



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**O parlamento sob influência:
o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**

Manoel Leonardo W. D. Santos

Recife – Janeiro/2011



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados

Tese de doutorado apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Orientador: Prof. Dr. Enivaldo Rocha (UFPE); Coorientadora: Profa. Dra. Fátima Anastasia (UFMG).

Manoel Leonardo W. D. Santos

Recife - Janeiro/2011

Catálogo na fonte

Bibliotecária, Divonete Tenório Ferraz Gominho, CRB4 - 985

S237p Santos, Manoel Leonardo W. D. Santos
O parlamento sob influência : o lobby da indústria na Câmara dos Deputados / Manoel Leonardo W. D. Santos. – Recife, O autor, 2011.
195 folhas ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Enivaldo Rocha.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2010

.
Inclui bibliografia e anexos.

1. Ciência Política. 2. Lobby - Influência. 3. Poder legislativo – Poder Executivo. 4. Relações de dependência política. 5. Grupos de pressão. 6. Grupos de interesse. I. Rocha, Enivaldo (orientador). II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados

Manoel Leonardo W. D. Santos

Recife, 07 de janeiro de 2011

Banca examinadora

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (UFPE/ DCP)
Orientador – Examinador Interno

Prof.ª. Dra. Maria de Fátima J. Anastasia (UFMG/DCP)
Co-orientadora – Examinadora Externa

Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso (USP/DCP)
Examinador Externo

Prof.ª. Dra. Gabriela da Silva Tarouco (DCP/UFPE)
Examinadora Interna

Prof. Dr. Ernani Carvalho (UFPE/DCP)
Examinador Interno

*Para Nina e Guinho
pela força,
pela firmeza,
pela coragem.*

Como é que o estudo de grupos de pressão passou de tema central para assunto periférico na Ciência Política? A resposta tem pouco a ver com as mudanças no sistema de representação de interesses e com a importância da atuação dos próprios grupos na política e muito a ver com as mudanças na forma como os grupos de interesse vêm sendo estudados.

Baumgartner e Leech, 1998

Agradecimentos

Em geral o que se ouve de jovens estudantes de pós-graduação - e muitas vezes de pesquisadores experientes - é que a atividade de pesquisa no Brasil é difícil principalmente por três limitações. A primeira é a falta de apoio institucional e de recursos, da qual derivam muitas outras. A segunda é a dificuldade de conseguir dados, visto que ainda é relativamente recente a tradição em estudos empíricos no País. A terceira diz respeito à área de Ciência Política que, por ser uma jovem disciplina no Brasil, muitas vezes carece de interlocutores para temas mais específicos. Como os estudos sobre grupos de pressão, por exemplo. Assim, sem apoio, sem dados e sem ter com quem conversar, a trajetória de um pesquisador estaria fadada a ser solitária e cheia de percalços.

Diante disto, não é de causar espanto que os textos das dedicatórias e os agradecimentos das teses e dissertações estejam repletos de exaltações pessoais e de celebrações ao sucesso, geralmente associando esse sucesso ao esforço pessoal. Mas, como me disse certa vez a professora Fátima Anastasia, “*nada melhor que a realidade para por abaixo uma bela teoria*”. E como minha experiência foi *diametralmente oposta* ao acima referido, meus agradecimentos seguem em sentido contrário, e não sem razão somam mais de três páginas.

Contrariando todas as expectativas, na minha formação e nesse trabalho contei com a ampla e irrestrita colaboração de muitas instituições e pessoas. Não há exagero dizer que em momento algum estive só. Entre as instituições que gostaria de agradecer, em primeiro lugar está o Departamento de Ciência Política da UFPE. Considero um dever de justiça e um imperativo moral registrar que tive do Departamento *todo* o apoio que precisei. Tanto durante o período inicial de formação, quanto no período final de pesquisa. Portanto, meu sincero agradecimento vai para todos os professores e funcionários que fazem o DCP/UFPE. Agradeço, contudo, de maneira especial, ao Professor Enivaldo Rocha, amigo e orientador, que não mediu esforços e me apoiou incondicionalmente. Não apenas na tese, mas em todos os outros projetos que desenvolvi. Também no Departamento, fica um agradecimento especial ao professor Ernani Carvalho, pelo apoio contínuo.

Registro aqui também o inestimável apoio que recebi do Departamento de Ciência Política da UFMG. Em particular dos que fazem o Centro de Estudos Legislativos – CEL. Entre os professores agradeço à Dra. Fátima Anastasia, também

amiga e co-orientadora, sem a qual esse trabalho não teria sido possível. A professora Fátima foi apoiadora de primeira hora. Daqueles poucos que abraçam o tema desde o início, exatamente naquele momento em que o projeto não passa de um par de idéias desconectadas. Agradecimentos sinceros também às professoras Magna Inácio, Mônica da Mata Machado e ao professor Carlos Ranulfo. Entre os alunos do DCP, especial lembrança tenho daqueles com os quais compartilhei a disciplina Seminário de Tese. Nela tivemos a oportunidade de ajuda mútua, num dos momentos mais difíceis do doutorado que é o momento da definição do objeto de pesquisa. Ao CEL gostaria de agradecer a oportunidade de participar do trabalho de campo da Pesquisa sobre as Elites Parlamentares na América Latina. A participação no trabalho de campo dessa pesquisa, realizada em parceria com a Universidade de Salamanca, me deu a chance única e decisiva de aprender muito sobre o Congresso Nacional. Ao mesmo tempo, essa experiência me proporcionou a possibilidade de ampliar a coleta de dados para esta tese. Por fim, abraço fraterno deixo aos alunos pesquisadores do CEL. Registro minha gratidão a todos eles na pessoa de Bruno Arcas, que deu uma força inestimável na arquitetura do banco e na coleta de dados exatamente naquele momento em que o prazo passa a ser nosso maior adversário.

Na Universidade de Salamanca, onde tive a oportunidade de fazer um longo e produtivo estágio de investigação, fica o registro do meu sincero agradecimento aos professores Araceli Mateos Díaz, Elena Martínez Barahona, Salvador Martí Puig y Sebastián Linares. Com especial atenção agradeço à professora Mercedes García Montero, pela excelente orientação na definição do escopo da minha pesquisa. Sua experiência e vasto conhecimento sobre o poder legislativo em perspectiva comparada na América Latina me foram muito úteis. Agradecimento carinhoso também a Juan Vicente Bachiler Cabria e Michelle Fernandes, do Centro de Estudos Brasileiros da USAL. No Instituto de Iberoamérica da USAL, agradeço ao diretor Miguel Carrera Troyano, à subdiretora Flavia Freidenberg, a Patricia Marengi, Cristina Rivas e em especial ao apoio que tive da estimadíssima Inés Amézaga. Por fim, agradeço as contribuições e comentários ao projeto de tese feitos por Rodrigo Rodriguez Silveira (interlocutor com o qual tive o privilégio de trabalhar) e ao professor Agustin Ferraro. Suas observações no seminário de investigação da USAL, onde apresentei publicamente pela primeira vez o projeto, estão impressas em cada linha deste trabalho. Agradeço também a Aquiles Magide Bizaro, amigo gallego, mas de coração salmantino. Para

Aquiles, que admiro e que temos a alegria de abrigar agora em solo brasileiro, deixo um forte abraço por todo o apoio que me deu em terras de Castilla y León.

Agradeço à Confederação Nacional da Indústria (CNI) pelo amplo e irrestrito apoio dado à pesquisa. A CNI se mostrou, desde o primeiro contato, uma interlocutora interessada e comprometida com o trabalho, e assim foi em todas as entrevistas concedidas por seus membros. Mais ainda, num gesto de transparência raro nas instituições brasileiras (inclusive as de Estado) a CNI permitiu o acesso irrestrito ao Legisdata. O acesso ao sistema de informação da CNI que acompanha a tramitação de proposições legislativas de interesse do setor produtivo no Congresso Nacional foi peça chave na montagem do quebra-cabeça do lobby da indústria na Câmara dos Deputados. Meu agradecimento à CNI vai através do fraterno abraço que mando aos senhores Vladson Menezes, Godofredo Franco Diniz, Frederico Gonçalves Cezar e o pessoal da COAL. Ao então Presidente da CNI, hoje Senador Armando Monteiro Neto, o meu agradecimento pelo apoio institucional dado ao trabalho. A melhor maneira, entretanto, de agradecê-lo, é registrar publicamente o meu testemunho em relação à atenção pessoal dada a mim pelo então candidato, mesmo num contexto de agenda eleitoral.

No Núcleo de Estudos Congressuais – Necon – do IUPERJ, agradeço muitíssimo aos Professores Fabiano Santos e Renato Boschi. O acesso ao banco de dados das carreiras parlamentares no Brasil foi de extrema importância para a operacionalização do modelo explicativo aqui proposto.

Na USP tive o auxílio decisivo do Professor Wagner Pralon Mancuso. Autor do seminal e mais importante trabalho sobre lobby no Brasil, os comentários e os dados fornecidos pelo Professor Mancuso foram fundamentais para que esse trabalho se realizasse.

Na Câmara dos Deputados, agradeço o apoio da Consultoria Legislativa. Na pessoa do diretor Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues, agradeço aos consultores e ao pessoal de apoio, sempre prontos a colaborar. Agradeço também, anonimamente, claro, aos parlamentares presidentes das comissões permanentes que se dispuseram a conceder entrevistas, assim como agradeço o apoio das assessorias técnicas das comissões.

De maneira especial, gostaria de nomear alguns colegas do doutorado e do mestrado do DCP/UFPE com os quais convivi e que dessa convivência guardarei boas lembranças. A Dalson Brito, minha estima, minha admiração e minha gratidão pelas incontáveis contribuições ao trabalho, sobretudo em termos metodológicos. Aos amigos Leon Victor, Cinthya Campos e Rodrigo Santiago, agradeço pela grande ajuda naquele

momento da conclusão da tese, momento no qual uns poucos dias podem fazer toda a diferença. Meu agradecimento pela saudável e instrutiva convivência vai para Adailton Amaral, Clovis Melo, José Maria Nóbrega, Maria Amália Câmara, Mariana Batista, José Alexandre, Nathalia Leitão, Glaudionor Barbosa, Hugo Melo, Gilbergues Santos, Fábio Machado, Rodrigo Albuquerque, Emerson Nascimento, Julio César Gaudêncio e José Mário Wanderley.

Aos meus familiares, por fim, fica a minha gratidão pelo permanente incentivo. Infelizmente a agenda de quem se dedica ao trabalho acadêmico não respeita sentimentos pessoais, e não raro afeta nossos laços primários. O compromisso com a pesquisa e com a formação muitas vezes nos obriga a uma vida quase nômade. Essa vida gera um hiato nas relações familiares que só sabe a extensão quem realmente quer bem. Felizmente esses hiatos também podem ser recuperados quando se ama.

Resumo

Em que pese o grande esforço de pesquisa realizado sobre as instituições políticas brasileiras nos últimos anos, algo importante parece ter ficado de lado. Pouco se desenvolveu no sentido de explicar qual o verdadeiro papel desempenhado pelos *grupos de interesse* no processo decisório. 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. Ao recuperar prerrogativas constitucionais importantes, o legislativo se converteu em arena decisória relevante e para lá se deslocaram, também, as ações de lobby. Por outro lado, uma nova forma de organização dos interesses do setor produtivo passou a responder a esta nova realidade. A marca desse novo sistema de representação de interesses é a combinação, racional, de estruturas corporativistas arcaicas com novas formas de representação plural. O sistema de representação de interesses no Brasil passa, portanto, de um corporativismo de corte autoritário para um sistema híbrido. Esse sistema híbrido conjuga a manutenção de importantes aspectos do corporativismo, com um pluralismo crescente. Nesse contexto, este trabalho procura ajudar a superar esta lacuna no sentido de responder *qual o peso e qual o papel do lobby dos grupos de interesse no processo decisório (que envolve as relações entre Executivo e Legislativo) no sistema político brasileiro*. Trata-se de um estudo de caso do lobby da indústria especificamente no âmbito da Câmara dos Deputados. A hipótese central é: *quanto maior a intensidade do lobby, maior a aprovação da agenda legislativa de interesse da indústria*. A tese confirma a força do lobby do setor produtivo no Congresso Nacional e reafirma o sucesso nas estratégias de superação dos problemas de ação coletiva por parte dos empresários. Nesse contexto, destaca-se o papel da CNI como empreendedor político. Contudo, os resultados aqui avançam no sentido de elucidar que o sucesso legislativo do setor produtivo é alto, mas se dá apenas sob certas condições. O lobby funciona no âmbito das comissões, mas no Plenário, embora o lobby faça efeito sobre o comportamento individual dos parlamentares, a probabilidade de influenciar a decisão é menor. O Plenário aumenta a visibilidade da proposição, alerta a oposição e potencializa as clivagens pluralísticas da *constituency*, entre outros. Por outro lado, quando uma proposição vai à votação nominal é porque já apresenta alto grau de conflito. Nesse contexto, o lobby é pouco efetivo, ficando o crédito do sucesso da agenda legislativa da indústria para as proposições que tramitam sob o efeito da capacidade legislativa plena das comissões (poder terminativo) ou das proposições que vão ao Plenário, mas são votadas pelo método simbólico.

Palavras chaves: *grupos de interesse; grupos de pressão; poder legislativo; relações Executivo-Legislativo; novo institucionalismo; lobby; influência.*

Abstract

Despite the vast research effort conducted on the Brazilian political institutions in recent years, something important seems to have stayed away. Little was developed in order to explain what the real role played by interest groups in decision making. Whereas the system of interest representation in Brazil has suffered, especially in the last 20 years considerable changes, this seems an omission that must be overcome. Among the changes in the Brazilian institutional design that is more related to the transformation of the system of interest representation is the strengthening of the National Congress. When retrieving important constitutional prerogatives, the legislature has become the arena for decision-making relevant and moved there, too, the lobbying. Moreover, a new form of organization of the interests of the productive sector has to respond to this new reality. The hallmark of this new system of representation is the combination of interest, rational, corporatist structures with new archaic plural forms of representation. The system of interest representation in Brazil is therefore an authoritarian corporatism cutting for a hybrid system. This hybrid system combines the maintenance of important aspects of corporatism, with a growing pluralism. *In this context, this paper seeks to help overcome this gap in order to meet the weight and the role of lobbying by interest groups in decision-making process (which involves the relationship between executive and legislative) in the Brazilian political system.* This is a case study of the industry lobby specifically within the Chamber of Deputies. The central hypothesis is: *the higher the intensity of lobbying, greater approval of the legislative agenda of interest to industry.* The analysis confirms the strength of the productive sector lobby in Congress and validates the successful strategies for overcoming problems of collective action by entrepreneurs. In this context, we highlight the role of CNI as political entrepreneur. However, the results here advance in the elucidation of the legislative success of the productive sector is high, but occurs only under certain conditions. The lobby works within the committees, but in the plenary, although the lobby to take effect on the behavior of individual legislators, the probability of influencing the decision is less. The plenary meeting of the proposition increases visibility, warning the opposition and enhances the cleavage of pluralistic constituency, among others. On the other hand, when a proposition is going to roll call because he has a high degree of conflict. In this context, the lobby is not very effective, getting credit for the success of the industry's legislative agenda paras propositions that move under the influence of the full capacity of legislative committees (terminating power) or the propositions that go to the House, but were voted by the method symbolic.

Keywords: interest groups; lobby; legislative power; executive-legislative relations; new institutionalism; influence.

Lista de abreviaturas

ALI	-	Agenda Legislativa da Indústria
ARENA	-	Aliança Renovadora Nacional
CD	-	Câmara dos Deputados
CEB	-	Coalizão Empresarial Brasileira
CEMPRE	-	Cadastro Central de Empresas
CLT	-	Consolidação das Leis Trabalhistas
CN	-	Congresso Nacional
CNI	-	Confederação Nacional da Indústria
CUT	-	Central Única dos Trabalhadores
FASFIL	-	Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos
FIESPE	-	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Legisdata	-	Banco de Dados da Agenda Legislativa da Indústria
MDB	-	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
MP	-	Medida Provisória
MPV	-	Medida Provisória
MSC	-	Mensagem na Câmara
MSF	-	Mensagem no Senado
MSG	-	Mensagem
PDC	-	Projeto de Decreto Legislativo na Câmara
PDR	-	Projeto de Decreto Legislativo (CR – CN)
PDS	-	Projeto de Decreto Legislativo no Senado
PEC	-	Proposta de Emenda à Constituição
PEC	-	Projeto de Emenda à Constituição
PL	-	Projeto de Lei
PL	-	Projeto de Lei Ordinária na Câmara
PLC	-	Projeto de Lei da Câmara
PLN	-	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLP	-	Projeto de Lei Complementar na Câmara
PLS	-	Projeto de Lei Ordinária no Senado
PLS-C	-	Projeto de Lei Complementar no Senado
PLV	-	Projeto de Lei de Conversão do Congresso Nacional
PND	-	Projeto de Decreto Legislativo no Congresso Nacional
PRC	-	Projeto de Resolução da Câmara
PRS	-	Projeto de Resolução do Senado
PSD	-	Partido Social Democrata
PT	-	Partido dos Trabalhadores
SF	-	Senado Federal
SIG's	-	<i>Special Interest Groups</i>
SL	-	Sessão Legislativa

Lista de tabelas, quadros, gráficos e figuras

Quadro 1.1 - Tipologia dos grupos de interesse (Almond e Powell,1966).....	28
Quadro 1.2 - Diferentes enfoques nos estudos sobre grupos de interesse (Salisbury, 1975).....	31
Quadro 1.3 - Sistemas de representação de interesses (Almond, Powell, Dalton, Strøm).....	32
Quadro 1.4 - Caracterização dos sistemas de grupos de interesse.....	33
Quadro 2.1 – Os estudos sobre influência no Congresso norte-americano.....	53
Figura 2.2 - Níveis de análise nas explicações para a influência.....	54
Quadro 2.3 - Níveis de análise dos estudos sobre os grupos de interesse.....	54
Tabela 2.4 – Condicionantes da influência - financiamento de campanha.....	56
Tabela 2.5 – Condicionantes da influência - lobby.....	58
Tabela 2.6 - Variáveis dependentes nos estudos sobre lobby e o financiamento de campanha.....	60
Tabela 2.7 - Os indicadores de influência e suas limitações.....	62
Figura 3.1 – Processo de consulta à indústria – estrutura dual.....	94
Quadro 3.2 – A institucionalidade do processo de consulta da CNI.....	96
Quadro 3.3 – Produção de informação pela CNI.....	99
Quadro 3.4 – Programa de Desenvolvimento Associativo da CNI - 2008.....	101
Figura 4.1 – Múltiplas influências sobre comportamento dos parlamentares no Plenário.....	107
Quadro 4.2 – Modelagem das preferências dos deputados para votações lobby x governo....	112
Quadro 4.3 - Modelagem das preferências dos deputados para votações lobby x oposição....	114
Tabela 4.4 - A influência do lobby sobre a indisciplina partidária – 3 modelos.....	126
Tabela 4.5 - A influência do lobby sobre a indisciplina partidária.....	135
Quadro 4.6 – Explicações correntes sobre a indisciplina partidária no Brasil (Silva, 2008)...	138
Quadro 5.1 – Taxa de disciplina partidária em votações nominais.....	141
Gráfico 5.2 - Votações nominais por maioria simples (1996/2008).....	144
Gráfico 5.3 - Votações nominais por maioria absoluta (1996/2008).....	147
Gráfico 5.4 - Votações nominais por maioria de 3/5 (1996/2008).....	150
Tabela 5.5 – Taxa de sucesso da indústria em votações nominais (1996/2008).....	151
Tabela 5.6 – Os determinantes do sucesso da indústria em Plenário- Reg. Logística Binária.....	155
Tabela 5.7 – O sucesso da indústria e as preferências do governo - votações nominais.....	156
Tabela 5.8 – Sucesso da indústria e as preferências da oposição -votações nominais.....	157
Tabela 5.9 – Sucesso legislativo da indústria por origem da proposição.....	157
Tabela 6.1 – Situação final das proposições de interesse da indústria (1996/2010).....	161
Quadro 6.2 – Critérios para classificar decisões como sucesso da indústria.....	162
Tabela 6.3 – Sucesso legislativo da indústria por decisão final (1996/2010).....	163
Tabela 6.4 – Sucesso legislativo da indústria por origem da proposição (1996/2010).....	164
Tabela 6.5 – Os determinantes do sucesso legislativo da indústria – Reg. logística binária....	172
Tabela 6.6 – Sucesso legislativo da indústria (FHC vs Lula 1996/2010).....	177
Gráfico 6.7 – Sucesso/insucesso legislativo da indústria (1996/2010).....	178
Tabela 6.8 – O sucesso da indústria em diferentes governos – Reg. logística binária.....	179

Sumário

Lista de abreviaturas	13
Lista de tabelas, quadros, gráficos e figuras.....	14
Introdução.....	17
Capítulo 1.....	22
1. Democracia e articulação de interesses: questões teórico-normativas	22
1.1 Os interesses organizados como campo de investigação	22
1.2 Questões-chave nos estudos sobre os grupos de interesse	24
1.2.1 Quatro diferentes modos de análise	26
1.2.2 Articulação de interesses em perspectiva comparada	31
1.2.3 Classificando sistemas de grupos de interesses	32
1.3 Teorias econômicas sobre a articulação de interesses	36
1.3.1 Olson e os problemas de ação coletiva	36
1.3.2 O modelo de Chicago	38
1.3.3 Os virginianos e o comportamento rent seeking	38
1.4 <i>Demand aggregation versus group impact</i>	39
1.5 Special Interest Groups	40
1.5.1 Voto, informação e financiamento político.....	41
1.6 Grupos de interesse: novos questionamentos	47
1.7 Definindo o foco do trabalho	48
Capítulo 2.....	50
2. Medindo influência: o lobby e o financiamento de campanha.....	50
2.1 Medindo influência: modelos teóricos e empíricos	50
2.2 Os níveis de análise	53
2.3 Os resultados: dando sentido ao dissenso	55
2.2.1 Financiamento de campanha.....	56
2.2.2 Lobby e comportamento legislativo.....	57
2.4 Medindo influência	59
2.4.1 Operacionalizando variáveis dependentes	59
2.4.2 Operacionalizando variáveis independentes	61
2.5 As críticas mais fortes à produção norte-americana	63
2.6 Definindo estratégias: limites e possibilidades	64
Capítulo 3.....	66
3. A trajetória do sistema de representação de interesses no Brasil	66
3.1. Corporativismo, insulamento administrativo e a formação dos anéis burocráticos	67
3.1.1 Corporativismo à brasileira (entre os anos 30/45)	67
3.1.2 A República Populista (o período 46/64).....	71
3.1.3 O Regime Militar: repressão, anéis burocráticos e surto desenvolvimentista	74
3.2 A democracia e a “reorganização” dos interesses organizados	76
3.2.1 O “boom” das organizações de representação de interesses no Brasil.....	78
3.2.2 Novos padrões de interação: entre o corporativismo e o pluralismo.....	81
3.2.3 O Brasil como caso híbrido	82
3.2.4 Os interesses organizados e o novo desenho institucional	84
3.3 O Presidencialismo de coalizão	84
3.3.1 O presidencialismo de coalizão no Brasil.....	85
3.3.2 Os partidos na arena legislativa	85
3.3.3 A recuperação do legislativo como arena decisória	90
3.3.4 As bases institucionais do presidencialismo de coalizão e o lobby no legislativo	90
3.4 O empresariado como ator político	90
3.4.1 A CNI como empreendedor político.....	93
3.4.2 A RedIndústria e Agenda Legislativa da Indústria	97
3.4.3 Informação e estratégia	98
3.4.4 Inovação em associativismo	100

3.4.5 Representatividade e legitimidade	101
3.5 Ação e estratégia do lobby da indústria na Câmara dos Deputados	103
3.6 Padrão dual, racionalidade e força do empresariado	105
Capítulo 4.....	106
4. Lobby e comportamento legislativo no Plenário da Câmara dos Deputados	106
4.1 Um modelo para medir a influência do lobby sobre comportamento parlamentar.	106
4.1.1 Premissas e hipótese geral do modelo	109
4.2 Modelando as preferências dos parlamentares	111
4.2.1 Modelando as preferências dos deputados para as votações lobby x governo	111
4.2.2 Modelando as preferências dos deputados para as votações lobby x oposição	114
4.3 Modelo geral e hipótese para as votações nominais em Plenário	116
4.4 Operacionalizando as variáveis do modelo	117
4.4.1 Variável dependente: indisciplina parlamentar.....	117
4.4.2 Variáveis independentes: lobby, ideologia, outros grupos e filiação partidária	117
4.4.3 Variáveis de controle.....	123
4.5 O impacto do lobby no comportamento parlamentar	124
4.5.1 Lobby, ideologia, partidos e outros grupos como determinantes da indisciplina partidária.....	125
4.6 Qual a efetividade do lobby no Plenário: convencimento ou reforço?	136
Capítulo 5.....	140
5. Os determinantes dos resultados no Plenário da Câmara dos Deputados.....	140
5.1 Indisciplina no Plenário: um evento raro	140
5.1.1 Indisciplina e lobby em decisões por maioria simples.....	142
5.1.2 Indisciplina e lobby em decisões por maioria absoluta.....	146
5.1.3 Indisciplina e lobby em decisões por 3/5	149
5.2 Um modelo para estimar os determinantes dos resultados em Plenário	150
5.2.1 Operacionalização da variável dependente	151
5.2.2 Operacionalização das variáveis independentes: Executivo, lobby e opositores	152
5.3 Os determinantes do sucesso legislativo da indústria no Plenário	154
5.3.1 O sucesso da indústria é o sucesso do Executivo.....	156
Capítulo 6.....	159
6. O impacto do lobby nos resultados do processo decisório na Câmara dos Deputados. 159	
6.1 Aferindo os resultados agregados	160
6.2 O sucesso legislativo da indústria em números	162
6.3 Um modelo para medir os impactos do lobby nos resultados legislativos	165
6.3.1 O sucesso legislativo como variável dependente	166
6.3.2 Lobby, Executivo e as regras do jogo parlamentar como variáveis.....	166
6.4 O impacto do lobby nos resultados agregados	172
6.4.1. O lobby corporativo e o lobby pluralista	173
6.4.2. As regras do jogo e o Executivo importam?	174
6.5. Considerando a variável contexto	176
Conclusões.....	181
Referencias bibliográficas.....	184
Anexo 1 – Critérios para aferir posições em votações nominais.....	192
Anexo 2 – Análise fatorial das variáveis lobby no Plenário (1 dimensão).....	193
Anexo 3 – Posição ideológica dos partidos no Congresso Nacional 1990/2005.....	194
Anexo 4 – Análise fatorial das variáveis lobby no processo decisório (2 dimensões).....	195

Introdução

As decisões políticas em sistemas democráticos resultam de processos nos quais muitos fatores relevantes interagem de maneira complexa. Um dos fatores que se apresenta como importante elemento para a Ciência Política é a atuação dos interesses organizados junto às instituições de poder do Estado. Assim, perguntas relevantes para a área são, por exemplo, qual o papel dos interesses organizados no processo decisório? De que características de um determinado país, e do seu sistema político em particular, derivam diferentes tipos, a quantidade, a extensão e a força dos grupos com interesses especiais? O que determina a influência desses grupos e os torna habilitados a afetar os resultados políticos? Ou, ainda, o que acontece quando um grande número de grupos com diferentes objetivos disputam por influência?

Nos estudos em Ciência Política sobre a América Latina pouco se tem investido no sentido de explicar qual é, na verdade, o papel dos grupos de interesse¹ nesses sistemas políticos. É dizer, pouco se há produzido na direção de responder se os grupos de interesse desempenham um papel relevante, e através de quais mecanismos, no processo decisório que implica as relações entre Executivo e Legislativo nesses sistemas presidencialistas.

