto, e]m geral, as comissões substituem a convocação por um convite e realizam audiências públicas” (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 170). Assim, como é discutido adiante, as audiências públicas das comissões permanentes registram, entre seus participantes, com frequência, a presença de Ministros.

Conforme previsão regimental, cabe ao presidente da comissão a expedição dos convites para os convidados das audiências públicas, o que se dá após a comissão selecionar autoridades, pessoas interessadas e especialistas a serem ouvidos. A secretaria da comissão é responsável por estabelecer os contatos com os convidados⁶⁰. O RICD prevê, ainda, o tempo de fala dos convidados:

⁶⁰ A dinâmica de seleção de participantes das audiências públicas é discutida na seção seguinte.

No desenvolvimento dos trabalhos, cada convidado dispõe de vinte minutos para apresentar seus argumentos, sem possibilidade de apartes. É permitida a utilização de recursos multimídia, tais como apresentações por computador, fotos, filmes, etc. Esse tempo pode ser prorrogado, a juízo da comissão. Após as apresentações, os deputados inscritos podem interpellar os expositores por três minutos. Porém, é vedado aos convidados fazer perguntas a qualquer dos presentes à audiência pública. São concedidos três minutos aos deputados para a réplica e aos expositores para tréplica (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 171).

Com relação à proposta de audiência pública, há previsão regimental de que essa pode ser realizada por qualquer membro da comissão ou por entidade interessada, prevendo-se, ainda, a participação de diferentes correntes de opinião acerca do objeto em discussão. Todavia, conforme apontam Andrade e Coutinho (2016, p. 165),

[e]mbora o RICD estabeleça a possibilidade de realização de audiência pública a pedido de entidade da sociedade civil, não se vislumbra a possibilidade de aprovação de requerimento nesse sentido, uma vez que só deputados membros podem oferecer requerimento no âmbito da comissão. Na prática, as entidades solicitam aos parlamentares que apresentem requerimentos de autoria própria nesse sentido.

Ainda no que se refere ao requerimento de audiências públicas, o RICD prevê a possibilidade de votação em globo⁶¹ dos requerimentos que constam na pauta das comissões. Tal procedimento é realizado com vistas a se ganhar tempo, considerando-se que, em geral, há muitos requerimentos na pauta das comissões. É necessário para isso a apresentação e a aprovação de um requerimento com a referida solicitação (ANDRADE; COUTINHO, 2016). Outro aspecto a ser considerado é que não há quórum mínimo para a abertura de uma reunião de audiência pública. Isso porque, na pauta desse tipo de evento, não constam matérias para deliberação, não sendo nem apreciada a ata de reunião anterior⁶².

Por fim, deve-se destacar que “[o]s documentos gerados na audiência pública são arquivados na comissão e podem ser utilizados como subsídio para a elaboração do parecer do relator” (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 172). É nesse ponto da fase comissional de tramitação das proposições que se vislumbra a importância da audiência pública em termos da influência dos interesses organizados no processo decisório. A próxima seção discute a audiência pública enquanto um mecanismo participativo e de controle público e um espaço para a atuação de interesses organizados na arena legislativa.

⁶¹ Procedimento que possibilita a aprovação de todos os requerimentos em uma única votação.

⁶² Isso está relacionado a um fato abordado nas entrevistas e em outros trabalhos: a reduzida presença de deputados nas audiências públicas. Esse aspecto é melhor discutido na seção seguinte.

2.2 Participação e representação de interesses: a informação em jogo

“Esse tema me assusta e eu, sinceramente, não tenho as informações que vocês têm”. Essas palavras são do Senador Sérgio Petecão (Partido Social Democrático/Acre – PSD/AC), proferidas ao final de uma audiência pública por ele requerida, que debateu o cultivo de maconha para uso próprio, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal⁶³. Segundo o Senador, ele recebeu com receio a proposição que tratava do referido tema, a qual se originou de uma sugestão popular⁶⁴. No entanto, diante do pedido, realizado por entidades, de uma oportunidade de se promover o debate, possibilitando a apresentação de suas opiniões e a consideração do contraditório, decidiu requerer a audiência pública. Esse episódio é ilustrativo da relevância da atuação de interesses organizados no Poder Legislativo, com destaque para o cunho informacional dessa atuação. Ademais, indica também a importância da audiência pública, uma vez que o relator da proposição reconheceu publicamente não ter as informações apresentadas pelos participantes do evento, sinalizando uma mudança de posição desde o momento em que recebera a matéria. Exemplos como esse fizeram-se e fazem-se presentes em outros episódios da atividade legislativa, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados. Esta Casa, entretanto, como discutido anteriormente, é visualizada por representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público como mais produtiva em termos das atividades de *lobbying*. Por essa razão, é para a Câmara dos Deputados que este trabalho direciona sua atenção, especificamente para as audiências públicas promovidas no escopo das comissões permanentes.

O foco aqui é exclusivamente as audiências públicas, o que se difere, por exemplo, da análise empreendida por Cesário (2016), que considera também os seminários. Isso se dá porque “[a] audiência pública é o mecanismo regimental mais diretamente voltado para a coleta de informação⁶⁵ [...] sobre as consequências de políticas públicas” (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 699). Ademais, o RICD trata de seminários basicamente em seu artigo 24⁶⁶, destacando como uma das atribuições das comissões permanentes: “estudar qualquer assunto

⁶³ Essa audiência pública aconteceu em 26 de outubro de 2017. O vídeo com o debate encontra-se disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=I9JC6OT5uHA>>.

⁶⁴ Sugestões dessa natureza estão previstas nos artigos 32 e 254 do RICD.

⁶⁵ Os autores falam em coleta de informação alternativa à do governo. Esse ponto requer uma problematização maior, o que é desenvolvido no próximo capítulo quando da discussão dos atores presentes em audiências públicas.

⁶⁶ Há outra referência a seminários no RICD, a qual se encontra no artigo 17, que apresenta as atribuições do Presidente da Casa. Entre elas, está: “autorizar, por si ou mediante delegação, a realização de conferências, exposições, palestras ou seminários no edifício da Câmara, e fixar-lhes data, local e horário, ressalvada a competência das Comissões” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminário” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989). Esses eventos apresentam, ainda, caráter mais técnico, de modo que se opta, na presente análise, por se concentrar nas audiências públicas.

É importante deixar claro que, para além da participação em audiências públicas, existem outras formas para os interesses organizados acessarem as comissões, como já discutido no capítulo anterior. Pode-se citar, aqui, a presença em reuniões, o contato com a consultoria técnica e o contato com os deputados membros desses órgãos colegiados. No entanto, o fato de haver o registro de presença dos participantes⁶⁷ e a elevada frequência, segundo os próprios representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público, com que essa atividade é realizada também justificam a utilização das audiências públicas. É isso o que mostram os dados abaixo, relacionados às atividades desenvolvidas por grupos de pressão na tentativa de influenciar o processo decisório. Trata-se de resultados dos dois *surveys* já apresentados. A Tabela 6 destaca os números do *survey* aplicado ao grupo um⁶⁸, elencando a frequência indicada pelos respondentes.

Tabela 6 – Frequência de atividades desenvolvidas (%) (G1)

Atividade	Nunca	Raramente	Frequência moderada	Muita frequência	Sempre	Total
1. Acompanhamento de reuniões das comissões	0	4,6	13,8	23,1	58,5	100
2. Contato direto com os parlamentares	1,5	1,5	27,7	29,3	40	100
3. Participação em audiências públicas	4,6	7,7	23,1	35,4	29,2	100
4. Acompanhamento das reuniões plenárias	1,5	16,9	38,5	18,5	24,6	100
5. Visitas aos gabinetes	1,5	10,8	35,4	32,3	20	100
6. Contato com a assessoria das comissões	3,1	12,3	33,8	32,3	18,5	100
7. Contato com outros grupos de pressão	4,6	10,8	36,9	29,2	18,5	100
8. Contato com os líderes e acompanhamento das bancadas suprapartidárias e frentes	4,6	15,4	40	24,6	15,4	100
9. Contato com a consultoria legislativa	4,6	24,6	44,6	16,9	9,3	100

Fonte: Dados do *survey* “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG; Ipea).
Elaboração própria.

Como pode ser observado, o acompanhamento de reuniões das comissões é citado como a atividade mais frequentemente desenvolvida (58,5% de respostas à opção *sempre*). Na sequência, aparecem o contato direto com os parlamentares (40%) e a participação em

⁶⁷ Ainda neste capítulo, na subseção 3.3.1, é apresentado todo o processo de levantamento de dados referente ao registro de presença em audiências públicas.

⁶⁸ No que se refere à discussão acerca das atividades, também são reportadas tabelas distintas para os dois grupos respondentes. Para o grupo um, a indagação se referiu à frequência de desenvolvimento das atividades elencadas, ao passo que, para o grupo dois, referiu-se à relevância das atividades.

audiências públicas (29,2%). Esse último número reforça o que aponta Mancuso (2007), segundo o qual, no espaço das comissões, a defesa de interesses se dá em eventos como audiências públicas e reuniões de trabalho. As outras duas atividades mais frequentemente desenvolvidas são o acompanhamento das reuniões plenárias (24,6%) e a visita aos gabinetes (20%).

Deve-se chamar atenção para a importância atribuída à participação em audiências públicas. Considerando-se a soma das opções de resposta *sempre e muita frequência*, o número chega a 64,6%. Por outro lado, apenas 4,6% e 7,7% dos respondentes afirmaram, respectivamente, que nunca participaram de audiências públicas e que raramente o fizeram. Ademais, as únicas duas atividades mais frequentemente desenvolvidas por representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público (acompanhamento de reuniões das comissões e contato direto com os parlamentares), diferentemente das audiências públicas, não contam com um registro⁶⁹, o que impõe limites ao desenvolvimento de trabalhos como o aqui realizado.

O *survey* aplicado ao grupo dois, por sua vez, indagou os profissionais de relações institucionais e governamentais acerca da relevância das atividades desenvolvidas, sendo os números apresentados na Tabela 7. A título de comparação com os resultados do grupo um, deve-se registrar que a frequência de desenvolvimento de determinada atividade e a relevância a ela indicada são atributos consideravelmente distintos. No entanto, assume-se que ambos contêm uma indicação de importância, o que possibilita o exercício aqui desenvolvido.

O contato direto com os parlamentares é o trabalho considerado, do ponto de vista estratégico, como o mais relevante (59,6% de respostas à opção *muito relevante*), sendo seguido pelas seguintes atividades: contato com os líderes e acompanhamento das atividades das bancadas suprapartidárias e frentes (53,2%) e contato com outros grupos de pressão para o desenvolvimento de ações articuladas (52,5%). Na sequência, aparecem atividades diretamente associadas ao funcionamento das comissões: contato com a assessoria dessas arenas (40,4%) e acompanhamento de suas reuniões (37,6%).

⁶⁹ Santos e Cunha (2015) apresentam as percepções de representantes de grupos de interesse e de assessores parlamentares de órgãos públicos acerca da regulamentação do *lobbying*. Entre as propostas apresentadas aos respondentes, indagando-lhes acerca de sua concordância, pode-se destacar a disponibilização, por parte de parlamentares e ministros, de suas agendas de compromissos oficiais, contendo eventos, interlocutores e temas. Essa proposta contou com a concordância de 67,7% dos respondentes e sua implementação possibilitaria o estudo da representação de interesses por meio de outras atividades.

Tabela 7 – Relevância de atividades desenvolvidas (%) (G2)

Atividade	Irrelevante	Pouco relevante	Relevância moderada	Relevante	Muito relevante	NS / NR	Total
1. Contato direto com os parlamentares	0,7	0,7	7,1	26,9	59,6	5	100
2. Contato com os líderes e acompanhamento das bancadas suprapartidárias e frentes	1,4	2,8	11,3	27,7	53,2	3,6	100
3. Contato com outros grupos de pressão	0,7	2,1	12,8	27,7	52,5	4,2	100
4. Contato com a assessoria das comissões	1,4	4,3	14,2	35,5	40,4	4,2	100
5. Acompanhamento de reuniões das comissões	2,1	2,8	17,7	36,2	37,6	3,6	100
6. Visitas aos gabinetes	2,8	3,5	15,6	37,6	35,5	5	100
7. Participação em audiências públicas	0	7,8	19,9	39	29,8	3,5	100
8. Contato com a consultoria legislativa	3,5	5	20,6	39	27,7	4,2	100
9. Acompanhamento das reuniões plenárias	3,6	12,8	26,2	36,2	17,7	3,5	100

Fonte: Dados do *survey* “Relações institucionais e governamentais: uma radiografia da atividade profissional” (UFMG; Abrig).

Elaboração própria.

Nota: N G2: 141 (106 associados e 35 não associados).

Observando as cinco principais atividades reportadas pelos dois grupos de respondentes, é possível verificar que duas se repetem: contato direto com os parlamentares e acompanhamento de reuniões das comissões. Sobre o primeiro ponto, vale registrar o balanço da literatura realizado por Figueiredo e Richter (2014), apontando que legisladores poderosos são alvos mais propensos de *lobbying*. Segundo os autores, esses legisladores geralmente têm poder para definir a agenda, estão em comissões poderosas e influentes e ocupam postos de lideranças no Legislativo. Certamente, o argumento dos autores dialoga com a discussão empreendida no capítulo anterior, quando da análise dos postos-chave existentes no Poder Legislativo. Os dados indicam que os grupos de interesse percebem a importância de se estabelecer contatos diretos com os legisladores e, mais do que isso, com legisladores específicos e decisivos no processo legislativo. A análise das atividades também aponta para a importância das comissões, claramente percebidas como uma arena na qual é essencial estar presente e desenvolver ações de influência.

Chama a atenção, ainda, a relevância atribuída, entre os respondentes do grupo dois, ao contato com os líderes e acompanhamento das bancadas suprapartidárias e frentes e ao contato com outros grupos de pressão, o que não é fortemente indicado pelos respondentes do grupo um. O fato de que a segunda pesquisa tenha sido, em grande medida, respondida por profissionais de uma associação específica pode estar relacionado a essa maior articulação no processo de representação de interesses, tanto com bancadas e frentes parlamentares como com outros grupos de pressão. Esse aspecto requer, entretanto, maior investigação.

No que se refere à participação em audiências públicas, essa aparece, entre os respondentes do grupo dois, apenas como a sétima atividade em termos de muita relevância. No entanto, 29,8% de respostas à opção *muito relevante* não é um percentual pequeno. Essa sétima posição pode estar relacionada àquilo que Schlozman e Tierney (1986) perceberam, ao realizarem um *survey* com lobistas atuantes no Congresso estadunidense: a maior parte das estratégias e atividades é mobilizada por quase todos os grupos de interesse. Ademais, a soma das respostas às opções *relevante* e *muito relevante* indica um percentual de 68,8%. Por outro lado, apenas 7,8% dos respondentes afirmaram que é pouco relevante participar de uma audiência pública. Nenhum respondente considerou essa atividade irrelevante, diferentemente das oito outras atividades elencadas, as quais foram classificadas como irrelevantes por pelo menos um respondente.

Diante dessa relevância atribuída ao mecanismo, deve-se dizer que estar presente em uma audiência pública não implica diretamente influência. A perspectiva com a qual se trabalha considera essa presença como uma oportunidade de apresentar novas informações aos tomadores de decisão, marcando-se posições e conhecendo a visão de grupos opositores, o que pode, por conseguinte, ampliar a possibilidade de influência. Uma das vias pelas quais essa influência poderia operar refere-se ao trabalho do relator, sobretudo no momento de formulação do parecer. Medir a influência, entretanto, é algo desafiador, ainda mais sem entrar no conteúdo das posições tomadas no âmbito das comissões. Analisar o voto dos relatores, procurando identificar a menção a informações que ele tenha recebido e acolhido, e a alteração de seu posicionamento prévio, caso seja possível rastreá-lo, pode ser um caminho no sentido de se construir um indicador de influência. Isso, no entanto, não será enfrentado neste trabalho.

A audiência pública é, portanto, um importante mecanismo participativo nos interstícios eleitorais, especialmente, quando se consideram, como diagnosticado por Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 266), as “sérias limitações no voto como mecanismo capaz de alavancar algum controle do representado sobre o representante”. Deve-se ressaltar que diferentes conceitos são aplicados ao mecanismo de audiência pública. Pires e Vaz (2012, p. 8), por exemplo, adotam o conceito de interfaces socioestatais, indicando que essa base analítica possui “maior capacidade, em termos de alcance e precisão, na compreensão e explicação tanto da complexidade quanto da variabilidade dos canais de interlocução existentes atualmente entre Estado e sociedade no país”. Em Avritzer e Pereira (2005), encontra-se o conceito de instituições híbridas para designar os espaços de encontro entre representantes eleitos e representantes da sociedade civil. Avritzer (2008; 2009), por sua vez, destaca o conceito de

instituições participativas. Nas palavras do autor, essas instituições são entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

As audiências públicas têm sido objeto de análises empreendidas por outros autores, que direcionam suas atenções às instituições brasileiras. Silva (2012), por exemplo, ao investigar os interesses presentes em audiências públicas da Aneel, destaca que essas são espaços altamente importantes nos quais interagem e se articulam os mais variados interesses da sociedade e do governo. Nas palavras da autora,

[p]odemos notar também que a estrutura das audiências públicas permite sua consolidação como um “tribunal de julgamento externo” (Noll, 1982), através do qual os diversos grupos da sociedade podem ser “inseridos” no processo regulatório e emitir considerações acerca das ações adotadas, caracterizando uma permeabilidade da atividade regulatória aos interesses da sociedade. Contudo, esforços de desenho institucional devem ser tomados no sentido de prevenir que tal permeabilidade se torne demasiadamente seletiva, beneficiando apenas um grupo em detrimento de outros (SILVA, 2012, p. 989).

Ainda no âmbito das agências reguladoras, Baird e Fernandes (2014, p. 81) analisam comentários técnicos realizados em audiências públicas da Anac, verificando que “[t]he most participatory group is the business community group, with over 50% of the comments, 68% of the proposals and 70% of the words sent”⁷⁰. Marona e Rocha (2017), por sua vez, têm como foco as audiências públicas promovidas pelo STF. Ao discorrem sobre as potencialidades e limites do instrumento, afirmam:

Não há consenso em relação a uma definição de audiência pública na literatura acadêmica especializada, mas da forma como vêm sendo praticadas nas casas legislativas brasileiras, as APs consistem em reuniões abertas promovidas pelas comissões parlamentares, das quais podem participar legisladores, cidadãos, representantes de entidades da sociedade civil, técnicos e especialistas com o objetivo de promover o debate em torno de temas ou questões de interesse público na área da respectiva comissão (MARONA; ROCHA, 2017, p. 137).

Há, portanto, um relativo histórico de utilização de audiências públicas pelo Legislativo. No âmbito desse Poder, arena política que é objeto da investigação proposta neste trabalho, algumas análises vêm sendo desenvolvidas, umas procurando apresentar uma visão mais global e outras concentrando-se em arenas específicas. Um dos primeiros esforços, nesse sentido, pode ser encontrado em Aragão (1996), que consegue identificar a atuação, durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-88), em eventos como as audiências públicas, de quase 400 grupos de pressão, representantes de trabalhadores, empresários, governo e outros setores da sociedade.

⁷⁰ “O grupo mais participativo é o grupo da comunidade empresarial, com mais de 50% dos comentários, 68% das propostas e 70% das palavras enviadas” (BAIRD; FERNANDES, 2014, p. 81, tradução nossa).

O autor chega a falar em uma “grande ‘festa cívica’” (ARAGÃO, 1996, p. 160). Outro esforço de mapeamento mais global é empreendido por Cesário (2016). O autor procura identificar as relações que se estabelecem nas redes de grupos de interesse no Congresso Nacional, analisadas por meio da participação em audiências públicas e seminários. Seus resultados apontam para a existência de uma população de grupos de interesse altamente diversificada, embora tenha sido observado um subconjunto de atores com relações mais intensas entre si e com os demais, o que é identificado como maior influência.

Entre as análises direcionadas a arenas específicas, pode-se citar Vieira (2009)⁷¹, que analisa a participação ocorrida em audiências públicas da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, no período de 2000 a 2007. Entre os resultados encontrados pelo autor, destacam-se a elevada participação de organizações governamentais, a existência de audiências públicas de caráter local e um cenário que dificulta a ocorrência de deliberação entre distintos pontos de vista. Segundo o autor, “é possível fomentar e aprofundar a deliberação, bem como aumentar a multiplicidade de pontos de vista sobre questões [...] em pauta” (VIEIRA, 2009, p. 39). Resende (2017), por sua vez, tem como foco as audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, entre 2007 e 2012. Os dados indicam acentuada presença de organizações estatais, sobretudo do Poder Executivo, além de considerável participação da sociedade civil. Também Silva (2015) investiga uma comissão permanente da Câmara dos Deputados: a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), entre 2006 e 2014. Os resultados encontrados pelo autor mostram que organizações da sociedade civil, com destaque para as sindicais, e as do Poder Executivo registraram a maior participação nas audiências públicas.

A relevância das audiências públicas é, ainda, ressaltada por Côrtes (2009), que indica que a Comissão de Minas e Energia (CME) da Câmara dos Deputados, entre 2003 e 2007, deliberou preponderantemente sobre requerimentos de cunho informacional: de 493 requerimentos apreciados, 286 eram de cunho informacional; destes, 195 solicitavam a realização de uma audiência pública. Essa análise aponta para outra importante discussão: a aprovação de um requerimento de audiência pública não implica a realização desse evento,

⁷¹ Mais recentemente, Vieira (2017, p. 5) se debruça sobre as audiências públicas concernentes a duas políticas públicas estadunidenses. O autor trabalha com um jogo político, que “is composed by a set of public hearings, a set of stakeholders (hearings participants), a set of legislative inputs (proposals), and a set of legislative outputs (proposal is approved or not by committees, chambers, and sanctioned)”.

“É composto por um conjunto de audiências públicas, um conjunto de partes interessadas (participantes de audiências), um conjunto de contribuições legislativas (propostas) e um conjunto de resultados legislativos (proposta aprovada ou não por comissões, câmaras, e sancionada)” (VIEIRA, 2017, p. 5, tradução nossa).

tornando-se fundamental compreender melhor essa dinâmica, sobretudo os fatores associados à consecução do que fora requerido.

Deve-se ressaltar também que muitos trabalhos têm analisado as audiências públicas a partir da perspectiva teórica da participação social (MARONA; ROCHA, 2017). Nesse sentido, Pires e Vaz (2012), procurando mapear as interfaces socioestatais nos programas federais, identificam a audiência pública como um canal de interlocução entre Estado e sociedade, que se encontra mais associado a temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura⁷² e ligado, na percepção dos gestores, à correção de rumos e de metodologias dos programas. Fonseca et al. (2013), por sua vez, analisam o potencial de efetividade das audiências públicas enquanto mecanismo de participação social. Inicialmente, ressaltam que, na literatura especializada, não se encontra consenso relativo ao conceito de audiência pública, propondo uma definição que inclui as seguintes características: caráter consultivo, pontual, presencial e coletivo; pressupõe manifestação oral dos participantes e debate entre os atores envolvidos; é aberta a todos os interessados e contém regras específicas para o seu funcionamento (FONSECA et al., 2013). Entre os resultados encontrados pelos autores, para quatro estudos de caso⁷³, pode-se destacar:

Nos contextos citados, pode ser necessário que a audiência seja desmembrada em etapas focadas na participação de públicos específicos, tais como audiências locais, estaduais e regionais, e audiências com foco temático reduzido, que contemplem a complexidade do tema. Em diversos casos, é importante ampliar o tempo de realização do processo de audiência, o que pode demandar recursos extras. Apesar de a questão dos recursos ser frequentemente apontada como obstáculo à ação governamental, observamos que a restrição demasiada de tempo e a não atenção à complexidade da temática em questão podem reduzir a efetividade do processo participativo (FONSECA et al., 2013, p. 21).

Outros trabalhos podem, ainda, ser destacados, entre os quais está o de Teixeira (2012), que toma como objeto as audiências públicas realizadas pela Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR)⁷⁴ da Câmara dos Deputados, durante a 53ª legislatura. Na visão da autora, esses eventos promoveram a participação de representantes da sociedade civil, atendendo o que idealizara o legislador constituinte. No entanto, o esvaziamento de público e de parlamentares e os poucos resultados produzidos são

⁷² Os autores observam “certo padrão de associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas” (PIRES; VAZ, 2012, p. 50).

⁷³ Foram analisadas audiências públicas relacionadas aos seguintes casos: Elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros; Licenciamento das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia; e Licenciamento da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará.

⁷⁴ Em 2013, essa comissão passa a ser denominada Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA).

apontados como aspectos críticos do funcionamento das audiências públicas. Macedo (2012), por sua vez, lança luz sobre uma audiência pública realizada, no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC)⁷⁵, para discutir o projeto de lei nº 612/2007, conhecido como lei das sacolas plásticas. O autor procura demonstrar que o comportamento do relator, durante o evento, privilegiou os pressupostos da democracia deliberativa habermasiana, a citar a discussão racional entre os atores interessados, a necessidade de justificação da decisão e a possibilidade de adequação da decisão tomada.

Para sintetizar a abordagem da audiência pública no campo de estudos sobre a participação social, vale recuperar o que afirmam Marona e Rocha (2017, p. 139):

Destaca-se, no âmbito desses estudos, o esforço para o estabelecimento de critérios de avaliação do funcionamento das audiências públicas em vista dos potenciais associados a elas (Fiorino 1990) e para a identificação de possíveis vieses e limitações. Quanto a este último aspecto, alguns autores chamam a atenção para o perfil dos participantes e a forma como este revela certas barreiras e filtros à entrada; o grau de representatividade dos participantes em face dos públicos em nome dos quais eles se apresentam como porta-vozes; as assimetrias de informação que marcam a participação dos atores, sobretudo nos casos em que há forte presença de especialistas ou a discussão se dá em torno de temas com forte caráter técnico e científico (Dietz, Stern & Rycroft 1989; Topal 2009).

Destacadas, portanto, algumas das discussões concernentes ao instrumento da audiência pública, procura-se, agora, explorar elementos que extrapolam a previsão constitucional e regimental para a realização do evento, os quais emergiram a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas.

2.2.1 Para além do regimento: uma discussão acerca do funcionamento das audiências públicas e do convite a participantes

A realização de entrevistas semiestruturadas, no âmbito desta pesquisa, com dois especialistas, que também atuam/atuaram profissionalmente representando interesses organizados, possibilitou a problematização de um conjunto de aspectos concernentes ao funcionamento das audiências públicas, o que permite uma análise mais crítica de suas potencialidades e limitações. No que se refere às limitações, Santos e Almeida (2005, p. 699) apresentam duas, tendo como foco o seu uso pelo parlamentar do ponto de vista individual:

Em primeiro lugar, o comparecimento a audiências públicas representa um alto custo de oportunidade para parlamentares, cujas agendas costumam estar cheias de

⁷⁵ Em 2015, essa comissão passa a ser denominada Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS).

compromissos mais prementes como, por exemplo, contatos com suas bases eleitorais. Em segundo lugar, mesmo que se supere o custo de oportunidade, resta ainda o custo (ou esforço) de se aprender as informações disponibilizadas através da audiência pública.

A reduzida participação de parlamentares, ainda, é indicada em outros trabalhos que se debruçam sobre as audiências públicas. Nesse sentido, Teixeira (2012, p. 62) ressalta que o “baixo número de deputados debatedores e o esvaziamento da discussão nas audiências públicas, ou tão somente a sua brevidade, podem ser um aspecto negativo que desfavorece a qualidade da discussão do tema da audiência”. Segundo a autora, muitos parlamentares apenas registram presença, não participando dos debates, e aquelas reuniões com menor participação parlamentar trataram, em grande medida, de assuntos localizados. Isso também é visualizado por Vieira (2009), que, ao realizar entrevistas com deputados ligados à CDU, verifica que esses afirmam que as audiências públicas são essenciais para o conhecimento de diferentes pontos de vista acerca das matérias em debate, ressaltando, entretanto, que isso não corresponde à realidade.

Também na visão dos entrevistados no âmbito da presente pesquisa, muitos deputados faltam às audiências públicas. A presença parlamentar é mais constante entre aqueles que foram responsáveis pela indicação dos nomes dos participantes e aqueles que tenham algum interesse na temática em discussão. Aparentemente, isso indicaria a ausência de qualquer relevância em participar de uma audiência pública, uma vez que o ideal seria falar diretamente com quem vai tomar a decisão. Todavia, há outros aspectos a serem considerados, sobretudo no que se refere à importância desses eventos para os representantes de interesses organizados, a começar pelo fato de que um deputado estar ausente não implica ausência de sua assessoria, peça apontada como fundamental na relação que se estabelece entre grupo de interesse e parlamentar.

Da parte dos deputados, Vieira (2009, p. 40) afirma que as audiências públicas “funcionam mais como uma espécie de marcação e/ou divulgação de posicionamento [...] e também para conseguir melhor acesso ao Executivo Federal⁷⁶”. Ademais, o aspecto informacional está em jogo: comissões e parlamentares precisam de informação para legislar e a audiência pública é, certamente, uma forma de trazer mais informação. Aqui, o grau de tecnicidade da temática da audiência pública é um aspecto central. Segundo um dos entrevistados, apesar de difícil, é maior a possibilidade de se alterar o parecer do relator em debates mais técnicos. Outro entrevistado afirmou que participou, pessoalmente, de eventos nos quais foi possível “virar o jogo”, conseguindo, para seu grupo, resultados favoráveis. A

⁷⁶ O debate relativo ao acesso ao Poder Executivo é melhor desenvolvido no capítulo seguinte, quando da análise das organizações e instituições presentes nas audiências públicas.

informação é, portanto, um insumo indispensável à atuação dos interesses organizados, cujos representantes procuram estabelecer um diálogo mais amplo com os parlamentares, sendo a audiência pública uma etapa de todo esse processo. Nesse sentido, são produzidos conteúdos e desenvolvidas pesquisas visando a apresentação de informações de forma didática aos tomadores de decisão, traduzindo-se a argumentação técnica.

Grupos empreendem atividades de pressão sobre os deputados e sobre seus assessores tanto para a realização de audiências públicas quanto para se ter assento nesses eventos, mesmo que sua composição seja contrária aos interesses defendidos. Sobre esse tópico, há casos relatados em que parlamentares solicitam ao próprio grupo de interesse a indicação de nomes a serem incluídos entre os convidados no requerimento de audiência pública. Na perspectiva de grupos da sociedade civil, a audiência pública é um momento ímpar para se marcar posição, respaldar essa posição junto à sociedade e tencionar a opinião pública, além de ser uma oportunidade de alterar ou ajudar a formar a posição dos parlamentares. Nas palavras de um entrevistado: “não estar na mesa da audiência pública é uma perda”. No entanto, nem todos os atores interessados na temática em debate terão a oportunidade de participar, existindo, assim, em determinadas matérias, intensa pressão no processo de definição de convidados.

Estar presente, portanto, é muito importante para os grupos, sobretudo para aqueles com menor capacidade de influência, uma vez que é possível marcar uma posição e projetá-la tanto no Congresso quanto na sociedade e dar visibilidade à sua causa, sendo um indicador de que aquele grupo se tornou um ator relevante em determinada temática. É também oportunidade de se tencionar o debate, conhecer os argumentos dos grupos opositores⁷⁷ e procurar contradizê-los e dialogar com interlocutores cujo o acesso encontra-se dificultado. Nessa direção, grupos da sociedade civil procuram dar grande visibilidade às audiências, mobilizando outros atores sociais em torno do tema e, até mesmo, os levando para acompanharem o evento. A relevância de se participar de uma audiência pública extrapola, portanto, principalmente entre grupos da sociedade civil, a expectativa de que o resultado será alterado.

Outro aspecto reportado nas entrevistas refere-se à instrumentalização do mecanismo de audiência pública, utilizado, muitas vezes, para postergar o processo legislativo. Não há nenhuma regra prevista para tal, entretanto, é comum que, havendo uma audiência pública agendada sobre determinada matéria, essa não seja votada pela comissão. Parlamentares podem, ainda, convocar uma audiência pública visando legitimar um processo cuja decisão já

⁷⁷ O grau em que distintas posições têm assento em uma mesma audiência pública é algo a ser investigado. Vieira (2009), em sua análise sobre a CDU, afirma que audiências públicas costumam reunir parlamentares e entidades com visões semelhantes sobre a matéria.

fora tomada e se utilizar eleitoralmente desse tipo de reunião, convidando grupos com os quais possui ou deseja estabelecer vínculos.

Também o grupo de interesse pode se valer da estratégia de retardar o processo legislativo, procurando conseguir a realização de audiências públicas. Mesmo diante de um ambiente desfavorável, esse mecanismo pode assegurar uma redução na velocidade de tramitação da matéria, permitindo algum grau de debate. Dessa forma, se a tramitação de uma proposição tem ocorrido em concordância aos interesses do grupo, deve-se evitar uma audiência pública, a qual pode trazer novas questões e informações à arena legislativa, acarretando a alteração de resultados. Por outro lado, se o andamento de uma proposição é desfavorável ao grupo, pedir que um deputado apresente um requerimento de audiência pública pode ser uma estratégia interessante, o que torna mais complexo o processo decisório e atrasa a votação.

É preciso, ainda, destacar que um pequeno número de grupos tem recursos para participar sempre e para se fazer sempre presente no Poder Legislativo. Não há, portanto, um vasto rol de grupos capazes de atuar intensamente nas dependências do Congresso Nacional. Isso se torna mais relevante diante da afirmação, entre os entrevistados, que grupos pedem audiências públicas e realizam pressão para a ocorrência dessas. Esse ponto relaciona-se diretamente ao processo de seleção para a participação em audiências públicas, uma vez que se fazer conhecido é um passo fundamental na direção de se conseguir assento nesses eventos.

Deve-se também refletir sobre a participação de especialistas em audiências públicas. Reis (2015), ao investigar a atuação de grupos de pressão na discussão relativa à Lei de Propriedade Industrial (Lei 9.279, de 1996), questiona a possibilidade de classificar a atuação desses atores como *lobbying* e se eles defendiam posições de grupos de interesse. Na visão da autora,

[o] ponto que mais favorecia a defesa de interesses por parte de escritórios de advocacia e advogados da área era o fato de que construía a imagem pública de falar como especialistas independentes, profissionais liberais técnicos manejando um tema complexo e, que, portanto, emanavam opiniões sob esse prisma, evitando passar a imagem de um grupo de pressão que atuava, em verdade, de acordo com seus próprios interesses ou em defesa de clientes que se beneficiariam enormemente dos resultados da lei, se aprovada com os contornos ambicionados (REIS, 2015, p. 350).

Por fim, apesar das limitações apontadas, a audiência pública é vista como um momento de suma importância, principalmente, entre grupos com menor capacidade de influência. Grupos com mais recursos conseguem se valer de um maior conjunto de estratégias, tendo, possivelmente, mais acesso aos tomadores de decisão. A audiência pública é, então, uma via que possibilita, em tese, o acesso de outras visões ao processo decisório, permitindo aos seus

participantes a apresentação de informações aos parlamentares e demais presentes, assim como a possibilidade de se estabelecer posições sobre determinadas temáticas. Trata-se de um espaço do qual grupos não podem prescindir.

É fundamental, portanto, que se investigue a utilização desse mecanismo, procurando-se identificar os interesses organizados que o utilizam. Isso se torna ainda mais relevante diante do que afirmam Santos e Almeida (2005, p. 729):

Até onde sabemos, no entanto, não há trabalho acadêmico que tenha avaliado ainda a frequência com que as comissões temáticas realizam audiências públicas acerca de temas relacionados com projetos sob sua apreciação. Também desconhecemos a existência de análises de como os parlamentares alocam seu tempo entre as diversas atividades legislativas (e extralegislativas).

Este trabalho procura suprir a primeira lacuna apontada pelos autores, a qual consiste no objeto das próximas duas seções.

2.3 Comissões permanentes e audiências públicas nas 53^a e 54^a legislaturas da Câmara dos Deputados

O sistema comissional da Câmara dos Deputados é constantemente alterado, conforme destacam Andrade e Coutinho (2016). Nas palavras dos autores,

[n]o decorrer dos mais de 190 anos de funcionamento da Câmara dos Deputados, as comissões passaram por diversas modificações: em suas atribuições, ora agrupadas, ora desmembradas; nas nomenclaturas; nas formas de atuação; e em suas áreas temáticas que, por diversas vezes, tiveram temas acrescidos, tais como minorias, informática, tecnologia, turismo, e outros abandonados, tais como colonização, catequese, civilização dos índios e negócios eclesiásticos (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 71).

Na mesma direção, Brusco (2006), ao realizar uma síntese histórica das comissões permanentes na Câmara dos Deputados, identifica, ao longo de 176 anos (entre 1823 e 2004), 129 diferentes comissões. Atualmente, o sistema é formado por 25 comissões permanentes. Para o estudo da atuação de interesses organizados em audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados nas 53^a e 54^a legislaturas, cinco comissões não são consideradas, porque foram criadas no transcorrer ou após o período analisado ou foram desmembradas durante o referido período, o que alterou o escopo de suas jurisdições. São elas:

- a) Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER): criada em 2016;
- b) Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO): criada em 2016;
- c) Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD): criada em 2015;

- d) Comissão de Cultura (CCULT): desmembrada, em 2013, da Comissão de Educação e Cultura;
- e) Comissão de Esporte (CESPO): desmembrada, em 2014, da Comissão de Turismo e Desporto.

Na análise a ser empreendida, estão consideradas as comissões permanentes elencadas adiante:

- a) Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR);
- b) Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC);
- c) Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI);
- d) Comissão de Defesa do Consumidor (CDC);
- e) Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS)⁷⁸;
- f) Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM);
- g) Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU);
- h) Comissão de Educação (CE);
- i) Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC);
- j) Comissão de Finanças e Tributação (CFT);
- k) Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA)⁷⁹;
- l) Comissão de Legislação Participativa (CLP);
- m) Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS);
- n) Comissão de Minas e Energia (CME);
- o) Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN);
- p) Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO);
- q) Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF);
- r) Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP);
- s) Comissão de Turismo (CTUR);
- t) Comissão de Viação e Transportes (CVT).

⁷⁸ Por meio da Resolução nº 12, de 29 de outubro de 2015, a então Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio passa a ser denominada Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços. Mesmo sendo essa modificação posterior ao período estudado neste trabalho, opta-se pela referência a ela por sua denominação atual.

⁷⁹ Por meio da Resolução nº 23, de 06 de março de 2013, a então Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional passa a ser denominada Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia. Opta-se pela referência a ela por sua denominação atual.

O RICD elenca, em seu artigo 32, os campos temáticos ou áreas de atividade de cada comissão permanente, os quais orientam a distribuição de proposições a essas arenas. O Apêndice A, procurando caracterizar as competências temáticas de cada comissão, elenca seus campos temáticos e áreas de atividade, conforme previsão regimental, e alguns aspectos históricos relacionados às modificações pelas quais passaram.

É possível observar que varia consideravelmente o número de campos temáticos e áreas de atividade entre as comissões permanentes. Nesse sentido, são elencadas duas alíneas para a CLP⁸⁰, ao passo que, para a CSSF, são vinte as alíneas previstas. Aqui, é importante salientar que as comissões devem se manifestar apenas sobre os assuntos que constam em seus campos temáticos e em suas áreas de atividade. Sobre o processo de distribuição de proposições entre as comissões temáticas (artigo 139 do RICD), Andrade e Coutinho (2016, p. 43-44) são esclarecedores:

Denomina-se distribuição a entrega das matérias para as respectivas comissões que devam se manifestar sobre o assunto. A distribuição é feita pelo presidente da Câmara dos Deputados por meio da Secretaria-Geral da Mesa (SGM). A SGM verifica os temas abrangidos pela proposição e define para quais comissões a matéria será distribuída e em que ordem, encaminhando a proposição para a primeira comissão de mérito a se manifestar. Esse encaminhamento e a tramitação entre órgãos legislativos ocorrem por meio da Coordenação de Comissões Permanentes (Coper), órgão subordinado ao Departamento de Comissões (Decom).

A distribuição é feita na ordem inversa do mérito de cada comissão, ou seja do menor para o maior. Nesse sentido, a comissão que tem maior abrangência em relação ao conteúdo de mérito da matéria deve ser a última a estudá-la, antes da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), quando for o caso, e da CCJC. Note-se que, ainda que a CFT tenha menor mérito, ou apenas admissibilidade, ela constará no despacho antes da CCJC.

Se for verificada a necessidade de distribuição de uma proposição para mais de três comissões que devam se pronunciar quanto ao mérito, será criada comissão especial. Caso contrário, a proposição será distribuída para as comissões de mérito, para a Comissão de Finanças e Tributação (se houver impacto financeiro ou orçamentário) e por último para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (em todos os casos).

No que se refere ao histórico, algumas comissões, mesmo que com nomenclaturas e atribuições distintas, já integram o sistema comissional da Câmara dos Deputados há muito tempo. É o caso das seguintes comissões, já existentes em 1823: Comissão de Minas e Bosques (escopo, hoje, da CME e da CAPADR); Comissão de Instrução Pública (escopo, hoje, da CE); Comissão de Comércio, Agricultura, Indústria e Artes (escopo, hoje, da CDEICS e da CAPADR); e Comissão de Constituição (escopo, hoje, da CCJC). Por outro lado, há algumas comissões cuja criação é recente, podendo-se destacar a CLP, criada em 2001, e a Comissão de

⁸⁰ O RICD também elenca apenas duas alíneas para a CAPADR. No entanto, na primeira alínea, são registrados treze itens, e na segunda alínea, cinco itens.

Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, criada em 2002 (hoje, CSPCCO). Aqui, vale observar a análise empreendida por Inácio e Rezende (2015) acerca das alterações no sistema de comissões. Segundo as autoras,

[...] as mudanças realizadas aumentaram o grau de correspondência entre o sistema comissional e o portfólio ministerial na medida em que o primeiro se tornou mais especializado. No entanto, algumas comissões permanecem com jurisdições múltiplas, como a de Seguridade Social, que abrange os temas relacionados aos ministérios da Previdência Social, da Saúde e de Desenvolvimento Social (INÁCIO; REZENDE, 2015, p. 314).

Considerando as vinte comissões estudadas, ressalta-se que, durante o período analisado, as modificações ocorridas foram as seguintes:

- a) Em 2013 (Resolução nº 23), a então Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional passa a ser denominada Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia;
- b) Em 2013 (Resolução nº 21), a então Comissão de Educação e Cultura passa a ser denominada Comissão de Educação⁸¹. A mesma resolução dá nova redação às alíneas que definem os campos temáticos e as áreas de atividade da comissão e cria a Comissão de Cultura (elencada em novo inciso – XXI – do artigo 32 do RICD);
- c) Em 2014 (Resolução nº 54), a então Comissão de Turismo e Desporto passa a ser denominada Comissão de Turismo⁸². A mesma resolução dá nova redação às alíneas que definem os campos temáticos e as áreas de atividade da comissão e cria a Comissão do Esporte (elencada em novo inciso – XXII – do artigo 32 do RICD).

Acerca da regulação das atividades das comissões, a Constituição Federal de 1988 registra suas competências:

Art. 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.

[...]

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

- I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
- II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

⁸¹ Considerando o histórico apresentado no Apêndice A, o qual indica que temáticas educacionais constituíram o cerne da comissão, serão utilizados, neste trabalho, dados da Comissão de Educação e Cultura até 2013 e dados da Comissão de Educação para o período posterior. A referência é feita sempre à denominação atual, qual seja, Comissão de Educação.

⁸² Considerando o histórico apresentado no Apêndice A, o qual indica que temáticas de turismo constituíram o cerne da comissão, serão utilizados, neste trabalho, dados da Comissão de Turismo e Desporto até 2014 e dados da Comissão de Turismo para o período posterior. A referência é feita sempre à denominação atual, qual seja, Comissão de Turismo.

- III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (BRASIL, 1988).

Como pode ser visualizado no artigo 58 da Constituição, há uma diferenciação das comissões entre as permanentes e as temporárias, o que é objeto do RICD, em seu artigo 22:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

- I – Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, copartícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;
- II – Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Dessa forma, diferentemente das comissões permanentes, que são instaladas em todas as sessões legislativas, as comissões temporárias possuem prazo determinado de duração. Por essa razão e diante dos objetivos propostos para este trabalho, a atuação de interesses organizados será analisada apenas pela via das comissões permanentes. Comissões especiais, de inquérito e externas, que são as classificações possíveis das comissões temporárias, conforme o artigo 33 do RICD, apesar de importantes, não possibilitariam o estudo a partir de uma série temporal maior, como se pretende desenvolver. Destaque deve ser feito ao papel das comissões especiais, as quais são constituídas, de acordo com o artigo 34 do RICD, para dar parecer sobre propostas de emenda à Constituição, projetos de código e proposições que versam sobre matéria de competência de mais de três comissões que devam se pronunciar quanto ao mérito. Diante de tal previsão, constituem-se, certamente, essas arenas em importante espaço para a disputa de interesses. Santos (2004, p. 36) chama a atenção para o papel dessas comissões:

A questão das comissões especiais é mais um mecanismo de amesquinamento das atribuições das comissões permanentes⁸³. Projetos de emenda constitucional e projetos de código não tramitam em comissões permanentes. Ademais, matérias complexas, apreciadas por mais de 3 comissões permanentes, podem ser retiradas destas e enviadas para uma comissão especial, encarregada unicamente de proferir parecer sobre tais matérias. Uma comissão especial difere de uma permanente pelo fato de ser constituída apenas para dar conta da tarefa especificada no momento de

⁸³ Na mesma direção, Paes (2007, p. 61) afirma que “[a] redefinição dos critérios de criação de Comissões Especiais no sentido de diminuir a quantidade delas em funcionamento simultâneo tornará mais racional a relação parlamentar e número de comissões de que participa, o que resultará em benefício para o Sistema de Comissões”.

sua criação, isto é, trata-se de comissão *ad hoc* cuja *membership* é escolhida caso a caso.

Alguns estudos relacionados à influência no Poder Legislativo, no caso brasileiro, têm levado em conta comissões especiais, podendo-se citar Santos (2016), que analisa a composição dessas arenas e as doações empresariais de setores interessados em suas deliberações⁸⁴. Essas arenas, entretanto, não se encontram no escopo do presente trabalho, constituindo-se em importante objeto para análises futuras. O foco aqui, como já dito, direciona-se estritamente a comissões de caráter permanente e, mais que isso, àquelas que foram instaladas nas oito sessões legislativas das duas legislaturas estudadas. O RICD prevê, em seu artigo 24, extensa lista de competências para as comissões permanentes. Resumidamente, pode-se dizer que

[c]ompete às comissões emitir parecer sobre as proposições sujeitas a deliberação do Plenário. As proposições são inicialmente distribuídas às comissões, de acordo com as respectivas áreas temáticas, para discussão e votação. As deliberações das comissões ocorrem orientadas por um parecer oferecido pelo relator designado para analisar a matéria. Os pareceres aprovados são posteriormente encaminhados para o Plenário. As comissões também discutem e votam proposições sujeitas a apreciação conclusiva, ou seja, aquelas que dispensam a deliberação posterior pelo Plenário (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 69).

Diante das competências elencadas, pode-se chamar atenção para o poder conclusivo das comissões. Andrade e Coutinho (2016, p. 51) sintetizam o conceito:

Denomina-se poder conclusivo ou apreciação conclusiva a competência das comissões para discutir e votar projetos de lei que, uma vez deliberados nas comissões, não necessitam de aprovação posterior do Plenário, sendo encaminhados ao Senado Federal para revisão, ou à Presidência da República para sanção, conforme o caso. Enquanto os pareceres aprovados pelas comissões relativos às matérias que seguem para o Plenário são apenas opinativos (uma vez que a decisão final compete ao Plenário), os pareceres com poder conclusivo – salvo a possibilidade de apresentação de recurso – são definitivos quanto à aprovação ou à rejeição de projetos de lei.

O RICD, no inciso II do artigo 24, elenca como exceções à possibilidade de dispensa da competência do Plenário os seguintes projetos: de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de Comissão; relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal; oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; que tenham recebido pareceres divergentes; e em regime de urgência⁸⁵.

⁸⁴ Santos (2016) seleciona as comissões especiais das 50ª a 55ª legislaturas que possuíam maior impacto econômico.

⁸⁵ Paes (2007) chama a atenção para a diferente interpretação que Senado e Câmara dos Deputados fazem do inciso I do § 2º do artigo 58 da Constituição Federal, ou seja, do poder conclusivo das comissões. Segundo o autor, o RICD realiza uma interpretação restritiva, ao passo que o Regimento Interno do Senado o faz de modo abrangente. No caso do Senado, conforme artigo 91 de seu Regimento Interno, a competência do Plenário pode ser dispensada

Deve-se, ainda, destacar o poder terminativo (ou parecer terminativo) das comissões. Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade ou juridicidade e da adequação financeira ou orçamentária da proposição em análise. Diz-se terminativo porque, diante de uma manifestação da comissão pela inadmissibilidade da matéria, proposições podem ser arquivadas. “O arquivamento pode ocorrer independentemente do conteúdo ou mérito da matéria, pois se trata de um controle prévio de admissibilidade da proposição” (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 56). Nessa direção, conforme o texto regimental:

Art. 54. Será terminativo o parecer:

- I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;
- II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;
- III – da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares (BRASIL, 1989).

