

# 2622

## FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E *LOBBYING* EMPRESARIAL NAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

Manoel Leonardo Santos  
Wagner Pralon Mancuso  
Ciro Antônio da Silva Resende  
Danilo Praxedes Barboza





## FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E *LOBBYING* EMPRESARIAL NAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Manoel Leonardo Santos<sup>1</sup>  
Wagner Pralon Mancuso<sup>2</sup>  
Ciro Antônio da Silva Resende<sup>3</sup>  
Danilo Praxedes Barboza<sup>4</sup>

---

1. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e diretor do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. *E-mail*: <manoelsantos@fafich.ufmg.br>.

2. Professor do curso de gestão de políticas públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Professor e orientador nos Programas de Pós-Graduação em ciência política e relações internacionais da USP. *E-mail*: <wpralon@hotmail.com>.

3. Doutorando em ciência política pela UFMG. *E-mail*: <ciro.sr@hotmail.com>.

4. Doutorando em ciência política pela USP. *E-mail*: <danilopbarboza@hotmail.com>.

## Governo Federal

### Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

# ipea

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### Presidente

Carlos von Doellinger

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

#### Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

#### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauem

#### Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

#### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D72.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2622>

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NAS COMISSÕES.....	8
3 <i>POLICY NETWORKS</i> NAS COMISSÕES .....	17
4 CONCLUSÃO .....	42
REFERÊNCIAS .....	43



## SINOPSE

Este estudo investiga a atuação dos grupos de interesse em comissões permanentes da Câmara dos Deputados, na legislatura de 2011 a 2015. Parte-se da premissa de que duas atividades são as principais estratégias desses grupos para influenciar o processo legislativo: o financiamento de campanhas por pessoa jurídica (PJ) e as atividades de *lobbying*. Para a análise empírica, foram selecionadas quatro comissões: a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS); a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); a Comissão de Finanças e Tributação (CFT); e a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP). A metodologia utilizada neste estudo envolve análise de redes e estatística descritiva. Os resultados apontam que, no âmbito das comissões, revelou-se, por duas vias, a expressão dos interesses organizados. Quanto ao financiamento de campanha, na CAPADR, verificou-se um viés no financiamento de seus membros por empresas de setores econômicos potencialmente afetados por suas decisões. Nas demais comissões, o financiamento de PJ é elevado, mas o viés não pode ser generalizado. Quanto ao *lobbying*, verificou-se a centralidade de grupos de interesses empresariais nas *policy networks* formadas em torno das comissões. Mas o empresariado não tem centralidade igual em todas as comissões. Em ambientes como a CTASP, empresários perdem protagonismo para as centrais sindicais de trabalhadores e os poderosos sindicatos de servidores públicos. O protagonismo dos grupos empresariais, entretanto, se verifica em comissões relevantes para a atividade econômica, como a CDEICS e a CFT.

**Palavras-chave:** financiamento de campanha; *lobbying*; grupos de interesse; comissões parlamentares; Câmara dos Deputados.

## ABSTRACT

This study investigates the performance of interest groups in standing committees from the Brazilian Chamber of Deputies, in the 2011-2015 legislature. It is based on the premise that two activities are the main strategies of these groups to influence the legislative process: corporate campaign financing and lobbying activities. For the empirical analysis, four committees were selected: Economic Development, Industry, Trade and Services (CDEICS); Agriculture, Livestock, Supply and Rural Development (CAPADR); Finance and Taxation (CFT); and Labor, Administration and Public Service (CTASP). The methodology involves network analysis and descriptive statistics. The results show that, within committees, the expression of organized interests was revealed in two ways.

As for campaign financing, we observed in the CAPADR a bias in the financing of its members by companies from economic sectors potentially affected by its decisions. In the other committees, corporate funding is high, but the bias cannot be generalized. As for lobbying, we noticed the centrality of business interest groups in the policy networks formed around the committees. But the business community does not have equal centrality in all committees. In arenas such as the CTASP, businessmen lose prominence to the workers' central unions and to the powerful civil servants' unions. The protagonism of business groups, however, is verified in committees relevant to economic activity, such as the CDEICS and the CFT.

**Keywords:** campaign financing; lobbying; interest groups; parliamentary committees; Chamber of Deputies.

## 1 INTRODUÇÃO

Neste Texto para Discussão (TD), procura-se analisar a atuação dos grupos de interesse em comissões permanentes na Câmara dos Deputados. A questão central é: *em que medida o financiamento de campanha e o lobbying estão presentes nas comissões parlamentares?* Parte-se da premissa de que essas duas atividades são as principais estratégias daqueles grupos para influenciar o processo legislativo.

É preciso destacar que a arena legislativa é, cada vez mais, alvo dos interesses organizados da sociedade. Observam-se dois fenômenos ao longo do tempo: i) crescente atuação legislativa de grupos de interesse, que pautam suas ações com o objetivo de influir no processo decisório (Santos, 2014b); e ii) profissionalização da atividade de *lobbying* (Santos *et al.*, 2017).

Ademais, recentes achados apontam um maior protagonismo das comissões permanentes. Almeida (2015), por exemplo, ao revisar indicadores utilizados recorrentemente na literatura, registra o declínio do poder de agenda e do controle do Executivo sobre o processo legislativo, chamando a atenção para a participação cada vez mais ativa dos parlamentares no processo legislativo, em especial no âmbito das comissões. Mancuso (2007) e Santos (2011) demonstram que as comissões são importantes trincheiras de combate dos grupos de interesse, visando introduzir suas demandas em matérias e/ou manter o *status quo*, barrando o avanço de proposições que contrariem seus interesses. Esses achados são reforçados por Cesário (2016), que aponta que as audiências públicas das comissões são altamente relevantes e em torno delas gravitam e se articulam um amplo e variado conjunto de interesses.

Para a análise empírica, foram selecionadas quatro comissões: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP). A seleção dessas comissões deve-se ao fato de suas jurisdições incluírem os temas de interesse direto das empresas dos diferentes setores econômicos. Além disso, duas delas têm jurisdições mais amplas sobre os setores econômicos mais relevantes e as outras duas regulam aspectos centrais para todos os setores da economia. O que permite contrastar dois pares de comissões com características diferentes.

Duas estratégias analíticas são utilizadas. A primeira é identificar a presença do financiamento de campanha por empresas nesses colegiados. Essa estratégia visa saber

em que medida essas comissões são compostas por parlamentares predominantemente financiados por empresas. A segunda é identificar a participação de grupos de interesse nas audiências públicas realizadas no âmbito das comissões. Nesse caso, por meio da abordagem de análise de redes, procuramos identificar quais grupos são centrais nas audiências, assumindo-se a centralidade como uma *proxy* de oportunidade de influência.

Além desta introdução, o texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 traz uma análise descritiva, caracterizando o financiamento de campanha dos membros das quatro comissões selecionadas. A seção 3 discute a participação dos grupos de interesse em audiências públicas das comissões, identificando a centralidade dos grupos de interesse econômicos nas *policy networks* que se formam em torno dos temas mais relevantes discutidos nesses colegiados. Nas conclusões, são sumarizados os achados e apontadas novas agendas de pesquisa.

## 2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NAS COMISSÕES

O estudo das comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados há muito tempo tem despertado o interesse de cientistas políticos brasileiros (Santos, 1998; Pereira e Mueller, 2000), porém a questão do financiamento eleitoral destinado aos membros das comissões tem recebido pouquíssima atenção entre nós.

A designação dos membros das comissões permanentes é atribuição regimental dos líderes partidários, e os poucos estudos sobre o assunto sugerem que o processo de designação é mediado por muitos fatores, entre os quais a possível autoseleção dos parlamentares. Outros fatores apontados pela literatura são: i) o tamanho do partido do parlamentar, dada a regra da proporcionalidade; ii) a força e o prestígio do parlamentar junto a seu partido, visto que é o líder partidário que indica os membros para os colegiados; iii) a *expertise* do parlamentar na área; e iv) seu tipo de base eleitoral (Ricci e Lemos, 2004; Santos, 2003; Muller, 2005).

Um fator adicional potencialmente relevante para a alocação comissional dos deputados brasileiros é o perfil do financiamento eleitoral por eles recebido. O mecanismo sugerido é que, uma vez financiados por setores empresariais específicos, os parlamentares procurariam ocupar colegiados nos quais poderiam dar maior retorno aos setores que os financiaram. No entanto, esse fator tem recebido atenção insuficiente da literatura nacional. Um raro trabalho que focaliza esta questão é o de Santos (2016, p. 127). Nesse

estudo, verificou-se que a doação média de quatro setores econômicos (agropecuário, financeiro, industrial e infraestrutura) para os membros das comissões permanentes da Câmara dos Deputados que mais lhes interessam é superior à doação média desses mesmos setores para o conjunto dos deputados por eles contemplados. A escassez de estudos no país sobre um aspecto tão relevante da relação entre financiamento eleitoral e comportamento legislativo justifica a atenção dada ao problema neste TD.

A carência de trabalhos sobre essa temática no país contrasta, por exemplo, com o tratamento dedicado ao assunto nos Estados Unidos, onde diversos pesquisadores têm focalizado a questão, embora chegando a resultados controvertidos. Romer e Snyder Junior (1994), por exemplo, analisaram até que ponto os *political action committees* (PACs) têm como alvo os membros e presidentes de comissões do Congresso norte-americano, e encontraram evidências de que existem laços entre certos tipos de PACs e as comissões do Congresso. Stratmann (2005) também aponta que as comissões ocupadas pelos parlamentares são um dos fatores que determinam o volume e a procedência das contribuições eleitorais a eles destinadas. Outros trabalhos que identificam maior afluxo de doações de campanha para os parlamentares que compõem ou lideram as comissões temáticas de maior interesse para os financiadores são Fourniaies (2018) e Fourniaies e Hall (2018), que estudaram a questão nas comissões dos legislativos estaduais dos Estados Unidos entre as décadas de 1980 e 2010. No entanto, as evidências obtidas por autores como Taylor (2003) e Loucks e Bennett (2011) são menos taxativas. Taylor (2003) comparou as doações feitas pelos setores de bebidas e de tabaco aos deputados da *House*. No caso do setor de bebidas, observou-se que este doa mais para os membros e os líderes das comissões temáticas de interesse, porém o mesmo comportamento não foi observado no caso do setor de tabaco, que prioriza doações para o partido majoritário na Casa. Loucks e Bennett (2011) estudaram a associação entre doações feitas por PACs de segmentos ligados ao setor da saúde e o pertencimento de deputados a quatro comissões da *House of Representatives*, a Câmara dos Deputados estadunidense. Uma associação positiva e estatisticamente significativa foi observada no caso de duas comissões (*Ways and means* e *Commerce*), mas não o foi em outras duas (*Appropriations* e *Veterans Affairs*).

Outros trabalhos mostram que o *lobbying* é mais um elemento que também pode influenciar a composição e o resultado das comissões. Tratando do Congresso norte-americano, Kollman (1997, p. 519, tradução nossa) afirma que “as comissões tendem a compartilhar os mesmos vieses que os grupos de interesse que as cercam. Assim o que parece um *lobbying* amigável das comissões é, na verdade, um viés na representação por

grupos de interesse e comissões.”<sup>1</sup> Focalizando o Parlamento europeu, Marshall (2010) mostra que o centro institucional dessa atividade é o forte sistema de comissões, e como os lobistas competem para garantir a mudança legislativa por meio da incorporação de suas mensagens informativas em um relatório final. Yordanova (2009), por sua vez, mostra que, embora o sistema de comissões seja orientado para atrair principalmente os membros com conhecimento e *expertise*, eurodeputados formalmente associados a um determinado interesse têm maior probabilidade de serem designados para uma comissão que reflete esse envolvimento.

A tabela 1 mostra o padrão de financiamento de campanha dos membros de cada uma das comissões selecionadas, em cada ano da legislatura 2011-2014.<sup>2</sup> A partir da segunda coluna tem-se, respectivamente: i) o valor total das receitas de campanha; ii) o valor médio das receitas por membro; iii) o percentual das receitas provenientes de doações de PJs; e iv) o percentual proveniente de doações de PJs setoriais. No último caso, levam-se em conta apenas as doações feitas por empresas de setores econômicos relacionados às jurisdições das comissões especificamente.<sup>3</sup>

Cumprir informar que inferências feitas a partir dos dados oficiais de financiamento eleitoral inspira cuidados. Uma parte de difícil mensuração do financiamento eleitoral é feita pelo que se conhece como caixa 2, não figurando, portanto, nas prestações de contas oficiais. Nesse sentido, a subdeclaração pode, em alguma medida, subestimar a presença do financiamento empresarial e de interesses econômicos nas comissões. Porém, mesmo diante dessas restrições, consideramos as doações oficiais como o melhor dado disponível, em que pesem seus limites.