Isto chama a atenção porque, na história da Ciência Política muitos teóricos levam em consideração os grupos de interesse como elementos importantes quando se

¹ É importante registrar que aqui utiliza-se indistintamente os termos *grupos de interesse*; *grupos de pressão* e *interesses organizados*. Sabe-se que a literatura em geral faz distinções entre eles, o problema é que não há consenso entre os especialistas (Baumgartner e Leech, 2003). Com relação aos termos mais comuns, a generalização um pouco menos controversa é a distinção entre *grupos de interesse econômico* (que teriam como característica representar os interesses econômicos de seus membros ou de causas particulares. Ex. sindicatos e organizações setoriais); e *grupos de interesses promocionais* (considerados como engajados na defesa desprendida de uma causa promovida no interesse de todos. Ex. grupos ambientais). Para efeito deste trabalho, assume-se como grupo de interesse os dois tipos, portanto, a definição mais geral adotada é assumir como grupos de interesses as “*organizações particulares que buscam reunir os valores e preferências que seus membros têm em comum e, articulando-os, tentam influenciar tanto a opinião pública quanto os planos governamentais*” Outhwite e Bottomore (1996). Contudo, essa definição é bastante geral e não faz uma importante diferenciação, pois coloca no mesmo conjunto os partidos políticos, os grupos de interesses e movimentos sociais, e isso poder ser problemático em estudos comparativos. Para resolver esse problema, aqui assume-se a diferenciação sugerida por Thomas (2004): (i) grupos de pressão “são grupos organizados em torno de uma *issue*, ou um conjunto delas, visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental”; (ii) já os movimentos sociais “tentam emplacar visões mais amplas e gerar mudanças sociais mais profundas (usualmente em favor de grandes segmentos desfavorecidos da população) e/ou, defende questões específicas (como o movimento negro, os ambientalistas e as feministas); (iii) por último, os partidos políticos devem ser vistos como “uma coleção de grupos de interesses que se alimenta da energia desses grupos e movimentos, com o objetivo de ganhar as eleições e assumir o controle do Governo” (Thomas, 2004). Assume-se aqui, portanto, o conceito sugerido por Thomas (2004) no tocante aos grupos de interesse.

estuda regimes democráticos. Isso se vê claramente desde Tocqueville (1835-40) em *Democracia na América* até os clássicos da teoria das elites, como Pareto (1916) e Mosca (1896). Mais recentemente, toda a tradição dos pluralistas de Yale, como Truman (1951), Dahl (1966), Lowi (1964) e outros não menos influentes como Polsby (1975).

Pode-se argumentar que estes estudos estão sobrepassados pela crítica das teorias contemporâneas da democracia e pelo enfoque nas instituições formais, fortemente determinado pelo neo-institucionalismo. Pode-se também dizer que por esta razão os grupos de interesse e as preocupações com a sociedade civil estariam esquecidos. Mas existem problemas nesta interpretação. O primeiro é que a perda de apetite acadêmico pela articulação de interesses como objeto de estudo não é generalizada. Nos Estados Unidos, por exemplo, existe um claro movimento no sentido da “redescoberta da política dos grupos de pressão” (Petraça, 1992). Segundo, e talvez mais importante, é que o fato da diminuição do interesse acadêmico pelo tema na América Latina não quer dizer que o tema não seja relevante. Ou seja, o fato de não serem estudados não quer dizer que os grupos não desempenhem papel político relevante. A institucionalização das novas democracias tem gerado um ambiente propício na região para a ação política plural, mais que corporativista, e os grupos de pressão justamente aí se encontram. Novos atores políticos e novas práticas democráticas podem ser vistas em muitos países, e isso, por si, já justificaria investigar nesse campo.

Ao focar a Ciência Política norte-americana, por exemplo, o que se observa, atualmente, é uma ampla e variada investigação desse fenômeno. As linhas de pesquisa naquele país cobrem um universo amplo de perguntas. Por exemplo, como os grupos de interesse se formam e se organizam com o objetivo de atuar no processo decisório, em busca de políticas públicas que satisfaçam os interesses de seus membros? Ou perguntas puramente normativas como: do ponto de vista dos valores democráticos, quais são as vantagens e desvantagens para a qualidade da democracia, da atuação sistemática dos interesses organizados?

Para além dos Estados Unidos, Lijphart (1999), por exemplo, em sua já clássica obra *Modelos de democracia*, incluiu o sistema de representação de interesses entre as dez variáveis que considerou indispensáveis para o estudo das democracias em perspectiva comparada. Nessa obra o autor mostra que, dependendo da configuração do sistema de grupos de interesses de um determinado País (*pluralista/neo-corporativista*),

seu impacto na conformação do tipo de democracia (*consensual/majoritária*) é muito importante. No estudo de Lijphart (1999), fica claro que o funcionamento dos grupos de interesse importa para a *dispersão* ou *concentração* do poder em certos sistemas políticos.

No caso dos regimes presidencialistas na América Latina, entretanto, pouco se tem pesquisado nesse sentido. Amorim Neto (2006), por exemplo, chama a atenção para um ponto que se converte em uma excelente pergunta de investigação. O autor chama a atenção para o fato de que a utilização do desenho institucional favorável e a formação de coalizões nos Parlamentos *não* são as únicas estratégias adotadas pelos presidentes para lograr êxito em suas agendas políticas. Depois de uma ampla análise dos regimes presidenciais na região, o autor sugere que a agenda de investigação deve incorporar os grupos de interesse porque os presidentes muitas vezes procuram levar o Parlamento à cooperação utilizando a estratégia de *vincular diretamente as agências burocráticas* sob seu comando a alguns grupos sociais. Justamente os grupos com os quais mantem alinhamento e, portanto, tenta proteger e satisfazer em troca de apoio. No caso do Brasil, o autor recorda que no período de 1946 a 1964 “os presidentes brasileiros haviam optado por criar agências burocráticas insuladas das pressões político/partidárias, que se orientavam exclusivamente a partir das diretrizes presidenciais. Estas agências, chamadas *bolsões de eficiência*, haviam dado aos presidentes grande autonomia na formulação e implementação da política industrial e haviam constituído um elo importante entre o Executivo e os grupos de interesse beneficiados pelos incentivos à industrialização” (Amorim Neto, 2006). Fica a pergunta, o que estaria acontecendo no Brasil no período pós 88 em termos de representação de interesses?

O momento atual no Brasil é flagrantemente diferente. Com raro trabalho na área, Mancuso (2007) mostrou que os industriais desempenharam um papel importante no processo decisório que envolveu toda uma mudança no cenário econômico brasileiro. Os industriais, através de sua atuação via CNI e como atores políticos individuais também, foram responsáveis por parte do sucesso e da sobrevivência do setor produtivo frente às profundas mudanças econômicas promovidas pelas reformas orientadas para o mercado, iniciadas nos anos noventa e que atravessaram toda a década. E essa atuação do setor produtivo está relacionada à sua relação direta com Executivo, claro, mas se deu sobretudo via a aprovação de uma agenda legislativa no âmbito do Congresso Nacional, que foi capaz de criar um ambiente mais favorável economicamente. Essa

agenda legislativa focou, a partir dos anos 90, sobretudo a diminuição daquilo que o setor produtivo chamou de *Custo Brasil*.

Outro importante trabalho mostra que esses mesmos industriais atuaram num contexto de mudanças não apenas econômicas, mas de transformações políticas no qual o sistema de representação de interesses se insere. Diniz e Boschi (2004) argumentam que o empresariado teve que se adaptar à realidade da nova ordem constitucional alterando profundamente seu padrão de relação com o estado e sua forma de organização. Essas mudanças nada mais eram do que a adaptação racional para a convivência com um sistema de representação de interesses que agora assume um caráter híbrido no Brasil. Ou seja, combina elementos do corporativismo com os do pluralismo, antes tipicamente norte-americano.

Este trabalho segue o mesmo caminho desses dois recentes estudos e procura ampliar o conhecimento da área se propondo a responder uma questão que persiste. Essa questão é: *em que medida os grupos de pressão, em especial aqui o lobby da indústria, podem ser considerados os responsáveis pelo sucesso político do setor produtivo nesse período?* Essa é uma pergunta relevante porque embora se tenha clareza da força do empresariado e do seu sucesso no período, não é possível responder se esse sucesso efetivamente se deve à influência (lobby) da indústria junto às instituições do Estado. Mais especificamente, o objetivo aqui é investigar o lobby da indústria na Câmara dos Deputados, e isso se justifica porque uma das transformações políticas mais importantes do pós 88 foi, exatamente, a recuperação do Poder Legislativo como arena decisória relevante no processo político brasileiro.

Para dar conta dessa tarefa, o estudo segue o seguinte roteiro. No capítulo 1 consta uma revisão das questões teórico-normativas que envolvem a discussão sobre os grupos de pressão em regimes políticos democráticos. Esta revisão é importante porque, em virtude da ampla possibilidade de enfoques no campo, delimitar o objeto implica considerar essas possibilidades.

No capítulo 2 consta uma revisão da literatura sobre influência, em especial o lobby e o financiamento de campanha. E essa revisão é fundamental porque oferece os insumos teóricos e metodológicos para o estudo do caso em foco.

O capítulo 3 apresenta uma análise histórica da evolução do sistema corporativista de representações de interesses no Brasil. O objetivo é oferecer ao leitor uma visão comparada do momento atual, caracterizado como sistema híbrido de representação de interesses. Essa revisão é importante porque oferece os elementos

analíticos complementares para que se entenda em que contexto se dá a influência. E isso se justifica porque somente com o instrumental analítico oferecido pela literatura norte-americana que trabalha o pluralismo não é possível entender o caso brasileiro. Ao final desse capítulo consta também uma descrição da CNI como organização corporativista e de suas atividades de lobby junto ao Congresso Nacional.

Nos capítulos 4, 5 e 6 estão os resultados empíricos sobre a influência do setor produtivo na Câmara dos Deputados em três níveis de análise: no comportamento individual do parlamentar em Plenário; nos resultados do Plenário e no resultado agregado na Câmara dos Deputados.

Capítulo 1

1. Democracia e articulação de interesses: questões teórico-normativas

Numa democracia, são desejáveis grupos de interesses mais poderosos que outros? Em que medida os grupos mais poderosos podem dominar a agenda política em detrimento dos mais fracos, violando o ideal de igualdade democrática? Se cada grupo lutar exclusivamente pelos seus interesses privados, o resultado coletivo pode ser pior para todos? Quem vai cuidar do coletivo? Quem vai concorrer para a produção de bens públicos?²

Em qualquer tema em ciência política é praticamente impossível, e indesejável também, evitar o componente normativo. No caso do estudo dos grupos interesse, mais ainda. Nesse campo, qualquer tentativa passa necessariamente por uma questão normativa porque a própria teoria está carregada de aspectos normativos. Nesse sentido, um capítulo inicial inteiramente dedicado a mapear essas questões pode ser relevante. Por outro lado, isso pode também ampliar as possibilidades analíticas sobre o tema, o que acredita-se possa ser de grande valia.

Assim, como o objeto de estudo aqui não é apreensível, ou seja, não pode ser captado da realidade com apenas uma das muitas vertentes teóricas disponíveis, recorre-se a diferentes matrizes analíticas. Em especial as teorias do corporativismo e do pluralismo. Nesse sentido, um *sobrevôo* no campo como um “todo” pode ser útil para situar o leitor e prepará-lo para a multiplicidade de referências aqui colecionadas e aplicadas.

1.1 Os interesses organizados como campo de investigação

A teoria sobre os grupos de pressão sempre foi dúbia no sentido de suas

² Aqui a referência é ao clássico problema do *free rider* (Olson, 1991), que pode ser assim resumido. Suponha que todos os membros de um grande grupo estejam interessados na obtenção de um determinado *bem público* (i.e. elevação de salários). Contudo, a obtenção desse bem consome tempo e energia (mobilização, negociação, passeatas, etc...). Considerando a teoria de Olson, se deve esperar que na distribuição de bens públicos: (i) cada membro não tenha interesse em contribuir com seu esforço individual que va preferir deixar que os outros membros façam por eles, já que, uma vez obtido, o bem público estará disponível para todos; (ii) em grupos grandes o esforço individual tenderá a não fazer diferença. Por outro lado, se todos agirem desta forma, ninguém conseguirá o bem público. Daí que, apesar de ter interesse de todos na obtenção do bem, isso pode não acontecer; (iii) da mesma forma, a ação individual em grandes grupos pode passar despercebida, portanto, o indivíduo não alterará seus planos em função da necessidade do grupo. Isso explica por que grupos grandes tendem a empregar *incentivos seletivos* (positivos ou negativos) para fazer com que todos contribuam para a obtenção desses bens.

conclusões sobre se a articulação de interesses está associada a valores normativos positivos (desejáveis) ou negativos. No que diz respeito a uma visão negativa, acredita-se que faz sentido responsabilizar, pelo menos em parte, as teorias fortemente ideologizadas contra as elites e em favor do “bem comum” ou da “vontade geral” por sua interpretação dos grupos como um fator negativo e contrário aos ideais de liberdade e igualdades democráticas. Grupos de pressão são, em geral, vistos como elementos que corrompem o ideal de igualdade e o princípio da vontade da maioria. A tese marxista do “estado como comitê da burguesia” talvez seja a expressão máxima disto.

Por outro lado, é possível também atribuir parte da responsabilidade da visão negativa sobre a ação dos grupos de pressão aos economistas e aos pluralistas. Aos economistas por tratarem quase sempre os grupos como “*rent seeking*”³, e aos pluralistas pelos resultados negativos que expunham em suas teorias sobre a ação racional no plano individual e sua possibilidade de produzir uma irracionalidade coletiva que poderia ser resultado da disputa de múltiplos interesses em competição.

Entretanto, nem todos nesse campo enxergam os grupos como necessariamente prejudiciais aos ideais democráticos. Recentes formulações da teoria deliberativa, que trata a política como fórum e não como mercado, apostam que o debate na esfera pública ganha qualidade quando envolve um maior número de atores. A articulação da sociedade civil na defesa de seus interesses para esses teóricos é um aspecto a ser perseguido em sociedades democráticas. Novas formas de representação podem, e devem, ser vistas como importantes arranjos institucionais no sentido da participação da sociedade civil no processo decisório. Recentemente, só para citar um exemplo, Mansbridge (1992) fez considerações muito relevantes. Reformulando o problema, a autora argumenta que ao maximizar os benefícios deliberativos que a atuação dos grupos de interesse oferece a um sistema decisório, se podem minimizar os custos e os efeitos do comportamento “*rent seeking*”. Por outro caminho, mas no mesmo sentido, McFarland (1992) tenta responder positivamente às críticas clássicas dos pluralistas sobre a distribuição desigual do poder e afirma que a alternância na correlação de forças

³ O termo *rent seeking* é comumente definido como a atividade política de indivíduos e de grupos que devotam escassos recursos para adquirir ou garantir direitos de monopólio via governo (*rent* = renda e *seek* = buscar, perseguir). Esta expressão não deve ser, traduzida dos economistas porque é um termo que se refere às formulações mais complexas e influentes nos estudos sobre os grupos de interesse. Vale dizer que o léxico neste campo, tal como formulado pelos economistas, é demasiado arcano (ou raro se preferir) termos como *rent seeking*; *life among the triangles and prapezoids*; *DUP (directly unproductive profit-seeking)*; *optimal tariff with revenue-seeking*, por exemplo, são termos muito frequentes. Neste trabalho, entretanto, estes termos só serão utilizados quando estritamente necessário.

entre os grupos que tem emergido recentemente nos Estados Unidos tem ajudado a diminuir as conseqüências negativas previstas pelos pluralistas com relação aos grupos de interesses.

Considerando, obviamente, que diferentes sistemas políticos apresentam distintas formas de tratar e regulamentar a atuação dos interesses organizados, adicionalmente essa parece ser uma pergunta com capacidade comparativa também.

Como já mencionado, os estudos sobre os grupos de interesse não são nada novos. Pelo menos desde Tocqueville se discute o tema e, por tanto, a literatura é bastante extensa. As preocupações com o papel que desempenham os grupos nos conflitos e na cooperação política foram amplamente estudados ao longo do tempo, essa larga literatura, obviamente, não pode ser completamente coberta e considerada aqui. Assim, a melhor maneira de começar a rever o tema é revendo as principais questões que nortearam os estudos e seus possíveis enfoques. Assim, aqui se apresenta uma revisão, a princípio, não de autores propriamente, mas de enfoques e de temas. Em seguida, nas próximas sessões, o foco passa especialmente às tradições de pesquisa mais relevantes.

1.2 Questões-chave nos estudos sobre os grupos de interesse

Existem muitas maneiras de propor as questões de investigação sobre grupos de interesse. Lapalombara (1972) sugere que o ponto de partida para observar o papel que cumprem os grupos de interesse é verificar se eles cumprem um papel na mediação dos conflitos e da cooperação política. O autor sugere que a primeira reflexão que se deve fazer quando se observa a ação dos grupos é verificar *que interesses estão em jogo em uma determinada questão?* É dizer, investigar quais os interesses ameaçados por uma determinada *issue* que se apresenta ao sistema político e aos órgãos governamentais, e/ou quais os potenciais beneficiários destas decisões. Aqui a questão clássica é o estudo de *quem ganha o quê, como e quando?* Identificar os potenciais prejudicados e beneficiados é, portanto, sinônimo de elucidar as pressões e a ação coletiva.

Outra questão, que dessa deriva, é *quanto dos interesses em jogo se harmonizam e quantos desses interesses estão em conflito?* Ou seja, não se deve crer que a idéia de bem comum ou de benefício coletivo estará sempre presente. Como Schumpeter, Lapalombara rompe com a idéia de política como vontade geral. Para ele, sempre haverá objeção por parte de algum grupo ou parcela da sociedade, em especial quando as decisões políticas tratarem de decisões redistributivas. Isso implica assumir que

políticas são distintas e que obedecem a racionalidades distintas. Nesse sentido, pressões feitas em contraposição tendem a ter sempre certo grau de conflito.

Por outro lado, pressões feitas em coalizão são diferentes, de maneira que as estratégias de grupos e *policymakers* podem diferenciar muito quando ações concertadas são propostas. Mais ainda, grupos alinhados em determinadas *issues* podem ser indiferentes ou contrários em outras. Assim, o sentido das coalizões políticas e das interações estratégicas sempre se apresentam como um verdadeiro *enigma* a ser desvendado pelo investigador.

Outro ponto relevante é o problema da intensidade das preferências. O seja, *com que intensidade reagem as pessoas e grupos a uma determinada questão?* Formalizar um problema nesse campo implica questões nada triviais ao investigador sobre a participação, sobre a ação dos grupos e o processo decisório. A crítica ao governo da minoria aqui é frágil porque a regra da maioria apresenta uma fragilidade latente. Minorias intensamente motivadas podem ter muito mais influência que maiorias apáticas, e isso não seria necessariamente negativo, porque para tomada de decisão seria positivo que os cidadãos que são afetados de maneira especialmente direta por medidas aprovadas pelo Estado participassem mais ativamente da tomada dessas medidas. Seja através do direito de opinião, do direito de coparticipação, do direito de veto ou da influência política. Longe de contestar a regra da maioria como fundamento da democracia, a idéia aqui é, normativamente, apontar que ela apresenta inconsistências que podem se transformar em decisões que afetam mais a uns que a outros. No caso do processo eleitoral, menos, pois o sufrágio universal permitiu uma verdadeira transformação nas correlações de força das democracias ocidentais, incluindo as grandes massas no cálculo político. Mas no caso das decisões que não envolvem o voto direto e universal, e sim a influência de poucos (grupos organizados, por exemplo) esse problema da intensidade de preferências ganha contornos um pouco mais dramáticos do ponto de vista normativo.

Adicionalmente, o problema da *informação* e dos recursos disponíveis para os grupos também é relevante. Ou seja, em geral, as pessoas (assim como os grupos) dispõem de informação incompleta sobre as exatas conseqüências das decisões políticas que afetam suas vidas. Assim, muito embora os grupos tenham reconhecida capacidade de gerar informação relevante e desenvolver expertise em sua área, além de serem educativos no processo decisório, de alguma maneira eles estarão envolvidos em condições de jogo onde varia muito o acesso à esses recursos. Ou seja, os grupos se

apresentam como educativos para seus membros e como *stakeholders* para o governo, mas para eles mesmos o jogo apresenta suas limitações. A formulação mais concisa e esclarecedora sobre este problema está em *Who governs?* No seu primeiro parágrafo Dahl pergunta de maneira direta e objetiva *num sistema onde todos os adultos têm direito a voto, mas onde o conhecimento, a riqueza, a posição social, o acesso ao governo e outros recursos são desigualmente distribuídos, quem realmente governa?* (Dahl, 1974)

Outro ponto, não menos importante, é o número de afetados por uma determinada decisão. Segundo Olson (1965) o problema de ação coletiva é, sobretudo, um problema de número. Isto tem suas conseqüências para a investigação dos grupos de interesse porque é muito mais difícil organizar grandes grupos, ainda que afetados diretamente, que mobilizar pequenos grupos. Decisões com benefícios localizados e custos difusos são mais comuns, visto que beneficiam um pequeno grupo (que tem a possibilidade de agir mais efetivamente) e prejudicam grande grupos (que penam para se mobilizar e ordenar suas preferências a ponto de torná-las efetivas).

Uma última, mas não terminativa questão diz respeito a *quais as formas de atividades que existem para aqueles que desejam participar e qual a conseqüências da abertura do sistema?* As implicações desta pergunta aqui são, todavia, mais desafiadoras e também ganham um componente normativo forte. Em que medida as estruturas de poder induzem à participação e em que medida um determinado sistema político pode (ou deve) apresentar barreiras e limites à manifestação dos interesses organizados? É dizer, até que ponto um sistema político pode estar permeável por pressões, levando em conta que o resultado das interações estratégicas entre os interessados pode ser a irracionalidade coletiva, com perda de bem estar para todos. Aliás, como boa parte dos economistas costuma ver o problema. A liberdade de associação, os níveis de incentivo e os resultados políticos podem ser fatores estruturais que determinam em que medida é possível, se vale a pena e/ou se o custo não é proibitivo.

A questão que fica é: como lidar com esse emaranhado de questões? Nesse sentido, o texto clássico de Salisbury (1975) ajuda a organizar essas questões em termos de enfoques analíticos.

1.2.1 Quatro diferentes modos de análise

Segundo Salisbury (1975) o fenômeno empírico *articulação de interesses*

oferece, como poucos outros temas em ciências sociais, uma miríade de possibilidades de enfoque. Entretanto, o autor sistematiza de maneira muito simples e bastante esclarecedora quatro possibilidades de abordar o problema: os grupos podem ser vistos como (i) unidades de *inputs*; (ii) como *outputs* do sistema político; (iii) como *authoritative decision makers* ou (iv) como organizações.

Grupos de interesse vistos como *unidades de inputs* são componentes que oferecem um grande número de demandas para os *decisionmakers*. É dizer, grupos, assim como outros componentes, são concebidos funcionalmente como organizações capazes de gerar *inputs* que serão processados pelo sistema político. Almond e Coleman (1960) e Almond e Powell (1966) podem ser vistos como os precursores destes trabalhos.

Destes trabalhos se pode ter a visão dos grupos de interesse como unidades capazes de formular e expressar demandas de maneira a influenciar os resultados do sistema político. Articulação de interesses é, para os autores, uma das possibilidades de formulação de demandas por setores organizados. Outra contribuição dos autores foi no sentido de apresentar uma tipologia⁴ que até hoje é largamente utilizada e se considera muito intuitiva. A tipologia é baseada em uma classificação de quatro tipos de grupos: *anomic interest groups*; *nonassociational groups*; *associational groups* e *intitutional interest groups*. Num mesmo sentido, os autores apresentam também várias interpretações para o acesso, o estilo de articulação e as maneiras de intervenção que variam entre esses tipos de grupos. Essa classificação é altamente relevante até hoje porque, dada a variedade de grupos em sociedades cada vez mais complexas, um dos problemas mais sérios que enfrentam os interessados no tema é decidir *que grupos estudar?* E é precisamente com base nesse enfoque e nessa classificação que o tema neste trabalho foi decidido.

A natureza dos grupos e suas características geralmente podem ser vistos como elementos distintivos da sua capacidade e de sua ação. Os recursos com os quais contam, as táticas que utilizam e o tipo de interesse que representam e defendem são os pontos a serem esclarecidos quando se investiga essas organizações. A tabela 1.1 traz uma classificação que agrupa esses grupos por tipo e oferece uma descrição de suas

⁴ Essa tipologia está descrita em Almond e Powell (1966) *Comparative Politics: a development approach*. Boston : Little, Brown. Para uma publicação mais recente mas que não altera a formulação inicial ver Almond, Powell, Dalton y Strøm (2008) *Comparative Politics Today: the theoretical framework*. 5th ed. New York : Pearson Longman.

atividades e outras características.

Quadro 1.1 - Tipologia dos grupos de interesse (Almond e Powell,1966)

Tipo	Descrição/Exemplos
<i>Anomic group</i>	Grupos espontâneos, que se formam repentinamente por reações individuais a uma determinada questão. Reagem a fortes desapontamentos ou situações de injustiça cercada por forte componente emocional (i.e. manifestações e protestos).
<i>Nonassociational group</i>	Raramente bem organizados e não são formalmente constituídos. Com atividades pontuais e esporádicas. Diferem dos grupos anômicos porque seus componentes têm interesses, e às vezes identidade em comum. (i.e. grupos étnicos, religiosos, uma classe de profissionais como coletivo).
<i>Institutional group</i>	Formalmente constituído e seus membros têm outras funções sociais ou políticas. Grupos como igreja ou grupos corporativos. Em especial grupos ligados a um setor do próprio poder público e que em face a isto têm forte acesso e poder de influência (<i>lobby</i>). (i.e. associações de funcionários públicos, partidos políticos, burocratas, juízes, militares, legislaturas, bancadas suprapartidárias, etc...).
<i>Associational group</i>	Formados especificamente para representar os interesses dos seus membros. (i.e. uma entidade representativa dos trabalhadores ou dos empresários, como os sindicatos, as centrais sindicais, associações de advogados, médicos, entre outros).

Fonte: Almond, Powell, Dalton e Strøm (2008).

Para os autores, entretanto, grupos não só trabalham no sentido de promover articulação de interesses, mas também no sentido de promover socialização. Assim, a lista de funções que podem desempenhar os grupos é para eles um pouco mais extensa e envolve: comunicação, recrutamento de elites, agregação de interesses, mobilização, entre outros.

Uma segunda forma de focar os grupos é vê-los como *outputs*. Isto significa ver a articulação de interesses como resultado de determinadas características socioeconômicas de um determinado País e do seu sistema político. Nesta perspectiva uma ampla variedade de questões pode ser colocada. A mais comum e mais consensual de todas é que os grupos são resultado do processo de industrialização e de desenvolvimento econômico. Rose (1945) funda o tema quando analisa os grupos como resultado do processo de industrialização e interpreta as organizações de trabalhadores como resultado do crescimento da indústria e do processo de diferenciação social. No Brasil, Schmitter (1971) realizou um amplo estudo no qual descreve a emergência da representação de interesses organizados a partir de 1930. Em *Interest Conflict & Political Change in Brazil* (1971), ele demonstra como o padrão de surgimento dos grupos, e de interação entre elas, afeta e ao mesmo tempo é afetado pelo processo de industrialização, burocratização, urbanização, mobilização social e de incremento na igualdade de condições. Num mesmo sentido, olhando os grupos como resultado, porém

agora focando as variáveis do sistema político como componentes explicativos, autores como Schattschneider (1942) e Ziegler (1971) afirmam que o surgimento de grupos se explica, ou está fortemente estimulado, em sistemas políticos com partidos fracos.

Para além destas formulações, existem muitas outras que associam os grupos de pressão como organizações que são geradas, ou no mínimo estimuladas, pelo desenho das próprias políticas públicas e/ou por seus subsídios. Como, por exemplo, as associações de produtores agrícolas. Salisbury (1975) cita aqui os trabalhos de Fishbein (1955), Taft (1964), McConnell (1953) e Block (1960). Outra possibilidade é que as associações profissionais ou quase-profissionais sejam criadas em contextos democráticos. Para esta visão dos grupos como *outputs*, o resumo da idéia é que grupos e associações são, ao mesmo tempo, objeto e consequência das ações políticas, assim como mecanismos de articulação de demandas. Questões como *que grupos são favorecidos por determinadas políticas?* Ou, *que grupos são resultados destas políticas?* fazem parte desse tipo de enfoque. Outra questão relevante é, por exemplo, *que alterações dos mecanismos das políticas públicas podem alterar a configuração de um determinado sistema de grupos de interesse?*

Adicionalmente, existem também as análises da filiação compulsória, do imposto sindical ou das contribuições obrigatórias como forma de vencer os problemas de ação coletiva que se impõe a qualquer organização. Os estudos para verificar até que ponto eles determinam a extensão e a influência os grupos de pressão podem ser muito relevantes. No Brasil, por exemplo, as implicações desses componentes do corporativismo são amplamente estudadas por Diniz e Boschi (1999; 2000)

O terceiro enfoque vê grupos como *authoritative decision makers*. Esta tradição de investigação, segundo Salisbury, tem origem sobretudo no estudo de Eckstein (1960) sobre a intervenção da *British Medical Association*, assim como em outros estudos sobre a atuação de diversificados grupos de interesse no governo da Inglaterra. Como o estudo de Beer (1965), por exemplo, que aponta que grupos de interesse podem, em alguns sistemas políticos, nomear seus membros para fazer parte de influentes órgãos do governo. Dessa maneira, os grupos assumem aí papel relevante no processo decisório sobre as diferentes áreas de políticas públicas. A relação dos grupos com a burocracia, por exemplo, participando de conselhos setoriais de políticas ou outros fóruns consultivos e deliberativos de governo, fazem com que os grupos sejam mais poderosos. Mais que isto, que haja uma verdadeira simbiose entre grupos e governo.

