

40º Encontro Anual da ANPOCS

ST 19 – O presidencialismo de coalizão revisitado: mudanças recentes no sistema político brasileiro

O *lobby* dos grupos de interesses na Câmara dos Deputados: acesso e influência no sistema de comissões parlamentares

-Um estudo exploratório neoestrutural-

Manoel Leonardo Santos¹

Silvio Salej Higgins²

Ciro Antônio da Silva Resende³

Caxambu/MG, outubro de 2016

¹ Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

² Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais.

³ Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

O *lobby* dos grupos de interesses na Câmara dos Deputados: acesso e influência no sistema de comissões parlamentares

Introdução

Apesar do grande esforço de pesquisa realizado acerca das instituições políticas brasileiras nos últimos anos, uma variável importante parece ter sido ignorada: a atuação dos grupos de interesse. Considerando que o sistema de representação de interesses no Brasil tem sofrido, sobretudo nos últimos 20 anos, consideráveis transformações, essa parece uma omissão que precisa ser superada. Entre as mudanças no desenho institucional brasileiro, a que mais se relaciona com as transformações do sistema de representação de interesses é o fortalecimento do Congresso Nacional. Recuperando importantes prerrogativas constitucionais, o legislativo torna-se uma arena decisória relevante, para a qual voltam-se ações de *lobby*.

Nesta arena, as comissões constituem-se como um espaço privilegiado para a ação dos grupos de interesse, uma vez que nelas define-se, em grande monta, o conteúdo dos projetos. Uma compressão completa do sistema político brasileiro requer considerar a sua importância. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é apresentar, em caráter preliminar, uma abordagem metodológica para lidar com a centralidade do sistema de comissões no parlamento. Parte-se do pressuposto que a análise de redes sociais tem muito a contribuir para a compreensão do fenômeno da representação de interesses.

O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, discute-se diferentes abordagens na literatura acerca das relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão, enfatizando as mudanças institucionais. Na seção seguinte, são apresentadas algumas implicações destas abordagens para o estudo dos grupos de interesses, elencando-se alguns dados que realçam a relevância do legislativo para a representação de interesses. A terceira e a quarta seções debruçam-se, respectivamente, sobre os partidos e sobre o sistema de comissões. Adiante, são destacadas algumas análises empíricas preliminares, as quais são derivadas da utilização da abordagem metodológica aqui proposta e levantam questões concernentes ao acesso e à influência de grupos de interesse na Câmara dos Deputados.

1. Revisitando as relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão

Não há consenso na literatura sobre a força do parlamento e o efetivo papel que partidos e comissões desempenham no sistema político brasileiro na atualidade. A mudança institucional no pós-88 é altamente significativa, devolvendo prerrogativas ao Congresso, fato do qual ninguém discorda. Mas diferentes visões e achados recentes marcam o debate em torno da proclamada delegação de poderes do parlamento para o Executivo.

Embora a ampla literatura especializada encerre visões muito mais complexas do que as elencadas aqui, é possível, ainda que de forma estilizada, apontar pelo menos três perspectivas que se contrapõem. A primeira está fundamentada por autores como Ames (1995; 2000), Geddes (1994), Lamounier (1991) e Mainwaring (1997), que sugerem que o legislativo está fortemente marcado por interesses particularistas e paroquiais, os quais prevalecem em detrimento das questões de caráter nacional. O presidente, nesta perspectiva, seria refém permanente de um legislativo com parlamentares auto-interessados, o que se constituiria num óbice à aprovação de sua agenda com consequências negativas para governabilidade. Resumidamente, dados a fragmentação partidária, os interesses localistas e as características dos partidos, o custo de governar no Brasil seria muito alto.

Uma segunda visão, fundamentada nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999; 2002), Meneguello (1998), Pereira (2000), Santos (1997), entre outros, sugere o contrário e se apoia em dois argumentos centrais. O primeiro é que o Presidente conta, desde 1988, com importantes prerrogativas constitucionais que permitem que ele tenha um controle sobre a agenda legislativa. Essas prerrogativas são, basicamente, o poder de decreto (medidas provisórias), a iniciativa exclusiva em áreas estratégicas (orçamentária, financeira, administração pública, entre outras) e o pedido de urgência. O segundo argumento, complementar ao primeiro, postula que a centralização do processo decisório no legislativo (mais especificamente na Mesa e no colégio de líderes), permite ao executivo um controle sobre sua coalizão de apoio no parlamento. Nesse contexto, os líderes partidários da base e a elite parlamentar seriam *accountables* ao chefe do executivo e isso permitiria ao Presidente governar sem maiores problemas com o apoio uma coalizão partidária.

Mais recentemente, uma terceira interpretação se apresenta, matizando as demais perspectivas. Santos e Almeida (2011) exploram o problema informacional no parlamento e aponta para novas interpretações sobre a organização legislativa. O resultado mais

substantivo sugere que a lógica da delegação do legislativo para o executivo passa pela demanda de produção e disseminação no interior do parlamento, mostrando que essa delegação não é assim tão flagrante e determinante quanto sugerem, por exemplo, Figueiredo e Limongi (2002). Sob certas circunstâncias, o parlamento prefere aceitar passivamente as proposições do Poder Executivo, sob outras, alternativamente, opta por submetê-las ao exame crítico das suas comissões técnicas. Ao analisar aspectos fundamentais do processo legislativo como o uso de medidas provisórias, da urgência regimental e da seleção de relatores nas comissões técnicas os autores relativizam fortemente as explicações correntes, lançando luz sobre a lógica da delegação e, conseqüentemente, sobre a própria dinâmica de funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Almeida (2015)⁴, por sua vez, apresenta uma revisão extensa dos indicadores de governabilidade utilizados correntemente pela literatura. Fortemente ancorado em dados empíricos, documenta o declínio do poder de agenda e do controle do executivo sobre o processo legislativo. Entre os achados mais relevantes, o autor aponta que

nos últimos dez anos ocorreram importantes mudanças no processo legislativo federal, especialmente no que diz respeito às iniciativas de lei do Executivo. Diminuíram-se a edição de medidas provisórias e o uso do regime de urgência na tramitação de projetos de lei, permitindo, assim, que o sistema de comissões permanentes do Congresso passasse a exercer papel mais ativo. Ademais, a agenda legislativa, antes dominada por iniciativas do Executivo, passou a incluir quantidade muito maior de proposições de origem parlamentar (Almeida, 2015).

Embora o autor ainda não apresente propriamente uma nova teoria explicativa mais ampla, seus resultados preliminares são, no mínimo, desconcertantes para as teorias mais aceitas sobre as relações executivo-legislativo no Brasil. As conseqüências para a análise do processo decisório desses achados não são nada triviais. Segundo o autor, nos últimos dez anos, a agenda legislativa tornou-se mais aberta e descentralizada e pelo menos dois aspectos merecem atenção:

i) o seu conteúdo passou a incluir quantidade substancial de proposições dos congressistas, deixando de ser dominado pelas do Executivo; e ii) o timing de quantidade crescente de decisões legislativas passou a ser definido pelas várias comissões permanentes, e não mais pelo Executivo (via uso de MPV e urgência constitucional) e pelas lideranças partidárias (via urgência regimental e o controle da pauta do plenário) (Almeida, 2015).

⁴ A análise está documentada em nota de pesquisa intitulada “Processo legislativo: mudanças recentes e desafios”. O trabalho foi publicado pelo IPEA, no seu Boletim de Análise Politico-institucional, n. 7, Janeiro-Junho de 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/150714_boletim_analisepolitico_07_cap6.pdf

É importante destacar ainda o trabalho de Freitas (2016), no qual se defende a tese de que “que a formação de coalizões implica na divisão de poder e de responsabilidade sobre o conjunto de políticas, isto é, implica em que todos os partidos que compõem a coalizão participam e influem no processo decisório”. A autora ressalta que a participação legislativa na modificação do *status quo* não é pequena nem desprezível, apontando a reduzida relevância que a literatura especializada atribuiu a esta atuação. Dessa forma, destaca-se a importância do poder legislativo no processo de formatação das leis, deliberando, na visão de Freitas (2016), sobre as propostas e as alterando.