Apesar dessa limitação, é razoável pressupor que, quanto maior o peso das doações de PJ nas receitas de campanha, maior a dependência dos membros do colegiado desse tipo de financiamento. Nas comissões selecionadas, a média dos percentuais de financiamento de campanha desses colegiados por PJ foi de 49,9%. Isso significa dizer

---

1. No original “Furthermore, committees tend to share the same biases as the interest groups surrounding them. What looks like friendly lobbying of committees is actually bias in representation by interest groups and committees” (Kollman, 1997, p. 519).

2. A composição das comissões pode mudar ao longo da legislatura.

3. Os valores foram calculados com base na classificação da empresa doadora na CNAE, considerando se a empresa atua em um setor cuja comissão tenha jurisdição regulatória. Neste trabalho, defende-se que essa medida é mais ajustada para inferir sobre a força do financiamento eleitoral sobre os mandatos dos parlamentares do que a usual medida de financiamento de PJ em geral.

que, em média, metade do dinheiro que compôs as receitas de campanha dos deputados designados para esses colegiados teve origem nas doações de campanha por PJ.<sup>4</sup>

**TABELA 1**  
**Financiamento de campanha nas comissões selecionadas (2011-2014)**

Comissão	Financiamento total (R\$ 1.000,00)	Financiamento médio (R\$ 1.000,00)	Financiamento por PJ (%)	Financiamento setorial (%)
<b>CDEICS</b>				
2011	25.646,03	949,85	37,82	31,90
2012	23.129,83	1.156,49	43,62	36,65
2013	34.812,92	1.023,91	48,22	43,56
2014	26.828,41	925,12	50,11	46,40
<b>CAPADR</b>				
2011	73.596,47	968,37	39,40	11,37
2012	91.318,49	1.100,22	43,82	12,17
2013	87.531,31	1.054,59	42,27	10,79
2014	85.471,19	1.068,39	44,64	11,84
<b>CFT</b>				
2011	83.453,91	1.303,97	43,48	2,43
2012	75.394,04	1.256,57	40,58	1,95
2013	84.135,20	1.357,02	43,46	3,20
2014	84.602,22	1.342,89	42,72	3,64
<b>CTASP</b>				
2011	52.353,98	1.090,71	47,86	-
2012	55.223,89	1.082,82	42,30	-
2013	44.527,21	927,65	38,96	-
2014	56.300,66	1.197,89	46,12	-

Fonte: TSE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Para a CTASP, não foi calculado financiamento setorial, em função de sua abrangência.

Com a ressalva de que se trata de setores diferentes – logo, podem ter incentivos diferentes para financiar campanhas –, é possível observar que existe variação entre as comissões, e em uma mesma comissão ao longo da legislatura. A amplitude dessa variação chega a 12,29 pontos percentuais (p.p), sendo o menor e o maior valores observados iguais a 37,82% (CEDEICS, em 2011) e 50,11% (CDEICS, em 2013). Ressalta-se que o percentual varia anualmente porque, a cada sessão legislativa, altera-se a composição das comissões permanentes. A CDEICS é o exemplo mais eloquente dessa variação.

4. A receita de campanha de um candidato a deputado tem várias fontes. Além da doação de campanha por PJ, essa receita é composta por: i) recursos próprios; ii) doações pela internet; iii) receita recebida do partido; iv) receita recebida do comitê eleitoral do candidato; v) receita com comercialização; vi) receita resultante de aplicações financeiras; e, por fim, vii) doações de pessoa física.

Outra forma de se analisar o financiamento de campanha por PJ nas comissões é verificando o financiamento especificamente setorial.<sup>5</sup> A última coluna da tabela 1 traz esse dado, que consideramos mais adequado. Importante notar que a variação também aumenta. Note-se que agora o menor percentual médio encontrado é de apenas 1,95% na CFT em 2012, ao passo que o maior valor aparece na CDEICS, 46,40% na sessão legislativa de 2014. Deixamos de incluir a CTASP na comparação porque não é possível fazer uma classificação setorial específica no caso desta comissão, dado que sua jurisdição diz respeito predominantemente às relações de trabalho, o que é do interesse de todo o empresariado, independentemente do setor. Para a CTASP, o melhor dado é o financiamento geral por PJ.

No geral, depreende-se dessas observações iniciais que existe uma presença bastante forte do financiamento de PJ na campanha dos parlamentares que compõem essas comissões, ainda que seja matizada quando se aplica o critério de financiamento setorial. Note-se que, nas comissões mais setoriais (CDEICS e CAPADR), o financiamento setorial é mais expressivo. No entanto, análises complementares são necessárias para entender melhor o financiamento eleitoral nas comissões.

Como forma de complementar a análise, a seguir, o foco recai sobre o percentual de membros das comissões que receberam doações de empresas do setor, independentemente de quanto, em termos percentuais, isso representa o total da sua receita. E esse percentual é, ao mesmo tempo, cotejado com o dos parlamentares em geral (plenário). Essa estratégia nos permite um duplo ganho analítico. Primeiro, mostra o percentual de parlamentares que têm relação próxima com os respectivos setores, pois foram por eles financiados. Segundo, permite verificar se a composição das comissões é determinada pelo viés do financiamento setorial, tomando como referência o conjunto de todos os parlamentares (plenário). Por fim, de forma complementar, analisamos o peso médio do financiamento empresarial setorial (entre os financiados), por comissão e ano legislativo.

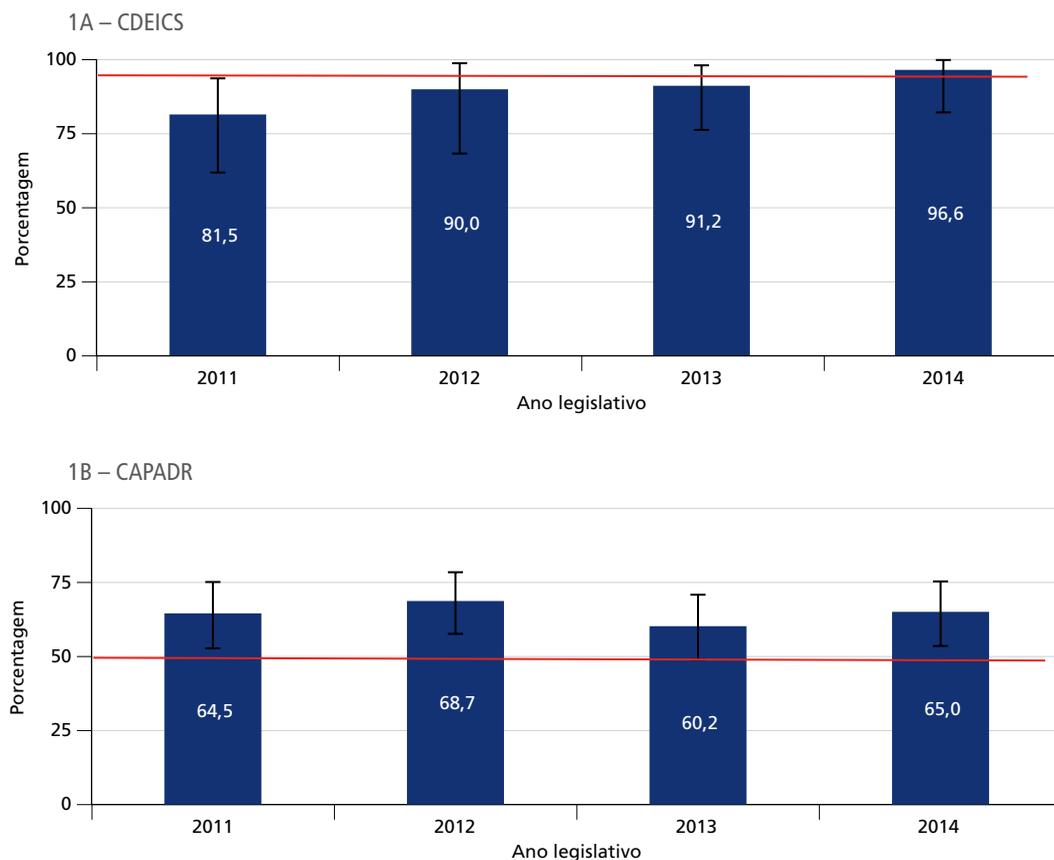
---

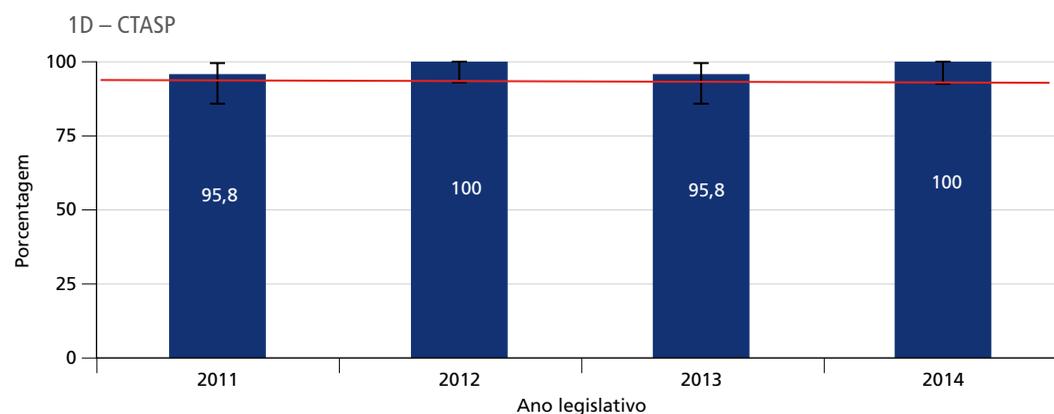
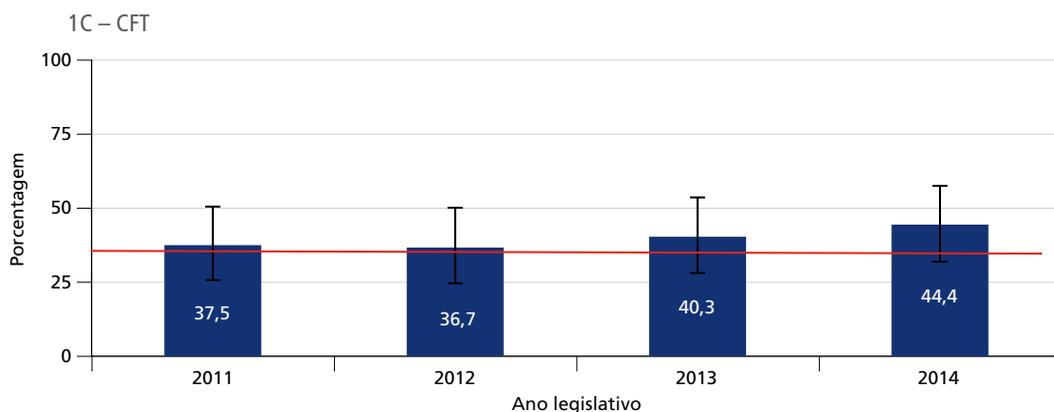
5. A relação entre segmentos empresariais e comissões específicas foi feita pelos autores, com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas 2.0 (CNAE 2.0). A CNAE dos doadores foi identificada por meio do cruzamento entre os dados de financiamento eleitoral, fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2010, disponibilizados pelo Ipea. A chave de cruzamento entre os dois bancos de dados foi o número das empresas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Observe-se o gráfico 1, que ilustra, para cada uma das quatro comissões selecionadas, e para cada sessão legislativa da legislatura 2011-2015, a porcentagem dos seus membros que receberam doação de empresas do setor. No mesmo gráfico, a linha vermelha, para fins de referência, ilustra o valor correspondente ao conjunto dos deputados eleitos (todo o parlamento) em 2010.

Por exemplo, 64,5% dos membros da CAPADR, em 2011, receberam doações do setor (gráfico 1B), e esse percentual está acima do percentual do plenário, que foi de 48,5%. Isso significa que existem, em termos percentuais, mais deputados financiados pelo setor na CAPADR do que no parlamento como um todo. E isso se repete nas três outras sessões legislativas. Se levarmos em consideração a margem de erro, podemos dizer que essa diferença é estatisticamente significativa.

GRÁFICO 1  
Parcela da comissão com financiamento empresarial setorial, por comissão e ano legislativo (2011-2014)  
(Em %)





Fontes: Câmara dos Deputados e TSE.  
Elaboração dos autores.

Obs.: As barras são o intervalo de confiança de 95% e a linha vermelha é a média no conjunto dos deputados eleitos (93,7% no gráfico 1A; 48,7% no gráfico 1B; 34,7% no gráfico 1C; e 93,2% no gráfico 1D).