Esse enfoque é particularmente interessante para estudos dos processos de

transições democráticas. Em especial pode servir para acompanhar como a estrutura de oportunidades de participação política pode estimular e/ou fortalecer a ação dos grupos e pressão. Por exemplo, o papel dos industriais nas transições entre regimes autoritários e democráticos no Brasil analisados por Diniz e Boschi em vários trabalhos. Por outro lado, o acesso à participação da sociedade civil, constitucionalmente garantido a partir de 88 e as inovações institucionais que visam agregar e incorporar novos atores no processo decisório são dois campos férteis de estudo com esse efoque.

Nos Estados Unidos esta não é uma tradição de investigação porque naquele sistema político há uma tendência a rechaçar a proposição de que os grupos interfiram ou participem diretamente no processo de decisão no governo. Entre os norte-americanos, a investigação se dá pelo estudo do *lobby* como resultado do sistema pluralista de representação de interesse, ou seja, intervenção junto aos congressistas, burocratas, ao judiciário e ao presidente é majoritária e os seus estudos sobre representação de interesse invariavelmente vão nesta direção. Para eles, a maneira de influenciar os *decision makers* é pela via da política dos corredores em Washington. Entretanto, esta formulação de grupos como *autohrizative decision makers* pode ser bastante útil, sobretudo em sistema políticos corporativistas, na quais a conexão dos grupos com os governos é muito mais acentuada, concentrada e formalizada do que em sistemas pluralistas como o norte-americano.

Por fim, o enfoque que aborda os *grupos como organizações*. Esta última possibilidade apresentada analisa os grupos como uma forma particular, é dizer, uma variedade das organizações em geral. Questões do tipo *como e porque se constituem, como se organizam internamente, de que maneira atuam e como são seus padrões de relacionamento*, entre outras, são questões que podem guiar inúmeras possibilidades de investigação.

Os resultados destas investigações neste campo têm abalado muitas verdades estabelecidas sobre os grupos e sua formação. Talvez a mais perturbadora de todas seja a formulação de Olson (1965), quando apresenta a *Lógica da ação coletiva*. Neste livro o autor mostra que focar a constituição dos grupos e as motivações de seus membros pode ser algo diferente que simplesmente assumir que os cidadãos tenham tendência “natural” para a associação e que, portanto, se agruparão movidos por essa tendência. Mais forte ainda, Olson chama a atenção para a falha da premissa lógica de que indivíduos com o mesmo objetivo vão necessariamente entrar em ação coletiva e contribuir para a produção de bens coletivos. O problema do *free rider* introduz sérias

consequências nos estudos dos grupos como organizações.

Para além do trabalho de Olson, Baumgartner e Leech (1998) chamam a atenção para o fato de que é exatamente nessa área que os estudos sobre grupos mais se desenvolveu. Em especial no que diz respeito à agenda de pesquisa dedicada a mobilização e aos quebra-cabeças da ação coletiva.

O Quadro mostra em perspectiva comparada, as características e as possibilidades dos estudos sobre os grupos segundo Salisbury (1975).

Quadro 1.2 - Diferentes enfoques nos estudos sobre grupos de interesse (Salisbury, 1975)

Tipo	Descrição
<i>Grupos como unidades de inputs</i>	Grupos são componentes que oferecem demandas para os <i>decisionmakers</i> . São concebidos, junto com outros componentes, funcionalmente como unidades do sistema político capazes de gerar <i>inputs</i> que serão processados pelo sistema político.
<i>Grupos como outputs</i>	Grupos são o resultado de determinadas características socioeconômicas de um determinado País e dos seus sistemas políticos. Por exemplo: grupos são resultado do processo de industrialização, e/ou das oportunidades geradas pelo desenho das políticas públicas.
<i>Grupos como authoritative decision makers</i>	Grupos de interesse podem nomear seus membros para fazer parte de influentes órgãos do governo. Os grupos assumem aí papel relevante no processo decisório sobre as diferentes áreas de políticas públicas.
<i>Grupos como organizações</i>	Grupos como uma forma particular, uma variedade, das organizações em geral. Como nascem e como resolvem seus problemas de ação coletiva e de produção de bens públicos.

Fonte: Salisbury (1975)

Contudo, grupos não atuam da mesma forma em todos os contextos. Assim, outra abordagem muito relevante e bastante esclarecedora nos estudos dos grupos de pressão é o estudo dos grupos em perspectiva comparada.

1.2.2 Articulação de interesses em perspectiva comparada

Se focados como *outputs*, ou seja, como resultado das características econômicas, sociais e políticas de um determinado País, uma das afirmações mais consensuais neste campo é que “*grupos são resultado do processo de industrialização e modernização*”. Entretanto, trata-se de uma afirmação demasiado geral para os interesses desse estudo. Aqui interessa especialmente as variáveis políticas, e em especial a natureza da relação desses grupos de interesses com as instituições de governo (*policymakings*).

Nesse campo, uma espécie de texto fundador dos estudos comparados sobre

articulação de interesses é o trabalho de Almond de 1958⁵. Em *Research Note: A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process* consta uma espécie de estatuto epistemológico a ser seguido em estudos nessa área. Almond, como relator, apresenta os resultados da reunião do Comitê de Política Comparada da *Social Science Research Council*, e nesse relatório estão importantes pontos que, ainda hoje, em nenhuma hipótese podem ser ignorados por quem pretende investigar o assunto.

Os aspectos a abordar segundo Almond são: (i) os objetivos gerais dos estudos comparativos sobre grupos de interesse; (ii) descrição geral dos sistemas de grupos de interesse; (iii) a seleção de grupos específicos a serem estudados; (iv) as relações entre grupos de interesse e opinião pública; (v) as relações entre grupos de interesse e partidos políticos; (vi) as relações entre grupos de interesse e legislaturas; (vii) grupos de interesse e burocracia e (viii) a inclusão de Países não ocidentais nos estudos comparativos.

Obviamente, não é possível fazer aqui uma abordagem para cada um deles, isso pela própria natureza do campo e pelo amplo universo que encerra. Mas uma combinação dos itens ii,iii e iv é perfeitamente possível e é exatamente esse o escopo desse trabalho.

1.2.3 Classificando sistemas de grupos de interesses

A classificação mais utilizada até hoje é a que segue abaixo. Ela obviamente diz muito mais do que a generalização que afirma que os grupos de interesse são o resultado do processo industrialização. Os diferentes tipos de conexão que apresentam com o sistema políticos e as características que apresentam têm elementos que certamente ajudam a entender o fenômeno em maior profundidade. Segundo os autores, sistemas podem ser de três tipos: pluralistas, neocorporativistas e controlados.

Quadro 1.3 - Sistemas de representação de interesses (Almond, Powell, Dalton, Strøm)

<i>Sistema de grupos de interesses pluralista</i>	<i>Sistema de grupos de interesses neo-corporativista</i>	<i>Sistema de grupos de interesses controlados</i>
Caracterizado pela competição por influência entre os grupos e entende os grupos como unidades de <i>inputs</i> que apresentam simultaneamente múltiplas demandas ao governo.	Relação mais regulamentada, mais permanente e estável junto ao governo. Como os atores centralizados têm poder de veto, ajudam na negociação de conflitos entre os interesses organizados e os governos.	Os grupos são controlados pelo governo e existem para facilitar e apoiar a ação governamental. Administrando conflitos e ajudando a implementar diretrizes emanadas de governos centralizados.

Fonte: Almond, 1958; Almond, Powell, Dalton, Strøm, 2008.

⁵ Almond, Gabriel (1958) "Research Note: A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process" in: *American Political Science Review*, No. 52, 1958.

De maneira um pouco mais detalhada, essas são as características da organização e das funções desempenhadas pelos grupos de pressão sugeridas pelos autores em diferentes sistemas.

Quadro 1.4 - Caracterização dos sistemas de grupos de interesse.

<i>Sistema de grupos de interesses pluralista</i>	<i>Sistema de grupos de interesses neo-corporativista</i>	<i>Sistema de grupos de interesses controlados</i>
<ul style="list-style-type: none"> . Múltiplos grupos representam interesses particulares; . Afiliação voluntária e que geralmente não é universal; . Organização descentralizada ou até mesmo inexistente; . Separação clara entre grupos e governo. 	<ul style="list-style-type: none"> . Uma única representação nacional de cúpula que congrega a todos os demais grupos; . Afiliação compulsória e, portanto, quase universal (imposto sindical, por exemplo); . Organização centralizada e que direciona e coordena as ações de grupos membros; . Sistemáticamente envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> . Grupo único para cada setor; . Afiliação compulsória; . Grupos fortemente organizados de maneira hierárquica; . Grupos controlados pelo governo e/ou encarregados de mobilizar e dar suporte às suas ações e políticas.

Fonte: Almond, 1958; Almond, Powell, Dalton, Strøm, 2008.

Nas sessões a seguir se discute as implicações mais importantes de cada sistema de grupos de interesses.

1.2.3.1 O pluralismo

Um sistema pluralista de grupos de interesse se caracteriza pela multiplicidade de entidades representativas. Não apenas distintos grupos em diferentes setores, mas distintas representações e organizações num mesmo setor inclusive. A idéia central que orienta esta forma de organização dos grupos de interesse está fortemente marcada pela liberdade de associação e pela crença *madisoniana* de que quando nenhum grupo domina totalmente os recursos e a ação política, todos vão ter que se tolerar, se respeitar mutuamente e buscar uma a cooperação em um ambiente de disputa. Outro ponto relevante aqui é a livre expressão. À medida que cada grupo ou associação representa seus interesses, tendem a ser mais legítimos e capazes de ser responsivos aos interesses de seus membros.

Nesses sistemas, os grupos competem entre eles e seguramente este é um ponto chave para entender porque o *lobby* é tão forte, competitivo e regulamentado em países como os Estados Unidos, Canadá e Nova Zelândia. Essa competição entre grupos

também ajuda a entender porque muitos dos resultados dos estudos feitos pelos economistas sobre a política de grupos norte-americanos apontam a ação dos grupos de interesses no sentido de gerar efeitos perversos(ou não intencionais). Por disputar entre eles a influência sobre o governo, vários economistas afirmaram categoricamente que assim eles são incapazes de gerar bens coletivos. A perda de bem estar social que previu Olson, o comportamento *rent seeking* descrito pelos virginianos e muitos outros, provavelmente está associada às características do sistema de grupos de interesses que estavam observaram. Os autores atribuem aos grupos de interesses, ao *lobby* e às suas interações estratégicas auto-interessadas entre sociedade e governo as características da não cooperação e boa parte da literatura vê normativamente os grupos como negativos para o sistema político.

Outro ponto relevante diz respeito à participação dos grupos no processo decisório. Em sistemas pluralistas os grupos são vistos exclusivamente como unidades de *inputs*, simplesmente apresentando demandas e fazendo pressão. O que não acontece na visão corporativista, porque em alguns casos os grupos são inclusive agentes autorizativos de políticas, ou seja, muitas vezes conferem legitimidade às decisões políticas, em geral tripartites, à medida que participam formalmente do processo decisório contribuindo com a formação do consenso ou do acordo. Nos sistemas corporativistas é possível ver grupos em setores-chave do governo, participando ativa e de maneira formal e institucionalizada. O que seria inadmissível em sistemas pluralistas, onde os grupos são vistos como auto-interessados, voltados exclusivamente para beneficiar e proteger os interesses de seus membros.

1.2.3.2 O corporativismo

O corporativismo, a depender do enfoque, pode ser definido de duas formas. Segundo Schmitter (1974) o corporativismo se caracteriza principalmente pela centralização das organizações representativas de interesses. A organização em nível nacional, especializada, hierárquica e monopolizada por organizações únicas. Uma segunda definição, de Lehmbruch (1984) defende que o corporativismo é uma forma distinta de *policymaking*, denominada *concertação*, na qual associações de trabalhadores e empregados interagem envolvidos nas decisões setoriais em torno das políticas públicas em nível nacional.

Em que pese as diferenças, Lijphart e Crepaz (1991) sugerem que

Empirically, however, the two tend to occur together because corporatism in the narrow sense is almost a necessary condition for concertation. As Schmitter states, there appears to be a “structural compatibility... between corporatism and concertation”, and he suggests that ‘elements of centralization, monopoly representation, etc., have historically emerged first and have, so to speak, prepared the way for initial policy concertation, which in turn encouraged further corporatization of interest associations’. (Lijphart e Crepaz, 1991)

Assim, ainda que levemente diferentes há consenso de que a centralização em representações nacionais únicas que congregam todos os demais grupos é uma característica que distingue modelos corporativistas dos modelos pluralistas. Essa característica tem implicações diretas sobre a forma de participação e organização dos grupos, sobre a dinâmica do processo decisório e, conseqüentemente, nos resultados políticos. Em geral, se admite que os resultados concertados são mais eficientes e mais voltados para o bem estar social que em modelos pluralistas. Neste último, como já visto, parte da literatura aposta na irracionalidade coletiva e na ineficiência.

Para efeitos classificatórios e comparativos, o conceito de corporativismo oferece duas importantes características. Primeiro, que nesses sistemas a força das relações horizontais e verticais varia num *continuum* que, de acordo com seu grau, podem ser descritos como menos ou mais corporativistas (Schmitter, 1974). Assim, se o nível de corporativismo em desenvolvimento é uma potencial fonte de poder para os atores classistas ou estatais, então esses atores podem ser menos ou mais poderosos, e não simplesmente uma dicotomia entre poderosos ou não poderosos. Um segundo ponto importante é que, embora essas diferentes concepções tragam divergências em suas ênfases sobre as características institucionais de um País, eles compartilham a idéia de que corporativismo é um fórum institucionalizado de barganha, em nível nacional, entre representantes do capital e trabalho.

Além das características da centralização e do monopólio da representação, outro ponto relevante do corporativismo diz respeito à filiação compulsória. Isso é fundamental para um sistema porque representa a solução dos problemas de ação coletiva, com base em uma autoridade central como forma de mobilização. Sem o imposto sindical, por exemplo, dificilmente as organizações de trabalhadores dos Países europeus e mesmo do Brasil teriam chegado a níveis de organização tão elevados. A gestão desses recursos por uma autoridade central que dirige o destino de seus membros é realmente uma característica nada desprezível quando se avalia sobretudo os grandes grupos, justamente aqueles que sofrem mais de problemas de ação coletiva que os pequenos grupos.

Por fim, um ponto essencial em sistemas corporativistas é que nesse modelo os grupos de pressão estão sistematicamente envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas. Esse envolvimento sistemático no processo decisório, ao contrário do modelo pluralista, se deve porque o corporativismo procura mostrar em que medida o processo de *policymaker* está condicionado pela incorporação de interesses.

1.2.3.3 Sistemas de grupos controlados

Os sistemas de grupos controlados são típicos dos regimes totalitários. O resumo da idéia é que os grupos existem para facilitar o controle do governo sobre a sociedade. Rússia (comunista) e a China são os exemplos mais utilizados. Em regimes comunistas o partido penetra na sociedade via organização de seus interesses, de maneira que possa controlar as demandas e as pressões e filtrar a concessão de benefícios (Almond, 1958; Almond, Powell, Dalton, Strøm, 2008). Esse controle também se dá de maneira a limitar a criação de uma elite política e a controlar a informação e a *expertise* em determinadas áreas.

Como se pode ver, a classificação proposta é bastante esclarecedora no sentido de verificar impactos normativos dos sistemas e, além disto, de orientar escolhas e determinar enfoques para estudos, sejam eles comparados ou não.

Quanto às demais questões levantadas por Almond, especialmente no que diz respeito às relações dos grupos de pressão com as legislaturas, a burocracia, os partidos, os eleitores e a opinião pública, esses pontos são tratados de diferentes maneiras pela literatura. Nesse sentido, uma revisão parcial está a seguir.

1.3 Teorias econômicas sobre a articulação de interesses

William Mitchel e Michael Munger (1991) fizeram uma das mais completas análises da revisão da literatura dos modelos econômicos utilizados para explicar a representação de interesses. Em termos reduzidos, as próximas sessões apresentam as características de cada grupo de investigação, seus achados e as principais críticas formuladas pelos autores.

1.3.1 Olson e os problemas de ação coletiva

Olson (1965) apresentou uma das primeiras aplicações econômicas para explicar a formação dos grupos, seus procedimentos e seus dilemas. Seu trabalho tem influenciado várias gerações de estudos sobre o tema. *The logic of collective action* é,

seguramente, no campo dos estudos sobre os grupos de interesse uma referência obrigatória. Posteriormente, com *The rise and decline of nations* (1982) Olson completa sua análise de maneira bastante considerável. O ponto mais relevante de suas teses é que “a atividade dos grupos de interesse, se analisada pela ótica de seus membros, individual e racionalmente, pode levar a uma irracionalidade coletiva, ou à ineficiência em termos de políticas públicas”.

Para Mitchel e Munger (1991) a principal crítica ao trabalho de Olson é que “sua abordagem trata a atividade *rent seeking* como um fenômeno exclusivamente de demanda, esquecendo o poderoso papel desempenhado pelo governo no processo decisório. Autoridades que tomam decisões têm a capacidade institucional de manipular as regras do jogo, assim como o pessoal e as políticas, pois são os imediatos supridores dos ganhos e da distribuição. Assim, o estado não pode ser visto como um ente que recebe passivamente, a demanda dos grupos de interesse. Isso é bastante relevante porque, como se sabe, “o estado elege as demandas, enquanto também leva em consideração o que é melhor para seus próprios interesses” (Mitchel e Munger, 1991). Nesse sentido, a lacuna de conhecimento sobre como interatuam os grupos, os agentes de governo e o eleitorado é o principal problema da análise de Olson, que predisse a redução de bem estar como resultado de ação dos grupos de interesse em interação estratégica.

Essa omissão é particularmente problemática quando é analisada sob a crítica que sugere que diferentes agentes envolvidos em diferentes incentivos não levam, necessariamente, à conclusão de Olson. Os autores registram que, posteriormente, Gray e Lowery (1988) tentando aplicar o modelo de Olson tiveram pouco sucesso. North (1979) critica Olson e o desafia a escrever *uma teoria sobre o surgimento e o declínio das nações levando em consideração o papel altamente relevante desempenhado pelo estado*, especialmente na formação e na administração do direito de propriedade nesse processo.

Levi (1988) resumiu as críticas a Olson em três argumentos: (i) o papel dos grupos de interesse é circunscrito porque o estado provisiona serviços e portanto não pesam exclusivamente os interesses dos grupos de pressão, senão os interesses do próprio estado; (ii) isso não é de fato feito em separado dos monopólios, pois são oferecidos diferentes direitos de propriedade e diferentes preços a diferentes grupos, enquanto estes grupos são identificados por diferentes demandas; (iii) o estado tem como competidor diferentes grupos que oferecem diferentes serviços, e mais baratos.

A ausência do estado como ator leva a uma incompletude que distorce a análise, e isso parece ser a preocupação dos teóricos de Chicago.

1.3.2 O modelo de Chicago

O que Mitchel e Munger denominam de modelo de Chicago, diz respeito basicamente aos trabalhos de Stigler, Posner, Barro e Peltzman. Esses autores apresentam uma evolução nos estudos sobre os grupos de pressão, com aquilo que ficou conhecido como teoria da regulação. Stigler e Friedland (1962) e outros da tradição de Chicago abordam a questão de quando a regulação faz a diferença no comportamento da indústria e quando, de fato, a regulação serve a interesses públicos. Eles desenvolvem uma teoria rejeitando a noção de que a regulação relevou totalmente o interesse público (i.e. minimizando externalidades negativas e o monopólio). A questão que a teoria sugere, articulada por Barro (1973) e depois revisada pelos virginianos do comportamento *rent seeking*, é “*como o desenho institucional pode minimizar, ou pelo menos diminuir, a tendência de regulação para proporcionar benefícios e ganhos múltiplos tanto para reguladores quanto para regulados*”. É dizer, “*vigorosa regulação feita pelo governo pode solucionar os problemas de ação coletiva, ou o problema do free rider, posto por Olson, assim como pode minimizar o efeitos do auto-interesse por benefícios*”.

Ainda segundo Mitchel e Munger, a crítica de Chicago diz que não importa a sua atividade, a teoria não pode prever exatamente quais indústrias vão ser reguladas e, particularmente, não pode explicar também a desregulação, salvo por tautologia, que diz que agora a indústria estará melhor sem esse constrangimento de um ambiente regulado. Ou seja, algumas indústrias podem perder e outras não. A teoria pode ser aplicada a uma variedade de políticas de regulação econômica, mas em geral suas previsões não se confirmaram, pois são tautológicas e não se sustentam empiricamente.

1.3.3 Os virginianos e o comportamento *rent seeking*

O termo *rent seeking* pode ser definido como a atividade política de indivíduos e grupos que devotam escassos recursos para adquirir ou garantir direitos de monopólio via governo. As proposições básicas da teoria do comportamento *rent seeking* são (i) os gastos empreendidos para obter ganhos e transferências são, eles mesmos, um custo social e que (ii) os privilégios de mercado como resultado disto representam, por consequência, uma perda de bem estar para os consumidores e para os contribuintes.

Muitas ações e muito do instrumental de políticas pelos quais *rents* são gerados e transmitidos são designados para encobrir ganhos. Isso se distribui desde suborno até descontos em subsídios, privilégios tributários, suporte a preços, quotas de produção e de importação agrícola, assim como em altos salários para servidores públicos. A intensidade com a qual os *rents* são perseguidos por cidadãos depende obviamente do tamanho da renda e do número de competidores em ação.

Segundo Mitchel e Munger, ainda que o trabalho de Olson seja mais conhecido, os virginianos são um pouco anteriores a ele. Pelo menos no que diz respeito ao comportamento *rent seeking* e aos grupos de interesse. Na verdade “(...) Olson esteve mais dedicado com a formação dos grupos na sociedade, e só depois com os efeitos que estes grupos em interação estratégica podem gerar em termos de resultados para o sistema político. Os virginianos, contudo, em particular Robert Tollison sugere uma teoria um pouco mais completa, focando *uma teoria dos grupos de interesses no governo*. Nessa teoria, grupos são as forças motivadoras e rendem contas ao comportamento de políticos, burocratas e cidadãos.”

Por fim, Shughart e Tollison (1986) analisaram o crescimento do governo. “O ponto principal é que os *outputs* governamentais e o crescimento do governo são resultado dos custos e benefícios de cidadãos em confronto, utilizando a máquina de governo para lograr bem estar. De acordo com esses autores, cada legislador/*policymaker* identifica em sua *constituency* grupos e redes de demandas por bem estar e benefícios e transferências, e com base nisto desenvolvem uma agenda – trabalhando assim para a transferências que maximizem sua maioria política no seu distrito. O tamanho das legislaturas é importante porque isto têm impacto na decisão dos gastos; igual impacto pode ser gerado também por legislaturas bicamerais. Outra vez aqui as características do sistema político (a estrutura do legislativo, por exemplo) tem relevante significado para explicar o comportamento dos grupos e dos políticos.

Obviamente, muito do que os economistas nos disseram tem servido de maneira decisiva para os estudos sobre os grupos de pressão. Mas recentemente, cientistas políticos têm gerado estudos com certa autonomia na disciplina e são estes estudos que serão focados a partir de agora. Ou seja, um pouco menos de economia, e um pouco mais de variáveis políticas. Muito embora, é bom lembrar, que os fundamentos nas teorias recentes têm, ainda, muito do que os economistas deixaram como legado.

1.4 *Demand aggregation versus group impact*

No que diz respeito aos trabalhos tanto de economia quanto de ciência política, Ciegler (1990; *apud* Michel & Munger, 1991) faz uma distinção entre os estudos sobre grupos de interesse em dois tipos: os estudos sobre a *gregação de demandas* e os estudos sobre os *impactos dos grupos*. O primeiro grupo cobre aqueles estudos que focam a mobilização, como os grupos recrutam seus membros e líderes, como os líderes dos grupos se relacionam com seus membros, ou como os grupos se mantêm economicamente. A segunda vertente estuda o que os grupos fazem, e como eles afetam a arena política.

Mais recentemente, em especial no que diz respeito aos estudos sobre os impactos dos grupos, a literatura sobre *grupos com interesses especiais* têm avançado nesse campo, em busca da superação das limitações da área. A próxima sessão traz um resumo da principal formulação contemporânea na área.

1.5 Special Interest Groups

Uma das formulações de maior prestígio hoje nos Estados Unidos são as teorias de Grossman e Helpman (2001). Em seu livro *Special Interest Politics*, Gene Grossman e Elhanan Helpman demonstram, tal como os economistas fizeram, como os grupos com interesses especiais (*Special Interest Groups* – ou SIGs, como eles mesmos denominam) influenciam os *outcomes* políticos para beneficiar seus membros. Entretanto, com uma abordagem prioritariamente política, os autores apresentam novas possibilidades. Seguramente uma das contribuições mais significativas é que eles investigam o fenômeno de maneira, digamos, tridimensional, ou seja, focam ao mesmo tempo as *eleições* o *lobby* e o *financiamento de campanha*. Com isso, os autores introduzem novas peças no quebra-cabeças.

Segundo Baron (2002) “Um trabalho rico, complexo e cheio de evidências sobre as atividades dos SIGs. Por outro lado, o livro apresenta muito mais que um atento estudo das estratégias políticas utilizadas pelos SIGs, nele os autores oferecem importantes *insights* de como estudar a política dos grupos, eles oferecem também um conjunto de métodos e modelos bastante avançados”. Grossman e Helpman, de fato, trazem uma multitude de resultados, ferramentas, modelos e idéias para novas e desafiadoras investigações.

Mais recentemente, em *Interest groups and trade policy* (2002), os autores avançam na aplicação dos seus modelos analíticos sobre a ampla área da formulação da

política de negócios internacionais nos Estados Unidos⁶. Com esse estudo, agora focado numa *issue* específica, foi possível para os autores aplicar o seu principal modelo explicativo para esclarecer os instrumentos de influência dos grupos de interesse no sistema político, o modelo de *common agency*. E aqui certamente está uma das mais significativas contribuições dos autores.

Em resumo a idéia é estudar a competição por influência entre os vários grupos de interesse com diferentes objetivos políticos. Essa relação entre um *policymaker* e os vários grupos se configura, portanto como uma relação *principal-agent*, mas com uma “agência em comum”. Ou seja, na medida em que o *policymaker* atua como um agente comum para vários os grupos (*principals*) e outros atores políticos relevantes, ele influi definindo uma política que afeta simultaneamente a todos. *Policymakers* podem ser responsivos aos grupos, mas também podem estar submetidos a outros mandantes⁷ tais como o líder do partido, os eleitores, os contribuintes, às pressões do Executivo, entre outros. Desse complexo jogo de influências um intrigante resultado surge: “com vários mandantes, a agência pode levar vantagem e o poder pode não estar realmente com os mandantes” e isso porque o agente coleta informação de todos e, ainda, pode fazer um cálculo de custo benefício escolhendo com quem cooperar e com quem desertar.

Inúmeras situações de *lobby*, que envolvem os grupos e os *policymakers* nas mais variadas condições levam a muitas formalizações possíveis. Sem nenhuma pretensão de cobrir todas aqui, apenas as formalizações mais simples elaboradas e analisadas pelos autores estão no breve resumo que segue.

1.5.1 Voto, informação e financiamento político

As análises dos grupos de interesse como unidades de *inputs* tem, como já foi demonstrado, uma miríade de questões e um grande número de possibilidades. Aqui se tem as possíveis combinações entre as três dimensões da política de grupos que são mais relevantes segundo Grossman e Helpmann: as eleições, o *lobby* e as contribuições de campanha.