2. Implicações para o estudo dos grupos de interesses no parlamento

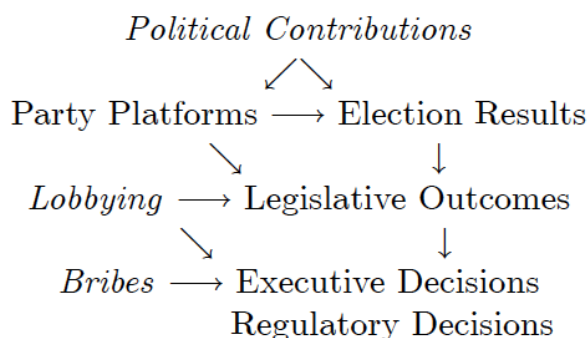
Mas quais seriam as implicações das diferentes visões sobre o parlamento para o estudo dos grupos de interesse no Congresso Nacional? Infelizmente, a literatura brasileira ainda não responde de maneira robusta este questionamento. Esta variável tem ficado sistematicamente de fora das análises⁵. O que não impede, claro, que se faça um exercício especulativo.

Vale, aqui, ressaltar que a temática que envolve dinheiro, política e democracia está basicamente marcada por questões do tipo: (i) aqueles que financiam campanhas e fazem atividades de *lobby* “recebem de volta” o que investiram?; (ii) os financiadores influenciam os resultados políticos a seu favor?; (iii) se sim, em que medida e que recompensas são essas (regulação, contratos, recursos públicos, acesso político)? A maioria dos observadores estaria disposto a dar como verdadeira a afirmação de que dinheiro e *lobby* garantem resultados políticos. No entanto, esclarecer essa assertiva implica estabelecer mecanismos causais entre financiamento de campanha e as atividades de *lobby* (variáveis independentes) e os resultados políticos (variável dependente). Przeworski (2011) afirma que existem múltiplos mecanismos que podem conectar dinheiro e resultados políticos. De forma estilizada, a figura abaixo apresenta os mecanismos causais mais explorados pela literatura, segundo o autor.

⁵ Importantes trabalhos no campo de estudos sobre *lobby* e grupos de interesses têm sido desenvolvidos mais recentemente, mas não se pode negar que são quase exceções. Os trabalhos mais relevantes são os de Mancuso (2003, 2007a; 2007b; 2010a; 2010b), Diniz e Boschi (1999); Diniz, Boschi e Santos (1993a, 1993b), Santos (2014a; 2014b). Outros trabalhos correlatos podem ser identificados, embora não diretamente empenhados em explicar o lobby no parlamento, senão de forma indireta. São eles: Baird e Fernandes (2014); Baird (2016) e Santos *et al* (2015).

Figura 01

Dinheiro e resultados políticos: mecanismos causais



Fonte: Przeworski (2011).

No âmbito deste trabalho, estamos interessados em focar em apenas uma conexão específica dessa complexa engrenagem de mecanismos causais: *a relação entre lobby e resultados legislativos*.

Dito isso, ao retomar as diferentes visões acerca do parlamento, observa-se que, pensando em um Congresso partidariamente fragmentado e com parlamentares auto interessados, poder-se-ia inferir que esse parlamento estaria mais permeável a múltiplos interesses. Sendo assim, essa seria uma arena política privilegiada para a ação dos interesses organizados, tal como sugere primeira visão. Sendo assim, o legislativo seria um espaço relevante para a atuação desses interesses.

Se, por outro lado, leva-se ao extremo a visão que sugere um Congresso disciplinado e *accountable* ao executivo, a tendência é pensar exatamente o contrário, ou seja, pouco ou nada valeria para os grupos de interesses atuar nas casas legislativas, já que o processo decisório estaria marcado pela preponderância do executivo. Nesse caso, faria muito mais sentido percorrer os corredores dos ministérios e da burocracia do que investir tempo e dinheiro no monitoramento e nas ações de *lobby* junto aos congressistas.

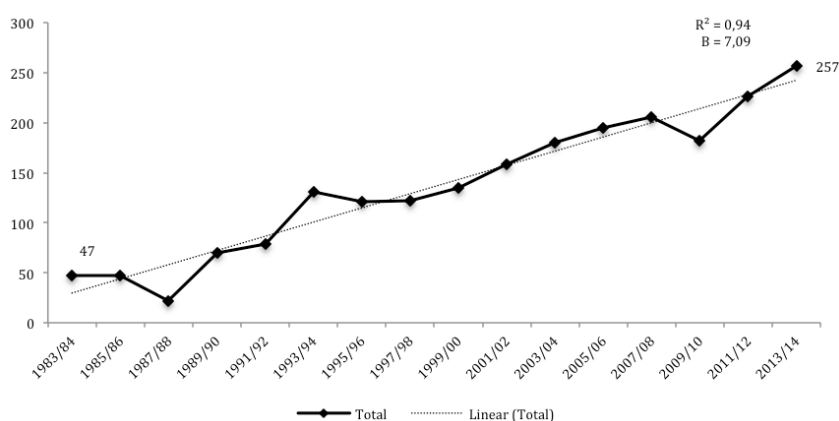
Os dados aqui recolhidos, se contrastados com a literatura, sugerem que a interpretação pode estar em uma visão atenuada entre os dois extremos, e provavelmente muito mais próxima das interpretações mais recentes. Ou seja, se é verdade que o executivo não “domina” com certa facilidade a agenda legislativa e que não tem mais o controle sobre o sistema de comissões (Almeida, 2015), é também verdade que os interesses organizados têm atuado cada vez mais intensamente no legislativo e estas organizações não deslocariam seus recursos para a arena legislativa se não houvesse espaço para

defender no parlamento uma agenda favorável aos seus interesses. Ou, noutro sentido, na intenção de evitar a aprovação de uma agenda contrária a seus interesses.

O gráfico subsequente apresenta o cadastramento de grupos de interesses e de assessores parlamentares realizados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, no período de 1983 a 2014. A observação mais detida da evolução desse cadastro, mostra um crescimento significativo da atuação dos interesses organizados no parlamento. O crescimento vai de 47 grupos cadastrados no biênio 1983/84 a 257 grupos no biênio 2013/14.

Gráfico 01

Evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados 1983/2014



Fonte: Elaborado com base nos dados da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.

As evidências mostram, assim, que a representação de grupos de interesse no âmbito da Câmara dos Deputados vem cumprindo uma trajetória ascendente desde 1983 e que o sistema de comissões, cada vez mais ativo, é espaço altamente relevante para a ação desses interesses. Este dado pode ser interpretado, sem maiores dificuldades, como um indicador de que os interesses organizados têm deslocado para o parlamento parte de seus recursos e de sua energia na expectativa de ver suas demandas consideradas pelo sistema político.

Outra especulação possível, e complementar, vem do recente esforço de aplicação da teoria informacional para o caso brasileiro por Santos e Almeida (2011). Os autores, como já mencionado, sugerem que boa parte do esforço realizado pelas comissões é no sentido de produzir e disseminar, dadas certas circunstâncias, informação para o legislativo tomar decisões. Especialmente aqui, se pensados como “agentes informacionais”, os grupos de interesses passariam a interessar aos parlamentares que arcam com os custos

informativos. É dizer, grupos, pela sua *expertise*, passariam a ser mais importantes como interlocutores de parlamentares e partidos nas suas funções de legislar.

Um importante espaço do poder legislativo que funciona enquanto uma ferramenta capaz de levar aos parlamentares novas informações é a audiência pública (Zampieri, 2013). No *locus* das comissões,

frequentemente a defesa dos interesses (...) acontece em eventos tais como audiências públicas, seminários e reuniões de trabalho, convocados para proporcionar aos representantes do setor a oportunidade de ficar face a face com os tomadores de decisão, debater a proposição legislativa em análise e manifestar, diante deles, as suas demandas (Mancuso, 2007).