Note-se que o mesmo se observa na CFT (gráfico 1C) e na CTASP<sup>6</sup> (gráfico 1D), mas de forma muito mais discreta. Nessas duas comissões, os percentuais de parlamentares financiados pelo setor também são maiores do que o do plenário. Contudo, não se pode afirmar isso com segurança porque as diferenças não são estatisticamente significativas. Note-se que, nesses dois casos, as porcentagens do plenário (linha vermelha) cortam os intervalos de confiança, que são de 95%.

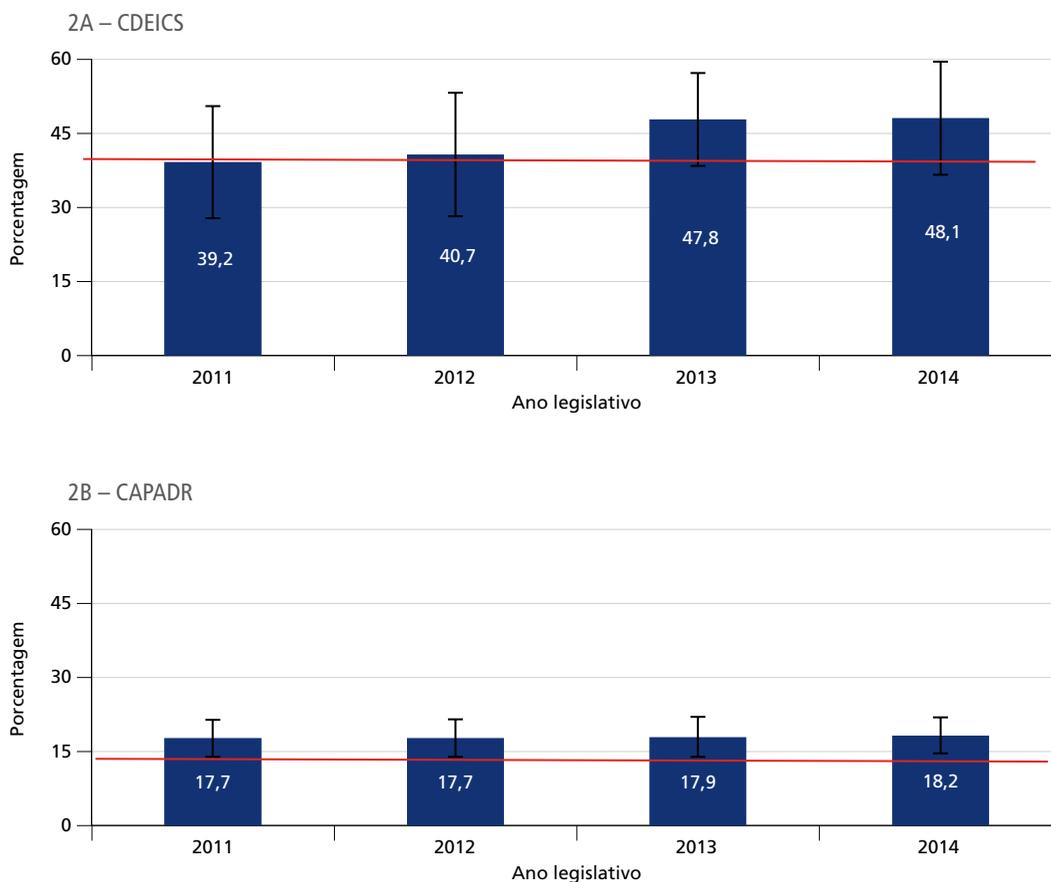
Por fim, a CDEICS apresenta uma configuração diferente das demais. Essa comissão não apresenta um padrão bem definido, tendo se tornado levemente enviesada a favor

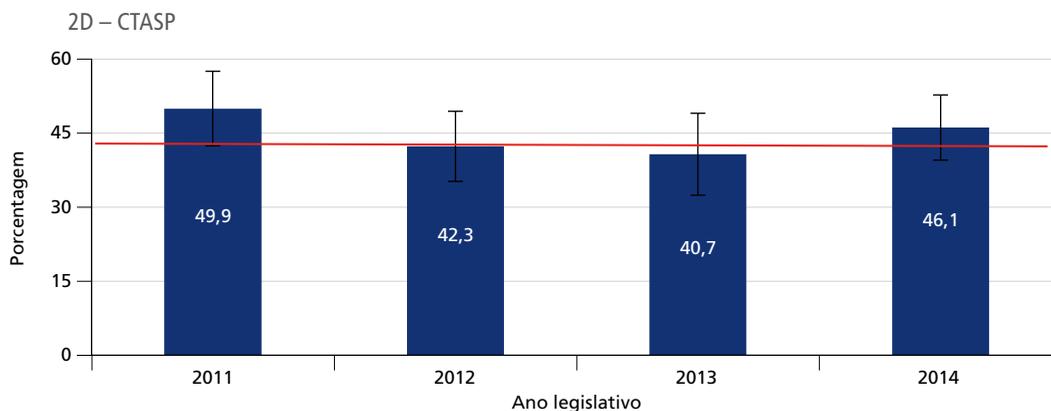
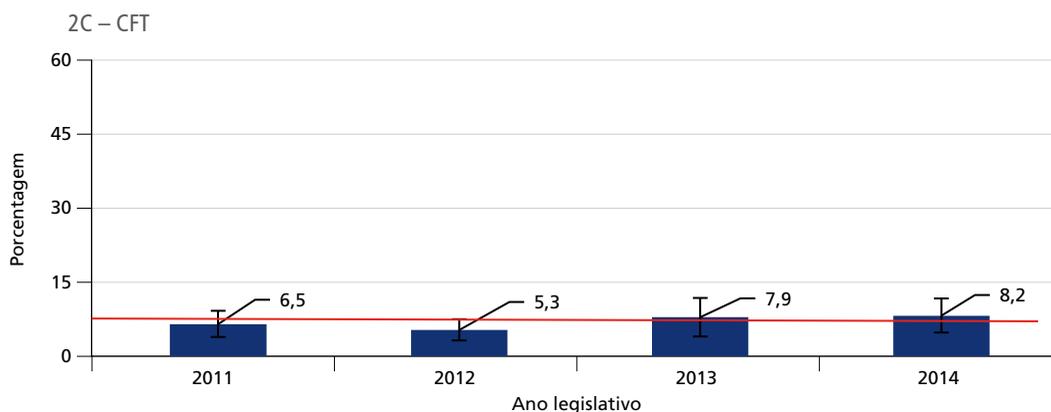
6. Importante reforçar que no caso da CTASP estamos trabalhando com o financiamento de PJ de um modo geral, e não com o financiamento setorial. As razões para essa escolha foram explicitadas na tabela 1.

do setor ao longo da legislatura. Na primeira sessão legislativa, a parcela de membros com financiamento setorial (81,5%) foi significativamente menor do que a observada entre os deputados eleitos (93,7%), entretanto, a diferença deixou de ser significativa a partir da sessão legislativa seguinte.

O gráfico 2 mostra o peso médio (em porcentagem) do valor total das doações na receita de campanha, entre os deputados que receberam financiamento empresarial setorial.

**GRÁFICO 2**  
**Peso médio do financiamento empresarial setorial (entre os financiados), por comissão e ano legislativo (2011-2014)**  
(Em %)





Fontes: Câmara dos Deputados e TSE.

Elaboração dos autores.

Obs.: As barras são o intervalo de confiança de 95% e a linha vermelha é a média no conjunto dos deputados eleitos (39,4% no gráfico 2A; 13,1% no gráfico 2B; 7,2% no gráfico 2C; e 42,4% no gráfico 2D).

Mais uma vez, a CAPADR apresenta um nítido viés pró-setor, com relação ao plenário. Além de uma proporção significativamente maior de membros financiados por empresas do setor (gráfico 1B), o peso médio dessas doações na receita desses parlamentares também foi relativamente maior do que o observado entre o conjunto de parlamentares que receberam doações do setor (gráfico 2B). Note-se, novamente, que o valor do plenário é de 12,9% das receitas de campanha dos beneficiados pelo setor (linha vermelha), ao passo que os valores para os membros da comissão são significativamente maiores. E isso vale para toda a legislatura.

Na CFT (gráfico 2C), não se identifica um padrão. O que se vê é que, nas duas primeiras sessões legislativas, o peso do financiamento setorial entre os membros da comissão foi ligeiramente menor do que o do plenário, e nas duas últimas, maior. Contudo,

não se pode afirmar isso com segurança porque as diferenças não são estatisticamente significativas, exceto para a sessão legislativa de 2012. Na CTASP (gráfico 2D), identifica-se algo parecido, com duas sessões legislativas caracterizadas por maior financiamento empresarial, mas aqui vai a mesma ressalva com relação à significância estatística dessa diferença. A conclusão principal aqui é que, nem na CFT nem na CTASP, o peso do financiamento dos setores foi significativamente diferente do plenário.

Por fim, na CDEICS (gráfico 2A), o peso do financiamento setorial foi inicialmente parecido ao observado para o conjunto dos eleitos, tornando-se maior ao longo da legislatura. Vale observar que há valores expressivos no último biênio, mas não estatisticamente significativos.

Observa-se, portanto, que, durante a 54ª legislatura, o financiamento empresarial setorial teve presença relevante em todas as comissões, mas há diferenças importantes. A CAPADR se destaca exatamente por se distinguir do plenário, ou seja, por apresentar viés setorial, tanto em termos da parcela de deputados com doações do setor quanto pelo peso desses recursos. Nas demais comissões, pode-se identificar pontualmente maior parcela de deputados com doações do setor e maior peso desses recursos nas suas receitas de campanha, entretanto, sem diferir muito do plenário. Em suma, entre as quatro comissões analisadas, somente a CAPADR apresenta um viés setorial claro, ficando pendente a confirmação para as demais arenas do sistema comissional.

### **3 POLICY NETWORKS NAS COMISSÕES**

O *lobbying* pode ser um instrumento para persuadir legisladores não alinhados com o grupo ou para subsidiar parlamentares alinhados (Grossman e Helpman, 2001; Hall e Deardorff, 2006). As ações de *lobbying* podem ser bastante variadas. Elas vão desde o contato informal com o parlamentar até a participação formal em eventos. Nesse sentido, os grupos de interesse que atuam no parlamento se dedicam a um vasto repertório de ações, entre elas: contato direto com os parlamentares, acompanhamento de reuniões das comissões, participação em audiências públicas, contatos com a assessoria das comissões, visitas aos gabinetes dos parlamentares, contato com outros grupos para ações articuladas, acompanhamento de reuniões plenárias, contato com líderes partidários, acompanhamento de bancadas e frentes parlamentares, contatos com a consultoria legislativa, entre outras (Santos *et al.*, 2017).

Neste TD, assumimos a participação em audiências públicas como uma *proxy* de *lobbying*. Esses eventos 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. Ademais, no âmbito das comissões, participar de audiências públicas é uma atividade considerada relevante para os grupos de interesse (Resende, 2018). Nessas ocasiões, podem apresentar sua posição sobre a matéria discutida e têm a oportunidade de oferecer informação qualificada aos membros da comissão (inclusive ao relator da matéria). Esses eventos geram, também, a oportunidade de formar coalizões com outros grupos que se alinhem com seus interesses em uma determinada matéria ou, em sentido contrário, de confrontá-los publicamente e na presença daqueles que vão decidir sobre o tema.

Acresça-se que o valor da informação qualificada e da *expertise* dos grupos de interesse tem seu preço ampliado nesse momento do processo legislativo. E isso se dá porque as comissões são os espaços designados pelo parlamento para a discussão mais técnica e minuciosa de matérias. Nesse contexto, os grupos de interesse são uma possível fonte de informação para os deputados, especialmente para os relatores. Sobre isso, Santos *et al.* (2017) mostram que a estratégia de fazer chegar informação ao relator é bastante produtiva e considerada, pelos próprios grupos de interesse, como uma das mais importantes ações de *lobbying*. Os autores mostram, ainda, que os relatores e os presidentes das comissões são, na percepção dos grupos, atores muito relevantes no processo legislativo e que as comissões são as arenas mais relevantes do ponto de vista estratégico. Assim, ter influência no âmbito das comissões é crucial para qualquer grupo de interesse.

### 3.1 A audiência pública como instrumento de participação e oportunidade de *lobbying*

As audiências públicas são mecanismos de participação política com previsão constitucional e regimental. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no inciso II do parágrafo 2º do art. 58, elencou, entre as competências das comissões do Congresso Nacional, a realização dessas audiências públicas. Por sua vez, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) também prevê a adoção de tal mecanismo, o que se encontra nos arts. 255 e 256.

Encaradas como um instrumento de participação popular, as audiências públicas podem ser definidas como

um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o poder público a uma decisão de maior aceitação consensual (Moreira Neto, 1992, p. 129).

Ademais, esse instrumento à disposição do Poder Legislativo consiste em uma ferramenta capaz de levar aos parlamentares novas informações, o que pode alterar o curso do processo decisório (Zampieri, 2013). Participar de audiências públicas, portanto, é relevante para a ação dos grupos de interesse no parlamento, sobretudo no âmbito das comissões parlamentares.