A importância da CCJC e da CFT fica nítida diante dessa regra, a qual lhes assegura importantes poderes de veto. São elas as responsáveis “pela análise da constitucionalidade, juridicidade e compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária das proposições e, por consequência, pelo prosseguimento da tramitação nas comissões responsáveis pelo exame do mérito” (INÁCIO; REZENDE, 2015, p. 310).

Frente às competências das comissões, Santos (2008, p. 40) indica que essas funcionam como “um sistema de triagem, tendo posto fim à tramitação de um bom número de projetos de lei que não estavam aptos a entrar para o mundo jurídico, seja por problemas de constitucionalidade e juridicidade ou de adequação financeira ou orçamentária, seja por questões de mérito”. A autora identifica, na 52ª legislatura (2003-2007), o encerramento da tramitação, no âmbito das comissões, de 680 proposições, o que se deu por rejeição ou por parecer terminativo nas comissões que se posicionaram acerca da constitucionalidade ou juridicidade e da adequação financeira ou orçamentária, quais sejam, respectivamente, a CCJC e a CFT.

Com o objetivo de identificar interesses organizados atuantes no âmbito das comissões permanentes, foram utilizados dados de audiências públicas realizadas nas duas últimas legislaturas concluídas, quais sejam a 53ª e a 54ª, o que corresponde ao período de fevereiro de

na discussão e votação de projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código; projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; e projetos de decreto legislativo de que trata o § 1º do art. 223 da Constituição Federal.

2007 a janeiro de 2015. Na sequência, são apresentados os dados empregados e as principais informações a eles relacionadas.

2.3.1 Os dados

Para a realização deste trabalho, são utilizados dados levantados durante a pesquisa “Dinheiro e política: a influência do poder econômico no Congresso Nacional”, desenvolvida pelo Ipea. As informações de audiências públicas foram recebidas da Câmara dos Deputados, por meio de um pedido via Lei de Acesso à Informação. Ao corpo técnico da Casa, foi solicitado o envio de informações de todas as audiências públicas realizadas no escopo das comissões permanentes, com destaque para os nomes dos participantes e das organizações/instituições que eles representavam⁸⁶. O banco originalmente recebido continha dados de 2001 a 2015, apresentando como variáveis as seguintes: comissão, sigla, tipo de comissão, tipo de evento (se audiência pública ou audiência pública conjunta), comissões participantes (em caso de audiência pública conjunta), legislatura, ano, mês, data, hora, local, pauta e situação. Diante do processo a ser descrito na sequência, optou-se por restringir, neste trabalho, a análise às duas últimas legislaturas concluídas (2007-2015), o que já representa um avanço, considerando que trabalhos que se debruçaram sobre dados semelhantes para o caso brasileiro focalizaram um período menor.

No banco de dados originalmente recebido, a variável *pauta* continha, em cada audiência pública, informações variadas, destacando-se aquelas relativas à temática e aos requerentes das audiências públicas, assim como de seus participantes e das organizações/instituições por eles representadas. De modo a desagregar essas informações presentes em uma única célula do banco, fazendo com que cada linha passasse a apresentar uma organização/instituição representada por um participante de audiência pública, empreendeu-se, manualmente, a inserção de alguns caracteres na variável *pauta* com vistas a indicar o que era tema, requerente, participante e organização/instituição. Feito isso, realizou-se o processo de desagregação das informações, o que se deu de maneira automatizada, por meio do *software* R.

Com os dados já organizados da maneira desejada, passou-se a uma extensa conferência das informações, visando verificar se o processo automatizado, que dependia totalmente da

⁸⁶ Antes dessa solicitação realizada à Câmara dos Deputados, pesquisadores do CEL-UFMG já trabalhavam com dados de audiências públicas, os quais foram coletados manualmente, por meio dos relatórios anuais de atividades, para um período inferior e para um número limitado de comissões permanentes. Esses dados permitiram a realização de alguns trabalhos, podendo-se citar Santos, Higgins e Resende (2016), Resende (2017) e Silva (2015).

tarefa manual prévia de inserir caracteres, acarretou erros. Em grande medida, observou-se que algumas informações se perderam em função de equívocos na inserção dos caracteres, o que foi, prontamente, corrigido. Sendo assim, procedeu-se um primeiro processo de conferência dos dados, comparando o banco original enviado pelo corpo técnico da Câmara dos Deputados e o banco organizado para atender os fins da presente pesquisa. Enquanto no primeiro, a linha é a audiência pública realizada, no segundo, é o participante do evento com a indicação da organização/instituição que ele representou. Da referida análise, chamou atenção a ausência de qualquer padrão, entre as comissões permanentes, na divulgação das informações. Em alguns casos, era possível se encontrar, ao lado dos nomes dos participantes, expressões como “não virá”, “não comparecerá”, “não poderá comparecer”, “não irá”, “não compareceu”, “justificou a ausência”, “não veio”, “ausente”, “não participará”, “não respondeu” e “declinou do convite”. Rapidamente, percebeu-se que, nos dados originalmente recebidos, a informação referia-se a convidados em algumas comissões e, em outras, àqueles que realmente participaram dos eventos. Para o objeto da presente pesquisa, interessam os atores que efetivamente participaram das audiências públicas.

Essa ausência de padrão constatada entre as comissões aponta para uma discussão mais ampla que remete ao funcionamento das mesmas. Nesse sentido, ao realizar um debate concernente à ausência de um Regulamento Interno das Comissões⁸⁷, Teixeira (2012, p. 45) chega a

[...] conclusão de que alguns procedimentos são, de fato, realizados de maneira distinta entre as Comissões Permanentes, devido a lacunas regimentais. É o caso, por exemplo, da atitude tomada pela Comissão quando um Deputado, que é designado relator, não comparece às reuniões deliberativas da comissão, ainda que o projeto de sua relatoria esteja pautado. Pôde-se perceber que há uma infinidade de possibilidades para a solução deste conflito.

Destacado esse ponto, é preciso ressaltar que, diante da ausência de padrão, entre as comissões, nos dados disponibilizados pelo corpo técnico da Câmara, optou-se por uma segunda estratégia de conferência dos dados, agora a partir dos relatórios anuais de atividades das comissões permanentes. Esses relatórios são publicados, ao fim de cada sessão legislativa, com o objetivo de divulgar as atividades desenvolvidas no escopo de cada comissão. Com a sua utilização, procurou-se estabelecer uma fonte uniforme para conferência dos dados, na qual, em grande medida, encontram-se as informações relativas às audiências públicas realizadas pelas

⁸⁷ Como destaca Teixeira (2012), o artigo 2º da Resolução nº 17, de 1989, a qual aprova o RICD, prevê que, no prazo de um ano a contar da data de promulgação da referida resolução, seria elaborado pela Mesa e submetido à aprovação do Plenário o projeto de Regulamento Interno das Comissões. Isso, entretanto, ainda não ocorreu.

comissões permanentes. Ademais, os relatórios anuais agregam as informações de todos os eventos, evitando, assim, a pesquisa por evento, o que poderia se dar por meio de atas ou notas taquigráficas.

No entanto, novamente aqui, deve-se ressaltar que não há qualquer padrão, entre as comissões, na elaboração desses materiais. Muitos relatórios encontram-se disponíveis no portal da Câmara dos Deputados. Aqueles não localizados foram solicitados à Casa, por meio de outro pedido via Lei de Acesso à Informação. Diante desse, outros relatórios foram conseguidos, permanecendo, entretanto, alguns faltantes. Nesse sentido, destaca-se trecho de mensagem do servidor da Câmara dos Deputados, em resposta ao referido pedido: “esclarecemos que não existe obrigação regimental para elaboração dos relatórios anuais e nem todas as comissões possuem os relatórios do período solicitado”.

Diante desse cenário, os relatórios anuais de atividade foram utilizados para conferência das informações das audiências públicas realizadas. Esse procedimento foi adotado sempre que se localizou o relatório e o material continha os dados para audiências públicas, aplicando-se à maior parte dos dados. Por outro lado, quando o relatório não estava disponível ou não apresentava as informações concernentes às audiências públicas, empreendeu-se a pesquisa nas páginas das comissões permanentes no portal da Câmara dos Deputados, consultando notas taquigráficas, quando disponíveis, ou notícias. É importante destacar que, durante o processo relatado, observou-se que, em alguns casos, a informação presente nos relatórios anuais de atividade era parcialmente distinta daquela encontrada nas notas taquigráficas, o que aponta para um limite no uso dos relatórios. Certamente, a fonte mais adequada para a conferência dos dados seria a nota taquigráfica da audiência pública. Todavia, são inúmeros os eventos para os quais esse documento não foi localizado. Acresce-se a isso, o fato de ter que se realizar a consulta de evento por evento⁸⁸, nas páginas pouco padronizadas das comissões permanentes⁸⁹. Apontadas, portanto, as limitações relacionadas aos dados, deve-se ressaltar que inúmeros foram os esforços visando se aproximar do conjunto de atores que realmente se fez presente nas audiências públicas realizadas no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53^a e 54^a legislaturas.

⁸⁸ É sabido que existem ferramentas capazes de proceder a raspagem de dados em páginas da internet. No entanto, imagina-se que, diante da ausência de padrões, até mesmo na localização dos documentos, esse processo encontraria limitações.

⁸⁹ Em algumas comissões, as notas taquigráficas são localizadas por meio de uma página chamada “Reuniões”; em outras, a denominação da página é “Audiências públicas”. Algumas vezes, a informação é disponibilizada no próprio site; em outras, um arquivo é baixado.

Com os dados coletados, empreendeu-se um processo de padronização dos nomes das organizações/instituições, uma vez que distintas eram as grafias constantes para uma mesma organização⁹⁰, sendo possível observar também a ocorrência de erros ortográficos. Além disso, deve-se ressaltar algumas decisões que permearam o processo de coleta e organização dos dados:

- a) audiências públicas realizadas no âmbito das subcomissões⁹¹ não estão incluídas na análise; essa se restringe aos eventos que foram promovidos pelas vinte comissões permanentes anteriormente elencadas ou que contaram com a participação de uma delas;
- b) os relatórios anuais de atividades não são claros, no que refere às audiências públicas conjuntas, em indicar a comissão promotora desses eventos; por essa razão, a análise considerará as audiências públicas conjuntas separadamente, apresentando todas as comissões participantes do evento, sem distinguir aquela que foi a promotora;
- c) entre as comissões permanentes, há distintas denominações atribuídas aos participantes, a citar expositores, palestrantes e convidados; todos esses são incluídos na análise a ser empreendida, sendo referidos, basicamente, como participantes;
- d) quando o mesmo participante atuou em uma audiência pública representando mais de uma organização/instituição, todas as organizações/instituições elencadas foram consideradas;
- e) quando dois ou mais participantes atuaram em uma audiência pública representando a mesma organização/instituição, todas as observações foram consideradas;
- f) quando o participante é indicado como ex-ocupante de determinado cargo em uma organização/instituição, a variável organização/instituição representada fica vazia;
- g) somente são consideradas organizações/instituições, o que significa que, em casos de representações genéricas⁹², a variável organização/instituição representada fica vazia;
- h) agregações foram realizadas quando o nome da organização/instituição representada referia-se a uma estrutura ou a um órgão da organização/instituição propriamente dita⁹³;

⁹⁰ Um exemplo disso é a CNA, para qual foram encontradas, entre outras, as seguintes grafias: Confederação Nacional da Agricultura; Confederação Nacional de Agricultura; Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil.

⁹¹ Conforme prevê o RICD, em seu artigo 29, “[a]s Comissões Permanentes poderão constituir, sem poder decisório: I – Subcomissões Permanentes, dentre seus próprios componentes e mediante proposta da maioria destes, reservando-lhes parte das matérias do respectivo campo temático ou área de atuação; II – Subcomissões Especiais, mediante proposta de qualquer de seus membros, para o desempenho de atividades específicas ou o trato de assuntos definidos no respectivo ato de criação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

⁹² São exemplos disso: representante dos atingidos [...]; representante da comunidade [...]; representante dos indígenas; representantes das indústrias; representante dos usuários; representante dos servidores, entre outros.

⁹³ Um exemplo: quando se indica Comissão de Pecuária de Corte da Confederação Nacional da Agricultura, a organização considerada na análise é a Confederação Nacional da Agricultura.

- i) no caso do setor público, foram agregadas aos ministérios as secretarias ministeriais e os departamentos que compõem a estrutura das secretarias ministeriais⁹⁴; agências, departamentos, fundações e institutos não foram agregados.

Apresentados, portanto, os dados mobilizados na presente pesquisa e o processo de tratamento dos mesmos, empreende-se, adiante, uma análise dos números de audiências públicas promovidas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e de participações nesses eventos, durante as 53^a e 54^a legislaturas.

2.4 Audiências públicas nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados: mais um indicador do novo protagonismo legislativo?

Entre fevereiro de 2007 e janeiro de 2015, período correspondente às 53^a e 54^a legislaturas, as vinte comissões permanentes da Câmara dos Deputados selecionadas para o presente estudo promoveram ou estiveram envolvidas na realização de 2.978 audiências públicas, as quais contaram com 13.725 participações. Para além desses números agregados, a presente seção procura identificar diferentes dinâmicas entre as comissões permanentes, tanto no que se refere à promoção desses eventos quanto no que diz respeito à atuação de interesses organizados em seus escopos. Ademais, procura verificar como esses números se comportaram a cada sessão legislativa do período analisado.

A Tabela 8 destaca o número de audiências públicas realizadas por cada comissão em cada uma das duas últimas legislaturas concluídas e também o número desses eventos promovidos conjuntamente dos quais a comissão participou. Sobre esse último aspecto, deve-se registrar que o RICD é omissivo com relação à realização de audiências públicas conjuntas⁹⁵, entretanto,

[n]a prática, os deputados de duas ou mais comissões aprovam requerimentos solicitando a realização de audiência pública conjunta para ouvir especialistas sobre uma proposição que deverá tramitar por essas comissões. A audiência pública conjunta pode tornar mais ágil a tramitação da matéria. Também é útil para a autoridade ou especialista que apresenta seus argumentos uma única vez para os

⁹⁴ Para verificar a estrutura de cada ministério no período analisado, utilizou-se banco de dados com todos os órgãos dos ministérios, o qual foi gentilmente cedido pela Professora Magna Inácio (UFMG), a quem manifesto meu agradecimento. O banco de dados com a estrutura da Presidência da República, também cedido pela Professora, contribuiu com a referida verificação.

⁹⁵ Há previsão regimental para reuniões conjuntas. Conforme artigo 49 do RICD, “[a]s Comissões a que for distribuída uma proposição poderão estudá-la em reunião conjunta, por acordo dos respectivos Presidentes, com um só Relator ou Relator substituto, devendo os trabalhos ser dirigidos pelo Presidente mais idoso dentre os de maior número de legislaturas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

deputados das várias comissões interessadas na matéria (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 56, p. 169)⁹⁶.

Neste trabalho, são consideradas todas as audiências públicas conjuntas que contaram com a participação de pelo menos uma das comissões permanentes aqui estudadas, independentemente da comissão que a tenha promovido. Como destacado na seção anterior, em função da dificuldade de se identificar, nas audiências públicas conjuntas, a comissão promotora e as comissões participantes, opta-se por analisá-las separadamente.

Tabela 8 – Audiências públicas realizadas no âmbito das comissões permanentes e conjuntamente

	53ª legislatura		54ª legislatura		Total
	Âmbito da comissão	Participação em eventos conjuntos	Âmbito da comissão	Participação em eventos conjuntos	
CAPADR	90	23	112	7	232
CCJC	25	3	22	4	54
CCTCI	56	20	71	22	169
CDC	65	14	45	18	142
CDEICS	43	53	57	26	179
CDHM	68	24	87	24	203
CDU	21	11	41	5	78
CE	90	15	74	16	195
CFFC	52	25	58	44	179
CFT	38	36	30	25	129
CINDRA	97	34	70	15	216
CLP	39	18	38	7	102
CMADS	61	33	94	12	200
CME	36	23	40	13	112
CREDN	72	22	45	30	169
CSPCCO	44	9	67	12	132
CSSF	93	22	140	19	274
CTASP	75	18	113	19	225
CTUR	37	13	75	8	133
CVT	28	17	38	15	98

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

⁹⁶ Sobre o funcionamento desses eventos, Andrade e Coutinho (2016, p. 172) destacam, ainda, que “[a]s atas das audiências públicas conjuntas são votadas ao final da própria reunião e não são numeradas. Embora não se trate de reunião deliberativa, faz-se necessária a aprovação da ata na reunião em curso, porque, dificilmente, haverá a oportunidade de nova reunião conjunta para a aprovação do documento. Uma alternativa a essa prática seria a apreciação da ata na reunião deliberativa de cada comissão envolvida na audiência pública conjunta”.

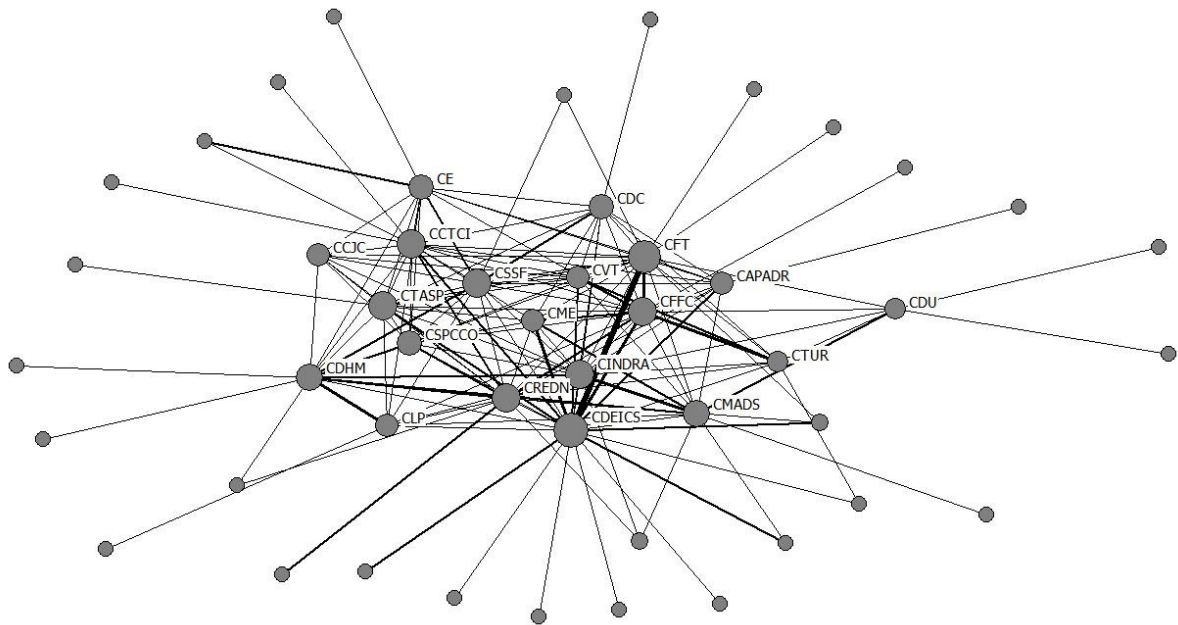
Entre os números apresentados, é possível perceber considerável variação entre as comissões permanentes no que refere à promoção de audiências públicas e à participação nesses eventos. Considerando todo o período e todas as audiências públicas (tanto as realizadas no âmbito da própria comissão quanto aquelas que contaram com sua participação), a CSSF registra o número mais elevado (274 audiências públicas), sendo seguida por CAPADR (232) e CTASP (225). Entre as comissões com os menores números de realização e participação em audiências públicas, encontram-se a CCJC (54), a CDU (78) e a CVT (98)⁹⁷. Cabe chamar a atenção, nesse momento, para a participação das comissões em eventos conjuntos. Em todo o período analisado, foram 351 as audiências públicas conjuntas que contaram com a participação das comissões aqui estudadas. As comissões mais envolvidas nessa modalidade de evento foram a CDEICS (79), a CFFC (69) e a CFT (61). No caso da CDEICS, na 53ª legislatura, o número de participações em audiências públicas conjuntas foi maior que o número de eventos promovidos no âmbito da própria comissão, sendo esse o único registro de tal natureza dentro de cada legislatura. Certamente, os campos temáticos dessas comissões ajudam a explicar o intercâmbio mais intenso com outras arenas do sistema comissional no processo de discussão de determinadas matérias. Temas relacionados a desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços, a fiscalização financeira e controle e a finanças e tributação são estruturantes de qualquer outra área e perpassam os campos temáticos que se encontram sob jurisdição de outras comissões, levando, assim, à ocorrência de matérias de interesse comum e, por conseguinte, à necessidade de debates conjuntos.

A análise das interações que emergem das audiências públicas conjuntas leva a resultados interessantes. No caso da CDEICS, as relações mais intensas se estabeleceram com a CFT (as duas comissões, juntas, estiveram entre as participantes de 30 eventos), com a CME (13) e com a CFFC (10). No que se refere à CFFC, além da relação com a CDEICS (10), destacaram-se aquelas com a CFT (14) e com a CTUR (11). Por sua vez, as relações mais intensas da CFT são as já destacadas com a CDEICS (30) e a CFFC (14). Ampliando a análise para as demais comissões, é possível verificar outros números também expressivos: CINDRA e CMADS participaram juntas em 16 audiências públicas, enquanto CDHM e CLP o fizeram em 10 eventos. Aqui, a proximidade dos campos temáticos ajuda na compreensão dos números: no primeiro caso, assuntos relacionados à Amazônia e a meio ambiente e desenvolvimento sustentável; no segundo caso, matérias concernentes a direitos humanos e minorias e a participação da sociedade civil no processo legislativo.

⁹⁷ Esses números são discutidos ainda nessa seção, mais adiante.

De modo a visualizar mais claramente o cenário de audiências públicas conjuntas, apresenta-se a Imagem 1. Trata-se de uma rede *one-mode*⁹⁸, na qual cada nó representa uma comissão, sendo destacados os títulos das comissões consideradas no presente estudo. O tamanho dos nós refere-se a uma maior centralidade da comissão na rede de audiências públicas, considerando-se, especificamente, a centralidade de grau (*degree*), medida pelo número de laços (LAZEGA; HIGGINS, 2014). Dessa forma, atores com redes maiores são representados em tamanho maior. Os laços, por sua vez, indicam a participação em uma mesma audiência pública conjunta, sendo sua espessura associada à intensidade da relação.

Imagem 1 – Representação de rede das audiências públicas conjuntas



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).
Elaboração própria por meio do *software* Ucinet.

No centro da rede, encontram-se, sobretudo, as comissões permanentes aqui analisadas. Nas extremidades, são encontradas comissões temporárias, outras comissões permanentes da Câmara dos Deputados (como CCULT e CESPO, desmembradas em 2013 e 2014, respectivamente), comissões do Senado e comissões mistas. Fica claro que as comissões permanentes da Câmara dos Deputados estabelecem, via audiências públicas conjuntas, relações mais intensas entre si. Na referida rede, as comissões mais centrais, considerando-se a

⁹⁸ Constituída por um único conjunto de entidades, ou seja, comissões.

centralidade de grau, são CDEICS (*degree* igual a 24⁹⁹), CFT (21), CFFC (18), CINDRA (18) e CREDN (18). Essas são, portanto, as comissões que estabeleceram o maior número de laços, o que significa, em termos práticos, que participaram de eventos conjuntamente com um maior número de comissões.

Outras duas medidas de centralidade são usualmente empregadas: centralidade de proximidade (*closeness*) e centralidade de intermediação (*betweenness*). A primeira se refere ao número mínimo de passos necessários para um ator entrar em contato com os demais atores do sistema, enquanto a segunda se baseia na ideia do controle que um ator exerce sobre as interações entre dois outros atores (LAZEGA; HIGGINS, 2014). No que se refere à centralidade de proximidade, CDEICS, CFT, CFFC, CINDRA e CREDN permanecem, nessa ordem, sendo as mais centrais, ou seja, são as comissões que necessitam do menor número de passos para acessar as demais comissões do sistema de audiências públicas conjuntas. Em termos de centralidade de intermediação, as comissões mais centrais são CDEICS, CFT, CCTCI, CDHM e CDU.

A apresentação da representação de rede constante na Imagem 1 visa, simplesmente, analisar descritivamente o sistema comissional da Câmara dos Deputados a partir das audiências públicas conjuntas realizadas, não havendo pretensões explicativas. No entanto, o cenário que emerge leva a algumas importantes indagações. Por que algumas comissões participam de mais reuniões conjuntas do que outras? Por que algumas comissões são consideradas mais relevantes quando se decide debater um tema em um espaço com jurisdição ampliada? Como já dito, os campos temáticos e as áreas de atividade das comissões são, possivelmente, importante fator para a explicação dos resultados aqui apresentados, exigindo-se, entretanto, análises mais aprofundadas.

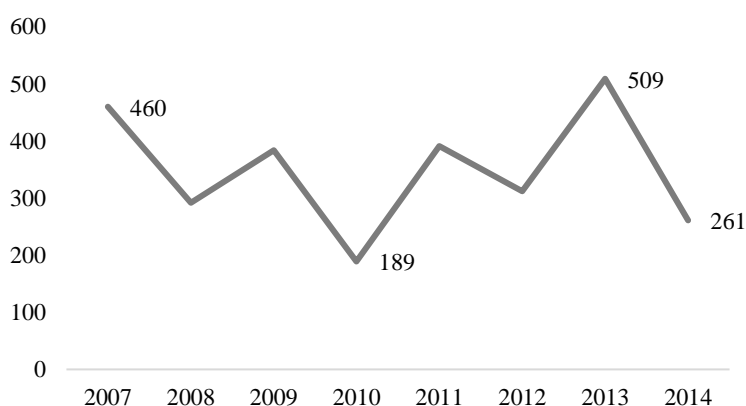
Destacados, portanto, os primeiros números relacionados à realização de audiências públicas pelas comissões permanentes, com ênfase no debate concernente aos eventos conjuntos, passa-se, agora, à análise dos dados entre comissões e ao longo das sessões legislativas.

⁹⁹ Esse número indica o tamanho da rede da CDEICS, ou seja, essa comissão participou de audiências públicas conjuntas com 24 comissões diferentes.

2.4.1 Eventos

Como destacado anteriormente, entre 2007 e 2015, foram 2.798 audiências públicas promovidas ou que contaram com a participação das comissões permanentes analisadas neste trabalho. Desses eventos, 2.447 aconteceram no âmbito de comissões específicas e 351 de forma conjunta. A média de audiências, por sessão legislativa, é igual a 349,75. O Gráfico 2 indica o número de audiências realizadas em cada sessão legislativa¹⁰⁰.

Gráfico 2 – Número de audiências públicas, por sessão legislativa



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

A série temporal analisada, como se observa, é marcada por considerável sazonalidade, não sendo possível a percepção de uma tendência muito clara. Apesar disso, há um aumento no número de audiências públicas realizadas na 54ª legislatura em comparação com o número registrado na 53ª legislatura. Entre fevereiro de 2007 e janeiro de 2011, foram realizadas 1.325 audiências públicas, enquanto, entre fevereiro de 2011 e janeiro de 2015, o número observado foi 1.473. Isso significa que, na última legislatura concluída, foram 148 eventos a mais do que no período precedente, ou seja, um aumento de 11,2%, o que pode ser encarado como uma ampliação da oportunidade para a atuação dos interesses organizados no âmbito das comissões

¹⁰⁰ A referência às sessões legislativas é realizada por meio dos anos, de modo a simplificar a apresentação. No entanto, deve-se destacar que 2007, por exemplo, refere-se à sessão legislativa iniciada em fevereiro de 2007 e encerrada em janeiro de 2008. É importante ressaltar, ademais, que nenhuma das audiências públicas analisadas neste trabalho foi realizada no mês de janeiro, durante o recesso parlamentar.

permanentes da Câmara dos Deputados. Análises que considerem uma série temporal maior podem auxiliar na verificação desse aspecto¹⁰¹.

Na 53ª legislatura, é na primeira sessão legislativa (2007) que se observa o maior número de audiências públicas (460). Na 54ª legislatura, a primeira sessão legislativa (2011) também registra um número expressivo (391), entretanto, é, em 2013, que se verifica o maior valor de toda a série. Esses números estão, em grande monta, relacionados ao que afirma Araújo (2009, p. 121):

[...] o crescimento de produtividade que ocorre logo após as campanhas possivelmente resulta de incentivos distintos para políticos veteranos e calouros: os primeiros buscam compensar a baixa produtividade dos anos eleitorais, enquanto os segundos procuram mostrar trabalho, apresentando, o quanto antes, propostas que agradem seus eleitores. Essa impaciência é prudente, pois assim o parlamentar terá mais tempo para acompanhar a tramitação de seus projetos e maiores chances de vê-los aprovados antes do fim do mandato.

A baixa produtividade dos anos eleitorais apontada por Araújo (2009) também é visualizada na realização de audiências públicas pelas comissões permanentes. As sessões legislativas que coincidem com eleições são aquelas nas quais há o menor registro de eventos. Em 2008 e 2012, quando ocorreram eleições municipais, foram realizadas, respectivamente, 292 e 312 audiências públicas, ambos os números inferiores à média do período estudado. Nessas oportunidades, muitos deputados se dirigem às suas bases, engajando-se nas campanhas eleitorais de seus aliados. Em 2008, há registro de 10 audiências públicas em agosto e nenhuma em setembro, meses que antecederam o pleito. Em 2012, o cenário é semelhante: 12 eventos em agosto e 5 em setembro.

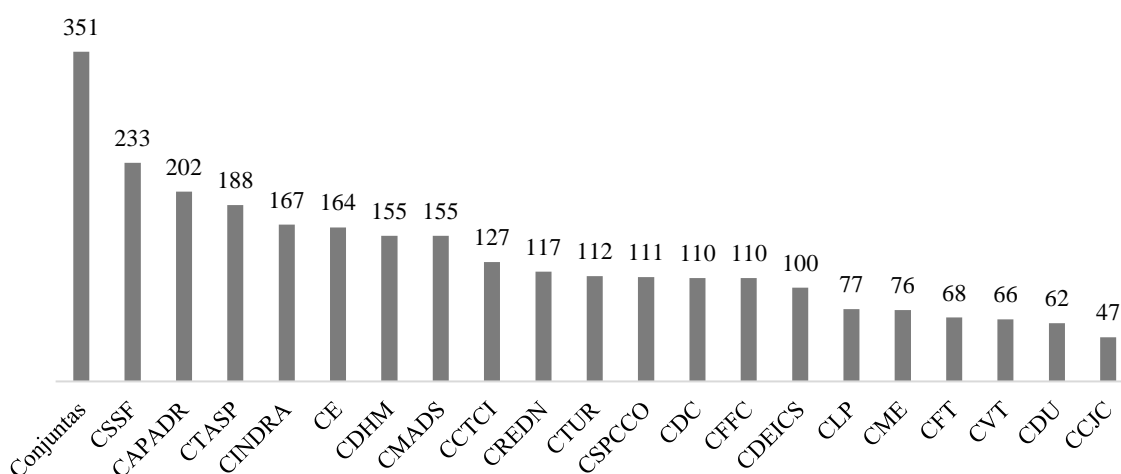
A atividade legislativa se mostra ainda mais reduzida naquelas sessões legislativas que coincidem com a ocorrência de eleições nacionais, quando muitos deputados se encontram envolvidos em suas campanhas de reeleição. Nesse sentido, os dois menores valores da série temporal analisada referem-se a 2010 e 2014, quando ocorreram, respectivamente, 189 e 261 audiências públicas. Em 2010, há registros de 2 eventos em agosto e de nenhum em setembro. Em 2014, por sua vez, foram 6 audiências públicas em agosto e 3 em setembro, números que corroboram o argumento de redução da produtividade legislativa em anos eleitorais,

¹⁰¹ Com os dados originalmente enviados pela Câmara dos Deputados (ou seja, aqueles que não passaram pelo processo de conferência descrito na seção anterior), os quais cobrem uma série temporal maior (2001-2015), foram feitas algumas análises preliminares. Essas apontavam uma tendência muito mais clara de crescimento. No entanto, um aspecto apontado durante uma das entrevistas deve ser considerado, qual seja, a subnotificação, que tende a ser maior na medida em que se consideram legislaturas menos recentes. Assim, sendo os únicos dados disponíveis para a realização de pesquisas como a que aqui se desenvolve aqueles publicados pela Câmara dos Deputados e diante das limitações desses dados discutidas na seção anterior, é preciso cautela, por exemplo, com a afirmação de uma ampliação no número de eventos.

especialmente no período que antecede os pleitos. Na mesma linha, Andrade e Coutinho (2016) apresentam números de reuniões e eventos realizados pelas comissões permanentes e temporárias, em três sessões legislativas. Considerando reuniões (de instalação e eleição, deliberativas ou de audiência pública) e seminários, conferências, mesas-redondas, palestras, painéis, diligências e outros eventos, os autores indicam que foram 2.251, em 2013, 1.106, em 2014, e 2.696, em 2015.

Para além da análise do número de audiências públicas por sessão legislativa, vale se atentar para os números registrados em cada comissão permanente. Deve-se ressaltar que, em função das razões já elencadas, na discussão dos números de audiências públicas e, adiante, de participações, os eventos conjuntos são considerados separadamente. No Gráfico 3, podem ser observadas quantas foram as audiências públicas realizadas por cada comissão permanente em todo o período.

Gráfico 3 – Número de audiências públicas, por comissão permanente



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).
Elaboração própria.

O primeiro aspecto a ser ressaltado é que há consideráveis diferenças nas dinâmicas inerentes a cada comissão, de forma que, como pode ser observado, algumas comissões são muito mais ativas na realização de audiências públicas do que outras. Epstein e O'Halloran (1997) chamam atenção para uma medida de especialização das comissões associada à realização de audiências públicas. A hipótese apresentada pelos autores é que comissões que têm sob sua jurisdição questões mais complexas, seja tecnicamente ou politicamente,

promoverão um maior número de audiências, as quais são um meio de coletar mais informações acerca dos assuntos em pauta.

Nesse sentido, conforme Gráfico 3, o maior número refere-se aos eventos conjuntos, considerados aqui sem a identificação da comissão promotora. Apesar desse número, a CSSF foi a comissão que mais promoveu audiências públicas (233) nas 53ª e 54ª legislaturas, sendo seguida por CAPADR (202) e CTASP (188). O campo temático da CSSF é demasiadamente extenso, incluindo, entre outros, assuntos relacionados a saúde, previdência e assistência social. Inácio e Rezende (2015, p. 314) indicam essa jurisdição múltipla, ao afirmarem que a comissão “abrange os temas relacionados aos ministérios da Previdência Social, da Saúde e de Desenvolvimento Social”. Considerando essa amplitude e a relevância de tais políticas públicas, é compreensível o elevado número de audiências públicas registrado. O mesmo ocorre com a CAPADR, que, além de se debruçar sobre assuntos concernentes à política agrícola e à agricultura, tem sob sua jurisdição temas como política fundiária e reforma agrária. A CTASP, por sua vez, ao se concentrar em questões como matéria trabalhista, política salarial e conflitos de trabalho, certamente, constitui-se como um importante *lócus*, no Poder Legislativo, para o embate entre capital e trabalho, o que pode implicar na necessidade de ampliação de mecanismos de discussão, como as audiências públicas.

Por outro lado, as comissões que menos realizaram audiências foram CCJC (47), CDU (62), CVT (66) e CFT (68). Diante de seus campos temáticos e suas áreas de atividade, é possível afirmar que essas comissões têm, sob suas jurisdições, em grande medida, questões com maior grau de tecnicidade. A CCJC e a CFT, por exemplo, concentram-se, respectivamente, na constitucionalidade ou juridicidade da matéria e em sua adequação financeira ou orçamentária, recebendo as proposições após sua distribuição às comissões de mérito.

Chama a atenção, ainda, o pequeno número de audiências registradas no âmbito da CLP (77), comissão que possui como foco a participação da sociedade civil no processo legislativo. Uma possível explicação, a ser melhor investigada, encontra-se no fato de que essa comissão conta com outros mecanismos participativos, destacando-se, conforme artigo 32 do RICD, a apresentação de sugestões de iniciativa legislativa por associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil¹⁰².

¹⁰² Como destaca Burgos (2007), as propostas passíveis de serem apresentadas pela sociedade à CLP são: Projeto de Lei Complementar; Projeto de Lei; Projeto de Resolução; Requerimento para a solicitação de realização de audiência pública; Requerimento para a solicitação de depoimento de cidadão ou autoridade; Requerimento para convocação de Ministro de Estado; Requerimento de informação a Ministro de Estado; Projeto de Decreto

Fica clara, portanto, a existência de distintas dinâmicas entre comissões permanentes no que concerne à realização de audiências públicas. Algumas comissões se valeram desse mecanismo com elevada frequência, ao passo que outras o fizeram de maneira menos intensa. De modo a se observar o número de eventos a cada sessão legislativa e dentro de cada comissão permanente, apresenta-se a Tabela 9.

Tabela 9 – Número de audiências públicas, por sessão legislativa e por comissão permanente

	Sessão legislativa								Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
CAPADR	28	21	27	14	19	29	41	23	202
CCJC	6	12	6	1	4	8	8	2	47
CCTCI	28	5	15	8	21	13	24	13	127
CDC	26	15	12	12	18	6	12	9	110
CDEICS	9	4	19	11	12	13	18	14	100
CDHM	25	14	23	6	28	20	21	18	155
CDU	8	6	5	2	11	11	9	10	62
CE	48	18	12	12	25	13	27	9	164
CFFC	10	8	20	14	21	10	15	12	110
CFT	13	6	15	4	7	5	13	5	68
CINDRA	30	17	36	14	28	6	22	14	167
CLP	6	10	15	8	6	6	16	10	77
CMADS	21	13	16	11	31	17	34	12	155
CME	15	7	11	3	7	7	20	6	76
CREDN	25	20	18	9	7	9	14	15	117
CSPCCO	15	9	14	6	24	13	23	7	111
CSSF	31	22	24	16	31	37	49	23	233
CTASP	37	16	14	8	23	34	43	13	188
CTUR	12	15	5	5	19	23	26	7	112
CVT	10	5	10	3	12	4	12	10	66
Conjuntas	57	49	67	22	37	28	62	29	351
Total	460	292	384	189	391	312	509	261	2798

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

Para além do número total de audiências públicas, os dados a cada sessão legislativa reforçam a existência de dinâmicas de funcionamento distintas entre as comissões, como já apontado em alguns estudos de caso (VIEIRA, 2009; RESENDE, 2017). Entre as comissões

permanentes, aquela que realizou, em uma mesma sessão legislativa, mais audiências públicas foi a CSSF: 49 eventos, em 2013. Na mesma sessão legislativa, a CTASP promoveu 43 eventos e a CAPADR, 41. Nenhuma comissão deixou de realizar audiências públicas nas sessões legislativas estudadas, entretanto, a CCJC promoveu apenas 1, em 2010, e 2, em 2014.

A análise desses números parece deixar claro que a chance de uma audiência pública ocorrer varia entre as comissões permanentes. A discussão empreendida neste trabalho é realizada a partir de resultados basicamente descritivos, entretanto, a variação identificada instiga investigações concernentes aos fatores que podem levar uma comissão a realizar ou não uma audiência pública. Por que comissões realizam audiências públicas? A realização dessas pode confrontar o Executivo? Por que algumas comissões são mais proativas em suas relações com interesses organizados da sociedade e outras menos? Tais questões permitem sintetizar o debate relacionado a essa dinâmica, uma vez que a promoção de uma audiência pública envolve custos¹⁰³.

Apresentada a discussão relativa ao número de audiências, procura-se, agora, observar outro aspecto desse processo, qual seja, as participações ocorridas nesses eventos.

2.4.2 Participações

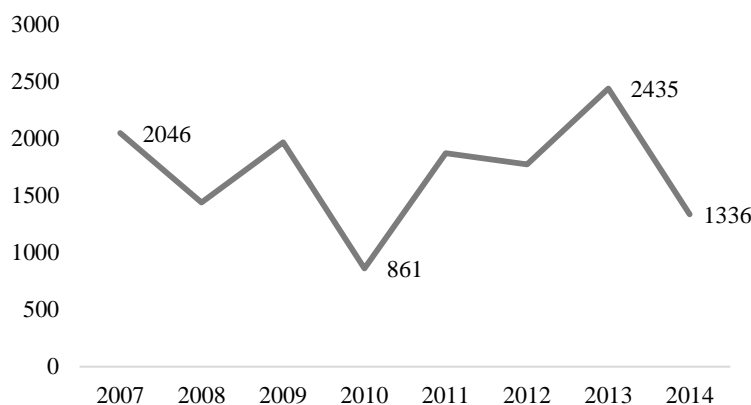
Nas 53^a e 54^a legislaturas, as audiências públicas promovidas ou que contaram com a participação das comissões permanentes analisadas neste trabalho registraram 13.725 participações. Dessas participações, 12.036 aconteceram no âmbito de comissões específicas e 1.689 em eventos realizados de forma conjunta. A média de participações nas audiências, por sessão legislativa, é igual a 1.715,62. O Gráfico 4 indica o número de participações contabilizadas em cada sessão legislativa.

Como se espera, a série temporal analisada, em termos de participações em audiências públicas, é marcada por considerável sazonalidade, assim como se observa no número de eventos. Isso é o esperado porque, quanto mais audiências públicas uma comissão realiza, mais participações tendem a ser contabilizadas. A comparação entre as duas legislaturas indica um aumento no número de participações: na 53^a legislatura, foram registradas 6.310 participações; na 54^a legislatura, o número foi igual a 7.415. Dessa forma, na última legislatura concluída, foram registradas 1.105 participações a mais nas audiências públicas das comissões permanentes. Isso

¹⁰³ Alguns apontamentos relacionados a essas questões já foram desenvolvidos na primeira seção deste capítulo, a partir de dados oriundos de entrevistas.

significa que, juntamente com a ampliação do número de eventos, houve um crescimento no número de participações na arena legislativa¹⁰⁴. Também aqui deve-se registrar a necessidade de se considerar uma série temporal ampliada com vistas a se identificar alguma tendência com relação aos dados.

Gráfico 4 – Número de participações em audiências públicas, por sessão legislativa



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).
Elaboração própria.

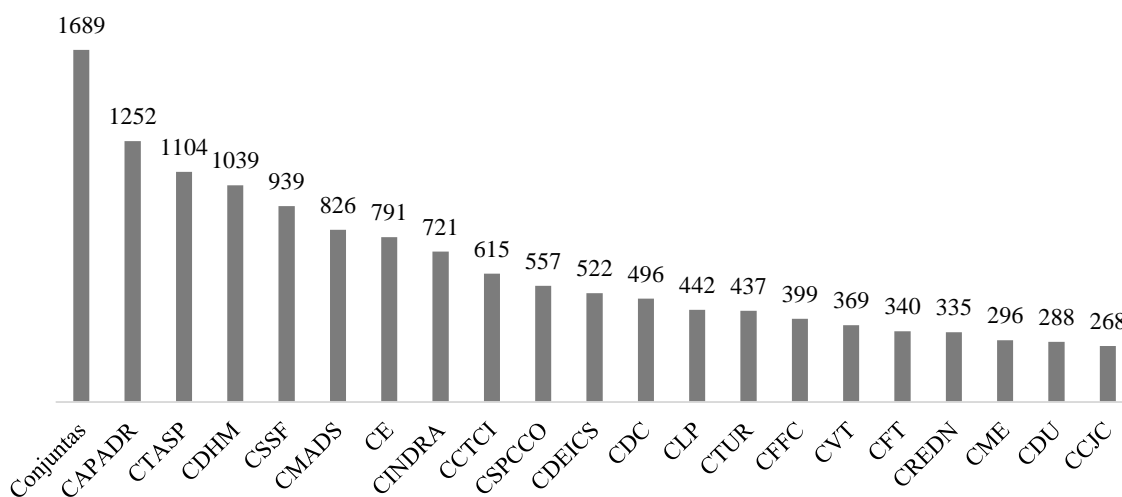
Na 53ª legislatura, é na primeira sessão legislativa (2007) que se observa o maior número de participações em audiências públicas (2.046). Na 54ª legislatura, a primeira sessão legislativa (2011) também registra um número expressivo (1.871), entretanto, é, em 2013, que se verifica o maior valor de toda a série (2.435). Os números de participações acompanham os números de eventos, indicando uma atividade legislativa mais intensa em sessões legislativas que não coincidem com anos eleitorais.

Nessa direção, no que se refere ao número de participações em audiências públicas, também se verifica baixa produtividade legislativa em anos eleitorais. As sessões legislativas que coincidem com eleições são aquelas nas quais há o menor registro de participações. Em 2008 e 2012, quando ocorreram eleições municipais, foram registradas, respectivamente, 1.439 e 1.773 participações em audiências públicas, sendo o primeiro número inferior à média do período estudado. A atividade legislativa se mostra ainda mais reduzida naquelas sessões legislativas que coincidem com a ocorrência de eleições nacionais. Nesse sentido, os dois menores valores da série temporal analisada referem-se a 2010 e 2014, quando ocorreram, respectivamente, 861 e 1.336 participações em audiências públicas.

¹⁰⁴ Análises futuras poderão verificar se, além do incremento no número de participações, ocorreu uma diversificação dos atores participantes.

Para além do número de participações por sessão legislativa, é importante analisar os números registrados em cada comissão permanente. O Gráfico 5 cumpre esse papel, considerando todo o período. Como pode ser observado, há expressiva variação do número de participações entre as comissões permanentes, indicando-se a existência de distintas dinâmicas entre essas arenas, no que se refere tanto à decisão de se realizar uma audiência pública quanto na definição dos atores a serem convidados para esses eventos e da quantidade desses atores. O maior número refere-se aos eventos conjuntos, considerados aqui sem a identificação da comissão promotora. A despeito desse número, a CAPADR foi a comissão que mais registrou participações em audiências públicas nas 53ª e 54ª legislaturas (1.252), sendo seguida por CTASP (1.104) e CDHM (1.039). A CSSF, comissão que promoveu o maior número de audiências públicas, aparece com o quarto maior número de participações (939). Por outro lado, a comissão que recebeu o menor número de participações em suas audiências públicas foi a CCJC (268), sendo seguida por CDU (288), CME (296) e CREDN (335). Essas comissões debruçam-se sobre temáticas que, ao que parece, são menos abertas à participação da sociedade civil organizada, instigando análises que podem considerar a natureza dos temas sob jurisdição das comissões como um estímulo a convites.

Gráfico 5 – Número de participações em audiências públicas, por comissão permanente



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).
Elaboração própria.

A Tabela 10 apresenta o número de participações em audiências públicas a cada sessão legislativa e dentro de cada comissão permanente. Entre as comissões permanentes, aquela que registrou, em uma mesma sessão legislativa, o maior número de participações em audiências

públicas foi a CAPADR: 266 participações, em 2013. Na mesma sessão legislativa, a CTASP registrou 258 participações. Com relação aos menores valores observados ao longo da série histórica, a CDU registrou apenas 5 participações, em 2010, e 6, em 2009. A CCJC, em 2010, também contou com poucas participações: foram apenas 7. Essa variação leva a uma indagação que é central: por que determinadas comissões incluem mais participantes, permitindo a atuação de mais interesses organizados, que outras?

Tabela 10 – Número de participações em audiências públicas, por sessão legislativa e por comissão permanente

	Sessão legislativa								Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
CAPADR	141	111	164	54	167	207	266	142	1252
CCJC	17	51	51	7	23	54	43	22	268
CCTCI	142	35	76	51	75	72	105	59	615
CDC	104	66	56	48	91	30	61	40	496
CDEICS	53	15	95	44	62	89	86	78	522
CDHM	137	93	185	53	144	201	97	129	1039
CDU	46	50	6	5	43	43	41	54	288
CE	207	91	51	45	139	79	138	41	791
CFFC	47	38	75	49	69	33	50	38	399
CFT	51	26	74	22	29	24	71	43	340
CINDRA	109	97	177	56	101	28	92	61	721
CLP	29	55	89	48	50	27	82	62	442
CMADS	100	68	101	58	156	96	187	60	826
CME	44	29	43	17	29	25	73	36	296
CREDN	74	65	37	29	14	36	38	42	335
CSPCCO	69	47	58	29	115	87	121	31	557
CSSF	113	93	99	68	133	149	191	93	939
CTASP	187	99	85	44	132	207	258	92	1104
CTUR	50	64	19	26	68	79	103	28	437
CVT	60	24	74	13	52	34	53	59	369
Conjuntas	266	222	349	95	179	173	279	126	1689
Total	2046	1439	1964	861	1871	1773	2435	1336	13725

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

Os números elencados na Tabela 10 indicam que, além de considerável variação entre as comissões permanentes, há grande variação na intensidade de participação dentro de cada comissão ao longo do tempo. Na CTASP, por exemplo, os valores vão de 258 participações, em 2013, a 44 participações, em 2010, o que representa uma diferença de 214. Na CAPADR,

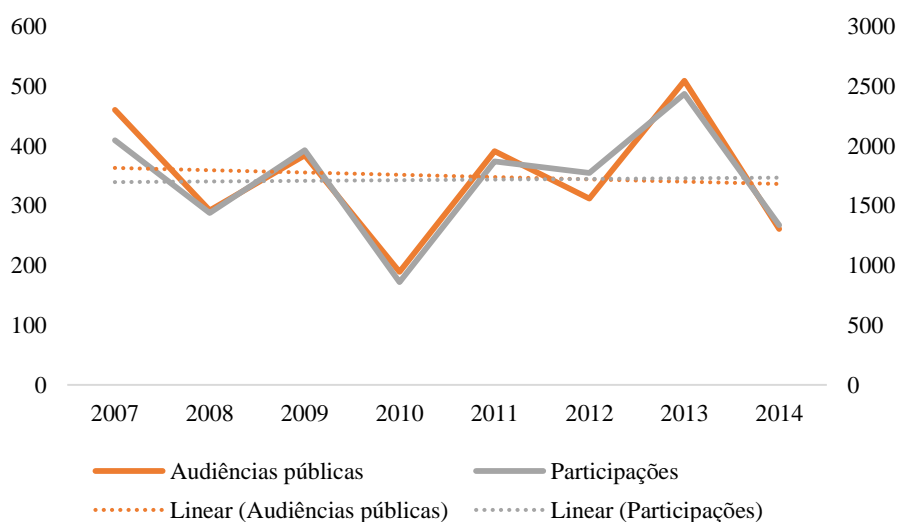
observa-se algo semelhante: 266 participações, em 2013, e 54 participações, em 2010, o que equivale a uma diferença de 212.