1.5.1.2 Eleições

As eleições são, obviamente, um dos temas mais trabalhados no estudo da

⁶ Uma importante característica desses trabalhos é que os livros desses autores são todos baseados em modelos formais, o que restringe a capacidade de pessoas não especializadas de se aprofundarem nos argumentos e na própria leitura dos textos.

⁷ Utiliza-se o termo mandante daqui para frente para designar *principal*.

política. Se estudadas sob o ponto de vista da participação dos grupos sociais, embora a literatura contemporânea insista em praticamente ignorar o tema, de imediato se vê como esses grupos de pressão influenciam tanto as estratégias quanto os resultados eleitorais.

Grossman e Helpman apresentam uma explicação baseada em normas sociais. A questão central a responder segundo os autores é: *Quais grupos estão mais habilitados a transformar normas em votos?* O argumento é que grupos nos quais os membros têm mais interação e “identificação” mais definida são grupos com mais habilidades de envolver seus membros no processo eleitoral e de converter normas sociais em votos. Isso explicaria porque certos grupos participam mais que outros. Essa “conectividade” de que falam os autores é a ligação entre membros e ela é geralmente mais forte em grupos de uma mesma categoria profissional, como os trabalhadores de uma mesma indústria ou profissão por exemplo. Isso significa que uniões de trabalhadores ou similares podem ser mais efetivas em transformar normas sociais em votos. Grossman e Helpman, inclusive, apresentam resultados empíricos que confirmam que uniões freqüentemente conduzem *get-out-the-vote drives*.

Um segundo ponto, e não menos relevante, é que diferentes grupos têm diferentes níveis de acesso à informação sobre os candidatos e sobre as políticas dos partidos. Os autores demonstram que em muitos casos as políticas defendidas e/ou implementadas pelos candidatos e pelos partidos vão favorecer os grupos mais bem informados.

Por fim, grupos de interesse diferem em termos de membros com preferências partidárias fortes. Membros com preferências partidárias fortes estão mais dispostos a votar no partido (e quase nunca mudar) orientados por valores ideológicos que, mesmo em face de uma política desfavorável aos interesses diretos de seus membros, são capazes de manter seu apoio ao partido.

Essa linha de argumentação tem um grande número de implicações para as escolhas de políticas e de propostas a serem defendidas por candidatos e pelos partidos que competem pelo apoio entre grupos de interesse. Assim, num sentido contrário também, *grupos que estejam melhor habilitados a converter normas em votos, podem estar também melhor habilitados a gerar, obter (ou causar atração) de defensores de políticas que sirvam a seus interesses e aos interesses dos seus membros* (Baron, 2002).

Esses argumentos seguramente ajudam a entender as conexões entre grupos sociais, partidos, candidatos e eleições. Suas preferências, suas agendas de políticas, seu

apoio recíproco e sua atuação conjunta entre eleitores/membros de grupos, líderes e políticos.

1.5.1.3 *Lobby* e informação

O *lobby* é, de maneira bastante direta, a estratégia de uso da informação por parte dos grupos e dos políticos. Como os grupos em geral desenvolvem em sua área maior expertise que muitos políticos, de fato existem varias situações onde a cooperação é a estratégia dominante. Ou seja, a interação entre políticos e grupos se procede sobretudo no sentido de produzir informação relevante como moeda de troca e de apoio mútuo. O *policymaker* bem informado pode ganhar com isso e o grupo *stakeholder* também. Isto porque a interação maximiza as possibilidades do grupo influenciar o processo decisório, ao mesmo tempo em que pode beneficiar o político (agente). Por outro lado, o grupo tem incentivos para compartilhar a informação que produz como bem público, sem diminuir seu valor, pois seus membros podem compartilhar os custos da produção e da entrega da informação. Por fim, grupos provisionam informação não só para os políticos, mas para os eleitores também. Esse papel educativo é também focado pelos autores.

Segundo Grossman e Helpman, o estudo do *lobby* pode ser feito como uma progressão de modelos que vão dos modelos de *soft-information* começando com informação barata - *cheap talk* - e avançando para modelos de informação cara - *costly signaling*. À continuação, o ciclo se completa com estudos do proceso de *educating the public in an election* os modelos *cheap talk* e *costly signaling* pertencem à atuação no sentido de influir nas agências do governo e no Parlamento (*to government in Office*), enquanto os modelos de educação do público nas eleições pertence ao processo de eleição dos governos. Os modelos (jogos) e seus equilíbrios podem ser assim resumidos⁸.

1.5.1.3.1 *Cheap-talk*

Na sua linha de base os modelos dos autores assumem que os SIGs têm relativa

⁸ Em *Special Interest Politics* as teorias de Grossman e Heplman são quase todas modeladas utilizando a teoria dos jogos. Assim a linguagem própria da teoria da escolha racional aqui é inevitável. Contudo, não serão reportadas as formalização e a notação da teoria dos jogos. Tais formulações exigem um conhecimento formal que não ajudaria a compreensão. Além do mais seriam inúteis aqui já que não está no escopo deste trabalho modelar ou reproduzir tais modelos para estudar a ação de grupos de interesse com base na teoria dos jogos. O que não impede que se utilizem os fundamentos e os insights desta teoria para lançar luz sobre o caso brasileiro.

capacidade de influenciar *policymakers*. Relativa porque sua influência está limitada sobretudo por não ser racional comunicar (revelar) totalmente a informação de que dispõem. Ou seja, os grupos têm incentivos para desvirtuar (ou encobrir) a informação, revelando somente o que lhes convêm. Assim, eles podem obter políticas mais favoráveis para seus membros.

No modelo *cheap talk*, o incentivo para deturpar a informação se mantém, salvo nos casos em que as preferências dos lobistas e dos *policymakers* estejam bem alinhadas. Nos casos de não alinhamento de preferências, ou seja, ainda que a informação dos lobistas não seja totalmente revelada, o *policymaker* estará *ex ante* melhor porque ele, obviamente, leva em conta a estratégia racional que tem o lobista de desvirtuar a informação.

Por outro lado, *policymakers* têm a possibilidade de controlar o tempo para ouvir lobistas, e eles podem utilizar seu *staff* para fazer uma seleção de lobistas interlocutores. Quando o lobby é mais barato, é dizer, grupos com menos poder de influência, então isso reflete a favor do *policymaker*, pois esses grupos menos influentes estão dispostos a “pagar” mais pelo lobby. Assim, quando o acesso ao *policymaker* é conseguido, esses lobistas têm incentivos para revelar mais informações. Em suma, grupos mais fracos podem comunicar mais informações do que grupos que têm mais influência.

Nos casos em que os lobistas são competidores, mas são identicamente informados, a revelação da informação vai depender de quando, ou se, os lobistas estão do mesmo lado ou se são opositores do *policymaker*. Quando os lobistas são do mesmo lado, somente os mais moderados e fracos podem prover informação. Contrariamente, quando lobistas identicamente informados estão em lados opostos aos *policymakers*, revelações incompletas continuam, ainda que a quantidade de informação possa ser maior do que em situações onde teríamos um só lobista. Assim, tanto os lobistas como os *policymakers* estão melhores *ex-ante*. Contudo, a revelação completa de informação é factível porque como *policymaker* desconhece o significado da disciplina do lobista, ele mesmo pode conduzir a investigação e descobrir a informação com alguma probabilidade. Ele terá a autoridade para penalizar os lobistas no caso destes deturparem a informação. Nesse caso, o caminho do lobista pode ser reportar a informação total e verdadeira, pois se ele reporta diferente, o *policymaker* pode conduzir ele próprio a investigação e punir então o lobista.

Similarmente, se os grupos têm interesses outros, suas fontes de informação podem ser esperadas como diferentes. Assim, em geral, com relação ao lobby *cheap-*

talk, o resultado deve ser sempre informações diferenciadas, não claras e incompletas, salvo neste último caso.

Uma última situação pode ser aquela na qual temos informação multidimensional e dois lobistas identicamente informados. Nesse caso faz todo sentido esperar a revelação completa da informação. Marco Bataglini (2002, *apud* Helpman & Grossman, 2006) demonstrou que a revelação completa da informação é possível, desde que os interesses dos lobistas estejam de acordo com os do *policymaker* em pelo menos uma das dimensões.

1.5.1.3.2 *Costly-signaling*

Com modelos do tipo *costly signaling*, mais informações sempre serão reveladas porque o custo de enviar a mensagem, dado o grau com que ela é produzida, faz com que de outra maneira não seja possível. Quando o custo é exógeno – i.e. depende somente de quando a mensagem for mandada, o equilíbrio pode se distinguir, mas quando os custos do *lobby* variam com a mensagem enviada, é possível que este leve à revelação completa de informação. Os custos do *lobby* podem também levar grupos com larga influência a entregar informação. Em ambos os casos, com custos exógenos ou endógenos, o *policymaker* se beneficia com o *lobby*.

1.5.1.3.2 *Educating the public in an election*

Grossman e Helpman inserem juntos os modelos de *lobby* e os de *eleição* por considerar que os grupos de interesse podem educar seus membros, e a opinião pública mais amplamente, utilizando informação sobre a qual a política é melhor para eles. Para explicar de maneira bastante resumida o modelo, tanto os grupos de interesse quanto os políticos são assumidos com poder de informação completa. Mas os políticos são assumidos como incapazes de comunicar sua informação ao grande público. Ou seja, aos membros dos grupos e os eleitores em geral. Os membros dos grupos de interesse preferem que seus líderes cumpram um mandato limitado a perseguir os interesses do próprio grupo, ou seja, baseados nas políticas dos partidos que digam respeito aos seus próprios interesses. A prévia comunicação dos grupos afeta diretamente as escolhas dos partidos por determinadas políticas de interesse do grupo. No caso de a comunicação ser posterior, os partidos entregam sua atenção aos grupos de maneira a se tornar “o partido” que o grupo vai preferir. Assim, o grupo pode posteriormente dar suporte eleitoral e esse partido.

Uma abordagem complementar diz respeito ao *endorsement*. Ou seja, afirmando sua preferência por um partido e não por outro(s) e educando seus próprios membros, os grupos que comunicam suas preferências a seus membros, automaticamente estarão comunicando à opinião pública em geral. Nesse modelo, o grande público precisa ser totalmente racional e sofisticado para fazer esta inferência.

1.5.1.3 Financiamento de campanha

Por fim, Grossman e Helpman focalizam suas análises na compra da influência, tendo como instrumento o financiamento de campanha. A idéia básica do modelo de análise é que o grupo de interesse, quando oferece contribuição de campanha, é capaz de “agendar” o *policymaker*, que passa a escolher políticas baseado em suas próprias preferências, mas agora também baseado nas preferências de seus contribuintes (os grupos). A análise começa com um único *policymaker* e um único grupo. O equilíbrio é eficiente no sentido de ser a média ponderada das preferências políticas dos *policymakers* e dos grupos. Este foco em “*agendas compensadas*” reflete a avaliação dos grupos sobre as mudanças nas políticas onde as contribuições são positivas. Quando *policymakers* maximizam suas preferências, analisando e somando os interesses dos grupos e o interesse público, os grupos contribuintes (se seu peso é extremo ou no mínimo igual) faz toda a diferença. Quando as preferências dos *policymakers* são fortemente pelo interesse público, é muito mais custoso influenciar e induzir a opção por políticas.

Por outro lado, quando os *policymakers* têm forte preferência pelas políticas de interesse dos grupos, existe pouca necessidade de influenciar. Os autores reconhecem que em geral o poder está com os grupos, e consideram também que existe uma barganha tipo de Nash⁹ entre os jogadores. O modelo dos autores é aplicado na alocação de gastos e ambos jogadores não têm incentivos para mudar de posição.

Em outra modelagem, quando múltiplos grupos tentam influenciar um único *policymaker*, o poder pode mudar para o *policymaker*. Isto é, a utilização de modelos de *common agency and coordination*, nos quais os grupos simultaneamente trabalham com todas as agendas compensadas, o resultado do equilíbrio é a formação de coalizões

⁹ Por equilíbrio de *Nash* se entende um equilíbrio cooperativo. Uma situação na qual, em um jogo envolvendo dois ou mais jogadores, nenhum jogador tem a ganhar mudando sua estratégia unilateralmente. Aqui, a situação é a melhor possível para todos e nessa situação não existem incentivos para mudar de estratégia. O equilíbrio de *Nash* foi uma descoberta altamente relevante que alterou significativamente a teoria dos jogos e suas aplicações.

eficientes no sentido de que nenhum subconjunto possa ganhar influência isoladamente sobre um *policymaker*.

Quanto à influência sobre os eleitores, os autores concluem que reunindo contribuições de campanha, estas contribuições afetam a escolha eleitoral entre “votantes impressionáveis”. Ou seja, apenas aqueles que não sabem as posições dos partidos. Os partidos têm assim uma demanda derivada para as contribuições. Por outro lado, contribuições também influenciam as agendas dos próprios partidos. É dizer, as contribuições podem levar os partidos a escolher políticas diferentes daquelas que maximizam o bem estar da média dos votantes. Essa formulação não é nada trivial, visto que afronta a preferência dos partidos pelo eleitor mediano.

Existem inúmeras questões além destas. Por exemplo, a formação de coalizões de grupos ou a formação dos próprios grupos a partir de determinadas políticas. Estes pontos que os autores não trabalham são relevantes para novas investigações.

1.6 Grupos de interesse: novos questionamentos

Arnold (1990) chama atenção para o fato de que nem todos os resultados políticos que são produzidos no Congresso norte-americano podem ser explicados em termos de interesses localizados geograficamente ou em termos de interesses organizados (SIGs). Segundo o autor, explicar uma decisão com base em distribuição de recursos geograficamente determinados ou para interesses organizados é fácil. Difícil é explicar quando o Congresso toma decisões que promovem interesses difusos. Arnold em sua análise mostra que legisladores e líderes são guiados pela premissa da reeleição, mas sua pergunta principal é verificar porque o legislador age de maneira distinta em diferentes contextos.

As mudanças na política de articulação de interesses são, assim, cada vez mais fortes e menos consensuais, como diziam os economistas. Recentemente toda uma tradição de estudos sobre os câmbios institucionais têm ganhado fôlego. Nos Estados Unidos, por exemplo, o foco nos efeitos das mudanças institucionais, nos estilos políticos e as transformações da própria sociedade e da economia têm gerado muitas novas formulações. As questões chave aqui são: quais as mudanças institucionais promovem mudanças no comportamento, no grau de influência e nas estratégias dos grupos de interesse?

Mark Petracca (1999) por exemplo analisa os grupos de interesse em diferentes gabinetes presidenciais nos estados unidos e o resultado, segundo ele, não é “mais do

mesmo”. O papel dos grupos de pressão está mudando no que diz respeito às suas funções de mobilização e de representação. Jane Mansbridge aponta que maximizando a dimensão deliberativa dos grupos de interesse eles podem minimizar os efeitos negativos do comportamento *rent seeking*. Essas e outras possibilidades fazem cada vez mais parte das análises sobre os grupos de interesse e de que papel eles desempenham no processo político.

1.7 Definindo o foco do trabalho

No âmbito desse trabalho a opção é estudar a ação dos grupos de pressão como *inputs* do sistema político. Como se pode perceber há múltiplos enfoques teóricos e muitas alternativas de abordagem que, obviamente, levam a diferentes discussões normativas, a diferentes estratégias de investigação e a diferentes achados empíricos.

No que diz respeito a delimitação, ou seja, à pergunta *que grupos estudar?* Quase como consequência dessa primeira opção dos grupos como *inputs*, o tipo de grupo que será investigado faz parte dos grupos denominados como *associational group*, que segundo Almond e outros são formados especificamente para representar os interesses dos seus membros. Entre eles: entidades representativas dos trabalhadores ou dos empresários, sindicatos, as centrais sindicais, associações de advogados, médicos, entre outros. No caso específico aqui, o objeto será o lobby da indústria na Câmara dos Deputados.

No que diz respeito ao nível de análise e ao objeto de estudo, a teoria mais recente que aborda o *lobby* como mecanismo de troca de informação é a base, muito embora não serão consideradas aqui as influências dos grupos na educação dos seus membros, assim como não serão abordadas as eleições e o financiamento de campanha, a não ser como variável de controle. O foco aqui é principalmente o lobby no poder legislativo e, portanto, interessa mais de perto a variável informação, isso porque acredita-se que ela possa explicar em alguma extensão o sucesso/insucesso do *lobby* do setor produtivo na Câmara dos Deputados.

Contudo, antes de passar à análise empírica do caso da influência do setor produtivo na Câmara dos Deputados, duas tarefas são necessárias ainda. A primeira, que consta do próximo capítulo, é uma revisão dos estudos sobre influência, visto que esse é o cerne da investigação aqui. A segunda, que está no capítulo 3, é apresentar uma boa descrição da trajetória e das transformações da representação de interesses no Brasil. Isso é fundamental porque, considerando que os grupos não atuam num “vazio

sociológico”, entender esse contexto trará, necessariamente, elementos tanto das teorias corporativistas como do pluralismo.

O caráter híbrido que o objeto (que é o sistema de representação interesses no Brasil) vem tomando nos últimos vinte anos praticamente exige uma combinação de elementos teóricos. Nesse sentido, unir diferentes correntes com seus diferentes enfoques e abordagens certamente agregará muitos elementos relevantes para a interpretação do caso.

Capítulo 2

2. Medindo influência: o lobby e o financiamento de campanha

A literatura sobre grupos de pressão é vasta e bastante plural. Os grupos de pressão já foram altamente relevantes entre os anos 30 e 50 nos Estados Unidos. Depois de passarem por certo esquecimento, voltaram o centro da Ciência Política nos Estados Unidos nos anos 70 e 80, em função da explosão no número de grupos em Washington. Isso, portanto, significa dizer que esse era o tema favorito no País onde vivem e trabalham nada menos que 1/3 dos cientistas políticos. Assim, o objetivo aqui não pode ser varrer a produção sobre o tema. Isso seria impossível num trabalho com esse escopo e, mais que isto, seria inútil porque essa tarefa já foi amplamente realizada por Michel e Munger (1991); Morton e Cameron (1992); Smith (1995); Potters e Sloof (1996); Boumgartner e Leech (1998); Stratman (2005); Ciegler (2006); Scarow (2007).

Nesse capítulo são atualizadas algumas destas revisões e, ao mesmo tempo, apresentam-se comentários e avaliações sobre o campo de pesquisa de maneira comparativa. Contudo, o foco aqui são os estudos sobre influência. Assim, como resultado dessa comparação, deriva o segundo objetivo desse capítulo que é analisar especificamente a literatura que trata mais de perto sobre as relações entre o lobby e o comportamento legislativo, que é o tema de interesse aqui. Assim, ao garimpar os trabalhos sobre a influência do lobby no comportamento legislativo, cumpre-se duas tarefas relevantes: a primeira é apresentar uma revisão (focada e atualizada) da literatura, a segunda é recuperar, em meio ao grande número de estudos sobre o tema, o referencial teórico para analisar empiricamente o caso do lobby da indústria na Câmara dos Deputados, objeto fim desse trabalho.

2.1 Medindo influência: modelos teóricos e empíricos

Com base na revisão da literatura realizada por Smith (1995), se pode identificar pelo menos duas grandes estratégias de investigação que se propõem a esclarecer o enigma da influência¹⁰ dos grupos de pressão sobre os resultados políticos.

Um primeiro grupo devota tempo e recursos no sentido de esclarecer como se

¹⁰ É importante registrar que aqui estamos falando dos estudos sobre influência. Portanto, grupos são vistos como unidades de *inputs*. Toda a literatura que trata dos grupos como *outputs* do sistema político; como *authoritative decision makers* ou que vê e estuda grupos como organizações não será aqui considerada. Essa divisão em quatro grandes linhas de investigação sobre representação de interesses está em Salisbury (1975) e já foi discutida no primeiro capítulo.

dá, e em que medida, a influência dos grupos de pressão sobre o comportamento individual do congressista. Aqui é a relação dos grupos de interesse com os membros do Congresso que importa, e nesse caso, duas variáveis são utilizadas predominantemente. A primeira procura estimar, com base no *financiamento de campanha*, em que medida as contribuições financeiras determinam o comportamento dos deputados. Já a segunda foca especificamente nas atividades de *lobby*. Nos estudos sobre financiamento de campanha, de um modo geral, o argumento é que o financiamento de campanha determina fortemente as decisões legislativas dos membros do Congresso e que isso contribui fortemente para a sobrerepresentação de interesses especiais e a subrepresentação dos interesses dos cidadãos menos organizados¹¹. Já os estudos sobre o lobby, focam nas atividades realizadas pelos grupos de pressão no sentido de exercer influência no comportamento do parlamentar. Não raro, um mesmo estudo combina as duas aproximações.

A segunda linha de investigação foca o processo de *policymaking* com uma visão mais macro. Aqui, interessa aos investigadores a influência dos grupos na formulação de políticas não apenas no interior do Congresso, mas no governo como um todo. Os temas enfocados são: a formação da agenda; a atuação dos grupos nos comitês e subcomitês do Congresso; as influências que recebe o Congresso por parte das atividades da representação de interesses em determinadas áreas e, por fim, o resultados políticos decorrentes do processo decisório e das relações dos seus atores com os grupos.

A linha de investigação que Smith (1995) denomina *agenda setting* foca sobretudo a capacidade dos grupos de influenciar a agenda política nos altos níveis de governo e não apenas no Congresso. Determinar o que entra, e o que não entra, na agenda é sinal de poder e esse é o foco desses estudos. Por exemplo, quando observam que a conclusão é que o surgimento de novos grupos alterou significativamente a agenda e que a mudança na imagem (mudança no entendimento ou na definição de uma questão) e a mudança do fórum onde a questão é decidida podem ser os fatores decisivos para um tema entrar na agenda ou não.

Outra linha de investigação, denominada *Gaining Access*, foca a origem e evolução do acesso dos grupos de interesse, verificando as condições sobre as quais o

¹¹ Existem estudos também que focam o financiamento de campanha como variável explicativa para o desempenho eleitoral dos candidatos. Mas aqui a variável dependente não interessa mais de perto, muito embora seja relevante. É bom lembrar que aqui está sendo focada especificamente a *influência*.

grupo de interesse vai ganhando acesso. São estudos longitudinais que visam explicar em que medida os congressistas, buscando a reeleição, vão oferecendo acesso aos grupos.

Existem, ainda, trabalhos aos quais Smith (1995) se refere no quando 1 como de *crítica aos subgovernments*, que são os trabalhos que apresentam uma crítica aos estudos das gerações mais antigas da Ciência Política norte-americana (da década de 30 a 60) que ficaram denominados como e estudos *the policy approach*. A marca desses estudos, segundo Baumgartner e Leech (1998) é que eles viam a atuação dos grupos como parte de verdadeiros subgovernos. Nesses casos, os grupos aparecem como unidades de *input* com muita influência em sua área específica. Os resultados sobre o grau de conflito e abertura do subsistema variam, mas em geral a influência está explicada pela proximidade dos grupos com os *committees*, pela fraqueza ou falta de grupos opositores e por um conjunto insulado no governo que toma decisões de maneira quase autônoma. “A autonomia frente às interferências políticas múltiplas é um sinal de poder do subsistema, e conseqüentemente do poder dos grupos de interesse, porque estes trabalham próximos àqueles.” (Baumgartner e Leech, 1998)

Os trabalhos subseqüentes de Hecló (1978) e Berry (1989b) levam em consideração as transformações na política norte-americana e apontam os limites da explicação baseada na tese dos *subgovernments*. A explosão dos grupos de interesse nos anos 70 nos Estados Unidos serviu como desafio, e ao mesmo tempo como base empírica, para as análises de *policy networks* que formam essa nova geração de estudos sobre o *polycymaking process*. Os autores chamam a atenção para o fato que o lobby se dá em termos múltiplos, de competição e que assim, com a participação de muitos grupos, supera-se a idéia de *iron triangle* (*committee*, agências e grupos) formando um ambiente mais ajustado à idéia de pluralismo. Nesses trabalhos, o grau de abertura do sistema varia de acordo com a *issue*, mas também de acordo com o tempo. É dizer, um subsistema bastante consensual pode vir a se tornar altamente competitivo e controverso ao longo do tempo, e vice-versa.

Por fim, os trabalhos classificados como de *policy outcomes* analisam em que extensão os resultados políticos do governo e do Congresso refletem os interesses dos grupos organizados. São estudos narrativos e muitas vezes complementados com entrevistas feitas com congressistas, seus *staffs* e os lobistas. Em geral esses estudos procuram estimar quando os grupos têm efetivamente influência e quando não têm. Importante notar que esses estudos estão muito próximos dos estudos sobre influência

do lobby e do financiamento de campanha, só que esses estudos focam os resultados macro e em longo prazo, e não especificamente o comportamento parlamentar.

O Quadro 2.1 resume as principais linhas de investigação sobre influência nos Estados Unidos.

Quadro 2.1 – Os estudos sobre influência no Congresso norte-americano.

(I) Grupos de interesse e os membros do Congresso		(II) Grupos de interesse e o <i>policymaking process</i>			
<i>Como os recursos e as ações dos grupos de interesse influenciam as decisões legislativas e ações individuais dos congressistas?</i>		<i>Como os grupos de interesse influenciam a formulação de políticas (policymaking process)?</i>			
<i>Questões centrais</i>					
<i>Financiamento de campanha</i>	<i>Atividades de lobby</i>	<i>Agenda setting</i>	<i>Gaining Access</i>	<i>Subgovernments</i>	<i>Policy Outcomes</i>
Como, a até que ponto, as contribuições de <u>campanha</u> feitas pelos grupos de interesse influenciam as decisões e ações dos membros do Congresso individualmente?	Como, e até que ponto, as <u>atividades de lobby</u> realizadas pelos grupos de interesse influenciam as decisões e ações dos membros do Congresso individualmente?	Como as agendas políticas são influenciadas no Congresso e mais geralmente no governo?	Como os grupos constroem o acesso aos comitês e subcomitês no Congresso?	Critica e superação do conceito de <i>subgovernment</i> (ou <i>subsystem</i> , segundo Baumgartner).	Quando e quais propostas legislativas são aprovadas no Congresso que atendem aos interesses dos grupos?
<i>The group approach</i>		<i>The policy approach</i>			

Fonte: Elaborado com base em Smith (1995) e Baumgartner e Leech (1998)

Como se pode facilmente perceber, uma diferença marcante entre essas estratégias de investigação está no *nível de análise*. O foco no nível de análise é importante porque esse é um problema que interessa de perto a esse nesse estudo, já que a proposta aqui é apresentar um modelo de comportamento legislativo, juntamente com um modelo para explicar os resultados mais agregados.

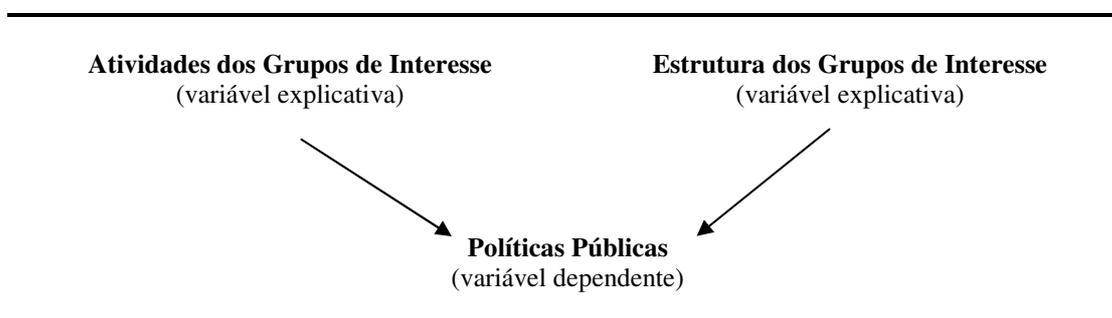
2.2 Os níveis de análise

No Quadro 1, enquanto a primeira linha de investigação foca na agência (as ações dos membros do Congresso) a segunda foca nos mecanismos que explicam a produção dos resultados no processo decisório. Enquanto o primeiro vê os resultados do financiamento de campanha e do lobby nas “ações” dos congressistas, o segundo foca os resultados agregados (seja a decisão do comitê ou subcomitê), seja a formação da agenda (em que condições são aprovadas as propostas que compõem a agenda legislativa de interesse dos grupos).

Essa variação entre estrutura e agência fica ainda mais clara em Potters e Sloof (1966). Os atores verificam que a literatura, quando põe os grupos de interesse como variável independente no processo de *policymaking*, em geral o faz distinguindo a partir

do grau de relevância que atribui aos aspectos estruturais dos grupos ou as suas atividades.