Há razões para acreditar que a participação em audiências públicas é seletiva. Quando um parlamentar ou a própria comissão propõe uma audiência pública, inicia-se um processo para decidir sobre a aprovação ou não do requerimento e sobre quem será convidado a participar. Os participantes são de muitos tipos: podem ser grupos de interesse econômico, especialistas e pesquisadores do tema, autoridades públicas, servidores representando órgãos públicos, sindicatos de trabalhadores e de empresários, parlamentares que não são membros da comissão, empresas, organismos internacionais, entre muitos outros. Há razões para crer que exista um intenso debate e uma disputa ferrenha nas comissões, esta pode ser pensada em duas decisões que se complementam: a primeira é se a audiência pública será realizada ou não; e a segunda é quem vai participar dela. Assim, colocar ou não o tema em evidência e selecionar quem vai ter a oportunidade de defender seus interesses em situação privilegiada são objetos de intensa disputa. Em recente estudo publicado pelo Ipea, Santos *et al.* (2017) mostram que a participação em audiências públicas tem bastante relevância para os profissionais que desenvolvem atividades de *lobbying* no parlamento. Os lobistas são ativos na participação dessas audiências.

Nas audiências públicas realizadas pelas comissões, há um conjunto de atores presentes e atuantes, tornando-se possível estabelecer interações com outros atores. 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 aqui proposta direciona sua atenção para as *policy*

*networks*<sup>7</sup> que se formam 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 (Resende, 2018, p. 22).

A abordagem de redes 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. As organizações e as instituições que participaram de audiências públicas são tomadas como um nó da rede e a relação estabelecida entre elas ocorre quando se registrou a participação em uma mesma audiência pública. A análise se direciona à importância de cada um dos nós, o que é realizado a partir de medidas de centralidade. Para muitos sociólogos, a ideia de poder e o conceito de centralidade estão intimamente relacionados. Como afirmam Hanneman e Riddle (2005, grifo nosso),<sup>8</sup>

*network analysts often describe the way that an actor is embedded in a relational network as imposing constraints on the actor, and offering the actor opportunities. Actors that face fewer constraints, and have more opportunities than others are in favorable structural positions. Having a favored position means that an actor may extract better bargains in exchanges, have greater influence, and that the actor will be a focus for deference and attention from those in less favored positions.*<sup>9</sup>

---

7. Embora existam diferentes definições de *policy networks*, adota-se aqui uma definição minimalista, segundo a qual “*Policy 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.*” “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).

8. Ver: <<https://bit.ly/3fxy6Yz>>.

9. “analistas de rede geralmente descrevem a maneira em que um ator está inserido em uma rede como imposição de restrições e oferta de oportunidades a esse ator. Os atores que enfrentam menos restrições e têm mais oportunidades do que outros estão em posições estruturais favoráveis. Ter uma posição favorável significa que um ator pode extrair melhores barganhas nas trocas, ter mais influência e que será um foco de deferência e atenção daqueles em posições menos favoráveis” (Hanneman e Riddle, 2005, tradução nossa).

Dessa forma, em um primeiro momento, puramente descritivo, procura-se identificar se há formação de *policy networks* constituídas nas comissões analisadas e, se positivo, identificar seus atores centrais.

### 3.2 As audiências públicas nas comissões selecionadas

As comissões selecionadas realizaram, ao longo da 54ª legislatura, um total de 312 audiências públicas, o que é uma quantidade elevada.

TABELA 2  
Número de audiências públicas realizadas por sessão legislativa, por comissão (2011-2014)

Comissão	2011	2012	2013	2014	Total
CDEICS	12	13	18	14	57
CAPADR	19	29	41	23	112
CFT	7	5	13	5	30
CTASP	23	34	43	13	113
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>81</b>	<b>115</b>	<b>55</b>	<b>312</b>

Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração dos autores.

Obs.: Foram excluídas as audiências realizadas em conjunto por comissões.

Outro número relevante é o de participações. A tabela 3 mostra que, ao todo, foram 2.295 participações, distribuídas nas quatro comissões, ao longo da legislatura. Se dividimos o número de participações pelo número de audiências, temos o número médio de atores por reunião. Esse número se mantém praticamente constante em torno de sete participações por evento, variando significativamente apenas para a CFT.

TABELA 3  
Número de audiências públicas, atores e participações, por comissão (2011-2014)

Comissão	Audiências	Atores	Participações	Média de participações por audiência
CDEICS	57	237	402	7,1
CAPADR	112	364	822	7,3
CFT	30	174	278	9,3
CTASP	113	401	793	7,0
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>1.176</b>	<b>2.295</b>	<b>7,4</b>

Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração dos autores.

Obs.: Foram excluídas as audiências realizadas em conjunto por comissões.

Mas o número de participações não representa exatamente o número de interesses organizados envolvidos no processo. Isso porque os mesmos atores podem participar várias vezes, e isso não é raro. Atores mais influentes e relevantes podem ser convocados, ou trabalharem para participar, mais de uma vez. Para entender essa questão, o melhor número está na terceira coluna da tabela 3. Para toda a legislatura, foram 237 atores diferentes na CDEICS, 364 na CAPADR, 174 na CFT e 401 na CTASP.

Os dados mostram que as audiências públicas nas comissões selecionadas geram oportunidade para um grande número de atores políticos. Essa abertura varia entre os colegiados, o que se pode ver pela média de participações. Contudo, esses atores são de diferentes tipos. Uma discriminação mais precisa desses atores será discutida na análise das *policy networks*, na seção seguinte.

### 3.3 *Policy networks* nas comissões selecionadas

Para entender a participação dos grupos de interesse nas comissões aqui consideradas, utiliza-se a estratégia de análise de redes, que, de forma geral, centra-se nas relações entre atores sociais, na interdependência desses e nos efeitos que emergem da estrutura relacional (Borgatti, 2005). Os dados empregados possibilitaram a reconstituição, a princípio, de uma rede *two-mode*, formada por atores e eventos. Essa rede foi transformada em uma rede *one-mode*, constituída apenas por organizações/instituições representantes de interesses organizados. Com essa configuração, torna-se possível compreender as relações existentes entre todos os atores atuantes nas audiências públicas das comissões.

A abordagem de redes permite identificar quais são os atores centrais nesses eventos, e é esse o foco da análise a ser empreendida. A centralidade na rede é aqui entendida como um indicador de acesso desses grupos ao colegiado, o que, como mencionado antes, está associado a oportunidades de participação no processo decisório e, por conseguinte, a oportunidades de trocar recursos e informações, e constituir acordos coletivos e coalizões. Tais oportunidades podem derivar na ampliação da capacidade de influência dos referidos atores, entretanto, essa hipótese não é objeto de análise deste estudo.

Para a análise, foram selecionadas três medidas: i) centralidade de grau (*degree*); ii) centralidade de proximidade (*closeness*); e iii) centralidade de intermediação (*betweenness*). A forma mais proveitosa de entender essas medidas é dando-lhes sentido mais substantivo. O quadro 1 resume as ideias relacionadas a cada uma delas.

QUADRO 1  
Interpretação das medidas de centralidade

Medida/descrição	Interpretação substantiva
<i>Degree</i> – centralidade de grau, calculada pelo número de laços, ou seja, é o tamanho da rede de um determinado ator.	Atores com mais vínculos têm maiores oportunidades porque têm escolhas. Ou seja, podem escolher realizar trocas entre muitos atores. Se um dos atores com o qual ele se relaciona se negar a realizar trocas com ele, ele tem a opção de escolher outros atores. Essa autonomia os torna menos dependentes de qualquer outro ator específico e, portanto, mais poderosos.
<i>Closeness</i> – centralidade de proximidade, refere-se ao número mínimo de passos necessários para um ator entrar em contato com os demais atores do sistema.	A proximidade permite que o poder seja exercido por negociação direta e pela troca. Atores com elevados escores de centralidade de proximidade também podem ser vistos como centros de atenção, visto que seus pontos de vista podem ser levados em consideração por um número maior de atores. Esta vantagem estrutural pode ser traduzida em poder.
<i>Betweenness</i> – centralidade de intermediação, baseada na ideia do controle que um ator exerce sobre as interações entre dois outros atores.	Capacidade de ficar entre dois outros atores. O fato de um ator estar entre pares de atores e de que nenhum outro ator esteja entre ele e os demais é uma vantagem. Se esse ator quiser entrar em contato com outro ator, ele pode simplesmente fazê-lo. Por sua vez, essa posição também dá ao ator a capacidade de intermediar contatos entre outros atores. Assim, ele pode extrair “taxas de serviço” ou isolar atores. Essa posição estrutural na rede pode ser interpretada como uma forma de poder.

Fontes: Lazega e Higgins (2014) e Hanneman e Riddle (2005).  
Elaboração dos autores.

Os grafos e as medidas de centralidade dos principais grupos de interesse que formam essas redes são apresentados na sequência, separados por comissão. Para a construção das redes, são consideradas as organizações e instituições que participaram das audiências públicas promovidas no âmbito de cada comissão estudada, assim como dos eventos conjuntos que tiveram essas comissões entre seus promotores. Ao fim, é realizada uma análise comparativa.

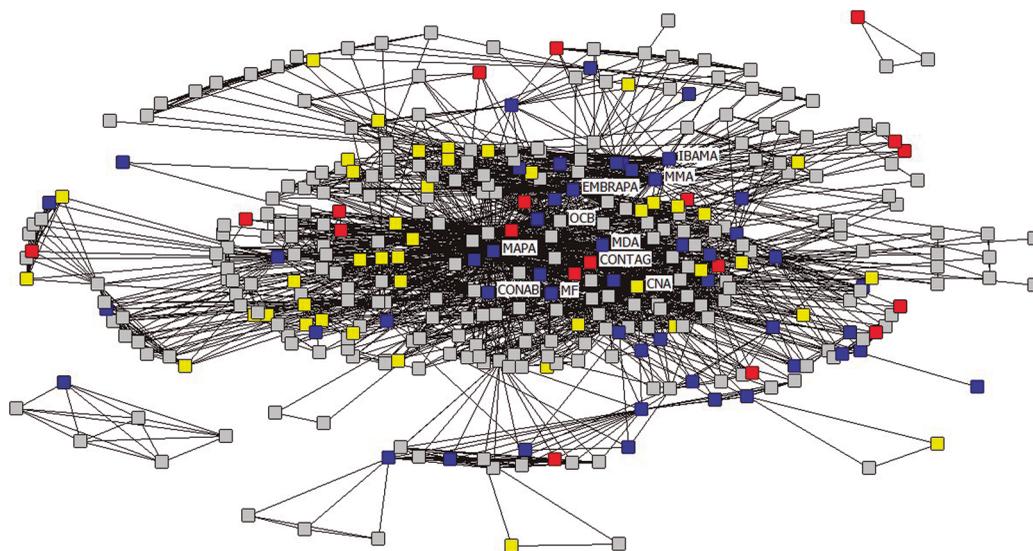
### 3.3.1 Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

A figura 1 mostra a rede que se formou na CAPADR durante a 54ª legislatura. Nela é possível visualizar a centralidade dos órgãos de governo (nós azuis), das organizações representativas de trabalhadores (nós vermelhos) e das entidades representativas dos empresários (nós amarelos). Os nós de cor cinza representam uma categoria residual, aqui denominada outros. Nessa categoria residual, estão empresas, empresas de economia mista, cooperativas, associações setoriais de produtores, governos subnacionais, órgãos de controle, organizações não governamentais (ONGs), institutos de pesquisa, universidades, entre outros. Optou-se por privilegiar na análise a tríade governo, empresários e trabalhadores, por ser a clivagem que interessa mais de perto a este TD.

A rede mostra que os atores mais centrais são: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Ministério do Desenvolvimento

Agrário (MDA). Na tabela 4, estão os 25 atores mais relevantes. O destaque dos atores é dado pela centralidade que ocupam na rede. Por este motivo, a tabela 4 está ordenada pela medida denominada *degree*. O mesmo critério foi aplicado nas tabelas 5, 6, 2 e 7. Para analisar a centralidade dos atores na rede, é menos importante o número de participações do que as medidas próprias de centralidade, muito embora todos esses indicadores estejam, em algum grau, relacionados.

FIGURA 1  
Rede de participantes das audiências públicas da CAPADR (2011-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Nota: Figura cujos layout e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Obs.: 1. São destacadas, por meio de legenda, as organizações que participaram de pelo menos 10% das audiências.

2. Os pontos em azul, vermelho e amarelo correspondem, respectivamente, a órgãos de governo, organizações representativas de trabalhadores e entidades representativas dos empresários.