Apresentada a discussão relativa ao número de participações nas audiências públicas, procura-se, adiante, comparar esse indicador com aquele anteriormente analisado, qual seja, o número de eventos.

2.4.3 Eventos e participações

A análise comparada dos dois indicadores anteriormente apresentados (número de eventos e número de participações) mostra que o efeito do tempo sobre eles não é exatamente o mesmo. Apesar de o coeficiente de correlação de Pearson entre os indicadores ser alto (0,96), o Gráfico 6¹⁰⁵ indica a existência de algumas diferenças.

Gráfico 6 – Número de audiências públicas e número de participações, por sessão legislativa



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

¹⁰⁵ Em um exercício analítico, podem ser observadas, no Gráfico 6, duas retas de regressão linear. Em uma delas, a variável dependente (Y) é o número de audiências públicas e a variável independente (X), os anos. Assim, Y é uma função de X mais o erro. O incremento de um valor na variável independente (anos), reduz, em média, 3,83 audiências públicas. Pelo R^2 (0,0078), é possível verificar que o modelo possui baixa capacidade explicativa. Na outra reta, a variável dependente (Y) é o número de participações e a variável independente (X), os anos. O incremento de um valor na variável independente (anos), aumenta, em média, 5,32 participações. Também pelo R^2 (0,0007), é possível verificar que o modelo possui baixa capacidade explicativa.

Embora os dados já discutidos indiquem que, na 54ª legislatura, ocorreram mais audiências públicas e mais participações nesses eventos do que na legislatura anterior, é possível perceber, pelo Gráfico 6, no qual constam retas de regressão linear, que, para o indicador número de audiências públicas, a tendência de crescimento no tempo não parece consistente. Para o indicador número de participações, há, por outro lado, uma indicação de aumento com o passar das sessões legislativas. No entanto, para ambos indicadores, é fundamental proceder uma análise que considere um período maior, o que, certamente, possibilitará a visualização mais clara de tendências. Feita essa ressalva, parece mais consistente, a partir da assimetria entre as duas retas, a afirmação de que as audiências públicas têm se tornado mais inclusivas¹⁰⁶. Vale ressaltar que um tratamento metodológico mais adequado na comparação entre os indicadores apresentados se faz necessário, uma vez que são duas unidades de medida diferentes. De todo modo, os números apontam para outra importante indagação: por que as comissões estão ampliando o espectro da participação por meio das audiências públicas que promovem?

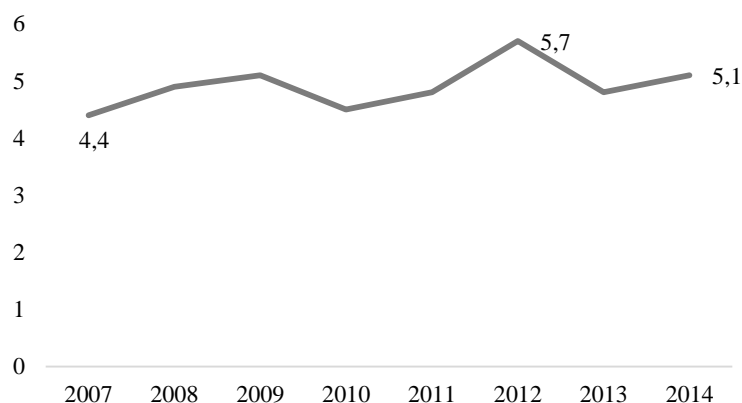
Outra possibilidade de se analisar as participações em audiências públicas é verificar o número de participações em cada evento, o que pode ser feito por meio do cálculo da razão. Considerando todo o período analisado e todas as comissões permanentes aqui estudadas, cada evento contou, em média, com 4,9 participações. No entanto, há grande variação: enquanto duas audiências públicas registraram 30 participações, muitas contaram com apenas uma.

O Gráfico 7¹⁰⁷ apresenta esse indicador por sessão legislativa, não registrando a mesma sazonalidade verificada nos Gráficos 2 e 4, nos quais a baixa produtividade legislativa em anos eleitorais pode ser visualizada pela expressiva redução tanto do número de audiências públicas quanto do número de participações nesses eventos. Aqui, o menor valor da série temporal é registrado em 2007 (4,4), primeira sessão legislativa da 53ª legislatura. O maior valor, por outro lado, é encontrado em 2012 (5,7), sessão legislativa que coincide com eleições municipais. Pode-se aventar a possibilidade de que, considerando a realização de um número reduzido de eventos em anos eleitorais, deputados tenham optado por torná-los mais participativos, ou seja, o menor número de audiências públicas pode ter levado à inclusão de mais atores nessas reuniões. Essa hipótese, entretanto, requer verificação.

¹⁰⁶ O adjetivo aqui é utilizado com vistas a indicar uma ampliação da participação. É preciso problematizar, entretanto, a existência de uma diversificação dos participantes das audiências públicas e de uma inclusão de atores com diferentes perspectivas.

¹⁰⁷ Se estimada uma reta de regressão linear no Gráfico 7, sendo a variável dependente (Y) a razão e a variável independente (X), os anos, poderia se observar que o incremento de um valor na variável independente (anos), aumenta, em média, 0,07 a razão. O R^2 é 0,2189.

Gráfico 7 – Razão entre o número de participações e o número de audiências públicas, por sessão legislativa



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

Também a partir desse indicador é possível observar um aumento no valor médio de participações em audiências públicas, na comparação entre a 53ª e a 54ª legislaturas. Enquanto na primeira foram, em média, 4,76 participações por evento, valor inferior à média para todo o período, na segunda, foram 5,03. Dessa forma, todos os três indicadores mobilizados na presente discussão (número de audiências públicas, número de participações e razão entre participações e eventos) apontam para uma possibilidade ampliada de atuação de interesses organizados na 54ª legislatura, comparando-se com a legislatura precedente. Há que se registrar, entretanto, a necessidade de se empreender análises a partir de uma série temporal maior, o que poderá permitir a identificação de tendências mais claras.

Feita essa ressalva, há que se registrar que, neste trabalho, assume-se a perspectiva de que o objetivo adjacente às audiências públicas é informacional e de que o crescimento do número de eventos e do número de participações, na comparação entre as duas últimas legislaturas concluídas, pode ser considerado como mais um indicador da mudança institucional a que se refere Almeida (2016). O autor apresenta evidências empíricas para um protagonismo legislativo do Congresso cada vez maior, no lugar da dominância do Executivo, com destaque para o papel das comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

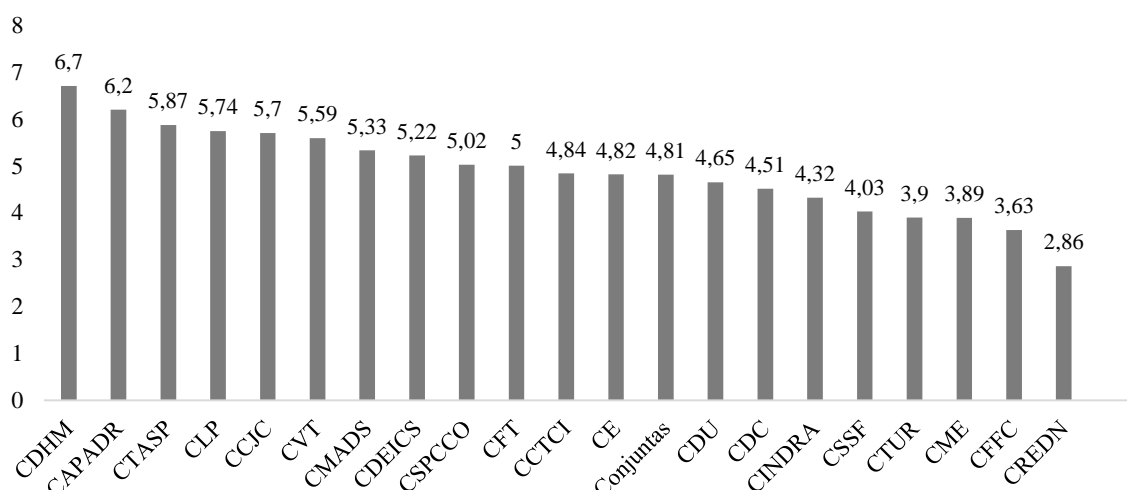
Dessa forma, os dados aqui discutidos ajudam a confirmar a tese do aumento da importância das comissões permanentes no processo legislativo, especialmente no que diz respeito a sua relação com representantes de interesses organizados¹⁰⁸. Como as audiências

¹⁰⁸ Por meio do cadastro da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, Santos (2014) já registrou uma ampliação significativa da atuação dos interesses organizados na arena legislativa.

públicas são, por definição, o momento no qual esses interesses se manifestam formalmente no processo legislativo, os resultados apresentados podem ser interpretados como indicativos de um crescente interesse dos grupos de pressão sobre as comissões, assim como de um aumento do interesse das próprias comissões e de seus membros em ouvir esses grupos como fonte de informação. Qual a explicação para o aumento no número de audiências públicas e de participações é, entretanto, uma questão que permanece aberta e requer investigações mais acuradas¹⁰⁹.

O Gráfico 8 apresenta a razão entre o número de participações e o número de audiências públicas para cada comissão permanente, entre 2007 e 2015.

Gráfico 8 – Razão entre o número de participações e o número de audiências públicas, por comissão permanente



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

A análise desse indicador demonstra que são as audiências da CDHM aquelas que contaram, em média, com o maior número de participações (6,7). Esse é um achado esperado diante das áreas de atividade e dos campos temáticos dessa comissão permanente, que se debruça sobre assuntos ligados aos direitos humanos e às minorias étnicas e sociais. Algo semelhante aplica-se a CLP, que aparece como a quarta comissão com a maior média (5,74), considerando que ela se direciona à participação da sociedade civil organizada no processo legislativo. Apesar de ter realizado um pequeno número de audiências públicas (77), esses

¹⁰⁹ Nas entrevistas realizadas, algumas especulações foram realizadas sobre isso. Entre elas, pode-se citar uma demanda crescente da sociedade por participação.

eventos, no âmbito da CLP, foram mais participativos que em muitas outras comissões. A segunda e a terceira arenas com as maiores médias foram, respectivamente, CAPADR (6,2) e CTASP (5,87). Também deve-se chamar a atenção para o caso da CCJC, comissão com os menores números de audiências públicas realizadas e de participações nesses eventos. No que se refere à média de participações em audiências públicas, a CCJC é a quinta comissão com o maior valor (5,7). Na outra extremidade, com os menores números de participações médias em audiências públicas, aparecem a CREDN (2,86), a CFFC (3,63) e a CME (3,89). Assim, em princípio, os eventos de algumas comissões parecem mais inclusivos à participação de múltiplos interesses organizados, enquanto os de outras comissões parecem mais restritivos.

Para além dos números de eventos e participações, é fundamental lançar luz sobre os atores que se fazem presentes nas audiências públicas das comissões permanentes, identificando-se os interesses organizados que acessam essas arenas e discutindo-se o acesso às comissões permanentes. Nesse sentido, os dados indicam que algumas comissões realizam mais audiências públicas e contam com mais participações que outras e que há distintos padrões de variação nesses números ao longo das sessões legislativas. Por conseguinte, atores acessam mais determinadas comissões. Ademais, a participação em audiências públicas depende de um convite por parte da comissão, o que significa que estar presente nesse espaço já pode ser considerado um resultado das atividades de *lobbying*. Vale observar, ainda, que a ocorrência de audiências públicas pode aumentar a oportunidade de acesso às comissões permanentes, entretanto, isso não está igualmente distribuído entre todos os interesses organizados, o que justifica verificar quais atores fizeram-se presentes e atuantes nessas arenas. O capítulo seguinte enfrenta essa discussão.

3 INTERESSES ORGANIZADOS NAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados são apontadas pela literatura e pelos próprios representantes de interesses organizados como arenas estrategicamente relevantes para as atividades de *lobbying*, direcionando-se a elas inúmeros esforços na tentativa de influenciar o processo decisório. Nessas arenas, como procurou-se demonstrar no capítulo anterior, as audiências públicas se configuram como um espaço central para a defesa de demandas de grupos de pressão, por meio do qual há a oportunidade de se apresentar informações aos tomadores de decisão, estabelecer contatos com representantes de outros grupos e demarcar posições no debate público. Embora as audiências públicas sejam um mecanismo capaz de ampliar o acesso às comissões permanentes, a participação nesses eventos não está igualmente distribuída entre todos os interesses organizados. Torna-se fundamental, portanto, identificar quais atores fizeram-se presentes e atuantes nas comissões permanentes, problematizando, ainda, como se dá o acesso a essas arenas.

Ademais, as audiências públicas colocam-se como um importante objeto para o estudo da representação de interesses porque, diferentemente de muitas atividades de pressão, geram um registro dos participantes e das organizações/instituições por eles representadas. As limitações associadas a esse registro, constante em relatórios anuais de atividades, foram discutidas anteriormente. Entretanto, diante da escassez de dados sobre os interesses organizados que atuam junto às arenas decisórias, torna-se fundamental explorar esse conjunto de informações disponíveis. Nessa direção, procura-se identificar os atores que representam interesses no sistema comissional da Câmara dos Deputados, o que se soma a outros esforços de mapeamento de grupos de interesse relevantes no sistema político brasileiro¹¹⁰. A perspectiva com a qual se trabalha assume que o acesso às audiências públicas está associado a oportunidades de participação no processo decisório e, por conseguinte, a oportunidades de trocar recursos e informações, e de constituir acordos coletivos e coalizões.

O capítulo está dividido em duas seções. Procura-se, inicialmente, identificar os interesses organizados presentes nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53^a e 54^a legislaturas. Assim, são elencados os atores mais presentes, além de apresentada uma classificação para as organizações/instituições que tiveram presenças registradas, direcionando-se a análise para a relevância da atuação de órgãos de Estado e para

¹¹⁰ Aragão (1994), Santos (2014) e Cesário (2016) exemplificam esses esforços.

a corroboração da existência, no Brasil, de um sistema híbrido de representação de interesses. A seção seguinte discute o acesso ao sistema comissional da Câmara dos Deputados, chamando a atenção para alguns vieses na participação e lançando hipóteses explicativas para esses vieses, o que visa dar ao problema um tratamento adequado, especialmente para uma agenda futura de pesquisa.

3.1 Interesses organizados no sistema comissional: uma análise das organizações e instituições representadas em audiências públicas

Os resultados até aqui apresentados conseguem oferecer uma visão ampliada acerca da utilização do mecanismo da audiência pública por parte das comissões permanentes, sendo possível identificar a existência de arenas mais abertas à participação de outros atores, sejam esses representantes de organizações da sociedade civil, especialistas ou autoridades. No entanto, permanece em aberto a indagação relativa a quem são os atores e a quais são as organizações e as instituições mais atuantes pela via das audiências públicas. Como já destacado, é fundamental lançar luz sobre esses atores, considerando que estão eles presentes nas arenas decisórias, mobilizando informações e outros recursos com vistas a influenciar as decisões concernentes às políticas públicas.

Entre 2007 e 2015, foram registradas 13.725 participações nas audiências públicas das comissões permanentes, número que correspondeu à presença de 3.675 organizações/instituições diferentes na arena legislativa. Considerando-se as legislaturas separadamente, 2.050 organizações/instituições distintas fizeram-se presentes nas audiências públicas da 53ª legislatura; na 54ª, por sua vez, o número foi 2.400. Diante desses dados, é de se esperar, portanto, que um conjunto de atores registrou números elevados de participações, tornando-se essencial identificá-lo. Esse é o foco da presente seção, que se debruça, inicialmente, sobre a discussão relativa à representação de órgãos do Estado.

3.1.1 A representação de órgãos do Estado e a disputa por acesso ao processo decisório

Com vistas a se compreender melhor o ambiente das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, a Tabela 11 apresenta as 100 organizações/instituições com o maior número de participações em audiências públicas, no período estudado.

Tabela 11 – Organizações/instituições mais presentes em audiências públicas

Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
1 Ministério da Saúde	215	53 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	40
2 Ministério da Justiça	209	54 Confederação Nacional de Municípios	39
3 Ministério da Fazenda	182	55 Fundação Nacional do Índio	38
4 Ministério do Meio Ambiente	179	56 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	38
5 Câmara dos Deputados	178	57 Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	37
6 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	175	58 Ministério da Cultura	36
7 Ministério Público Federal	174	59 Polícia Rodoviária Federal	36
8 Ministério da Educação	162	60 Comando da Marinha	35
9 Ministério do Trabalho e Emprego	129	61 Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	35
10 Tribunal de Contas da União	113	62 Comando do Exército	34
11 Confederação Nacional da Agricultura	111	63 Organização das Cooperativas Brasileiras	34
12 Ministério das Relações Exteriores	109	64 Departamento Nacional de Trânsito	33
13 Ministério de Minas e Energia	106	65 Agência Nacional de Águas	32
14 Ordem dos Advogados do Brasil	104	66 Banco do Brasil	32
15 Agência Nacional de Vigilância Sanitária	103	67 Comando da Aeronáutica	32
16 Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	102	68 Senado Federal	32
17 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	88	69 Força Sindical	31
18 Secretaria de Direitos Humanos	88	70 Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	31
19 Polícia Federal	86	71 União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	31
20 Confederação Nacional da Indústria	84	72 Associação Médica Brasileira	30
21 Universidade de Brasília	83	73 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	30
22 Agência Nacional de Telecomunicações	82	74 Plataforma Dhesca Brasil	30
23 Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	79	75 Ministério do Esporte	29
24 Advocacia-Geral da União	68	76 União Geral dos Trabalhadores	29
25 Agência Nacional de Energia Elétrica	68	77 Secretaria de Políticas para as Mulheres	27
26 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	68	78 Associação Brasileira de Defesa do Consumidor	26
27 Ministério das Cidades	67	79 Federação Brasileira de Bancos	26
28 Banco Central do Brasil	64	80 Nova Central Sindical de Trabalhadores	26
29 Universidade de São Paulo	64	81 Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	25
30 Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo	63	82 Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	25
31 Ministério da Defesa	61	83 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios	25

32	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	60	84	Agência Nacional de Saúde Suplementar	24
33	Central Única dos Trabalhadores	59	85	Casa Civil da Presidência da República	24
34	Ministério do Desenvolvimento Agrário	58	86	Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial	24
35	Ministério da Ciência e Tecnologia	55	87	Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social	23
36	Ministério das Comunicações	55	88	Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho	23
37	Ministério da Previdência Social	54	89	Secretaria Geral da Presidência da República	23
38	Ministério Público do Trabalho	54	90	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	22
39	Ministério do Turismo	51	91	Conselho Federal de Psicologia	22
40	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	49	92	Departamento Nacional de Produção Mineral	22
41	Ministério da Integração Nacional	49	93	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho	22
42	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	48	94	União Nacional dos Estudantes	22
43	Ministério dos Transportes	48	95	Universidade Federal do Rio de Janeiro	22
44	Agência Nacional de Aviação Civil	47	96	Associação de Magistrados Brasileiros	21
45	Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura	47	97	Coletivo Brasil de Comunicação Social	21
46	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	45	98	Companhia Nacional de Abastecimento	21
47	Agência Nacional de Transportes Terrestres	45	99	Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação	21
48	Conselho Federal de Medicina	45	100	Conselho Nacional de Saúde	21 ¹¹¹
49	Caixa Econômica Federal	44	Total (mais participativas)		5.862
50	Petróleo Brasileiro	42	Outras organizações/instituições		7.372
51	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão	41	Sem registro		491
52	Controladoria Geral da União	40	Total		13.725

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).
Elaboração própria.

Chama a atenção, inicialmente, o expressivo número de participações representado por essas 100 organizações/instituições: 5.862, o que corresponde a 42,7% do total de participações contabilizadas nas duas últimas legislaturas concluídas. Isso significa, em outras palavras, que, enquanto 100 atores responderam por 42,7% das participações, 3.575 outros atores foram responsáveis por 53,7% das participações. Há, ainda, 3,6% de participações (491) sem o registro da organização/instituição representada, o que se refere, em grande medida, à ausência de tal indicação, como no caso de especialistas (exemplos: participante *x*, advogado; participante *y*,

¹¹¹ Duas outras organizações também registraram 21 participações: Conselho Nacional de Secretários de Educação e Fundação Oswaldo Cruz.

especialista em determinada matéria), de referência ao participante como ex-ocupante de algum cargo na organização/instituição e de indicação de representações genéricas, sem o apontamento de uma organização/instituição específica (exemplos: participante *x*, representante dos atingidos por um determinado acidente; participante *y*, representante das empresas de determinado setor).

Os números indicam uma concentração das participações em um pequeno número de atores: 2,7% das organizações/instituições que se fizeram presentes nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados registraram quase metade de todas as participações ocorridas nas 53^a e 54^a legislaturas¹¹². A Tabela 11 elenca quais são essas organizações/instituições, ficando claro, de pronto, que houve um predomínio de participação do setor público. Entre as dez organizações/instituições mais participativas, não há uma sequer advinda da sociedade: a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) aparece como o 11^o ator mais atuante, com 111 participações. Nesse sentido, os ministérios apresentaram expressivos números de participações, podendo-se destacar os quatro com atuação mais intensa: Ministério da Saúde (215 participações), Ministério da Justiça (209), Ministério da Fazenda (182) e Ministério do Meio Ambiente (179). A Tabela 12, na qual constam as participações a partir de um conjunto de categorias em que as organizações/instituições foram classificadas¹¹³, reforça essa atuação destacada de Ministérios, Secretarias com *status* ministerial ou órgãos da estrutura da Presidência da República com *status* ministerial.

Tabela 12 – Organizações/instituições participantes em audiências públicas

		Quantidade de participações	Percentual de participações
	Ministérios ¹¹⁴	2.598	18,9
Estado	Executivo e Legislativo subnacionais ¹¹⁵	913	6,6
	Departamentos, fundações, institutos e superintendências	758	5,6

¹¹² A análise separada de cada uma das legislaturas não aponta diferenças consideráveis. Nesse sentido, na 53^a legislatura, as organizações/instituições mais participativas foram: Ministério da Saúde (105 participações), Ministério da Justiça (103), Ministério da Fazenda (99), Câmara dos Deputados (95) e Ministério do Meio Ambiente (94). Na 54^a legislatura, por sua vez, foram: Ministério da Saúde (110), Ministério da Justiça (106), Ministério Público Federal (101), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (97) e Ministério da Educação (85).

¹¹³ A classificação aqui empregada é uma adaptação daquela utilizada por Santos (2014) para analisar as organizações/instituições presentes no cadastro da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados. Deve-se ressaltar que existem, na literatura, outras possibilidades de classificação dos interesses organizados, as quais enfrentam essa difícil tarefa e são marcadas por limitações. Certamente, tais limitações também se encontram presentes na proposta desenvolvida neste trabalho.

¹¹⁴ Ministérios, Secretarias com *status* ministerial e órgãos da estrutura da Presidência da República com *status* ministerial.

¹¹⁵ Governos estaduais e municipais, órgãos a eles vinculados, Assembleias legislativas e Câmara municipais.

	Órgãos de controle ¹¹⁶	480	3,5
	Agências reguladoras	475	3,5
	Instituições de ensino ¹¹⁷	338	2,5
	Legislativo ¹¹⁸	269	1,9
	Empresas públicas	191	1,4
	Instituições financeiras	156	1,1
	Conselhos	149	1,1
	Tribunais	67	0,5
	Outros	363	2,6
Total de participações do Estado		6.757	49,2
	Associações livres ¹¹⁹	1.633	11,9
	Representação sindical ¹²⁰	1.599	11,6
	Organizações não-governamentais, fundações e institutos	573	4,2
Sociedade	Representação profissional ¹²¹	326	2,4
	Movimentos sociais, redes e articulações de entidades	250	1,8
	Centrais sindicais	188	1,4
	Conselhos	151	1,1
	Outros	654	4,8
Total de participações da Sociedade		5.374	39,2
	Empresas privadas	512	3,7
	Empresas de economia mista ¹²²	139	1,0
	Organizações internacionais ¹²³	132	1,0
Outros	Instituições de ensino ¹²⁴	96	0,7
	Instituições financeiras ¹²⁵	72	0,5
	Cooperativas	38	0,3
	Outros ¹²⁶	114	0,8
Total de participações de Outros		1.103	8,0
Sem registro		491	3,6
Total geral		13.725	100

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

¹¹⁶ Órgãos do Ministério Público, Tribunais de Contas e órgãos de controle interno.

¹¹⁷ Universidades federais e estaduais e Institutos federais de educação.

¹¹⁸ Representações da própria Câmara dos Deputados, do Senado e de frentes parlamentares.

¹¹⁹ Organizações privadas de representação de setores específicos.

¹²⁰ Sindicatos, federações e confederações.

¹²¹ Conselhos federais e regionais de representação de categorias profissionais.

¹²² Mesmo considerando a participação do poder público em sua composição, opta-se por tratar as empresas de economia mista separadamente da categoria Estado.

¹²³ Organismos internacionais e órgãos de representação de outros países.

¹²⁴ Instituições privadas de ensino e instituições de ensino estrangeiras.

¹²⁵ A categoria inclui instituições financeiras privadas e aquelas constituídas como sociedades de economia mista.

¹²⁶ Categoria residual, a qual também se faz presente para organizações/instituições classificadas como Estado e Sociedade. Deve-se destacar que um número expressivo de participações foi incluído nesta categoria, sobretudo no âmbito da Sociedade. Tal fato é justificado pela dificuldade de se encontrar informações acerca de muitas organizações/instituições, o que impossibilitou uma classificação mais cuidadosa.

A soma de participações da categoria Ministérios é de 2.598, o que corresponde a 18,9% do total. Esse número indica uma forte presença de representantes desses órgãos, os quais estão diretamente ligados ao Poder Executivo e subordinados à Presidência da República, sugerindo, assim, um processo legislativo fortemente escrutinado pelo Executivo. Tal resultado vai ao encontro de achados para comissões específicas, a citar a CCTCI e a CDU, nas quais Resende (2017) e Vieira (2009), respectivamente, visualizam ampla participação de órgãos do setor público. Entre os representantes dos ministérios presentes nas audiências públicas, encontraram-se, em alguns eventos, os próprios Ministros de Estado, o que corrobora a afirmação de Andrade e Coutinho (2016), segundo a qual as comissões optam por fazer um convite, e não uma convocação, aos ministros, possibilitando, assim, a realização de uma audiência pública com a presença dessas autoridades.

No âmbito do Estado, é possível verificar também a ocorrência de 913 participações advindas de representantes dos Poderes Executivo e Legislativo subnacionais, o que corresponde a 6,6%. Dessa forma, apesar do predomínio de organizações e instituições de caráter nacional na lista dos atores mais presentes, as participações de representantes do setor público dos entes estaduais e municipais não pode ser ignorada. Possivelmente, tais participações estão predominantemente associadas ao debate de temáticas de cunho local, o que, entretanto, deve ser melhor investigado, lançando luz sobre questões relativas ao federalismo brasileiro e a processos de descentralização.

Ademais, há expressivo número de participações de departamentos, fundações, institutos e superintendências (758 participações ou 5,6%), podendo-se destacar a intensa atuação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (102) e do Departamento de Polícia Federal (86). Órgãos de controle, por sua vez, responderam por 3,5% das participações, sendo o Ministério Público Federal (MPF) (174), o Tribunal de Contas da União (TCU) (113) e a Controladoria Geral da União (CGU) (40) exemplos de instituições com elevado número de participações. O MPF e o TCU encontram-se entre os dez atores mais atuantes nas duas últimas legislaturas concluídas. Sobre esse aspecto, é fundamental destacar o protagonismo cada vez maior assumido por órgãos de controle no processo legislativo (SANTOS, 2014), o que corrobora o protagonismo desses atores no sistema político brasileiro como um todo. Nessa direção, Arantes (2015, p. 28) afirma que

[e]l Ministerio Público y la Policía Federal presentan intereses propios, de afirmación institucional, y se lanzan a la conquista de funciones y prerrogativas en el espacio legal y político de la democracia; profesan valores y se involucran en la construcción

de una misión institucional capaz de unir a sus integrantes y de justificar su relevancia vis-à-vis con las demás organizaciones¹²⁷.

Ainda no que se refere às participações do setor público, destaque para as agências reguladoras, as quais representaram 3,5% do número total de participações. Entre elas, as mais presentes foram a Anvisa (103 participações), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) (82) e a Aneel (68). Muitas instituições de ensino também se fizeram atuantes nas audiências públicas das comissões permanentes (338 participações ou 2,5%), encontrando-se, entre as 100 organizações/instituições mais participativas a Universidade de Brasília (UnB) (83) e a Universidade de São Paulo (USP) (64).

Na Tabela 11, é possível visualizar, ainda, que a Câmara dos Deputados é a quinta instituição mais participativa. Nesse caso, as 178 participações registradas referem-se, em grande monta, à presença de deputados de outras comissões da Casa e de membros do corpo técnico, como a Consultoria Legislativa. Essas participações incluem também deputados da própria comissão quando esses eram explicitamente indicados como expositores da audiência pública, o que ocorreu constantemente com o relator da matéria sobre a qual o debate se debruçou. Além disso, deve-se ressaltar que foram 32 participações do Senado Federal, referidas quase integralmente à presença de senadores. Desse modo, o próprio Poder Legislativo é um ator relevante nas audiências públicas, respondendo por 1,9% das participações contabilizadas nas 53ª e 54ª legislaturas. Por fim, entre organizações e instituições do âmbito estatal, deve-se registrar as participações de empresas públicas (191 participações ou 1,4%), instituições financeiras (156 ou 1,1%), conselhos (149 ou 1,1%) e tribunais (67 ou 0,5%). Outras 363 participações foram inseridas na categoria residual (2,6%).

A análise dos dados elencados permite reflexões acerca de alguns aspectos abordados quando da discussão do mecanismo de audiência pública, no capítulo anterior. Em primeiro lugar, Vieira (2009) afirma que a audiência pública permite ao parlamentar ter um melhor acesso ao Executivo Federal. Nesse sentido, o elevado número de participações de órgãos do Poder Executivo parece corroborar a afirmação do autor. Há, portanto, no espaço das comissões permanentes, representantes das múltiplas estruturas do Executivo, os quais possuem informações privilegiadas relativas às consequências de políticas públicas. Vale, aqui, lembrar o que ressalta Moe (2005), para quem a informação é a fonte do poder burocrático, indicando-se a existência de vantagens associadas à participação dos burocratas públicos com relação aos

¹²⁷ “[O] Ministério Público e a Polícia Federal têm seus próprios interesses de afirmação institucional, e embarcam na conquista de funções e prerrogativas no espaço jurídico e político da democracia; eles professam valores e estão envolvidos na construção de uma missão institucional capaz de unir seus membros e de justificar sua relevância em relação a outras organizações” (ARANTES, 2015, p. 28).

outros cidadãos. Assim, vale problematizar um aspecto apontado por Santos e Almeida (2005), o qual se refere ao potencial das audiências públicas enquanto mecanismo de coleta de informação alternativa à do governo sobre as consequências de políticas públicas. É certo que isso ocorre, como será discutido na subseção seguinte, entretanto, os números parecem indicar que, mesmo diante das alternativas regimentais à disposição¹²⁸, os parlamentares também se valem das audiências públicas para acessarem informações do governo. Diante desse resultado, a audiência pública pode, ainda, ser pensada como um importante mecanismo pelo qual o Legislativo exerce sua função fiscalizadora, que também está estritamente relacionada à necessidade de informações sobre inúmeros aspectos das ações do Poder Executivo.

Essa discussão fica mais clara quando a atenção se dirige às organizações/instituições presentes em cada comissão permanente. O Apêndice B¹²⁹ apresenta os 20 atores com os maiores números de participações em cada arena, podendo-se perceber uma nítida correspondência entre os campos temáticos das comissões e as jurisdições dos órgãos estatais presentes em cada uma delas. Nesse sentido, na CAPADR, os dois ministérios cujas temáticas mais se relacionam à jurisdição comissional se destacaram: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi o ator com o maior número de participações (135 participações) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o quarto (40). Na CCJC, comissão responsável pela análise da constitucionalidade e da juridicidade das matérias, mesmo diante do reduzido número de eventos e de participações, o Ministério da Justiça foi o terceiro ator mais atuante (7). Por sua vez, a CCTCI registrou como suas instituições mais participativas a agência reguladora e os ministérios com jurisdições mais a ela relacionadas, quais sejam, a Anatel (45), o Ministério da Ciência e Tecnologia¹³⁰ (33) e o Ministério das Comunicações¹³¹ (33). Na CDC, o Ministério da Justiça foi o ator mais atuante (48), sendo seguido por duas agências reguladoras, quais sejam, Anatel (20) e Anvisa (20). A atuação dessas agências, cujo objetivo é “garantir o equilíbrio entre as empresas reguladas, os consumidores e o governo, de forma imparcial” (SILVA, 2012, p. 972), na CDC é um resultado esperado, uma vez que a comissão tem como campo temático a defesa do consumidor.

¹²⁸ Os requerimentos de informação previstos no artigo 116 do RICD são um exemplo.

¹²⁹ Todas as análises empreendidas neste capítulo que assumem cada comissão permanente de maneira separada consideram as participações em audiências públicas realizadas em seu âmbito e nos eventos conjuntos dos quais a referida comissão participou.

¹³⁰ A partir de 2011, passa a ser denominado Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Opta-se, neste trabalho, pela referência a Ministério da Ciência e Tecnologia.

¹³¹ Esses ministérios foram, posteriormente, incorporados. A denominação atual é Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Quando a atenção se dirige à CDEICS, observa-se como instituições mais atuantes o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior¹³² (37) e o Ministério da Fazenda (32), sendo o Banco Central do Brasil (Bacen) (25) o quarto ator com maior número de participações. As audiências públicas da CDHM, por sua vez, registraram elevada atuação da Secretaria de Direitos Humanos (50) e do MPF (46). Na CDU, as duas instituições mais presentes foram as pastas ministeriais mais diretamente relacionadas ao desenvolvimento urbano: Ministério das Cidades (41) e Ministério do Meio Ambiente (13). Na CE, por sua vez, o número de participações contabilizado pelo Ministério da Educação (109) foi mais que o triplo do número registrado pela segunda organização mais participativa. Nessa comissão, também se destacou a presença do Ministério da Cultura (21), terceiro ator em número de participações, considerando que, até 2013, o escopo da arena comissional era ampliado, o que pode ser expresso em sua denominação anterior: Comissão de Educação e Cultura.

A CFFC contou, entre os participantes de suas audiências públicas, com a atuação expressiva de órgãos de controle e ligados às questões financeiras, o que se justifica diante de seu campo temático. Nessa direção, as instituições mais participativas foram o TCU (38), o Bacen (20), a CGU (19) e o Ministério da Fazenda (19). Na CFT, o Ministério da Fazenda (57) e o Bacen (25) apresentaram o maior número de participações, sendo atores extremamente relevantes na comissão que se atém à análise da adequação financeira e orçamentária das proposições. Na CINDRA, os atores com o maior número de participações foram do setor público, quais sejam, o Ministério do Meio Ambiente (34), o Ministério da Integração Nacional (24), o Ibama (23) e a Fundação Nacional do Índio (Funai) (19). Na CLP, a própria Câmara dos Deputados (38) foi a instituição com mais participações¹³³. Na CMADS, por sua vez, o Ministério do Meio Ambiente (102), o Ibama (49) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (37) foram os atores mais atuantes.

Na CME, as instituições mais participativas foram o ministério e as agências reguladoras mais diretamente relacionados ao escopo temático da comissão: Ministério de Minas e Energia (43), Aneel (29) e Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) (24). A CREDN registrou como atores mais presentes em suas audiências públicas três ministérios, quais sejam, o Ministério das Relações Exteriores (62), o Ministério da Defesa (28) e o

¹³² A denominação atual é Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

¹³³ Pode estar relacionado a esse achado o fato de a CLP receber sugestões legislativas e pareceres técnicos de entidades da sociedade civil, os quais, possivelmente, constituem objeto de audiências públicas. Em decorrência disso, pode-se imaginar a presença de técnicos da Casa e de deputados de outras comissões temáticas nesses eventos que se debruçam sobre as referidas sugestões legislativas. Trata-se, entretanto, de algo a ser melhor investigado, o que não se encontra no escopo deste trabalho.

Ministério da Justiça (15). Na CSPCCO, os maiores números de participações foram registrados pelo Ministério da Justiça (51), pela Polícia Federal (34) e pela Polícia Rodoviária Federal (20).

Na CSSF, o Ministério da Saúde (136) e a Anvisa (48) foram os atores mais presentes nas audiências públicas. Considerando o escopo ampliado dessa comissão, que trata da seguridade social, também deve ser destacada a atuação do Ministério da Previdência Social¹³⁴ (26). Na CTASP, comissão que tem sob sua jurisdição questões relativas ao trabalho e ao serviço público, dois ministérios se destacaram: o Ministério do Trabalho e Emprego (81) foi o ator com maior número de participações e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (34), o terceiro. Na CTUR, o Ministério do Turismo (46) foi o ator mais presente, sendo seguido pelo Ministério do Esporte (22). Aqui, deve-se destacar que, até 2014, a comissão denominava-se Comissão de Turismo e Desporto. Por fim, na CVT, também foram observadas participações intensas de órgãos do setor público ligados ao campo temático e às áreas de atividade da comissão: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) (27) e Ministério dos Transportes (26).

Esses dados indicam que, para além da expressiva correspondência entre o portfólio ministerial e o sistema de comissões (INÁCIO; REZENDE, 2015), há, no âmbito das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, como é de se esperar, uma correspondência entre a jurisdição comissional e o escopo de atuação dos órgãos do setor público, com destaque para a estrutura ministerial. De acordo com Inácio e Rezende (2015), a expansão do sistema de comissões¹³⁵, que se tornou mais especializado, ampliou a possibilidade de monitoramento parlamentar dos ministérios. O convite a representantes dos ministérios para a participação em audiências públicas pode ser visualizado como uma forma de exercício desse monitoramento, possibilitando ao deputado membro de comissão acessar com maior facilidade informações do Executivo. A elevada presença de órgãos do setor público nas audiências públicas cria também uma oportunidade para os representantes de interesses organizados da sociedade ali presentes, os quais conseguem estabelecer uma interlocução com representantes desses órgãos cujo o acesso direto não é simples.

Dessa forma, se, por um lado, há a indicação de que as audiências públicas permitem aos parlamentares melhorar o acesso ao Poder Executivo (VIEIRA, 2009), deve-se ficar claro que, por outro, existe um convite a representantes de órgãos do setor público, não sendo, portanto, obrigatória a participação nesses eventos. Apesar disso, o que os dados mostram é um

¹³⁴ Em outubro de 2015, o Ministério da Previdência Social foi incorporado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

¹³⁵ A análise empreendida pelas autoras refere-se ao período de 1995 a 2010, quando o número de comissões chegou a 20. Hoje, o sistema encontra-se mais especializado, sendo 25 comissões permanentes.

elevado número de participações do setor público, principalmente do Poder Executivo Federal, o que também se observa com a análise das participações de todo o período por comissão permanente. Esses números são, aqui, interpretados como um indicativo da importância do Poder Legislativo, uma vez que “os ministérios e demais órgãos de Estado [...] não mobilizariam recursos humanos e não canalizariam energia para o parlamento se aquela arena não tivesse alguma relevância no processo decisório” (SANTOS, 2014, p. 28).

O ponto ao qual Santos (2014) chama a atenção refere-se à necessidade de o governo atuar no Legislativo, para além de simplesmente contar com os líderes de sua base, com vistas a evitar, entre outras coisas, que suas proposições sejam substancialmente modificadas. Nesse sentido,

[o] mecanismo aqui sugerido pode ser descrito de duas formas. Uma proposição do governo afeta determinado grupo que, alertado sobre as consequências da proposta sobre seus interesses, atua junto aos parlamentares para evitar ou minimizar os impactos negativos – emendando ou obstaculizando sua tramitação – ou potencializar os positivos – emendando ou agindo para acelerar o processo legislativo (Amorim Neto, 2002). Num segundo cenário possível, os grupos de pressão podem não contar com o apoio do Poder Executivo para incluir na agenda política propostas de seu interesse. Nesse caso, uma alternativa é recorrer ao Legislativo para tentar introduzir na agenda suas demandas. A estratégia mais plausível aqui seria induzir um parlamentar ou comissão a iniciar proposições legislativas que contemplem essas demandas. O fato é que, em qualquer das duas formas sugeridas, o processo legislativo precisa ser monitorado de perto pelos assessores dos ministérios (SANTOS, 2014, p. 28-29).

Diante desse cenário, fica evidente que os órgãos do setor público são atores relevantes em uma disputa permanente por influência no processo legislativo. Como a Tabela 12 destaca, 6.757 participações registradas nas audiências públicas referem-se a esses órgãos, o que representa 49,2% do total. Há, portanto, na esfera estatal, atores e organizações que empreendem ações de *lobbying* ao longo do processo de produção de políticas públicas (MANCUSO; GOZETTO, 2012), no qual o Poder Legislativo é arena imprescindível¹³⁶. Nesse sentido, os resultados aqui encontrados convergem exatamente com os apresentados por Santos (2014, p. 27), quando da análise do cadastro da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados: “a presença de assessores parlamentares dos ministérios e dos órgãos de controle são os

¹³⁶ O foco deste trabalho é a atuação de organizações/instituições no sistema comissional da Câmara dos Deputados. Faltam, entretanto, informações para se comparar a atuação de representantes de órgãos estatais em outras arenas políticas, as quais envolvem, por exemplo, a comunicação interministerial e com a estrutura da Presidência da República. Um dado sobre esse aspecto pode ser encontrado em Santos et al. (2017). Os autores, analisando os resultados de um *survey*, dividem os respondentes em três grupos: representantes de empresários, de trabalhadores e do setor público. No caso do último grupo, 100% dos respondentes afirmaram que a Câmara dos Deputados e o Senado são arenas relevantes de atuação. Os percentuais reportados para o Poder Executivo, o Judiciário e as Agências Reguladoras foram, respectivamente, 96,2%, 76% e 57,7%.

números preponderantes e sugerem um ambiente político no qual os interesses organizados da sociedade atuam sob forte escrutínio e acompanhamento de diferentes setores do governo”.

É fundamental, ainda, identificar a atuação de interesses organizados da sociedade presentes nas audiências públicas das comissões permanentes, sendo esse o objeto da discussão adiante desenvolvida.

3.1.2 Sistema híbrido de representação de interesses

Os dados já apresentados na Tabela 11 mostram que, entre as 100 organizações/instituições mais presentes nas audiências públicas das comissões permanentes, há também representantes de interesses organizados da sociedade. Podem-se destacar, nesse sentido, a atuação intensa da CNA (111 participações), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (104) e da CNI (84), que são, respectivamente, a 11^a, a 14^a e 20^a organizações mais presentes. De modo a elencar apenas os interesses organizados advindos da sociedade, apresenta-se a Tabela 13, na qual constam as cinquenta organizações com o maior número de participações.

Conhecer quais são essas organizações é fundamental, uma vez que o RICD, em seu artigo 255, prevê que as comissões poderão realizar reuniões de audiência pública com entidades da sociedade civil com o objetivo de instruir as matérias legislativas em trâmite. Além da CNA, da OAB e da CNI, pode-se destacar as participações da Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) (63 participações), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) (59), da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (Contag) (47), do Conselho Federal de Medicina (CFM) (45), da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) (41), da Confederação Nacional de Municípios (CNM) (39) e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) (34). Observa-se, dessa forma, uma intensa participação de organizações de representação sindical, assim como de organizações de representação profissional e de associações.

Pode-se verificar, ainda, que apesar de um predomínio de órgãos do Estado entre os atores mais atuantes nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, existem muitos interesses organizados da sociedade presentes na arena legislativa. Conforme classificação anteriormente apresentada, 5.374 participações referem-se a interesses organizados da sociedade, o que corresponde a 39,2% do total.

Tabela 13 – Organizações da sociedade mais atuantes em audiências públicas

Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
1 Confederação Nacional da Agricultura	111	26 União Nacional dos Estudantes	22
2 Ordem dos Advogados do Brasil	104	27 Associação de Magistrados Brasileiros	21
3 Confederação Nacional da Indústria	84	28 Coletivo Brasil de Comunicação Social	21
4 Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo	63	29 Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação	21
5 Central Única dos Trabalhadores	59	30 Conselho Nacional de Secretários de Educação	21
6 Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura	47	31 Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil	20
7 Conselho Federal de Medicina	45	32 Associação Brasileira de Supermercados	19
8 Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão	41	33 Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde	19
9 Confederação Nacional de Municípios	39	34 Instituto de Estudos Socioeconômicos	19
10 Organização das Cooperativas Brasileiras	34	35 Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal	19
11 Força Sindical	31	36 Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços	18
12 Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	31	37 Associação Brasileira de Radiodifusores	18
13 União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	31	38 Confederação Nacional de Trabalhadores no Serviço Público Federal	18
14 Associação Médica Brasileira	30	39 Comitê Olímpico Brasileiro	17
15 Plataforma Dhesca Brasil	30	40 Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação	17
16 União Geral dos Trabalhadores	29	41 SOS Mata Atlântica	17
17 Associação Brasileira de Defesa do Consumidor	26	42 Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior	16
18 Federação Brasileira de Bancos	26	43 Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia	16
19 Nova Central Sindical de Trabalhadores	26	44 Conselho Nacional de Secretários de Saúde	16
20 Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	25	45 Frente Nacional de Prefeitos	16
21 Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	25	46 Greenpeace	16
22 Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social	23	47 Federação Nacional dos Policiais Federais	15
23 Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho	23	48 Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	14
24 Conselho Federal de Psicologia	22	49 Federação das Indústrias do Estado de São Paulo	14
25 Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho	22	50 Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil	14

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).
Elaboração própria.

Ademais, como destacado na Tabela 13, muitas organizações da sociedade apresentaram elevados números de participações, indicando haver um conjunto de representantes de interesses fortemente engajados no sentido de influenciar o processo decisório na direção de suas demandas. Torna-se interessante, aqui, verificar também entre as organizações da sociedade aquelas mais presentes em cada comissão permanente, como apresentado no Apêndice B¹³⁷.

Como esperado, os dados indicam uma clara correspondência entre as áreas de atividade das comissões e os campos temáticos das organizações da sociedade presentes em cada uma delas. Nesse sentido, na CAPADR, comissão que trata de questões concernentes a agricultura, pecuária e desenvolvimento rural, destaca-se a presença de organizações de representação sindical: de um lado, a representante dos produtores rurais e, de outro, a representante dos trabalhadores na agricultura. A CNA (77 participações) foi a segunda organização em número de participações na comissão, ao passo que a Contag (40) foi a quinta. Pode-se citar também a expressiva presença da OCB (28), sexta organização com mais participações no escopo da CAPADR. Na CCJC, arena responsável pela análise da constitucionalidade e juridicidade das proposições, a OAB (17) foi a entidade mais participativa, destacando-se, ainda, a CNI (8) e a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) (6), as quais foram o segundo e o quarto atores mais presentes no âmbito da comissão. Por sua vez, a CCTCI, que tem sob sua jurisdição assuntos atinentes a ciência, tecnologia, comunicação e informática, registrou a Abert (31) como a quarta organização em número de participações. Destacaram-se também o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) (16), a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra) (13) e o Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes) (13), os quais foram, respectivamente, o quinto, o sétimo e o oitavo atores mais presentes.

Na CDC, cujo campo temático refere-se à defesa do consumidor, as maiores participações de organizações da sociedade advieram de entidades ligadas à jurisdição comissional: o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) (17) foi a quarta organização mais atuante; a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (Proteste) (15), a quinta. Na CDEICS, arena que se debruça sobre questões ligadas a desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços, o destaque ficou com as confederações nacionais que representam os setores comercial e industrial: a CNC (26) foi a quarta organização mais presente, sendo seguida pela CNI (24). A representação de trabalhadores também foi registrada,

¹³⁷ Há, nessa direção, alguns estudos acerca do Congresso estadunidense que ficaram conhecidos como *the policy approach*, os quais, segundo Baumgartner e Leech (1998), caracterizaram-se por ver a atuação dos grupos como parte de subgovernos, atuando como unidades de *input* com muita influência em sua área específica.

com a CUT aparecendo como a sexta organização em número de participações. Na CDHM, comissão que trata da temática de direitos humanos e minorias, a Plataforma de Direitos Humanos (Dhesca Brasil) (25), que é uma rede de organizações da sociedade civil, foi o terceiro ator mais atuante; o oitavo foi a OAB (18).