Dessa maneira, as audiências públicas são arenas altamente relevantes nas quais interagem e se articulam os mais variados interesses (Silva, 2012) (da sociedade e do governo). Pode-se acrescentar a isto a percepção dos próprios agentes representantes destas instituições. Nesse sentido, vale destacar a pesquisa “*Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional: papel dos grupos de pressão no processo decisório*”, realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL/UFMG), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no âmbito da qual foi realizado um *survey*⁶ representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do governo cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados.

Tabela 01

Atividades desenvolvidas pelos grupos de interesse e assessores parlamentares (%)

Atividade	Frequência (%)					Total
	Nunca	Raramente	Com moderada frequência	Com muita frequência	Sempre	
	*	*	*	*	*	
Contato direto com os parlamentares	1,5	1,5	27,7	29,3	40	100
Acompanhamento de reuniões das comissões	0	4,6	13,8	23,1	58,5	100
Participação em audiências públicas	4,6	7,7	23,1	35,4	29,2	100
Visitas aos gabinetes	1,5	10,8	35,4	32,3	20	100
Contato com a assessoria das comissões	3,1	12,3	33,8	32,3	18,5	100
Contato com outros grupos de pressão para o desenvolvimento de ações articuladas	4,6	10,8	36,9	29,2	18,5	100
Acompanhamento das reuniões plenárias	1,5	16,9	38,5	18,5	24,6	100
Contato com os líderes e	4,6	15,4	40	24,6	15,4	100

⁶ Do total de 179 representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do governo cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, 65 responderam ao questionário *online* (36,3%). A coleta de dados foi realizada entre 2012 e 2013.

acompanhamento das atividades das bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares						
Contato com a consultoria legislativa	4,6	24,6	44,6	16,9	9,3	100

*Diferença de médias significativa ao $P < 0,001$, t-test

Fonte: Elaboração própria com base no *survey* “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG/IPEA).

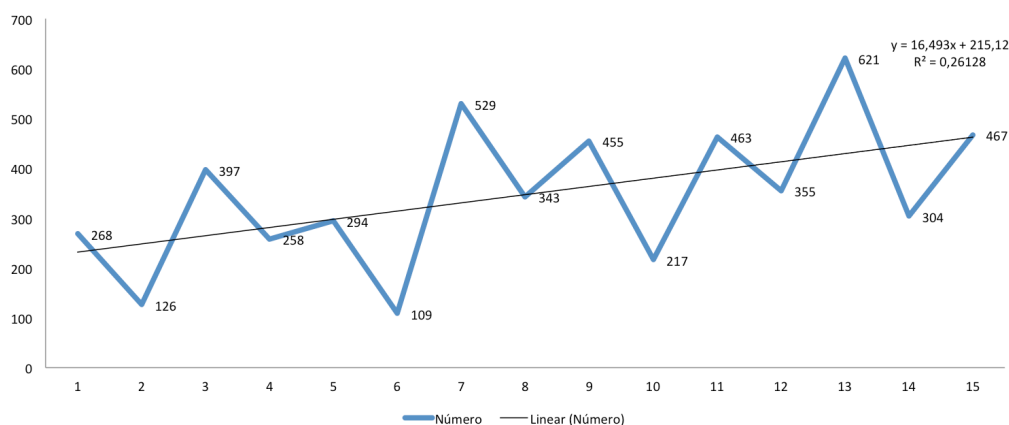
29,2%, 35,4% e 23,1% dos respondentes afirmaram, respectivamente, que *sempre, com muita frequência e com moderada frequência* participam das audiências públicas enquanto exercem seu trabalho de representação de grupos de pressão no Congresso Nacional. Comparando esta atividade com as demais listadas, apenas o contato direto com os parlamentares e o acompanhamento de reuniões das comissões são utilizados com maior frequência do que a participação em audiências públicas.

Este número evidencia a importância desta arena legislativa na atuação dos grupos de interesse e assessores parlamentares do governo em seu trabalho de pressão no Congresso Nacional. Ademais, é importante considerar que a participação em audiências públicas depende de um convite por parte da comissão, diferentemente das demais atividades, as quais dependem exclusivamente da iniciativa dos grupos de interesse. Este fato reforça o resultado aqui discutido. É importante assinalar, ainda, que a opção por se analisar a participação pela via das audiências públicas decorre do fato de que nestas há o registro de presença dos atores, o que não se dá nas reuniões da comissão.

Outro dado relevante refere-se ao número de audiências públicas realizadas no âmbito das comissões. O gráfico abaixo apresenta a evolução no período de 2001 a 2015, verificando-se uma tendência de crescimento marcada por uma série histórica com comportamento sazonal devido aos anos eleitorais.

Gráfico 02

Evolução das audiências realizadas nas comissões da Câmara dos Deputados 2001/2015



Fonte: Elaborado com base nos dados dos relatórios anuais de atividades das comissões da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, verifica-se que os dados anteriormente elencados apontam favoravelmente em defesa da tese da retomada do legislativo como arena política relevante no processo decisório e como espaço privilegiado para a ação de interesses organizados.

3. Sobre os partidos

Se observarmos essas teorias especialmente no que concerne ao papel dos partidos políticos no Congresso Nacional, segundo Santos (2001) “pode-se dizer que existe um cisma básico entre duas perspectivas principais”. A primeira delas

afirma que os partidos no Brasil são indisciplinados e por isso o comportamento da Câmara é imprevisível. Além disto, afirma que os deputados estão sempre buscando transferir benefícios para seus redutos eleitorais e constituencies, o que converte o executivo em uma espécie de prisioneiro dos interesses dos parlamentares (Ames, 1995; 2000; Amorim Neto, 1998; Geddes, 1994; Lamounier, 1991, Mainwaring, 1997, 1999; Samuels, 1998) (Santos, 2001).

Em um sentido contrário, a segunda interpretação sugere que “o comportamento dos partidos é disciplinado, as decisões da Câmara são previsíveis e seus membros não são capazes de fazer valer suas prodigalidades particularistas (Figueiredo e Limongi, 1999, Meneguello, 1998, Pereira, 2000, Santos, 1997)” (Santos, 2001).

É importante lembrar, contudo, que esta última perspectiva não descarta que a manutenção da base aliada gera custos ao governo, exigindo negociações permanentes com o parlamento. Mas embora se considere os custos de manutenção da coalizão, esta perspectiva difere fortemente da primeira à medida em que sugere que o sistema político brasileiro não é o caos sugerido pelos analistas nos anos 90, os quais preconizavam inclusive as dificuldades de se erigir e manter uma democracia estável caucada nestas bases institucionais (Mainwaring, 1990).

A análise do período mais recente, especialmente o primeiro governo e parte do segundo de Rouseff, servem para intensificar a polêmica. As sérias dificuldades enfrentadas pela coalizão de governo, em especial no início do segundo mandato, são indicativos de que a relação entre Executivo e Legislativo mudaram. Mudaram e se afastam substancialmente da ideia de delegação e de controle da agenda e do processo legislativo por parte do Executivo.

4. Sobre o sistema de comissões

Como já mencionado, estudos recentes mostram que as comissões desempenham funções importantes no legislativo, seja cumprindo um papel informacional (Santos e Almeida, 2010), seja como trincheira dos grupos de pressão usada para barrar proposições que contrariem seus interesses (Mancuso, 2005; Santos, 2011). Ademais, o controle dos partidos sobre as comissões (Müller, 2005) sugere que o executivo tem que negociar com esses partidos se quiser controlar o sistema de comissões no parlamento.

Particularmente interessante para a interpretação do papel das comissões, os recentes achados corroboram a ideia de que as comissões são de fato relevantes. Como anteriormente referido “o ‘timing’ de quantidade crescente de decisões legislativas passou a ser definido pelas várias comissões permanentes, e não mais pelo Executivo” (Almeida, 2015). Especialmente aqui, os achados de Almeida (2015) matizam fortemente uma visão, até bem pouco tempo muito difundida, de que o sistema de comissões seria governado por agentes do executivo, e sua função principal seria fortalecer e contribuir com a aprovação da agenda legislativa do Presidente. Comissões, nessa perspectiva, agiriam como “agentes do executivo”, o que parece, pelo menos no período recente, pouco provável.