3. Os componentes isolados da rede referem-se a atores que estiveram presentes em uma audiência pública da CAPADR, mantendo relações apenas entre si.

Importante notar que nas posições de maior relevância estão os órgãos de governo, o que faz todo sentido, visto que eles são essenciais em qualquer decisão que envolva políticas públicas. Adota-se aqui a estratégia de manter esses órgãos na análise não somente por essa razão, mas também para que se possa verificar, comparativamente, a força entre eles. Note-se, por exemplo, que o protagonismo na comissão ficou com o Mapa, estando o MDA<sup>10</sup> em posição menos relevante. E isso diz sobre aspectos relevantes da *policy network* da comissão.

10. A Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) da Casa Civil da Presidência da República (PR) do Brasil foi criada em 2016, substituindo o antigo MDA, extinto naquele mesmo ano, transferindo na época suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

**TABELA 4**  
**Participação e centralidade na CAPADR (2011-2014)**

Organização	Participação	Centralidade de grau	Centralidade de proximidade	Centralidade de intermediação
Mapa	76	215	566	27506,5
CNA	37	133	673	10539,9
Embrapa	27	97	726	5819,6
MDA	26	75	719	3939,7
Conferência Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)	17	76	738	2729,8
Organização das Cooperativas Brasil (OCB)	14	68	745	3345,8
Ministério da Fazenda (MF)	13	65	773	1615,4
Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)	13	58	781	1762,5
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	13	54	782	2481,8
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama)	12	46	793	1787,2
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	10	52	759	1510,9
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	8	42	811	1065,8
Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer)	8	33	794	448,7
Banco do Brasil (BB)	8	31	822	345,7
Ministério de Minas e Energia (MME)	8	30	810	2253,5
Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul	6	50	794	1899,6
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	6	42	830	3366
Federação das Associações de Arrozeiros do Estado do Rio Grande do Sul	4	33	812	367,1
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	4	32	775	731
Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil	4	28	804	203,3
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG)	4	27	820	676,3
MDS	4	25	824	215,4
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	10	24	833	1565,1
Ministério da Saúde (MS)	4	24	840	324,3

Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Parece razoável concluir, com base nos dados aqui mobilizados, que as questões dominantes foram mais relacionadas à produção rural e ao agronegócio do que a outros temas, visto que o Mapa é o órgão encarregado desse setor. Não sem razão, a CNA e a Embrapa se mostraram mais relevantes do que o MDA, que tem como responsabilidade central cuidar da política de reforma e reordenamento agrário, regularização fundiária, desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, entre outros assuntos. A posição secundária do Incra, por sua vez, reforça esse achado.

Outro dado que merece destaque é a posição secundária da Contag, órgão que congrega federações e sindicatos de trabalhadores rurais. Embora a quinta posição não seja desprezível, a diferença no *degree* para essa organização é quase metade que a da CNA, o que sugere uma força desproporcional na representação dos interesses dos produtores rurais, *vis-à-vis* os interesses dos trabalhadores do setor. Ademais, a Contag atua mais no MDA do que do Mapa.

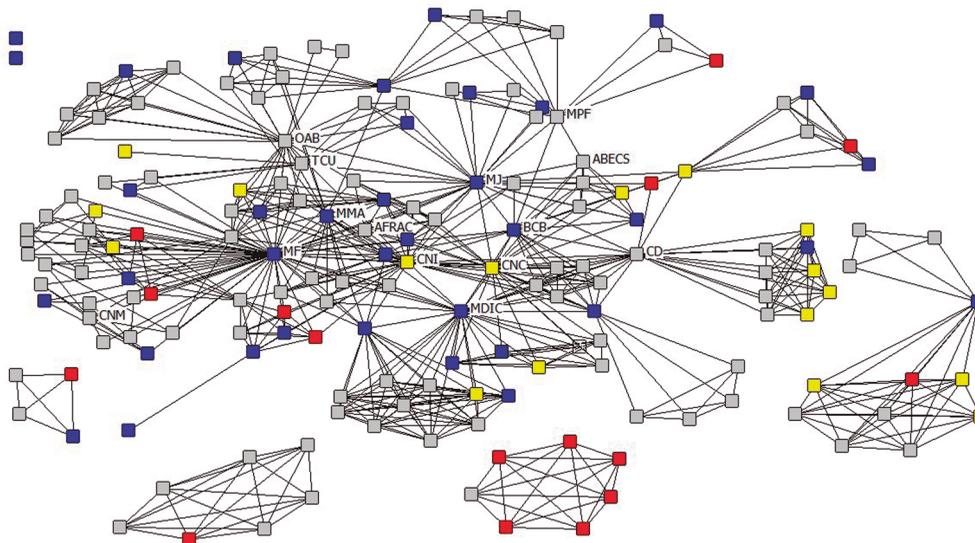
Há muito a se explorar com os dados aqui colecionados, entretanto, isso implicaria uma análise mais aprofundada. Seguramente, estudos de caso podem lançar mais luz sobre a CAPADR e o papel que os grupos de interesse desempenham no seu processo decisório. Para o interesse mais imediato deste trabalho, o desequilíbrio nas clivagens aqui constatado é suficiente. Eles mostram, de forma descritiva, forte presença do agronegócio nesse colegiado. Mais ainda, se esses dados de centralidade forem cotejados com os dados de financiamento de campanha, reforça-se essa ideia.

Por fim, a predominância de nós amarelos sobre os nós vermelhos permite constatar, visualmente, esse desequilíbrio em favor da representação de empresários do agronegócio, *vis-à-vis* a representação de trabalhadores. Esse achado é compatível com as análises correntes, que apontam a bancada ruralista e a Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) como atores muito influentes no processo legislativo, com “sucesso do setor agropecuário se assemelhando ao da indústria” (Silva, 2019, p. 10).

### 3.3.2 Comissão de Finanças e Tributação

A segunda comissão selecionada, a CFT, apresenta um perfil bastante diferente da CAPADR. Se compararmos a topologia das duas redes, veremos que na CFT se formam componentes isolados, provavelmente dedicados a temas específicos, o que acontece em menor intensidade na comissão anteriormente analisada.

FIGURA 2  
Rede de participantes das audiências públicas da CFT (2011-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Nota: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Obs.: 1. São destacadas, por meio de legenda, as organizações que participaram de pelo menos 10% das audiências.

2. Os pontos em azul, vermelho e amarelo correspondem, respectivamente, a órgãos de governo, organizações representativas de trabalhadores e entidades representativas dos empresários.
3. Os dois atores isolados no grafo são o BNB e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Essas instituições participaram de uma única audiência pública no âmbito da CFT e, em cada um desses eventos, não houve registro de participação de outra organização, razão pela qual não estão ligadas a nenhum outro nó.
4. Os componentes isolados da rede referem-se a atores que estiveram presentes em uma ou duas audiências públicas da CFT, mantendo relações apenas entre si.

Na rede que emerge a partir das participações em audiências públicas da CFT, apresentada na figura 2, os atores mais centrais são o MDIC e o MF. Posicionando-se entre esses órgãos, considerando a ordenação a partir da centralidade de grau, está a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

A CNI ocupa, portanto, depois do MF, a posição de maior centralidade na CFT. Os indicadores mostram que esse grupo de interesse, realmente, é muito atuante no colegiado. Ela está em posição de destaque, assim como os órgãos máximos responsáveis pelas políticas que afetam o ambiente de negócios dos industriais, a saber, a tributação (MF) e a política industrial (MDIC). E isso lhe confere vantagens significativas.

TABELA 5  
Participação e centralidade na CFT (2011-2014)

Organização	Participação	Centralidade de grau	Centralidade de proximidade	Centralidade de intermediação
MF	24	60	440	4.147,3
CNI	6	37	451	1.566,4
MDIC	4	33	473	1.517,1
Ministério da Justiça (MJ)	8	30	465	2.033,9
Confederação Nacional de Comércio (CNC)	4	29	475	799,2
Ordem do Advogados do Brasil (OAB)	4	24	499	1.322,9
Banco Central do Brasil (BC)	14	23	468	1.062,7
Câmara dos Deputados (CD)	5	23	502	1.353,2
Mapa	2	18	517	405,5
MMA	3	17	510	820,7
Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)	2	16	502	68,4
Comissão de Valores Mobiliários (CVM)	2	15	526	548
Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social	2	13	547	37,1
Secretaria de Fazenda do Estado do Pará	2	13	536	39,5
Associação Brasileira de Bebidas	1	12	600	0
Associação de Produtores e Amigos da Cachaça do Rio de Janeiro	1	12	600	0
Associação Goiana de Produtores de Cachaça	1	12	600	0
Associação Mineira dos Produtores de Aguardente de Qualidade (Ampaq)	1	12	600	0
Associação Pernambucana de Produtores de Aguardente e Rapadura (Apar)	1	12	600	0
Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Cachaça	1	12	600	0
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)	1	12	600	0
Grupo Germana	1	12	600	0
Instituto Brasileiro da Cachaça (Ibrac)	1	12	600	0
Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)	1	12	600	0

Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

A tabela 5 traz também, em destaque, a CNC. Não é novidade que esta confederação é um grupo de interesse bastante forte. Os membros desse grupo, da mesma forma que os industriais, são afetados diretamente por questões de natureza tributária. A legislação tributária, de modo geral, é crucial para o bom andamento do ambiente de negócios.

Mais um ponto relevante a ser destacado na rede da CFT é a presença de entidades que, embora apresentem valores baixos de centralidade, têm importância destacada. A primeira delas é o Confaz. Formado pelos secretários da Fazenda dos estados e do Distrito Federal, e presidido pelo ministro da Fazenda. Não sem razão, esse órgão aparece como um ator importante. Este conselho representa especialmente os interesses dos estados na defesa de suas competências tributárias.

Outro órgão relevante nessa rede, embora não seja central, é a CVM, entidade autárquica em regime especial, vinculada ao MF. Esta comissão tem como finalidade fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no Brasil. Com forte poder regulatório e sancionador contra abusos cometidos no mercado de capitais, essa entidade afeta diretamente a vida das empresas e dos empresários, uma vez que fiscaliza a gestão desse mercado, buscando um equilíbrio entre os interesses das empresas e a proteção dos investidores.

Por fim, vale um registro sobre a rede da CFT. Observa-se um bom número de organizações ligadas a um setor específico, o de bebidas, representado pela Associação Brasileira de Bebidas (Abrabe) e, especialmente, por organizações de produtores e grupos empresariais da cadeia produtiva da cachaça. Não se deve considerar esses atores como centrais ou muito relevantes na rede. Eles estão distribuídos em componentes específicos, apartados da grande rede central. Sua aparição no *ranking* dos atores mais ativos tem uma explicação conjuntural,<sup>11</sup> não estrutural. Note-se que, embora constem na lista dos 25 atores mais relevantes (tabela 5), entidades e órgãos ligados ao tema participaram apenas de uma audiência pública.

Por fim, digna de nota é a baixíssima presença de entidades representativas dos trabalhadores, o que se pode observar na visualização dos escassos nós vermelhos na rede.

De forma resumida, pode-se afirmar que são os setores da indústria e do comércio, ao lado do MF e do MDIC, os atores mais relevantes aqui identificados. O setor agropecuário aparece como ator coadjuvante nessa arena política, e a representação dos trabalhadores é bastante reduzida.

### 3.3.3 Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

A rede da CTASP apresenta uma configuração bastante diferente das demais em termos da presença de entidades representativas empresariais. Enquanto na CAPADR e na CFT os empresários, por meio de suas entidades representativas (CNI, CNA e CNC), são os atores centrais, na CTASP, os trabalhadores, representados pelas centrais sindicais, assumem o papel de centralidade.

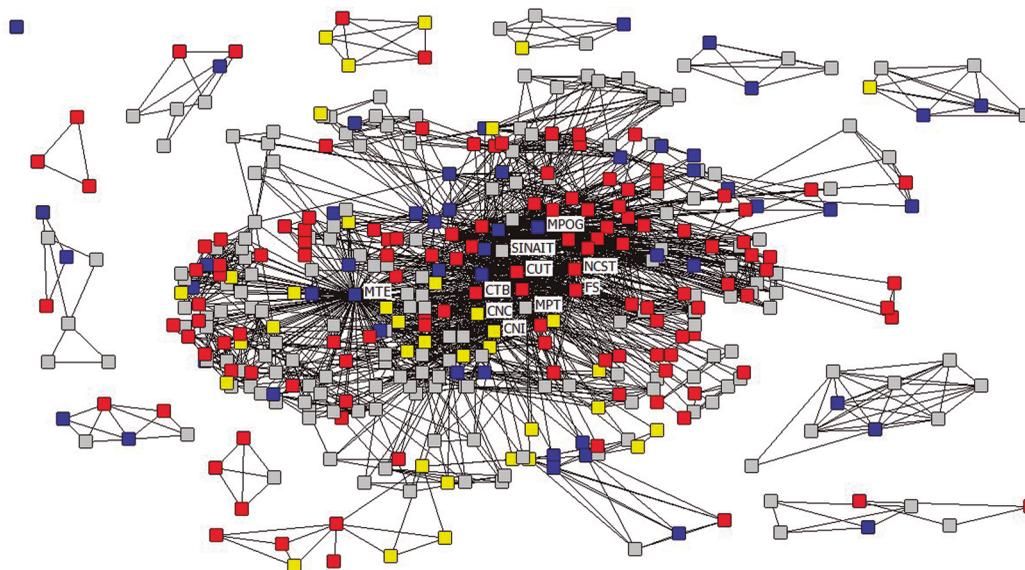
---

11. Em 2013, na CFT, iniciou-se um intenso debate sobre o Projeto de Lei (PL) nº 1.187/2007, que dispõe sobre a produção, o comércio, o registro, a padronização, a classificação, o controle, a certificação, a inspeção e a fiscalização de cachaça, e da aguardente de cana-de-açúcar. Uma audiência pública foi realizada em 19 de novembro de 2013 com a presença de doze convidados, o que infla a centralidade dessas organizações.