Na CDU, cuja área de atividade se refere ao desenvolvimento urbano, a CNM (7) foi a quinta organização mais participativa, aparecendo na nona posição o Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU) (4) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) (4). A CE, comissão que tem sob sua jurisdição questões educacionais, registrou elevadas participações de algumas organizações da sociedade, destacando-se, na segunda posição, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) (31) e, na quarta posição, a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE) (20) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) (20). Entre as 20 organizações/instituições mais presentes nas audiências públicas da CFFC, arena direcionada à fiscalização financeira e ao controle, não constaram entidades da sociedade civil, indicando que há, nessa comissão, apesar do baixo número de eventos e de participações, um acesso dificultado para interesses distintos daqueles representados por órgãos do Estado. Nesse sentido, com apenas quatro participações no período estudado, apareceram, na 34ª posição, a OAB e o Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTeleBrasil). O cenário registrado na CFFC pode estar relacionado à tecnicidade de seus campos temáticos e áreas de atividade, entre os quais estão, conforme RICD, a tomada de contas do Presidente da República¹³⁸, o acompanhamento e a fiscalização financeira, contábil e orçamentária da União e o exame de relatórios de atividades do TCU. Não se trata, portanto, de uma comissão temática *stricto sensu*, pois não tem sob sua jurisdição um setor econômico específico ou uma *policy arena* bem determinada. Dessa forma, a CFFC pode ser melhor entendida como um órgão colegiado de apoio ao exercício do controle externo, função constitucional da qual é titular o Poder Legislativo.

Na CFT, comissão responsável pela análise da adequação financeira ou orçamentária das matérias, assim como na CDEICS, destacaram-se as confederações nacionais que representam os setores industrial e comercial: a CNI (15) foi a terceira organização mais participativa, sendo seguida pela CNC (10). Na sequência, aparece a Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs) (9). Na CINDRA, cuja jurisdição perpassa

¹³⁸ A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 51, prevê a tomada de contas quando essas não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

assuntos ligados à integração nacional, ao desenvolvimento regional e à Amazônia, apenas uma organização da sociedade civil encontra-se entre as 20 mais presentes, qual seja, a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) (9). Por sua vez, a CLP, comissão que possui como foco a participação da sociedade civil no processo legislativo, registrou como terceira organização com mais participações a OAB (12), aparecendo, na sequência, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) (9) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) (9). Na CMADS, que tem sob sua jurisdição questões relacionadas a meio ambiente e desenvolvimento sustentável, a SOS Mata Atlântica (15) foi a oitava organização em número de participações nas audiências públicas, sendo seguida pelo Greenpeace (14) e pela CNA (13).

Na CME, arena voltada à apreciação de proposições nas áreas de minas e energia, a participação de duas associações é destacada, quais sejam, a Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica (Abradee) (6) e a Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace) (6), que apareceram na nona posição em termos de organizações mais atuantes. Por sua vez, a CREDN, comissão que trata de relações exteriores e defesa nacional, também parece ser uma arena mais fechada à participação de organizações da sociedade: entre os 20 atores mais atuantes, apenas a CNI (4), na vigésima posição, faz-se constante. Na CSPCCO, cujo campo temático refere-se a segurança pública e combate ao crime organizado, a OAB (15) foi a quarta organização com maior número de participações, enquanto a Associação Nacional de Delegados de Polícia Federal (ADPF) (8) foi a sexta.

Por sua vez, na CSSF, arena que tem sob sua jurisdição a seguridade social, a terceira organização mais atuante foi o CFM (26), sendo a Associação Médica Brasileira (19) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) (18), respectivamente, o quinto e o sexto atores mais participativos. Na CTASP, comissão que trata de assuntos concernentes a trabalho, administração e serviço público, ao que tudo indica, o conflito capital-trabalho se expressa intensamente, a considerar a forte presença de representantes tanto de empresários quanto de trabalhadores. A CUT (35) foi a segunda organização mais participativa na comissão, sendo a CNI (27) a quarta e a CNC (24) a quinta. Houve, ainda, expressiva participação de duas outras centrais sindicais: a Força Sindical (22) aparece como o sétimo ator em termos de número de participações, sendo seguida pela União Geral dos Trabalhadores (UGT) (19).

Com relação à participação de interesses organizados não advindos do setor público, a CTUR, arena que trata de assuntos ligados ao turismo, registrou como terceiro ator mais presente o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) (17). Aqui, deve-se destacar que, até 2014, essa comissão incluía questões esportivas entre seus campos temáticos. Ademais, na sexta posição, aparecem a Associação Brasileira de Agências de Viagem (Abav) (9), a Associação Brasileira de Indústria de Hotéis (Abih) (9), a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) (9) e o Conselho Federal de Educação Física (Confef) (9). Por fim, na CVT, comissão voltada à apreciação de proposições nos campos de viação e transporte, o Observatório Nacional de Segurança Viária (ONSV) (5) foi o 17º ator em número de participações.

A análise das participações de organizações/instituições nas audiências públicas das comissões permanentes, mais uma vez, deixa claro que nessas arenas se fazem presentes atores estreitamente relacionados aos campos temáticos e às áreas de atividade de cada jurisdição comissional. Ademais, seja olhando para as organizações mais participativas de forma geral ou para o interior de cada comissão, é possível se verificar a existência de um viés para organizações de nível nacional, as quais possuem uma atuação mais abrangente. Isso é esperado, considerando-se que o foco do presente estudo é uma das Casas do Poder Legislativo no nível federativo da União onde, em grande monta, são discutidas temáticas de interesse nacional. Certamente, muitos temas apresentam caráter mais circunscrito e regionalizado, levando à arena legislativa representantes de governos subnacionais e de entidades com atuação mais localizada. Entretanto, tais organizações, tomadas individualmente, não registraram números de atuação tão expressivos quanto àquelas de escopo nacional.

Os dados apresentados aqui levam a outra importante discussão, referente aos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade pensados sobre a ótica corporativista ou pluralista. Nesse sentido, a partir das organizações/instituições mais presentes nas audiências públicas das comissões permanentes, é possível verificar a existência de uma representação plural concomitante à atuação da representação sindical. Analisando os dados do cadastro da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, Santos (2014) chega à conclusão semelhante. Sobre esse aspecto, o autor afirma que

[a] literatura especializada, embora bastante reduzida, aponta que este fenômeno é resultado das transformações que impuseram mudanças significativas no sistema de representação de interesses no Brasil. A partir de uma dupla chave analítica, alguns autores propõem duas teses complementares. A primeira diz respeito às mudanças institucionais no processo decisório, antes marcado por negociações nos moldes corporativistas (ou neocorporativista, se preferir). Neste modelo, as decisões sobre as políticas macroeconômicas e de desenvolvimento tinham como espaço privilegiado o Executivo. O modelo de negociação, neste caso, era centralizado e envolvia geralmente negociações tripartites (governo, trabalhadores e empresários). A segunda

considera a variável econômica, é dizer, as transformações no modelo de desenvolvimento econômico, marcado pela abertura de mercado em contraposição ao modelo de industrialização por substituição de importação. A modernização da economia gera especialização e fragmentação no setor produtivo e, conseqüentemente, uma representação de interesses cada vez mais setoriais. Por outro lado, as mudanças no marco legal que regula o mercado e as condições econômicas e infraestruturais de vários setores, ocorridas a partir dos anos 1990, ajudam a entender por que o setor produtivo e os trabalhadores mudaram de estratégia na forma de fazer política. Basicamente, diante do novo quadro econômico, os empresários buscavam sobrevivência no ambiente mais competitivo e os trabalhadores a manutenção dos seus postos de trabalho e dos direitos adquiridos (SANTOS, 2014, p. 21-22).

Diante desse quadro, Diniz e Boschi (2004) sugerem que os antigos interesses organizados sob o modelo corporativo passaram a se combinar com novos grupos de interesse que assumem formatos mais pluralistas, o que implicou em novos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade. Assim, as análises caracterizadoras do sistema de representação de interesses brasileiro tendem a considerá-lo como um sistema híbrido, combinando elementos corporativistas – sobreviventes do antigo modelo – com a adição progressiva de práticas pluralistas de influência. Os números apresentados na Tabela 12 vão nessa direção, indicando forte atuação de organizações do sistema corporativo, mas também expressiva participação de organizações extracorporativistas. Nesse sentido, é importante especificar que as associações denominadas corporativistas são aquelas que integram o sistema oficial de representação de interesses. Tal modelo, implementado por Getúlio Vargas na década de 1930 e ainda persistente, é formado por sindicatos, federações e confederações, os quais representam tanto trabalhadores quanto empresários. Por outro lado, as associações denominadas extracorporativistas, embora também representem interesses de trabalhadores e empresários, não integram o sistema oficial de representação de interesses (SANTOS et al, 2017).

O ambiente que emerge a partir dos interesses organizados presentes nas audiências públicas corrobora a existência de um modelo híbrido de representação de interesses, com características tanto corporativistas quanto pluralistas. Assim, por um lado, há grande número de centrais sindicais, confederações, federações e sindicatos presentes na arena legislativa, podendo-se destacar aquelas com o maior número de participações, a citar CNA, CNI, CNC, CUT e Contag. Como apresentado anteriormente, organizações de representação sindical contabilizaram 1.599 participações no período analisado, o que corresponde a 11,6% do total de participações. Acresce-se a isso as 250 participações de centrais sindicais, equivalentes a 1,8% do total. Por outro lado, a representação de interesses por meio de associações de livre constituição também se faz presente no Poder Legislativo, como é o caso da Abert e da Associação Médica Brasileira. Entre as organizações da sociedade, são as associações livres aquelas que contabilizaram o maior número de participações: 1.633, o que corresponde a 11,9%

do total. Sobre o conceito de associações livres, adota-se aqui aquele proposto por Santos (2014). De acordo com o autor, elas

são as organizações privadas (que reúnem nacionalmente associações locais e regionais) que se constituem para representar setores específicos e que se organizam “por fora” da representação sindical, seja patronal (setor produtivo) seja de trabalhadores ou servidores públicos. Elas poderiam ser chamadas também de entidades “extracorporativas”, pois não estão submetidas à legislação que regula a representação sindical. Independentemente da nomenclatura, o mais importante a registrar é que essas associações representam interesses de segmentos que na maioria das vezes já têm representação sindical formal (via estrutura sindical regulada por lei). Portanto, o *animus* que leva a esta expressão associativa pode ser entendido como uma forma de organizar, paralelamente, interesses específicos na intenção de ver suas demandas consideradas. Elas são, portanto, a expressão do aumento do pluralismo (SANTOS, 2014, p. 20).

Grande parte, portanto, dos interesses organizados advindos da sociedade que se fazem atuantes nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados é representado por organizações sindicais e por associações livres. A soma das participações de associações livres, organizações de representação sindical e centrais sindicais resulta no expressivo número de 25,3% do total de participações. Considerando-se apenas as participações advindas da sociedade, essas organizações respondem por 64,8%. Deve-se chamar atenção, nesse aspecto, para a centralidade das organizações corporativistas, as quais registraram muitas participações nas audiências públicas. São, portanto, atores relevantes, uma vez que receberam convites para inúmeros eventos, oportunidades nas quais puderam defender os interesses que representam. Isso reforça o argumento segundo o qual persiste a estrutura corporativa, de modo que Thomas e Gozetto (2014) afirmam que, mesmo diante da pluralização de vários aspectos da atividade dos grupos de interesse, o sistema brasileiro é uma combinação de corporativismo e pluralismo. Diniz e Boschi (2004, p. 51), por sua vez, apontam que

[h]ouve, antes, um tipo de atuação complementar, que tenderia a conter a evolução do conjunto do sistema de representação de interesses em direção a um pluralismo pleno. O que se observou [...] foi a montagem de um sistema híbrido e multipolar, marcado pela sobrevivência das organizações corporativas no interior de uma estrutura global cada vez mais complexa e diversificada, processo cujo cerne seria o fortalecimento da estrutura dual ao longo do tempo.

Nessa direção, Santos (2014, p. 24-25) apresenta uma interpretação que se aplica à discussão aqui empreendida:

[...] de um lado a manutenção das estruturas corporativistas oferece os elementos necessários para dotar os sindicatos, federações e confederações com lideranças de verdadeiros “empreendedores políticos” capazes de superar os dilemas de ação coletiva. De outro, a liberdade de associação e os aspectos econômicos levaram a uma diferenciação social cada vez maior, induzindo representação de interesses setorializados acentuando no pluralismo. Sindicatos e associações livres, portanto,

devem ser vistos como dois lados de uma mesma moeda, que tem em uma de suas faces o corporativismo e na outra o pluralismo.

No que se refere à centralidade de organizações corporativistas, Santos (2014) chama a atenção para a manutenção da contribuição sindical, a qual garantiria recursos para a organização e a mobilização de interesses, facilitando a superação dos típicos problemas de ação coletiva. Aqui, vem à baila uma importante modificação na legislação, a qual se deu posteriormente ao período considerado nesse trabalho. Trata-se da Lei n. 13.467/2017¹³⁹, conhecida como reforma trabalhista, a partir da qual a contribuição sindical somente poderá ser descontada pelo empregador diante de autorização prévia e expressa do trabalhador. Associada a essa norma, há a expectativa de uma redução no número de sindicatos existentes, sugerindo-se também a necessidade de análises futuras com vistas a verificar se as organizações corporativas manterão essa intensa atuação na arena legislativa, uma vez que a atividade de representação de interesses demanda recursos.

Deve-se ressaltar, ainda, que, além de organizações do sistema corporativista e de associações livres, outras organizações fizeram-se frequentemente presentes nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Podem ser destacadas aquelas de representação profissional, as quais registraram 326 participações (2,4%), sendo exemplos a OAB, o CFM e o Conselho Federal de Psicologia (CFP). Além disso, a inserção de novos atores, como apontam Thomas e Gozetto (2004), deve ser considerada, incluindo-se grupos que representam mulheres, questões ambientalistas, interesses de direitos humanos, novos interesses religiosos (como evangélicos), direitos dos homossexuais, estudantes, indígenas e sem-terra. Exemplos de grupos dessa natureza são a Plataforma Dhesca Brasil, a SOS Mata Atlântica e a Coiab. Nesse sentido, a partir dos números agregados, é possível observar a participação de organizações aqui classificadas como organizações não-governamentais (ONGs), fundações e institutos (573 participações ou 4,2%), como movimentos sociais, redes e articulações de entidades (250 ou 1,8%) e como conselhos (151 ou 1,1%). No âmbito da participação da sociedade, há, ainda, uma categoria residual na qual foram inseridas 654 participações, o que corresponde a 4,8% do total.

Os números apresentados deixam claro que, durante as 53^a e 54^a legislaturas, o ambiente legislativo, especialmente o sistema comissional da Câmara dos Deputados, esteve marcado por um amplo conjunto de *inputs* gerados pela participação social, caracterizando um ambiente que

¹³⁹ Conforme o texto da lei: “Os empregadores são obrigados a descontar da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano a contribuição sindical dos empregados que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos” (BRASIL, 2017).

corroborar a tese de um sistema de representação de interesses híbrido. Ademais, é evidente a existência de escrutínio extremamente forte de múltiplos setores do governo, os quais se fizeram presentes nas audiências públicas, sendo atores relevantes na disputa por influência no processo decisório.

3.1.3 Outros interesses organizados

Além da presença de órgãos do Estado e de organizações da sociedade civil, outros interesses organizados fizeram-se presentes nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Nesse sentido, foram 512 participações de empresas privadas (3,7%), 139 de empresas de economia mista (1,0%), 132 de organizações internacionais (1,0%), 96 de instituições privadas de ensino ou estrangeiras (0,7%), 72 de instituições financeiras privadas ou constituídas como sociedades de economia mista (0,5%) e 38 de cooperativas (0,3%). Há, por fim, uma categoria residual na qual foram incluídas 114 participações (0,8%).

Realizada, portanto, a apresentação dos principais interesses organizados presentes nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, é fundamental se discutir o acesso a essas arenas, o que constitui o objeto da próxima seção.

3.2 Acesso ao sistema comissional do Legislativo e os vieses da participação

Os resultados anteriormente apresentados trazem uma importante indicação: enquanto 100 atores responderam por 42,7% das participações nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, entre 2007 e 2015, 3.575 outros atores foram responsáveis por 53,7% das participações. É evidente que um pequeno número de atores concentra grande parte das participações nesses eventos do sistema comissional, indicando a existência de vieses no acesso a essa arena. Deve-se salientar que a perspectiva aqui assumida não considera acesso como sinônimo de influência. Na verdade, argumenta-se que organizações/instituições com acesso privilegiado ao processo decisório¹⁴⁰ ampliam suas oportunidades de influenciar as decisões na direção de seus interesses. Essa discussão remete aos apontamentos de Przeworski (2011), os quais indicam que a igualdade de direitos de participação não é suficiente para assegurar a igualdade de influência política em sociedades

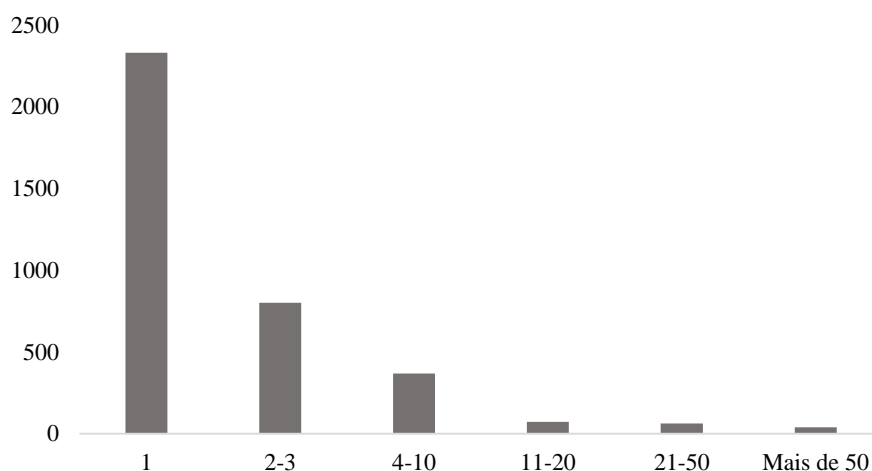
¹⁴⁰ No próximo capítulo, a abordagem de redes é mobilizada, apontando-se a centralidade dos atores nas redes de interesses organizados como um indicador de acesso ao sistema comissional da Câmara dos Deputados.

marcadas pela desigualdade econômica. O resultado esperado é, portanto, que, mesmo em condições mais próximas de ampla liberdade de participação política, a influência de grupos mais fortes, organizados e com mais recursos seja maior, sendo fundamental lançar luz sobre fatores institucionais associados a isso. Diante desse aspecto, a presente seção procura se concentrar no debate concernente ao acesso às comissões permanentes da Câmara dos Deputados, apresentando, ainda, algumas hipóteses para se refletir sobre os vieses da participação.

Nesse sentido, há razões para se acreditar que a participação em audiências públicas é seletiva. Após a proposição de uma audiência pública, inicia-se, em primeiro lugar, um processo para se decidir sobre a aprovação ou não de sua realização e, na sequência, para se decidir sobre quem será convidado a participar. Como já discutido, os participantes são de muitos tipos: grupos de interesse econômicos, especialistas e pesquisadores do tema, autoridades públicas, servidores representando órgãos públicos, sindicatos de trabalhadores e empresários, parlamentares, empresas, organismos internacionais, entre outros. Como já se procurou evidenciar, sobretudo a partir das entrevistas realizadas, o que se observa é um intenso debate, no âmbito das comissões, que pode ser pensado em duas decisões que se complementam: a primeira é se a audiência pública será realizada ou não; a segunda é quem será convidado a participar dela. Assim, mesmo diante das limitações inerentes ao mecanismo de audiência pública, colocar ou não o tema em evidência e selecionar atores que terão a oportunidade de defender seus interesses em situação privilegiada é objeto de intensa disputa.

Nessa direção, é preciso asseverar que nem todos os grupos cujos interesses encontram-se em pauta no Legislativo terão a oportunidade de acessar essa arena e ali defender suas demandas¹⁴¹. Como visualizado na seção anterior, algumas organizações concentram grande parte das participações, o que fica mais claro diante do que mostra o Gráfico 9, qual seja, a distribuição das frequências de participações nas audiências públicas.

¹⁴¹ O presente trabalho procurou identificar os atores presentes nas audiências públicas, concentrando sua atenção nesse aspecto. No entanto, discussão necessária refere-se também às ausências, as quais podem ser pensadas em duas direções: atores convidados que optaram por não participar e atores fortemente ligados à temática em pauta que não receberam o convite. Certamente, uma abordagem qualitativa a partir da seleção de algumas audiências públicas pode trazer resultados relevantes sobre esse processo.

Gráfico 9 – Frequência das participações em audiências públicas¹⁴²

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).
Elaboração própria.

Como pode ser visualizado, entre as 3.675 organizações/instituições que tiveram presenças registradas nas audiências públicas, 2.331 passaram por esses eventos das comissões permanentes em uma única oportunidade. Outros 565 atores participaram duas vezes e 236, três vezes. Isso significa que 3.132 organizações/instituições, o que corresponde a 85,2% do total, registraram três ou menos participações nas audiências públicas. A análise das demais faixas de participação indica que 368 organizações/instituições contabilizaram entre quatro e dez participações; 73 entre onze e vinte participações; 63 entre vinte e uma e cinquenta participações; e apenas 39 mais de cinquenta participações. Assim, se predominam atores com reduzido número de participações, há, por outro lado, instituições com mais de 200 participações, casos do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça. O Apêndice C apresenta gráficos para cada uma das comissões permanentes, sendo possível observar, em grande medida, o mesmo fenômeno: muitas organizações/instituições participaram poucas vezes, enquanto um número extremamente reduzido de atores participou em inúmeras oportunidades.

A partir desses resultados, pode-se falar que há uma concentração de participação nas audiências públicas das comissões permanentes. Dessa forma, sugere-se a existência de vieses no acesso às comissões permanentes da Câmara dos Deputados, o qual é caracterizado por uma preponderância, entre os participantes das audiências públicas, de poucos atores com expressivos números de presença nos eventos. De modo a se caracterizar melhor os referidos

¹⁴² Para a elaboração do Gráfico 9, não foi incluída a frequência de participações para as quais não há o registro da organização/instituição representada.

vieses, apresenta-se a Tabela 14, a qual elenca algumas possibilidades de indicadores desse fenômeno.

Tabela 14 – Indicadores do viés no acesso às audiências públicas

	Índice de Gini ¹⁴³	Número de participações ¹⁴⁴	Número de organizações/instituições	Percentual de participação das mais participativas ¹⁴⁵
Geral	0,6488670	13.725	3.675	19,6
CAPADR	0,5411507	1405	546	39,8
CCJC	0,3298061	293	169	35,1
CCTCI	0,5113269	834	309	37,6
CDC	0,4600543	673	313	37,3
CDEICS	0,4374185	821	409	32,3
CDHM	0,4571133	1.319	554	26,1
CDU	0,3815710	336	190	40,5
CE	0,4996759	986	413	30
CFFC	0,4442604	608	280	35
CFT	0,4328956	617	305	34,8
CINDRA	0,4784208	960	413	29,3
CLP	0,3305780	606	354	25,6
CMADS	0,5257374	1.048	416	39,1
CME	0,5103004	418	174	50,7
CREDN	0,4881190	516	220	44,8
CSPCCO	0,4717328	647	266	36
CSSF	0,5235663	1.145	466	39,1
CTASP	0,4980207	1.341	582	32,5
CTUR	0,4631909	521	229	39,7
CVT	0,4397813	560	266	36,2

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

Em primeiro lugar, pode-se mobilizar o percentual de participações dos atores mais atuantes. Como já destacado, 100 organizações/instituições concentraram 42,7% das participações em audiências públicas das comissões permanentes, entre 2007 e 2015. De modo a comparar o conjunto de eventos com aqueles realizados em cada comissão, a Tabela 14 registra o percentual de participação das 20 organizações mais atuantes: 19,6%. A análise desse

¹⁴³ Para o cálculo do Gini, não foi incluída a frequência de participações para as quais não há o registro da organização/instituição representada. O cálculo foi realizado pelo *software R*, com o uso do *Ineq package*.

¹⁴⁴ Esses números diferem dos apresentados no capítulo anterior porque, aqui, consideram-se as participações em audiências públicas realizadas no âmbito da comissão e nos eventos conjuntos dos quais ela participou. Dessa forma, não há, neste capítulo, uma categoria distinta para os eventos conjuntos.

¹⁴⁵ São consideradas as 20 organizações/instituições com os maiores números de participações nas audiências públicas.

indicador em cada uma das arenas do sistema comissional apresenta, em grande medida, percentuais expressivos, mas também considerável variação. Nesse sentido, na CME, as 20 organizações/instituições mais atuantes registraram 50,7% das participações ocorridas nas audiências públicas. Na CREDN, esse indicador é igual a 44,8%; na CDU, é 40,5%. Essas arenas apresentam, portanto, um “núcleo duro” de participantes em suas audiências públicas, os quais registraram praticamente a metade de todas as participações contabilizadas no período. Ademais, essas comissões, juntamente com a CCJC, foram aquelas que contaram com a participação do menor número de organizações/instituições distintas: 174, na CME; 190, na CDU; e 220, na CREDN. Na CCJC, apesar de os 20 atores mais presentes concentrarem um menor percentual das participações (35,1%), foram apenas 169 organizações/instituições diferentes atuantes na comissão.

Por outro lado, em algumas comissões, as 20 organizações/instituições mais atuantes somaram um percentual consideravelmente inferior de participações, casos da CLP (25,6%) e da CDHM (26,1%). Chama a atenção que é justamente nas comissões que têm sob suas jurisdições a participação no processo legislativo e questões relativas a direitos humanos e minorias que os conjuntos de atores mais presentes concentraram os menores percentuais de participações. Nessa direção, a CDHM foi a comissão que registrou o maior número de diferentes organizações/instituições presentes nas audiências públicas, qual seja, 554. Na CLP, considerando que foram 606 as participações nos eventos do período, pode-se considerar como expressivo o registro de 354 atores distintos. Como destacam Thomas e Gozetto (2014), a representação de interesses no Brasil tem abarcado uma ampla gama de grupos, muitos dos quais representam interesses que, até a redemocratização, não contavam com espaço de vocalização de suas preferências. É factível considerar que comissões como a CDHM e a CLP, criadas em 1995¹⁴⁶ e 2001, respectivamente, estejam funcionando como arenas viabilizadoras da inserção desses novos atores, o que requer, entretanto, análises mais aprofundadas.

A Tabela 14 traz, ainda, o Índice de Gini¹⁴⁷ das participações nas audiências públicas, o qual foi calculado visando apresentar a concentração de participações em determinados grupos, ou seja, a desigualdade no acesso às comissões permanentes. O Índice varia de 0 a 1, sendo que 0 indica uma situação de igualdade, enquanto 1 representa a concentração extrema. O raciocínio

¹⁴⁶ Em 1995, é criada a Comissão de Direitos Humanos, que passa a ser denominada, em 2004, Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

¹⁴⁷ Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, consiste em uma medida estatística de desigualdade. É, geralmente, utilizado “para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos” (IPEA, 2004). Há, entretanto, aplicações do Índice para outras distribuições, como a de doações eleitorais (ABRAMO, 2014) e a de financiamentos de programas específicos (SOUZA; NEY; PONCIANO, 2011).

aqui aplicado é o seguinte: se todas as organizações/instituições registrassem o mesmo número de participações, o valor resultante seria 0. Dessa forma, o cálculo do Índice também mostra que a distribuição das participações no conjunto de audiências públicas das comissões permanentes é altamente concentrada, apresentando o valor de 0,64. Trata-se, portanto, de um espaço desigual em termos de participação.

A análise do Gini para cada uma das comissões permanentes indica, de modo geral, a existência de elevadas concentrações nas participações, embora os números sugiram ambientes distintos. A CAPADR é a comissão na qual o Índice Gini apresenta o maior valor, qual seja, 0,54. As outras comissões com valores acima de 0,5 são: CMADS (0,52), CSSF (0,52), CCTCI (0,51) e CME (0,51). Essas arenas são as mais desiguais em termos de participações, o que, aqui, é assumido como uma indicação de um maior viés no acesso às suas audiências públicas. Há, por outro lado, comissões nas quais o Índice Gini apresenta valores menores, indicando, assim, uma menor concentração das participações, casos de CCJC (0,32) e CLP (0,33).

Diante desses números, fica claro que, apesar de um cenário geral caracterizado por concentração nas participações e desigualdade no acesso, as comissões permanentes apresentam ambientes distintos, o que pode ser visto por meio do percentual de participação dos 20 atores mais presentes assim como pelo Índice Gini. Indagar os fatores associados a esses vieses no acesso às comissões permanentes coloca-se como uma questão central, a qual, entretanto, não se encontra no escopo do presente trabalho. A discussão aqui é limitada à apresentação de algumas hipóteses, associadas a características das arenas do sistema comissional da Câmara dos Deputados.

3.2.1 Algumas hipóteses para se pensar os vieses da participação

Uma dimensão central para essa análise é a econômica, sendo possível se indagar em que medida o financiamento de campanha envia o acesso às comissões permanentes. Trata-se de explorar a existência ou não de relação entre o financiamento corporativo de campanha e o acesso às audiências públicas por meio das quais interesses organizados fazem-se atuantes nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. É importante assinalar que o financiamento corporativo de campanha se refere a doações realizadas por empresas com interesses nos assuntos que compõem a jurisdição de determinada comissão para candidatos que, se eleitos, tornam-se membros da referida comissão. O mecanismo sugerido é que setores econômicos financiam deputados que vão, por conseguinte, ocupar cargos no âmbito das

comissões e interferir na dinâmica dessas arenas¹⁴⁸, criando condições para permitir ou restringir o acesso de determinados grupos às audiências públicas. Assim, espera-se que comissões cujos membros têm suas campanhas com maior concentração de financiamento advindo de empresas com interesses nos assuntos que compõem a jurisdição comissional apresentem maior viés no acesso. Em outras palavras, a expectativa é de que, quanto maior o financiamento corporativo dos membros de uma comissão, mais facilitado será o acesso a esse espaço por parte de grupos ligados aos interesses corporativos¹⁴⁹.

Pode-se tratar, portanto, de um mecanismo pelo qual o financiamento de campanhas eleitorais afeta indiretamente o acesso às audiências públicas, passando por dois momentos. Isso porque se sugere que a composição das comissões é influenciada pelo financiamento (SPECK; MARCIANO, 2015; SANTOS, 2016), o que significa dizer que o deputado pode preferir atuar em comissões cuja jurisdição é do interesse de grupos que realizaram doações para sua eleição¹⁵⁰. Há, assim, nesse primeiro momento, um viés na própria composição da comissão permanente, à qual cabe a seleção dos participantes para as audiências públicas, o que faz com que essas arenas atuem como *gatekeepers* para os interesses organizados. Dessa forma, em um segundo momento associado ao mecanismo proposto, deputados membros de uma comissão realizam a escolha de participantes para audiências públicas. Em suma, o mecanismo citado liga, por um lado, grupos de interesse que financiam campanhas de deputados e, por outro lado, passando pelo processo de composição parlamentar das comissões, o acesso desses mesmos grupos à arena decisória, procurando influenciar políticas públicas na direção de seus interesses¹⁵¹.

Além da dimensão econômica, que é central para a análise, outras dimensões podem ser consideradas. Uma delas é a dimensão político-partidária. Santos et al. (2015, p. 41) distinguem conjuntos de trabalhos segundo as condições que influenciariam o comportamento parlamentar diante do financiamento de campanha, destacando a existência de um grupo de produções que “defende que o financiamento de campanha vai influenciar o comportamento dos parlamentares apenas quando se trata de uma *issue* com pouca clivagem. Em geral, uma questão não partidária

¹⁴⁸ Mesmo diante da expectativa de que o dinheiro explique, em parte, a composição das comissões permanentes, deve-se deixar claro que outros fatores são determinantes. Um deles é a regra da proporcionalidade partidária na composição dessas arenas, cuja previsão encontra-se no RICD.

¹⁴⁹ Os requerimentos de audiências públicas constituem um importante objeto para se explorar a relação entre parlamentar e organização/instituição participante das audiências públicas.

¹⁵⁰ Outro aspecto relevante a ser pensado, nesse sentido, refere-se ao peso de setores econômicos no eleitorado do deputado (MANCUSO et al., 2018).

¹⁵¹ É importante observar que esse processo acaba por beneficiar deputados ligados aos interesses corporativos, atuando no sentido de garantir decisões favoráveis a esses interesses, dos quais, muitas vezes, compartilham, e demonstrando que fazem jus ao financiamento recebido.

e não ideológica”. Esse argumento, encontrado em autores como Schlozman e Tierney (1986) e Wright (1985), reforça a importância que o partido possui para o parlamentar, o qual age e assume posições a partir de princípios ideológicos. Visto que o artigo 256 do RICD aponta que cabe ao presidente da comissão expedir os convites para autoridades, especialistas e pessoas ligadas a entidades, para serem ouvidas em audiências públicas aprovadas pela comissão, torna-se fundamental lançar luz sobre a posição desse ator em relação ao governo¹⁵² – se situação ou oposição. Considerando que o financiamento tende a ser maior para candidatos de partidos que possuem chances ampliadas de se tornarem governo, uma vez que o financiador antevê o uso de seu poder de agenda, a expectativa é que comissões cujos presidentes pertençam à coalizão de apoio do Poder Executivo apresentam um maior viés no acesso¹⁵³, tornando, assim, menos complexo o jogo político.

É importante, ainda, levar em conta a ideologia dos partidos dos demais membros da comissão, mais especificamente a distância ideológica entre eles. A expectativa é que um maior distanciamento ideológico entre os membros de uma comissão seria o reflexo de uma arena marcada por uma pluralidade de posições e conexões com diferentes interesses, registrando, assim, um menor viés no acesso às audiências públicas. Além disso, a distância de preferências entre membros da comissão e o Plenário é um elemento a ser considerado, uma vez que a configuração informacional no interior das comissões pode ser influenciada por cálculos informados por essa variável. Espera-se, nesse sentido, que, quanto maior o distanciamento ideológico entre os membros de uma comissão e o Plenário, maior seja o viés de acesso a essa comissão.

Tão fundamental como as dimensões já relacionadas é o perfil (*background*) do presidente da comissão permanente, uma vez que a existência ou não de conexão do deputado com a área temática da comissão que preside pode estar relacionada com vieses no acesso a essa arena decisória. Santos et al. (2015) chegam a resultados, em alguns modelos testados, que indicam que ser um deputado empresário da indústria é relevante para o apoio ao setor¹⁵⁴. Aqui, o argumento é que um presidente que é ou tenha sido empresário ligado a interesses que se relacionam à jurisdição da comissão faz com que existam vieses no acesso a essa arena, de modo que grupos associados aos mesmos interesses sejam privilegiados em detrimento de outros.

¹⁵² Pereira e Mueller (2000) estudam a composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados a partir do alinhamento de seus membros com posições do Executivo.

¹⁵³ Diante da posição do presidente da comissão em relação ao governo, seria interessante observar também um possível viés adjacente à presença de atores ligados ao Executivo nessas arenas.

¹⁵⁴ Deve-se registrar que o caso do setor industrial é o contemplado pela literatura até então.

Deve-se enfatizar, ainda, outros elementos nessa discussão relativa ao viés de acesso às comissões: 1) extensão da jurisdição das comissões, 2) renovação dos membros da comissão, 3) número efetivo de partidos da Câmara dos Deputados, 4) número efetivo de partidos da comissão¹⁵⁵, 5) tempo e 6) ano eleitoral. A primeira dimensão procura considerar um aspecto institucional ligado a todo esse processo, trazendo para a análise regras centrais ao funcionamento da Câmara dos Deputados, como a previsão regimental dos campos temáticos e áreas de atividade de cada uma das comissões permanentes. Como já destacado, o número de tais campos e áreas varia consideravelmente entre as comissões, o que pode estar relacionado com o seu volume de trabalho. Aqui, outros aspectos a serem considerados e que podem ter implicações na participação de interesses organizados na arena legislativa referem-se aos fatos de que o debate relativo a algumas políticas públicas tende a se concentrar no Executivo e de que há temas que demandam uma maior *expertise* por parte dos grupos. No que se refere à segunda variável, o RICD prevê que a composição parlamentar das comissões permanentes seja renovada a cada sessão legislativa e é factível supor que, diante de modificações substantivas na composição das comissões, ocorram alterações em suas dinâmicas.

O argumento relacionado ao número efetivo partidos da Câmara dos Deputados e da comissão vai na mesma direção do argumento acerca da distância ideológica entre os membros da comissão, uma vez que, dada a regra de representação proporcional na composição das comissões, um maior número de partidos com representantes na Câmara dos Deputados significará maior diversidade de representação também no escopo das comissões. Com relação à variável tempo, registra-se o trabalho de Santos (2014), que, ao discutir a migração do sistema de representação de interesses no Brasil de um modelo corporativista para um modelo híbrido, mostrou que, no período de 1983 a 2012, o incremento de dois anos na escala do tempo impactou o aumento de 6,29 representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares presentes no cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados. Ademais, a inclusão de uma variável relacionada aos anos eleitorais deve-se à sazonalidade associada a esses eventos, apesar do aumento no número de audiências públicas realizadas. Dessa forma, é importante considerar a redução da atividade legislativa que se dá nesses períodos.

Apresentados, portanto, importantes elementos para se compreender os vieses no acesso às audiências públicas das comissões permanentes, o capítulo seguinte tem como foco a abordagem de análise de redes sociais, lançando luz sobre o que denomina redes de interesses

¹⁵⁵ Embora o critério da proporcionalidade deva reproduzir o número efetivo de partidos da Câmara dos Deputados nas comissões, trocas de cadeiras entre blocos podem fazer diferença. Por essa razão, é importante se considerar os números efetivos de partidos tanto na Câmara dos Deputados quanto nas comissões.

organizados. Assume-se que, atuando em um mesmo ambiente político, grupos estabelecem inúmeras relações entre si, a partir das quais emerge uma ampla rede (CESÁRIO, 2016). A essa rede a atenção também é dirigida, tomando-se a informação como o principal recurso que circula por meio das referidas relações. A expectativa é que atores mais inseridos em redes de interesses organizados tenham maiores oportunidades de contar com recursos e informações, diferentemente daqueles atores que possuem restrições de acesso.

4 O SISTEMA COMISSIONAL E AS REDES DE INTERESSES ORGANIZADOS

Na Câmara dos Deputados, mais especificamente nas audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes, há um conjunto de atores presentes e atuantes. Nesse espaço se estabelecem interações entre esse conjunto de atores, a citar deputados e representantes de interesses organizados. Dessa forma, “como parte do mesmo ambiente político, grupos de interesse possuem relações de cooperação ou competição entre si” (CESÁRIO, 2016, p. 109). Forma-se, assim, uma grande rede, que envolve o sistema comissional como um todo. Há também um conjunto de redes de interesses organizados, que podem ser tomadas a partir de políticas públicas ou de arenas específicas, como é o caso das comissões permanentes. Nessa seção, a atenção se dirige tanto para a estrutura relacional mais ampla quanto para as *policy networks* constituídas em cada jurisdição comissional.

Tais sistemas de atores são, aqui, nomeados redes de interesses organizados. Consistem em estruturas que se formam entre grupos representantes de interesses organizados por meio da atuação em audiências públicas das comissões permanentes. Assume-se que o acesso a essas redes está associado a oportunidades de participação no processo decisório e, por conseguinte, a oportunidades de trocar recursos e informações, e de constituir acordos coletivos e coalizões. Esse é um aspecto relevante da abordagem utilizada neste trabalho e que a diferencia de outras análises. Há, nesse sentido, uma literatura crescente que tem associado padrões de inserção na rede de relacionamentos à influência de agentes sociais (PAPPI; HENNING, 1998). Cesário (2016, p. 109), por exemplo, ao analisar a participação de grupos de interesse em audiências públicas e seminários do Congresso Nacional, afirma que “existe um subconjunto de grupos de interesses que possui relações mais intensas entre si e com os demais que pode ser chamado de núcleo e pode, portanto, ser identificado como aqueles de maior influência”¹⁵⁶. A partir de uma sutil diferença frente a essa perspectiva, acredita-se que o acesso às redes de interesses organizados e a ocupação de posições centrais nessas estruturas estão relacionados à ampliação da oportunidade de participar do processo decisório, o que pode, por conseguinte, ampliar também a capacidade do grupo de influenciar a tomada de decisão. Em outras palavras, o conjunto de atores mais centrais não é identificado como aquele de maior influência, mas sim

¹⁵⁶ Apesar de mobilizar o conceito de influência, o autor faz algumas ressalvas: “Outra limitação importante que é o conceito de influência. Tal como o de poder, está sujeito a diferentes interpretações e, como consequência, sua mensuração é bastante complexa. Assim, a análise de redes e a centralidade de cada um dos atores será apenas uma medida imperfeita, mas, espera-se, ainda assim útil da influência de cada um dos grupos de interesse. A medida de influência, considerada essa restrição, pode servir para identificar os principais atores envolvidos no processo de influência e, com isso, uma das estruturas do processo político brasileiro. Mas não pode ser levada como uma fórmula definitiva ou única para mensurar a influência” (CESÁRIO, 2016, p. 125).

como aquele que conta com um melhor acesso aos decisores, junto aos quais são defendidos os interesses representados. Dessa forma, o acesso é essencial para se alcançar as demandas defendidas, entretanto, isso não implica que as preferências apresentadas sejam traduzidas em resultados políticos (CHALMERS, 2011). Certamente, a posição de um grupo de interesse na rede que emerge das participações na arena legislativa é uma variável importante para se pensar a influência, entretanto, existem outras.

A informação é assumida como um dos principais elementos relacionais das redes de interesses organizados, uma vez que é, na perspectiva aqui desenvolvida, o insumo utilizado pelos grupos em sua busca por influenciar o processo decisório. Os resultados dos *surveys* discutidos anteriormente indicam que a informação é indispensável a muitas das atividades estrategicamente desenvolvidas pelos representantes de interesses organizados, principalmente, quando a atuação se dá na fase comissional do processo legislativo. Nesse sentido, as audiências públicas promovidas pelas comissões constituem-se em um instrumento capaz de levar aos agentes políticos novas informações, o que pode, por conseguinte, alterar o curso de decisões. Esses eventos, portanto, são capazes de levar à arena legislativa novas informações, possibilitando a redução de incertezas no processo decisório. Dessa forma, a expectativa é que, dada a possibilidade de presença e atuação nessas arenas, atores mais inseridos nas redes de interesses organizados tenham maiores oportunidades de contar com recursos e informações, diferentemente daqueles atores que possuem restrições de acesso.

A abordagem de análise de redes sociais tem sido empregada em outros trabalhos que se debruçam sobre o *lobbying*, de modo que Figueiredo e Richter (2014) destacam o uso de registros de lobistas em diversas pesquisas, indicando a construção de mapas que permitem identificar redes de *lobbying* com ênfase em medidas de conectividade, proximidade e centralidade de lobistas e grupos de interesse. O pressuposto do qual se parte é que “a abordagem de redes facilita a compreensão do fenômeno complexo de participação de interesses organizados nas instituições democráticas que se convencionou denominar ‘lobby’” (VIEIRA, 2008, p. 14). Deve-se ressaltar, ainda, que tal abordagem distingue-se da apresentação, realizada no capítulo anterior, das frequências de participações de organizações/instituições, enfatizando “um conceito relacional, baseado na capacidade de fazer parte da rede e no modo de participação do debate político” (CESÁRIO, 2016, p. 121-122). Ou seja, os resultados apresentados neste capítulo se referem às relações que os atores estabelecem entre si.

Nesse sentido, é importante destacar a existência de estudos que mobilizam a análise de redes sociais, apresentando um cunho explicativo. Vieira (2017), por exemplo, interessa-se pela forma como as redes de políticas influenciam os *policy outputs*, indicando que a inclusão ou a exclusão, nas audiências públicas, de partes interessadas, as quais podem representar interesses rivais ou concorrentes, pode contribuir com a previsão dos resultados legislativos. Por outro lado, o presente trabalho limita-se a uma abordagem descritiva, procurando apresentar os atores que ocuparam posições privilegiadas nas *policy networks* que se formaram por meio da participação em audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados ao longo do período em estudo. É importante salientar que existem na literatura distintos conceitos de *policy networks*, optando-se, aqui, por empregar a conceituação mais geral proposta por Rhodes (2008). Segundo o autor, “[p]olicy networks are sets of formal institutional and informal linkages between governmental and other actors structured around shared [...] beliefs and interests in public policy making and implementation” (RHODES, 2008, p. 426)¹⁵⁷.

O capítulo está dividido em duas seções. A análise é, inicialmente, desenvolvida para a rede de interesses organizados que inclui todas as participações ocorridas em audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53ª e 54ª legislaturas. A discussão empreendida aponta a necessidade de se ater mais detidamente às *policy networks* constituídas em cada uma das comissões permanentes, o que é feito a partir da apresentação dessas estruturas e de seus atores centrais. A segunda seção lança luz sobre duas arenas do sistema comissional: a CDEICS e a CTASP, arenas selecionadas porque têm sob suas jurisdições questões centrais para a economia, perpassando uma miríade de políticas públicas. Trata-se de estudos de caso dessas duas comissões, aplicando-se a elas uma proposta analítica que mobiliza modelos de grafos aleatórios exponenciais (ROBINS; LUSHER, 2013). Assim, procura-se discutir a formação endógena da rede e a existência de critérios de diferenciação nas escolhas dos atores.

4.1 Redes de interesses organizados nas comissões permanentes e seus atores centrais

Para a análise da rede de interesses organizados presentes em todas as audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, construiu-se, a princípio, uma

¹⁵⁷ “Redes de políticas públicas são conjuntos de laços institucionais formais e informais entre atores governamentais e outros atores estruturados em torno do compartilhamento de crenças e interesses na formulação e implementação de políticas públicas” (RHODES, 2008, p. 426, tradução nossa).

rede com configuração *two-mode*, sendo formada por dois tipos de entidades: atores¹⁵⁸ e eventos (audiências públicas). Adiante, essa rede foi transformada em uma rede *one-mode*, constituída por um único conjunto de entidades: organizações/instituições, ou seja, atores representantes de interesses organizados. Para essa conversão, parte-se do pressuposto de que a presença em uma mesma audiência pública é a ocasião para a formação de laços entre os atores, significando, para os representantes de interesses organizados, uma oportunidade de trocar recursos e informações e de constituir acordos coletivos e coalizões. Com essa configuração, a rede realça as relações existentes entre todos os atores atuantes nas audiências públicas das comissões permanentes. Assim, seguindo uma estratégia semelhante à empregada por Cesário (2016), que trabalha com dados de audiências públicas e seminários realizados por todas as comissões do Congresso Nacional nos anos de 2011 e 2012, torna-se possível analisar a importância de cada um dos nós¹⁵⁹. É preciso pontuar, entretanto, a existência de algumas distinções entre o desenho de pesquisa proposto pelo referido autor e o que é aqui desenvolvido. No primeiro,

[a] rede foi desenhada de forma que cada grupo de interesse seja um nó e as ligações entre eles foi estabelecida pela ação em uma mesma política pública. Para isso, de cada audiência pública e evento foi registrado seus participantes e a política pública em discussão. Todos os grupos de interesse que buscaram influência na mesma política pública foram ligados entre si (CESÁRIO, 2016, p. 112).

Já neste trabalho, cada organização/instituição representante de interesses organizados é um nó da rede. Entretanto, a relação estabelecida se dá por meio da participação em uma mesma audiência pública. Isso significa que as audiências públicas não foram classificadas em um conjunto de políticas públicas, como faz Cesário (2016), para, então, construir-se a rede *one-mode*. Outra distinção, essa já apontada, refere-se à inclusão, na abordagem aqui desenvolvida, de atores estatais e também de especialistas cujo vínculo institucional fazia-se constante nas fontes de dados mobilizadas. De toda forma, é fundamental destacar os principais resultados encontrados pelo autor, especialmente no que se refere às propriedades da rede:

[...] de uma forma geral, a rede de grupos de interesse pode ser caracterizada como robusta, de baixa densidade, marcada por uma alta especialização em torno de políticas públicas específicas. Mesmo assim, trata-se de um jogo entre conhecidos ou de conhecidos de conhecidos, já que a distância média entre grupos é de 2,5 e a distância máxima é 6 (CESÁRIO, 2016, p. 117).

¹⁵⁸ Para a elaboração das redes constantes neste trabalho, não foram incluídas as participações para as quais não há o registro da organização/instituição representada. Os casos nos quais isso ocorreu foram apresentados na subseção 3.3.1.

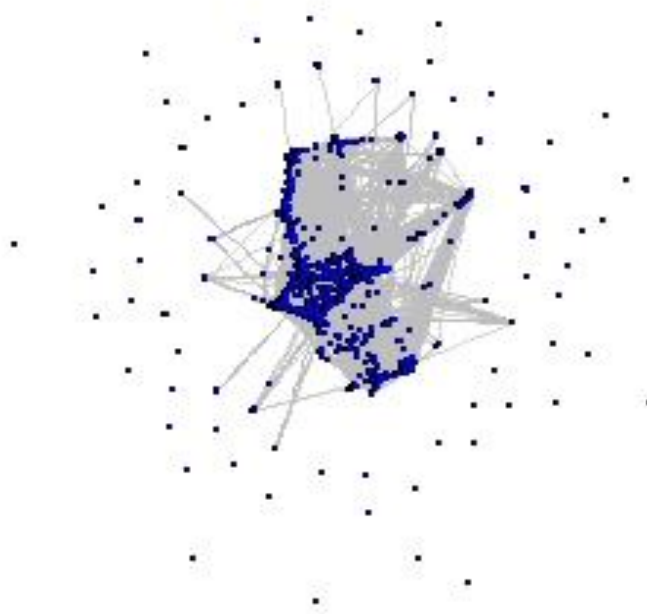
¹⁵⁹ O autor também analisa as propriedades das redes enquanto entidades próprias, mobilizando muitas medidas que não serão desenvolvidas no presente trabalho.