Acresce-se a isso que pesquisas anteriores verificaram entre as arenas existentes no âmbito do legislativo a qual delas é atribuída maior relevância estratégica. A tabela abaixo apresenta a posição dos respondentes do já referido *survey*:

Tabela 02
Relevância estratégica de cada arena política do Congresso Nacional (%)

Arena Política	Relevância (%)						NS	NR	Total
	Irrelevante	Pouco relevante	Relevância moderada	Relevante	Muito relevante				
<i>Significância diferença de médias t-test</i>	0,123	0,28	0,06	0,00	0,20				
Comissões	0	0	3,1	29,2	63,1	0	4,6	100	
Presidência	0	3,1	10,8	27,7	53,8	0	4,6	100	
Plenário	0	10,8	21,5	32,3	30,8	0	4,6	100	

Consultoria legislativa	4,6	10,8	21,6	41,5	16,9	0	4,6	100
Mesa diretora	1,5	21,6	26,2	29,2	16,9	0	4,6	100
Primeira-Secretaria	6,2	21,5	30,8	29,2	6,2	1,5	4,6	100

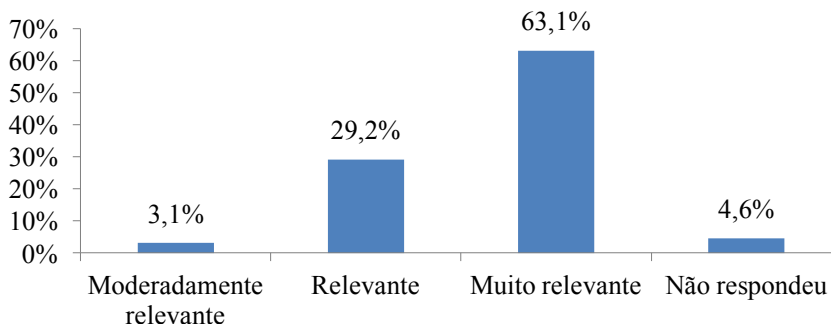
Fonte: Elaboração própria com base no *survey* “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG/IPEA).

Se somadas as respostas relevante e muito relevante, chega-se aos seguintes percentuais de relevância: 35,4% para a Primeira-Secretaria; 46,1% para a Mesa diretora; 58,4% para a Consultoria legislativa; 63,1% para o Plenário; 81,5% para a Presidência; e, finalmente, 92,3% para as Comissões. Os dados mostram, claramente, que as comissões são consideradas, pelos representantes de órgãos e entidades que atuam no Congresso Nacional, arenas políticas de elevado grau de relevância estratégica. Nesse sentido, vale lembrar que

a Câmara dos Deputados e o Senado Federal realizam boa parte de sua função institucional sob uma estrutura baseada em comissões permanentes. Atuando diretamente nos trabalhos desempenhados por esses colegiados, são encontrados os mais variados tipos de grupos de pressão exercendo ações de influência e defesa de interesses dos seus associados (Zampieri, 2013).

O gráfico seguinte realça apenas as respostas apresentadas ao *survey* com relação à relevância das comissões. Como se pode verificar, a ampla maioria dos representantes respondentes (63,1%) considera esta arena como muito relevante.

Gráfico 03
Relevância estratégica das comissões (%)



Fonte: Elaboração própria com base no *survey* “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG/IPEA).

“De acordo com os teóricos do neo-institucionalismo⁷, a eficiência dos grupos de pressão aumenta quando estes conhecem bem o arcabouço institucional que regula o processo legislativo” (Taglialegna; Carvalho, 2006). Nesse sentido,

a atuação dos grupos de pressão ocorreu tanto por meio do uso de instituições formais quanto por meio de informais. As instituições formais permitem, por

⁷ “A teoria neo-institucionalista, ou neo-institucionalismo, explica o papel das instituições – regras ou práticas que regulam as tomadas de decisão – no processo de formulação de políticas públicas” (Taglialegna; Carvalho, 2006).

exemplo, a participação direta dos grupos de pressão em audiências públicas promovidas pelas Comissões do Congresso. As instituições informais, por sua vez, envolvem relações pessoais dos grupos de pressão com os parlamentares, que lhes permitem participar diretamente do processo legislativo (*Ibidem*).

No caso das instituições informais, os autores citam o contato direto com os parlamentares, a sugestão de emendas e o trabalho de *lobby* exercido junto aos relatores. Essa contribuição neo-institucionalista é fundamental para se observar as estratégias empreendidas pelos representantes dos grupos de interesse e a quais atores elas se dirigem. Zampieri (2013), discutindo a ação dos grupos de pressão no âmbito das comissões permanentes, lança mão, observando conceitos e princípios do novo institucionalismo, de três modelos tradicionalmente utilizados para a realização de estudos sobre o comportamento dos atores do legislativo. Os modelos teóricos utilizados são o distributivista⁸, o informacional⁹ e o partidário¹⁰. Segundo o autor, “é possível encontrar, nas regras de organização da Câmara dos Deputados, incentivos para um comportamento ora distributivista, ora informacional ou ora partidário” (Zampieri, 2013). A análise empreendida por Zampieri é aqui utilizada com vistas a se delinear os principais momentos decisórios no interior das comissões e verificar, por conseguinte, como isto é percebido pelos representantes de grupos de pressão que responderam ao *survey*.

O ponto de partida é que “as ações de influência e defesa de interesses devem ser estabelecidas nos três momentos de decisão das comissões e adequadas às características de intensidade dos modelos distributivista, informacional e partidário presentes nos trabalhos legislativos das comissões permanentes” (*Ibidem*). Os três momentos de decisão citados são: (1) definição de relatoria; (2) formulação do parecer; e (3) definição do posicionamento da comissão. Dessa forma,

em cada fase do ciclo, as relações dos grupos de pressão são realizadas com deputados em diferentes funções: o presidente da comissão indica o relator, o

⁸ Segundo Limongi, (1994), “o modelo distributivista tem por ponto de partida a motivação dos parlamentares. Parlamentares, basicamente, querem se reeleger. As ações dos congressistas devem ser compreendidas tendo por referência este desejo. Em especial, suas preferências quanto a políticas públicas só são inteligíveis se referidas à necessidade de garantir sua reeleição. As chances de um deputado se reeleger são uma função positiva das políticas por ele obtidas em benefício direto do seu eleitorado”.

⁹ “Para a perspectiva informacional o problema passa a ser o de garantir que as decisões sejam tomadas com base na utilização da maior quantidade possível de informação. Em tese, todos os congressistas se beneficiam se o nível de informação for maior e, conseqüentemente, a incerteza quanto aos resultados da política adotada for diminuída. Se congressistas têm aversão a riscos (preferem ganhos certos a incertos, ainda que estes possam ser maiores), eles terão interesse em reduzir a incerteza que cerca a adoção de políticas. A redução da incerteza é, assim, um bem coletivo” (Limongi, 1994).

¹⁰ “De acordo com seus proponentes, o sistema de comissões deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos. Ao invés de ver as comissões como uma forma de organização legislativa que independe dos partidos, estes autores propõem que elas sejam entendidas como uma forma de governo partidário” (Limongi, 1994).

relator faz o parecer, e o plenário da comissão delibera. O momento oportuno de ação dos grupos de pressão nas comissões permanentes será quando a atividade de pressão puder atender, ao mesmo tempo, os interesses dos parlamentares, explicados pelas características dos três modelos. Ou seja, o parlamentar possui subsídios para trocas futuras com outros parlamentares, alcança uma considerável diminuição do nível de incertezas sobre as consequências de seu parecer e não interfere em interesses de seu partido afetos à matéria em debate (*Ibidem*).