Figura 2.2 - Níveis de análise nas explicações para a influência.



Fonte: Potters e Sloof (1996)

A dualidade entre agência/estrutura, para os autores, se manifesta na maneira como os investigadores abordam o fenômeno. A análise dos grupos de interesse com base nas suas atividades, características e influências está resumida no quadro a seguir.

Quadro 2.3 - Níveis de análise dos estudos sobre os grupos de interesse

Variáveis dependentes (operacionalização) (agência vs estrutura)	
Estudos do Tipo <i>Dirigido ao Legislador</i> Focam o comportamento individual do <i>policymaker</i>	Estudos do Tipo <i>Policymaking Process</i> Focam os mecanismos e os resultados do <i>policymaking process</i>
Atividades (agência) dos grupos de interesse	Características (estrutura) dos grupos de interesse
<i>Questão central:</i> <i>Como vota o legislador em uma determinada issue de interesse de um grupo?</i>	<i>Questão central:</i> <i>Até que ponto os GIs têm influenciado o resultado final do processo de decisão política?</i>
Focando predominantemente em votações nominais; ocasionalmente nos votos dos congressistas nas comissões e muito raramente os não-votos são considerados	Os tipos de variáveis políticas investigadas são bastante diversificados. Variando dos gastos do estado na pesquisa agrícola (por exemplo) para o total das despesas do governo federal em uma determinada área. A regulação também é considerada (as restrições sobre a regulamentação do peso de caminhões para os preços do açúcar por exemplo)
Tipicamente os estudos tipo “dirigido ao legislador” analisam os votos dos atores em uma <i>issue</i> específica ou em um conjunto de <i>issues</i> relacionadas. Dois grupos e <i>issues</i> são as mais utilizadas. (trabalhistas e da indústria, por exemplo).	Novamente, os dados transversais são mais usados do que de séries temporais. Aqui se pode, embora pouco se tenha feito nesse sentido, fazer estudos entre estados num mesmo País e entre Países.
A estratégia de análise com dados tipo <i>cross section</i> é comparar os votos entre legisladores. Raramente séries temporais são usadas para explicar as mudanças dos votos dos legisladores individualmente.	Pode-se comparar os dados entre setores (<i>cross-issues</i>), entre Países (<i>cross-countries</i>) e entre estados (<i>cross-states</i>) num mesmo País

Fonte: Potters e Sloof (1996)

Essa variação no nível de análise e nas formas de operacionalizar a variáveis explicativas também se observa, como era de se esperar, nos resultados dos estudos e no peso atribuído à influência em cada um deles. Um balanço dos resultados desses estudos está na seção que segue.

2.3 Os resultados: dando sentido ao dissenso.

Os resultados que a literatura apresenta são, em muitos pontos, controversos e quase sempre bastante limitados. Potters e Sloof afirmam categoricamente que

“Um poder político substancial é muitas vezes atribuído aos grupos de interesse. A origem deste poder, entretanto, quase nunca está completamente clara. Da mesma forma, os mecanismos pelos quais se daria essa influência ainda não estão totalmente compreendidos. (Potters e Sloof, 1996)

Num mesmo sentido, Smith (1995) afirma que esse campo de investigação

“(...) denota um trabalho extensivo, de um conteúdo muito rico, mas conflituoso sobre os achados que dizem respeito aos grupos de pressão no Parlamento norte-americano. (Smith, 1995)

Baumgartner e Leech (1998) também chamam a atenção para as limitações dos resultados dos estudos sobre grupos de pressão nos Estados Unidos. Segundo eles nos estudos sobre as atividades políticas externas dos grupos, surgem

“poucas conclusões fortes e, muitos problemas de comparabilidade. Individualmente, os estudos podem ser muito bem vindos, mas seus resultados dificilmente podem ser generalizados”

Os autores afirmam que análises quantitativas freqüentemente apresentam resultados inconsistentes. Uns dizem que os grupos dominam, outros que apenas influenciam e terceiros (em direção diametralmente oposta aos primeiros), dizem que não há qualquer relação entre o financiamento de campanha e as votações nominais. Em suma, a área de estudos tem sérios problemas de cumulatividade.

No que diz respeito especificamente ao impacto das atividades de lobby sobre o processo decisório, afirmam os autores que dezenas de estudos já foram realizados nos últimos trinta anos e poucas conclusões firmes podem ser tiradas sobre o comportamento dos grupos de interesses. Da mesma forma, pouco se pode dizer sobre a influência e sobre as estratégias que usam para afetar políticas públicas.

Each of these approaches has complementary strengths and weaknesses. Together, the reliance on these two approaches helps explain the contradictory nature of the state of the literature on lobbying. The idiosyncratic nature of the case studies makes it impossible for these to serve as the basis for effective generalizations; the general nature of the surveys cause them to ignore important variation in (Baumgartner e Leech, 1998)

Da análise dos autores, a frase que segue resume perfeitamente a idéia:

We can conclude that groups are often influential and that they are often not influential, but the combined case-study and survey-based literatures tell us little about the conditions of influence. (Baumgartner e Leech, 1998).

Esses resultados, muito embora controversos e limitados, seguramente servem de importantes fontes teórico-metodológicas para os estudos dos grupos de interesse em outros contextos. Nesse sentido, na esperança de que esses estudos lancem luz sobre o caso do Brasil, segue um resumo dos principais achados da literatura, partindo dos trabalhos de Michel e Munger (1991), Morton e Cameron (1992), Smith (1995), Potters e Sloof (1996), Baumgartner e Leech (1998), Stratman(2005) e Scarow (2007)

A atualização, para efeito de comparação, segue utilizando o critério do nível de análise e o critério da escolha das variáveis independentes. Assim, primeiramente estão relacionados os resultados dos modelos que privilegiam o financiamento de campanha e, posteriormente, os modelos baseados nas atividades de lobby. Como não interessam mais de perto os modelos mais agregados e de *policymaing process*, o escopo da revisão se limita aos modelos de lobby e financiamento de campanha.

2.2.1 Financiamento de campanha

Os resultados da tabela 2.4 são relativos aos estudos que assumem o financiamento de campanha como variável explicativa para o comportamento legislativo. O resumo dos argumentos que fundamentam a influência é o que segue.

Tabela 2.4 – Condicionantes da influência - financiamento de campanha.

<i>O financiamento de campanha como variável explicativa do comportamento legislativo</i>	
Argumentos	Autores (ano)
Contribuições de campanha garantem demasiado acesso aos congressistas quando o tema tem pouca visibilidade.	Conway, 1991; Grenzke, 1990; Jones e Keiser, 1987; Maglebay e Nelson, 1990; Shlozman e Tieny, 1986; Sorauf, 1992; Stratman, 1991; Sabato 1985; Langbein, 1986; Neustadt, 1990 e Clawson, 1999.
Doações mudam a direção do voto do parlamentar (persuasão), principalmente em temas técnicos e especializados.	Frendreis e Waterman, 1985; Sabato, 1985 - 1989; Welch, 1982; Godwin, 1988 e Choate, 1990.
Demandas particulares são atendidas em detrimento do interesse público quando os benefícios são concentrados para os grupos de interesse e os custos são difusos pelo eleitorado.	Stratmann, 1991; Fleisher, 1993 e Clawson, 1999.
Quando se trata de uma <i>issue</i> com pouca clivagem. Uma questão não-partidária e não-ideológica.	Conway, 1991; Frendreis e Waterman, 1985; Maglebay e Nelson, 1990; Malbin, 1984; Mutch, 1988; Shlozman e Tieny, 1986; Welch, 1982 e Wright, 1985.
Quando o público estiver dividido, indiferente ou ignorante sobre o assunto.	Welch, 1982; Malbin, 1984; Denzau e Munger, 1986; Frendreis e Waterman,

Quando a posição advogada pelo grupo de interesse não tem nenhum tipo de oposição por parte de nenhum outro grupo de interesses.	1985; Langbein e Lotwis, 1990; Maglebay e Nelson, 1990; Mutch, 1988; Shlozman e Tieny, 1986; Wilhite, 1988 e Conway, 1991.
Quando as contribuições são feitas em termos de resultados legislativos, e não em termos de resultados eleitorais.	Evans, 1986; Godwin, 1988; Stratman, 1991; Sabato 1985, Grenzke, 1990
Nos casos dos senadores, quando a eleição está próxima.	Wright, 1985.
Quando os membros sob influência estão, ou estiveram frente a uma eleição difícil.	Grenzke, 1990; Frenreis e Waterman, 1985.
Quando os membros são ideologicamente moderados (ao contrário de conservadores ou liberais)	Feldstein e Melnick, 1984; Grenzke, 1990.
Quando a opinião pública é indiferente ao tema. Quando a opinião pública se posiciona na mesma direção da demanda do grupo de interesse que efetuou a doação.	Fleisher, 1993.
Quando o grupo de interesse além de fazer doações de campanha também faz lobby.	Welch, 1982; Malbin, 1984; Denzau e Munger, 1986; Wilhite, 1988 e Conway, 1991.
Quando o clima na opinião pública em geral é consistente com os objetivos do grupo de interesses.	Sabato, 1985 e Evans, 1986.
	Wilhite, 1988.

Fonte: Elaboração do autor com base em Smith (1996), Figueiredo Filho (2007)

Como se vê, a tabela 2 mostra uma miríade de resultados e um número elevado de estudos realizados nesse campo. Nada menos de 21 (vinte e um) autores se dedicaram ao tema. Contudo, como já dissemos, o que marca os resultados é a condicionalidade sob a qual se admite a influência dos grupos de pressão nos resultados políticos. As condições variam muito e a única conclusão possível é que a influência existe, é condicional, mas não se sabe muito mais que isso sobre como ela se dá e porque varia tanto entre grupos, issues, áreas e até mesmo entre diferentes abordagens.

2.2.2 Lobby e comportamento legislativo

A tabela que segue traz o argumento central de cada estudo que se realizou no sentido de medir o impacto das atividades de *lobby* no comportamento legislativo. Nesse conjunto é possível claramente ver que o número de estudos realizados sobre o lobby é expressivamente menor que os estudos realizados com a variável explicativa do financiamento de campanha. Aqui são apenas 11 trabalhos. Segundo Smith (1995), além de em menor número, esses estudos sobre o impacto do lobby também têm outra característica em comum, são estudos eminentemente teóricos.

No Brasil, Viana (1994) afirma que “apesar de mencionado com muita frequência, o lobbying não alcançou ainda o estatuto de objeto acadêmico, ocupando um lugar rarefeito nas ponderações dos especialistas”. Figueirdo Filho (2007) chama a

atenção para a importante contribuição de Mancuso (2007) que estuda o lobby no Brasil, mas concorda quando afirma que “*a evidência empírica dessa afirmação surge ao se constatar que não há, salvo engano, muitos estudos que procurem constatar sistematicamente como determinados lobbies influenciam decisões do Congresso*”.

Sobre o Congresso norte-americano, é possível contar com estes que seguem.

Tabela 2.5 – Condicionantes da influência - lobby.

<i>O lobby como variável explicativa do comportamento legislativo</i>	
Argumentos	Autores (ano)
Quando os membros do Congresso efetivamente acreditam que a expertise dos grupos de interesse é de fato maior que a sua própria expertise.	Rothemberg, 1992 e Wright, 1990.
Quando o acesso do grupo é caro ou incerto.	Wright, 1990.
Quando os grupos são parte de coalizões de grupos.	Fowler and Shaiko, 1987; Rothemberg, 1992
Quando as visões dos grupos são fortemente compartilhadas por um largo número de cidadãos que não são membros dos grupos.	Rothemberg, 1992.
Quando a habilidade dos eleitores de monitorar o comportamento do Congresso é baixa.	Rothemberg, 1992.
Quando a <i>issue</i> é “blindada” (protegida) da opinião pública ou do escrutínio da mídia e não desperta convicções sentimentais muito profundas, linhas de clivagem no partido ou demandas pluralísticas da <i>constituency</i> .	Schlozman and Tierny, 1986
Quando não existe oposição – e, preferivelmente, sem suporte ativo - do público, de outros interesses organizados e de agentes públicos.	Fowler and Shaiko, 1987; Schlozman and Tierny, 1986.
Quando a <i>issue</i> é “simbólica mais do que técnica ou regional” em seu conteúdo.	Fowler and Shaiko, 1987.
Quando o grupo tem tempo suficiente para desenvolver suas atividades e levar a cabo suas estratégias de lobby.	Smith, 1984.
Quando os grupo de interesse tanto possui quanto devota suficientes recursos para executar suas estratégias de lobby e aproveitam suas vantagens comparativas sobre seus oponentes.	Smith, 1984.
Quando os grupos têm suficiente suporte de membros do Congresso em eleições prévias e têm muitos membros politicamente ativos.	Smith, 1993.

Fonte: Elaboração do autor com base em Smith (1996) e Figueiredo Filho (2007)

Uma rápida olhada nos resultados mostra que o acúmulo deixa a desejar. No geral é possível fazer poucas generalizações mais pretenciosas. Baumgartner e Leech confirmam isso nessa interessante passagem de *Basics Interests* (1998).

(...) algumas áreas têm sido objeto de um avanço teórico significativo, em particular a área que se dedica a estudar a mobilização geral dos grupos, onde o trabalho tem sido centrado em torno da superação dos dilemas de ação coletiva e suas conseqüências. Ao mesmo tempo, o estudo das atividades de lobby dos grupos tem sido objeto de apenas um punhado de projetos de pesquisa em grande escala nos Estados Unidos nos últimos vinte anos. Nesta área, a literatura se caracteriza por estudos de caso e surveys, em vez de grandes projetos (Baumgartner e Leech, 1998).

As conseqüências disso são, para os autores, esse resultado que pode ser visto quando se observa os estudos sobre lobby. Esses resultados deveriam ser, cumulativamente, o avanço da literatura, mas em geral o balanço é pouco animador. Uma interessantíssima conclusão que os autores sugerem ao tentar explicar esse “insucesso” é que ele mesmo é, ironicamente, também um problema de ação coletiva. Ou seja, na impossibilidade de se reunir em torno de um projeto coletivo de investigação, os pesquisadores se dedicam individualmente aos seus estudos isolados e, fazendo isso, produzem um resultado pior para todos.

Contudo, em que pese essas limitações, é exatamente sobre esses estudos que estará centrada (pelo menos predominantemente) essa investigação, visto que esse trabalho tem por objetivo medir o impacto das atividades de lobby dos industriais, a partir da aprovação a Agenda Legislativa da Indústria no Congresso Nacional. E não há exagero nenhum em afirmar que, embora em menor número, esse conjunto já oferece proposições bastante intuitivas que certamente servirão como base para a análise. Sobretudo se complementadas com estudos com outras variáveis explicativas, creio que a base teórica está relativamente sólida para investigar empiricamente o caso brasileiro.

2.4 Medindo influência

Um dos pontos mais críticos nos estudos sobre os grupos de pressão é a sua incomparabilidade. Ou seja, em boa medida não é possível dizer se os resultados são tão ambíguos porque eles variam entre grupos, entre *issues* e entre outras condições (tais como visibilidade, assunto técnico ou ano de eleição) ou se o discenso não está relacionado às diferentes formas de medir influência. Essa dúvida aparece porque existe um número elevado de estratégias metodológicas utilizadas para medir influência e essa variação no método torna a tarefa de comparação bastante árdua.

Na seção a seguir estão as alternativas de mensuração e operacionalização das variáveis desse campo de investigação. Todas em caráter resumido, claro.

2.4.1 Operacionalizando variáveis dependentes

O quadro abaixo traz um resumo de algumas das muitas formas de

operacionalização da variável dependente para os estudos de financiamento de campanha e de lobby. Essa variação mostra as muitas possibilidades e estratégias utilizadas para operacionalizar a variável dependente.

Tabela 2.6 - Variáveis dependentes nos estudos sobre lobby e o financiamento de campanha

O que mede?	Exemplos de variáveis dependentes	Autores (ano)
<i>Estudos sobre o lobby</i>		
Mede as alterações na política	Mudança na política fiscal. Adoção de pensão materna.	Quinn e Shapiro, 1991. Skocpol et al., 1993
Mede o resultado da votação no Congresso	<i>Head counts</i> (e não <i>actual votes</i>) <i>Committe votes</i> (e não <i>floor votes</i>)	Smith, 1993. Wright, 1990.
<i>Financiamento de campanha</i>		
Mede as alterações na política	Mudança na política fiscal Escala de participação no committee	Quinn e Shapiro, 1991. Hall e Wayman, 1990.
Mede o resultado da votação no Congresso	<i>Committe votes</i> (e não <i>floor votes</i>)	Wright, 1990.

Fonte: Elaboração com base em Baumgartner e Leech (1998) atualizado pelo autor.

A primeira grande divisão que aparece na literatura é com relação a *o que medir*. Alguns estudos focam em medir as alterações nos *policyoutcomes*, ou seja, nas alterações que o lobby pode gerar em termos de resultados políticos mais gerais. Outros focam nos resultados da votação de uma determinada *issue* no legislativo. No primeiro caso, exemplos de resultados diferentes para duas políticas específicas, a mudança da política fiscal de uma determinada *issue* de um lado e a implementação de um benefício social específico de outro. No que diz respeito às votações, o nível de análise varia entre as votações nos *committees* e as votações no Plenário. Sendo esta última amplamente mais utilizada que a primeira.

Claramente aqui aparecem os resultados mais agregados (resultado das políticas) e os resultados no nível da agência (comportamento do parlamentar). Um dos pontos mais relevantes e obscuros é a relação entre esses dois tipos de resultados. Uma questão central diz respeito à impossibilidade de fazer inferências sobre o comportamento coletivo a partir da agregação de preferências individuais. Menos ainda, se se pretende que esses comportamentos individuais sejam agregados para explicar um comportamento racional coletivo. O outro ponto diz respeito a uma questão tão simples quanto embaraçosa, o grupo pode influir no comportamento individual dos parlamentares, mas seguramente esse não é o único componente que constitui o resultado geral. Assumir isso seria assumir, por exemplo, que as instituições não importam. Além do mais, a influência pode acontecer no nível individual mas isso pode não ser suficiente para efetivamente mudar o resultado geral, sobretudo quando se pensa

na complexidade do processo decisório demarcado e regulado pela regra da maioria, que é a regra por excelência da decisão democrática. Entre outras questões relativas à variável dependente, seguramente essas são as mais intrigantes e que, infelizmente, sobre as quais menos se sabe.

2.4.2 Operacionalizando variáveis independentes

Um primeiro aspecto a ser observado é que pelo menos metade dos estudos sobre o lobby não apresentam nenhuma medida direta para o lobby (Baumgartner e Leech, 1998). Essa crítica é importante porque isso torna os estudos muito abertos a problemas de correlação espúria. Além deste problema, mesmo os estudos que usam medidas diretas o fazem por *self report* (entrevistas ou *surveys*). Nos demais estudos se utiliza geralmente *proxies* como a força do grupo no distrito, número de lobistas registrados ou o *The COPE Score*¹² dos membros do Congresso. Obviamente a utilização desse tipo de medida deixa esses resultados empiricamente bastante vulneráveis.

Recentemente Mancuso (2007) apresentou uma interessante classificação que ajuda a entender porque é tão difícil medir influência. Segundo o autor, medidas de influência podem ser divididas em *indicadores baseados em impressões* e *indicadores baseados em resultados*. No caso dos indicadores baseados em impressões, existem três possíveis fontes: a avaliação que o ator político faz de sua própria influência, a avaliação do *decisionmaker* sobre a influência sofrida por ele e a avaliação de observadores experientes (especialistas no assunto analistas políticos). No caso dos indicadores baseados em resultados, a fonte é o conteúdo efetivo da deliberação, ou seja, o resultado final. Esse resultado pode ser tomado de duas formas: a simples convergência entre os interesses do ator e o resultado da decisão ou a reconstituição, ao longo do processo decisório, da atuação detalhada de cada ator.

O quadro reproduzido abaixo traz o resumo da idéia de Mancuso (2007)

¹² The COPE score is the fraction of votes by a state's delegation to the U.S. House of Representatives consistent with the AFL-CIO's position on issues of interest to organized labor. If we accept the argument that in general politicians vote the preference of their constituents (Kau, Keenan, and Rubin 1982), the COPE score is likely to reflect the extent of pronunion attitude in their states. In a similar vein, the existence of unfavorable laws toward unions and collective bargaining in the private sector, such as right-to-work laws, is likely to reflect antiunion or more conservative attitudes of a population.

Tabela 2.7 - Os indicadores de influência e suas limitações.

Indicador	Papel do pesquisador	Limitações do indicador
Avaliação do ator sobre a própria influência.	Relata a avaliação feita pelo ator.	<ul style="list-style-type: none"> - O ator pode ser incapaz de mostrar que a decisão não ocorreria – ou seria diferente – caso não tivesse agido. - O ator pode superestimar a influência que exerce para transmitir uma imagem irreal de força (Furlong, 1997: 333) ou subestimar a influência que exerce por razões estratégicas (Domhoff, 2002:177). - As avaliações de influência feitas por atores diferentes podem seguir critérios diferentes. -A comparação dessas avaliações envolve sérios problemas metodológicos (March, 1958:393).
Avaliação do tomador de decisão sobre a influência do ator	Relata a avaliação feita pelo tomador de decisão	<ul style="list-style-type: none"> - O tomador de decisão pode ter dificuldade para discernir a importância relativa dos fatores a que se deve sua própria decisão (Milbrath, 1960: 34). - O tomador de decisão pode subestimar a influência exercida pelo ator para transmitir uma imagem irreal de autonomia e invulnerabilidade (Dahl, 1959: 28). O tomador de decisão também pode superestimar a influência exercida pelo ator para transmitir uma falsa idéia de solicitude. - Problemas envolvidos na comparação de avaliações feitas por diferentes tomadores de decisão.
Avaliação de observadores experientes (<i>lobistas</i> , jornalistas, pesquisadores, políticos não envolvidos diretamente com a decisão focalizada, entre outros) sobre a influência do ator	Relata a avaliação feita pelos observadores.	<ul style="list-style-type: none"> - Os observadores podem ser incapazes de mostrar que a decisão não ocorreria – ou seria diferente – caso o ator não tivesse agido. - Os observadores podem basear suas avaliações em reputações, e não em fatos concretos (Salamon & Siegfried, 1977: 1027). - Problemas envolvidos na comparação de avaliações feitas por diferentes observadores, que podem seguir critérios diversos.
Resultado do processo decisório	Verifica a convergência entre as demandas do ator e o resultado da decisão. Se há convergência, então há influência. Caso contrário, não há. Não considera as ações políticas do ator.	<ul style="list-style-type: none"> - O pesquisador usa o conceito de influência, mas não apresenta evidências de que a ação do ator é de fato a causa da decisão política.
Resultado do processo decisório	Descreve em detalhes as ações que o ator realizou para alcançar o resultado desejado. Depois verifica a convergência entre as demandas do ator e o resultado da decisão. Se há convergência, então há influência.	<ul style="list-style-type: none"> - O pesquisador pode ser incapaz de mostrar que a ação do ator é a causa da decisão política. - A relutância de empresários e políticos em revelar informações detalhadas sobre suas negociações torna especialmente difícil reconstituir a ação política empresarial (Epstein, 1990: 04).

Fonte: Mancuso, 2007.

As dificuldades que surgem quando se tenta medir influência são assim resumidas pelo próprio autor

Não obstante o esforço realizado para construir indicadores cada vez melhores, a influência política continua sendo um fenômeno cuja ocorrência escapa, em grande medida, à apreensão dos cientistas sociais. A rigor, nenhum dos indicadores mencionados acima pode ser considerado como um indicador preciso e incontroverso de influência política, posto que nenhum deles é completamente capaz de respaldar o raciocínio contrafactual de que a decisão política não teria acontecido – ou seria diferente – caso o ator social não tivesse agido (Mancuso, 2007)

Esses limites, entretanto, não se resumem ao que apresenta Mancuso. A seguir estão relacionadas as críticas mais contundentes que derivam do problema da mensuração da influência e de sua utilização por parte da ciência política. Nestas

críticas, resta claro que o campo de investigação em foco é um terreno difícil e controverso, o que torna sua bordagem um desafio nada trivial.

2.5 As críticas mais fortes à produção norte-americana

Pelo menos *quatro* problemas são apontados por Baumgartner e Leech (1998) em relação aos estudos sobre influência nos Estados Unidos. O primeiro diz respeito à prevalência dos estudos de caso. Essa abordagem limita generalizações mais amplas e acumulação de resultados porque deixam muitas variáveis importantes de fora. Claro, quando se faz estudos de caso, as muitas variáveis se tornam constantes quando analisadas sob um único caso.

Um segundo ponto relevante da crítica é que a causalidade geralmente esperada entre as atividades dos grupos de interesse e os resultados das votações nominais são tomadas como um resultado mais amplo do que realmente parece. Tomar essa relação como sinônimo de influência pode ser perigoso porque boa parte das atividades do grupo é realizada nos momentos antes da votação. No trabalho das comissões, por exemplo, ou até mesmo antes do envio da matéria para o legislativo. Nesse sentido, perguntam os autores, “se boa parte das atividades se dá antes, porque apenas ficar o Plenário?” Smith (1995) também chama a atenção para o mesmo ponto quando afirma que “as ambigüidades dizem que os grupos contribuintes em geral *têm pouca influência nos Plenários (tanto da house quanto do Senado) porque exercem sua influência em momentos menos visíveis do processo legislativo*, em especial aqueles que antecedem as decisões mais gerais, tais como nos comitês e subcomitês.”

Uma terceira e não menos importante crítica é que “se a influência do financiamento de campanha varia de acordo com a saliência e a presença/ausência de atividades diretas de lobby, porque então essas variáveis são raramente incluídas?” A resposta de Baumgartner e Leech (1998) para tal paradoxo é que “votações nominais e financiamento de campanha são dados fáceis de conseguir, enquanto o lobby direto é difícil de operacionalizar e medir.” E a sentença dos autores sobre o problema é ainda mais contundente “*Unfortunately the easy route has led us to few conclusive findings about the political behavior of interest groups.*”

Por fim, segue talvez a mais importante crítica aos estudos sobre lobby e financiamento de campanha. Segundo os autores, o uso de *proxies* pode ser adequada para alguns casos, sobretudo porque limita os fatores envolvidos na explicação e essa parcimônia muitas vezes pode ser adequada. Entretanto, quando modelos

assumidamente simplificados produzem resultados muito contraditórios, isso pode ser consequência do fato de que algo realmente relevante pode estar ficando de fora dos modelos. “*We believe this to be the case with the contradictory findings present in studies of lobbying and PAC influence.*” (Baumgartner e Leech, 1998).

A crítica de Smith, entretanto, é mais esclarecedora no que diz respeito aos aspectos estatísticos. O autor afirma que “*todos os estudos estatísticos apresentam, em alguma medida, erros de medidas e de estimação. Esses erros põem sérias dúvidas sobre as conclusões do impacto do financiamento de campanha e do lobby no Congresso americano. A depender do erro, o impacto dos grupos de pressão pode ser superestimado ou subestimado (Smith, 1995).*” O primeiro problema estatístico é a estimação e medição da ideologia. É dizer, a depender da forma como medimos ideologia podemos estar atribuindo uma posição do congressista que está menos ou mais alinhado a uma *issue* e isso pode estar superestimando (ou subestimando) o papel do lobby e do financiamento no resultado da votação. A segunda é a omissão ou a subestimação de variáveis que podem ser fortemente correlacionadas com contribuição de campanhas ou atividades de lobby dos grupos de interesse. Por exemplo, como o número de membros, o financiamento de campanha e a presença no Congresso podem estar dizendo a mesma coisa (multicolinearidade).

Por fim, uma crítica de natureza teórica. O argumento é que “*quando financia um congressista, o grupo está comprando acesso e não especificamente um voto naquela questão exatamente.*” Entretanto, como é muito difícil medir a quantidade e a qualidade do “acesso” que pode oferecer um congressista, esse argumento raramente vem acompanhado de evidências empíricas. Langbein (1986) procurou mostrar isso verificando o tempo que cada grupo contribuinte dispunha do congressista, em termos de minutos dados em atenção a ele, numa semana típica de trabalho de gabinete de um congressista e confirmou a correlação entre dinheiro e acesso. Muito embora ele mesmo diga que o resultado sugere, mas não prova, que dinheiro compra acesso. A crítica de Salisbury (1990) levanta sérias dúvidas sobre essas conclusões. A frase simples e ao mesmo tempo contundente é “os grupos podem ter total acesso aos congressistas e ao mesmo tempo serem muito pouco influentes”

2.6 Definindo estratégias: limites e possibilidades

Todo esse quadro de incongruência e desacerto segue hoje no debate sobre influência, e é sobre esse mar de incertezas que qualquer estudo sobre influência tem

que navegar. A estratégia aqui utilizada para lidar com todas essas limitações está montada sobre dois pilares. O primeiro diz respeito a levar a sério as dificuldades de operacionalização das variáveis no sentido de tentar superar, ou pelo menos controlar, as limitações acima relacionadas. Assim, lançar mão de estratégias analíticas e estatísticas alternativas é mais uma necessidade pra tentar superar essas barreiras do que somente um impulso inovador.