Com relação à importância dos atores, o autor aponta, ao elencar os dez primeiros grupos de interesse em cada uma das três medidas de centralidade empregadas¹⁶⁰, que

[o]s resultados indicam que apenas três organizações figuraram nas três medidas como importantes, por conta de seu prestígio e conexões, por exercerem um papel de referência e também por atuarem como intermediárias relevantes: NCST, CNA e CNI. Nota-se, ademais, uma diversidade relevante que combina principalmente centrais sindicais de trabalhadores, organizações empresariais, sindicatos de funcionários públicos, órgãos de classe e organizações de defesa do consumidor (CESÁRIO, 2016, p. 122).

Destacados esses pontos, vale observar a Imagem 2, que apresenta a representação de rede dos representantes de interesses organizados presentes nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53^a e 54^a legislaturas. É possível perceber, inicialmente, a existência de relações mais intensas no centro da rede e de um conjunto de atores isolados nas extremidades.

Imagem 2 – Representação de rede dos interesses organizados participantes das audiências públicas das comissões permanentes



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* R, com o uso do *Igraph package*.

¹⁶⁰ O autor trabalha com a centralidade de grau (*degree*), a centralidade de proximidade (*closeness*) e a centralidade de intermediação (*betweenness*). Essas medidas são apresentadas adiante.

Trata-se de uma rede com densidade extremamente baixa: 0,003, em um índice que varia de 0, situação na qual inexistem ligações, e 1, quando todos os atores da rede estabelecem ligações com todos os demais atores. Essa medida oferece uma noção de completude, sendo calculada como a proporção dos laços existentes em relação a todos os laços possíveis na rede, ou seja, é uma proporção entre o que existe e o que é potencial, indicando um valor relacional médio de todas as díades que compõem a rede. Pode-se dizer, portanto, que são poucas as ligações existentes entre as organizações e as instituições da rede comparando-se a um cenário potencial. Esse número tão reduzido se deve à existência de uma grande quantidade de potenciais ligações, considerando-se que a rede é constituída por 3.675 nós, e ao fato de que uma ligação só ocorre diante da presença simultânea em uma mesma audiência pública. Aqui, vale lembrar que 2.331 organizações/instituições participaram de um único evento.

Para se discutir as propriedades relacionadas aos interesses organizados presentes nas redes, é aplicada a noção de centralidade, segundo a qual “um ator é muito central quando se encontra engajado em muitas relações” (LAZEGA; HIGGINS, 2014, p. 43). São empregadas as seguintes medidas: 1) centralidade de grau (*degree*), calculada pelo número de laços, ou seja, pelo tamanho da rede de determinado ator; 2) centralidade de proximidade (*closeness*), que se refere ao número mínimo de passos necessários para um ator entrar em contato com os demais atores do sistema; 3) centralidade de intermediação (*betweenness*), baseada na ideia do controle que um ator exerce sobre as interações entre dois outros atores (LAZEGA; HIGGINS, 2014)¹⁶¹. Nesse sentido, o Quadro 1 destaca as 10 organizações/instituições com os maiores escores de centralidade, considerando as três medidas anteriormente apresentadas.

A centralidade na rede é assumida como um indicador de acesso, de modo que grupos em posições mais centrais contam com maiores oportunidades para tentar influenciar o processo decisório, sobretudo pela via informacional. Os resultados indicam que apenas o MPF, o Ministério da Saúde, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Educação figuram nas três medidas de centralidade como um dos 10 atores mais importantes. O MPF, inclusive, apresenta os maiores escores de centralidades de grau, de proximidade e de intermediação. Vale lembrar que essa instituição foi a sétima em número de participações nas audiências públicas, as quais somaram 174 no período de 2007 a 2015. Esse achado corrobora as afirmações de um protagonismo cada vez mais intenso dos órgãos de controle no processo político (SANTOS, 2014), possuindo o MPF interesses próprios de afirmação institucional (ARANTES, 2015), os

¹⁶¹ Hanneman e Riddle (2005) também discutem, de forma introdutória, essas medidas, assim como outros conceitos de análise de redes sociais.

quais não podem ser desconsiderados. É preciso também destacar a presença dos ministérios, os quais, assim como o MPF, fazem-se extremamente atuantes, na arena legislativa, ocupando, por conseguinte, posições centrais no que se refere ao estabelecimento de um maior número de ligações com os demais atores da rede (*degree*), à capacidade de alcançar outros nós a partir de um número reduzido de intermediários (*closeness*) e à ocupação de uma posição que lhes permite intermediar relações entre outros interesses organizados (*betweenness*).

Quadro 1 – Organizações/instituições mais centrais

<i>Degree</i>	<i>Closeness</i>	<i>Betweenness</i>
1. Ministério Público Federal 2. Ministério da Saúde 3. Ministério da Justiça 4. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 5. Ministério do Trabalho e Emprego 6. Ministério do Meio Ambiente 7. Ministério da Fazenda 8. Câmara dos Deputados 9. Ministério da Educação 10. Confederação Nacional da Agricultura	1. Ministério Público Federal 2. Ministério da Educação 3. Universidade de Brasília 4. Universidade de São Paulo 5. Secretaria de Direitos Humanos 6. Agência Nacional de Vigilância Sanitária 7. Ministério dos Transportes 8. Ministério do Trabalho e Emprego 9. Senado Federal 10. Ministério da Saúde	1. Ministério Público Federal 2. Ministério da Saúde 3. Ministério do Trabalho e Emprego 4. Ministério da Educação 5. Ministério da Justiça 6. Universidade de Brasília 7. Ministério da Fazenda 8. Ministério do Meio Ambiente 9. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 10. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* R, com o uso do *Igraph package*.

Considerando cada uma das medidas separadamente, é possível observar, no que se refere à centralidade de grau, que, além do MPF, sete ministérios ocupam as posições mais centrais: Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Fazenda e Ministério da Educação. A Câmara dos Deputados e a CNA, única organização da sociedade constante no Quadro 1, também figuram entre os 10 atores com maiores escores de *degree*. A partir da abordagem relacional, assim como pela análise do número de participações observado no capítulo anterior, é possível verificar a importância que instituições do portfólio ministerial possuem, apresentando também um grande número de relações com os demais interesses organizados presentes na rede. O processo legislativo, especialmente em sua fase comissional, parece contar, portanto, com um forte escrutínio de órgãos diretamente ligados ao Poder Executivo, os quais, com base na centralidade de grau, apresentam capacidade ampliada de arremeter recursos da rede e reduzir os custos de transação (CESÁRIO, 2016).

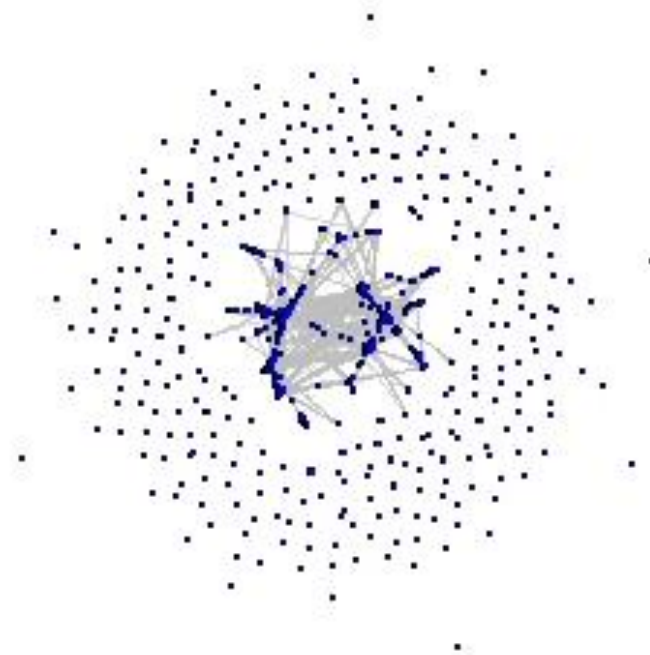
Quando a atenção se dirige à centralidade de proximidade, além do MPF, aparecem o Ministério da Educação, a UnB, a USP, a Secretaria de Direitos Humanos, a Anvisa, o Ministério dos Transportes, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Senado Federal e o Ministério da Saúde. Esses atores, por sua vez, possuem uma capacidade para alcançar os demais interesses organizados presentes na rede, o que pode ocorrer sem se demandar um grande número de intermediários. Um dos aspectos característicos de atores nessas posições é a sua capacidade de ser ouvido. Destaca-se, nesse sentido, a presença de duas instituições de ensino, presentes nas audiências públicas, em grande medida, por meio da participação de professores e pesquisadores especialistas em determinadas temáticas.

Por fim, acerca da centralidade de intermediação, aparecem, em sequência ao MPF, vários ministérios (Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e a UnB. Essas instituições ocupam posições de intermediários na rede de interesses organizados, o que lhes assegura “a possibilidade [de] impor condições para que relações sejam feitas, que nós sejam isolados ou mesmo que certos contatos sejam evitados ou promovidos” (CESÁRIO, 2016, p. 122). Mais uma vez aqui, fica clara a importância dos órgãos de Estado, especialmente os do Poder Executivo. Além de atores com o maior número de participações, alcançando 49,2% do total (Tabela 12) e sendo preponderantes entre as organizações e as instituições mais participativas (Tabela 11), são elementos centrais na rede que emerge da atuação de interesses organizados nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Considerando que por essa rede circulam informações e outros recursos, não resta dúvida do escrutínio empreendido por esses órgãos, os quais são atores relevantes em um processo de disputa com vistas a influenciar as decisões legislativas.

Ademais, a análise do Quadro 1 indica que apenas uma organização da sociedade aparece entre os 10 atores mais centrais em cada uma das medidas de centralidade mobilizadas: a CNA. Diante desse cenário, opta-se por apresentar também uma rede com somente os atores da sociedade participantes das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados¹⁶², procurando, assim, identificar quais são as organizações mais centrais dessa estrutura relacional. A Imagem 3 destaca essa representação de rede.

¹⁶² Foram excluídas as organizações/instituições classificadas como Estado e Outros, conforme Tabela 12 apresentada no capítulo anterior.

Imagem 3 – Representação de rede dos interesses organizados da sociedade participantes das audiências públicas das comissões permanentes



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).
Elaboração própria por meio do *software* R, com o uso do *Igraph package*.

Trata-se, também aqui, de uma rede com densidade extremamente baixa: 0,003. Pode-se dizer que são poucas as ligações existentes entre as organizações e as instituições da rede comparando-se a um cenário potencial. Esse número tão reduzido se deve à existência de uma grande quantidade de potenciais ligações, considerando-se que a rede é composta por 2.064 nós, ou seja, atores da sociedade representantes de interesses organizados. É possível observar um conjunto de nós não conectados ao centro da rede, indicando que essas organizações não estabeleceram relações com outros atores da sociedade. O Quadro 2 apresenta as 10 organizações com os maiores escores de centralidade, considerando as centralidades de grau (*degree*), de proximidade (*closeness*) e de intermediação (*betweenness*).

Seis atores figuram nas três medidas, entre as 10 organizações mais centrais: a CNA, a OAB, a CNI, a CNC, a CUT e a Contag. No que se refere à centralidade de grau, CNA, OAB, CNI, CNC, CUT, Contag, Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST), UGT, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e CFM são, nessa ordem, os atores mais centrais, apresentando, portanto, um maior número de relações com os demais interesses organizados da sociedade presentes na rede. Com relação à centralidade de proximidade, os atores mais centrais são, nessa ordem: OAB, CNC, CUT, Contag, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), CNA, CNI, CNBB, Intervezes e Federação Brasileira de

Bancos (Febraban). Na rede de interesses organizados da sociedade, são essas as organizações em melhores condições de alcançar outros atores da rede, requerendo, para tal, o menor número de intermediários. Por fim, sobre a centralidade de intermediação, as organizações mais centrais são a OAB, a CNA, a CNI, a Contag, a CNC, a CUT, o CFP, o CFM, a Febraban e a CNBB.

Quadro 2 – Organizações mais centrais na rede de interesses organizados da sociedade

<i>Degree</i>	<i>Closeness</i>	<i>Betweenness</i>
1. Confederação Nacional da Agricultura 2. Ordem dos Advogados do Brasil 3. Confederação Nacional da Indústria 4. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo 5. Central Única dos Trabalhadores 6. Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura 7. Nova Central Sindical de Trabalhadores 8. União Geral dos Trabalhadores 9. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil 10. Conselho Federal de Medicina	1. Ordem dos Advogados do Brasil 2. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo 3. Central Única dos Trabalhadores 4. Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura 5. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar 6. Confederação Nacional da Agricultura 7. Confederação Nacional da Indústria 8. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil 9. Coletivo Brasil de Comunicação Social 10. Federação Brasileira de Bancos	1. Ordem dos Advogados do Brasil 2. Confederação Nacional da Agricultura 3. Confederação Nacional da Indústria 4. Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura 5. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo 6. Central Única dos Trabalhadores 7. Conselho Federal de Psicologia 8. Conselho Federal de Medicina 9. Federação Brasileira de Bancos 10. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* R, com o uso do *Igraph package*.

Considerando, então, a rede de interesses organizados advindos apenas da sociedade, verifica-se a presença, entre os atores mais centrais, de três organizações de representação profissional (OAB, CFM e CFP). Destacam-se, ainda, organizações de representação sindical, especialmente as organizações de representação empresarial (CNA, CNI, CNC e Febraban) e as centrais sindicais (CUT, NCST, UGT e CTB). Além disso, há uma confederação representante de trabalhadores (Contag), o Diap¹⁶³, o Intervozes e a CNBB. Esses resultados deixam claro a centralidade que possuem as organizações do sistema corporativo, como demonstrado no capítulo anterior, o que deve ser considerado em quaisquer análises do sistema de representação de interesses brasileiro.

A observação das organizações encontradas por Cesário (2016) como as mais centrais da rede de participações em audiências públicas e seminários das comissões do Congresso

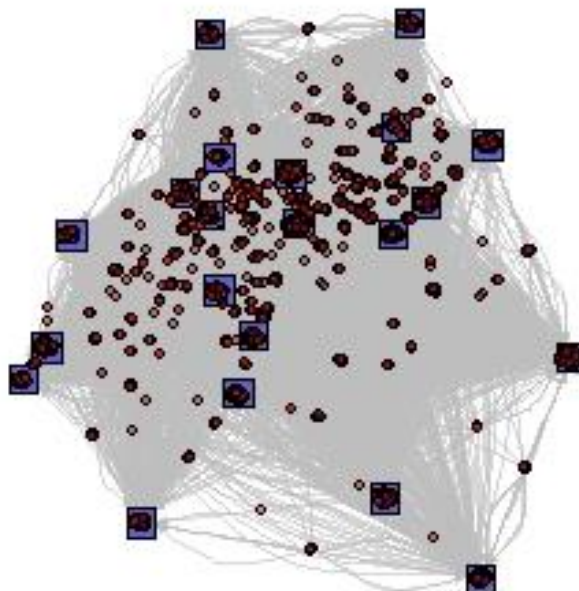
¹⁶³ Sobre a atuação do Diap e o *lobbying* dos trabalhadores no Congresso Nacional, ver Oliveira (2005).

Nacional, em 2011 e 2012, mostra que, dos atores aqui elencados, a CNC, o CFP, a Febraban, o Diap, o Intervozes e a CNBB não aparecem na lista reportada pelo autor, na qual constam as 10 organizações mais centrais de acordo com cada uma das medidas de centralidade.

Outro aspecto fundamental a se observar refere-se às *policy networks* que se formam em torno de determinadas políticas, que são objeto da atividade das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Alguns achados corroboram a escolha de direcionar o olhar também para essas redes. Nesse sentido, estudos de caso têm apontado para a existência de dinâmicas de funcionamento distintas entre comissões (VIEIRA, 2009; RESENDE, 2017). Além disso, Cesário (2016, p. 123) observou “a formação de *clusters* muito bem definidos ao redor de políticas públicas específicas, com muitas organizações especializadas em poucas políticas públicas”. Trata-se, segundo o autor, de uma rede altamente especializada.

Embora não seja detidamente analisada neste trabalho, a representação de rede constante na Imagem 4 parece reforçar essa perspectiva. Trata-se de uma rede com configuração *two-mode*, a qual realça as relações existentes entre interesses organizados (círculos vermelhos) e as comissões permanentes da Câmara dos Deputados (quadrados azuis).

Imagem 4 – Representação de rede *two-mode*: interesses organizados e comissões permanentes



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* R, com o uso do *Igraph package*.

Nota: Quadrados azuis – comissões permanentes; Círculos vermelhos – interesses organizados.

É possível observar conjuntos de organizações/instituições aglomerados às proximidades das comissões permanentes, o que pode ser um indicativo de atuações mais localizadas em determinadas políticas públicas. Nesse sentido, procura-se, aqui, analisar também as redes de interesses organizados que se formam devido à participação de organizações e instituições em audiências públicas de cada comissão permanente¹⁶⁴, chamando a atenção para seus atores mais centrais. Todas essas redes possuem configuração *one-mode*, tendo sido transformadas a partir de redes com configuração *two-mode* (atores e eventos). O Apêndice D apresenta as representações das redes de todas as jurisdições comissionais, as quais, como pode ser observado, apresentam estruturas significativamente distintas¹⁶⁵ e constituem importante objeto para análises futuras. O Quadro 3, por sua vez, elenca as 5 organizações/instituições mais centrais em cada comissão permanente, considerando-se as três principais medidas de centralidade.

Quadro 3 – Organizações/instituições mais centrais na rede de cada comissão permanente

Comissão	<i>Degree</i>	<i>Closeness</i>	<i>Betweenness</i>
CAPADR	1. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 2. Confederação Nacional da Agricultura 3. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária 4. Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura 5. Ministério do Desenvolvimento Agrário	1. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 2. Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura 3. Confederação Nacional da Agricultura 4. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária 5. Polícia Federal	1. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 2. Confederação Nacional da Agricultura 3. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária 4. Ministério da Justiça 5. Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
CCJC	1. Ordem dos Advogados do Brasil 2. Associação de Magistrados Brasileiros 3. Confederação Nacional da Indústria 4. Ministério Público Federal 5. Ministério da Justiça	1. Ordem dos Advogados do Brasil 2. Ministério da Justiça 3. Associação de Magistrados Brasileiros 4. Ministério Público Federal 5. Confederação Nacional da Indústria	1. Ordem dos Advogados do Brasil 2. Ministério da Justiça 3. Ministério Público Federal 4. Confederação Nacional da Indústria 5. Associação de Magistrados Brasileiros
CCTCI	1. Ministério da Ciência e Tecnologia 2. Agência Nacional de Telecomunicações 3. Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão 4. Ministério das Comunicações	1. Ministério da Ciência e Tecnologia 2. Ministério Público Federal 3. Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia de Informação, Software e Internet 4. Agência Nacional de Telecomunicações 5. Universidade de Brasília	1. Ministério da Ciência e Tecnologia 2. Agência Nacional de Telecomunicações 3. Ministério Público Federal 4. Ministério das Comunicações 5. Universidade de Brasília

¹⁶⁴ Para a construção da rede de cada comissão permanente, são consideradas as participações em audiências públicas realizadas em seu âmbito e nos eventos conjuntos dos quais a referida comissão participou.

¹⁶⁵ Algumas medidas relacionadas às propriedades das redes foram calculadas e também indicam a existência de estruturas distintas. Tais medidas, entretanto, não são reportadas por não consistirem no foco do presente trabalho.

	5. Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação		
CDC	1. Ministério da Justiça 2. Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo 3. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor 4. Agência Nacional de Telecomunicações 5. Agência Nacional de Vigilância Sanitária	1. Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo 2. Ministério da Justiça 3. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor 4. Associação Brasileira de Defesa do Consumidor 5. Brasil Telecom	1. Ministério da Justiça 2. Federação Brasileira de Bancos 3. Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo 4. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor 5. Departamento Nacional de Trânsito
CDEICS	1. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior 2. Ministério da Fazenda 3. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo 4. Confederação Nacional da Indústria 5. Agência Nacional de Vigilância Sanitária	1. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior 2. Ministério da Fazenda 3. Câmara dos Deputados 4. Agência Nacional de Vigilância Sanitária 5. Confederação Nacional da Indústria	1. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior 2. Ministério da Fazenda 3. Confederação Nacional da Indústria 4. Ministério Público Federal 5. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CDHM	1. Secretaria de Direitos Humanos 2. Ministério Público Federal 3. Ministério da Saúde 4. Ministério da Justiça 5. Universidade de Brasília	1. Secretaria de Direitos Humanos 2. Ministério Público Federal 3. Ministério do Meio Ambiente 4. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil 5. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	1. Secretaria de Direitos Humanos 2. Ministério Público Federal 3. Ministério da Saúde 4. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial 5. Ordem dos Advogados do Brasil
CDU	1. Ministério das Cidades 2. Ministério do Meio Ambiente 3. Câmara dos Deputados 4. Confederação Nacional de Municípios 5. Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano	1. Ministério das Cidades 2. Confederação Nacional de Municípios 3. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 4. Ministério do Meio Ambiente 5. Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo	1. Ministério das Cidades 2. Ministério do Meio Ambiente 3. Confederação Nacional de Municípios 4. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 5. Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
CE	1. Ministério da Educação 2. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação 3. Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação 4. Ministério da Cultura 5. Universidade de Brasília	1. Ministério da Educação 2. Ordem dos Advogados do Brasil 3. Universidade de Brasília 4. Instituto Paulo Freire 5. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	1. Ministério da Educação 2. Universidade de Brasília 3. Ministério da Cultura 4. Ordem dos Advogados do Brasil 5. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
CFFC	1. Tribunal de Contas da União 2. Ministério da Saúde 3. Agência Nacional de Energia Elétrica	1. Tribunal de Contas da União 2. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	1. Tribunal de Contas da União 2. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

	<ol style="list-style-type: none"> 4. Agência Nacional de Telecomunicações 5. Ministério da Fazenda 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Conselho Nacional de Assistência Social 4. Ministério da Justiça 5. Ale Combustíveis 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Agência Nacional de Energia Elétrica 4. Banco Central do Brasil 5. Ministério da Justiça
CFT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério da Fazenda 2. Confederação Nacional da Indústria 3. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo 4. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior 5. Ordem dos Advogados do Brasil 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério da Fazenda 2. Confederação Nacional da Indústria 3. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo 4. Comissão de Valores Mobiliários 5. Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério da Fazenda 2. Confederação Nacional da Indústria 3. Ministério da Previdência Social 4. Ministério da Educação 5. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CINDRA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Meio Ambiente 2. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis 3. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade 4. Fundação Nacional do Índio 5. Ministério Público Federal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Meio Ambiente 2. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis 3. Ministério da Defesa 4. Ministério Público Federal 5. Secretaria de Direitos Humanos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis 2. Ministério do Meio Ambiente 3. Ministério da Integração Nacional 4. Ministério da Defesa 5. Fundação Nacional do Índio
CLP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Câmara dos Deputados 2. Ordem dos Advogados do Brasil 3. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil 4. Instituto de Estudos Socioeconômicos 5. Ministério da Educação 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério da Saúde 2. Ministério Público Federal 3. Ordem dos Advogados do Brasil 4. Ministério da Educação 5. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Câmara dos Deputados 2. Ministério da Saúde 3. Ministério Público Federal 4. Ordem dos Advogados do Brasil 5. Ministério do Meio Ambiente
CMADS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Meio Ambiente 2. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis 3. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade 4. Ministério Público Federal 5. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Meio Ambiente 2. Universidade de São Paulo 3. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis 4. Greenpeace 5. Polícia Federal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Meio Ambiente 2. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade 3. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis 4. Ministério da Saúde 5. Greenpeace
CME	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério de Minas e Energia 2. Agência Nacional de Energia Elétrica 3. Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 4. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis 5. Ministério do Meio Ambiente 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério de Minas e Energia 2. Centro Brasileiro de Infra Estrutura 3. Associação Brasileira de Agentes Comercializadores de Energia Elétrica 4. Agência Nacional de Energia Elétrica 5. Petróleo Brasileiro 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério de Minas e Energia 2. Agência Nacional de Energia Elétrica 3. Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 4. Petróleo Brasileiro 5. Tribunal de Contas da União
CREDN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério das Relações Exteriores 2. Ministério da Justiça 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério das Relações Exteriores 2. Ministério da Fazenda 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério das Relações Exteriores 2. Ministério da Fazenda

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Ministério da Defesa 4. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior 5. Câmara dos Deputados 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Ministério Público Federal 4. Agência Brasileira de Inteligência 5. Fundação Nacional do Índio 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Ministério Público Federal 4. Ministério da Justiça 5. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
CSPCCO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério da Justiça 2. Polícia Federal 3. Ministério Público Federal 4. Ordem dos Advogados do Brasil 5. Polícia Rodoviária Federal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério da Justiça 2. Polícia Federal 3. Ministério Público Federal 4. Associação Nacional de Delegados de Polícia Federal 5. Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério da Justiça 2. Polícia Federal 3. Ministério Público Federal 4. Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais 5. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
CSSF	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério da Saúde 2. Agência Nacional de Vigilância Sanitária 3. Conselho Federal de Medicina 4. Associação Médica Brasileira 5. Ministério da Previdência Social 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério da Saúde 2. Advocacia-Geral da União 3. Ministério Público Federal 4. Federação Brasileira de Hospitais 5. Confederação Nacional de Trabalhadores do Serviço Público Federal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério da Saúde 2. Agência Nacional de Vigilância Sanitária 3. Ministério Público Federal 4. Conselho Federal de Medicina 5. Ministério da Previdência Social
CTASP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Trabalho e Emprego 2. Central Única dos Trabalhadores 3. Ministério Público do Trabalho 4. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 5. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Trabalho e Emprego 2. Ministério Público do Trabalho 3. Ministério da Justiça 4. Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social 5. Confederação Nacional de Trabalhadores no Comércio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Trabalho e Emprego 2. Ministério Público do Trabalho 3. Ministério da Justiça 4. Central Única dos Trabalhadores 5. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
CTUR	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Turismo 2. Ministério do Esporte 3. Associação Brasileira de Agências de Viagem 4. Caixa Econômica Federal 5. Agência Nacional de Aviação Civil 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Esporte 2. Ministério do Turismo 3. Ministério da Justiça 4. Autoridade Pública Olímpica 5. Agência Nacional de Aviação Civil 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Turismo 2. Ministério do Esporte 3. Ministério da Justiça 4. Agência Nacional de Aviação Civil 5. Comitê Olímpico Brasileiro
CVT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério dos Transportes 2. Agência Nacional de Transportes Terrestres 3. Departamento Nacional de Trânsito 4. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes 5. Confederação Nacional de Transportes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério dos Transportes 2. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes 3. Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho 4. Associação Nacional de Procuradores do Trabalho 5. Federação dos Trabalhadores Rodoviários do Estado de Mato Grosso 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério dos Transportes 2. Departamento Nacional de Trânsito 3. Agência Nacional de Transportes Terrestres 4. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes 5. Ministério da Justiça

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* R, com o uso do *Igraph package*.

Para simplificar a discussão dos resultados, opta-se por apresentar apenas aquelas organizações/instituições que figuram nas relações das três medidas de centralidade¹⁶⁶, o que possibilita verificar quais atores ocupam posições privilegiadas nessas *policy networks*, ampliando, por conseguinte, suas oportunidades de influenciar o processo decisório. Esses atores são, portanto, extremamente relevantes em uma estrutura pela qual circulam importantes recursos, como informações.

Na CAPADR, comissão que tem sob sua jurisdição questões relacionadas a agricultura, pecuária e desenvolvimento rural, quatro organizações/instituições fizeram-se constantes, entre as cinco mais centrais, nas três medidas, sendo duas do âmbito estatal e duas da sociedade. As primeiras foram o ministério e a empresa pública mais diretamente relacionados às áreas de atividade e aos campos temáticos da comissão: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Embrapa, respectivamente. As segundas foram as confederações empresarial e de trabalhadores que têm como área de atuação a agricultura: CNA e Contag, respectivamente. Na CCJC, comissão responsável por se posicionar acerca da constitucionalidade das matérias, as cinco organizações elencadas repetiram-se nas três medidas, alterando-se apenas a ordem em cada medida de centralidade. São elas: OAB, AMB, CNI, MPF e Ministério da Justiça.

A CCTCI, arena que se debruça sobre questões relativas a ciência, tecnologia, comunicação e informática, registrou a presença de interesses organizados da sociedade entre seus atores mais centrais. No entanto, apenas o ministério e a agência reguladora mais ligados à jurisdição da comissão figuraram como centrais considerando-se os cálculos de grau, proximidade e intermediação. Ministério da Ciência e Tecnologia e Anatel são, portanto, atores muito importantes nessa *policy network*. Na CDC, comissão que trata da defesa do consumidor, os interesses organizados que emergiram como os mais centrais também estão fortemente relacionados ao escopo da comissão, constando nas três medidas de centralidade o Ministério da Justiça, a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo (Procon-SP) e o Idec. Com relação aos interesses organizados mais centrais na rede da CDEICS, dois ministérios apareceram nas três medidas, além de uma confederação empresarial. Nesse sentido, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Ministério da Fazenda e a CNI foram importantes atores nas relações que se estabeleceram em torno das políticas de desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços.

¹⁶⁶ O debate relativo às especificidades de cada medida e como isso opera em cada comissão é extremamente relevante, entretanto, não se encontra no escopo desta seção, a qual procura apresentar uma visão mais ampliada acerca dos interesses organizados em cada comissão permanente.

Na CDHM, apenas a Secretaria de Direitos Humanos e o MPF figuraram entre os cinco atores mais centrais nas três medidas. Chama a atenção que, na comissão destinada a debater questões concernentes aos direitos humanos e as minorias, são poucas as organizações da sociedade a figurar entre as mais centrais. Apareceram apenas a CNBB, como o quarto ator mais central na medida de proximidade, e a OAB, como o quinto ator na medida de intermediação. Na CDU, comissão que trata de questões relativas ao desenvolvimento urbano, por sua vez, três foram as organizações constantes entre as mais centrais em todas as medidas de centralidade: Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente e CNM. A CE, responsável pela apreciação de proposições relativas à educação, registrou, entre seus atores mais centrais, três que constaram em todas as medidas de centralidade mobilizadas: o Ministério da Educação, a Undime e a UnB. Na CFFC, por sua vez, uma única instituição figurou entre as mais centrais em termos de grau, de proximidade e de intermediação, qual seja, o TCU, que foi o primeiro ator em todas as medidas. Dessa forma, a instituição responsável pela fiscalização das contas da União foi ator extremamente relevante nas relações que se estabeleceram na arena que se debruça sobre a fiscalização financeira e orçamentária.

Na CFT, comissão que se atém à análise da adequação financeira e orçamentária das proposições, o Ministério da Fazenda figurou como uma instituição central nas três medidas, o que também ocorreu com duas confederações empresariais: CNI e CNC. Na CINDRA, arena cujos campos temáticos e áreas de atividade perpassam a integração nacional, o desenvolvimento regional e assuntos ligados à Amazônia, apenas o Ministério do Meio Ambiente e o Ibama figuraram entre as cinco organizações/instituições mais centrais em todas as medidas de centralidade. Esse é o mesmo cenário verificado na CMADS, comissão que trata de questões relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, destacando-se, novamente, o ministério e o instituto mais ligados às questões ambientais. Na CLP, comissão que possui como foco a participação da sociedade civil no processo legislativo, por sua vez, houve uma única organização constante entre as mais centrais nas três medidas de centralidade: a OAB. Na CME, arena que tem sob sua jurisdição questões concernentes a minas e energia, apenas o ministério e a agência reguladora mais ligados ao campo temático da comissão figuraram como centrais considerando-se grau, proximidade e intermediação. Ministério de Minas e Energia e Aneel são, portanto, atores muito importantes nessa *policy network*.

A CREDN registrou uma única instituição comum nos três grupos de atores mais centrais, sendo o ministério mais diretamente relacionado às áreas de atividade e aos campos temáticos da comissão, ligados às relações exteriores e à defesa nacional: Ministério das

Relações Exteriores. Algo semelhante é verificado na CSSF, comissão que se atém à seguridade social, na qual o Ministério da Saúde foi a única instituição comum. Na CSPCCO, arena voltada à temática de segurança pública e combate ao crime organizado, são três as instituições que figuraram entre as cinco mais centrais considerando-se as três medidas de centralidade: Ministério da Justiça, Polícia Federal e MPF. Na CTASP, comissão que trata de assuntos ligados a trabalho, administração e serviço público, apesar de um sindicato, uma federação, uma confederação e uma central sindical aparecerem entre os atores mais centrais, somente o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério Público do Trabalho (MPT) fizeram-se constantes nos três conjuntos de organizações/instituições mais centrais.

Na CTUR, apenas dois ministérios figuraram entre os atores mais centrais nas três medidas: Ministério do Turismo e Ministério do Esporte. A centralidade desse último se deve, especialmente, ao fato de que questões relativas ao desporto permaneceram no escopo de tal comissão durante grande parte do período considerado neste estudo. Nesse sentido, até 2014, a denominação era Comissão de Turismo e Desporto. Por fim, na CVT, arena direcionada às políticas de viação e transporte, o Ministério dos Transportes e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) foram os únicos atores entre os cinco mais centrais nas três medidas de centralidade mobilizadas.

Diante desses resultados, pode-se verificar que a apresentação das organizações e das instituições mais centrais em cada arena do sistema comissional indica uma convergência muito clara entre os atores e o escopo temático das arenas nas quais atuam preponderantemente, o que também foi observado a partir das frequências de participações dos interesses organizados nas audiências públicas das comissões permanentes. Isso significa, em outras palavras, que organizações/instituições atuam onde se discute mais intensamente o que lhes interessa, mobilizando seus recursos para esses espaços. Nesse sentido, cada política pública ou cada conjunto de temas é capaz de fazer emergir relações entre inúmeros atores, tanto do setor público quanto da sociedade, de modo que as redes que aí se constituem devem ser analisadas em profundidade, tornando-se possível identificar mais claramente suas características e a dinâmica de representação de interesses desenvolvidas em seus escopos. Nessa direção, a seção seguinte se dirige a duas *policy networks* específicas, constituídas a partir da participação em audiências públicas da CDEICS e da CTASP. São desenvolvidos dois estudos de casos, explorando as participações ocorridas em cada uma das comissões, assim como as redes que delas emergem. Além disso, apresenta-se uma proposta analítica, que possibilita a discussão de

resultados preliminares, apontando, ainda, caminhos que perpassam uma agenda futura de pesquisa.

4.2 Interesses organizados na CDEICS e na CTASP: proposta analítica e resultados preliminares

Tendo se apresentado uma visão mais ampliada acerca da rede de interesses organizados que se forma a partir da participação em audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e se chamado a atenção para a necessidade de um olhar mais direcionado às redes que emergem em cada arena do sistema comissional, almeja-se analisar, agora, duas arenas específicas, visando observar algumas de suas características e desenvolver uma proposta analítica que permita discutir a formação da rede e as escolhas dos atores. Duas foram as comissões permanentes selecionadas: a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). A seleção dessas jurisdições é justificada pelo fato de que se debruçam sobre questões centrais para a economia, perpassando uma miríade de políticas públicas.

No caso da CDEICS, como se pode perceber por seus campos temáticos e áreas de atividade, questões relativas à economia são estruturais da arena, na qual temas concernentes às atividades industriais, comerciais e de serviços são fortemente debatidos. Trata-se, portanto, de uma comissão cujas deliberações interessam fortemente inúmeros setores econômicos, os quais são importantes objetos para o estudo das atividades de *lobbying*¹⁶⁷. Como mostrou o Quadro 3, na *policy network* que emerge das participações em audiências públicas da CDEICS, ministérios relacionados ao tema, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério da Fazenda, e confederações empresariais, como a CNC e a CNI, são atores importantes no conjunto de relações estabelecidas entre interesses organizados.

A CTASP, por sua vez, concentra-se em questões como matéria trabalhista, política salarial e conflitos de trabalho, constituindo-se, certamente, como um importante *locus* no Poder Legislativo para o embate entre capital e trabalho. Essa comissão encontra-se entre as arenas que mais realizaram audiências públicas e que contaram com um maior número de participações de interesses organizados, nas 53^a e 54^a legislaturas. No campo temático do trabalho, constitui espaço relevante para empresários e trabalhadores, assim como para órgãos

¹⁶⁷ Sobre o setor industrial, Mancuso (2007) e Santos (2011) são importantes referências.

do setor público responsáveis pela regulação e elaboração de políticas trabalhistas. Ao tratar de administração e serviço público, a comissão também se torna o foco de atuação de organizações representantes de servidores públicos das mais diversas categorias, assim como de múltiplos setores do governo. O Quadro 3 destaca elementos que vão nessa direção, registrando como atores importantes nessa *policy network* ministérios ligados à jurisdição comissional, casos do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Justiça e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Há, ainda, que se apontar a relevância do MPT, órgão responsável pela fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista. Do campo da sociedade, destaque para organizações do sistema corporativista, como CUT, CNC e Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait).

Na proposta analítica a ser desenvolvida nesta seção, opta-se por trabalhar com as estruturas relacionais que emergiram em cada uma das legislaturas nas duas comissões permanentes selecionadas, o que significa que são apresentadas duas redes para a CDEICS e duas redes para a CTASP. Com isso, é possível lançar um debate que procura verificar em que medida as estruturas se mantêm no tempo. Ademais, para a simplificação da discussão das redes das duas comissões, não são incluídas todas as organizações/instituições que tiveram participações registradas nas audiências públicas. O corte de participações utilizado é 2, ou seja, não estão incluídas as organizações/instituições que, naquela legislatura, participaram apenas uma ou duas vezes das audiências públicas. Pode-se afirmar que os atores retirados tiveram presenças pontuais no espaço das comissões permanentes no período analisado, de modo que considerá-los não seria analiticamente relevante. Outro aspecto a ser considerado é que as temáticas das audiências públicas foram classificadas em um conjunto de categorias¹⁶⁸, o que se deu com base nos campos temáticos e áreas de atividade das comissões permanentes¹⁶⁹, constantes no RICD.

Dessa forma, as redes¹⁷⁰ a serem analisadas nesta seção apresentam configuração *two-mode*, sendo formadas por interesses organizados e categorias temáticas. Essa estrutura permite a análise de como os atores se associam a determinados temas que são debatidos nas comissões permanentes. De maneira análoga ao que acontece com o sistema comissional como um todo, quando organizações/instituições têm interesses mais relacionados a determinadas comissões,

¹⁶⁸ Para cada uma das comissões, essas categorias são apresentadas adiante.

¹⁶⁹ O Apêndice A elenca os campos temáticos e as áreas de atividade de cada comissão permanente incluída na análise empreendida neste trabalho.

¹⁷⁰ Também aqui, para a elaboração das redes, não foram incluídas as participações para as quais não há o registro da organização/instituição representada. Além disso, são consideradas as participações em audiências públicas realizadas no âmbito de cada comissão e nos eventos conjuntos dos quais ela participou.

também no interior dessas arenas as escolhas dos atores podem se direcionar a temas mais específicos, considerando que muitas comissões apresentam um extenso rol de campos temáticos e áreas de atividade. Lança-se luz, portanto, sobre as escolhas das organizações e das instituições com relação a temáticas debatidas na CDEICS e na CTASP, procurando, a partir de uma proposta analítica, verificar as configurações de formação dessas redes.

A proposta analítica aqui desenvolvida associa-se à possibilidade de se entender como e por que surgem os laços de uma estrutura tal qual as redes de interesses organizados, procurando, ainda, discutir a formação endógena da rede e a existência de critérios de diferenciação nas escolhas dos atores. A partir desse debate, é possível também verificar em que medida as estruturas relacionais se mantêm com o passar do tempo ou atendem a conjunturas específicas. Para tanto, são empregados modelos de grafos aleatórios exponenciais, ou *Exponential random graph models* (ERGMs), os quais

are statistical models for network structure, permitting inferences about how network ties are patterned. Put another way, ERGMs are tie-based models for understanding how and why social network ties arise. This focus aligns ERGMs with a principal goal of much empirical social network research, which is to understand a given “observed” network structure (i.e., a network on which a researcher has collected data), and so to obtain insight into the underlying processes that create and sustain the network-based social system (ROBINS; LUSHER, 2013, p. 9)¹⁷¹.

Para empreender essa análise, utilizou-se o *software* MPNet. Os dados mobilizados são os de redes *two-mode*, constituídas por categorias temáticas elaboradas a partir do RICD e por organizações/instituições com pelo menos três participações nas audiências públicas da comissão na legislatura. Deve-se ressaltar que o MPNet recebe apenas dados binários, os quais indicam se houve ou não relação entre ator e tema, não sendo considerada a intensidade dessa relação. A análise desenvolvida se debruça sobre um modelo sem atributos, um modelo com o atributo endógeno centro-periferia para os atores e os temas¹⁷² e um modelo com o atributo Estado-sociedade para os atores¹⁷³. O exercício analítico proposto com o uso de atributos permite verificar se diferentes tipos de atores possuem critérios distintos quanto às suas escolhas

¹⁷¹ “São modelos estatísticos para estrutura de rede, permitindo inferências sobre como os laços de rede são padronizados. Em outras palavras, ERGMs são modelos baseados em entender como e por que os laços de redes sociais surgem. Esse foco alinha os ERGMs com um objetivo principal de muita pesquisa empírica de redes sociais, que é entender uma dada estrutura de rede “observada” (ou seja, uma rede na qual um pesquisador coletou dados) e assim obter *insights* sobre os processos subjacentes que criam e sustentam o sistema social baseado em rede” (ROBINS; LUSHER, 2013, p. 9, tradução nossa).

¹⁷² Esse atributo foi calculado por meio do Ucinet, sendo apresentado na discussão empreendida adiante.

¹⁷³ No capítulo anterior, as organizações/instituições foram classificadas em três categorias: Estado, sociedade e outros. Mesmo com o corte das organizações/instituições a partir do número de participações, permaneceram atores classificados na categoria outros. De modo a reduzir a classificação a Estado e sociedade, empresas de economia mista e instituições financeiras constituídas como sociedades de economia mista passaram a ser indicadas como Estado.

concernentes às temáticas sobre as quais atuar. São considerados, neste trabalho, apenas dois atributos, embora se chame a atenção para a necessidade de se identificar outras características das organizações/instituições participantes das audiências públicas, o que, em uma agenda futura de pesquisa, pode contribuir para o desafio de se estudar a influência de interesses organizados no processo decisório. Na sequência, são empreendidos dois estudos de caso e as reflexões acerca de alguns resultados preliminares.

4.2.1 CDEICS: interesses organizados e políticas de desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços

A CDEICS é uma das comissões mais antigas da Câmara dos Deputados. É datada de 1823 a criação da Comissão de Comércio, Agricultura, Indústria e Artes. Desde então, essa jurisdição comissional assumiu dez distintas denominações¹⁷⁴, sendo que a última modificação ocorreu em 2015, quando a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (denominação assumida em 2004) passa a ser denominada Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços. Conforme o RICD, em seu artigo 32, a CDEICS possui como campos temáticos e áreas de atividade o conteúdo de quinze alíneas, as quais tratam de assuntos relativos à ordem econômica nacional, a política e atividade industrial e comercial, ao sistema monetário, entre outros. A 15ª alínea (matérias relativas à prestação de serviços) foi incluída, em 2015, por meio da mesma resolução que modificou a denominação da comissão.

Diante de seu escopo temático, parece evidente que a CDEICS é uma arena para a qual muitos interesses organizados direcionam sua atenção, podendo-se citar os empresariais. Por essa arena tramita, certamente, um conjunto de proposições que interessam a esses atores, sendo esperado o desenvolvimento de ações com vistas a influenciar o processo decisório no escopo da comissão. Considerando a relação que se estabelece entre interesses organizados e o escopo de atuação das comissões, alguns resultados relativos à CDEICS podem ser apontados. Santos (2016, p. 125), por exemplo, ao analisar o perfil de financiamento eleitoral dos membros dessa comissão na 55ª legislatura (2015-2018), observa que “praticamente a totalidade de seus membros (96,7%) recebeu contribuições de empresas do setor industrial e comercial”¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Essas denominações encontram-se elencadas no Apêndice A.

¹⁷⁵ O autor destaca, entretanto, que esse resultado precisa ser relativizado, uma vez que “91% dos Deputados eleitos para a 55ª Legislatura (2015-2018) receberam doações de empresas industriais ou comerciais” (SANTOS, 2016, p. 125).

Mancuso et al. (2018, p. 16) apresentam resultados que reforçam a relação entre a comissão e alguns interesses organizados: “[a] pertença à CDEICS aumenta a chance de apresentação de projetos benéficos ao empresariado industrial [...]. Deputados ligados a esta comissão elaboram, em média, 88,7% a mais deste tipo de projetos que os outros parlamentares”.

Ressaltados esses aspectos, deve-se registrar que, na 53ª legislatura, a CDEICS realizou 43 audiências públicas e participou de outras 53 audiências públicas conjuntas. Na 54ª legislatura, esses números foram 57 e 26, respectivamente. Considerando as audiências públicas promovidas apenas no âmbito dessa comissão, foram 207 participações, na 53ª legislatura, e 315, na 54ª legislatura. Se forem levadas em conta tanto essas reuniões como aquelas realizadas conjuntamente, as participações passam a ser, respectivamente, 419 e 402. Como já destacado, no período estudado neste trabalho, foram 409 distintas organizações/instituições presentes nas audiências públicas realizadas, exclusiva ou conjuntamente, pela CDEICS. Os atores com o maior número de participações, entre 2007 e 2015, foram o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (37 participações), o Ministério da Fazenda (32), a CNC (26), o Bacen (25) e a CNI (24). A Tabela 15 destaca a quantidade de participações de organizações/instituições, mobilizando as mesmas categorias utilizadas anteriormente.

Os resultados apresentados indicam algumas consideráveis distinções com o cenário relativo ao conjunto de audiências públicas de todas as comissões permanentes. A primeira é que, nas audiências públicas promovidas pela CDEICS ou que contaram com a sua participação, a atuação de organizações/instituições advindas da sociedade (50,9%) foi mais intensa do que a de órgãos do âmbito estatal (38,8%). Nesse sentido, o número de participações de associações livres (20,6%) e de organizações de representação sindical (18,7%) é expressivo, sendo até mesmo superior ao número referente à atuação dos ministérios (17,3%). Vale destacar que a soma de participações dessas três categorias representa mais da metade de todas as participações registradas nessa comissão. No que se refere às associações livres, maior percentual observado na Tabela 15, nenhuma organização registrou números muito elevados de participação, sendo a Abecs, com sete participações, a mais atuante. Trata-se, portanto, de um ambiente caracterizado por intensa presença de interesses organizados da sociedade, os quais, certamente, buscaram influenciar as políticas de desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços.

Tabela 15 – Organizações/instituições participantes em audiências públicas da CDEICS

	Quantidade de participações	Percentual de participações	
Estado	Ministérios	142	17,3
	Executivo e Legislativo subnacionais	21	2,5
	Departamentos, fundações, institutos e superintendências	27	3,3
	Órgãos de controle	9	1,1
	Agências reguladoras	28	3,4
	Instituições de ensino	14	1,7
	Legislativo	5	0,6
	Empresas públicas	6	0,7
	Instituições financeiras	33	4,0
	Conselhos	4	0,5
	Tribunais	3	0,4
	Outros	27	3,3
Total de participações do Estado		319	38,8
Sociedade	Associações livres	169	20,6
	Representação sindical	154	18,7
	Organizações não-governamentais, fundações e institutos	22	2,7
	Representação profissional	14	1,7
	Movimentos sociais, redes e articulações de entidades	8	1,0
	Centrais sindicais	32	3,9
	Outros	19	2,3
Total de participações da Sociedade		418	50,9
Outros	Empresas privadas	45	5,5
	Empresas de economia mista	16	1,9
	Organizações internacionais	4	0,5
	Instituições de ensino	4	0,5
	Instituições financeiras	3	0,4
	Cooperativas	3	0,4
	Outros	2	0,2
Total de participações de Outros		77	9,4
Sem registro		7	0,9
Total geral		821	100

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

Destacados alguns aspectos relativos à CDEICS e à realização de audiências públicas por essa comissão, a atenção se volta às redes que emergem nessa arena a partir das relações estabelecidas entre os interesses organizados e as temáticas que foram objeto de discussão nas audiências públicas da comissão, nas 53^a e 54^a legislaturas. Para tanto, as temáticas de cada audiência pública foram classificadas em oito categorias, elaboradas a partir dos campos

temáticos e das áreas de atividade da CDEICS, constantes no RICD. O Quadro 4 elenca as categorias a serem mobilizadas na análise.