Diante de tal perspectiva, faz-se fundamental trazer à baila a perspectiva dos representantes dos grupos de pressão acerca dos diversos atores presentes no poder legislativo. A tabela abaixo cumpre essa função:

Tabela 03
Relevância de cada posto-chave do Congresso Nacional (%)

Postos-chave	Relevância (%)						NS	NR	Total
	Irrelevante	Pouco relevante	Relevância moderada	Relevante	Muito relevante				
<i>Significância diferença de médias t-test</i>	0,180	0,27	0,17	0,00	0,003				
Relator	0	0	0	23,1	73,8	0	3,1	100	
Líder do governo	0	1,5	0	24,6	70,8	0	3,1	100	
Líderes partidários	0	1,5	10,8	29,2	53,9	0	4,6	100	
Líder da oposição	0	6,1	18,5	30,8	41,5	0	3,1	100	
Presidentes das comissões	0	1,5	7,7	46,2	41,5	0	3,1	100	
Outros titulares das comissões que não o relator e o presidente	0	3,1	43,1	36,9	13,8	0	3,1	100	
Líderes das bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares	4,6	10,8	27,7	41,5	12,3	0	3,1	100	
Membros da Mesa diretora	3,1	12,3	36,9	32,3	10,8	0	3,1	100	

Fonte: Elaboração própria com base no *survey* “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG/IPEA).

A ordem de relevância dos postos-chave do Legislativo, segundo os respondentes do *survey*, é a seguinte¹¹: Membros da Mesa diretora (43,1%); Outros titulares das comissões que não o relator e o presidente (50,7%); Líderes das bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares (53,8%); Líder da oposição (72,3%); Líderes partidários (83,1%); Presidentes das comissões (87,7%); Líder do governo (95,4%); Relator (96,9%). Fica claro o quanto os cargos estratégicos existentes no âmbito das comissões são relevantes para a

¹¹ Também aqui utilizou-se a soma entre as respostas *relevante* e *muito relevante* a fim de se estabelecer a referida classificação.

atividade de influência dos grupos de pressão. Na percepção dos respondentes, o relator é o posto mais relevante ao passo que o presidente da comissão é o terceiro mais relevante.

Retomando os três momentos de decisão anteriormente citados, verifica-se que é no momento de formulação do parecer que o relator aparece como figura central. Partindo-se deste fato e dada a relevância estratégica atribuída ao relator, é de se esperar que seja este um momento extremamente oportuno para a ação dos grupos de interesse. É esta a conclusão a que chega Zampieri (2013): “a ação dos grupos de pressão é realizada com mais facilidade durante essa fase decisória da comissão permanente, pois é o momento de apresentar ao relator o posicionamento dos grupos sob determinada proposição”. Ademais, “um bom relacionamento com o relator da matéria é fundamental para que os grupos de pressão possam exercer influência sobre o processo legislativo” (Taglialegna; Carvalho, 2006).

Nesse sentido, Zampieri (2013) afirma que “é possível concluir que o momento ideal para o exercício das ações de influência e defesa de interesses no processo decisório das comissões permanentes é quando o modelo teórico informacional for o predominante”. Freitas (2016) afirma que a deliberação acerca dos projetos se dá nas comissões e que é “nelas que o conteúdo dos projetos é definido, e o relator é um ator central no processo de tramitação das matérias. Desconsiderar sua importância ou classificá-las como fracas sem observar o seu trabalho cotidiano impossibilita uma visão completa do sistema político brasileiro”.

5. Análises empíricas preliminares

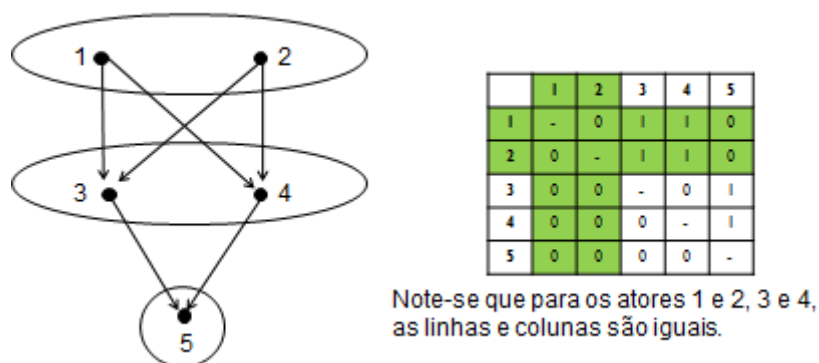
5.1 *Block Modeling*

Com a finalidade de começar a interrogar os dados disponíveis sobre as comissões parlamentares da Câmara dos Deputados, apresentamos os resultados de uma técnica de análise de clusterização conhecida como *Block Models*.

No campo do *Social Network Analysis* foram desenvolvidas estratégias para testar a proximidade do perfil relacional entre agentes ou eventos em uma estrutura social. White e Boorman (1971) desenvolveram o critério de equivalência estrutural para captar a semelhança no perfil relacional entre os agentes imbricados numa estrutura reticular. Em forma sucinta, o conceito se define da seguinte forma: dois nós em uma rede são estruturalmente equivalentes se possuem as mesmas relações de entrada e saída. Obvio que

é um conceito polar, pois na realidade é difícil encontrar dois agentes que se relacionem estritamente da mesma forma. O grafo e tabela seguintes ilustram a ideia:

Figura 01 – Equivalência estrutural



Fonte: Elaboração própria.

Há pelo menos duas formas de calcular a equivalência estrutural, seja pela correlação linear de Pearson repetida até a binarização dos valores, seja pela distância euclidiana (Wasserman e Faust, 1994). O primeiro método foi batizado de CONCOR (*Convergence of Iterated Correlations*) por White, Boorman e Breiger (1976). O resultado permite encontrar clusters de nós pelo critério de sua semelhança relacional. Em sentido sociológico, nós de um mesmo cluster cumprem com as mesmas funções dentro do universo em rede.

Após obter os blocos ou grupos semelhantes, é possível construir uma segunda matriz sociométrica, ou imagem, que dará origem a um grafo imagem respectivo. Neste trabalho, analisamos um tipo particular de dado reticular conhecido como *two mode* ou bipartito, no qual estão em relação duas categorias diferentes de fatos. Neste caso, organizações da sociedade civil (ou grupos de interesses se preferir), que são participantes de comissões temáticas do Congresso Nacional e, portanto, estão vinculadas aos temas discutidos nas diferentes audiências públicas ao longo de um período¹². Foram selecionadas para a análise organizações que tomaram parte de mais de quatro audiências públicas dentro de uma mesma comissão. Este critério indica a persistência dos atores organizados em defender seus pontos de vista e interesses. Foram descartados dados de menor frequência, participações entre uma e três vezes, dado que a copresença em único ou poucos encontros esporádicos pode induzir uma falsa interpretação sobre a coligação de interesses com

¹² No caso da CTASP, os dados utilizados referem-se ao período de 2006 a 2014. Por sua vez, os dados da CSSF são de 2007 a 2012.

outros coparticipantes. O fato de duas organizações estarem juntas uma única vez (ou poucas vezes) não indica com força uma convergência de interesses sobre a temática, ao passo em que, se convergem de forma reiterada, é mais plausível interpretar uma coligação de esses grupos em torno de determinados interesses. Em síntese, o dado *two mode* é uma boa proxy de coligação política¹³ (Mische et al. 2000). A sociologia neoestrutural considera que um elemento-chave dos processos sociais são os pulos dos agentes - *switchings*- entre contextos diversos, os quais conduzem a acoplamentos -*couplings*- e desacoplamentos -*decouplings*-. No caso dos processos políticos, coligar e desligar é um elemento chave da ação de luta pelo poder (White, 2008).

Processamento dos dados

Em um primeiro momento foram arranjadas matrizes de adjacência *two mode*, uma por cada comissão. Nas linhas constam as organizações e nas colunas os temas tratados nas diferentes sessões.

Em um segundo momento, foi gerado o ajuste de blocos para dados *two mode* com o software Pajek. Este tipo de discriminação busca a semelhanças que agrupem os nós com o menor número de erros, de tal forma que bloco possa ser ajustado a um valor binário. Sobre o procedimento técnico remetimos o leitor aos trabalhos de Wassermann e Faust (1994) e De Nooy et al. (2011).