A inspeção do grafo da rede da CTASP mostra que, no centro, estão os atores mais relevantes, que são, nessa ordem, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST), a União Geral dos Trabalhadores (UGT), a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e a Força Sindical (FS).

As centrais sindicais estão bem centralizadas, ao lado do MTE e do MPOG. Com relação ao MTE, o dado é autoevidente, pois esse é o órgão mais importante do Executivo federal no que tange às políticas que regulam as relações de trabalho e promovem as políticas de emprego. A centralidade do MPOG era esperada porque o órgão é responsável pela política orçamentária, pelo planejamento, pela gestão e organização do serviço público, e isso exige que o órgão seja considerado na CTASP.

FIGURA 3  
Rede de participantes das audiências públicas da CTASP (2011-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Nota: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Obs.: 1. São destacadas, por meio de legenda, as organizações que participaram de pelo menos 10% das audiências.

2. Os pontos em azul, vermelho e amarelo correspondem, respectivamente, a órgãos de governo, organizações representativas de trabalhadores e entidades representativas dos empresários.

3. O ator isolado no grafo é o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da PR. Essa instituição participou de uma única audiência pública no âmbito da CTASP e, nesse evento, não houve registro de participação de outra organização, razão pela qual não está ligada a nenhum outro nó.

4. Os componentes isolados da rede referem-se a atores que estiveram presentes em uma ou duas audiências públicas da CTASP, mantendo relações apenas entre si.

Nota-se que os sindicatos e as associações que representam setores do funcionalismo público também são atores centrais na rede da CTASP. Entre as organizações mais relevantes, estão o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait), o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional), a Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social (Anfip), a

Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos Administrativos das Instituições de Ensino Superior do Brasil (Fasubra) e a Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União (Fenajufe). Salários, carreiras, orçamento e, em muitos casos, privilégios estão no centro da agenda dessas organizações que representam uma burocracia altamente organizada e com forte capacidade de influência.

Apesar de bastante descentralizada, a representação de funcionários públicos se faz presente em posições centrais da rede. Note-se que muitas dessas organizações estão mais bem posicionadas que a própria Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef) que, em tese, deveria unificar as demandas dos servidores. Isso mostra que o funcionalismo público é um ator muito relevante nesta comissão, a despeito das características de sua representação. A tabela 6 traz a centralidade desses e dos demais atores.

TABELA 6  
**Participação e centralidade na CTASP (2011-2014)**

Organização	Participação	Centralidade de grau	Centralidade de proximidade	Centralidade de intermediação
MTE	41	151	1.012	23.085
CUT	20	87	1.066	6.970,3
MPOG	24	83	1.091	9.322,3
Sinaít	13	68	1.101	3.023,5
Nova Central Sindical de Trabalhadores	13	65	1.112	1.968,1
União Geral dos Trabalhadores (UGT)	11	55	1.119	1.824,1
CTB	12	54	1.120	1.127,4
Força Sindical	13	54	1.120	2.087,7
Ministério Público do Trabalho (MPT)	14	50	1.133	3.774,9
Sindifisco Nacional	8	50	1.151	1.572,2
CNI	14	48	1.147	2.277,7
Anfip	7	46	1.135	2.357,2
CNC	13	46	1.134	4.215,9
Ministério da Previdência Social	10	43	1.162	1.569,7
Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)	11	40	1.140	632,3
Anamatra	9	39	1.192	2.148,8
Condsef	6	39	1.233	1.301,4
Fasubra	5	39	1.155	1.028,4
Fenajufe	3	35	1.251	284,4
Advocacia-Geral da União (AGU)	8	34	1.156	1.870
MJ	7	34	1.145	2.871,2
Associação Médica Brasileira	6	32	1.312	1.403,4
Sindicato dos Servidores Públicos Federais no Distrito Federal (Sindsep)	4	31	1.258	209,3
Federação Nacional dos Servidores do Judiciário nos Estados (Fenajud)	2	29	1.260	93,5

Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Importante notar que CNI e CNC são atores relevantes, mas nem de longe são protagonistas nas audiências públicas, se compararmos seu desempenho na CTASP e nas comissões anteriormente analisadas. Não parece exagero afirmar que o empresariado aqui tem seu protagonismo mitigado pelas organizações dos trabalhadores, notadamente as centrais sindicais. Isso pode ser observado, inclusive, pela predominância de nós vermelhos, que designam organizações representativas de trabalhadores, sobre os amarelos, que designam entidades representativas de empresários.

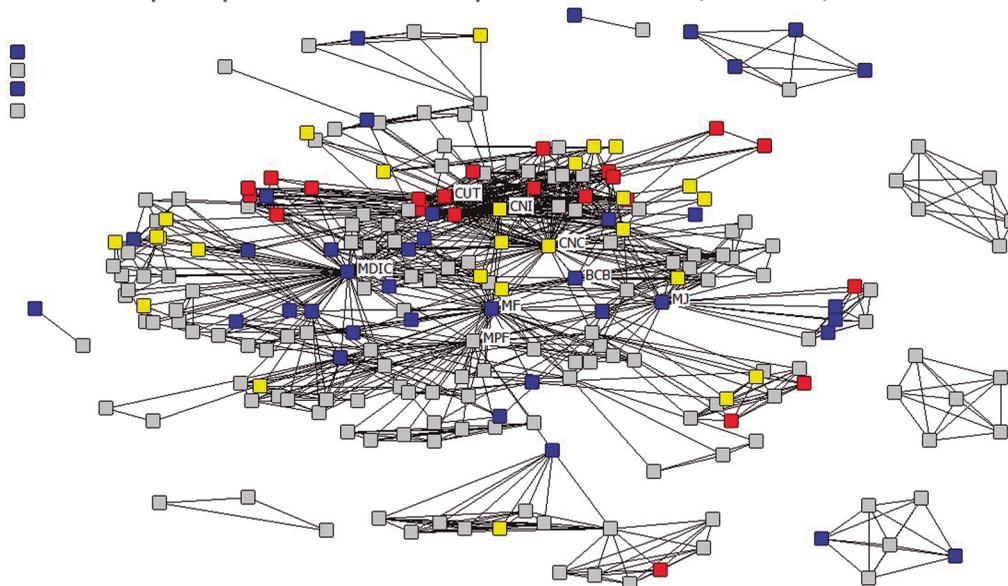
Esse quadro, que sugere preponderância dos trabalhadores do setor público e privado sobre empresários, na verdade, é único entre as quatro comissões analisadas. Nas outras comissões, o padrão é oposto, inclusive na CDEICS, objeto de análise da próxima seção.

### 3.3.4 Comissão de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços

A CDEICS é uma arena central para o empresariado – especialmente, mas não exclusivamente, para os setores da indústria e do comércio. Para lá, convergem as proposições que potencialmente alteram aspectos centrais para o ambiente de negócios, como a política industrial e a regulação das relações de comércio e serviços, além das matérias que também estão sob jurisdição de outras comissões, como as que tratam de relações de trabalho (que tramitam também na CTASP) e as de caráter tributário (que tramitam também na CFT).

Não é exagero afirmar que esse é o território mais caro ao empresariado, e não é difícil ver, também, que, nesse terreno, as organizações de representação desses setores voltam a ser os atores centrais. A figura 4 mostra exatamente isso: CNI e CNC como atores centrais, junto com o MDIC, órgão do governo federal responsável pelas políticas nas áreas de indústria, comércio e serviços.

FIGURA 4  
Rede de participantes das audiências públicas da CDEICS (2011-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Nota: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Obs.: 1. São destacadas, por meio de legenda, as organizações que participaram de pelo menos 10% das audiências.

2. Os pontos em azul, vermelho e amarelo correspondem, respectivamente, a órgãos de governo, organizações representativas de trabalhadores e entidades representativas dos empresários.

3. Os quatro atores isolados no grafo são a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), o MDS e a União de Ciclistas do Brasil (UCB). Essas instituições participaram de uma única audiência pública no âmbito da CDEICS e, em cada um desses eventos, não houve registro de participação de outra organização, razão pela qual não estão ligadas a nenhum outro nó.

4. Os componentes isolados da rede referem-se a atores que estiveram presentes em uma, duas ou três audiências públicas da CDEICS, mantendo relações apenas entre si.

A tabela 7 traz os indicadores de centralidade desses e dos demais atores. Nela é possível constatar a centralidade da representação do empresariado, mas também outros aspectos importantes. O primeiro é o papel secundário das centrais sindicais, que apresentam indicadores de participação e centralidade bem abaixo das entidades de representação empresarial. O segundo é a presença de agências reguladoras.

Sobre a centralidade da representação dos trabalhadores, o contraste é nítido com a CTASP. Se naquela comissão os trabalhadores são atores centrais, aqui eles são coadjuvantes. Uma inferência possível com esse dado é que os trabalhadores são politicamente relevantes quando se discutem as relações de trabalho (CTASP), mas perdem força quando se trata da formulação das políticas industriais e da regulação do mercado de comércio e serviços. Nesse terreno, somente a CUT, a UGT, a FS e a Confederação Nacional de Trabalhadores no Comércio (CNTC) têm alguma força, mas com menores escores de centralidade.

TABELA 7  
Participação e centralidade na CDEICS (2011-2014)

Organização	Participação	Centralidade de grau	Centralidade de proximidade	Centralidade de intermediação
MDIC	22	71	652	6.287
CNC	15	69	638	5.010
CNI	15	57	690	3.215
MF	13	45	663	3.727
Ministério Público Federal (MPF)	6	29	677	4.917
MJ	8	34	719	2.016
CUT	7	38	734	377
Agência Nacional de Águas (ANA)	2	10	850	2.632
MTE	5	33	759	498
OAB	3	17	736	1.604
UGT	4	30	742	241
Anvisa	4	20	757	744
Sebrae Empresas	3	23	770	472
Força Sindical	4	25	751	149
BCB	12	21	739	362
Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp)	2	15	1.032	1.176
Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)	4	19	760	508
CNTC	4	20	752	135
Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs)	4	19	773	221
Federação Brasileira de Bancos (Febraban)	2	19	776	125
Confederação Nacional de Municípios (CNM)	3	16	741	338
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)	3	14	741	428
CTB	3	19	791	8
Associação Brasileira de Propriedade Intelectual	3	16	769	241

Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

No que diz respeito à participação de agências reguladoras, a Anvisa e a ANA aparecem como participantes, com quatro e duas participações, respectivamente. Isso ajuda a entender o ambiente mais voltado à regulação. Com relação à Anvisa, trata-se da agência que cuida da regulação de dois setores altamente relevantes da indústria nacional: a de alimentos e a farmacêutica.

O ambiente da CDEICS, mais voltado para a formulação de políticas e regulação do ambiente de negócios, exige conhecimento técnico especializado que custa caro. Entidades empresariais, em boa medida, desenvolvem mais competência e poder de influência do que organizações de trabalhadores ou da sociedade civil nesses assuntos,

pois contam com recursos e *expertise* que seus opositores geralmente não possuem. Assim, muito embora a presença dos trabalhadores não seja desprezível nas atividades da CDEICS, nem de longe eles são protagonistas nesse debate.

Em suma, a análise da participação nas audiências públicas revelou que os grupos de interesse empresariais têm posição privilegiada tanto na CDEICS quanto na CAPADR, rivalizando, nessas arenas, apenas com o ministério setorial. Além de a participação desses grupos nas audiências ser relativamente elevada, eles têm centralidade muito mais alta do que outros grupos não governamentais, particularmente os sindicatos de trabalhadores.

Como dito, há razões para acreditar que a participação em audiências públicas é seletiva e que se observa uma intensa disputa por se colocar ou não um tema em evidência e selecionar quem vai ter a oportunidade de defender seus interesses em situação privilegiada.