Quadro 4 – Categorias temáticas aplicadas à CDEICS

Categoria temática	Descrição
Atividade econômica estatal	Atividade econômica estatal e em regime empresarial; programas de privatização; monopólios da União
Atividade industrial, comercial, agrícola e de serviços	Política e atividade industrial, comercial e agrícola; setor econômico terciário; matérias relativas à prestação de serviços; registro de comércio e atividades afins; matérias relativas a direito comercial, societário e falimentar; direito econômico
Ordem econômica nacional, incentivos e planos	Assuntos relativos à ordem econômica nacional; fiscalização e incentivo pelo Estado às atividades econômicas; diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado; planos nacionais e regionais ou setoriais; proteção e benefícios especiais temporários às empresas brasileiras de capital nacional
Propriedade industrial	Propriedade industrial e sua proteção
Regime jurídico das empresas e microempresas	Regime jurídico das empresas e tratamento preferencial para microempresas e para empresas de pequeno porte
Relações econômicas internacionais e comércio exterior	Matérias atinentes a relações econômicas internacionais; comércio exterior; políticas de importação e exportação em geral; acordos comerciais, tarifas e cotas
Sistema monetário	Moeda; câmbio e reservas cambiais
Outros	Categoria residual

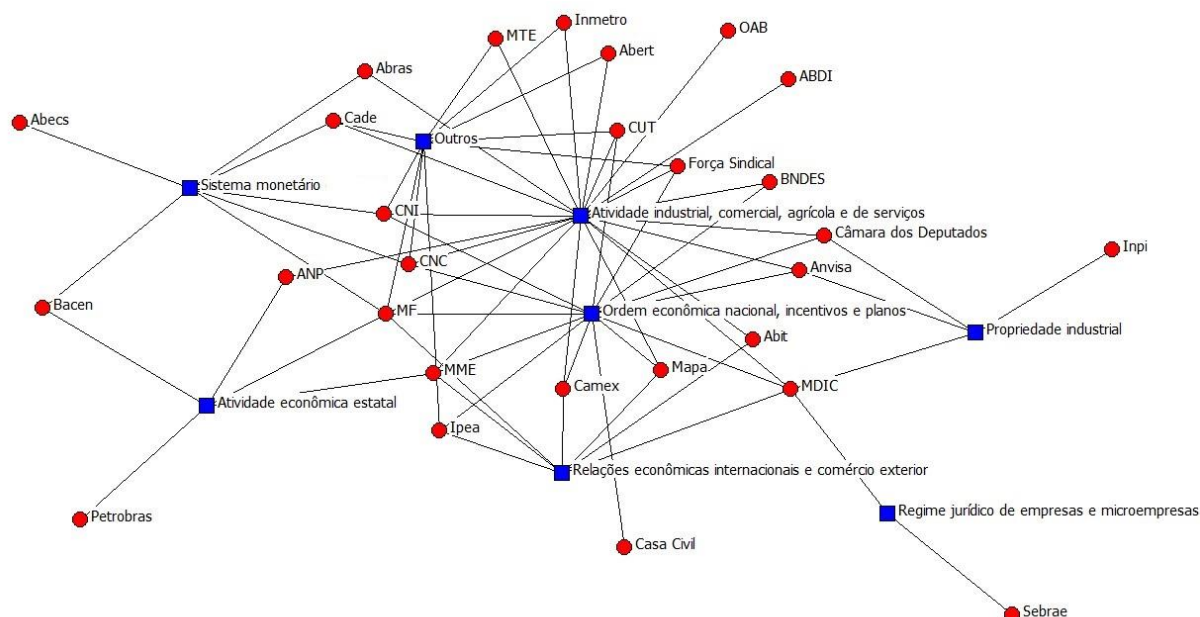
Fonte: RICD.
Elaboração própria.

No que se refere aos atores da rede, como já apontado, opta-se pela não inclusão de organizações/instituições que registraram apenas uma ou duas participações em cada uma das legislaturas. Deve-se reforçar, ainda, que a discussão é realizada separadamente para as redes de interesses organizados nas 53^a e 54^a legislaturas.

Inicialmente, empreende-se uma análise *core-periphery*, a qual ajusta um modelo de centro-periferia para os dados da rede¹⁷⁶, identificando atores (interesses organizados) que pertencem ao centro e à periferia, e eventos (categorias temáticas) que pertencem ao centro e à periferia. Antes disso, vale destacar a Imagem 5, que contém a representação de rede para a CDEICS na 53^a legislatura (2007-2011). A rede apresenta configuração *two-mode*, sendo formada por 8 categorias temáticas (quadrados azuis) e 28 organizações/instituições (círculos vermelhos).

¹⁷⁶ “The fit is simply the correlation between the data matrix and an idealized structure matrix in which there is a one in the core block interactions and a zero in the peripheral block interactions” (UCINET).
“O ajuste é simplesmente a correlação entre a matriz de dados e uma matriz de estrutura idealizada na qual há um 1 nas interações do bloco central e um 0 nas interações de blocos periféricos” (UCINET, tradução nossa).

Imagem 5 – Representação de rede *two-mode*: interesses organizados e temas na CDEICS (53ª legislatura)



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* Ucinet.

Nota: Quadrados azuis – temas; Círculos vermelhos – interesses organizados.

Siglas: ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Abert – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão; Abecs – Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços; Abit – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção; Abras – Associação Brasileira de Supermercados; Bacen – Banco Central do Brasil; BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Camex – Câmara de Comércio Exterior; CUT – Central Única dos Trabalhadores; CNI – Confederação Nacional da Indústria; CNC – Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo; Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica; Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Inpi – Instituto Nacional da Propriedade Industrial; Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; MF – Ministério da Fazenda; MME – Ministério de Minas e Energia; MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; MTE – Ministério do Trabalho e Emprego; OAB – Ordem dos Advogados do Brasil; Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

A Tabela 16, por sua vez, apresenta o resultado da análise centro-periferia para a rede de interesses organizados da CDEICS, na 53ª legislatura. Como pode ser observado, são relacionadas as organizações/instituições e as categorias temáticas, indicadas por números. Os valores elencados em cada quadrante referem-se à densidade das relações e o centro da rede é identificado pelas relações mais densas entre atores e temas. Por outro lado, as relações menos densas caracterizam a periferia da rede.

Tabela 16 – Centro-periferia na rede de interesses organizados da CDEICS (53ª legislatura)

	1	2	3	4	5	6	7	8
CNI								
CNC								
MF			2,813			0,563		
MDIC								
ABDI								
ANP								
Anvisa								
Abert								
Abecs								
Abit								
Abras								
Bacen								
BNDES								
Camex								
Câmara dos Deputados								
Casa Civil								
CUT			0,663			0,304		
Cade								
Força Sindical								
Ipea								
Inpi								
Inmetro								
Mapa								
MME								
MTE								
OAB								
Petrobras								
Sebrae								

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* Ucinet.

Códigos: 1- Atividade industrial, comercial, agrícola e de serviços; 2- Ordem econômica nacional, incentivos e planos; 3- Outros; 4- Sistema monetário; 5- Atividade econômica estatal; 6- Propriedade industrial; 7- Regime jurídico de empresas e microempresas; 8- Relações econômicas internacionais e comércio exterior.

Siglas: ver Imagem 5.

Ajuste: 0,627.

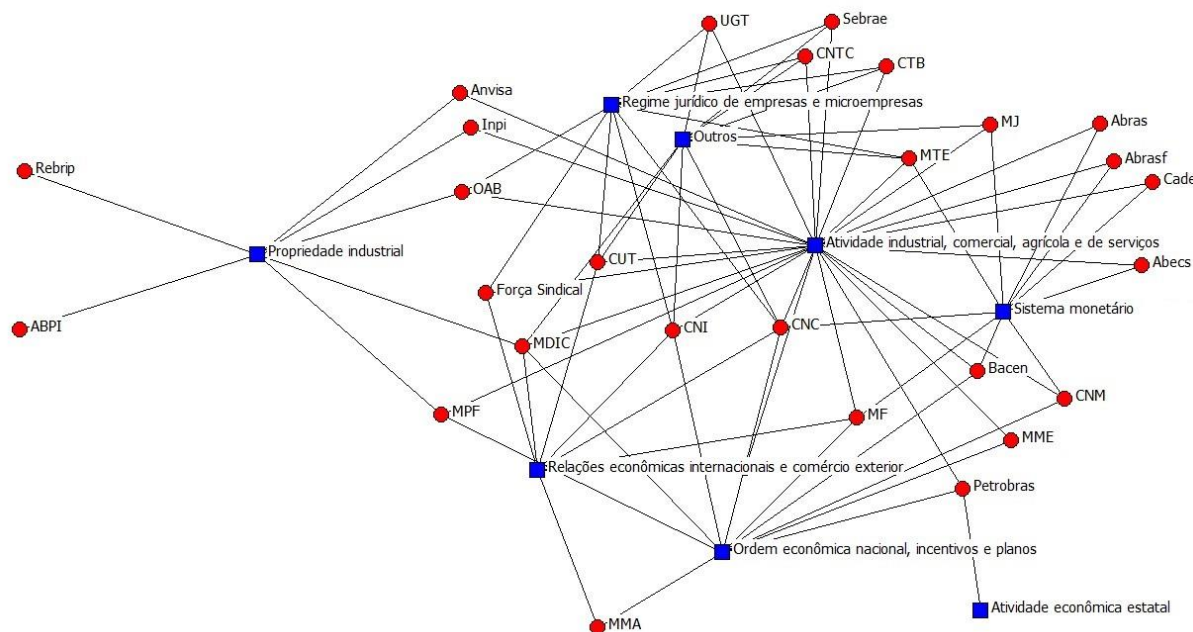
Encontram-se no centro da rede quatro atores, sendo dois ministérios e duas confederações empresariais, e quatro categorias temáticas, entre os quais se estabelecem as relações mais intensas. Trata-se do conjunto de relações mais densas verificado nessa estrutura (2,813). Dessa forma, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério da Fazenda são os órgãos estatais presentes no centro da referida rede, reforçando o argumento de um escrutínio intenso de setores do governo, especialmente do portfólio ministerial, sobre as políticas públicas debatidas no sistema comissional da Câmara dos Deputados. Considerando que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior tem como missão institucional “[p]romover o desenvolvimento econômico por meio de

políticas de estímulo ao comércio exterior, à indústria, comércio e serviços, e à inovação empresarial” (BRASIL, 2018) e que o Ministério da Fazenda é o órgão responsável pela formulação e execução da política econômica, fica evidente a convergência entre o escopo de atuação desse ministérios e a jurisdição da comissão na qual aparecem no centro. A presença desses órgãos no sistema de comissões permanentes é importante e pode se dar, entre outras razões, para evitar que proposições de autoria do Poder Executivo sejam substancialmente modificadas. No bloco central da rede da CDEICS, encontram-se, ainda, duas organizações do sistema corporativista, representantes de interesses empresariais. A CNC e a CNI, confederações nacionais, mostram-se engajadas em uma rede pela qual circulam informações e recursos extremamente relevantes para decisões políticas que podem emergir. Esse é um aspecto fundamental, uma vez que, como destaca Cesário (2016, p. 110), ao se referir à contribuição de Lazer (2011), “redes de grupos de interesse, por onde circulam informações e influência, podem ter efeitos políticos distintos se apresentarem estruturas distintas e grupos podem ter capacidades diferenciadas de acordo com o padrão de inserção na rede”.

Nesse sentido, o centro da rede da CDEICS na 53ª legislatura é caracterizado por relações densas entre os atores anteriormente referidos e quatro categorias temáticas, quais sejam: ordem econômica nacional, incentivos e planos; atividade industrial, comercial, agrícola e de serviços; sistema monetário; e a categoria residual outros. Foram essas, portanto, as políticas centrais em torno das quais interesses organizados atuaram mais intensamente nessa arena do sistema comissional.

No que se refere à relação entre interesses organizados e temas na CDEICS, na 54ª legislatura (2011-2015), a Imagem 6 apresenta a representação de rede dessa estrutura. Também aqui, a rede possui configuração *two-mode*, sendo formada por 8 categorias temáticas (quadrados azuis) e 28 organizações/instituições (círculos vermelhos).

Imagem 6 – Representação de rede *two-mode*: interesses organizados e temas na CDEICS (54ª legislatura)



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* Ucinet.

Nota: Quadrados azuis – temas; Círculos vermelhos – interesses organizados.

Siglas: Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Abecs – Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços; Abit – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção; ABPI – Associação Brasileira de Propriedade Intelectual; Abrasf – Associação Brasileira de Secretarias de Finanças de Capitais; Abras – Associação Brasileira de Supermercados; Bacen – Banco Central do Brasil; CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; CUT – Central Única dos Trabalhadores; CNI – Confederação Nacional da Indústria; CNC – Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo; CNM – Confederação Nacional de Municípios; CNTE – Confederação Nacional de Trabalhadores no Comércio; Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica; Inpi – Instituto Nacional da Propriedade Industrial; MF – Ministério da Fazenda; MJ – Ministério da Justiça; MME – Ministério de Minas e Energia; MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; MMA – Ministério do Meio Ambiente; MTE – Ministério do Trabalho e Emprego; MPF – Ministério Público Federal; OAB – Ordem dos Advogados do Brasil; Rebrip – Rede Brasileira pela Integração dos Povos; Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; UGT – União Geral dos Trabalhadores.

Diante dessa configuração relacional, empreende-se a análise centro-periferia. O resultado é apresentado na Tabela 17, na qual são relacionadas as organizações/instituições e as categorias temáticas, indicadas por números. Os valores elencados em cada quadrante referem-se à densidade das relações e o centro da rede é identificado pelas relações mais densas entre atores e temas. Novamente aqui, encontram-se no centro da rede quatro atores, sendo dois ministérios e duas confederações empresariais, e quatro categorias temáticas, entre os quais se estabelecem as relações mais intensas. Em outras palavras, trata-se do conjunto de relações mais densas verificado nessa estrutura (3,313).

Tabela 17 – Centro-periferia na rede de interesses organizados da CDEICS (54ª legislatura)

	1	2	3	4	5	6	7	8
CNI								
CNC								
MF			3,313			0,750		
MDIC								
Anvisa								
Abecs								
Abit								
ABPI								
Abrasf								
Abras								
Bacen								
CTB								
CUT								
CNM								
CNTC								
Cade								
Força Sindical			0,761			0,326		
Inpi								
MJ								
MME								
MMA								
MTE								
MPF								
OAB								
Petrobras								
Rebrip								
Sebrae								
UGT								

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* Ucinet.

Códigos: 1- Atividade industrial, comercial, agrícola e de serviços; 2- Ordem econômica nacional, incentivos e planos; 3- Relações econômicas internacionais e comércio exterior; 4- Sistema monetário; 5- Atividade econômica estatal; 6- Outros; 7- Propriedade industrial; 8- Regime jurídico de empresas e microempresas.

Siglas: ver Imagem 6.

Ajuste: 0,684.

Acerca dos atores que se encontram no centro da rede da CDEICS, na 54ª legislatura, não há nenhuma diferença com relação à rede do período anterior. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério da Fazenda estão presentes no centro da rede, onde também estão a CNC e a CNI. Há diferença apenas no que se refere às categorias temáticas que aparecem no bloco central, as quais, na 54ª legislatura, são: ordem econômica nacional, incentivos e planos; atividade industrial, comercial, agrícola e de serviços; sistema monetário; e relações econômicas internacionais e comércio exterior. Ou seja, essa última categoria passa a figurar no centro da rede, no lugar da categoria residual outros.

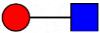
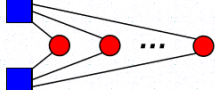

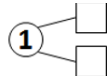
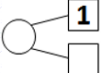
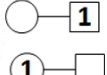
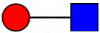
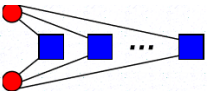
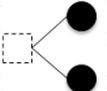
Diante dessas duas redes de interesses organizados atuantes na CDEICS (Imagens 5 e 6), cada qual referente a uma legislatura, propõe-se uma análise de tais estruturas relacionais, visando verificar em que medida a formação das redes se sustenta a partir de determinadas configurações, se há alterações nessas configurações na comparação entre as legislaturas e se ocorrem distinções nas escolhas de diferentes tipos de atores no que se refere à relação com determinadas temáticas. Para tanto, são analisados alguns modelos de grafos aleatórios exponenciais (ERGMs), apresentando-se apenas os modelos cujos resultados são convergentes e significantes. “When all *t*-ratios in the estimated model have absolute values smaller than 0.1, we consider the model is well converged. [...] We consider the absolute value of a parameter estimate greater than twice the size of the estimated standard errors as significant” (WANG et al., 2014, p. 22)¹⁷⁷. Isso significa que os modelos apresentados, além de significantes (ou seja, o valor do parâmetro é pelo menos duas vezes maior que o valor do erro padrão estimado), são convergentes (ou seja, *t-ratio* com valor absoluto até 0,1), o que, de forma simplificada, indica que aquilo que a simulação encontrou se aproxima da realidade, isto é, o modelo possui a probabilidade mais plausível para explicar o mundo observado. Ademais, testes ERGM *goodness of fit* (GOF), apesar de não reportados, foram gerados, indicando que os ajustes dos modelos se encontram dentro do esperado. Por fim, deve-se destacar que, além do parâmetro, do erro-padrão e da *t-ratio*, todas as tabelas apresentam a denominação do efeito e as configurações gráficas¹⁷⁸ do modelo para redes bipartites, do modelo *two-mode* com atributos binários (atores e temas classificados em centro e periferia) e do modelo *two-mode* com atributos categóricos (atores classificados em Estado e sociedade).

A Tabela 18 apresenta os modelos de grafos aleatórios exponenciais (ERGMs) para a rede da CDEICS na 53ª legislatura (Imagem 5), a qual realça as relações entre organizações/instituições e categorias temáticas.

¹⁷⁷ “Quando todas as *t-ratios* no modelo estimado tiverem valores absolutos menores que 0,1, consideramos que o modelo é bem convergente. [...] Consideramos o valor absoluto de um parâmetro estimado maior do que o dobro do tamanho dos erros padrão estimados como significativos” (WANG et al., 2014, p. 22, tradução nossa).

¹⁷⁸ Ver Wang et al. (2014).

Tabela 18 – Modelos de grafos aleatórios exponenciais: rede de interesses organizados e temas na CDEICS (53ª legislatura)

Modelo sem atributos				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 1,8432 *	0,175	- 0,067
XACB		0,1783 *	0,024	- 0,056
Modelo com o atributo centro-periferia				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 2,0709 *	0,265	- 0,076
X2StarB010		0,0558 *	0,017	- 0,074
X2StarA100		0,3552 *	0,066	- 0,082
XEdgeAB		- 1,7507 *	0,606	- 0,078
Modelo com o atributo Estado-sociedade				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 0,9300 *	0,397	- 0,085
XACA		- 0,7180 *	0,348	- 0,082
X2StarAMatch		0,1109 *	0,041	- 0,076

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* MPNet.

Notas: - Quadrados – temas; Círculos – interesses organizados;

- * Convergente e significativo.

No modelo sem atributos, o parâmetro da configuração XEdge tem sinal negativo, o que indica que, na rede analisada, não são observadas díades separadas. Dessa forma, a configuração que melhor explica a formação endógena da rede é a representada por XACB, cujo parâmetro possui sinal positivo. A partir dessa configuração, é possível depreender uma tendência de que diversas organizações/instituições atuem simultaneamente nas mesmas categoriais temáticas.

O segundo modelo inclui o atributo centro-periferia, procedendo-se uma análise confirmatória da discriminação centro-periferia, discutida anteriormente. Trata-se de um modelo *two-mode* com atributos binários. Inicialmente, a configuração XEdge, por conta do sinal negativo de seu parâmetro, deve ser interpretada da mesma forma que o foi no primeiro


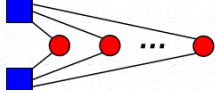
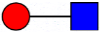
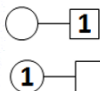

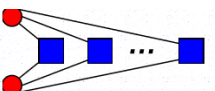
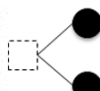
modelo. Com relação às configurações X2StarB010 e X2StarA100, cujos parâmetros apresentam sinais positivos, devem ser elas interpretadas simultaneamente, ressaltando-se que, nesse caso, o número 1 destacado nas configurações refere-se à ocorrência do atributo, ou seja, é uma organização/instituição ou um tema do bloco central da rede. Esse resultado pode ser interpretado no sentido de que existem atores do centro que atuam tanto em categorias temáticas do centro da rede quanto em categorias periféricas. Capta-se, portanto, por esse modelo, a relação existente entre atores do centro e temas tanto centrais quanto periféricos. Por outro lado, a configuração XEdgeAB, ao ser interpretada também simultaneamente, indica que organizações/instituições do centro da rede têm atuação expressiva em temáticas do centro. No entanto, o parâmetro dessa configuração apresenta sinal negativo, o que significa que não são observadas díades soltas com essa relação, as quais encontram-se encaixotadas dentro de outras configurações maiores. Dessa forma, capta-se, indiretamente, a relação entre organizações/instituições do centro e temáticas do centro, as quais acontecem, mas não se dão soltas, ocorrendo em outras configurações¹⁷⁹.

No terceiro modelo, é incluído o atributo Estado-sociedade. Trata-se de um modelo *two-mode* com atributos categóricos. Aqui, é possível observar que emerge uma configuração estrutural distinta daquela encontrada no modelo sem atributos. A configuração XACA sugere uma tendência de que organizações/instituições atuem simultaneamente em diversos temas, entretanto, devido ao sinal negativo do parâmetro, é possível que exista outra configuração que explique melhor a estrutura da rede, o que não foi encontrado nos testes realizados. Por essa via, foi possível chegar à configuração X2StarAMatch, a qual permite analisar o atributo Estado-sociedade. A interpretação dessa configuração sugere uma tendência de que organizações/instituições do mesmo tipo estejam juntas atuando em determinadas temáticas. Em outras palavras, pode-se verificar uma tendência de que, na rede de interesses organizados que emerge das audiências públicas da CDEICS na 53ª legislatura, organizações/instituições advindas do Estado estejam juntas atuando em alguns temas, ocorrendo o mesmo com atores da sociedade.

Com vistas a um exercício comparativo, a Tabela 19 apresenta os modelos de grafos aleatórios exponenciais (ERGMs) para a rede da CDEICS na 54ª legislatura (Imagem 6), a qual realça as relações entre organizações/instituições e categorias temáticas.

¹⁷⁹ Não há, ainda, parâmetro implementado que permita captar isso e, por conseguinte, identificar quais são essas configurações.

Tabela 19 – Modelos de grafos aleatórios exponenciais: rede de interesses organizados e temas na CDEICS (54ª legislatura)

Modelo sem atributos				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 1,7795 *	0,169	0,058
XACB		0,2006 *	0,029	0,082
Modelo com o atributo centro-periferia				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 0,7597 *	0,139	- 0,062
XEdgeAB		1,8428 *	0,610	- 0,038
Modelo com o atributo Estado-sociedade				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 0,8408 *	0,439	- 0,101
XACA		- 0,9380 *	0,336	- 0,097
X2StarAMatch		0,1379 *	0,056	- 0,098

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* MPNet.

Notas: - Quadrados – temas; Círculos – interesses organizados;

- * Convergente e significativa;

- No modelo com o atributo Estado-sociedade, para a configuração XEdge, a *t-ratio* assume o valor de - 0,101, encontrando-se no limite para a indicação de convergência.

Como é possível observar, apenas o modelo com o atributo centro-periferia apresenta diferenças se comparado ao modelo referente à rede da comissão na legislatura anterior. Nesse sentido, na rede da CDEICS na 54ª legislatura, a única configuração convergente e significativa, no segundo modelo, é XEdgeAB, cujo parâmetro assume valor positivo. Dessa forma, pode-se verificar uma tendência de que organizações/instituições do bloco central da rede se relacionem significativamente com temas do centro. Sobre o primeiro modelo, o resultado indica uma tendência de que diversas organizações/instituições atuem simultaneamente nas mesmas categoriais temáticas. Por fim, no terceiro modelo, que inclui o atributo Estado-sociedade, há uma tendência de que organizações/instituições do mesmo tipo estejam juntas atuando em determinadas temáticas.

De modo geral, a análise empreendida não aponta grandes diferenças nas redes das 53ª e 54ª legislaturas. O número de atores, por exemplo, foi o mesmo: após o corte de participações,

cada rede contou com 28 organizações/instituições. No que se refere a identificação do centro e da periferia da rede, destaca-se a presença do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério da Fazenda, da CNC e da CNI no bloco central da rede. Sobre a proposta analítica apresentada, a partir do uso de ERGMs, pode-se apontar como resultados, em ambas as redes: 1) a tendência de que diversas organizações/instituições atuem simultaneamente nas mesmas categoriais temáticas, quando da observação do modelo sem atributos; e 2) a tendência de que organizações/instituições do mesmo tipo estejam juntas atuando em determinadas temáticas, quando da observação do modelo com o atributo Estado-sociedade.

Diante dessa discussão, procura-se, agora, observar a *policy network* que se forma a partir das participações em audiências públicas da CTASP.

4.2.2 CTASP: interesses organizados e questões trabalhistas, de serviço público e organização administrativa

Segundo Brusco (2006), o escopo de atuação da CTASP remete à Comissão de Legislação Social, criada em 1934. Desde então, a comissão assumiu diferentes denominações: Comissão de Serviço Público Civil (1947), Comissão de Serviço Público (1955), Comissão de Trabalho e Legislação Social (1972) e Comissão de Trabalho (1985). A atual denominação foi atribuída, em 1989, quando da aprovação do RICD: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. De 1989 até agora, o escopo e a denominação da comissão não passaram por modificações. Conforme o RICD, em seu artigo 32, a CTASP possui como campos temáticos e áreas de atividade o conteúdo de dezoito alíneas, as quais tratam de assuntos relativos à matéria trabalhista, à medicina do trabalho, a políticas salarial e de emprego, à organização político-administrativa da União, ao serviço público, entre outros.

Diante de seu escopo temático, parece evidente que a CTASP também é uma arena para a qual muitos interesses organizados direcionam sua atenção, podendo-se especular que consiste, no âmbito do Poder Legislativo, em um espaço de intensas disputas entre capital e trabalho. Ademais, é a comissão que se debruça sobre serviço público e questões político-administrativas da União, o que perpassa a atuação de diferentes setores do governo. Deve-se registrar que, na 53ª legislatura, a CTASP realizou 75 audiências públicas e participou de outras 18 audiências públicas conjuntas. Na 54ª legislatura, esses números foram 113 e 19, respectivamente. Considerando as audiências públicas promovidas apenas no âmbito dessa

comissão, foram 415 participações, na 53ª legislatura, e 689, na 54ª legislatura. Se forem levadas em conta tanto essas reuniões como aquelas realizadas conjuntamente, essas participações passam a ser, respectivamente, 548 e 793. Trata-se, como já discutido, de uma das comissões que mais realizou audiências públicas e que contou com um maior número de participações de interesses organizados, no período estudado.

Além disso, foram 582 distintas organizações/instituições presentes nas audiências públicas realizadas, exclusiva ou conjuntamente, pela CTASP. Os atores com o maior número de participações, entre 2007 e 2015, foram o Ministério do Trabalho e Emprego (81 participações), a CUT (35), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (34), a CNI (27) e o MPT (27). A Tabela 20 destaca a quantidade de participações de organizações/instituições, seguindo-se as mesmas categorias já mobilizadas.

Os resultados apresentados também indicam algumas distinções com o cenário relativo ao conjunto de audiências públicas de todas as comissões permanentes. Assim como na CDEICS, nas audiências públicas promovidas pela CTASP ou que contaram com a sua participação, a atuação de organizações/instituições advindas da sociedade (61,0%) foi mais intensa do que a de órgãos do âmbito estatal (33,3%). No setor público, o maior número de participações refere-se aos ministérios (17,6%). No âmbito da sociedade, deve-se destacar o número de participações de organizações de representação sindical (31,1%), o mais elevado entre todas as categorias. Ademais, é expressiva a atuação das centrais sindicais (9,2%). Esses dois últimos números diferem consideravelmente dos percentuais registrados para organizações de representação sindical e centrais sindicais no conjunto de audiências públicas de todas as comissões permanentes: 11,6% e 1,4%, respectivamente. Trata-se, portanto, de um ambiente caracterizado por intensa presença de interesses organizados da sociedade, especialmente de organizações do sistema corporativista, indicando-se a existência de um forte debate entre capital e trabalho com vistas a influenciar políticas como a salarial e a trabalhista.

Tabela 20 – Organizações/instituições participantes em audiências públicas da CTASP

	Quantidade de participações	Percentual de participações	
Estado	Ministérios	236	17,6
	Executivo e Legislativo subnacionais	39	2,9
	Departamentos, fundações, institutos e superintendências	28	2,1
	Órgãos de controle	46	3,4
	Agências reguladoras	14	1,0
	Instituições de ensino	10	0,8
	Legislativo	13	1,0
	Empresas públicas	8	0,6
	Instituições financeiras	10	0,8
	Conselhos	16	1,2
	Tribunais	11	0,8
	Outros	15	1,1
Total de participações do Estado		446	33,3
Sociedade	Associações livres	174	13
	Representação sindical	417	31,1
	Organizações não-governamentais, fundações e institutos	11	0,8
	Representação profissional	53	3,9
	Movimentos sociais, redes e articulações de entidades	5	0,4
	Centrais sindicais	123	9,2
	Conselhos	10	0,7
Outros	25	1,9	
Total de participações da Sociedade		818	61,0
Outros	Empresas privadas	19	1,4
	Empresas de economia mista	4	0,3
	Organizações internacionais	9	0,7
	Instituições de ensino	5	0,4
	Instituições financeiras	13	0,9
	Cooperativas	5	0,4
	Outros	4	0,3
Total de participações de Outros		59	4,4
Sem registro		19	1,3
Total geral		1.341	100

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

Destacados alguns aspectos relativos à CTASP e à realização de audiências públicas por essa comissão, a atenção se volta às redes que emergem nessa arena a partir das relações estabelecidas entre os interesses organizados e as temáticas que foram objeto de discussão nas audiências públicas da comissão, ao longo das 53ª e 54ª legislaturas. Para tanto, as temáticas de

cada audiência pública foram classificadas em oito categorias temáticas, elaboradas a partir dos campos temáticos e das áreas de atividade da CTASP, constantes no RICD. O Quadro 5 elenca as categorias a serem mobilizadas na análise.

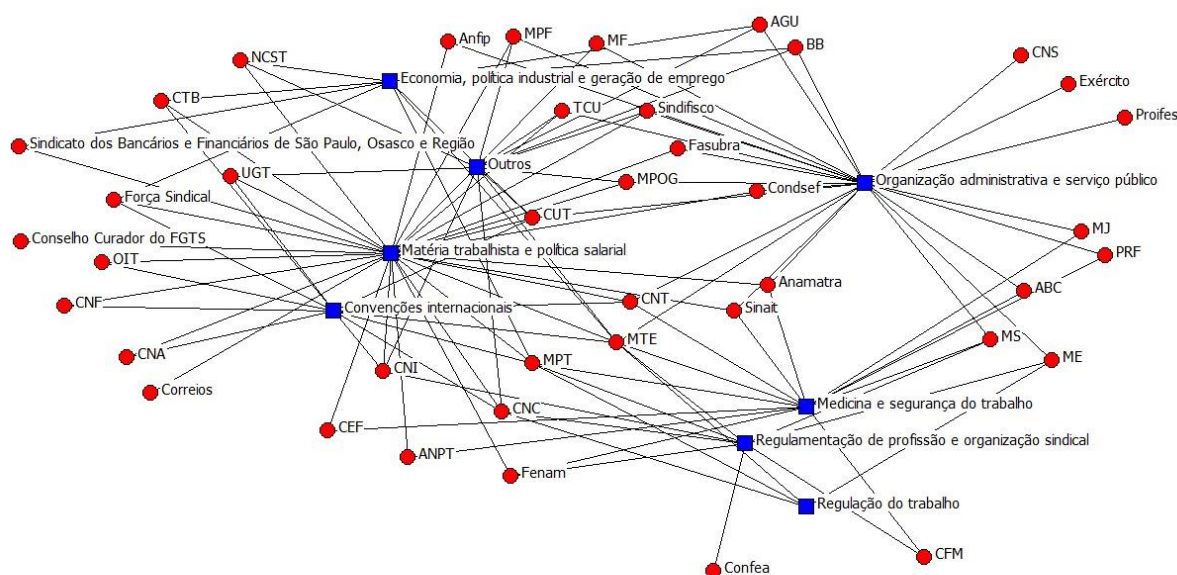
Quadro 5 – Categorias temáticas aplicadas à CTASP

Categoria temática	Descrição
Convenções internacionais	Relação jurídica do trabalho no plano internacional; organizações internacionais; convenções
Economia, política industrial e geração de emprego	Assuntos relacionados à economia em geral; política de emprego
Matéria trabalhista e política salarial	Matéria trabalhista urbana e rural; direito do trabalho e processual do trabalho e direito acidentário; dissídios individual e coletivo; conflitos coletivos de trabalho; direito de greve; negociação coletiva; política salarial
Medicina e segurança do trabalho	Assuntos pertinentes à organização, fiscalização, tutela, segurança e medicina do trabalho
Organização administrativa e serviço público	Organização político-administrativa da União e reforma administrativa; matéria referente a direito administrativo em geral; matérias relativas ao serviço público da administração federal direta e indireta, inclusive fundacional; regime jurídico dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos; regime jurídico-administrativo dos bens públicos; prestação de serviços públicos em geral e seu regime jurídico
Regulação do trabalho	Trabalho do menor de idade, da mulher e do estrangeiro; política de aprendizagem e treinamento profissional
Regulamentação de profissão e organização sindical	Regulamentação do exercício das profissões; autarquias profissionais; sindicalismo e organização sindical; sistema de representação classista; política e liberdade sindical
Outros	Categoria residual

Fonte: RICD.
Elaboração própria.

No que se refere aos atores da rede, não foram incluídas organizações/instituições que registraram apenas uma ou duas participações em cada uma das legislaturas, sendo a análise empreendida separadamente para as redes de interesses organizados nas 53^a e 54^a legislaturas. Antes de se discutir os resultados da análise *core-periphery*, apresenta-se a Imagem 7, na qual consta a representação de rede da CTASP na 53^a legislatura (2007-2011), a qual possui configuração *two-mode*, sendo formada por 8 categorias temáticas (quadrados azuis) e 41 organizações/instituições (círculos vermelhos).

Imagem 7 – Representação de rede *two-mode*: interesses organizados e temas na CTASP (53ª legislatura)



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* Ucinet.

Nota: Quadrados azuis – temas; Círculos vermelhos – interesses organizados.

Siglas: AGU – Advocacia-Geral da União; ABC – Associação Brasileira de Criminalística; Anfp – Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social; Anamatra – Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho; ANPT – Associação Nacional de Procuradores do Trabalho; BB – Banco do Brasil; CEF – Caixa Econômica Federal; CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; CUT – Central Única dos Trabalhadores; CNA – Confederação Nacional da Agricultura; CNI – Confederação Nacional da Indústria; CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras; CNC – Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo; Condsef – Confederação Nacional de Trabalhadores no Serviço Público Federal; CNT – Confederação Nacional do Transporte; Confea – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; CFM – Conselho Federal de Medicina; CNS – Conselho Nacional de Saúde; Proifes – Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior; Fasubra – Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil; Fenam – Federação Nacional dos Médicos; ME – Ministério da Educação; MF – Ministério da Fazenda; MJ – Ministério da Justiça; MS – Ministério da Saúde; MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; MTE – Ministério do Trabalho e Emprego; MPT – Ministério Público do Trabalho; MPF – Ministério Público Federal; NCST – Nova Central Sindical de Trabalhadores; OIT – Organização Internacional do Trabalho; PRF – Polícia Rodoviária Federal; Sindifisco – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Sinait – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho; TCU – Tribunal de Contas da União; UGT – União Geral dos Trabalhadores.

A Tabela 21, por sua vez, apresenta o resultado da análise centro-periferia para essa rede. Como pode ser observado, são relacionadas as organizações/instituições e as categorias temáticas, indicadas por números. Os valores elencados em cada quadrante referem-se à densidade das relações e o centro da rede é identificado pelas relações mais densas entre atores e temas. Por outro lado, as relações menos densas caracterizam a periferia da rede.

Tabela 21 – Centro-periferia na rede de interesses organizados da CTASP (53ª legislatura)

	1	2	3	4	5	6	7	8
CTB								
CUT								
CNI								
CNC								
CNT								
ME								
MPOG								
MTE								
MPT								
AGU								
ABC								
Anfip								
Anamatra								
ANPT								
BB								
CEF								
Exército								
CNA								
CNF								
Condsef								
Conselho Curador do FGTS								
Confea								
CFM								
CNS								
Correios								
Proifes								
Fasubra								
Fenam								
Força Sindical								
MF								
MJ								
MS								
MPF								
NCST								
OIT								
PRF								
Sindicato dos Bancários e Financeiros de São Paulo, Osasco e Região								
Sindifisco								
Sinait								
TCU								
UGT								

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* Ucinet.

Códigos: 1- Matéria trabalhista e política salarial; 2- Organização administrativa e serviço público; 3- Regulamentação de profissão e organização sindical; 4- Convenções internacionais; 5- Economia, política industrial e geração de emprego; 6- Medicina e segurança do trabalho; 7- Outros; 8- Regulação do trabalho.

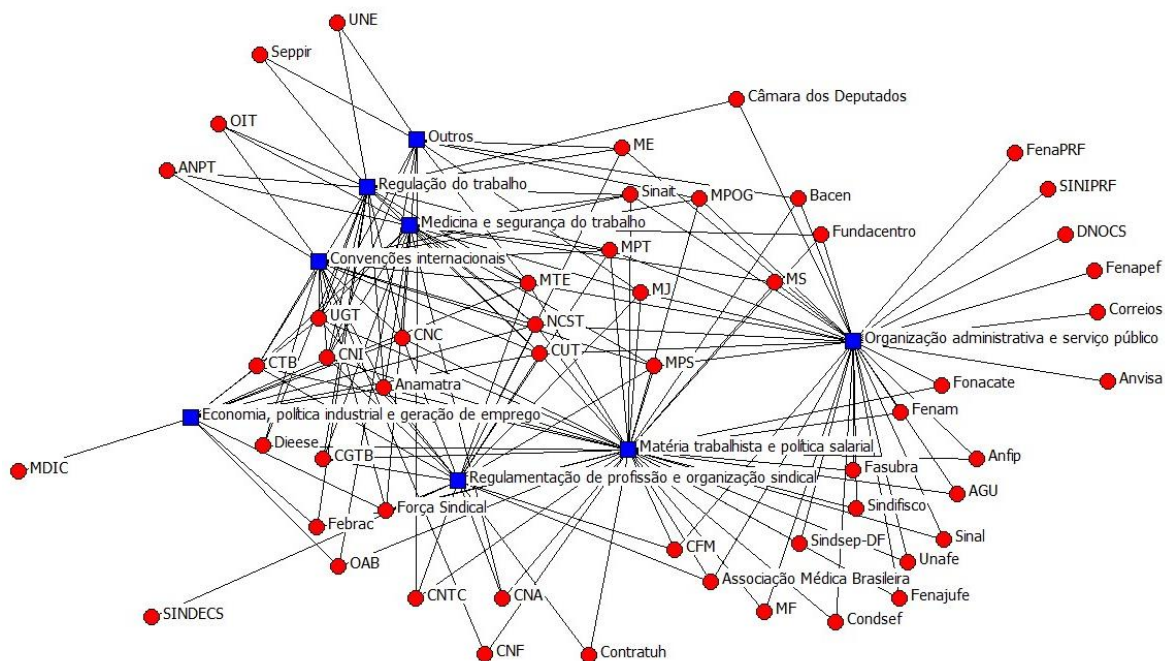
Siglas: ver Imagem 7.

Ajuste: 0,605.

Encontram-se no centro da rede nove atores e três categorias temáticas, entre os quais se estabelecem as relações mais intensas. Ou seja, trata-se do conjunto de relações mais densas verificado nessa estrutura (2,962). No que se refere aos atores, estão no centro da rede da CDEICS na 53ª legislatura: o Ministério do Trabalho e Emprego, a CNI, a CTB, a CNC, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério da Educação, o MPT, a CUT e a Confederação Nacional do Transporte (CNT). A primeira diferença com relação à CDEICS refere-se ao maior número de organizações/instituições: são nove. Do âmbito estatal, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão respondem, no Poder Executivo, mais diretamente pelos campos temáticos sob jurisdição da CTASP: questões ligadas a trabalho, de um lado, e à administração pública, de outro. Ademais, deve-se registrar a presença do Ministério da Educação e do MPT, órgão de fiscalização e controle da legislação trabalhista. No campo da sociedade, são cinco as organizações presentes no bloco central da *policy network*, todas elas ligadas à representação sindical. Entre essas organizações, a CNI, a CNC e a CNT representam interesses empresariais, ao passo que a CTB e a CUT são centrais sindicais de representação dos trabalhadores. Esses achados parecem indicar que o debate entre capital e trabalho está no centro das relações que emergem a partir das audiências públicas da CTASP. Reforça esse aspecto o fato de aparecerem no centro as seguintes categorias temáticas: organização administrativa e serviço público; regulamentação de profissão e organização sindical; e matéria trabalhista e política salarial.

No que se refere à relação entre interesses organizados e temas na CTASP, durante a 54ª legislatura (2011-2015), a Imagem 8 apresenta a representação de rede da estrutura relacional que emerge. Também aqui, a rede possui configuração *two-mode*, sendo formada por 8 categorias temáticas (quadrados azuis) e 53 organizações/instituições (círculos vermelhos).

Imagem 8 – Representação de rede *two-mode*: interesses organizados e temas na CTASP (54ª legislatura)



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* Ucinet.

Nota: Quadrados azuis – temas; Círculos vermelhos – interesses organizados.

Siglas: AGU – Advocacia-Geral da União; Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Anfip – Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social; Anamatra – Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho; ANPT – Associação Nacional de Procuradores do Trabalho; Bacen – Banco Central do Brasil; CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; CGTB – Central Geral de Trabalhadores do Brasil; CUT – Central Única dos Trabalhadores; CNA – Confederação Nacional da Agricultura; CNI – Confederação Nacional da Indústria; CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras; CNC – Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo; Contratu – Confederação Nacional de Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade; CNTC – Confederação Nacional de Trabalhadores no Comércio; Condsef – Confederação Nacional de Trabalhadores no Serviço Público Federal; CFM – Conselho Federal de Medicina; Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; Fasubra – Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil; Febrac – Federação Nacional das Empresas Prestadoras de Serviços de Limpeza e Conservação; Fenam – Federação Nacional dos Médicos; Fenapef – Federação Nacional dos Policiais Federais; FenaPRF – Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais; Fenajufe – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União; Fonacate – Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado; Fundacentro – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho; ME – Ministério da Educação; MF – Ministério da Fazenda; MJ – Ministério da Justiça; MPS – Ministério da Previdência Social; MS – Ministério da Saúde; MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; MTE – Ministério do Trabalho e Emprego; MPT – Ministério Público do Trabalho; NCST – Nova Central Sindical de Trabalhadores; OAB – Ordem dos Advogados do Brasil; OIT – Organização Internacional do Trabalho; Seppir – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; SINDECS – Sindicato dos DJs e Profissionais de Cabine de Som do Estado de São Paulo; Sindsep-DF – Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Distrito Federal; Sindisco – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Sinal – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho; Sinal – Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central; SINIPRF – Sindicato Nacional dos Inspectores da Polícia Rodoviária Federal; Unafe – União dos Advogados Públicos Federais do Brasil; UGT – União Geral dos Trabalhadores; UNE – União Nacional dos Estudantes.

Sinal
SINIPRF
Unafe
UNE

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* Ucinet.

Códigos: 1- Matéria trabalhista e política salarial; 2- Organização administrativa e serviço público; 3- Regulação do trabalho; 4- Convenções internacionais; 5- Economia, política industrial e geração de emprego; 6- Medicina e segurança do trabalho; 7- Outros; 8- Regulamentação de profissão e organização sindical.

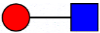
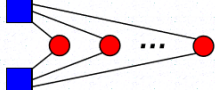
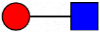
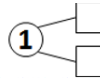
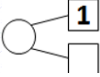
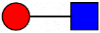
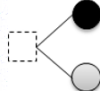
Siglas: ver Imagem 8.

Ajuste: 0,592.

Na Tabela 22, são relacionadas as organizações/instituições e as categorias temáticas, indicadas por números. Os valores elencados em cada quadrante referem-se à densidade das relações e o centro da rede é identificado pelas relações mais densas entre atores e temas. Encontram-se no centro da rede dezesseis atores e três categorias temáticas, entre os quais se estabelecem as relações mais densas (2,213). Os atores no centro são: AGU, CNC, Associação Médica Brasileira, Central Geral de Trabalhadores do Brasil (CGTB), CUT, Ministério da Saúde, CNI, Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco), CTB, Sinait, Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Sindifes), NCST, MPT, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência Social e UGT. Três são as organizações/instituições presentes no centro da rede na 53ª legislatura e ausentes na 54ª: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Educação e CNT. Apesar dessas diferenças, organizações do sistema corporativista permanecem centrais, sendo sua representação, na 54ª legislatura, mais diversificada. Com relação às categorias temáticas que aparecem no bloco central da rede, são elas: organização administrativa e serviço público; matéria trabalhista e política salarial; e regulação do trabalho. Na comparação entre as legislaturas, essa última categoria passa a figurar no centro da rede, no lugar da categoria regulamentação de profissão e organização sindical.

Diante dessas duas redes de interesses organizados atuantes na CTASP (Imagens 7 e 8), cada qual referente a uma legislatura, propõe-se a mesma análise desenvolvida para a CDEICS, procurando verificar em que medida a formação das redes se sustenta a partir de determinadas configurações, por meio de modelos de grafos aleatórios exponenciais (ERGMs). A Tabela 23 apresenta esses modelos para a rede da CTASP na 53ª legislatura (Imagem 7), a qual realça as relações entre organizações/instituições e categorias temáticas.

Tabela 23 – Modelos de grafos aleatórios exponenciais: rede de interesses organizados e temas na CTASP (53ª legislatura)

Modelo sem atributos				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 2,3946 *	0,565	- 0,038
XACB		0,1137 *	0,033	0,026
Modelo com o atributo centro-periferia				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 1,4665 *	0,260	- 0,047
X2StarB010		0,0232 *	0,012	- 0,067
X2StarA100		0,0885 *	0,040	0,004
Modelo com o atributo Estado-sociedade				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 1,7070 *	0,438	- 0,021
X2StarAMismatch		0,1604 *	0,048	- 0,021

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* MPNet.

Notas: - Quadrados – temas; Círculos – interesses organizados;

- * Convergente e significativa;

- No modelo com o atributo centro-periferia, para a configuração X2StarB010, o erro-padrão assume o valor de 0,012 e o parâmetro o valor de 0,0232, encontrando-se no limite para a indicação de significância.

No modelo sem atributos, o parâmetro da configuração XEdge tem sinal negativo, o que indica que não são observadas díades separadas. Dessa forma, a configuração que melhor explica a formação endógena da rede da CTASP na 53ª legislatura é a representada por XACB, cujo parâmetro possui sinal positivo. A partir dessa configuração, é possível depreender uma tendência de que diversas organizações/instituições atuem simultaneamente nas mesmas categoriais temáticas.

O segundo modelo inclui o atributo centro-periferia, tratando-se de um modelo *two-mode* com atributos binários. Procede-se, dessa forma, uma análise confirmatória da discriminação centro-periferia, discutida anteriormente. Inicialmente, a configuração XEdge, por conta do sinal negativo de seu parâmetro, deve ser interpretada da mesma forma que o foi no primeiro modelo. Com relação às configurações X2StarB010 e X2StarA100, cujos parâmetros apresentam sinais positivos, devem ser elas interpretadas simultaneamente, ressaltando-se que, nesse caso, o número 1 destacado nas configurações refere-se à ocorrência

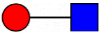
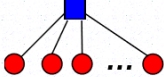
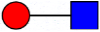

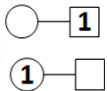

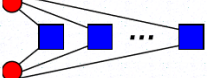

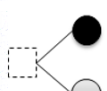
do atributo, ou seja, é uma organização/instituição ou um tema do bloco central da rede. Esse resultado pode ser interpretado no sentido de que existem atores do centro que atuam tanto em categorias temáticas do centro da rede quanto naquelas periféricas. Capta-se, portanto, por esse modelo, a relação existente entre atores do centro e temas tanto centrais quanto periféricos. Por outro lado, modelos que captam apenas uma relação intensa entre atores e categoria temáticas do bloco central não foram significantes.

No terceiro modelo, é incluído o atributo Estado-sociedade, tratando-se de um modelo *two-mode* com atributos categóricos. A configuração consistente e significativa é a representada por X2StarAMismatch. A interpretação dessa configuração sugere, diferentemente do que se viu nas duas redes da CDEICS, uma tendência de que organizações/instituições de tipos diferentes estejam juntas atuando em determinadas temáticas. A filiação aos temas é, assim, explicada por uma convergência de atores tanto do Estado quanto da sociedade. Isso quer dizer que, na arena dedicada à discussão de questões trabalhistas e ligadas à administração pública, organizações/instituições do Estado e da sociedade tendem a convergir na atuação em determinadas categorias temáticas, o que pode sugerir um ambiente marcado por disputas mais intensas no sentido de influenciar as decisões políticas no escopo dessa jurisdição comissional. Pode-se afirmar, nesse sentido, que a configuração X2StarAMismatch é uma *proxy* da presença de Estado *versus* sociedade na comissão.