Por outro lado, do ponto de vista teórico, a estratégia aqui utilizada consiste também em combinar diferentes referenciais teórico-analíticos para tentar superar a fraqueza da literatura e suas limitadas conclusões. Ou seja, ao mesmo tempo em que se aproveita o que há de disponível nos estudos pluralistas na área, procura-se aportar novos referenciais na esperança de lançar luz sobre o problema. Essa é, na verdade, ao mesmo tempo uma estratégia analítica e uma imposição feita pelo do caso em estudo. Essa imposição diz respeito ao fato de que o período estudado no Brasil combina elementos tanto de pluralismo quanto de corporativismo, caracterizando o caso como um modelo híbrido. Esse modelo, pelo seu hibridismo, praticamente impõe a consideração de referências para além daqueles desenvolvidos no contexto do Congresso norte-americano. E aqui a referência é direta ao referencial teórico do neo-corporativismo.

Diante desse quadro, aparece a imposição de retardar um pouco mais a análise empírica do caso, para que antes se possa entender o centexto híbrido que caracteriza o sistema político brasileiro no pós 88. Período exato que se pretende investigar aqui.

3. A trajetória do sistema de representação de interesses no Brasil

Este capítulo procura oferecer uma descrição do sistema de representação de interesses no Brasil pós-88 com a finalidade de situar a análise sobre a atuação do *lobby* da indústria no contexto político atual. Essa descrição é importante porque a escolha do suporte teórico utilizado aqui para explicar a influência e a ação dos grupos de pressão na Câmara de Deputados depende, obviamente, das características e da configuração do atual sistema de representação de interesses no Brasil.

Mais que isto, como o estudo é voltado para o poder legislativo, mais especificamente a Câmara dos Deputados, compreender qual o papel que o legislativo desempenha hoje no processo decisório é importante, sobretudo quando isso tem conexão com as novas características das relações entre estado e sociedade. É dizer, o padrão e as dinâmicas de interação entre os grupos organizados e o poder político no atual período democrático.

Quando se observa as transformações no desenho institucional nesse período de retomada da democracia, é fácil notar que isso tem impactos tanto no que diz respeito à revalorização do legislativo, esvaziado no período militar, quanto nas características da representação político partidária e da sociedade civil. Atualmente o sistema de representação de interesses no Brasil combina características do pluralismo com heranças do corporativismo dos períodos anteriores. Hoje, simultaneamente se convive com uma multiplicidade de representações de interesses, ao mesmo tempo em que se convive com as negociações e as decisões sendo fortemente determinadas pela ação da representação centralizada, de caráter nacional, ainda que não seja em forma de puro monopólio. Essas entidades são as instituições típicas da organização corporativista.

No que diz respeito ao quadro partidário, desde a reforma do sistema partidário em 1980, teve início no Brasil um pluripartidarismo extremo, fortemente marcado pela baixa institucionalização dos partidos e pela fragmentação do Parlamento. O presidencialismo de coalizão desse período apresenta características bastante peculiares, em especial no que diz respeito ao comportamento desses partidos no legislativo nacional. Partidos como organizações são fracos na arena eleitoral e ainda apresentam dificuldades de nacionalização, mas na arena parlamentar são importantes instrumentos de controle do Executivo em sua convivência com a fragmentação. Por outro lado, alguns partidos são resultado do (re)arranjo de forças políticas remanescentes do

bipartidarismo forçado pela ditadura, enquanto outros são um “invenção” do próprio período democrático e, portanto, têm padrões completamente distintos. Essas distinções são, portanto, muito importante para entender adequadamente a abordagem aqui proposta sobre o objeto de estudo.

Para tanto, o capítulo traz as primeiras sessões dedicadas a uma recuperação das transformações históricas do sistema de representação de interesses no Brasil. Essa recuperação de períodos mais remotos, *ainda que de forma bastante sucinta*, é importante por dois motivos: primeiro para fazer uma breve recapitulação dos fatos; segundo, para que ao mesmo tempo seja possível estabelecer parâmetros comparativos dos períodos anteriores com o período atual. O que certamente ajudará a compreendê-lo melhor. Ao final do capítulo se apresenta uma visão, agora sim mais detalhada, do período atual que é o foco específico deste trabalho.

3.1. Corporativismo, insulamento administrativo e a formação dos anéis burocráticos

Períodos autoritários tendem, por excelência, a inibir o pluralismo e a multiplicidade da representação organizada interesses. Portanto, em momentos de fechamento, em geral o estado busca soluções centralizadas na maneira como tratar esses interesses. Insular a burocracia minimizando os efeitos da pressão e impedir a participação da representação de interesses via partidos políticos é uma fórmula quase padrão, como será demonstrado.

Na conformação da representação de interesses “*não há uma relação necessária entre autoritarismo e a supressão da dinâmica associativa*”, mas sabe-se, por outro lado que “*a organização de interesses responde de perto às características do processo decisório, independente da natureza do regime político*” (Diniz e Boschi, 2000). Sabe-se, também, que regimes autoritários apresentam processos decisórios mais centralizados e que períodos mais democráticos costumam de alguma maneira dispersar o poder. Portanto, para entender a trajetória da representação de interesses no Brasil será feita uma análise com base nesses dois elementos. Sem desconsiderar, obviamente, o contexto econômico e as diferentes fases do processo de industrialização que marcaram a história do País a partir dos anos 30.

3.1.1 Corporativismo à brasileira (entre os anos 30/45)

Como nos ensina a literatura comparada, o corporativismo pode ser visto tanto como variável independente quanto como variável dependente. Ao focar o

corporativismo como *resultado (variável dependente)* do desenvolvimento econômico nas democracias ocidentais avançadas e de consenso, se vê sobretudo num dos estudos fundadores Lijphart (1991) empiricamente a validade dessa idéia. A conclusão é que, ao se tomar o grau de democracia como variável independente e a representação de interesses como variável dependente, se vê claramente que democracia é um importante fator na transformação dos mecanismos de formação do corporativismo no sentido de buscar a incorporação dos interesses organizados em termos de soluções e negociações tripartites. Esse achado levou Lijphart a incluir a variável *grupos de pressão* como uma das 10 variáveis explicativas que ele utiliza nos seus estudos que culminaram com *Modelos de Democracia* (1999). Contudo, se o Brasil estivesse nos estudos de Lijphart, certamente seria um *outlier*. No Brasil, o contexto da instauração do corporativismo foi completamente diferente. Há razões para acreditar que isso pode ser generalizado para a América Latina.

Ao mesmo tempo em que o mundo experimentava a recessão, e o amargo impacto da quebra da bolsa de Nova York, a crise do café no Brasil abria espaço para o início do processo transição do modelo agro-exportador para o de industrialização por substituição das importações. Assim, depois da revolução de 30, o Brasil iniciou seu processo de industrialização que, obviamente, estimulou também um processo de modernização que começou a produzir profundas transformações na natureza e no papel dos grupos de interesse na política. As mudanças e a emergência de entidades representativas novas começam a se configurar, e já em 1938 é criada a estrutura corporativista da Indústria, com a criação da sua entidade de cúpula, a CNI. Entretanto, o padrão e o modelo de desenvolvimento impediram a formação de uma sociedade civil autônoma, robusta e capaz de interagir entre si e com o poder de forma democrática e plural. Nesse contexto, instituído pela legislação sindical da década de 30, surge o modelo de intermediação de interesses corporativista. No Brasil, portanto, o surgimento desse modelo corporativista se deu exatamente num momento de fechamento do sistema político e na formação de uma ditadura, instaurada com o golpe de 37. Ao contrário, portanto, de como se viu nas democracias industrializadas ocidentais.

Esse modelo trazia na legislação mecanismos que possibilitavam o controle sobre as organizações, através do poder do governo de intervir tanto nas eleições quanto na vida cotidiana das organizações sindicais. A consequência disto, segundo Diniz (1992) foi que tanto os setores empresariais quanto os trabalhadores urbanos definiram-se como atores políticos pela via do Estado.

O que se observou foi a associação entre o fortalecimento do Estado e o esvaziamento do sistema representativo, configurando-se um arcabouço de molde corporativo caracterizado por uma fraca articulação entre a instância dos partidos e a dos interesses organizados.(...) a modernização capitalista que conduziu à industrialização por substituição de importações, entre os anos 30 e 50, fez-se paralelamente a uma ampla reforma político-institucional que culminou com o fortalecimento dos mecanismos de centralização do Estado, com o enfraquecimento da instância parlamentar-partidária e a montagem da estrutura corporativa de articulação Estado-sociedade. (Diniz, 1992)

As conseqüências históricas geradas a partir desse contexto foram, como era de se esperar, o controle do estado sobre as organizações e os movimentos sociais. A instauração de práticas de negociação privadas se consolida e, o que é mais complicado ainda, uma negociação bipartite começa a tomar forma, configurando um ambiente político do qual os trabalhadores eram sistematicamente excluídos.

O controle dos grupos se deu porque estes haviam sido criados pelo próprio estado, nos moldes corporativistas e, portanto, com estruturas hierárquicas. Por outro lado, como o próprio estado supria os recursos necessários à organização desses grupos, o resultado não poderia ser outro.

Definidas como entidades paraestatais, as organizações dependeriam de um aporte obrigatório de recursos, razão pela qual não se viram na contingência de oferecer aos seus membros incentivos suficientes para deles extrair os recursos necessários para sua sobrevivência e expansão. (Diniz, 1992)

Outras conseqüências da implantação, pelo governo, de uma estrutura corporativista foram as negociações privadas e as práticas clientelistas que daí surgiram e que até hoje persistem no sistema político brasileiro. Sem legitimidade para representar interesses coletivos e sem capacidade de reunir seus representados em torno de uma agenda voltada para a produção de bens coletivos, prevaleciam os acordos setoriais em troca de incentivos seletivos. Isso porque a falta de uma organização de cúpula intersetorial praticamente impedia a ação coletiva¹³.

Sem legitimidade o corporativismo na verdade funcionou muito mais como um canal de financiamento e de oportunidades para a nova sociedade urbana e industrial que começava a surgir naquele instante. Os mecanismos pelos quais isso se dava foram, segundo Diniz,

¹³ Diniz e Boschi (1999) caracterizam bem o problema. “O baixo grau de centralização e de concentração dessa estrutura corporativa, marcada pela dispersão territorial das unidades de representação local e pela proibição da criação de representação de 4º grau - as centrais sindicais – resultou na conformação de um corporativismo de caráter setorial”. Na falta de instâncias de alto nível capazes de articular interesses de forma agregada, tanto para trabalhadores como para empresários, prevalecem os interesses setoriais e as trocas baseadas nos interesses localizados.

(...) a prática da negociação compartimentalizada entre os grupos econômicos e o Estado, transformando-se o Executivo em arena privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais (Diniz, 1978).

E, ainda,

(...) Nesta instância, os conflitos seriam processados protegidos de ingerências externas, segundo uma lógica individualizante. Esta lógica tem uma especificidade, já que opera no sentido de impedir o alargamento do escopo do conflito e seu desdobramento para fora do âmbito dos grupos diretamente envolvidos. Trata-se de uma sistemática que mantém os conflitos localizados, fora do escrutínio do grande público, o que implica restringir sua visibilidade e seu poder de contágio (Diniz, 1992).

O quadro à época era, em termos resumidos, que as agências se transformaram em balcão de financiamento privado e os interesses individuais prevaleciam sobre os da coletividade. O resultado posterior dessa conformação das relações entre estado e sociedade foram os esperados: a conformação de um processo de negociação bipartite, onde apenas o estado e as elites empresariais faziam parte do cálculo político. Assim, suprimindo os trabalhadores, o corporativismo que nascia no Brasil era flagrantemente incompleto e excludente.

A negociação setorial teve também impacto na incapacidade da elite empresarial conduzir coletivamente um projeto nacional em parceria com o estado. Cuidando apenas de seus interesses,

(...) as diferentes frações empresariais evoluíram para um padrão altamente diferenciado e setorializado de demandas, sem a formulação de um programa de ação integrado, capaz de unificar os vários setores em torno de uma plataforma comum. E, mais ainda, a sujeição dos trabalhadores levou a classe empresarial a isolar-se em seus horizontes estreitos, sem um esforço para definir propostas mais abrangentes, voltadas para a acomodação e o ajustamento de interesses. Tal lógica conduziu à prevalência de um padrão fragmentado de articulação de interesses, dando origem a uma certa incapacidade de percepção da dimensão pública das demandas setoriais (Diniz, 1992).

Em suma, os fundamentos da incompleta (e distorcida) organização da representação de interesses à época acabou por determinar bastante do que se poderia ver nos períodos posteriores. Como o estado praticamente organizou os interesses para dar conta de controlar e manter o regime político, o clientelismo se estabeleceu como prática. Esse contexto impede que o estado possa ser efetivamente um elemento aglutinador de grupos de interesses diversos num sentido da construção de um projeto nacional. Nesse período o estado se limitava a fornecer os insumos para o estabelecimento da elite industrial urbana. Nesse contexto, as organizações de interesses dos industriais produziam, não intencionalmente, resultados piores para si mesmas, à

medida que se tornavam cada vez mais incapazes¹⁴. Pela extrema vulnerabilidade das suas ingerências ao setor público, essas organizações se tornavam cada vez mais dependentes, mais fracas e instáveis¹⁵.

Por outro lado, uma característica marcante do momento foi também o caráter bipartite do modelo corporativista instaurado. Desde o início se difundiu a participação do empresariado no processo de negociação de interesses, ao passo que aos trabalhadores foi negada essa participação. “Lideranças empresariais de peso foram admitidas nos diversos conselhos e comissões ligados ao Executivo” (Diniz e Boschi, 1999) ao passo que essa participação não se estendeu aos trabalhadores. Esse padrão se mantém até o governo Kubistcheck, no período posterior.

No que diz respeito ao processo decisório, o que se vê nesse período é a centralização e o alijamento do legislativo desse mesmo processo decisório. Em escala muito mais elevada da que veremos no período subsequente, esse período é realmente de exceção. O padrão adotado durante o período autoritário de 1937 a 1945, quando Vargas não precisou levar em conta as necessidades eleitorais de seus aliados políticos, foi marcado pelo fechamento do Congresso, a extinção dos partidos e a supressão de direitos fundamentais. Esse período, conhecido como Estado Novo, permitiu a Getúlio controlar totalmente a máquina administrativa e iniciar com grande ênfase as reformas administrativas. Obviamente, como essas reformas não estavam sob o escrutínio de um Parlamento e nem da oposição, Vargas governou com uma política de relação direta com as massas.

Por outro lado, do ponto de vista econômico, a situação era bastante positiva. Em virtude da segunda guerra, a diminuição das importações levou a indústria nacional a crescer, sobretudo na produção do aço.

Deposto, Vargas deixa o governo e tem início o período que ficou conhecido como república populista.

3.1.2 A República Populista (o período 46/64)

O período 1946-1964 foi marcado pelo insulamento burocrático¹⁶, que em

¹⁴ “Segundo os expoentes da tese da fraqueza política, as regras do sistema corporativista dificultam a ação coletiva do empresariado em torno de propostas unificantes por duas razões: (i) porque engendram entidades setoriais de grau superior, cujos líderes não são representativos e (ii) porque não prevêm uma entidade de cúpula multissetorial.” (Mancuso, 2007b).

¹⁵ A tese da debilidade, da fraqueza dos empresários como atores políticos e de suas organizações como empreendedores sociais permanece válida para os períodos posteriores mas, como se verá adiante, vem sendo contestada por Mancuso (2007) e outros autores para o período atual.

¹⁶ O insulamento burocrático é entendido como uma estratégia que implica alijar da tomada de decisões

caráter complementar trazia a tentativa exaustiva de racionalização da administração pública brasileira. Essa tentativa de racionalização da administração pública, que teve início nos anos 30, teve implicações diretas nas relações entre os interesses organizados e o estado. De maneira bastante resumida Amorin Neto (2006) descreve o período que segundo ele foi marcado por presidentes que

“investiram pesadamente na criação de agências burocráticas insuladas de pressões partidárias e que se orientavam exclusivamente por diretrizes presidenciais. Essas agências, apelidadas de ‘bolsões de eficiência’, deram aos presidentes grande autonomia na formulação e implementação de políticas industriais e constituíram uma ponte direta entre o Executivo e os grupos de interesse beneficiados pela industrialização” (Amorin Neto, 2006).

Essa visão, em geral, quando se descreve as relações entre o Executivo e os interesses organizados, mostra uma espécie de sinergia entre o estado e o empresariado. Relação definida pela presença do estado como financiador das estratégias de desenvolvimento, e os grupos de interesse (tomados separada e setorialmente) como parceiros desse projeto. E isso se deve à combinação de dois elementos: partidos fracos e administração centralizada.

Por outro lado, aqui o padrão dual que combina a representação estatal (corporativa) dos interesses e as formas alternativas (livres e plurais) de associação já se faz presente. Uma intensa onda de associativismo surge como consequência da modernização, resultado da industrialização em expansão e de um verdadeiro surto de desenvolvimento iniciado, sobretudo, por Kubitschek a partir de 1956.

Quanto aos partidos, o que se viu naquele período foi a rápida ascensão e declínio da importância desses partidos no sistema político. Predominantemente formados por interesses paroquiais, em função das regras eleitorais e partidárias, os partidos refletiam muito mais os interesses locais e não poderiam ser vistos jamais como um canal institucional das demandas sociais. O PSD, a UDN e o PTB eram os principais partidos do período. O primeiro, e mais importante, tinha suas bases nas elites agrárias e um posicionamento de centro-direita. A UDN, de direita e sendo o segundo maior partido, era o principal partido de oposição. Além de congregar importantes setores das elites agrárias, a UDN congregava também setores organizados urbanos de classe média. Já o PTB, a chamada esquerda populista, era a terceira força. Havia também pequenos partidos, como o PSP e o PR. Amorim Neto e Santos (2002) resumem assim o

estratégicas qualquer ator político, tornando as decisões “puramente” técnicas e, supostamente, mais eficientes, menos clientelistas e menos contaminadas por múltiplos interesses.

papel desempenhado pelos partidos políticos nesse período:

Em termos de conduta e estrutura organizacional, a literatura secundária afirma que os partidos brasileiros eram pouco mais do que coligações de organizações locais. De acordo com esses estudos, a origem desse tipo de padrão organizacional se encontrava no sistema de representação proporcional de lista aberta adotado em distritos eleitorais que coincidiam geograficamente com os estados da federação. A política estadual constituía o pano de fundo para a eleição dos membros da Câmara dos Deputados (Lima Junior, 1983), os quais, por esse motivo, eram muito influenciados pelos interesses das clientelas eleitorais locais (Ames, 1987; Lamounier e Meneguelo, 1986). (Amorim Neto e Santos, 2002)

Em suma, os partidos políticos que eram meramente arranjos locais não tinham papel relevante no processo de conversão das demandas difusas da sociedade em políticas públicas, pelo simples fato de não canalizarem os interesses da sociedade. Mesmo os partidos que surgiram com o declínio dos partidos maiores, como o PSP e o PR. Nesse contexto, a estratégia dos presidentes é a *política de massas*, ou seja, a comunicação direta entre o governo e as massas (com os eleitores), via opinião pública para implementar sua agenda e fazer o Congresso “cooperar”.

A relação entre elites e massas era pautada especificamente em dois argumentos. O desenvolvimento prometido pelo governo gera emprego e altos níveis de crescimento. As massas apoiarão o presidente incondicionalmente se os empregos forem gerados. Ora, se o sucesso do presidente depende do sucesso das políticas de desenvolvimento, porque o presidente precisaria de um Congresso fortemente clientelista? Nesse sentido, o Congresso clientelista era visto muito mais como uma ameaça à modernização, à racionalização da administração pública e a sua eficiência (já que preferia políticas clientelistas) do que como um aliado.

A estratégia utilizada no período foi, então, criar uma administração paralela. Composta tanto por órgãos já existentes no período anterior (como o BNDE, o Banco do Brasil – CACEX; e a SUMOC) como por novos órgãos, tais como os Grupos Executivos e o Conselho de Política Aduaneira. Esses órgãos ficaram responsáveis pelo projeto desenvolvimentista e foi para lá que o governo deslocou os melhores quadros da administração pública, além de contratar por livre recrutamento outros especialistas.

No que diz respeito ao poder legislativo e aos partidos, em geral o argumento é que o Executivo excluía o legislativo do processo decisório¹⁷ procurando evitar as

¹⁷ Em recente trabalho, Antunes (2007) questiona a tese de que o legislativo não participava do processo decisório em torno das grandes questões nacionais. Essas teses, ancoradas especificamente no pensamento de Lafer (1972); Sola (1982) e Geddes (1994), enfatizam a marginalização do Congresso nesse processo. O argumento contrário é, de maneira resumida, que os parlamentares, interessados principalmente em práticas clientelistas, deram o apoio necessário ao Executivo em seus projetos

múltiplas influências e os interesses políticos dos partidos. Assim, creditar o sucesso do desenvolvimento à capacidade técnica da burocracia e à sua independência na administração pública foi a estratégia mais comum na comunicação entre presidentes e massas no período.

O período foi interrompido pelo golpe militar, que depôs João Goulart e deu início a um longo período de 20 anos de ditadura militar.

3.1.3 O Regime Militar: repressão, anéis burocráticos e surto desenvolvimentista.

No campo econômico o Brasil entra no período autoritário num processo de crescimento acelerado. Na verdade, em meio a um surto desenvolvimentista. Na política, entretanto, o retrocesso é a marca.

“Sob o impacto do surto desenvolvimentista dos anos 70, desencadeado pelos governos militares, o País experimentou mudanças profundas, transformando-se na 8ª economia do mundo e alcançando um novo patamar de industrialização” (Diniz e Boschi, 1999)

As mudanças políticas com o advento do regime militar, com era de se esperar, transformaram também as relações entre os interesses organizados e o Estado. O primeiro ponto a refletir diz respeito à forma autoritária e violenta com que foram tratados os movimentos sociais. A estabilidade inicial do regime militar logo foi substituída por uma série de demandas reprimidas, sobretudo no campo da liberdade de expressão de organização. À medida que procuravam se reorganizar em torno da defesa de seus interesses, as organizações da sociedade civil eram duramente reprimidas e controladas. Por outro lado, o bipartidarismo forçado reunia sob a sigla do MDB as muitas facções de esquerda, enquanto que a ARENA, partido de apoio ao regime, dava sustentação aos militares.

O Congresso foi, dessa forma, sendo progressivamente controlado e, além de controlado, progressivamente esvaziado, tendo inclusive muitos de seus membros cassados, além, é claro, da retirada de uma série de suas prerrogativas institucionais com a Constituição de 1967. Entre as importantes características do desenho insitucional que

nacionais em troca da preservação de tais práticas clientelistas. Assim, superando algumas visões, o que vemos na verdade é que o período não foi, tal como a anterior, marcado pela exclusão do Congresso Nacional. Na verdade as relações Executivo-legislativo no período foram muito mais de apoio, de delegação, do que de abdicação. Amorim Neto e Santos (2001) suprem uma lacuna da literatura acima citada ao analisarem as taxas de disciplina partidária em todas as votações nominais do Congresso Nacional no período de 46-64. Diante dos dados, estabelecem os determinantes da disciplina partidária deste período e confirmam uma hipótese bastante esclarecedora, a de que a disciplina partidária no Brasil deve ser explicada principalmente pelas estratégias dos presidentes para a formação de coalizões parlamentares por meio da distribuição de recursos de patronagem. (Amorim Neto e Santos, 2001).

esvaziava o legislativo estavam: o poder de decreto do Executivo que, caso não apreciado no prazo, obtinha aprovação definitiva por “decurso e prazo”; a iniciativa exclusiva do Executivo em matéria financeira; além do fato de que qualquer iniciativa do Executivo tramitava em condições especiais e com prazos encurtados (Boschi, Diniz e Santos, 2000). Como consequência disto

“a distância do Congresso, vis-a-vis o processo decisório, torna o apoio dos partidos à presidência menos importante do que era no período anterior a 1964” (Boschi, Diniz e Santos, 2000).

Por outro lado, registram os autores, que enquanto no período anterior o Parlamento era “rota obrigatória de passagem” para os quadros do governo, no período da ditadura a estratégia foi indicar ministros “sem vínculos com o mundo da representação político-partidária, além de diminuir o papel do Congresso como escola de socialização política” (Boschi, Diniz e Santos, 2000).

No que diz respeito à representação de interesses, já naquele momento as mudanças sociais apresentavam uma “evolução para um sistema híbrido, caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais” (Diniz e Boschi, 1999). O padrão dual da representação de interesses já começava a dar sinais.

Segundo Cardoso (1975), naquele momento as decisões políticas que realmente interessavam não passavam pelas estruturas tradicionais, como os partidos e o Parlamento, por exemplo. Isso porque havia um vínculo entre setores empresariais e setores da burocracia, constituindo aquilo que o autor denominou de *anéis burocráticos*. Chamando, inclusive, a atenção para o risco, naquele momento, da manipulação dos grupos de poder em detrimento da participação política.

Em seu recente trabalho de revisão da literatura, Mancuso apresenta resumidamente a idéia de *anéis burocráticos* elaborada por Cardoso (1975) para descrever as relações entre o empresariado e o Executivo

Segundo Cardoso, a burguesia industrial não participou diretamente, sob o regime militar, da “fração dirigente do topo do aparelho de Estado”, círculo restrito aos próprios militares e aos tecnoburocratas. No entanto, os grandes empresários do setor industrial participaram de decisões do Estado por meio dos “anéis burocráticos”, alianças momentâneas que os uniam a burocratas de agências governamentais e/ou a administradores de empresas públicas, em torno de questões específicas. (Mancuso, 2007).

Em resumo, os dois comportamentos que podem ser apontados como uma marca registrada da trajetória de representação de interesses no Brasil também aqui estão. O

primeiro é o padrão dual da representação dos empresários, sempre combinando pragmaticamente a participação via aparato estatal burocrático e, também, via organizações representativas e seus interesses. A outra regularidade é a fraqueza dos partidos políticos. Pela baixa institucionalização os partidos nunca conseguiram ser canais de representação de interesses as sociedade.

Num contexto de surto desenvolvimento, ou o milagre econômico, se preferir, o estado desenvolvimentista segue sua trajetória até que os choques do petróleo impõem duras restrições econômicas ao mundo e ao Brasil e, quando se iniciam os movimentos em favor da redemocratização, o cenário é de crise. Como se verá, os momentos posteriores são marcados por uma verdadeira mudança de contexto, forçando as empresas a buscar o mercado externo e interno.

Nos anos 80 inicia-se o processo de abertura política, com a reforma partidária, em 1985 as eleições para governador logo depois a campanha pelas diretas e em seguida a Assembléia Nacional Constituinte, em 1987/1988. Nesse momento a sociedade civil participou fortemente em defesa de suas liberdades políticas e da garantia de direitos sociais. A ampla participação da sociedade civil na Constituinte já dava sinais de que as organizações mudariam. Já nesse momento surgiam novos partidos e os industriais e a sociedade civil como um todo também aí tiveram um papel importante.

3.2 A democracia e a “reorganização” dos interesses organizados

A partir da segunda metade dos anos 80, o Brasil passou a enfrentar uma conjuntura de crise internacional e de transição política que pôs em xeque dois elementos importantes: a estratégia de industrialização por substituição de importações e o padrão de ação estatal que lhe deu sustentação. Isso impôs simultaneamente a ruptura com o passado autoritário e a construção de uma ordem democrática (Diniz e Boschi, 1993). Com a nova ordem constitucional de 1988, muitos elementos do modelo corporativista que persistiu nos períodos anteriores foram suprimidos. Em especial “os mecanismos que, ao longo do período anterior, permitiram que o governo federal exercesse controle direto sobre o sistema corporativista, como a exigência de autorização prévia para a fundação de sindicatos, o poder de intervir nas eleições para postos de liderança e a faculdade de interferir no funcionamento cotidiano das entidades” (Mancuso, 2007b). Conseqüentemente, essa nova ordem constitucional trouxe mudanças significativas no sistema de representação de interesses no Brasil.