Em um terceiro momento, foram gerados os dígrafos respectivos da partição de blocos encontrada. Nestes, as organizações foram agrupadas conforme a sua coligação semelhante nos temas tratados ao longo das diferentes sessões da comissão. O fato de estarem no mesmo cluster indica que as organizações convergem no interesse pelas mesmas temáticas. Diremos que o bloco é uma coligação de interesses que emerge do próprio processo social, não é o observador quem atribui a semelhança, esta é endógena aos dados.

Por fim, de forma exploratória, e como uma forma de contraste ao *Block Model*, foi gerada uma análise de biclusterização com o pacote *bi-clust* que trabalha em ambiente computacional R. As análises de bi-clusterização, próprias para dados bipartitos, calculam

¹³ Não se deve confundir aqui o termo coligação (ou coalizão) com o sentido que em geral lhe é atribuído na ciência política. Qual seja, um conjunto de partidos (ou de grupos de interesses) unidos em torno de uma disputa ou uma causa. Estar coligado aqui significa tão somente ocupar o mesmo espaço, as mesmas audiências e gravitar em torno dos mesmos temas, mas não necessariamente do mesmo lado. Ao contrário, esses aglomerados devem ser vistos muito mais como blocos de grupos em disputa por seus interesses do que coalizões de grupos politicamente alinhados em defesa de preferências compartilhadas.

de forma simultânea a semelhança intra-categorias e inter-categorias. Como resultado, um mapa de calor permite entender, de forma simultânea, a dupla correspondência entre os modos, neste caso entre organizações e temáticas. Esta análise de correspondência admite um ajuste semelhante à correlação linear de Pearson. Contudo, por enquanto não mobilizaremos análises sobre esses dados em função de necessidade de melhores ajustes¹⁴.

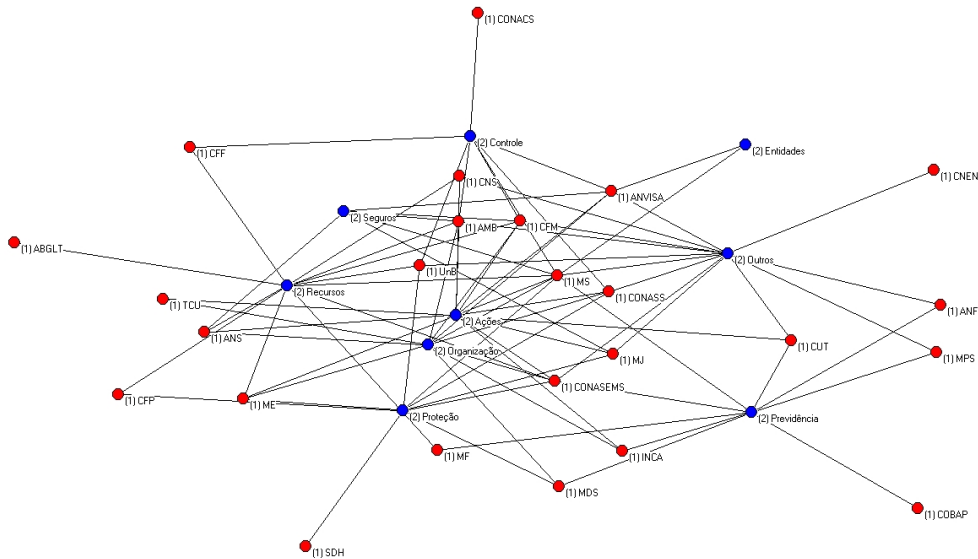
5.2 Uma análise piloto da CSSF

O objetivo da análise é, como já foi dito, entender a rede de interesses, ou *policy arena* se preferir, que se forma em torno determinadas políticas. Em resumo, entender quem são os principais atores e quais são seus interesses. O piloto da Comissão de Seguridade Social e da Família, CSSF doravante, é o primeiro exemplo de como isso é possível.

ACSSF é uma comissão permanente da Câmara dos Deputados cuja atribuição regimental é lidar com as questões relacionadas à três grandes áreas: Saúde, Previdência e Assistência Social. Trata-se, portanto, de um conjunto amplo de temas sob sua jurisdição que faz com que gravitem em torno dela múltiplos interesses organizados. Segundo o Regimento Interno da CD, subseção III, art. 32, XVI, são 19 temáticas envolvidas nessas três grandes áreas, o que torna a análise extremamente complexa. Da mesma forma, por ser ampla, a lista de entidades, grupos de interesses e agentes públicos que ali atuam tornam o ambiente dessa comissão suficientemente complexo para que pareça, à primeira vista, indecifrável. Mesmo uma representação da rede apenas com participantes acima de três audiências públicas torna a tarefa de identificação dos atores assim como os interesses sobre os quais eles atuam difícil, como se pode ver no gráfico 3.

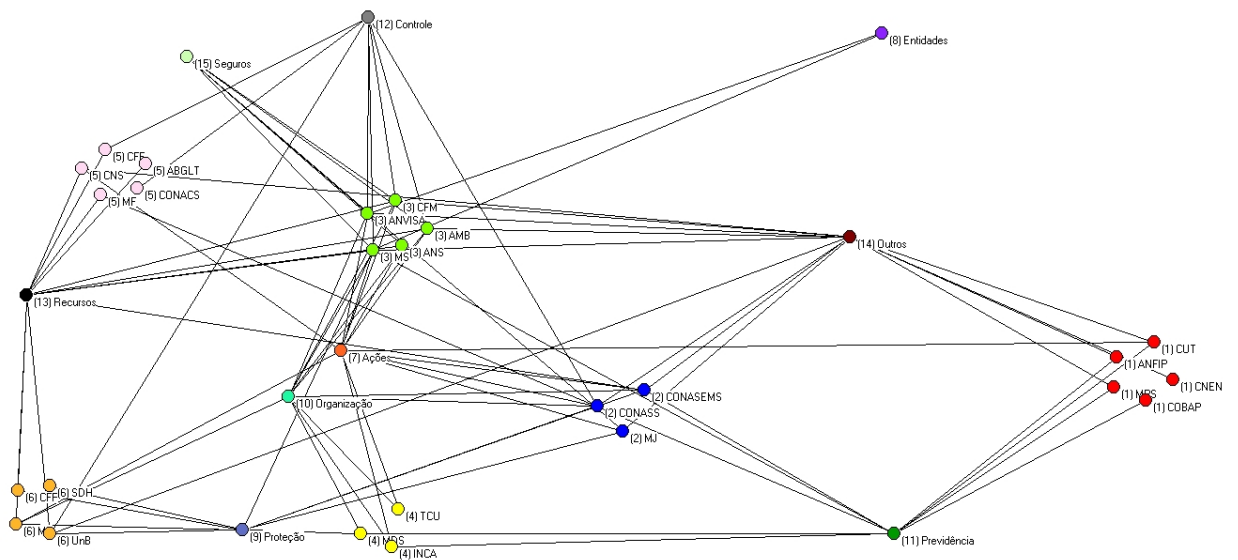
¹⁴ Para a visualização dos primeiros gráficos ver anexo I.

Gráfico 03
Matriz *two mode* CSSF (2007–2012)
 Nós azuis= temas de discussão - Nós vermelhos= organizações



Mas como se pode ver no gráfico 04, o processo de identificação dos blocos vai tornando o ambiente mais amigável.