Com vistas a um exercício comparativo, a Tabela 24 apresenta os modelos de grafos aleatórios exponenciais (ERGMs) para a rede da CTASP na 54^a legislatura (Imagem 8). Como é possível observar na Tabela 24, há consideráveis diferenças entre as redes da CTASP em cada uma das legislaturas. No modelo sem atributos, o parâmetro da configuração XEdge tem, novamente, sinal negativo, indicando que não são observadas díades separadas. A configuração que melhor explica a formação endógena da rede da CTASP na 54^a legislatura é a representada por XASA, cujo parâmetro possui sinal positivo. A partir dessa configuração, é possível depreender uma tendência de que diversas organizações/instituições concentrem suas participações em um determinado tema.

No modelo que inclui o atributo centro-periferia, duas configurações são reportadas como convergentes e significantes. A primeira delas é a X2StarA010, indicando que organizações/instituições da periferia estabelecem ligações com categorias temáticas do bloco central da rede. Ademais, a segunda configuração é a XEdgeAB, podendo-se verificar uma tendência de que organizações/instituições do centro da rede se relacionem significativamente com temas centrais.

Tabela 24 – Modelos de grafos aleatórios exponenciais: rede de interesses organizados e temas na CTASP (54ª legislatura)

Modelo sem atributos				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 1,2651 *	0,430	0,084
XASA		0,5524 *	0,275	0,074
Modelo com o atributo centro-periferia				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 0,9276 *	0,198	- 0,039
X2StarA010		0,2358 *	0,057	- 0,057
XEdgeAB		0,9143 *	0,432	- 0,036
Modelo com o atributo Estado-sociedade				
Efeito		Parâmetro	Erro-padrão	t-ratio
XEdge		- 3,0270 *	0,292	- 0,003
XACA		12,9470 *	5,572	- 0,019
X2StarAMatch		0,1041 *	0,014	0,006
X2StarAMismatch		0,1046 *	0,015	0,006

Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* MPNet.

Notas: - Quadrados – temas; Círculos – interesses organizados;

- * Convergente e significativa.

No terceiro modelo, é incluído o atributo Estado-sociedade. Aqui, é possível observar que emerge uma configuração estrutural distinta daquela encontrada no modelo sem atributos. A configuração XACA sugere uma tendência de que organizações/instituições atuem simultaneamente em diversos temas. Com relação às configurações associadas ao atributo categórico, chegou-se à configuração X2StarAMatch, a qual sugere uma tendência de que organizações/instituições do mesmo tipo (Estado ou sociedade) estejam juntas atuando em determinadas temáticas. Por outro lado, a configuração X2StarAMismatch também é consistente e significativa, sugerindo-se uma tendência de que organizações/instituições de tipos diferentes estejam juntas atuando em determinadas temáticas. Isso significa dizer que, na rede da CTASP na 54ª legislatura, há temáticas nas quais organizações/instituições do mesmo tipo

atuam juntas, ao passo que há outras temáticas marcadas pela atuação de atores de tipos diferentes¹⁸⁰, já que a configuração X2StarAMismatch é uma *proxy* da presença de Estado *versus* sociedade na comissão.

De modo geral, a análise empreendida aponta algumas diferenças nas redes da CTASP nas 53^a e 54^a legislaturas. O número de atores, por exemplo, foi maior na última legislatura concluída: após o corte de participações, essa rede contou com 53 organizações/instituições, as quais foram 41 na legislatura antecedente. No que se refere à identificação do centro e da periferia da rede, apesar de distinções, destaca-se a presença de organizações do sistema corporativista no bloco central da rede, sendo sua representação, na última legislatura, mais diversificada. Além disso, a partir do uso de ERGMs, verifica-se que, em cada uma das legislaturas, as redes da CTASP assumiram configurações distintas.

Nesse sentido, na 53^a legislatura, no que se refere à formação endógena da rede, observou-se uma tendência de que diversas organizações/instituições atuem simultaneamente nas mesmas categoriais temáticas. Na 54^a legislatura, por outro lado, diversas organizações/instituições tenderam a concentrar suas participações em um determinado tema. Com relação ao atributo Estado-sociedade, em ambas as legislaturas, foi convergente e significativa a configuração que aponta que organizações/instituições do Estado e da sociedade tendem a atuar nas mesmas categorias temáticas, o que pode sugerir um ambiente de disputa. Na 54^a legislatura, outra configuração convergente e significativa indica a existência de outras temáticas nas quais organizações/instituições do mesmo tipo atuam juntas.

Acerca das análises empreendidas para a CDEICS e a CTASP, vale destacar que as duas comissões registraram uma presença maior de interesses organizados da sociedade em comparação com o cenário agregado de participações em todas as comissões permanentes. Nas duas arenas, é expressiva a presença de órgãos do setor público, especialmente de ministérios, o que reforça o argumento de um forte acompanhamento do Poder Executivo sobre o processo decisório legislativo. Na análise da CTASP, a partir de ERGMs, esse resultado parece ainda mais claro, registrando-se temáticas nas quais atores do Estado e da sociedade se relacionaram simultaneamente. No entanto, no caso da CDEICS, os percentuais de participações de associações livres e de organizações de representação sindical são superiores ao percentual registrado pelos ministérios e, no caso da CTASP, o percentual de participações de organizações de representação sindical é quase o dobro do número observado para o portfólio ministerial, o que pode ser resultado da fragmentação da representação sindical. Trata-se,

¹⁸⁰ Permanece em aberto, entretanto, a questão de quais são essas temáticas.

portanto, de arenas com intensa atuação de interesses organizados da sociedade, por meio dos quais o sistema comissional recebe variados *inputs*. Na comissão que tem sob sua jurisdição assuntos atinentes a desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços, destaca-se a atuação de confederações empresariais, como a CNC e a CNI. Na comissão que se atém às questões ligadas ao trabalho e ao serviço público, a participação mais intensa advém de organizações do sistema corporativista, representantes tanto de interesses empresariais quanto de trabalhadores.

A partir da análise dos ERGMs, outros resultados podem ser discutidos. Chamam a atenção os fatos de que, na CDEICS, a configuração estrutural da rede foi a mesma nas duas legislaturas e de que os achados concernentes aos modelos com atributos não apresentaram diferenças expressivas. Por outro lado, na CTASP, a comparação da 53^a com a 54^a legislatura indica, entre outras coisas, que as redes não são estruturalmente iguais, o que sugere um ambiente mais fluido. Isso pode estar associado a algumas características da comissão. A CTASP, por exemplo, tem sob jurisdição campos temáticos e áreas de atividade previstos em dezoito alíneas, ao passo que, na CDEICS, são quinze alíneas, tendo sido a 15^a alínea incluída em 2015. Por conta de sua jurisdição, a CTASP incorpora mais um conjunto de grupos fortemente atuante, o qual representa interesses de categorias do funcionalismo público. Esses atores encontram nessa comissão um importante canal de vocalização de suas demandas e, como indicam os dados, valem-se da participação em audiências públicas. Sinait, Sindifisco, Confederação Nacional de Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef) e Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social (Anfip) são exemplos, encontrando-se entre as vinte organizações/instituições que mais registraram participações nas audiências públicas da CTASP.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao número de atores presentes nas audiências públicas. Enquanto a CDEICS registrou, nas 53^a e 54^a legislaturas, 419 e 402 participações, respectivamente, esses números foram 548 e 793 na CTASP. Essa é, portanto, uma arena que contou com mais participações no período analisado. Além disso, a CTASP é o espaço de atuação de muitas organizações representantes de trabalhadores, devendo-se ressaltar uma característica distinta desse tipo de representação, que é a formação de centrais sindicais. Essas existem em grande número e, como já destacado, muitas delas se fizeram presentes no sistema comissional ao longo das duas últimas legislaturas. Acresce-se a isso a fragmentação sindical verificada no Brasil, o que, certamente, também está associado a essa dinâmica mais fluida característica da CTASP.

Por fim, vale ressaltar o número de proposições relacionados aos campos temáticos e às áreas de atividade de cada uma das comissões. No desenvolvimento da pesquisa “Dinheiro e política: a influência do poder econômico no Congresso Nacional” (Ipea), todas as proposições legislativas apresentadas por deputados federais na 54ª legislatura foram classificadas em algumas categorias temáticas¹⁸¹. De um total de 85.949 proposições, 7.770 foram classificadas na categoria trabalho. Na categoria desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços, por sua vez, o número foi de 4.328 proposições. Esses dados não indicam que tais proposições tramitaram pela CTASP ou pela CDEICS na última legislatura concluída. Na verdade, o intuito de apresentá-los é destacar a intensidade com a qual os deputados atuam em questões trabalhistas¹⁸². Nesse sentido, uma maior produção legislativa sobre temas que se encontram sob sua jurisdição também pode ser assumida como um relevante fator para se discutir a distinta dinâmica da CTASP.

Apresentados esses aspectos, deve-se salientar que essa seção procurou lançar luz sobre duas arenas específicas do sistema comissional, realçando as diferentes estruturas que delas emergem. Considerando que a importância das comissões é cada vez mais clara no processo legislativo e no sistema político brasileiro como um todo, é fundamental conhecer a dinâmica de atuação dos interesses organizados nessas arenas, por meio da qual novas informações são levadas ao processo decisório, podendo, por conseguinte, modificar os resultados políticos. Ademais, pensando-se nos efeitos políticos das redes compostas por interesses organizados, podem esses ser distintos a depender das configurações dessas estruturas (LAZER, 2011). Nesse sentido, a aplicação de modelos de grafos aleatórios exponenciais (ERGMs), mesmo diante da limitação dos atributos utilizados, traz alguns resultados preliminares e consiste também em uma proposta analítica. A partir desses modelos, chama-se a atenção para o levantamento de melhores atributos/características dos atores representantes de interesses organizados presentes nas *policy networks*, por meio dos quais será possível avançar na

¹⁸¹ Três critérios foram adotados visando determinar se uma proposição está ou não ligada à temática: 1) a classificação feita pelo corpo técnico da Câmara dos Deputados; 2) a tramitação da proposição pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados; 3) um dicionário de termos produzido a partir das ementas das proposições que foram incluídas por meio do critério 1) nas categoriais proposições principais, proposições de fiscalização, indicações e recursos, e requerimentos. A partir desse dicionário, identificaram-se as proposições cujas ementas continham esses termos mais significativos, mas que ainda não haviam sido incluídas pelo critério 1). As proposições identificadas foram analisadas uma a uma por pesquisadores da equipe e incluídas, se fosse o caso. Esses critérios foram aplicados a três categoriais de proposição: proposições principais; proposições de fiscalização, indicações e recursos; e requerimentos. A partir das proposições selecionadas nessas categorias, realizou-se a busca por proposições nas categorias restantes. Empreendeu-se essa estratégia pelo fato que as proposições das categorias restantes se relacionam às proposições das três categorias destacadas.

¹⁸² De um conjunto de doze categorias, trabalho é a segunda em número de proposições. A primeira é finanças e tributação (9.249).

compreensão de como e por quê surgem os laços dessas estruturas, assumidas, neste trabalho, como essenciais para um entendimento mais claro acerca dos resultados políticos que advêm de cada arena do sistema comissional. Coloca-se, portanto, como passos indispensáveis a uma agenda futura de pesquisa, o levantamento de características e atributos dos interesses organizados participantes das audiências públicas, assim como a classificação desses atores em tipologias específicas, de modo a complexificar a análise aqui proposta.

Esse é, certamente, um importante caminho para uma melhor compreensão das *policy networks* que se formam em torno de determinadas políticas, que são objeto da atividade das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Conhecer as características dessas redes e dos atores que as compõem é fundamental para a análise da influência de representantes de interesses organizados, assim como dos resultados políticos que emergem do processo decisório legislativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, as comissões permanentes da Câmara dos Deputados são apontadas pela literatura e pelos próprios representantes de interesses organizados como arenas relevantes para as atividades de *lobbying*, direcionando-se a elas esforços na tentativa de influenciar o processo decisório. Nessas arenas, as audiências públicas configuram-se como um espaço central para a defesa de demandas de grupos de pressão. Embora esses eventos sejam um mecanismo capaz de ampliar o acesso às comissões, isso não está igualmente distribuído entre os interesses organizados. Diante desse cenário, o presente trabalho procurou responder a duas questões centrais: quais atores fizeram-se presentes nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas 53^a e 54^a legislaturas? Quão acessíveis são essas arenas?

Inicialmente, almejou-se retratar onde e como atuam representantes de interesses organizados, utilizando-se, além de amplo aporte da literatura, dados de dois *surveys*. Diante de um sistema político complexo como o brasileiro e da consequente exigência de atuação em múltiplas arenas, os resultados indicaram que os profissionais respondentes percebem a produtividade da atuação em diversas instâncias. Todavia, é no Legislativo, mais especificamente na Câmara dos Deputados, que a representação de interesses é percebida com maior factibilidade de produzir resultados positivos na direção das demandas defendidas. Quando a atenção se dirigiu à atuação dos interesses organizados no Congresso Nacional, tanto no que se refere às arenas relevantes quanto no que diz respeito aos atores acionados, ficou claro que as comissões se constituem como um espaço fundamental para a defesa de interesses. Há, assim, uma ênfase dos profissionais respondentes no Legislativo, em sua estrutura de comissões e em seus postos-chave, com destaque para o relator. Esse dado indica que a percepção dos profissionais acerca de uma atuação produtiva está relacionada ao seu maior ativo, qual seja, a informação qualificada. Os resultados apresentados mostraram, portanto, que as percepções dos profissionais ligados à representação de interesses corroboram os recentes achados da literatura que apontam na direção de mudanças institucionais (ALMEIDA, 2016).

Nesse contexto, as audiências públicas, mecanismos de participação e controle público previsto constitucionalmente, formam um importante espaço para a representação de interesses. Em eventos como esses, grupos de interesse têm a oportunidade de ficarem face a face com tomadores de decisão e, por conseguinte, apresentarem suas posições e demandas (MANCUSO, 2007). As exposições ali desenvolvidas por participantes podem orientar o posicionamento dos deputados membros das comissões, especialmente o do relator, figura central nesse processo.

Ademais, a audiência pública é uma via que possibilita o acesso de outras visões ao processo decisório, permitindo aos seus participantes a apresentação de informações aos parlamentares e demais presentes, assim como a possibilidade de se estabelecer posições sobre determinadas temáticas. Deve-se ressaltar que a ênfase atribuída ao aspecto informacional da atuação de grupos de interesse não desconsidera a existência de outras estratégias de pressão mobilizadas por esses atores.

Nesse sentido, este trabalho se debruçou sobre as audiências públicas realizadas e que contaram com a participação de vinte comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas duas últimas legislaturas concluídas. A série temporal analisada foi marcada por considerável sazonalidade no número de eventos. Apesar disso, houve um aumento no número de audiências públicas realizadas na 54^a legislatura em comparação com o número registrado na 53^a legislatura. No que se refere às participações em audiências públicas, a comparação entre as legislaturas também indicou um aumento, o que pode ser encarado como uma ampliação da oportunidade para a atuação dos interesses organizados no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Outro resultado refere-se à existência de distintas dinâmicas entre comissões, o que levou a algumas indagações: por que comissões realizam audiências públicas? Por que algumas incluem mais participantes, permitindo a atuação de mais interesses organizados, que outras?

Há que se registrar a necessidade de se empreender análises a partir de uma série temporal maior, o que poderá permitir a identificação de tendências mais claras. Feita essa ressalva, destaca-se que, neste trabalho, assume-se a perspectiva de que o objetivo adjacente às audiências públicas é informacional e de que o crescimento do número de eventos e do número de participações, na comparação entre as duas últimas legislaturas concluídas, pode ser considerado como mais um indicador da mudança institucional a que se refere Almeida (2016). O autor apresenta evidências empíricas para um protagonismo legislativo do Congresso cada vez maior, no lugar da dominância do Executivo, com destaque para o papel das comissões permanentes. Dessa forma, os dados aqui discutidos ajudam a confirmar a tese do aumento da importância das comissões no processo legislativo, especialmente no que diz respeito a sua relação com representantes de interesses organizados.

Quando a atenção se dirigiu à identificação dos interesses organizados presentes nas audiências públicas, verificou-se um elevado número de participações de órgãos do setor público, especialmente do Executivo. Há, portanto, no espaço das comissões permanentes, representantes das múltiplas estruturas desse Poder, que possuem informações privilegiadas

relativas às consequências de políticas públicas. Dessa forma, se, por um lado, existe a indicação de que as audiências públicas permitem aos parlamentares melhorar o acesso ao Executivo (VIEIRA, 2009), deve-se ficar claro, por outro lado, que existe um convite a representantes de órgãos do setor público, não sendo obrigatória a participação nesses eventos. Assim, os números de participações observados são também interpretados como um indicativo da importância do Poder Legislativo, uma vez que “os ministérios e demais órgãos de Estado [...] não mobilizariam recursos humanos e não canalizariam energia para o parlamento se aquela arena não tivesse alguma relevância no processo decisório” (SANTOS, 2014, p. 28). Ademais, o ambiente que emerge a partir dos interesses organizados presentes nas audiências públicas corrobora a existência de um modelo híbrido de representação de interesses (DINIZ; BOSCHI, 2004), com características tanto corporativistas quanto pluralistas. Assim, por um lado, há grande número de centrais sindicais, confederações, federações e sindicatos presentes na arena legislativa. Por outro lado, a representação de interesses por meio de associações de livre constituição também se faz presente. No que se refere a um balanço de poder entre Estado e sociedade no espaço das audiências públicas, os resultados indicam, em suma, uma assimetria de poder caracterizada pela atuação preponderante de agentes estatais.

Os resultados evidenciaram, ainda, que um pequeno número de atores concentrou grande parte das participações nas audiências públicas do sistema comissional, indicando a existência de vieses no acesso a essa arena. Deve-se salientar que a perspectiva aqui assumida não considera acesso como sinônimo de influência. Na verdade, argumenta-se que organizações/instituições com acesso privilegiado ao processo decisório podem ampliar suas oportunidades de influenciar as decisões na direção de seus interesses. Essa discussão remete aos apontamentos de Przeworski (2011), os quais indicam que a igualdade de direitos de participação não é suficiente para assegurar a igualdade de influência política em sociedades marcadas pela desigualdade econômica. No transcurso dessa discussão, foram também apresentadas algumas hipóteses para se pensar os vieses da participação.

A abordagem de análise de redes sociais foi empregada visando lançar luz sobre as redes de interesses organizados. Assume-se que, atuando em um mesmo ambiente político, grupos estabelecem inúmeras relações entre si, a partir das quais emerge uma ampla rede (CESÁRIO, 2016). A essa rede a atenção foi dirigida, tomando-se a informação como o principal recurso que circula por meio das referidas relações. A expectativa é que atores mais inseridos em redes de interesses organizados tenham maiores oportunidades de contar com recursos e informações, diferentemente daqueles atores que possuem restrições de acesso. Os resultados indicaram que

apenas o MPF, o Ministério da Saúde, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Educação figuraram nas três medidas de centralidade como um dos dez atores mais importantes. O MPF, inclusive, apresentou os maiores escores de centralidades de grau, de proximidade e de intermediação. Esse achado corrobora as afirmações de um protagonismo cada vez mais intenso dos órgãos de controle no processo político (SANTOS, 2014), possuindo o MPF interesses próprios de afirmação institucional (ARANTES, 2015). É preciso também destacar a presença dos ministérios, os quais, assim como o MPF, fizeram-se extremamente atuantes, na arena legislativa, ocupando, por conseguinte, posições centrais no que se refere ao estabelecimento de um maior número de ligações com os demais atores da rede (*degree*), à capacidade de alcançar outros nós a partir de um número reduzido de intermediários (*closeness*) e à ocupação de uma posição que lhes permite intermediar relações entre outros interesses organizados (*betweenness*). Considerando a rede de interesses organizados advindos apenas da sociedade, verificou-se a presença, entre os atores mais centrais, de organizações de representação profissional e de organizações de representação sindical, especialmente as de representação empresarial e as centrais sindicais, deixando clara a centralidade que possuem as organizações do sistema corporativo.

Outro aspecto para o qual se chamou a atenção refere-se à observação das *policy networks* que se formam em torno de determinadas políticas, que são objeto da atividade das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Nessa direção, análises foram empreendidas para a CDEICS e a CTASP, valendo destacar que as duas comissões registraram uma presença maior de interesses organizados da sociedade em comparação com o cenário agregado de participações em todas as comissões permanentes. Nas duas arenas, é expressiva a presença de órgãos do setor público, especialmente de ministérios, o que reforça o argumento de um forte acompanhamento do Poder Executivo sobre o processo decisório legislativo. Entretanto, no caso da CDEICS, os percentuais de participações de associações livres e de organizações de representação sindical são superiores ao percentual registrado por ministérios e, no caso da CTASP, o percentual de participações de organizações de representação sindical é quase o dobro do número observado para o portfólio ministerial, o que pode estar relacionado à fragmentação da representação sindical. A partir da análise de modelos de grafos aleatórios exponenciais (ERGMs), outros resultados puderam ser discutidos. Chamaram a atenção os fatos de que, na CDEICS, a configuração estrutural da rede foi a mesma nas duas legislaturas e de que os achados concernentes aos modelos com atributos não apresentaram diferenças expressivas. Por outro lado, na CTASP, a comparação da 53ª com a 54ª legislatura indicou,

entre outras coisas, que as redes não são estruturalmente iguais, o que sugere um ambiente mais fluido.

Diante desses resultados, é preciso, por fim, refletir acerca das limitações que caracterizaram este trabalho e dos caminhos a serem seguidos em uma agenda de pesquisa futura. Nesse sentido, muitas questões foram levantadas, por exemplo, na discussão relativa aos números de audiências públicas e de participações nesses eventos. Para se avançar frente a essas indagações, a ampliação das séries temporais é um caminho fundamental, o que se depara, entretanto, com os problemas relativos à divulgação de informações pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, a qual ocorre sem a existência de quaisquer padrões, dificultando o desenvolvimento de estudos que incorporem um maior número de legislaturas. Outra limitação a ser considerada refere-se à inclusão na análise de grupos estatais sem se diferenciar essa atuação em defesa de interesses e exercício de competências típicas de um órgão público. Trata-se de um desafio não superado por este trabalho. Além disso, as análises empreendidas se limitaram às comissões permanentes, ao passo que existem outras comissões, como as especiais e as mistas, para as quais representantes de interesses organizados também direcionam seus esforços.

Ademais, a aplicação de ERGMs, mesmo diante da limitação dos atributos utilizados, traz alguns resultados preliminares e consiste também em uma proposta analítica. Enfatiza-se, aqui, o levantamento de melhores atributos/características dos atores representantes de interesses organizados presentes nas *policy networks*, por meio dos quais será possível avançar na compreensão de como e por quê surgem os laços dessas estruturas. A partir desses modelos, abre-se, ainda, a possibilidade de ampliar as comparações entre as comissões ou empreender análises longitudinais, procurando observar como se comportam as estruturas relacionais. Isso pode permitir uma melhor compreensão das dinâmicas de cada jurisdição comissional e uma reflexão sobre estruturas constantes e aquelas mais fluidas, que, por sua vez, podem atender a conjunturas específicas.

Como procurou se demonstrar, eventos como as audiências públicas oferecem a oportunidade a alguns grupos interessados de participarem do processo decisório. Conhecer que grupos são esses é algo fundamental e o presente trabalho procurou se aproximar desse cenário. Assim como aponta Przeworski (2011), a igualdade de direitos de participação não é suficiente para assegurar a igualdade de influência política e as audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas duas últimas legislaturas concluídas, contaram com alguns atores centrais, com melhor acesso a essas arenas. Dessa forma, é preciso avaliar outras

características desses atores, como o grau de profissionalização e os recursos com que contam para as atividades de pressão, e em que medida suas posições privilegiadas nas *policy networks* estão associadas aos resultados políticos que emergem do sistema comissional. Ao avançar por esses desafios, acredita-se que será possível compreender mais claramente como opera a influência de interesses organizados em uma arena cada vez mais relevante no sistema político brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio. **Poder econômico e financiamento eleitoral no Brasil** – Parte 2: concentração e efetividade das doações privadas. 2014. Disponível em: <excelencias.org.br/docs/financia_desigualdade.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, p. 45-50, 2015.
- _____. A política da mudança institucional: processo legislativo no Brasil pós-1988. **40º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2016.
- AMBRUS, Attila et al. Legislative committees as information intermediaries: A unified theory of committee selection and amendment rules. **Journal of Economic Behavior & Organization**, 94, p.103-115, 2013.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- ANDRADE, Aparecida; COUTINHO, Robson. **Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Edições Câmara, 2016.
- ARAGÃO, Murillo. **Grupos de pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.
- _____. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 6/7, p. 149-165, 1996.
- ARANTES, Rogério. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. **Desacatos**, 49, p. 28-47, 2015.
- ARAÚJO, Paulo. **O bicameralismo no Brasil**: as bases institucionais e políticas do desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004). 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- AUSTEN-SMITH, David. Interested Experts and Policy Advice: Multiple Referrals under Open Rule. **Games and Economic Behavior**, v. 5, p. 3-43, 1993.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- _____. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- _____; PEREIRA, Maria. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria & Sociedade**, número especial, p. 16-41, 2005.

BAIRD, Marcello. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 67-91, 2016.

_____. **Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

_____; FERNANDES, Ivan. Flying in Clear Skies: Technical Arguments Influencing ANAC Regulations. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, p. 70-92, 2014.

BANKS, Jeffrey; DUGGAN, John. A General Bargaining Model of Legislative Policy-making. **Quarterly Journal of Political Science**, v. 1, n. 1, p. 49-85, 2006.

BATTAGLINI, Marco. Multiple Referrals and Multidimensional Cheap Talk. **Econometrica**, v. 70, n. 4, p. 1379-1401, 2002.

BAUMGARTNER, Frank; LEECH, Beth. **Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

BENTLEY, Arthur. **The Process of Government**. Chicago: University of Chicago Press, 1908.

BINDERKRANTZ, Anne. Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions. **Scandinavian Political Studies**, v. 31, n. 2, p. 173-200, 2008.

BOARIN, Paula. **A CNI e a política comercial internacional: lobby no Legislativo brasileiro**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

_____; RESENDE, Ciro; SILVA, Lucas. A institucionalização da participação frente à dimensão informal da influência: Um olhar sobre a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (2003-2015). **41º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2017.

BORGATTI, Stephen et al. Network analysis in the social sciences. **Science**, v. 323, n. 5916, p. 892-895, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, 14 jul. 2017. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/institucional>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

BROWNE, William. **Interests and U.S. Public Policy**. Washington: Gergetown University Press, 1998.

BRUSCO, Dilsson. **Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados (1823-2004)**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

BURGOS, Cristiano. **O Processo de Participação da Sociedade Civil na Elaboração de Políticas Públicas: a experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2005**. 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Atualizado até a Resolução nº 27, de 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2027-2018.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CARPENTER, Daniel; ESTERLING, Kevin; LAZER, David. Friends, Brokers, and Transitivity: Who Informs Whom in Washington Politics? **The Journal of Politics**, v. 66, n. 1, p. 224-246, 2004.

CARVALHO, Ernani et al. Judicialización de la política y grupos de presión en Brazil: intereses, estratégias y resultados. **América Latina Hoy**, 72, p. 59-88, 2016.

CESÁRIO, Pablo. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109-127, 2016.

CHALMERS, Adam. Informational Lobbying Strategies and Interest Group Access in the European Union. **ECPR General Conference**. Reykjavik, 2011.

CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. **Regulating lobbying: a global comparison**. Manchester and New York: Manchester University Press, 2010.

CÔRTEZ, Clemar. **A importância dos requerimentos de cunho informacional na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados**. 2009. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

CRAWFOR, Vincent; SOBEL, Joel. Strategic Information Transmission. **Econometrica**, v. 50, n. 6, p. 1431-1451, 1982.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Locus: Revista de História**, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.

_____; _____. **Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG/ IUPERJ, 2004.

DYE, Thomas; ZEIGLER, Harmon. **The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics**. Belmont: Wadsworth, 1970.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers: A Transaction-Cost Approach to Policymaking under Separate Powers**. Cambridge, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

_____; _____. Incentivos Eleitorais, Partidos Políticos e Política Orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-339, 2002.

FIGUEIREDO, John; RICHTER, Brian. Advancing the Empirical Research on Lobbying. **Annual Review of Political Science**, v. 17, p. 163-185, 2014.

FONSECA, Igor et al. **Audiências públicas**: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 1, p. 7-29, 2013.

FRASSÃO, Caroline. **Lobby e proteção da indústria**: uma análise do Plano Brasil Maior. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GROSECLOSE, Tim.; KING, David. Committee theories reconsidered. In Lawrence DODD; Bruce OPPEINHEIMER (Eds.). **Congress reconsidered**. Washington DC: CQ Press, p.191-216, 2001.

GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan. **Special Interest Politics**. Cambridge, ME: MIT Press, 2011.

HANNEMAN, Robert; RIDDLE, Mark. **Introduction to Social Network Methods**. Riverside, CA: University of California, 2005.

HEANEY, Michael. Multiplex networks and interest group influence reputation: an exponential random graph model. **Social Networks**, v. 36, p. 66-81, 2014.

HOJNACKI, Marie et al. Studying organizational advocacy and Influence: reexamining interest group research. **Annual Review of Political Science**, v. 15, p. 379-399, 2012.

HUBER, John; SHIPAN, Charles. **Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy**. New York: Cambridge University Press, 2002.

IPEA. **O que é?** – Índice de Gini. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 08 mar. 2018.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

KOGER, Gregory; VICTOR, Jennifer. The Beltway Network: A Network Analysis of Lobbyists' Donations to Members of Congress. **2009 Meeting of the American Political Science Association**. Toronto, 2009.

LAPIRA, Timothy; THOMAS III, Herschel; BAUMGARTNER, Frank. The two worlds of lobbying: Washington lobbyists in the core and on the periphery. **Interest Groups & Advocacy**, v. 3, p. 219-245, 2014.

LAZEGA, Emmanuel; HIGGINS, Sílvio. **Redes sociais e estruturas relacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

LAZER, David. Networks in Political Science: Back to the Future. **PS Political Science and Politics**, v. 44, n. 1, p. 61-68, 2011.

MACADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, 76, p. 11-48, 2009.

MACEDO, Flávio. **Audiências públicas como instrumento de democracia deliberativa: estudo de caso do PL nº 612/07 – Lei das sacolas plásticas**. 2012. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

MANCUSO, Wagner. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. **Leviathan**, n. 1, p. 395-407, 2004.

_____. **O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Humanitas, 2007.

_____. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

_____; GOZETTO, Andréa. Lobby: uma discussão introdutória sobre oito questões-chave. **Revista Eletrônica Portas**, v. 4, n. 4, p. 10-21, 2011.

_____; _____. Lobby e políticas públicas no Brasil. **Colóquio Internacional Analyser les Politiques Publiques Brésiliennes**. Paris, 2012.

MANCUSO, Wagner et al. **Financiamento eleitoral e comportamento parlamentar no Brasil (2011-2015): o caso da indústria**. Artigo preparado para apresentação no XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2018.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. **Lua Nova**, n. 67, p. 105-138, 2006.

MARONA, Marjorie; ROCHA, Marta. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 131-156, 2017.

MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg. Coalition Policymaking and Legislative Review. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 93-106, 2005.

MCCLURG, Scott; PHILIPS, Jeremy. A Social Network Analysis of Interest Group Contributions and Partisan Behavior in the 2006 House of Representatives. **2011 Political Network Summer Conference**. Ann Arbor, 2011.

MITCHELL, William; MUNGER, Michael. Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey. **American Political Science Review**, v. 35, n. 2, p. 512-546, 1991.

MOE, Terry. Political Control and the Power of the Agent. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 22, n. 1, 2005.

MORTON, Rebecca; CAMERON, Charles. Elections and the Theory of Campaign Contributions: A Survey and Critical Analysis. **Economics and Politics**, v. 4, n. 1, p. 79-108, 1992.

OLIVEIRA, Andréa. Diap: o lobbying do trabalhador no Congresso Nacional. **Revista Mediações**, v. 10, n. 2, p. 219-236, 2005.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PAES, Cláudio. **Sistema de comissões da Câmara dos Deputados e competência legislativa: análise crítica**. 2007. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

PAPPI, Franz; HENNING, Christian. Policy networks: more than a metaphor? **Journal of Theoretical Politics**, v. 10, n. 4, p. 553-575, 1998.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

PEREIRA, Carlos. **What Are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection**. Ph.D. Dissertation – The New School University, New York, 2000.

_____; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PIOSEVAN, Márcia. **A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. 2002. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, São Paulo, 2002.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

POTTERS, Jan; SLOOF, Randolph. **Interest groups**: A survey of empirical models that try to assess their influence. *European Journal of Political Economy*, v. 12, p. 403-442, 1996.

POWELL, G. Bingham. **Elections as Instruments of Democracy**: Majoritarian and Proportional Visions. New Haven, CT: Yale University Press, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. **Money, politics, and democracy**. New York: New York University, 2011.

REIS, Renata. **Redes invisíveis**: grupos de pressão na Câmara dos Deputados – o processo de aprovação da Lei de Propriedade Industrial brasileira. 2015. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

RESENDE, Ciro. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 217-258, 2017.

RHODES, Roderick. Policy network analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2008.

ROBINS, Garry; LUSHER, Dean. What Are Exponential Random Graph Models? In: LUSHER, Dean; KOSKINEN, Johan; ROBINS, Garry (Eds.). **Exponential random graph models for social networks**: theory, methods, and applications. New York: Cambridge University Press, 2013.

SANTOS, Carla. O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura. **E-Legis**, n. 1, p. 37-41, 2008.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

_____. A reforma do Poder Legislativo. **Plenarium**, n. 1, p. 26-40, 2004.

_____; CANELLO, Júlio. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, n.4, p. 1127-1168, 2016.

_____; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Appris, 2011.

_____; _____. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SANTOS, Bruno. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SANTOS, Manoel. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

_____. **Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1975).

_____. **Interest Articulation and Lobbying in Brazilian Politics**. Manuscrito de circulação restrita. 2018.

_____; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a Regulamentação do Lobby no Brasil: convergências e divergências**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2141).

_____; HIGGINS, Silvio; RESENDE, Ciro. O lobby dos grupos de interesses na Câmara dos Deputados: acesso e influência no sistema de comissões parlamentares. **40º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2016.

_____; RESENDE, Ciro; GALVÃO, Eduardo. Profissionalização de RIG no Brasil. **Revista Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais**, 3, p. 14-21, 2017.

SANTOS, Manoel et al. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 33-59, 2015.

SANTOS, Manoel et al. **Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

SCARROW, Susan. Political Finance in Comparative perspective. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 193-210, 2007.

SCHLOZMAN, Kay; TIERNEY, John. **Organized interests in American democracy**. New York: Harper and Row, 1986.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, v. 81, p. 85-194, 1987.

SILVA, Lucas. **Grupos de interesse em audiências públicas do Poder Legislativo: o caso da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados**. Monografia (Graduação em Gestão Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SILVA, Mariana. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.

SMITH, Richard. Advocacy, Interpretation, and Influence in the U.S. Congress. **American Political Science Review**, v. 78, n. 1, p. 44-63, 1984.

_____. Interest Group Influence in the U.S. Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 89-139, 1995.

SOUZA, Paulo; NEY, Marlon; PONCIANO, Niraldo. Evolução da Distribuição dos Financiamentos do PRONAF entre as Unidades da Federação, no Período de 1999 a 2009. **RBE**, v. 65, n. 3, p. 303-313, 2011.

SPECK, Bruno; MARCIANO, João. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. **Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

STRATMAN, Thomas. Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. **Public Choice**, v. 124, n. 1, p. 135-156, 2005.

STROM, Kaare. **Minority Governments and Majority Rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TAGLIALEGNA, Gustavo; CARVALHO, Paulo Afonso. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 169, p. 161-188, 2006.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TEIXEIRA, Carolina. **A ausência de Regulamento Interno das Comissões e seu real impacto nas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**. 2012. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

THOMAS, Clive. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004.

_____; GOZETTO, Andréa. Interest groups in Brazil: a new era and its challenges. **Journal of Public Affairs**, v. 14, n. 3, p. 212–239, 2014.

TRUMAN, David. **The governmental process: political interests and public opinion**. New York: Knopf, 1951.

VIEIRA, Ricardo. **O estudo do lobby no Legislativo pela abordagem de redes**. 2008. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

_____. O estudo do lobby no Legislativo: o caso de sucesso da CDU-CD. **E-Legis**, n. 2, p. 39-46, 2009.

_____. **Policy Networks and Democratic Governance**. Thesis – San Diego State University, San Diego, 2017.

WANG, Peng et al. **MPNet: Program for the Simulation and Estimation of (p*) Exponential Random Graph Models for Multilevel Networks**. The University of Melbourne, 2014. Disponível em:

<<https://static1.squarespace.com/static/57a1436215d5dbbcd2031828/t/581ac475e58c62432be83acf/1478149242644/MPNetManual.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

WEINGAST, Barry; MARSHALL, William. The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. **Journal of Political Economy**, v. 96, n. 1, p. 132-16, 1988.

WILLIAMSON, Oliver. The Economics of Organization: The Transactions Cost Approach. **American Journal of Sociology**, v. 87, n. 3, p. 548-77, 1981.

WRIGHT, John. PACs, Contributions, and Roll Calls: An Organizational Perspective. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 2, p. 400-414, 1985.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, n. 12, p. 122-136, 2013.

APÊNDICE A – Comissões permanentes: campos temáticos, áreas de atividades e aspectos históricos

Comissões permanentes	Campos temáticos e áreas de atividade	Histórico
CAPADR	<p>a) política agrícola e assuntos atinentes à agricultura e à pesca profissional, destacadamente: 1 - organização do setor rural; política nacional de cooperativismo; condições sociais no meio rural; migrações rural-urbanas; 2 - estímulos fiscais, financeiros e creditícios à agricultura, à pesquisa e experimentação agrícolas; 3 - política e sistema nacional de crédito rural; 4 - política e planejamento agrícola e política de desenvolvimento tecnológico da agropecuária; extensão rural; 5 - seguro agrícola; 6 - política de abastecimento, comercialização e exportação de produtos agropecuários, marinhos e da aquicultura; 7 - política de eletrificação rural; 8 - política e programa nacional de irrigação; 9 - vigilância e defesa sanitária animal e vegetal; 10 - padronização e inspeção de produtos vegetais e animais; 11 - padronização, inspeção e fiscalização do uso de defensivos agrotóxicos nas atividades agropecuárias; 12 - política de insumos agropecuários; 13 - meteorologia e climatologia;</p> <p>b) política e questões fundiárias; reforma agrária; justiça agrária; direito agrário, destacadamente: 1 - uso ou posse temporária da terra; contratos agrários; 2 - colonização oficial e particular; 3 - regularização dominial de terras rurais e de sua ocupação; 4 - aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras e na faixa de fronteira; 5 - alienação e concessão de terras públicas</p>	<p>1823, 1854 – Comissão de Minas e Bosques; 1823, 1854 – Comissão de Comércio Agricultura, Indústria e Artes; 1850, 1936 – Comissão de Agricultura; 1854, 1861 – Comissão de Agricultura, Minas e Bosques; 1902 – Comissão de Agricultura e Indústrias Conexas; 1904 – Comissão de Agricultura e Indústria; 1920 – Comissão de Agricultura, Indústria e Comércio; 1963 – Comissão de Agricultura e Política Rural; 2004 – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural</p>
CCJC	<p>a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;</p> <p>b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição;</p> <p>c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento;</p> <p>d) assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça;</p> <p>e) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual, notarial;</p> <p>f) Partidos Políticos, mandato e representação política, sistemas eleitorais e eleições;</p> <p>g) registros públicos;</p> <p>h) desapropriações;</p> <p>i) nacionalidade, cidadania, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;</p> <p>j) intervenção federal;</p> <p>l) uso dos símbolos nacionais;</p> <p>m) criação de novos Estados e Territórios; incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;</p> <p>n) transferência temporária da sede do Governo;</p>	<p>1823, 1826 – Comissão de Constituição;</p> <p>1826 – Comissão da Guarda da Constituição;</p> <p>1829 – Comissão de Constituição e Poderes;</p> <p>1891, 1899 – Comissão de Constituição, Legislação e Justiça;</p> <p>1893 – Comissão de Constituição, Legislação e de Justiça;</p> <p>1904 – Comissão de Constituição e Justiça;</p> <p>1989 – Comissão de Constituição e Justiça e Redação;</p> <p>1989 – Comissão de Constituição e Justiça e de Redação;</p> <p>2004 – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania</p>

	<p>o) anistia;</p> <p>p) direitos e deveres do mandato; perda de mandato de Deputado, nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal; pedidos de licença para incorporação de Deputados às Forças Armadas;</p> <p>q) redação do vencido em Plenário e redação final das proposições em geral</p>	
CCTCI	<p>a) desenvolvimento científico e tecnológico; política nacional de ciência e tecnologia e organização institucional do setor; acordos de cooperação com outros países e organismos internacionais;</p> <p>b) sistema estatístico, cartográfico e demográfico nacional;</p> <p>c) os meios de comunicação social e a liberdade de imprensa;</p> <p>d) a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão;</p> <p>e) assuntos relativos a comunicações, telecomunicações, informática, telemática e robótica em geral;</p> <p>f) indústrias de computação e seus aspectos estratégicos;</p> <p>g) serviços postais, telegráficos, telefônicos, de telex, de radiodifusão e de transmissão de dados;</p> <p>h) outorga e renovação da exploração de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;</p> <p>i) política nacional de informática e automação e de telecomunicações;</p> <p>j) regime jurídico das telecomunicações e informática</p>	<p>1936 – Comissão de Transportes e Comunicações;</p> <p>1949 – Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas;</p> <p>1972 – Comissão de Comunicações;</p> <p>1972 – Comissão de Ciência e Tecnologia;</p> <p>1985 – Comissão de Comunicação e Informática;</p> <p>1989 – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática</p>
CDC	<p>a) economia popular e repressão ao abuso do poder econômico;</p> <p>b) relações de consumo e medidas de defesa do consumidor;</p> <p>c) composição, qualidade, apresentação, publicidade e distribuição de bens e serviços</p>	<p>1981 – Comissão de Defesa do Consumidor;</p> <p>1989 – Comissão de Defesa do Consumidor e do Meio Ambiente;</p> <p>1989 – Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias;</p> <p>2004 – Comissão de Defesa do Consumidor</p>
CDEICS	<p>a) matérias atinentes a relações econômicas internacionais;</p> <p>b) assuntos relativos à ordem econômica nacional;</p> <p>c) política e atividade industrial, comercial e agrícola; setor econômico terciário, exceto os serviços de natureza financeira;</p> <p>d) sistema monetário; moeda; câmbio e reservas cambiais;</p> <p>e) comércio exterior; políticas de importação e exportação em geral; acordos comerciais, tarifas e cotas;</p> <p>f) atividade econômica estatal e em regime empresarial; programas de privatização; monopólios da União;</p> <p>g) proteção e benefícios especiais temporários, exceto os de natureza financeira e tributária, às empresas brasileiras de capital nacional;</p> <p>h) cooperativismo e outras formas de associativismo na atividade econômica, exceto quando relacionados com matéria própria de outra Comissão;</p> <p>i) regime jurídico das empresas e tratamento preferencial para microempresas e para empresas de pequeno porte;</p> <p>j) fiscalização e incentivo pelo Estado às atividades econômicas; diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado; planos nacionais e regionais ou setoriais;</p>	<p>1823, 1854 – Comissão de Comércio, Agricultura, Indústria e Artes;</p> <p>1850, 1861 – Comissão de Comércio, Indústria e Artes;</p> <p>1891 – Comissão de Fazenda e Indústrias;</p> <p>1936 – Comissão de Agricultura;</p> <p>1936 – Comissão de Indústria e Comércio;</p> <p>1949 – Comissão de Economia;</p> <p>1972 – Comissão de Economia, Indústria e Comércio;</p> <p>2002 – Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo;</p> <p>2004 – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio;</p> <p>2015 – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços</p>

	<p>l) matérias relativas a direito comercial, societário e falimentar; direito econômico;</p> <p>m) propriedade industrial e sua proteção;</p> <p>n) registro de comércio e atividades afins;</p> <p>o) políticas e sistema nacional de metrologia, normalização e qualidade industrial;</p> <p>p) matérias relativas à prestação de serviços¹⁸³</p>	
CDHM	<p>a) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas a ameaça ou violação de direitos humanos;</p> <p>b) fiscalização e acompanhamento de programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos;</p> <p>c) colaboração com entidades não-governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na defesa dos direitos humanos;</p> <p>d) pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação pública e fornecimento de subsídios para as demais Comissões da Casa;</p> <p>e) assuntos referentes às minorias étnicas e sociais, especialmente aos índios e às comunidades indígenas; regime das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios;</p> <p>f) preservação e proteção das culturas populares e étnicas do País;</p> <p>g) promoção da igualdade racial¹⁸⁴</p>	<p>1995 – Comissão de Direitos Humanos;</p> <p>2004 – Comissão de Direitos Humanos e Minorias</p>
CDU	<p>a) assuntos atinentes a urbanismo e arquitetura; política e desenvolvimento urbano; uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; habitação e sistema financeiro da habitação; transportes urbanos; infra-estrutura urbana e saneamento ambiental;</p> <p>b) matérias relativas a direito urbanístico e a ordenação jurídico-urbanística do território; planos nacionais e regionais de ordenação do território e da organização político-administrativa;</p> <p>c) política e desenvolvimento municipal e territorial;</p> <p>d) matérias referentes ao direito municipal e edilício;</p> <p>e) regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, regiões integradas de desenvolvimento e microrregiões</p>	<p>1977 – Comissão do Interior;</p> <p>1985 – Comissão de Desenvolvimento Urbano;</p> <p>1989 – Comissão de Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio;</p> <p>1993 – Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior;</p> <p>2004 – Comissão de Desenvolvimento Urbano</p>
CE	<p>a) assuntos atinentes à educação em geral;</p> <p>b) política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais;</p> <p>c) direito da educação;</p> <p>d) recursos humanos e financeiros para a educação</p>	<p>1823, 1904 – Comissão de Instrução Pública;</p> <p>1891 – Comissão de Instrução e Saúde Pública;</p> <p>1920 – Comissão de Instrução;</p> <p>1934 – Comissão de Educação e Cultura;</p> <p>1989 – Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo;</p> <p>1989 – Comissão de Educação, Cultura e Desporto;</p> <p>2004 – Comissão de Educação e Cultura;</p> <p>2013 – Comissão de Educação</p>

¹⁸³ A alínea p é incluída a partir da Resolução nº 12, de 29 de outubro de 2015. Essa modificação é posterior ao período estudado neste trabalho.

¹⁸⁴ A alínea g é incluída a partir da Resolução nº 15, de 28 de abril de 2016. Essa modificação é posterior ao período estudado neste trabalho.