Nos anos oitenta tanto os grupos de interesses dos trabalhadores como o

empresariado enfrentavam um contexto de crise que exigia novas formas de representação. Posteriormente as falhas sequenciais do Estado em lidar com o problema da estabilização econômica e a crise internacional tornavam o ambiente ainda mais desafiador. De um lado os trabalhadores buscavam um novo sindicalismo que fosse autogerido, independente e comprometido com conquistas reais para os trabalhadores, o que implicava, obviamente, superar o modelo bipartite herdado que excluía o movimento sindical trabalhista do processo de tomada de decisões.

As transformações constitucionais de 88, como era de se esperar, ampliaram a autonomia das entidades do sistema corporativista, mas como por outro lado a constituição manteve a unicidade sindical e a contribuição sindical¹⁸ obrigatória, a manutenção destes dois institutos acabou por moldar um sistema que goza de liberdade de organização, mas também está marcado pela permanência de estruturas corporativistas que persistem até hoje.

Do outro lado estava o empresariado, dividido frente às mudanças econômicas e à estratégia liberal de enfrentamento da crise. Nesse contexto

“as novas condições levaram os empresários a um intenso processo de adaptação, que implicaria o questionamento das bases tradicionais da representação de interesses e à necessidade de redefinição de seu papel político e social. Sob o impacto da erosão do antigo modelo e do aguçamento das dificuldades econômicas, acentuou-se a crise de representatividade do conjunto do sistema de intermediação, traduzindo-se na multiplicação de canais de participação e de organização da classe. (Diniz e Boschi, 1993).

Em suma, a crise econômica que vinha desde os anos 80, colocava em xeque o modelo de industrialização por substituição de importação, e isso teve um impacto forte sobretudo no que diz respeito ao papel do Estado como promotor do desenvolvimento. A resposta para essa ruptura era difícil e a redemocratização veio acompanhada desse contexto econômico pouco favorável.

Ao mesmo tempo, para além da clivagem capital x trabalho, iniciava-se ali a formação de uma vigorosa sociedade civil organizada, que diante da estrutura de oportunidades e dos direitos de livre organização recuperados, passou a se organizar em uma escala sem precedentes no Brasil.¹⁹ Organizações Não-governamentais (ONG's), associações de classe e organizações representativas de pequenas coletividades

¹⁸ A legislação que trata da unicidade sindical é, em primeiro lugar, o artigo 8º, inciso II, da Constituição Federal e as regras que regem a organização sindical estão no título V (artigos 511-610) da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

¹⁹ É importante registrar que existiu uma densidade organizacional nos anos 70 que antecedeu esse crescimento da vida associativa no período democrático. Ou seja, o período atual apenas radicalizou e favoreceu esse crescimento, não o inaugurou.

explodiram por todo o País.

O resultado desse contexto foi que

“Em decorrência do avanço do capitalismo industrial no Brasil, instaurou-se um sistema híbrido de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do estado, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do estado sobre a sociedade. (Diniz e Boschi, 2000).

Esse sistema híbrido é, portanto, o resultado do processo de reordenação política e econômica da sociedade e do estado. Um sistema de representação que combina organização corporativista com pluralismo de interesses, tudo isso mediado pelo clientelismo e pelas práticas *rent seeking* típicas da atuação do capital.

3.2.1 O “boom” das organizações de representação de interesses no Brasil.

Se se observa os grupos de interesse como resultado (*output*) das transformações sociais, econômicas e políticas, nesse período a conclusão é inequívoca. A estrutura de oportunidades oferecida pela nova ordem constitucional e, por outro lado, mesmo em crise, o desenvolvimento econômico e social o Brasil, que a essa altura já era completamente diferente do período 46/64, explicam essa emergência de grupos representativos. Uma população urbana, uma economia industrializada e uma sociedade que via diante de si a oportunidade (e a necessidade) de se organizar em defesa de seus interesses formavam o contexto favorável para mudanças significativas na representação de interesses no Brasil. Os dados mostram claramente isto.

O *Perfil das Fundações Privadas e Associações*, realizado pelo IBGE em 2005, mostra números inequívocos da robustez da organização social livre (e portanto “por fora” da estrutura corporativista) no Brasil no período democrático atual. São nada menos que 338 mil (trezentas e trinta e oito mil) fundações privadas e associações sem fins lucrativos – FASFIL - oficialmente instituídas até 2005. Segundo o IBGE, sua importância é revelada pelo fato de este grupo de instituições representar mais da metade (56,2%) do total de 601,6 mil entidades sem fins lucrativos e uma parcela significativa (5,6%) do total de 6 milhões de entidades públicas e privadas, lucrativas e não-lucrativas, que compunham o Cadastro Central de Empresas – CEMPRE neste mesmo ano²⁰.

²⁰ No Cadastro Central de Empresas – CEMPRE, são identificadas como entidades privadas sem fins lucrativos um total de 601,6 mil organizações com características e propósitos totalmente distintos. Nessa categoria, estão incluídos, por exemplo, cartórios, partidos políticos, condomínios de edifícios e entidades religiosas ou de defesa de direitos de minorias. Diante desse fato, foram utilizados cinco critérios para separar um grupo de organizações com uma identidade própria: serem privadas, sem fins lucrativos,

Um ponto relevante, e que interessa mais de perto, é a idade média das FASFIL. Em 2005 era de 12,3 anos, sendo que a maior parte delas (41,5%) foi criada na década de 1990. Assim, entre os diversos fatores que contribuíram, naquele momento, para o crescimento acelerado dessas entidades se destacam “*o fortalecimento da democracia e da participação da sociedade civil na vida nacional*” (IBGE, 2005). Formava-se, naquele momento, uma esfera pública vigorosa que, obviamente, se traduzirá em pressão política nos três níveis de governo.

De acordo com as informações, do total de entidades criadas a partir dos anos 1990, 41,5% são voltadas para a promoção do desenvolvimento e defesa de direitos e interesses dos cidadãos. Nesta categoria está o grupo das *Associações patronais e profissionais*. Por outro lado, as instituições mais antigas, criadas até 1980, correspondem a apenas 13,1% do total das FASFIL, o que indica, por um lado, uma menor organização da sociedade civil e, por outro, uma dificuldade de manutenção das organizações sem fins lucrativos ao longo dos anos.

Em números absolutos da distribuição das FASFIL por finalidade desenvolvida e por período de criação mostra que o conjunto das entidades mais recentes é composto pelas organizações de *defesa de direitos e interesses dos cidadãos*. Do total de 15.319 entidades instituídas até 2005, 3.089 são do subgrupo de *Associações patronal e profissional* e 2.933 do subgrupo de *Desenvolvimento e defesa de direitos* compondo um conjunto de 6.022 entidades ou 39,3% do total.

As mudanças na dinâmica de crescimento das entidades ao longo dos anos se refletem na composição das FASFIL por data de criação. Analisando as mais antigas, criadas até 1980, observa-se a predominância de três grupos: *Religião* que representavam 38,2% do total das organizações, *Cultura e recreação* 20,8% e as de *Assistência social* 14,4%. Em 2005, o quadro se altera consideravelmente: a participação das entidades religiosas cai para 21,3% e as entidades mais novas de *Defesa de direitos dos cidadãos* (incluindo as *Associações patronal e profissional*) passam a representar 40,1% do total das FASFIL.

Mudam, portanto, o vigor e a finalidade do movimento associativo. A *defesa de direitos* passa a ser o motor da organização social no Brasil. Uma análise geral das atividades desenvolvidas por essas instituições mostra dados que revelam que sua vocação não é assumir funções típicas de Estado e sim defender direitos e interesses dos

institucionalizadas, autoadministradas e voluntárias. Com esse procedimento, foi identificado um conjunto de 338,2 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos. (IBGE, 2005).

cidadãos. Mais de um terço (35,2%) das FASFIL é composto pelos subgrupos *Associações de moradores, Centros associações comunitárias, Defesa de direitos e grupos de minorias, Desenvolvimento rural, Emprego e treinamento, Associações empresariais e patronais, Associações profissionais e Associações de produtores rurais*. Apenas um quarto delas (24,8%) é de entidades religiosas. Atuando mais no campo das políticas governamentais, desenvolvendo ações de *Saúde e Educação e pesquisa*, por exemplo, se encontram apenas 7,2% dessas organizações (IBGE, 2005).

A idade média das FASFIL é de 12,3 anos e grande parte delas (41,5%) foi criada na década de 1990. No grupo de entidades mais antigas, criadas antes dos anos 1980, predominam as entidades de *Saúde* (36,0%) e as religiosas (20,2%). Entre as mais novas, criadas nos primeiros cinco anos deste milênio, destacam-se as entidades de defesa de direitos e interesses dos cidadãos (30,1%) e as de *Meio ambiente e proteção animal* (45,1%).

Também no ritmo de crescimento, as FASFIL apresentam comportamentos distintos entre os anos 2002 e 2005. Por tipo de atividade desenvolvida, destacou-se o grupo das entidades de *Meio ambiente e proteção animal* com um percentual de crescimento de 61,0%, isto é, muito superior à média nacional (22,6%). O grupo de *Desenvolvimento e defesa de direitos* cresceu 33,4% e as *Associações patronais e profissionais*, 31,9% (IBGE, 2005).

Resumindo, a evolução recente das FASFIL indica que essas instituições continuam crescendo no Brasil, ainda que em um ritmo menos acelerado nos três últimos anos e ainda que agora estejam voltadas mais para o meio ambiente. O número de trabalhadores do setor aumentou, obviamente, e esses trabalhadores também obtiveram um aumento das suas remunerações. Os dados sinalizam que o crescimento diferenciado entre os diversos tipos de organizações refletiu-se em uma mudança na sua composição, crescendo a representatividade do conjunto de instituições voltadas para a defesa de direitos e interesses dos cidadãos.

Nesse contexto de formação de uma esfera pública vigorosa, é natural que a competição por influência aumente, visto que muitos segmentos se organizam em defesa de interesses muitas vezes em conflito. Por outro lado, essa pluralidade nos remete ao clássico problema de ação coletiva dentro das organizações (e entre elas) que em princípio compartilham interesses comuns. Tal como sugerido por Olson, se os problemas de ação coletiva são, por excelência, um problema de número, ou seja, quanto maior o grupo maior a possibilidade do carona e maiores os problemas de

coordenação, esse novo contexto de oportunidades de participação se configura, ao mesmo tempo, como um desafio a ser superado pelos interesses organizados.

Deve-se esperar, portanto, que diferentes grupos gerem diferentes padrões de organização coletiva (ou de cúpula, se preferir) assim como diferentes maneiras de atuar em defesa de seus objetivos.

3.2.2 *Novos padrões de interação: entre o corporativismo e o pluralismo*

Existe um aparente paradoxo que se apresenta quando olhamos para o caso Brasileiro. *Como seria possível classificar o sistema de representação de interesses: corporativista ou pluralista?*

Ao classificá-lo como corporativista, têm-se a favor 3 argumentos como: (i) a existência do imposto sindical obrigatório e a unicidade sindical. No mesmo sentido, em várias áreas é uma (ii) organização centralizada que direciona e coordena as ações de grupos membros. Por fim, grupos de pressão organizados e sistematicamente (iii) envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas. E isso se dá em quase todas as áreas do governo, visto que é comando constitucional garantir a participação da sociedade civil no processo de *policymaking*. Os conselhos setoriais são uma excelente mostra disto.

Entretanto, não é possível afirmar categoricamente que existe centralização. Uma das características mais marcantes nos sistemas corporativistas é a representação nacional em forma de monopólio, que congrega a todos os demais grupos. Essas organizações se caracterizam por serem organizações de cúpula e que são responsáveis pelas negociações tripartites, muito comuns nas democracias avançadas ocidentais. Nesse sentido, o caso do Brasil não caberia nesse conceito, pois conta com pelo menos duas grandes centrais sindicais de trabalhadores (a CUT e a Força Sindical) assim como vários movimentos que advogam para si a representação nacional na luta pela terra, uns filiados a essas centrais e outros não (o MST, a FETAPE, a Contag, entre outras). No campo da indústria, embora a CNI tenha nos últimos anos realizado um importante trabalho no sentido de superar os problemas de ação coletiva advindos dos múltiplos interesses e da multiplicidade e especificidade de cada campo industrial, frequentemente várias associações industriais estaduais atuam diretamente na esfera federal, como a FIESPE por exemplo.

Por outro lado, caracterizar o sistema de representação de interesses simplesmente como *pluralista*, também esse conceito não dá conta da realidade. O

pluralismo se caracteriza pela existência livre de múltiplos grupos que representam interesses particulares, e a unicidade sindical impede essa multiplicidade. O pluralismo é marcado pela afiliação voluntária, que geralmente não é universal, e pela organização descentralizada ou até mesmo inexistente. Por fim, o pluralismo se caracteriza pela separação entre grupos de interesse e governo, e parece claro que quase nenhuma dessas características é totalmente verdadeira para o caso brasileiro.

3.2.3 O Brasil como caso híbrido

Diniz (1992) ajuda a responder esse aparente paradoxo quando afirma que “(...) *tal como está amplamente comprovado na literatura especializada, em todas as sociedades existentes observa-se a coexistência de diferentes padrões de articulação Estado-sociedade. Assim, pluralismo, corporativismo e neocorporativismo não são formatos excludentes*”.

Muito embora o padrão dual de representação já tivesse dado sinais de sua configuração nos períodos anteriores, o que explica sua configuração mais efetiva são as tensões entre a crise institucional do estado e a incapacidade de lidar com novas demandas, inclusive de natureza democrática. Assim “o hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de reduzida capacidade de incorporação política e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerba as tensões ligadas ao processo de modernização” (Diniz e Boschi, 1999). A consequência dessa tensão foi, exatamente como previram Diniz e Boschi, “o obsolescimento do modelo estatista e tutelar, ao lado do desenvolvimento de formas mais descentralizadas e autônomas de representação de interesses, processo que não apenas se manifesta no âmbito das organizações empresariais e sindicais, mas se traduz também na proliferação de grupos e associações dos mais diversos tipos (Diniz e Boschi, 1999).

Isso parece ser precisamente o que acontece no Brasil contemporâneo. O que surge aqui é uma “*evolução para sistemas híbridos, em que as lógicas pluralista e corporativista convivem em graus que variam de caso a caso*” (Diniz, 1992). Assim, a melhor forma de entender o caso brasileiro hoje é entender que não é simplesmente porque transitou de um regime autoritário para uma democracia que as raízes do corporativismo se foram. Na verdade, elas convivem com o avanço e com a dinâmica própria dos regimes democráticos. Como afirma a mesma autora

(...) historicamente a incorporação pela via do corporativismo conviveu tanto com regimes democráticos quanto com os autoritários. Por outro lado, a estrutura corporativa tradicional sofreu alterações substanciais, tornando-se mais flexível e

sobretudo cedendo espaço para padrões alternativos de intermediação de interesses e novas formas de organizações.(Diniz, 1992).

Talvez o exemplo mais claro e instrutivo dessa convivência entre distintos modelos de representação de interesses seja o caso dos industriais e dos trabalhadores brasileiros no pós-88. Em 2003, por exemplo, eram 43 associações setoriais da indústria envolvidas com a Agenda Legislativa da Indústria (Mancuso, 2007). Essa multiplicidade de representações, obviamente, leva a crer que esta havendo uma mudança no sentido de uma representação pluralista. Mesmo sabendo que muito das estruturas corporativistas continuam em vigor. E nesse sentido, há um consenso entre os teóricos da área. Segundo Mancuso:

(...) o padrão de atuação política das entidades empresariais, inclusive das entidades do sistema corporativo, cada vez mais se assemelha ao lobby – entendido como uma atuação pontual e pulverizada, voltada para o exercício de pressão ao longo de inúmeros processos decisórios singulares –, fenômeno usualmente associado a sistemas pluralistas e considerado atípico em sistemas de corporativismo de estado, como o Brasil. (Cardoso,1975; Vianna, 1994; 1998; Diniz & Boschi, 1997).

A passagem seguinte resume perfeitamente o sistema de representação de interesses tal como hoje no Brasil:

Ao longo das duas últimas décadas, a complexidade crescente da sociedade brasileira levou ao reforço das tendências pluralistas, resultando na emergência e proliferação de associações de profissionais liberais, professores, funcionários do setor de serviços e de empresas estatais, entre outras. Efeitos similares decorreram da expansão dos movimentos sociais, englobando desde associações de moradores, até grupos étnicos, ecológicos e feministas. O caso brasileiro é, portanto, um caso típico da tendência mais geral no sentido da conformação de um sistema híbrido, atestando a complexidade crescente da estrutura de intermediação de interesses em seu conjunto. Esta se caracteriza pela coexistência de diversos padrões, com a persistência do corporativismo tradicional - embora bastante atenuado em sua rigidez original - e o desenvolvimento de grupos organizados segundo a lógica pluralista, sobretudo nos grandes centros urbanos, ao lado do surgimento do neocorporativismo como alternativa de participação dos grupos privados em certas arenas de decisão, notadamente em certas áreas de política econômica e ambiental. (Diniz e Boschi, 1997)

Assim, contando com o importante papel desempenhado pela CNI no período recente, os industriais conseguiram vencer os problemas de ação coletiva típicos do pluralismo e atuaram na esfera nacional de maneira centralizada. Claro que essa centralização está longe de ser imposta pelo modelo de organização sindical (tal como no corporativismo) visto que é livre. Mas isso mostra que a representação nacional, por meio de uma organização de cúpula, não é necessariamente incompatível com o pluralismo, e pode conviver paralelamente com ele.

3.2.4 Os interesses organizados e o novo desenho institucional

Toda essa transformação do papel das organizações sociais com base no contexto e no sistema híbrido, entretanto, não é suficiente para que se tenha a exata dimensão dos resultados políticos. Sabe-se que só o esforço por parte dos grupos e o contexto econômico não respondem totalmente a pergunta. É preciso interpretar esse esforço também num contexto institucional, onde atuam outros determinantes políticos. Pois essa esfera pública robusta e esse modelo híbrido se traduzem em pressão política e essa pressão se dá em diferentes momentos do processo decisório.

Nesse processo decisório o executivo, o legislativo e o judiciário passam a ser canais privilegiados para a vocalização dessas demandas e passam a ser arenas estratégicas para colocar essas demandas na agenda política. Essas demandas, portanto, acontecem num determinado contexto institucional e político e é de se esperar que seu padrão de interação, sua eficiência e seu sucesso dependam não apenas do vigor das organizações, mas também do ambiente institucional sob o qual suas demandas serão recepcionadas (como *inputs*) e tratadas no processo decisório.

A sessão que segue trata especificamente do processo decisório no contexto atual, no sentido de esclarecer em que arena (ou arenas) ocorre esse embate por influência.

3.3 O Presidencialismo de coalizão

O termo presidencialismo de coalizão foi cunhado por Abranches (1988) para designar algumas características do sistema político brasileiro. Conceituando presidencialismo de coalizão, Abranches sugere que como “o partido do presidente não forma a maioria no Parlamento, assim, precisa construir uma base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no legislativo” (Abranches, 1988).

O contexto histórico no qual Abranches cunhou o termo era a redemocratização e o Brasil estava em meio à Assembléia Nacional Constituinte de 87/88. Assim, a instabilidade (riscos de crises) preocupava e nesse momento prevalecia certa informalidade pré-institucional nas transações políticas. Era como se o governo precedesse o regime. A antiga ordem constitucional ainda não havia sido abandonado completamente e, claramente desgastada, não oferecia uma institucionalidade capaz de lidar com a nova realidade e com as expectativas com a renovação do regime. Naquele

momento, o dilema institucional brasileiro era a necessidade de encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para *agregar e processar as pressões* de uma sociedade altamente heterogênea, adquirindo bases mais sólidas para a legitimidade, que habilitasse o sistema a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração social (Abranches, 1988).

Depois de 20 anos de nova ordem consitucional, sabe-se muito mais sobre as escolhas institucionais e sobre o comportamento das instituições políticas no Brasil. Entretanto, o papel que desempenham os grupos de pressão no sistema político permanece obscuro. Assim, o entendimento da representação de interesses nesse período depende do entendimento prévio sobre as instituições.

3.3.1 O presidencialismo de coalizão no Brasil

Existem diferentes interpretações para as bases institucionais do sistema político brasileiro, em especial no que diz respeito às relações entre o Executivo e o legislativo, que é o que interessa mais de perto. Aqui serão considerados os autores que prioritariamente trabalharam com esse tipo de análise institucional, pois o ponto em particular que interessa aqui é o papel desempenhado pelos partidos políticos nesse contexto, visto que o argumento mais aceito hoje é que os partidos desempenham um importante papel na arena legislativa (Figueiredo e Limongi, 1999)

3.3.2 Os partidos na arena legislativa

No âmbito dos estudos legislativos brasileiros, de um modo geral, a questão central que orienta o debate sobre os partidos é elucidar qual o papel que estes desempenham na arena legislativa²¹. Segundo Santos (2001), entre os pesquisadores brasileiros “(...) 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, o que converte o Executivo em uma espécie de prisioneiro dos interesses localistas dos parlamentares (Ames, 1995; 2000; Amorim Neto, 1998; Geddes, 1994; Lamounier, 1991, Mainwaring, 1997, 1999; Samuels, 1998)” (Santos, 2001).

Num sentido contrário, um segundo grupo de teóricos defenderia

²¹ Existem estudos que focam as relações entre os movimentos sociais e os partidos. Também existe uma miríade de estudos sobre o desempenho eleitoral dos partidos e seus temas clássicos. Entretanto, como o foco aqui é a ação dos grupos de pressão no Congresso Nacional, os estudos que focam o papel dos partidos nessa arena de disputa são centrais.

(...) 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).

Nesse sentido é importante registrar que, embora tenham em comum a idéia de que “os partidos importam” eles têm em seus trabalhos diferentes interpretações de “como os partidos importam”. As sessões a seguir resumem de maneira sucinta as principais idéias das diferentes vertentes.

3.3.2.1 Partidos fracos e interesses parlamentares localistas

Ames (2003) e Mainwaring (2001) mostram, por diferentes caminhos, o impacto das regras e dos arranjos institucionais no comportamento dos partidos na arena legislativa. Mainwaring (2001) por exemplo defende que o sistema eleitoral, o método de seleção de candidatos e certas normas partidárias estimulam o individualismo. O resultado que ele apresenta é que as instituições para se compreender o sistema partidário brasileiro são

“(...) um presidencialismo com Executivo forte, um vigoroso federalismo e um sistema eleitoral permissivo (isto é, com baixas barreiras à entrada) e regras que favorecem os partidos descentralizados e de organização maleável” (Mainwaring, 2001).

Para o autor, os elementos do sistema eleitoral que induzem ao comportamento individual e aos partidos frouxos são pelo menos cinco: os incentivos dos políticos à reeleição; as regras eleitorais (sistema de lista aberta, o que implica autonomia dos políticos e fraqueza dos partidos); o processo de seleção do candidato no interior do partido, cuja posição na lista oferece aos candidatos diferentes graus de liberdade de ação e independência na candidatura; a descentralização da escolha dos candidatos, ou seja, a escolha é determinada no estado ou no município, gerando assim partidos localistas sem caráter programático nacional e, por fim, a fragilidade dos mecanismos de disciplina partidária, que permite troca de partidos e estimula a indisciplina e a infidelidade. Assim, todos estes elementos do sistema eleitoral somados a um forte federalismo e a um presidencialismo com Executivo forte levariam à “baixa institucionalização partidária no Brasil”, caracterizada por partidos frouxos e indisciplinados.

Alinhado com as proposições de Mainwaring (2001), Ames (2003) apresenta uma interpretação bastante parecida.

“(...) as regras eleitorais brasileiras geram políticos individualistas, que apenas ocasionalmente são constrangidos pela liderança dos partidos. O Executivo, apesar de

formalmente muito poderoso, está em constante luta para manter uma coalizão parlamentar ampla o suficiente para aprovar seus projetos” (Ames, 2003). (Grifos meus).

Especialmente relevante é chamar a atenção para a proposição que Ames (2003) faz sobre a ação das lideranças partidárias, o centro da discórdia entre o autor os resultados de Figueiredo e Limongi (1996, 2001) e Amorim Neto e Santos (2001). Segundo Ames (2003), a noção de partidos disciplinados que esses autores oferecem (salvas algumas diferenças), está baseada na idéia de presidentes fortes, centralização decisória no processo legislativo (colégio de líderes) e distribuição de recursos de patronagem. Neste contexto, para os autores, partidos cumprem o papel de revolver problemas de ação coletiva. Este quadro sugere um presidente governando com certa tranqüilidade, diante de um legislativo disposto a cooperar. Este resultado é contestado por Ames (2003) que, num sentido contrário, ao explicar as tentativas dos presidentes de formar coalizões parlamentares para governar, procura esclarecer o papel legislativo dos partidos tendo em vista o quadro institucional mais geral do País (e isto implica a consideração de outras variáveis explicativas). Assim, ao refazer a pergunta “por que os deputados cooperam ou desertam?” Ames (2003) anima o debate.

O resultado de seu modelo de cooperação e defecção apresenta evidências de que os líderes partidários, tidos como importantes atores políticos pelos outros autores, têm pouco poder para induzir a cooperação:

“Eles recomendam votos às suas bancadas, e essa indicação às vezes pesa positivamente na cooperação. Mas o encaminhamento dos líderes não têm maior efeito nas votações cruciais e altamente contestadas do que em votações incontestadas, e tem muito menos influência do que as características do eleitorado e os projetos de obras públicas de puro interesse local” (AMES, 2003).

Em suma, para Ames (2003), apesar de reconhecer os poderes presidenciais (formais e informais) como bastante substantivos, os presidentes brasileiros enfrentam sérios problemas para aprovar sua agenda legislativa, e, embora consigam, fazem isto a um custo muito alto. Portanto, para o autor, os presidentes brasileiros não são atores dominantes e a resposta para isso está na natureza dos partidos brasileiros. Por outro lado, o Brasil é um caso de governo partidário condicional, pois está influenciado também por múltiplas variáveis e não apenas pela unidade partidária na arena legislativa. Numa perspectiva diferente, as oposições a estas idéias são as que seguem na próxima sessão.

3.3.3.2 Os partidos como solução para os problemas de ação coletiva

O debate se inicia com um amplo questionamento sugerido por Figueiredo e Limongi (1996), quando resolveram “verificar empiricamente se, de fato, a coesão interna dos partidos políticos brasileiros no Parlamento está abaixo do aceitável, ou seja, abaixo do que seria suficiente para tornar previsíveis as decisões tomadas em Plenário” (Figueiredo e Limongi, 1996).

Colocado de outra forma, se o comportamento dos parlamentares era individual e particularista, induzido pelos incentivos do sistema eleitoral individualista, como sugeria boa parte dos teóricos, ou coletivo (racional/partidário). Os resultados foram contundentes:

“(...) a fragilidade dos partidos não se manifesta onde mais seria de se esperar, isto é, no Plenário da Câmara, onde os deputados exercem seu direito individual de voto. Os partidos políticos na Câmara não são peças de ficção. A filiação partidária nos diz muito a respeito do voto provável do parlamentar”. (Figueiredo e Limongi, 1996).

Diante desta constatação pelo menos duas importantes conclusões foram possíveis naquele momento: que as votações dividiam o Plenário de acordo com padrões ideológicos clássicos; que os partidos tinham um grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do Plenário previsível. Em suma, “*o comportamento do Plenário é previsível e consistente*” (Figueiredo e Limongi, 1996). Assim, focando a distribuição de direitos e recursos parlamentares, ou seja, utilizando-se da premissa de Polsby de que a estrutura faz a legislatura, os autores passam a oferecer uma forma diferente de ver os partidos políticos na arena parlamentar.

3.3.2.3 Partidos fracos na arena eleitoral e fortes na arena legislativa

Outra importante referência é a recente interpretação bastante singular do papel dos partidos no sistema político brasileiro. Trata-se da interpretação de Pereira e Müller (2003), que defendem que diferentes incentivos institucionais originários tanto da arena eleitoral quanto da arena legislativa atuam simultaneamente no nosso sistema político. Mais precisamente, a questão levantada pelos autores foi: “*é possível a simultaneidade de partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes dentro do Congresso?*” (Pereira e Mueller, 2003).