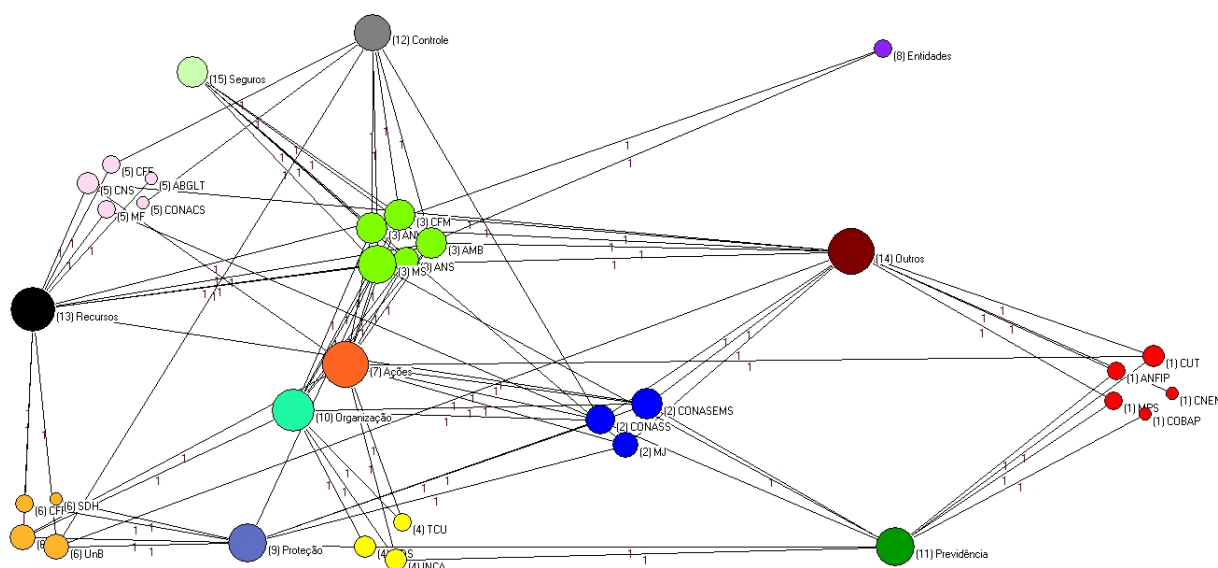
Gráfico 04
Identificação de Blocos CSSF 2007-2012



Com o procedimento chega-se a uma simplificação dessa complexidade, chegando-se a 6 blocos de atores (grupos de interesses e órgãos de estado) que se relacionam mais

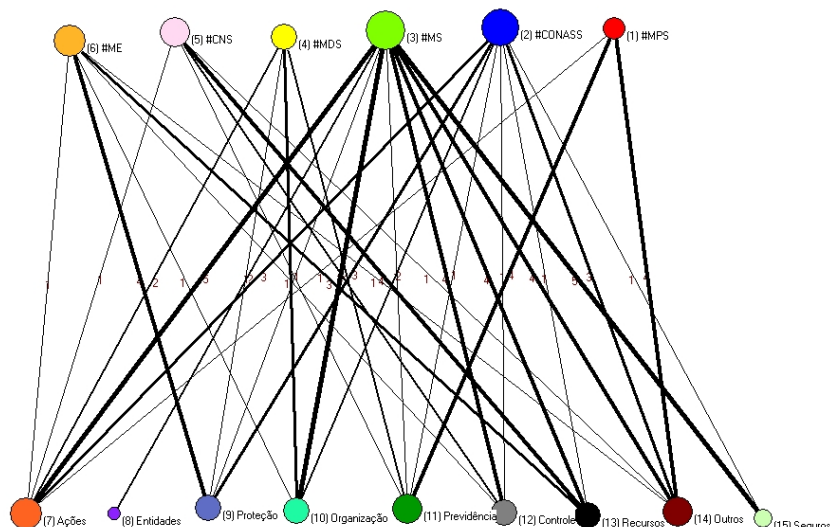
fortemente com determinadas temáticas. Para efeito de análise foram escolhidas 9 temáticas mais relevantes e em torno das quais atuam os principais grupos de interesses. Mas o número de atores políticos é ainda bastante elevado, são nada menos que 25, o que dificulta a análise. A redução dessa complexidade fica evidente quando se verifica o gráfico que agrupa esses atores políticos, por semelhança, em 6 blocos. Que é o que se pode verificar no gráfico 05. e

Gráfico 05
Identificação de Blocos Grau Nodal



O grau nodal que liga esses blocos a determinados temas está plotado nas linhas de relacionamento e mostra que nem todos os blocos se associam, ou se coligam, se preferir, a todos os temas com a mesma intensidade, o que nos permite começar a entender subgrupos dentro da policy arena que se reúnem em torno de interesses comuns. O gráfico 6 representa essa associação dos blocos com os temas e a largura da linha mostra que os interesses dos grupos não são uniformes, aliás, como esperado.

Gráfico 05
Identificação de Blocos Reduzidos CSSF (2007 – 2012)



De maneira bastante resumida, a matriz de relacionamentos abaixo representa essas relações do gráfico acima e é uma outra forma de ver quando de fato um determinado bloco se conecta a um determinado tema. Essa formação pode ser entendida como uma estratificação dos interesses e grupos, que emerge de maneira endógena, ou seja, a partir dos dados, relativos à participação desses grupos nas atividades dessa comissão.

Quadro 1
Matriz de relacionamento entre blocos e temas na CSSF

	Tema A	Tema B	Tema C	Tema D	Tema E	Tema F	Tema G	Tema H	Tema I
Bloco 1					1			1	
Bloco 2	1		1	1				1	
Bloco 3	1			1		1	1	1	1
Bloco 4	1			1	1				
Bloco 5							1		
Bloco 6			1				1		

Mas o que dizem substantivamente esses dados dos relacionamentos sugeridos na matriz? A interpretação substantiva dos gráficos e da matriz depende da identificação mais precisa dos grupos que compõem os referidos blocos e, claro, das suas relações com os temas e com outros blocos. Para tanto é necessário recorrer à tabela 5, que traz essas informações.

Tabela 05
6 blocos e 9 temas na CSSF

Blocos de organizações	Temas
<p>Bloco 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP); • Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); • Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (COBAP); • Central Única dos Trabalhadores (CUT); • Ministério da Previdência Social (MPS); 	<p>Tema A</p> <p>Ações e serviços de saúde pública (Ações) (7)</p>
<p>Bloco 2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS); • Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS); • Ministério da Justiça (MJ); 	<p>Tema B</p> <p>Entidades civis de finalidades sociais e assistenciais (Entidades) (8)</p>
<p>Bloco 3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Saúde (MS); • Associação Médica Brasileira (AMB); • Conselho Federal de Medicina (CFM); • Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); • Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); 	<p>Tema C</p> <p>Proteção à maternidade, à criança, ao adolescente, aos idosos e aos portadores de deficiência (Proteção) (9)</p>
<p>Bloco 4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); • Tribunal de Contas da União (TCU); • Instituto Nacional do Câncer (INCA); 	<p>Tema D</p> <p>Organização institucional e política de saúde (Organização) (10)</p>
<p>Bloco 5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional de Saúde (CNS); • Ministério da Fazenda (MF); • Conselho Federal de Farmácia (CFF); • Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT); • Confederação Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (CONACS); 	<p>Tema E</p> <p>Previdência e assistência social (Previdência) (11)</p>
<p>Bloco 6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Educação (ME); • Conselho Federal de Psicologia (CFP); • Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH); • Universidade de Brasília (UnB) 	<p>Tema F</p> <p>Controle de drogas, medicamentos e alimentos (Controle) (12)</p>
	<p>Tema G</p> <p>Recursos humanos para a saúde (Recursos) (13)</p>
	<p>Tema H</p> <p>Outros (Outros) (14)</p>
	<p>Tema I</p> <p>Seguros de saúde e previdência privada (Seguros) (15)</p>