CFFC	<p>a) tomada de contas do Presidente da República, na hipótese do art. 51, II, da Constituição Federal;</p> <p>b) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;</p> <p>c) planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional, após exame, pelas demais Comissões, dos programas que lhes disserem respeito;</p> <p>d) representações do Tribunal de Contas solicitando sustação de contrato impugnado ou outras providências a cargo do Congresso Nacional, elaborando, em caso de parecer favorável, o respectivo projeto de decreto legislativo (Constituição Federal, art. 71, § 1º);</p> <p>e) exame dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas da União (Constituição Federal, art. 71, § 4º);</p> <p>f) requisição de informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas ou autorizações de despesas de órgãos e entidades da administração federal, diretamente ou por intermédio do Tribunal de Contas da União</p>	<p>1839, 1861 – Primeira Comissão de Contas (Ministério da Fazenda);</p> <p>1839, 1861 – Segunda Comissão de Contas (Ministério do Império, Justiça e Estrangeiros);</p> <p>1839, 1861 – Terceira Comissão de Contas (Ministério da Marinha e Guerra);</p> <p>1861 – Primeira Comissão de Orçamento e Contas, do Ministério da Fazenda;</p> <p>1861 – Segunda Comissão de Orçamento e Contas, do Ministério do Império;</p> <p>1861 – Terceira Comissão de Orçamento e Contas, dos Ministérios da Justiça e Estrangeiros;</p> <p>1861 – Quarta Comissão de Orçamento e Contas, do Ministério da Marinha;</p> <p>1861 – Quinta Comissão de Orçamento e Contas, do Ministério da Guerra;</p> <p>1861 – Sexta Comissão de Orçamento e Contas, do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas;</p> <p>1904 – Comissão de Tomada de Contas;</p> <p>1955 – Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira;</p> <p>1963 – Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas;</p> <p>1986 – Comissão de Fiscalização e Controle;</p> <p>1995 – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle</p>
CFT	<p>a) sistema financeiro nacional e entidades a ele vinculadas; mercado financeiro e de capitais; autorização para funcionamento das instituições financeiras; operações financeiras; crédito; bolsas de valores e de mercadorias; sistema de poupança; captação e garantia da poupança popular;</p> <p>b) sistema financeiro da habitação;</p> <p>c) sistema nacional de seguros privados e capitalização;</p> <p>d) títulos e valores mobiliários;</p> <p>e) regime jurídico do capital estrangeiro; remessa de lucros;</p> <p>f) dívida pública interna e externa;</p> <p>g) matérias financeiras e orçamentárias públicas, ressalvada a competência da Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal; normas gerais de direito financeiro; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;</p>	<p>1904, 1947 – Comissão de Finanças;</p> <p>1935 – Comissão de Finanças e Orçamento;</p> <p>1989 – Comissão de Finanças e Tributação</p>

	<p>h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;</p> <p>i) fixação da remuneração dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos membros da magistratura federal;</p> <p>j) sistema tributário nacional e repartição das receitas tributárias; normas gerais de direito tributário; legislação referente a cada tributo;</p> <p>l) tributação, arrecadação, fiscalização; parafiscalidade; empréstimos compulsórios; contribuições sociais; administração fiscal</p>	
CINDRA	<p>a) assuntos relativos à região amazônica, especialmente: 1 - integração regional e limites legais; 2 - valorização econômica; 3 - assuntos indígenas; 4 - caça, pesca, fauna e flora e sua regulamentação; 5 - exploração dos recursos minerais, vegetais e hídricos; 6 - turismo; 7 - desenvolvimento sustentável;</p> <p>b) desenvolvimento e integração da região amazônica; planos regionais de desenvolvimento econômico e social; incentivo regional da Amazônia;</p> <p>c) desenvolvimento e integração de regiões; planos regionais de desenvolvimento econômico e social; incentivos regionais;</p> <p>d) planos nacionais e regionais de ordenação do território e de organização político-administrativa;</p> <p>e) assuntos de interesse federal nos Municípios, Estados, Territórios e no Distrito Federal;</p> <p>f) sistema nacional de defesa civil; política de combate às calamidades;</p> <p>g) migrações internas</p>	<p>1996 – Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional;</p> <p>2004 – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional;</p> <p>2013 – Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia</p>
CLP	<p>a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos;</p> <p>b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso</p>	<p>2001 – Comissão de Legislação Participativa</p>
CMADS	<p>a) política e sistema nacional do meio ambiente; direito ambiental; legislação de defesa ecológica;</p> <p>b) recursos naturais renováveis; flora, fauna e solo; edafologia e desertificação;</p> <p>c) desenvolvimento sustentável</p>	<p>1989 – Comissão de Defesa do Consumidor e do Meio Ambiente;</p> <p>1996 – Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Sustentável;</p> <p>2004 – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável</p>
CME	<p>a) políticas e modelos mineral e energético brasileiros;</p> <p>b) a estrutura institucional e o papel dos agentes dos setores mineral e energético;</p> <p>c) fontes convencionais e alternativas de energia;</p> <p>d) pesquisa e exploração de recursos minerais e energéticos;</p> <p>e) formas de acesso ao bem mineral; empresas de mineração;</p> <p>f) política e estrutura de preços de recursos energéticos;</p> <p>g) comercialização e industrialização de minérios;</p> <p>h) fomento à atividade mineral;</p> <p>i) regime jurídico dos bens minerais e dos recursos energéticos;</p>	<p>1823 – Comissão de Minas e Bosques;</p> <p>1963 – Comissão de Minas e Energia.</p>

	j) gestão, planejamento e controle dos recursos hídricos; regime jurídico de águas públicas e particulares	
CREDN	<p>a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;</p> <p>b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;</p> <p>c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;</p> <p>d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;</p> <p>e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional;</p> <p>f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;</p> <p>g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;</p> <p>h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;</p> <p>i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;</p> <p>j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;</p> <p>m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático</p>	<p>1829, 1947 – Comissão de Diplomacia;</p> <p>1891 – Comissão de Tratados e Diplomacia;</p> <p>1893 – Comissão de Diplomacia e Tratados;</p> <p>1957 – Comissão de Relações Exteriores;</p> <p>1986 – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional</p>
CSPCCO	<p>a) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes ou atividades conexas;</p> <p>b) combate ao contrabando, crime organizado, seqüestro, lavagem de dinheiro, violência rural e urbana;</p> <p>c) controle e comercialização de armas, proteção a testemunhas e vítimas de crime, e suas famílias;</p> <p>d) matérias sobre segurança pública interna e seus órgãos institucionais;</p> <p>e) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas ao crime organizado, narcotráfico, violência rural e urbana e quaisquer situações conexas que afetem a segurança pública;</p> <p>f) sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública;</p> <p>g) políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais;</p> <p>h) fiscalização e acompanhamento de programas e políticas governamentais de segurança pública;</p> <p>i) colaboração com entidades não-governamentais que atuem nas matérias elencadas nas alíneas deste inciso, bem como realização de pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência</p>	<p>2002 – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico;</p> <p>2004 – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado</p>
CSSF	<p>a) assuntos relativos à saúde, previdência e assistência social em geral;</p> <p>b) organização institucional da saúde no Brasil;</p> <p>c) política de saúde e processo de planificação em saúde; sistema único de saúde;</p> <p>d) ações e serviços de saúde pública, campanhas de saúde pública, erradicação de doenças endêmicas; vigilância epidemiológica, bioestatística e imunizações;</p>	<p>1985 – Comissão de Previdência e Assistência Social;</p> <p>1989 – Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social;</p> <p>1989 – Comissão de Segurança Social e Família</p>

	<p>e) assistência médica previdenciária; instituições privadas de saúde;</p> <p>f) medicinas alternativas;</p> <p>g) higiene, educação e assistência sanitária;</p> <p>h) atividades médicas e paramédicas;</p> <p>i) controle de drogas, medicamentos e alimentos; sangue e hemoderivados;</p> <p>j) exercício da medicina e profissões afins; recursos humanos para a saúde;</p> <p>l) saúde ambiental, saúde ocupacional e infortunistica; seguro de acidentes do trabalho urbano e rural;</p> <p>m) alimentação e nutrição;</p> <p>n) indústria químico-farmacêutica; proteção industrial de fármacos;</p> <p>o) organização institucional da previdência social do País;</p> <p>p) regime geral e regulamentos da previdência social urbana, rural e parlamentar;</p> <p>q) seguros e previdência privada;</p> <p>r) assistência oficial, inclusive a proteção à maternidade, à criança, ao adolescente, aos idosos e aos portadores de deficiência;</p> <p>s) regime jurídico das entidades civis de finalidades sociais e assistenciais;</p> <p>t) matérias relativas à família, à mulher, ao nascituro, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência¹⁸⁵;</p> <p>u) direito de família e do menor</p>	
CTASP	<p>a) matéria trabalhista urbana e rural; direito do trabalho e processual do trabalho e direito acidentário;</p> <p>b) contrato individual e convenções coletivas de trabalho;</p> <p>c) assuntos pertinentes à organização, fiscalização, tutela, segurança e medicina do trabalho;</p> <p>d) trabalho do menor de idade, da mulher e do estrangeiro;</p> <p>e) política salarial;</p> <p>f) política de emprego; política de aprendizagem e treinamento profissional;</p> <p>g) dissídios individual e coletivo; conflitos coletivos de trabalho; direito de greve; negociação coletiva;</p> <p>h) Justiça do Trabalho; Ministério Público do Trabalho;</p> <p>i) sindicalismo e organização sindical; sistema de representação classista; política e liberdade sindical;</p> <p>j) relação jurídica do trabalho no plano internacional; organizações internacionais; convenções;</p> <p>l) relações entre o capital e o trabalho;</p> <p>m) regulamentação do exercício das profissões; autarquias profissionais;</p> <p>n) organização político-administrativa da União e reforma administrativa;</p> <p>o) matéria referente a direito administrativo em geral;</p> <p>p) matérias relativas ao serviço público da administração federal direta e indireta, inclusive fundacional;</p> <p>q) regime jurídico dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos;</p> <p>r) regime jurídico-administrativo dos bens públicos;</p>	<p>1934 – Comissão de Legislação Social;</p> <p>1947 – Comissão de Serviço Público Civil;</p> <p>1955 – Comissão de Serviço Público;</p> <p>1972 – Comissão de Trabalho e Legislação Social;</p> <p>1985 – Comissão de Trabalho;</p> <p>1989 – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público</p>

¹⁸⁵ A alínea t é incluída a partir da Resolução nº 15, de 28 de abril de 2016. Essa modificação é posterior ao período estudado neste trabalho.

	s) prestação de serviços públicos em geral e seu regime jurídico	
CTUR	<p>a) política e sistema nacional de turismo;</p> <p>b) exploração das atividades e dos serviços turísticos;</p> <p>c) colaboração com entidades públicas e não governamentais nacionais e internacionais, que atuem na formação de política de turismo</p>	<p>1983 – Comissão de Esporte e Turismo;</p> <p>1989 – Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo;</p> <p>2002 – Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo;</p> <p>2003 – Comissão de Turismo e Desporto;</p> <p>2014 – Comissão de Turismo</p>
CVT	<p>a) assuntos referentes ao sistema nacional de viação e aos sistemas de transportes em geral;</p> <p>b) transportes aéreo, marítimo, aquaviário, ferroviário, rodoviário e metroviário; transporte por dutos;</p> <p>c) ordenação e exploração dos serviços de transportes;</p> <p>d) transportes urbano, interestadual, intermunicipal e internacional;</p> <p>e) marinha mercante, portos e vias navegáveis; navegação marítima e de cabotagem e a interior; direito marítimo;</p> <p>f) aviação civil, aeroportos e infra-estrutura aeroportuária; segurança e controle do tráfego aéreo; direito aeronáutico;</p> <p>g) transporte de passageiros e de cargas; regime jurídico e legislação setorial; acordos e convenções internacionais; responsabilidade civil do transportador;</p> <p>h) segurança, política, educação e legislação de trânsito e tráfego</p>	<p>1854 – Comissão de Obras Públicas;</p> <p>1936 – Comissão de Transportes e Comunicação;</p> <p>1949 – Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas;</p> <p>1972 – Comissão de Transportes;</p> <p>1989 – Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior;</p> <p>1993 – Comissão de Viação e Transportes</p>

Fonte: Câmara dos Deputados (1989) e Brusco (2006).
Elaboração própria.

APÊNDICE B – Organizações/instituições mais atuantes nas audiências públicas de cada comissão permanente¹⁸⁶

CAPADR		CCJC	
Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	135	Ordem dos Advogados do Brasil	17
Confederação Nacional da Agricultura	77	Confederação Nacional da Indústria	8
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	46	Ministério da Justiça	7
Ministério do Desenvolvimento Agrário	40	Associação de Magistrados Brasileiros	6
Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura	29	Câmara dos Deputados	6
Organização das Cooperativas Brasileiras	28	Ministério da Fazenda	6
Ministério do Meio Ambiente	21	Ministério Público Federal	6
Companhia Nacional de Abastecimento	19	Universidade de Brasília	5
Ministério da Fazenda	19	Universidade de São Paulo	5
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	18	Advocacia-Geral da União	4
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	18	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	4
Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	17	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal	4
Banco do Brasil	15	Igreja Assembleia De Deus	4
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	14	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	4
Ministério da Justiça	12	Associação de Juízes Federais do Brasil	3
Ministério de Minas E Energia	12	Central Única dos Trabalhadores	3
Ministério das Relações Exteriores	11	Ministério da Saúde	3
Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural	10	Odebrecht	3
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	9	Polícia Federal	3
Ministério da Integração Nacional	9	Associação Nacional de Delegados de Polícia Federal	2 ¹⁸⁷
Total (mais participativas)	559	Total (mais participativas)	103
Outras organizações/instituições	812	Outras organizações/instituições	171
Sem registro	34	Sem registro	19
Total	1405	Total	293

¹⁸⁶ Para cada comissão permanente, são consideradas as participações em audiências públicas realizadas em seu âmbito e nos eventos conjuntos dos quais a referida comissão participou.

¹⁸⁷ Também registraram 2 participações: Associação Nacional de Membros do Ministério Público; Confederação Nacional de Municípios; Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Regional de Odontologia do Distrito Federal; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Ministério Público do Trabalho; Movimento Camponês de Corumbiara; Polícia Militar do Distrito Federal; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Tribunal Regional Federal da Terceira Região; Tribunal Superior Eleitoral; Universidade Estadual de Campinas.

CCTCI		CDC	
Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
Agência Nacional de Telecomunicações	45	Ministério da Justiça	48
Ministério da Ciência e Tecnologia	33	Agência Nacional de Telecomunicações	20
Ministério das Comunicações	33	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	20
Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão	31	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	17
Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação	16	Associação Brasileira de Defesa do Consumidor	15
Universidade de Brasília	15	Agência Nacional de Energia Elétrica	13
Associação Brasileira de Radiodifusores	13	Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo	13
Coletivo Brasil de Comunicação Social	13	Ministério Público Federal	12
Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal	12	Banco Central do Brasil	11
Ministério da Justiça	11	Agência Nacional de Aviação Civil	10
Câmara dos Deputados	10	Federação Brasileira de Bancos	9
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	10	Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial	9
Ministério da Cultura	10	Ministério das Comunicações	9
Tribunal de Contas da União	10	Agência Nacional de Saúde Suplementar	8
Advocacia-Geral da União	9	Ministério da Fazenda	8
Associação Brasileira de Internet	9	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	7
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	9	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	6
Ministério Público Federal	9	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	6
Comitê Gestor da Internet no Brasil	8	Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços	5
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	8	Conselho Administrativo de Defesa Econômica	5 ¹⁸⁸
Total (mais participativas)	314	Total (mais participativas)	251
Outras organizações/instituições	508	Outras organizações/instituições	418
Sem registro	12	Sem registro	4
Total	834	Total	673
CDEICS		CDHM	
Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	37	Secretaria de Direitos Humanos	50
Ministério da Fazenda	32	Ministério Público Federal	46
Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo	26	Plataforma Dhesca Brasil	25
Banco Central do Brasil	25	Ministério da Justiça	24
Confederação Nacional da Indústria	24	Ministério da Saúde	23
Central Única dos Trabalhadores	11	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	19
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	10	Ministério das Relações Exteriores	18
Ministério da Justiça	10	Ordem dos Advogados do Brasil	18

¹⁸⁸ Também registraram 5 participações: Departamento Nacional de Trânsito; Ministério da Defesa; Ministério da Saúde; Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal; Tribunal de Contas da União.

Ministério de Minas e Energia	9	Câmara dos Deputados	14
Ministério do Trabalho e Emprego	9	Universidade de Brasília	14
Petróleo Brasileiro	9	Ministério do Trabalho e Emprego	12
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	8	Ministério Público do Trabalho	11
Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços	7	Advocacia-Geral da União	9
Casa Civil da Presidência da República	7	Conselho Indigenista Missionário	9
Conselho Administrativo de Defesa Econômica	7	Departamento Nacional de Produção Mineral	9
Força Sindical	7	Ministério de Minas e Energia	9
Instituto Nacional da Propriedade Industrial	7	Movimento Orgulho Autista Brasil	9
Ministério Público Federal	7	Secretaria Geral da Presidência da República	9
Ordem dos Advogados do Brasil	7	Comissão Pastoral da Terra	8
Associação Brasileira de Indústria Têxtil e de Confecção	6 ¹⁸⁹	Defensoria Pública da União	8 ¹⁹⁰
Total (mais participativas)	265	Total (mais participativas)	344
Outras organizações/instituições	549	Outras organizações/instituições	819
Sem registro	7	Sem registro	156
Total	821	Total	1.319
CDU		CE	
Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
Ministério das Cidades	41	Ministério da Educação	109
Ministério do Meio Ambiente	13	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	31
Caixa Econômica Federal	10	Ministério da Cultura	21
Câmara dos Deputados	8	Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação	20
Confederação Nacional de Municípios	7	Conselho Nacional de Secretários de Educação	20
Companhia Brasileira de Trens Urbanos	6	Universidade de Brasília	17
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	5	Câmara dos Deputados	16
Tribunal de Contas da União	5	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	15
Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano	4	Conselho Nacional de Educação	11
Frente Nacional de Prefeitos	4	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior	10
Fundação Nacional de Saúde	4	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	10
Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo	4	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura	10
Universidade de São Paulo	4	Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior	9
Agência Nacional de Energia Elétrica	3	Confederação Nacional de Municípios	9
Associação Nacional de Empresas de Transporte Urbano	3	Ministério da Saúde	9

¹⁸⁹ Também registraram 6 participações: Associação Brasileira de Supermercados; Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

¹⁹⁰ Também registraram 8 participações: Fundação Nacional do Índio; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Polícia Federal.

Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia	3	Ordem dos Advogados do Brasil	9
Conselho Nacional das Cidades	3	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	8
Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis	3	Campanha Nacional pelo Direito à Educação	7
Secretaria de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal	3	Hora da Criança	7
Universidade de Brasília	3	Ministério da Fazenda	7 ¹⁹¹
Total (mais participativas)	136	Total (mais participativas)	355
Outras organizações/instituições	195	Outras organizações/instituições	590
Sem registro	5	Sem registro	41
Total	336	Total	986
CFFC		CFT	
Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
Tribunal de Contas da União	38	Ministério da Fazenda	57
Banco Central do Brasil	20	Banco Central do Brasil	25
Controladoria Geral da União	19	Confederação Nacional da Indústria	15
Ministério da Fazenda	19	Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo	10
Ministério da Saúde	12	Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços	9
Ministério Público Federal	11	Ministério da Justiça	9
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	10	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	8
Agência Nacional de Telecomunicações	9	Ordem dos Advogados do Brasil	8
Ministério de Minas e Energia	8	Tribunal de Contas da União	8
Polícia Federal	8	Câmara dos Deputados	7
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	7	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	7
Ministério da Justiça	7	Ministério da Previdência Social	7
Agência Nacional de Energia Elétrica	6	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	7
Agência Nacional de Transportes Terrestres	6	Advocacia-Geral da União	6
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	6	Ministério Público Federal	6
Ministério das Comunicações	6	Universidade de São Paulo	6
Ministério dos Transportes	6	Banco do Brasil	5
Agência Nacional de Aviação Civil	5	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	5
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	5	Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas	5
Ministério da Educação	5 ¹⁹²	Confederação Nacional de Municípios	5 ¹⁹³
Total (mais participativas)	213	Total (mais participativas)	215
Outras organizações/instituições	380	Outras organizações/instituições	388
Sem registro	15	Sem registro	14
Total	608	Total	617

¹⁹¹ Também registraram 7 participações: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Universidade de São Paulo.

¹⁹² O Ministério das Cidades também registrou 5 participações.

¹⁹³ Também registraram 5 participações: Federação Brasileira de Bancos; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.

CINDRA		CLP	
Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
Ministério do Meio Ambiente	34	Câmara dos Deputados	38
Ministério da Integração Nacional	24	Ordem dos Advogados do Brasil	12
Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	23	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	9
Fundação Nacional do Índio	19	Instituto de Estudos Socioeconômicos	9
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	17	Ministério da Saúde	8
Polícia Federal	17	Ministério Público Federal	8
Ministério de Minas e Energia	16	Universidade de Brasília	8
Ministério da Defesa	14	Ministério da Justiça	6
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	13	Ministério do Trabalho e Emprego	6
Comando da Marinha	11	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	5
Ministério da Fazenda	11	Associação de Magistrados Brasileiros	5
Tribunal de Contas da União	11	Controladoria Geral da União	5
Ministério da Justiça	10	Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior	5
Agência Nacional de Telecomunicações	9	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	5
Câmara dos Deputados	9	Ministério da Educação	5
Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	9	Secretaria de Direitos Humanos	5
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	9	Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais	4
Ministério Público Federal	9	Federação Nacional dos Terapeutas	4
Agência Nacional de Águas	8	Fundação Nacional do Índio	4
Ministério das Comunicações	8 ¹⁹⁴	Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle	4 ¹⁹⁵
Total (mais participativas)	281	Total (mais participativas)	155
Outras organizações/instituições	670	Outras organizações/instituições	414
Sem registro	9	Sem registro	37
Total	960	Total	606
CMADS		CME	
Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
Ministério do Meio Ambiente	102	Ministério de Minas e Energia	43
Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	49	Agência Nacional de Energia Elétrica	29
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	37	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	24
Câmara dos Deputados	35	Petróleo Brasileiro	24
Ministério Público Federal	21	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	10
Agência Nacional de Águas	16	Centrais Elétricas Brasileiras	8
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15	Tribunal de Contas da União	8
SOS Mata Atlântica	15	Operador Nacional do Sistema Elétrico	7
Greenpeace	14	Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica	6

¹⁹⁴ Também registraram 8 participações: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério dos Transportes.

¹⁹⁵ O Tribunal de Contas da União também registrou 4 participações.

Confederação Nacional da Agricultura	13	Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres	6
Ministério da Ciência e Tecnologia	13	Câmara dos Deputados	6
Frente Parlamentar Ambientalista	12	Ministério do Meio Ambiente	6
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	11	Ministério Público Federal	6
Ministério de Minas e Energia	11	Departamento Nacional de Produção Mineral	5
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	8	Associação Brasileira de Agentes Comercializadores de Energia Elétrica	4
Ministério da Integração Nacional	8	Associação Brasileira de Defesa do Consumidor	4
Ministério da Saúde	8	Associação Brasileira de Empresas Geradoras de Energia Elétrica	4
Petróleo Brasileiro	8	Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia Elétrica	4
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	7	Empresa de Pesquisa Energética	4
Confederação Nacional da Indústria	7 ¹⁹⁶	Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes	4 ¹⁹⁷
Total (mais participativas)	410	Total (mais participativas)	212
Outras organizações/instituições	613	Outras organizações/instituições	202
Sem registro	25	Sem registro	4
Total	1.048	Total	418
CREDN		CSPCCO	
Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
Ministério das Relações Exteriores	62	Ministério da Justiça	51
Ministério da Defesa	28	Polícia Federal	34
Ministério da Justiça	15	Polícia Rodoviária Federal	20
Comando da Aeronáutica	13	Ordem dos Advogados do Brasil	15
Polícia Federal	12	Ministério Público Federal	14
Comando da Marinha	11	Associação Nacional de Delegados de Polícia Federal	8
Câmara dos Deputados	10	Comando do Exército	8
Ministério da Fazenda	10	Polícia Militar do Distrito Federal	8
Comando do Exército	9	Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro	8
Ministério do Trabalho e Emprego	8	Câmara dos Deputados	7
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	7	Departamento Penitenciário Nacional	7
Ministério da Ciência e Tecnologia	6	Federação Nacional dos Policiais Federais	7
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	6	Ministério da Fazenda	7
Agência Brasileira de Inteligência	5	Associação de Delegados de Polícia do Brasil	6
Agência Nacional de Aviação Civil	5	Associação Nacional de Membros do Ministério Público	6

¹⁹⁶ Também registraram 7 participações: Instituto Socioambiental; Ministério das Cidades; Universidade de São Paulo; Word Wide Fund for Nature.

¹⁹⁷ Também registraram 4 participações: Federação Nacional dos Urbanitários; Itaipu Binacional; Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviço do Estado do Rio de Janeiro; Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes; Universidade de São Paulo.

Casa dos Representantes dos Estados Unidos	5	Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais	6
Ministério da Saúde	5	Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais	6
Senado Federal	5	Agência Brasileira de Inteligência	5
Universidade de São Paulo	5	Associação Nacional de Indústria de Armas e Munições	5
Confederação Nacional da Indústria	4 ¹⁹⁸	Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares	5 ¹⁹⁹
Total (mais participativas)	231	Total (mais participativas)	233
Outras organizações/instituições	261	Outras organizações/instituições	370
Sem registro	24	Sem registro	44
Total	516	Total	647
CSSF		CTASP	
Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
Ministério da Saúde	136	Ministério do Trabalho e Emprego	81
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	48	Central Única dos Trabalhadores	35
Conselho Federal de Medicina	26	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	34
Ministério da Previdência Social	26	Confederação Nacional da Indústria	27
Associação Médica Brasileira	19	Ministério Público do Trabalho	27
Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde	18	Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo	24
Fundação Oswaldo Cruz	17	Força Sindical	22
Ministério da Educação	17	União Geral dos Trabalhadores	19
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	16	Ministério da Educação	18
Conselho Nacional de Saúde	15	Nova Central Sindical de Trabalhadores	18
Conselho Nacional de Secretários de Saúde	15	Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho	17
Secretaria de Direitos Humanos	15	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	17
Ministério Público Federal	14	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho	17
Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social	11	Ministério da Saúde	13
Universidade de Brasília	11	Advocacia-Geral da União	12
Câmara dos Deputados	10	Ministério da Fazenda	12
Agência Nacional de Saúde Suplementar	9	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil	12
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios	9	Confederação Nacional de Trabalhadores no Serviço Público Federal	11
Ministério da Fazenda	8	Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social	10
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	8	Ministério da Justiça	10 ²⁰⁰
Total (mais participativas)	448	Total (mais participativas)	436
Outras organizações/instituições	658	Outras organizações/instituições	887

¹⁹⁸ Também registraram 4 participações: Ministério Público Federal; Presidência da República.

¹⁹⁹ Também registraram 5 participações: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência Da República; Movimento Viva Brasil; Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro; Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

²⁰⁰ O Ministério da Previdência Social também registrou 10 participações.

Sem registro	39	Sem registro	18
Total	1.145	Total	1.341
CTUR		CVT	
Organização/instituição	N	Organização/instituição	N
Ministério do Turismo	46	Agência Nacional de Transportes Terrestres	27
Ministério do Esporte	22	Ministério dos Transportes	26
Comitê Olímpico Brasileiro	17	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	19
Caixa Econômica Federal	13	Departamento Nacional de Trânsito	18
Agência Nacional de Aviação Civil	12	Agência Nacional de Aviação Civil	13
Associação Brasileira de Agências de Viagem	9	Tribunal de Contas da União	13
Associação Brasileira de Indústria de Hotéis	9	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	12
Confederação Brasileira de Futebol	9	Secretaria de Portos	9
Conselho Federal de Educação Física	9	Polícia Rodoviária Federal	8
Instituto Brasileiro de Turismo	9	Ministério da Justiça	7
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	8	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	6
Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva	6	Câmara dos Deputados	6
Comando da Aeronáutica	5	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	6
Comitê Brasileiro de Clubes	5	GOL Linhas Aéreas	5
Comitê Paraolímpico Brasileiro	5	Ministério da Saúde	5
Confederação Nacional de Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade	5	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios	5
Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação	5	Observatório Nacional de Segurança Viária	5
Sport Club Corinthians Paulista	5	Valec Engenharia, Construções e Ferrovias	5
Associação Brasileira de Ginástica Laboral	4	Advocacia-Geral da União	4
Câmara dos Deputados	4 ²⁰¹	Associação Nacional de Departamentos de Trânsito	4 ²⁰²
Total (mais participativas)	207	Total (mais participativas)	203
Outras organizações/instituições	302	Outras organizações/instituições	347
Sem registro	12	Sem registro	10
Total	521	Total	560

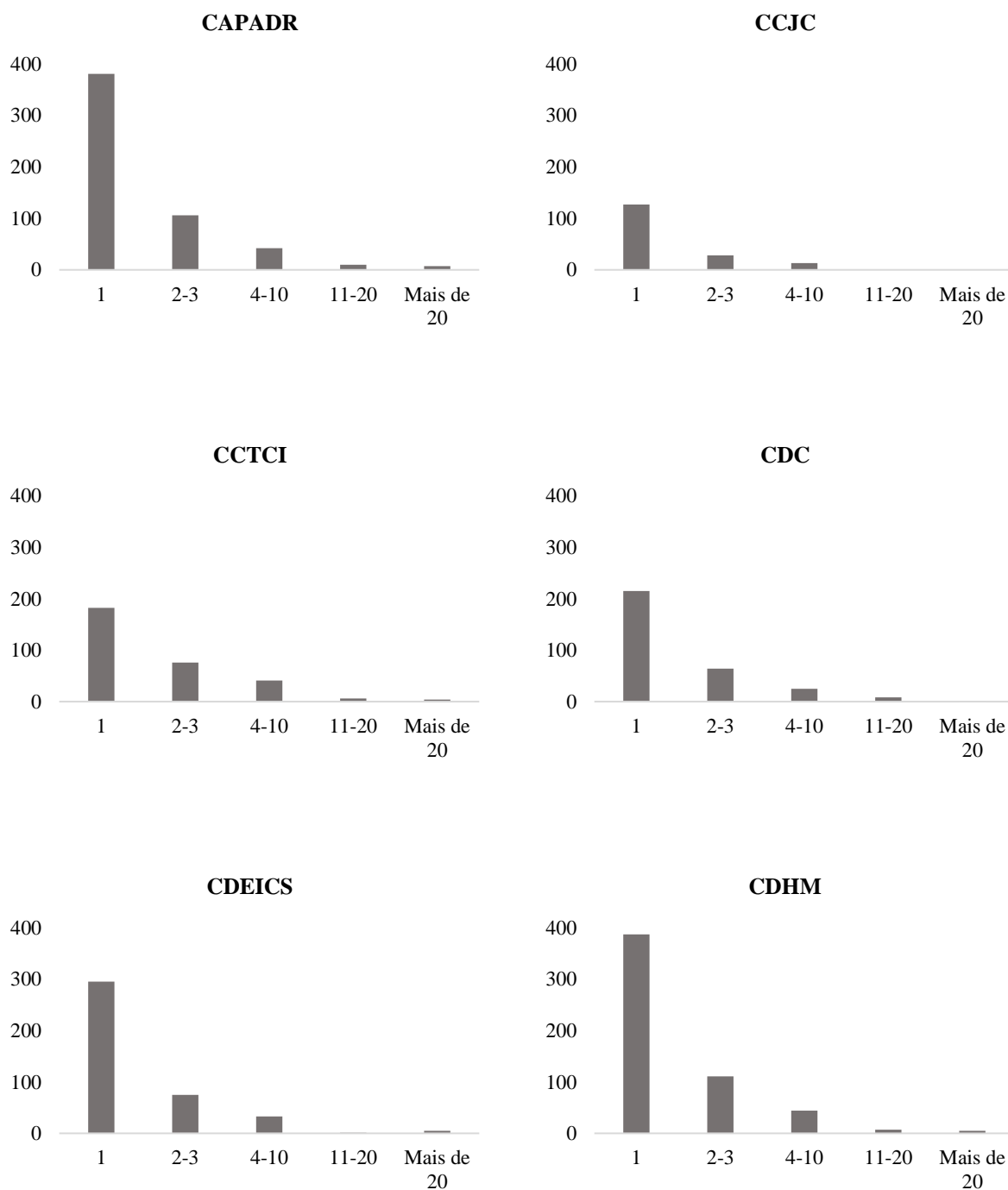
Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria.

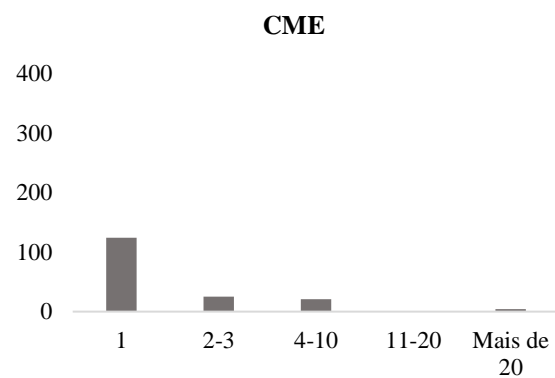
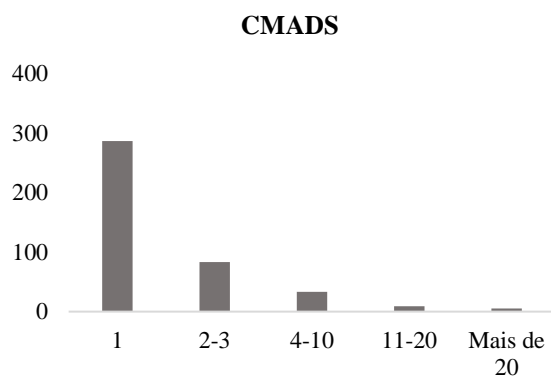
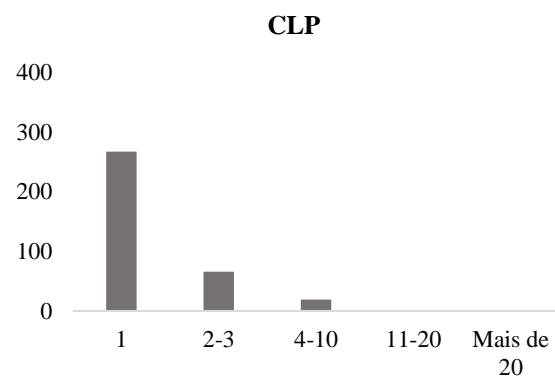
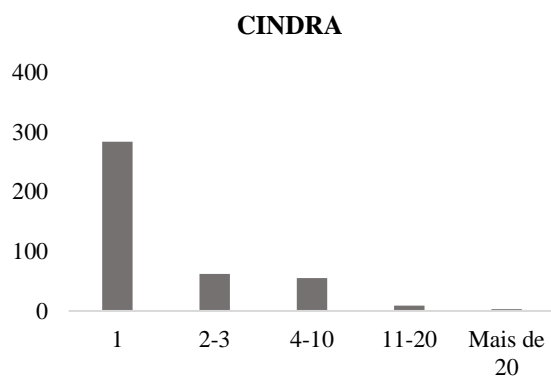
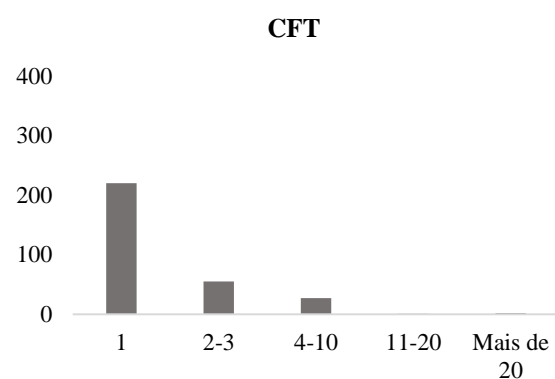
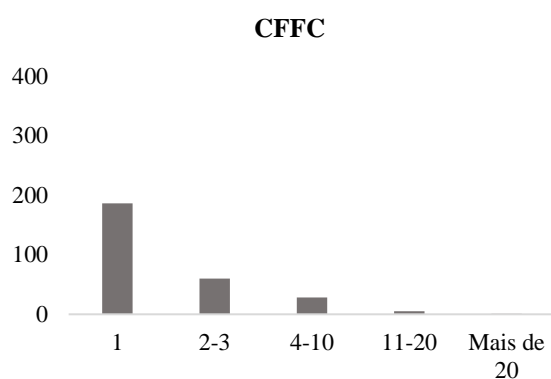
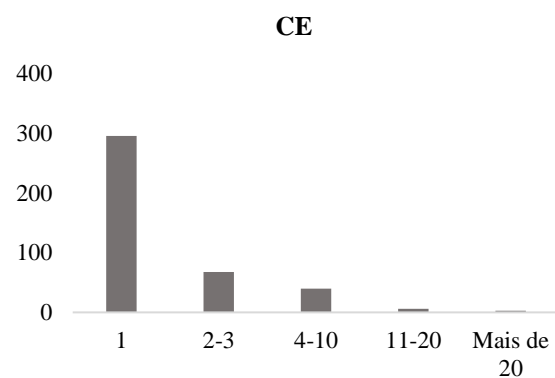
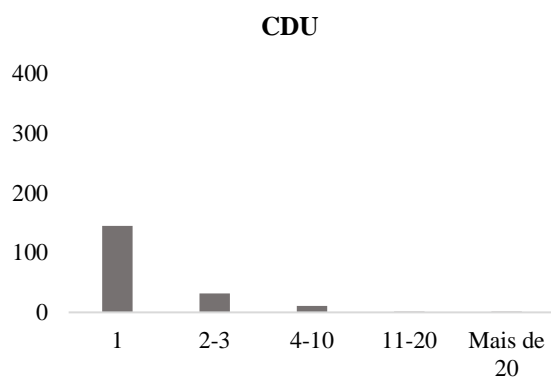
²⁰¹ Também registraram 4 participações: Confederação Nacional de Turismo; GOL Linhas Aéreas; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério da Justiça; Ministério das Cidades; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria de Aviação Civil; Sindicato Nacional dos Aeronautas; TAM Linhas Aéreas; Universidade de São Paulo.

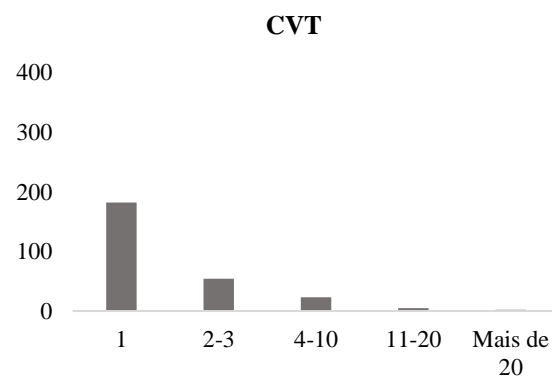
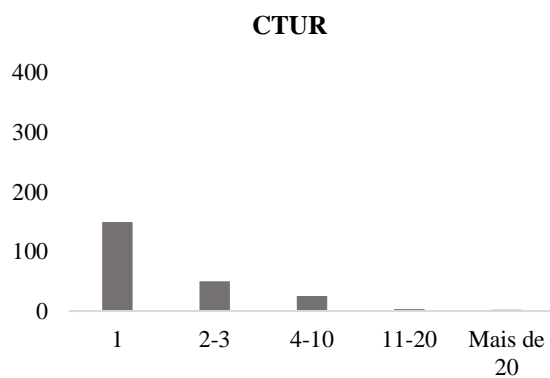
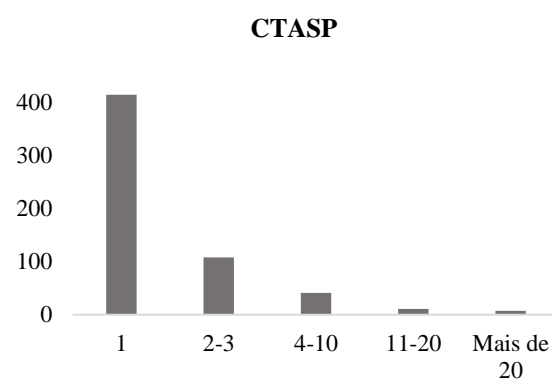
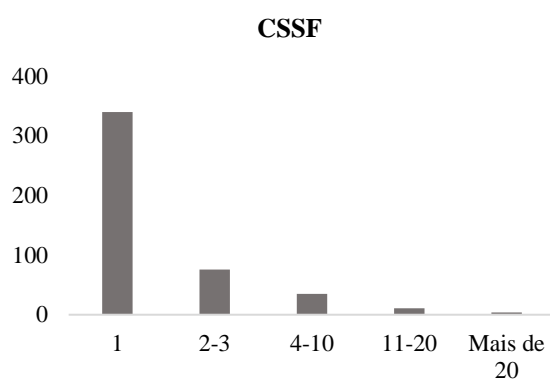
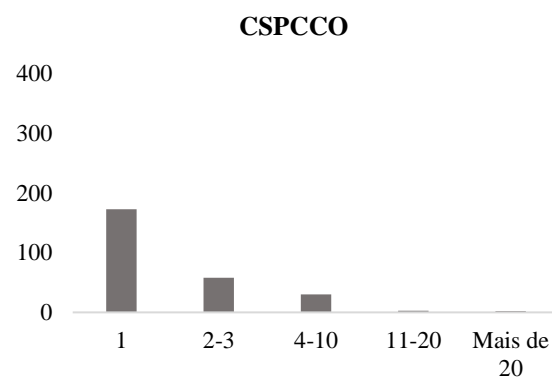
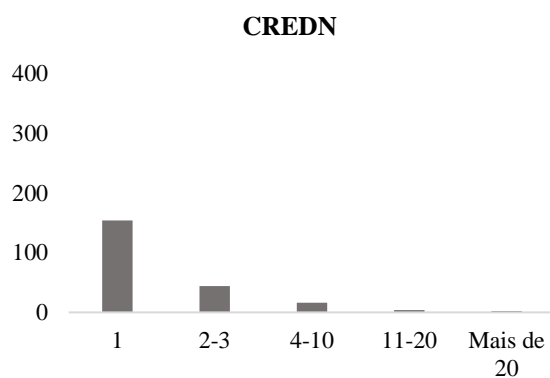
²⁰² Também registraram 4 participações: Associação Nacional de Transporte de Cargas e Logística; Associação Nacional de Usuários de Transporte de Cargas; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Casa Civil da Presidência da República; Comando da Aeronáutica; Confederação Nacional do Transporte; Ministério da Defesa; Secretaria de Aviação Civil; Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias; TAM Linhas Aéreas.

APÊNDICE C – Frequência das participações nas audiências públicas, por comissão permanente²⁰³



²⁰³ Para a elaboração dos gráficos constantes nesse Apêndice, não foi incluída a frequência de participações para as quais não há o registro da organização/instituição representada.

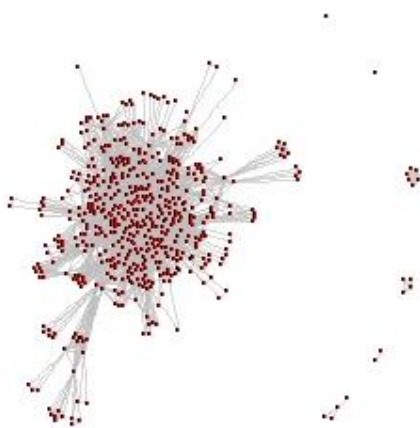




Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).
Elaboração própria.

APÊNDICE D – Representações de redes dos interesses organizados participantes das audiências públicas em cada comissão permanente

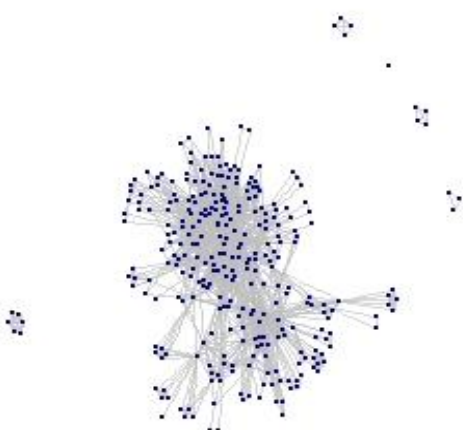
CAPADR



CCJC



CCTCI



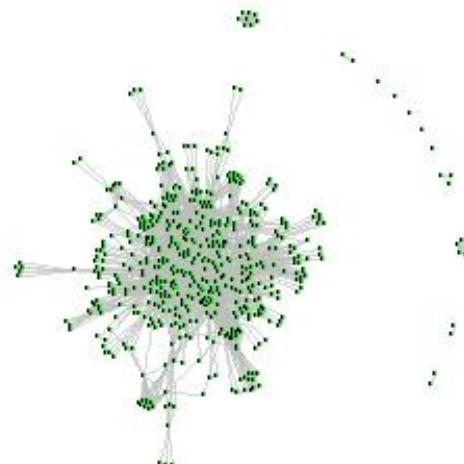
CDC



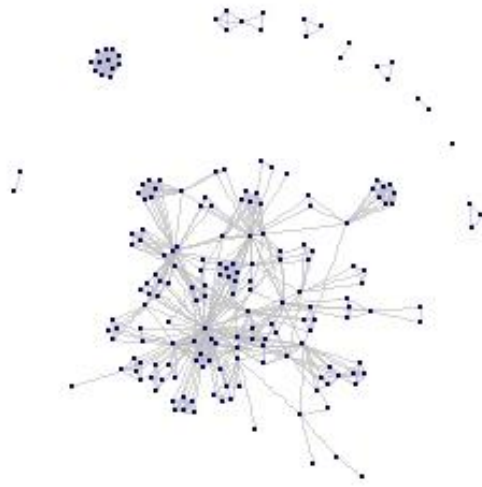
CDEICS



CDHM



CDU



CE



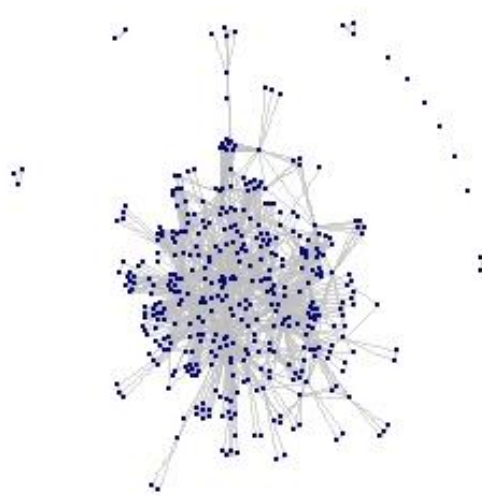
CFFC



CFT

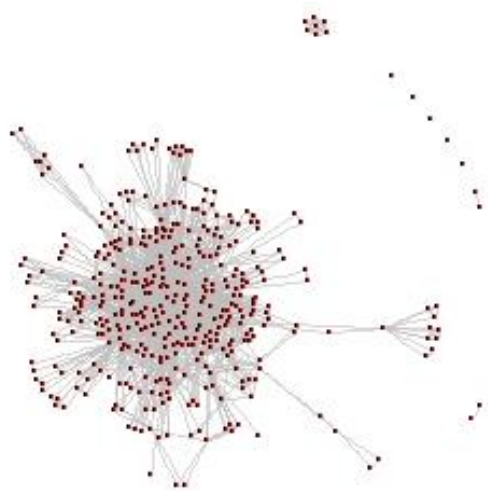
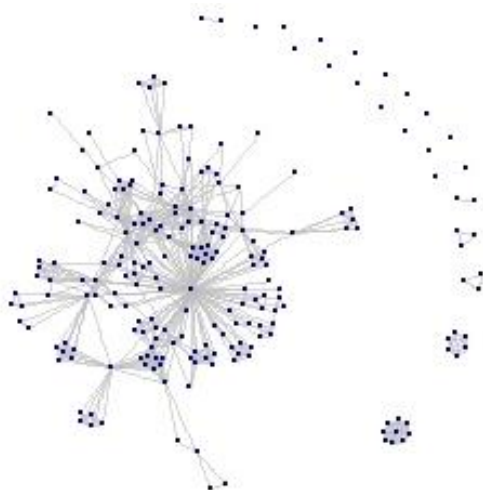
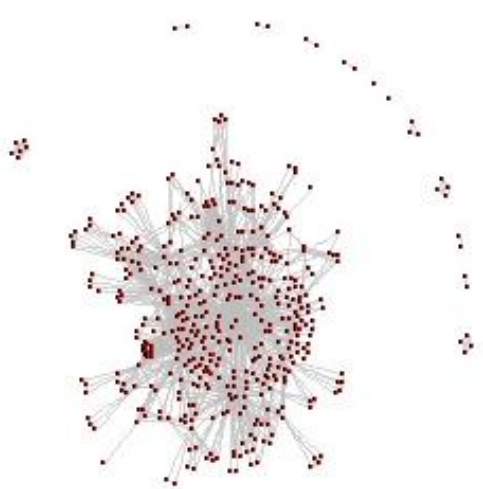
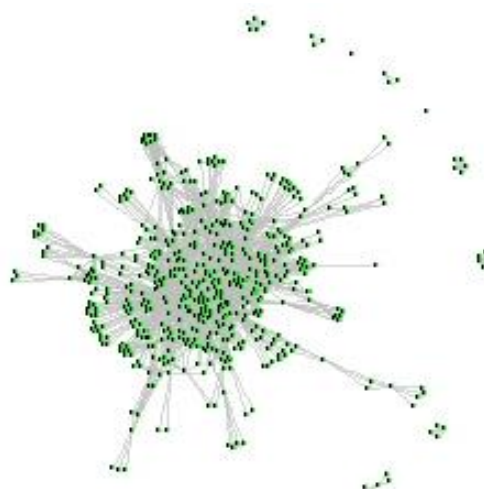


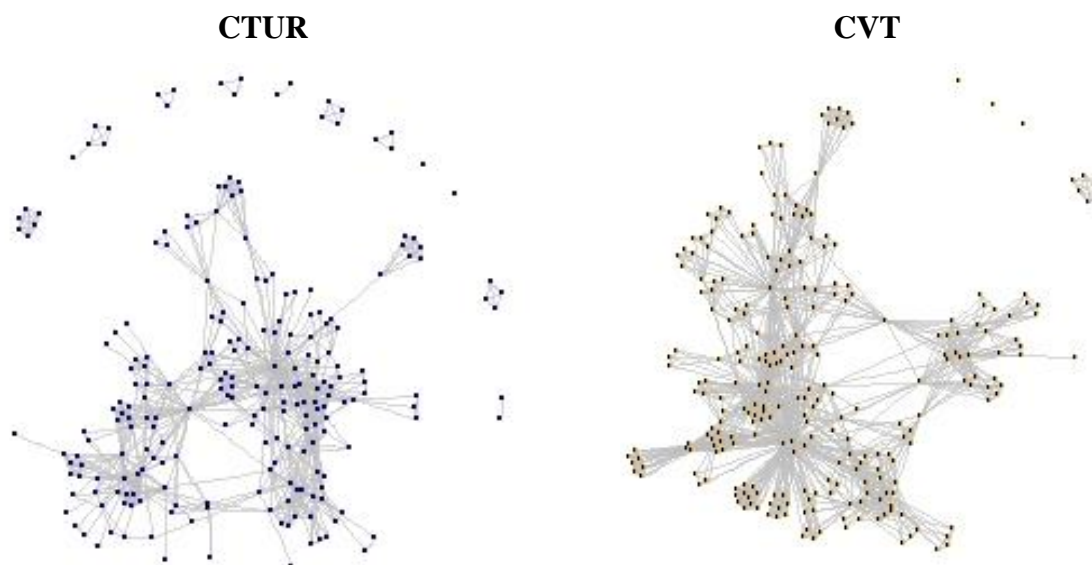
CINDRA



CLP



CMADS**CME****CREDN****CSPCCO****CSSF****CTASP**



Fonte: Câmara dos Deputados (dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, relatórios anuais de atividades e documentos disponíveis no portal da Casa).

Elaboração própria por meio do *software* R, com o uso do *Igraph package*.