Nesse sentido, esta seção apresentou uma análise exploratória inicial de quatro comissões, intencionalmente selecionadas. Na CFT e na CTASP, o padrão da participação dos órgãos públicos não difere muito das anteriores. Os ministérios continuam sendo os atores centrais. O MF foi o ator que mais esteve presente nas audiências públicas da CFT e o MTE o que mais participou na CTASP. O destaque fica para a presença forte do MPOG nas duas comissões. O ponto adicional refere-se à participação de dois atores relevantes, o TCU, um órgão de controle, e o BCB. Mas as semelhanças entre as duas comissões terminam aí. Embora tenham em comum o fato de que suas regulações podem afetar a todos os setores produtivos, o padrão de participação de diferentes interesses nessas arenas é bastante distinto.

As confederações de empresários – CNI, CNC, CNA e CNT – são as mais participativas na CFT, enquanto na CTASP essas confederações disputam o espaço de participação com as centrais sindicais dos trabalhadores. Na CTASP, além das confederações de empresários, participaram com frequência todas as principais centrais sindicais dos trabalhadores do país. A CUT foi a mais atuante, seguida pela FS e pela CGTB. A CTB, a NCST e a UGT completam a lista de entidades de cúpula dos trabalhadores que tiveram participação nessa comissão.

Outra particularidade da CTASP está, claro, relacionada com sua jurisdição. Trata-se dos sindicatos e das associações de funcionários públicos, tais como os dos auditores fiscais (da Receita e do Trabalho), o dos procuradores, o dos policiais federais e também a Associação dos Magistrados do Trabalho.

Desses dados da CTASP, depreende-se que ela concentra predominantemente as representações de trabalhadores dos setores público e privado, tornando-se uma importante trincheira de defesa dos direitos e interesses desses setores. Nesse caso específico, o viés que favorece a participação dos setores empresariais nas demais comissões não se verifica.

Com base na análise descritiva realizada neste estudo, constataram-se vieses relevantes na participação dos interesses organizados no processo legislativo, quando se trata dos termos de audiências públicas. A análise de redes mostrou uma complexa estrutura na qual interagem os órgãos de governo e muitos interesses organizados. Na próxima seção, apresenta-se uma análise mais simplificada das comissões, com foco nos principais atores e utilizando as principais medidas de centralidade. O objetivo é comparar comissões, no que diz respeito aos seus principais atores.

### 3.4 Quatro comissões, quatro configurações diferentes?

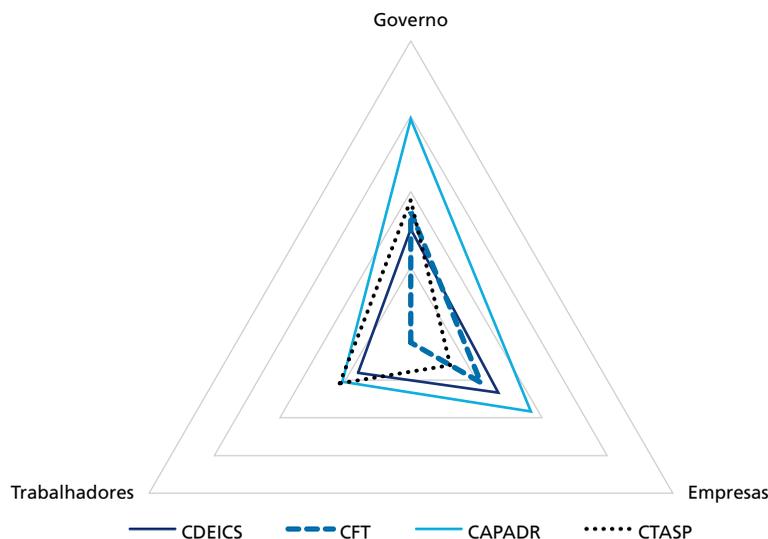
As figuras 5, 6 e 7 e as tabelas 8, 9 e 10 permitem comparar com mais clareza as comissões em termos da distribuição de cada medida de centralidade, entre o governo (ministério setorial), as confederações empresariais e o principal sindicato de trabalhadores. Em cada comissão, foram selecionados esses atores, os quais são indicados em notas apresentadas junto a cada figura. Os valores de centralidade na rede encontram-se padronizados, ou seja, foram transformados em porcentagem do maior valor possível na rede, o que depende do número de atores.

No que se refere à figura 5, como explicado no quadro 1, a centralidade de grau é calculada pelo número de laços, indicado o tamanho da rede de um determinado ator. Sua interpretação indica que atores com mais vínculos têm maiores oportunidades, porque têm mais possibilidades de escolher outros atores para cooperar. Essa autonomia os torna mais poderosos, menos dependentes de qualquer outro ator específico que, porventura, não queira cooperar (quadro 1).

O primeiro resultado que salta aos olhos é que o governo tem centralidade de grau maior do que os empresários e os trabalhadores nas quatro comissões. Isso é coerente com nossas expectativas, pois os ministérios são responsáveis pelas políticas e sua participação frequente em audiências é fato conhecido.

Apesar disso, a comparação mais detida mostra uma diferença importante. O governo tem centralidade de grau muito mais expressiva na CAPADR, se comparada com as demais arenas. Na figura 5, nota-se que a CAPADR se diferencia das demais nesse aspecto, e o dado fica ainda mais claro ao se verificar a tabela 8. A centralidade de grau do governo é de 59,23% para essa comissão, enquanto, nas demais, o valor mais alto fica com a CTASP, com 37,5%, seguida de 34,68% na CFT e 30,08% na CDEICS.

FIGURA 5  
Centralidade da participação de empresas, trabalhadores e do governo em audiências públicas, por comissão e tipo de ator – centralidade de grau



Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. A unidade de medida dos eixos é porcentagem (0%, 80%).

2. Na CDEICS, governo = MDIC; empresas = média de CNI e CNC; e trabalhadores = CUT. Na CAPADR, governo = Mapa; empresas = CNA; e trabalhadores = Contag. Na CFT, governo = MF; empresas = CNI; e trabalhadores = nenhuma organização presente entre aquelas que participaram de pelo menos 10% das audiências. Na CTASP, governo = MTE; empresas = CNI; e trabalhadores = CUT.

TABELA 8  
Centralidade da participação de empresas, trabalhadores e do governo em audiências públicas, por comissão e tipo de ator – centralidade de grau  
(Em %)

	CDEICS	CAPADR	CFT	CTASP
Governo	30,08	59,23	34,68	37,75
Empresas	26,69	36,64	21,39	12,00
Trabalhadores	16,10	20,94	0,00	21,75

Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

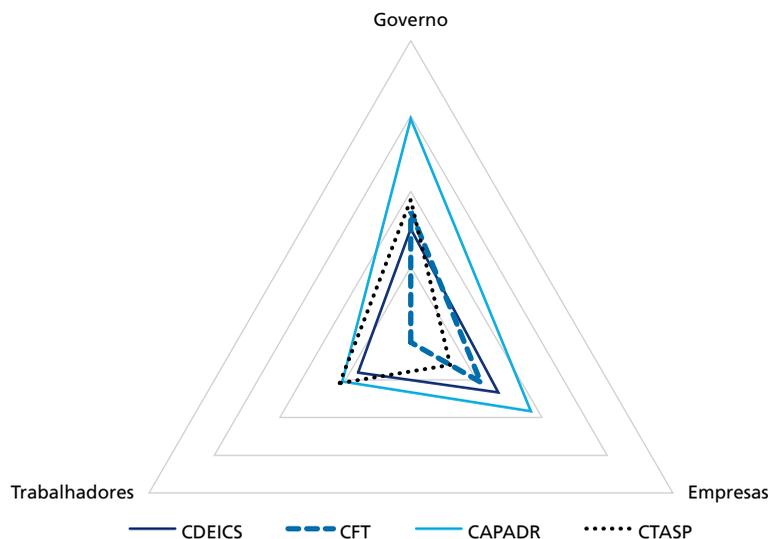
Outro resultado relevante é o desequilíbrio entre trabalhadores e empresários, desfavorável aos primeiros. Note-se que a centralidade dos empresários na CDEICS é de 26,69%, ao passo que a dos trabalhadores é de 16,10%. A CAPADR também mostra um desequilíbrio desfavorável aos trabalhadores (21,75%) em relação aos empresários (36,4%). Na análise da CFT, verifica-se claramente que os trabalhadores (0,00%) não estão representados, sendo o governo (37,75%) e os empresários (21,39%) os atores relevantes. Por fim, a CTASP é uma comissão que traz um achado bastante relevante: é a única comissão em que os trabalhadores (21,75%) têm centralidade maior do que os empresários (12,00%).

Passando para a análise da segunda medida, temos que a centralidade de proximidade se refere ao número mínimo de passos necessários para um ator entrar em contato com os demais atores da rede.

A observação da figura 6 traz um dado significativamente diferente do anterior em um aspecto, qual seja: há maior simetria entre os atores centrais. Embora o gráfico repita o padrão anterior, mostrando que o governo é mais central em todas as comissões, e de forma destacada na CAPADR, nota-se um maior equilíbrio entre empresários e trabalhadores em três das quatro comissões. É dizer, na CDEICS, os empresários (35,60%) diferem dos trabalhadores (32,15%) em apenas 3,45 p.p. E o padrão é bem parecido na CAPADR, com diferença de 4,75 p.p., e na CTASP, com diferença de apenas 2,65 p.p. É preciso chamar a atenção que, nesta última arena, o viés é pró-trabalhadores, repetindo a análise precedente.

O observador atento que comparar as duas análises nas tabelas 8 e 9, verá que os percentuais que separam trabalhadores e empresários são bem maiores na primeira (centralidade de grau) do que na segunda (centralidade de proximidade).

FIGURA 6  
Centralidade da participação de empresas, trabalhadores e do governo em audiências públicas, por comissão e tipo de ator – centralidade de proximidade



Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. A unidade de medida dos eixos é porcentagem (0%, 80%).

2. Na CDEICS, governo = MDIC; empresas = média de CNI e CNC; e trabalhadores = CUT. Na CAPADR, governo = Mapa; empresas = CNA; e trabalhadores = Contag. Na CFT, governo = MF; empresas = CNI; e trabalhadores = nenhuma organização presente entre aquelas que participaram de pelo menos 10% das audiências. Na CTASP, governo = MTE; empresas = CNI; e trabalhadores = CUT.

TABELA 9  
Centralidade da participação de empresas, trabalhadores e do governo em audiências públicas, por comissão e tipo de ator – centralidade de proximidade  
(Em %)

	CDEICS	CAPADR	CFT	CTASP
Governo	36,20	64,13	39,32	39,53
Empresas	35,60	53,94	38,36	34,87
Trabalhadores	32,15	49,19	0,00	37,52

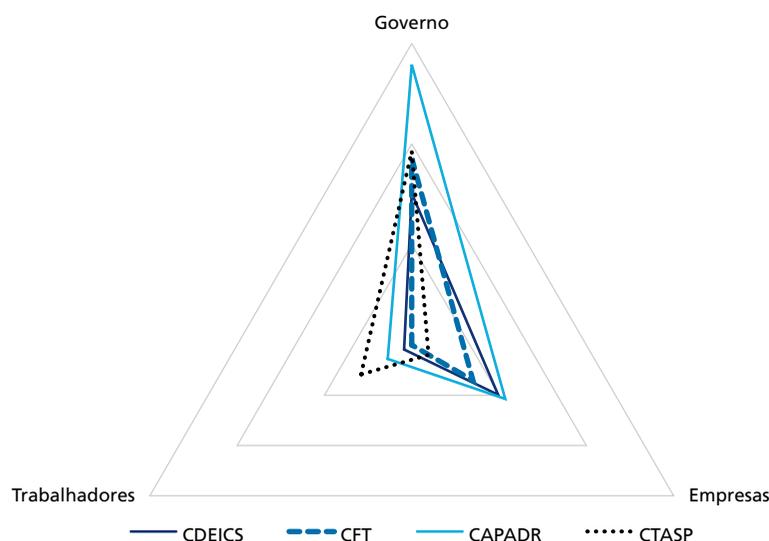
Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Outro dado que chama a atenção é que, na CDEICS e na CFT, empresários quase rivalizam com órgãos do governo. Isso sugere que, no caso dessas duas comissões, empresários podem ter capacidade de influência desproporcional. Especialmente na CFT, arena na qual os trabalhadores estão ausentes entre os principais atores e, portanto, impossibilitados de oferecer um contraponto ao empresariado.

Por fim, passamos à análise do último indicador, a centralidade de intermediação.

Ao se observar a figura 7, percebe-se um padrão também parecido com a centralidade de grau (figura 5), pois os órgãos do governo são fortes em todas as comissões, com destaque para a CAPADR. Empresários são mais influentes do que trabalhadores na CDEICS, na CAPADR e, especialmente, na CFT. A única comissão na qual os trabalhadores são mais centrais do que os empresários é a CTASP, como observado nas análises anteriores.