Os órgãos de estado como atores centrais

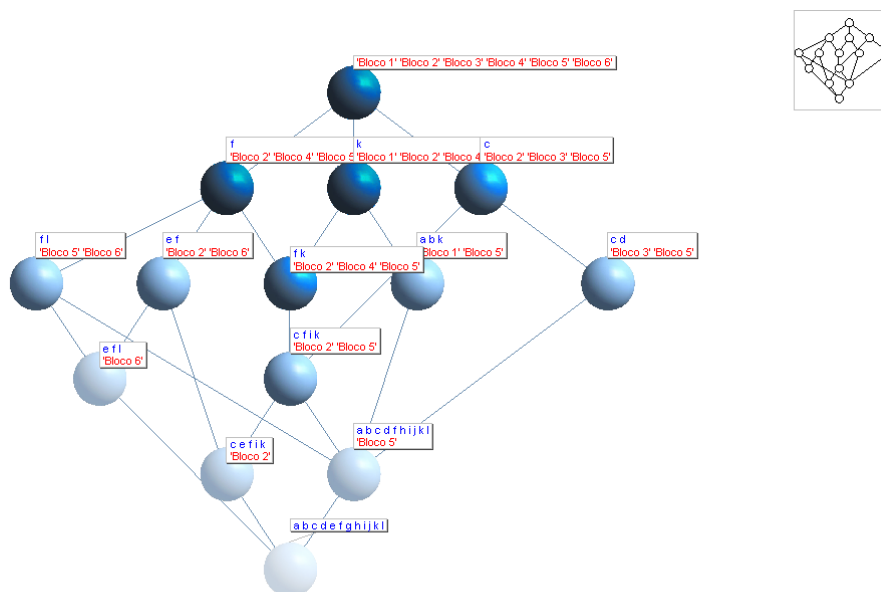
Um primeiro resultado bastante interessante aparece quando analisamos o bloco 3. Se voltarmos à matriz de relacionamentos veremos que o bloco 3 se relaciona de maneira significativa com 4 temas (A, D, F, G, H e I). Note-se que esse bloco é predominantemente formado por órgãos de estado, o Ministério da Saúde (MS), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), juntamente com dois órgãos da sociedade civil centrais no debate sobre saúde, a Associação Médica Brasileira (AMB) e o Conselho Federal de Medicina (CFM).

Note-se, ainda, que a atuação desses atores é bastante ampla, e passa pelo debate sobre Ações e serviços de saúde pública, Organização institucional e política de saúde, Controle de drogas, medicamentos e alimentos, Recursos humanos para a saúde e outros temas.

Bom, dois pontos aqui merecem destaque. O primeiro é que esse bloco 3, como era de se esperar, é o bloco que se relaciona com o maior número de temas se comparado com os demais. Esse resultado encontra apoio na literatura que afirma que a representação de órgãos de estado no âmbito das comissões parlamentares é uma constante e que o processo legislativo é fortemente povoado, e escrutinado, por esses órgãos (Santos, 2014). O segundo ponto diz respeito a uma correspondência das atribuições das organizações da sociedade civil com a temática tratada. Importante afirmar que a ANVISA, por suas atribuições, tem relação estreita com o controle de drogas e medicamentos, assim como com relação à prestação de serviços públicos. Por outro lado, a relação do CFM com a política de recursos humanos da saúde e com a regulamentação dos serviços de saúde é quase autoevidente. As relações que emergem dos dados, portanto, nos encorajam a acreditar no seu caráter heurístico.

Mas o valor heurístico dos dados e do método não se encerra aí. A observação do Lattice abaixo mostra a coerência dos dados e nos ensina sobre a policy network que se forma na Comissão de seguridade social e da família. O gráfico abaixo pode ser visto como uma representação gráfica da matriz de relacionamento entre blocos e temas (Quadro 1). No extremo superior temos um ponto (azul escuro) que reúne todos os atores políticos agrupados nos seis blocos e no extremo inferior outro ponto (branco) que reúne todos os 9 temas tratados pela CSSF. Entre os dois extremos temos uma análise hierárquica das relações entre os temas e os blocos de atores políticos.

Figura 4
Lattice CSSF (2007-2012)



Se voltarmos nossas atenções para o mesmo bloco 3, formado pelos órgãos de Estado (ANVISA, MS e ANS) o CFM e o a AMB, vemos que esse bloco nunca aparece isolado, ou seja, ele está no centro da rede e conecta muitos outros temas e blocos, como aliás está descrito na matriz. Um exemplo disto é o cluster formado pelo bloco 3 e pelo bloco 5, localizada na extrema direita do gráfico, que relaciona os temas C e D. O tema C trata da

Proteção à maternidade, à criança, ao adolescente, aos idosos e aos portadores de deficiência, ao passo que o D trata da Organização institucional e política de saúde. Não sem razão o bloco 5 se conecta a esse cluster também. Ele é formado por entidades da sociedade civil voltadas para os direitos das minorias, tais como a ABGLBT, pelos representantes daqueles que operam o sistema de saúde na ponta, a CONACS. Quanto ao Conselho Federal de Farmácia, CFF, note-se que o bloco 5 também se relaciona com o tema F, que trata do controle de drogas e medicamentos e alimentos, o que mostra coerência boa coerência nos dados encontrados.

A previdência como um tema redistributivo forte

Outro exemplo de análise que nos ajuda a sustentar que a redução da realidade aqui empreendida não é arbitrária aparece se tomarmos agora um tema, e não um bloco de grupos, como referência. Tomemos o tema da Previdência Social, que conforme a tabela

05, é o tema E da CSSF. Bom, sua centralidade de caráter redistributivo e conflitivo dispensam apresentações. Note-se que em torno desse tema gravitam órgãos de estado e organizações da sociedade civil que já não tem relação direta com a saúde. No bloco 1 temos a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP); Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (COBAP); Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Ministério da Previdência Social (MPS). A relação desses grupos com o tema da previdência é auto-evidente. Não é difícil saber e levantar hipóteses sobre os conflitos que encerram esse debate e, claro, quais as influências de diversos grupos de interesses nesse processo decisório.

Um olhar mais largo sobre o mesmo tema nos leva também a uma conexão do bloco 4 com o tema previdência e assistência social. Formado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Tribunal de Contas da União (TCU) e Instituto Nacional do Câncer (INCA), esse bloco sugere uma relação um pouco diferente do grupo 1. Mas não menos fundamentada. A relação do MDS com o tema vem do simples fato de que os recursos da assistência social vêm exatamente da previdência. Já a presença do TCU é relativamente fácil explicar. Esse órgão de controle dedicou, nos últimos anos, especial atenção ao déficit da previdência e, claro, ao Bolsa Família, programa financiado com recursos da previdência, mobilizou aproximadamente 90% dos recursos da assistência social. O volume do programa e o déficit da previdência, por si, já justificariam que o TCU como órgão de controle atuasse nessa comissão e gravitasse em torno desse tema. Já com relação ao INCA, a hipótese é que a aposentação por enfermidade ocupe as reocupações dessa organização que representa os acometidos por essa doença grave.

Considerações sobre os limites e possibilidades

Incluir os grupos de interesse como variável explicativa para os outputs políticos do legislativo é passo importante para repensar as interpretações sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil. Voltar os olhos para as comissões parlamentares é, portanto, imperativo. Explorações preliminares dos dados das audiências públicas, assim como a literatura corrente, mostram que a complexidade envolvida nas relações entre os interesses organizados e os agentes públicos é uma tarefa difícil de lidar. Mas estamos convencidos que a estratégia metodológica aqui empreendida, pelo menos a julgar pela aplicação piloto, é apropriada.

Com o piloto da CSSF foi possível realizar duas tarefas nada triviais: reduzir a complexidade e estabelecer correlações entre atores políticos que se coligam em torno de múltiplos temas. Daí é possível inferir relacionamentos, correlações de força a ação por influência num número elevado de decisões políticas. E se for possível por esse caminho rastrear: a) quais são as coalizões de grupos que se forma em torno de temas políticos; b) quem ganha o quê? E quem perde?, e como o contexto institucional do sistema de comissões e do processo decisório cria as condições para vencedores e perdedores, cremos que estamos no caminho certo.

Por fim, comunicamos que para o encontro da ANPOCS estão previstas aplicações de pilotos para pelo menos mais uma. A CETASP, comissão de administração trabalho e serviço público.

Referências bibliográficas

Mische A., Pattison Ph. Composing a civic arena: Publics, projects, and social settings. *Poetics* 27 ,2000, p. 167-194.

De Nooy, W. Mrvar, A. Batagelj, V. Exploratory Social Network Analysis with Pajek. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Wasserman, S. Fuchs, S. Social Network Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

White, H.; Boorman S.; Breiger R. Social Structure from Multiple Networks. Block Models of Roles and Positions. *American Journal of Sociology*, 1976, 81, p.730-870.

White, H. Identity and Control. New York, Princeton University Press, 2008.