FIGURA 7  
Centralidade da participação de empresas, trabalhadores e do governo em audiências públicas, por comissão e tipo de ator – centralidade de intermediação



Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. A unidade de medida dos eixos é porcentagem (0%, 50%).

2. Na CDEICS, governo = MDIC; empresas = média de CNI e CNC; e trabalhadores = CUT. Na CAPADR, governo = Mapa; empresas = CNA; e trabalhadores = Contag. Na CFT, governo = MF; empresas = CNI; e trabalhadores = nenhuma organização presente entre aquelas que participaram de pelo menos 10% das audiências. Na CTASP, governo = MTE; empresas = CNI; e trabalhadores = CUT.

TABELA 10  
Centralidade da participação de empresas, trabalhadores e do governo em audiências públicas, por comissão e tipo de ator – centralidade de intermediação

	CDEICS	CAPADR	CFT	CTASP
Governo	22,67	41,86	27,88	28,93
Empresas	14,83	16,04	10,53	2,85
Trabalhadores	1,36	4,15	0,00	8,73

Fonte: Câmara dos Deputados.  
Elaboração dos autores.

O quadro 2 traz a síntese dos resultados. Observe-se que o padrão é bastante semelhante, independentemente do indicador de centralidade que se escolha.

QUADRO 2  
Síntese dos resultados de centralidade

	Centralidade de grau	Centralidade de proximidade	Centralidade de intermediação
CDEICS	Os órgãos do governo são os atores centrais.	Os órgãos do governo são os atores centrais, <i>mas rivalizam</i> com os empresários.	Os órgãos do governo são os atores centrais.
	Desequilíbrio <i>forte</i> em favor dos empresários, em relação aos trabalhadores.	Desequilíbrio <i>atenuado</i> em favor dos empresários, em relação aos trabalhadores.	Desequilíbrio <i>forte</i> em favor dos empresários, em relação aos trabalhadores.
CAPADR	Os órgãos de governo são os atores centrais.	Os órgãos de governo são os atores centrais.	Os órgãos de governo são os atores centrais.
	Desequilíbrio <i>forte</i> em favor dos empresários, em relação aos trabalhadores.	Desequilíbrio <i>atenuado</i> em favor dos empresários, em relação aos trabalhadores.	Desequilíbrio <i>forte</i> em favor dos empresários, em relação aos trabalhadores.
CFT	Os órgãos de governo são os atores centrais.	Os órgãos de governo são os atores centrais, <i>mas rivalizam</i> com os empresários.	Os órgãos de governo são os atores centrais.
	Os trabalhadores <i>não estão representados</i> , sendo o governo e os empresários os atores relevantes.	Os trabalhadores <i>não estão representados</i> .	Os trabalhadores <i>não estão representados</i> , sendo o governo e os empresários os atores relevantes.
CTASP	Os órgãos de governo são os atores centrais.	Os órgãos de governo são os atores centrais	Os órgãos de governo são os atores centrais.
	Trabalhadores têm centralidade <i>maior</i> do que os empresários.	Trabalhadores têm centralidade <i>maior</i> do que os empresários.	Trabalhadores têm centralidade <i>maior</i> do que os empresários.

Elaboração dos autores.

Com todos os resultados cotejados, as três conclusões a seguir são as mais significativas.

Os órgãos de governo são centrais em todas as comissões, de acordo com nossas expectativas, mas rivalizam com os empresários na CDEICS e na CFT, se considerado o indicador de centralidade de proximidade.

Existe um desequilíbrio de centralidade entre empresários e trabalhadores, e esse desequilíbrio é favorável aos empresários em todas as comissões, à exceção da CTASP. Nessa comissão, os trabalhadores têm protagonismo, e este é atenuado na CDEICS e na CAPADR, se consideramos a centralidade de proximidade.

Na CFT, a ausência dos trabalhadores entre os principais atores chama a atenção, pois, neste colegiado, os membros raramente contam com um contraponto às posições empresariais.

## 4 CONCLUSÃO

A literatura registra crescente presença de grupos de interesse no parlamento. Essa presença, cada vez mais forte, caracteriza o parlamento como uma arena política para a qual se dirigem múltiplos setores sociais e econômicos, revelando um ambiente em que a competição por influência é cada vez mais intensa.

No âmbito das comissões, cada vez mais relevantes no processo legislativo, revelou-se, por duas vias, a expressão dos interesses organizados. No que diz respeito ao financiamento de campanha, algumas comissões aqui analisadas mostraram um viés do financiamento de seus membros por empresas dos setores econômicos potencialmente afetados por suas decisões. Durante a 54ª legislatura, o financiamento empresarial setorial teve presença relevante em todas as comissões, mas há diferenças importantes. A CAPADR se destaca exatamente por se distinguir do plenário, ou seja, por apresentar viés setorial, tanto em termos da parcela de deputados com doações do setor, quanto pelo peso desses recursos. No que concerne à CDEICS, à CFT e à CTASP, o mesmo viés não pode ser encontrado. Nessas comissões, apenas pontualmente, pode-se identificar, na comparação com o plenário, uma parcela maior de deputados que receberam doações do setor, e maior peso desses recursos nas suas receitas de campanha. Cumpre registrar, contudo, que isso não difere muito do conjunto dos deputados. Em suma, o viés setorial encontrado na CAPADR é claro, ficando pendente a confirmação para outras arenas do sistema comissional não analisadas neste estudo.

No que diz respeito à participação dos grupos que representam os interesses do empresariado no processo decisório, foram analisadas as *policy networks* que se formaram ao longo da legislatura analisada, a partir da participação desses grupos em audiências públicas de quatro comissões permanentes da Câmara dos Deputados. A ideia foi verificar em que medida os atores empresariais são centrais nessas redes, considerando a sua centralidade como uma *proxy* de sua capacidade de influência. Apesar da intensa atuação de órgãos do governo, verificou-se a predominância e a centralidade de grupos de interesse empresariais nas comissões, mas o empresariado não tem centralidade igual em todas as comissões. Em ambientes como a CTASP, empresários perdem protagonismo para as centrais sindicais de trabalhadores e para os poderosos sindicatos de servidores públicos. O protagonismo dos grupos empresariais, entretanto, se verifica em comissões relevantes para a atividade econômica, como a CDEICS e a CFT.

A evidência descritiva apresentada neste trabalho sugere que houve significativa atuação política do empresariado em três das quatro comissões permanentes da Câmara dos Deputados analisadas. Esses achados são indícios de que empresas gozam de influência desproporcional naquelas comissões, *vis-à-vis* a representação dos trabalhadores e demais segmentos organizados da sociedade civil. As consequências decorrentes desse desequilíbrio são conhecidas de todos e podem gerar injustiça, privilégios não justificáveis e ganhos desproporcionais. Mas esse desequilíbrio em uma comissão deve ser pensado em relação aos resultados legislativos de forma mais ampla, pois matérias conflitantes costumam receber parecer de mais de uma comissão. Por exemplo, em questões que opõem capital *versus* trabalho da CDEICS e da CTASP. Logo, embora a influência dos empresários possa enviesar os resultados da primeira comissão, ela não influencia o resultado do sistema de comissões como um todo nem o resultado legislativo final.

Desde 2015, o sistema político brasileiro proibiu as doações empresariais para partidos e candidatos. Permaneceu o autofinanciamento, com teto bastante elevado, que provavelmente continuará permitindo que o dinheiro influencie os resultados eleitorais e, quem sabe, também os resultados legislativos. Porém, é plausível supor que, neste novo cenário, as ações de *lobbying* ganharão ainda mais relevância para a influência política dos setores econômicos na política. Parece razoável esperar que o empresariado continue tentando influenciar os resultados legislativos. No entanto, uma vez proibido de canalizar recursos financeiros para as campanhas e para os partidos, o caminho natural para o empresariado será o de investir pesadamente em ações de *lobbying*. Infelizmente, as tentativas de construir bons indicadores para estimar a influência do *lobbying* no processo legislativo ainda são embrionárias. Permanece em aberto, portanto, o desafio de compreender as conexões do poder econômico com a política por meio do *lobbying*. Esses vieses precisam ser estudados para que se compreenda, por exemplo, que efeitos eles têm sobre o sucesso dos grupos na defesa de seus interesses. Mais esforços de pesquisa merecem ser realizados nessa direção.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, p. 45-50, 2015.

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

BORGATTI, S. Centrality and network flow. **Social Networks**, v. 27, n. 1, p. 55-71, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.socnet.2004.11.008>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3pRwjCl>>. Acesso: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: atualizado até a Resolução n. 17, de 2016. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3kXn4gn>>. Acesso: 18 nov. 2016.

CESÁRIO, P. 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.

FOURNAIES, A. When are agenda setters valuable? **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 1, p. 176-191, 2018.

FOURNAIES, A; HALL, A. B. How do interest groups seek access to committees? **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 1, p. 132-147, 2018.

FOWLER, L.; SHAIKO, R. The Grass Roots Connection: environmental activists and senate roll calls. **American Journal of Political Science**, v. 31, n. 3, p. 484-510, 1987.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. **Special interest politics**. Cambridge: The MIT Press, 2001.

HALL, R.; DEARDORFF, A. Lobbying as legislative subsidy. **American Political Science Review**, v. 100, n. 1, p. 69-84, 2006.

HANNEMAN, R. A.; RIDDLE, M. **Introduction to social network methods**. Riverside: University of California; Riverside, 2005.

KOLLMAN, K. Inviting friends to lobby: interest groups, ideological bias, and Congressional Committees Author(s). **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 2, p. 519-544, Apr. 1997.

LAZEGA, E.; HIGGINS, S. S. **Redes sociais e estruturas relacionais**. 1. ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2014.

LOUCKS, C.; BENNETT, R. The importance of Committee Assignment: health care industry political action committee contributions and the house of representatives. **Contemporary Economic Policy**, v. 29, n. 2, p. 163-177, 2011.

MANCUSO, W. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: EDUSP-Humanitas, 2007.

MARSHALL, D. Who to lobby and when: institutional determinants of interest group strategies in European Parliament committees. **European Union Politics**, v. 11, n. 4, p. 553-575, 2010.

MOREIRA NETO, D. **Direito de participação política**: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MULLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados** [on-line], v. 48, n. 2, p. 371-394, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200005>>.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. 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.

RESENDE, C. A. S. **O sistema comissional e a atuação de interesses organizados**: acesso e influência na Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2018.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. *In*: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, p. 425-443, 2008.

RIBEIRO, L. H. **O sucesso político do setor agropecuário no Brasil contemporâneo**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Rev. bras. Ci. Soc.** [on-line], v. 19, n. 55, p. 107-129, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200007>>.

ROMER, T.; SNYDER JUNIOR, J. M. An empirical investigation of the Dynamics of PAC Contributions. **American Journal of Political Science**, v. 38, n. 3, p. 745-769, Aug. 1994.

ROTHENBERG, L. **Linking citizens to government**: interest group politics at common cause. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SANTOS, B. C. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SANTOS, F. Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. **Dados**, v. 41, 1998.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Appris, 2011.

SANTOS, M. **O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

\_\_\_\_\_. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, n. 1, mar. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Representação de interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Brasília: Ipea, p. 5-39, 2014b. (Texto para Discussão, n. 1975).

SANTOS, M. O parlamentar sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados (1996-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 20, n. 33, jan./jun. 2018.

SANTOS, M. *et al.* **O lobby na Câmara dos Deputados do Brasil: profissionalização, estratégias e influência**. Brasília: Ipea, p. 7-59, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

SCHLOZMAN, K.; TIERNEY, J. **Organized interests and american democracy**. New York: Harper and Row, Publishers, 1986.

SILVA, L. H. R. O sucesso político do setor agropecuário no Brasil contemporâneo. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

SILVA, M. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório Brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.

SMITH, R. A. **Agreement, defection, and interest-group influence**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

STRATMANN, T. Some talk: money in politics – A (partial) review of the literature. **Public Choice**, n. 124, p. 135-156, 2005.

TAYLOR, A. J. Conditional party government and campaign contributions: insights from the tobacco and alcoholic beverage industries. **American Journal of Political Science**, v. 47, n. 2, p. 293-304, 2003.

WRIGHT, J. R. Contributions, lobbying, and committee voting in the U. S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Baltimore, v. 84, n. 417-438, 1990.

YORDANOVA, N. The rationale behind committee assignment in the European Parliament. **European Union Politics**, v. 10, n. 2, 253-280, 2009.

ZAMPIERI, E. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, n. 12, p. 122-136, 2013.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Assessoria de Imprensa e Comunicação**

#### **EDITORIAL**

##### **Chefe do Editorial**

Reginaldo da Silva Domingos

##### **Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

##### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

##### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

##### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

##### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

##### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