A resposta é sim, e dela deriva uma interpretação bastante interessante, segundo a qual o sistema político brasileiro condensa duas diferentes e antagônicas forças e incentivos institucionais. De um lado o sistema eleitoral, induzindo o comportamento individual e de outro a organização do Executivo e do legislativo induzindo a ação coletiva pela intervenção dos líderes partidários. O sistema político está em um

equilíbrio de incentivos paradoxais (Pereira e Mueller, 2003).

Segundo os autores, a chave para entender o sistema político brasileiro são os incentivos paradoxais, pois o grande dilema enfrentado pelos parlamentares brasileiros é como conciliar as duas pressões. Mais do que isto, eles sustentam que

“(...) é perfeitamente possível a coexistência do comportamento partidário dentro do Congresso e do comportamento pessoal na esfera eleitoral, principalmente por meio de políticas locais do tipo pork barrel. Como vimos, o sistema político brasileiro, condensando por um sistema eleitoral que fragiliza os partidos e regras internas que fortalecem os partidos, gera o seu próprio equilíbrio” (Pereira e Mueller, 2003).

Para Amarin Neto (2000), após cuidadoso escrutínio da composição dos ministérios, é importante chamar a atenção para mais um elemento institucional no presidencialismo brasileiro, a formação do gabinete ministerial.

“Uma alocação judiciosa dos postos ministeriais entre os partidos, baseada na regra da proporcionalidade, especialmente no início do mandato presidencial, aproxima o comportamento legislativo dos partidos que integram o gabinete multipartidário ao dos partidos em um sistema parlamentarista.” (Amarin Neto 2000)

Assim, o que se vê, nesse contexto, é um comportamento altamente disciplinado da coalizão nas votações no interior do legislativo. Há uma variação significativa nas estratégias de composição dos ministérios nesse período, mas não há exagero em afirmar que, bem ou mal, todos os presidentes, à exceção de Collor, jogaram o jogo do presidencialismo de coalizão razoavelmente bem.

Isso não quer dizer que essas colizões sejam perenes e sempre estáveis. A interpretação do autor, embora matizada, vai no mesmo sentido dos demais

“(...) o fato de um presidente brasileiro contar com uma coalizão disciplinada, em virtude da distribuição judiciosa de postos ministeriais entre os partidos não significa que ele tenha maioria no Congresso (...) quase todos os ministérios brasileiros tiveram o controle nominal de uma maioria na Câmara dos Deputados, mas os presidentes estão sempre lutando para reunir maiorias legislativas. No entanto, se o contingente parlamentar do presidente se comporta de modo disciplinado, isso certamente o ajuda a negociar uma maioria com os partidos de oposição por que lhe dá condições mais sólidas de barganha. È por isso que os presidentes que nomeiam gabinetes mais coalescentes tendem a ser mais estáveis no Brasil”. (Amarin Neto, 2000)

Esse padrão de atuação dos partidos na arena legislativa está associado, obviamente, à recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo a partir do novo desenho institucional. Nesse mesmo contexto, não apenas os partidos mas também os interesses organizados passam a interagir no Parlamento. O quadro institucional nesse caso também provoca mudanças significativas nas relações entre estado e sociedade, e mais especificamente, entre representantes e representados.

3.3.3 A recuperação do legislativo como arena decisória

As profundas transformações econômicas no cenário internacional e as reformas orientadas para o mercado tiveram impacto, claro, nas relações entre estado e sociedade no Brasil. O ambiente econômico internacional, a crise fiscal interna e a “corrosão da ordem estatista” foram fatores determinantes. Essa corrosão da ordem estatista afetou, em diferentes níveis, tais como “as formas de articulação Estado-sociedade, a modalidade de relações entre as esferas do capital e do trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo, bem como o tipo de relacionamento entre os setores público e privado” (Diniz e Boschi, 1999). É nesse contexto que reaparece o legislativo como arena privilegiada na representação de interesses.

3.3.4 As bases institucionais do presidencialismo de coalizão e o lobby no legislativo

O período atual mostra um Congresso que voltou a ser palco de grandes disputas políticas e para lá migraram os interesses organizados, como não poderia deixar de ser. Esta nova interpretação para a ação dos partidos no legislativo brasileiro traz, junto com ela, uma nova interpretação do próprio legislativo como instituição política. Como a constituição de 1988 devolveu ao legislativo algumas das prerrogativas perdidas durante o período autoritário, este passa a ter papel relevante no processo decisório. Entretanto, sabe-se que vários instrumentos procedimentais em favor do Presidente foram mantidos. Segundo Figueiredo e Limongi (1999) o poder de editar medidas provisórias, o poder de veto, a prerrogativa de iniciativa exclusiva em áreas importantes, a capacidade para fazer tramitar em regime de urgência e centralização do processo decisório no interior do Parlamento são as bases institucionais sobre as quais o Executivo governa.

Portanto, a atuação dos interesses organizados no Congresso deve ser observada sempre por essa ótica, vendo o processo decisório que envolve Executivo e Legislativo, e não apenas um deles.

3.4 O empresariado como ator político

Nesse contexto de expansão da organização social e da consolidação da democracia no País, também a competição se apresenta como característica da representação de interesses. Nesse momento, no que diz respeito ao enfrentamento dessas dificuldades competitivas, os industriais se destacam por sua capacidade de organização e superação dos problemas de ação coletiva.

A literatura recente apresenta um fato que diferencia sobremaneira esse período

dos anteriores. Trata-se da superação da tese da debilidade da indústria. A modificação mais significativa na forma de ver a organização dos industriais está entre os trabalhos que Mancuso (2007b) denominou de “quinta onda” de estudos sobre os empresários como atores políticos.

“Esses trabalhos colocam em questão algumas idéias centrais das obras que formam a onda anterior: em primeiro lugar, a idéia de que o empresariado no Brasil é incapaz de ação coletiva; em segundo lugar, a idéia de que o corporativismo é a causa principal desta incapacidade. Os trabalhos da quinta onda mostram que o empresariado que atua no Brasil, efetivamente, empenhou-se em um notável processo de organização e de mobilização ao longo da década de 1990. (Mancuso, 2007b)

O autor mostra que dois fatores foram determinantes no sucesso da indústria frente aos clássicos problemas de ação coletiva. Um determinante *econômico* e outro determinante *político*. O determinante *econômico* pode ser resumido à idéia de que a elevação da competitividade passou a ser o principal desafio e o objetivo a ser perseguido pelas empresas brasileiras.

Esta valorização inédita da competitividade decorreu da ampliação extraordinária da concorrência empresarial no mercado interno e no mercado externo, ampliação provocada pelas políticas liberais de estabilização da economia (especialmente a abertura comercial) que foram adotadas ao longo da década de 1990, em resposta à crise do modelo de desenvolvimento econômico liderado pelo estado. Do ponto de vista da indústria, a redução do custo Brasil é uma condição indispensável para a melhoria da competitividade das empresas nacionais. (Mancuso, 2007)

No que diz respeito ao *determinante político*, o autor aponta a decisão do segmento industrial de realizar um trabalho coletivo em torno do tema da redução do chamado *Custo Brasil*²², objetivo que deriva exatamente do ambiente de alta competitividade. Aqui se destaca a CNI (Confederação Nacional da Indústria) que desempenhou papel relevante no sentido de se converter em um autêntico *empreendedor político*²³, investindo tempo e recursos na modernização das entidades corporativas e nas suas lideranças, com vistas a superar problemas de ação coletiva. O trabalho de unir o empresariado, capitaneado pela CNI em torno de um grande projeto

²² Aquilo que ficou conhecido como *Custo Brasil* era entendido como os entraves à produção que impediam que o empresariado brasileiro se tornasse competitivo, tanto a nível internacional como no mercado interno.

²³ Segundo Geddes (1994) "Political entrepreneurs are individuals who, because of their connection with a government or some other organization, such as a party or a union, can further their own individual interests by 'selling' public goods to some group of individuals in exchange for their support " (Geddes. 1994:36). Grifos nossos. A referência ao empreendedorismo político aqui é retirada de Mancuso: “Diante da mudança de contexto e dispondo dos recursos procedentes dos pilares tradicionais do sistema, a estrutura corporativista mostrou-se capaz de assumir o papel do “empreendedor político” – ou seja, o ator que decide, por conta própria, assumir o custo necessário para deflagrar e organizar a ação coletiva, com vistas à provisão do benefício desejado por todos. (Mancuso, 2007b) Grifo nosso.

associativo permitiu uma ação concertada, como aponta o autor. Nesse sentido, os industriais foram um exemplo no processo de defesa de seus interesses e seu sucesso na aprovação da Agenda Legislativa da Indústria - que é o que interessa mais de perto nesse estudo - é um testemunho disto.

Outro aspecto importante nessa “virada interpretativa” sugerida por Mancuso sobre o poder de associação e de influência dos industriais diz respeito aos componentes corporativistas que, remanescentes de períodos anteriores, permaneceram no período atual. A questão se resume em uma pergunta relativamente simples, mas altamente intrigante. *Se a CNI é a entidade de cúpula do sistema corporativista de representação dos interesses da indústria, não é curioso que justamente ela tenha realizado essa tarefa, já que o corporativismo é tido por todos como o maior responsável pela suposta incapacidade de ação coletiva do empresariado do País?”*

A resposta para esse aparente paradoxo é que, em contextos diferentes instituições podem gerar resultados diferentes. Como nos mostra o próprio Mancuso (2007b)

“(...) a iniciativa da CNI ocorreu mesmo sem ter havido qualquer mudança significativa no modelo de funcionamento do sistema corporativista de representação de interesses. A mudança que aconteceu foi uma mudança de contexto, posto que a vigência de um ambiente empresarial mais competitivo, em função da abertura econômica, serviu como fator indutor da mobilização em relação ao tema do custo Brasil (Mancuso, 2007b)

Por outro lado, a resposta também está no padrão dual de representação dos interesses no setor produtivo. Diniz e Boschi (2000) discutem o padrão dual da representação de interesses e apontam que a racionalidade desse padrão está na maximização dos recursos. Os industriais permanecem ao longo do tempo reforçando a estrutura corporativa (e aproveitando suas vantagens), ao mesmo tempo em que estimulam a formação de associações livres. Segundo os autores “a dupla representação fornece uma saída, pela via das associações, aos critérios mais restritivos impostos pela legislação corporativa, tais como a base territorial, a representatividade regional, a hierarquização, entre outros” (Diniz e Boschi, 2000).

O que se pretende demonstrar empiricamente nesse trabalho é que esse esforço dos industriais vem sendo recompensado, uma vez que pretende medir sua influência na Câmara dos Deputados, faz-se necessária uma descrição mais detalhada desse processo.

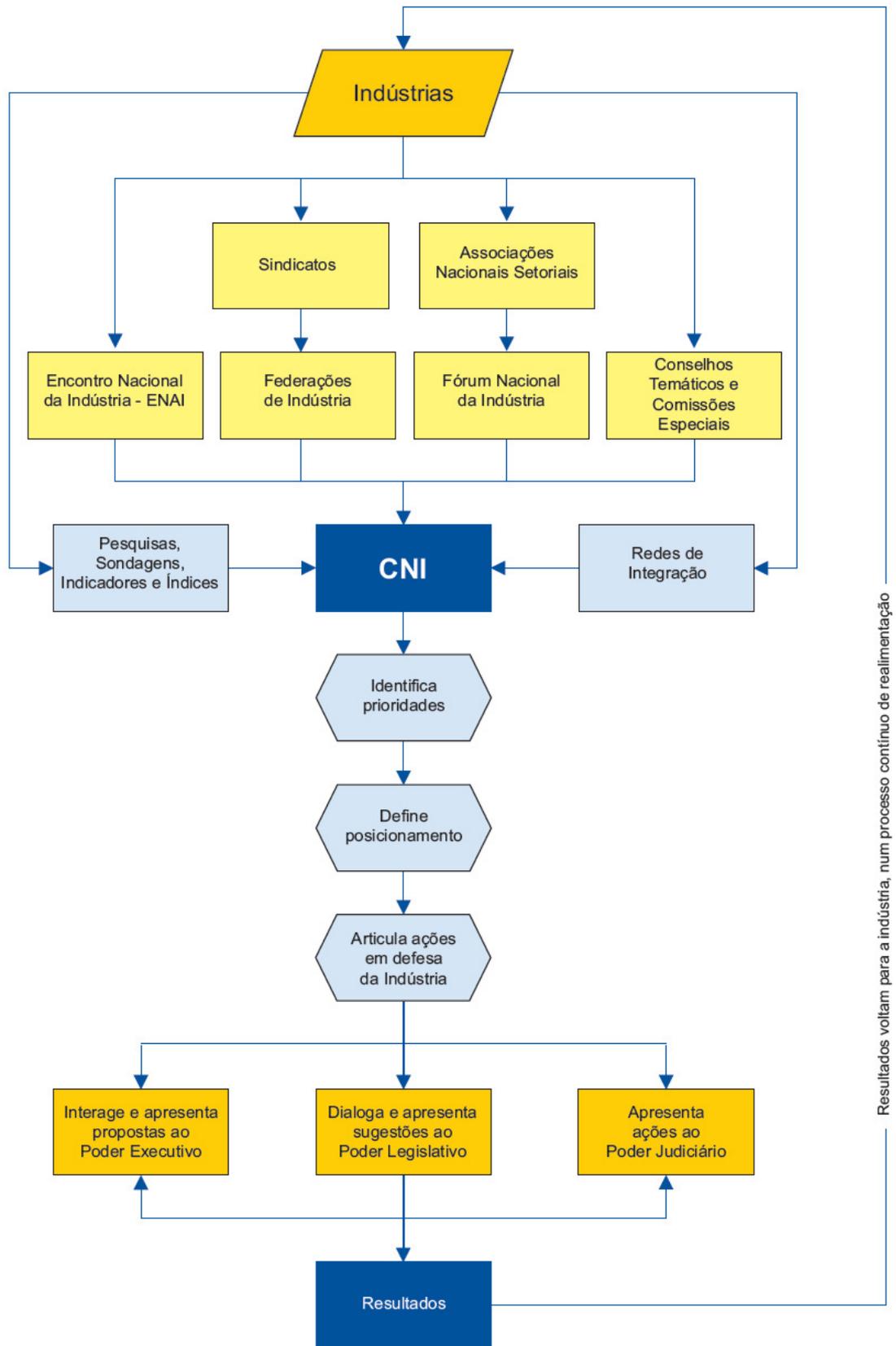
3.4.1 A CNI como empreendedor político

A atuação da indústria é, obviamente, muito ampla e encerra um grande número de interessados. Hoje a CNI envolve no seu processo decisório nada menos que 27 federações, mais de 1.200 sindicatos de indústrias, além das associações nacionais setoriais por todo o Brasil. Isso implica, claro, problemas de coordenação, e essa coordenação se dá pela necessidade de cumprir duas missões integradas: aumentar a produtividade maximizando ganhos e atuar politicamente em defesa dos interesses organizados na arena política. Predominantemente, o objetivo político que aglutina as ações pulverizadas em uma ação coletiva é a demanda por regulação e benefícios seletivos que, como demonstrado, agora tem como arena relevante também o Congresso Nacional.

A modernização da representação corporativa agregando novas tecnologias e métodos é o ponto de partida da formação da agenda política da CNI. O processo permanente de consulta se dá por meio de fóruns, conselhos empresariais e redes de relacionamento que ampliam o debate e favorecem a manifestação plural de ideias. “Formados por líderes empresariais de todo o País, esses fóruns conferem maior legitimidade e representatividade às ações da indústria. As avaliações e propostas feitas pelos Conselhos Temáticos e Comissões Especiais, pelo Fórum Nacional da Indústria, pela Coalizão Empresarial Brasileira e por outros atores apoiam a construção da agenda do setor produtivo” (CNI, 2009). As atividades de troca de informação, portanto, envolvem a base num processo permanente e dinâmico que ocorre em variados espaços, como a reunião de diretoria da CNI, o Encontro Nacional da Indústria, o Fórum Nacional da Indústria, os Conselhos Temáticos e as Comissões Especiais, os Fóruns de Executivos da CNI e de Federações de Indústrias e o de Associações setoriais, a Coalizão Empresarial Brasileira e a Mobilização Empresarial pela Inovação (CNI, 2009).

Além disto, ao desenvolver pesquisas e relatórios técnicos, qualitativos e quantitativos, a produção e disseminação de informação e conhecimento sobre os temas de interesse ajuda: (i) na identificação de demandas, (ii) no esclarecimento dos industriais sobre temas relevantes e, o mais importante do ponto de vista político, (iii) ajuda na formação do consenso em torno de uma agenda que realmente represente interesses coletivos.

Figura 3.1 – Processo de consulta à indústria – estrutura dual



Resultados voltam para a indústria, num processo contínuo de realimentação

Fonte: Reproduzido, na íntegra, de Mecanismos de Consulta CNI (2009)

A CNI identifica as prioridades, constrói o seu posicionamento e articula suas ações através de um processo permanente de troca de informações. Como se pode ver na figura 3.1, esse processo envolve consultas às federações de industriais, sindicatos e associações de empresários/industriais. Caracterizando, mais uma vez, o padrão dual de representação, pois envolve tanto entidades do sistema corporativo quanto entidades de caráter extra-corporativo.

Como se vê claramente o processo de consulta é bastante amplo e fortemente estruturado. Marcado por mecanismos de comunicação e ação que fazem toda a diferença quando se pretende agregar interesses e demandas muitas vezes em conflito. Os *inputs* da base são processados em vários fóruns e instâncias deliberativas, até que chegam à CNI, que age como empreendedor político no sentido de arcar com os custos da mobilização, do processamento da informação, da identificação de prioridades e da orientação para ações concretas em defesa dos interesses da base. Transformados em *outputs*, esses são, por consequência, exatamente os *inputs* que o setor produtivo vai informar ao sistema político. Essas ações acontecem, como já demonstrado, também no âmbito do poder Executivo, do legislativo e do judiciário.

Outro ponto que chama a atenção é o grau de institucionalização da entidade corporativa e de todo o processo. O quadro 3.2 traz os principais órgãos que compõem o esse processo e suas principais características. E como se vê claramente, trata-se de um complexo e representativo sistema de decisão e mobilização que atesta a capacidade associativa e de articulação política do setor.

No que diz respeito especificamente à ação da indústria no Poder Legislativo, que é foco aqui, a RedIndústria, que é responsável pela formulação da Agenda Legislativa da Indústria, é o fórum que merece mais atenção.

Quadro 3.2 – A institucionalidade do processo de consulta da CNI

Órgão/instância	Função	Composição
Conselho de Representantes	Traçar a política geral e as diretrizes estratégicas da CNI. Avaliar os trabalhos e as diretrizes propostos pela diretoria.	54 membros (2 representantes de cada uma das 27 federações de indústria).
Diretoria da CNI	Discutir prioridades, formular posicionamentos e propostas para à melhoria do ambiente de negócios no País. Tomar decisões estratégicas e deliberar sobre questões administrativas.	Presidente, 1º Vice-presidente; 11 Vice-presidentes; 1º Secretário, 2º Secretário; 1º Tesoureiro, 2º Tesoureiro e mais 17 diretores.
Encontro Nacional da Indústria (ENAI)	Avaliar, consolidar consensos e sugerir ações em áreas decisivas para o fortalecimento das empresas e da economia.	Cerca de 1.500 líderes empresariais de todo o Brasil (O ENAI produz a Carta da Indústria, documento que sintetiza as propostas e deliberações do encontro)
Fórum Nacional da Indústria (FNI)	Órgão consultivo da diretoria da CNI. Avalia os cenários político e econômico e sugere ações que melhorem o ambiente de negócios. Consolida a posição da indústria sobre as decisões e temas que têm efeitos sobre a atividade produtiva.	65 líderes empresariais: presidentes de associações nacionais setoriais; de federações de indústrias; dos conselhos temáticos da CNI e integrantes do CNDI. (Em 2005 apresentou Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015. Desde então, acompanha a evolução dos indicadores e dos objetivos traçados no Mapa)
Conselhos Temáticos	Discutir e apresentar informações e propostas que orientam as decisões da diretoria e as ações da CNI.	São 11 Conselhos Temáticos. Formados por 30 representantes de federações de indústrias e de associações nacionais setoriais
Comissões Especiais	Órgãos consultivos da diretoria da CNI.	Atualmente duas Comissões estão instaladas: Mineração e Assuntos Tributários e Fiscais
Foruns de Executivos	Identificar objetivos comuns, mobilizar recursos e trabalhar uma agenda que fortaleça a representatividade da indústria. Discute prioridades e define estratégias de cooperação que ampliam o debate e a formulação de ações e propostas em defesa da agenda empresarial.	Dirigentes e gerentes de instituições representativas da indústria. (São dois Foruns: Fórum de Executivos da CNI e Fórum das Associações Setoriais)
Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)	Discutir e contribuir para organizar a estratégia do Brasil nas negociações de acordos comerciais com outros Países ou blocos econômicos	Representantes de 122 organizações empresariais de diversos setores.
Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI)	Órgão consultivo da CNI na área de inovação. Avalia, define o posicionamento e acompanha as ações do governo na área de inovação e desenvolvimento tecnológico	O Comitê Empresarial da MEI reúne dirigentes de empresas de grande porte.
Redes Temáticas	Complementar o processo de interlocução da CNI com as bases. Identificar tendências, avaliação de posições de diversos setores empresariais, orientação de estudos e construção de propostas em torno de temas que interferem na competitividade da indústria.	Diferentes composições para cada rede. (São 6 redes: relações de trabalho; Saúde e Segurança no Trabalho; Meio Ambiente; Licenciamento Ambiental; Recursos Hídricos; RedIndustria e Centros Internacionais de Negócios)

Fonte: Mecanismos de Consulta CNI (2009)

3.4.2 A RedIndústria e Agenda Legislativa da Indústria.

Como já registrado, a arena legislativa ganha prestígio no período atual, e a indústria passa a reconhecer o Congresso Nacional como “o grande palco dos debates sobre a vida econômica e política do País”. Com isso, busca através da Agenda Legislativa uma “ação de influência construtiva, clara e aberta.” A *Agenda Legislativa* reflete, portanto, os reais interesses da indústria brasileira e a coesão do pensamento da comunidade industrial.

A RedIndústria é a responsável pela produção da “Agenda Legislativa da Indústria”²⁴. Formada por cerca de 200 técnicos a RedIndustria acompanha detalhadamente todos os movimentos de interesse do setor produtivo no Congresso Nacional e, através da formação da posição da indústria, orienta a atuação política no Congresso Nacional, inclusive de lobby. A rede também aponta prioridades e ajuda a definir a posição da indústria sobre as proposições legislativas.

A *Agenda Legislativa da Indústria* está na sua 15ª edição, e hoje é um instrumento fundamental para o diálogo sistemático e transparente da Indústria com o Congresso Nacional e a sociedade civil²⁵. O documento lista proposições vitais para garantir competitividade ao parque produtivo nacional e consolidar um ambiente regulatório favorável aos negócios (CNI, 2010).

Nesse contexto da agenda legislativa, a ferramenta que mais chama a atenção pela sua eficiência e pela sua modernidade é o Legisdata, “o Sistema Legisdata Web tem como objetivo possibilitar o conhecimento e acompanhamento das proposições legislativas de interesse da indústria apresentadas no Congresso Nacional. Este acompanhamento é realizado através do registro da evolução destas proposições, das ocorrências relativas às mesmas e do posicionamento da CNI. Este sistema ainda permite plena interação dos associados que podem registrar seu posicionamento e sugestão para cada proposição em cada etapa de sua tramitação. Para alimentar esse sistema, a CNI mantém uma equipe de especialistas acompanhando diariamente as

²⁴ Mancuso (2007) descreve detalhadamente o processo de formação da Agenda Legislativa da Indústria. Em 2009 a CNI publicou o encarte “Mecanismos de Consulta da CNI” onde apresenta resumida e objetivamente o processo, que tem no diálogo e na troca de informações com os empresários o ponto de partida para a definição da agenda da indústria. Esta publicação mostra como funciona o processo de consulta às bases e quais os canais utilizados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) para garantir que suas ações reflitam o pensamento e atendam às demandas dos industriais brasileiros.

²⁵ A Agenda Legislativa da Indústria foi citada positivamente por todos os presidentes de comissões temáticas que foram entrevistados. No discurso a atuação da CNI e a Agenda Legislativa da Indústria aparecem como exemplos positivos e eficientes de ação política articulada em torno da representação de interesses no âmbito do Congresso Nacional.

atividades do Congresso Nacional, sendo assim, sempre que uma proposição é apresentada ou tem sua tramitação alterada, ela é atualizada no Sistema” (CNI, 2009)

O resultado desse processo é que “a ampliação contínua do diálogo e a busca permanente do entendimento garantem à CNI o respaldo necessário para que a indústria seja interlocutora de peso no cenário nacional e participe ativamente do processo de construção de políticas capazes de promover o fortalecimento do setor produtivo” (CNI, 2009)

É dizer, ao superar os problemas de ação coletiva e de construção do consenso internos, a CNI se apresenta credenciada, em nível nacional, como interlocutora privilegiada. À medida que concentra sua atuação nos interesses coletivamente produzidos, garante assim legitimidade e funciona, *como não era de se esperar num contexto de pluralismo*, como uma verdadeira organização centralizada de cúpula nas negociações e no cálculo político em nível nacional. Contraditoriamente também, a CNI com sua forma de organização supera uma dificuldade amplamente apontada na literatura que é, mesmo num sistema em que estruturas corporativistas ultrapassadas permanecem, ironicamente foi exatamente essa entidade de cúpula que foi capaz de aglutinar todos os setores de maneira que a intersetorialidade fosse garantida, sem prejuízo dos interesses específicos. Esse de fato é um novo padrão de interação política entre sociedade e estado.

3.4.3 Informação e estratégia.

Outro ponto altamente relevante no novo padrão de interação política é o uso estratégico da informação e da tecnologia. As novas estratégias de comunicação e informação desenvolvidas pela CNI constituem um capítulo a parte de sua organização. As atividades vão desde a consulta permanente via redes de informação, até pesquisas qualitativas e *surveys* em larga escala. O uso estratégico da informação cumpre, nesse contexto, um duplo papel: o de coesão interna pela formação do consenso e o de instrumento político²⁶. A estratégia de utilização da informação com a finalidade de

²⁶ Em todas as entrevistas feitas com os presidentes das comissões a CNI aparece como um repositório de informação e expertise, especialmente nos temas de interesse da indústria que são tratados no âmbito da Câmara dos Deputados. Em geral os presidentes assumem claramente que deputados (em especial os relatores) recebem forte pressão da entidade e que essa pressão vem em forma de notas técnicas e relatórios esclarecendo e defendendo a posição da CNI. Essa interlocução dos parlamentares com a CNI para coletar informação é corriqueira e, mais que isto, os presidentes afirmam que, regra geral, a informação que vem da CNI e de outros setores organizados da sociedade têm peso e podem efetivamente influenciar o resultado da decisão política no âmbito das comissões. Essa utilização estratégica da

coesão interna visa a produção de informação para a construção do consenso e da unidade de ação entre os próprios industriais. “Na busca da melhoria do atendimento à indústria brasileira, a partir de 2007, a CNI realiza pesquisa bienal para medir o nível de relacionamento e a satisfação das indústrias com os serviços prestados pelas entidades do Sistema Indústria.” (CNI, 2009). Além dessas pesquisas, a CNI mantém, como já demonstrado, uma conexão permanente com seus membros utilizando os mais variados instrumentos como redes digitais, encontros presenciais, eventos, entre outros.

Quadro 3.3 – Produção de informação pela CNI.

Pesquisa	Escopo	Tipo	Período
Indicadores Industriais - Mostra a evolução do faturamento, das horas trabalhadas na produção, do nível de emprego, da remuneração paga e do nível de utilização da capacidade instalada em 19 setores da indústria de transformação brasileira	Feita com empresas de 12 estados que respondem por 93,9% do PIB industrial do Brasil.	Quanti	Mensal desde 1992
Sondagem Industrial - As percepções dos empresários sobre evolução da produção, do emprego, dos estoques, da utilização da capacidade instalada e a situação da empresa.	Feita com 1.513 empresas dos 23 estados.	Quali	Trimestral desde 1998
Índice de Confiança do Empresário Industrial (ICEI) Revela a percepção dos industriais sobre as condições atuais e as expectativas sobre o desempenho da economia brasileira e da empresa. O indicador aponta mudança de tendência na produção industrial.	Realizada nos 24 estados da Federação.	-	Trimestral
Índice Nacional de Expectativa do Consumidor (INEC) Revela as perspectivas da população brasileira em relação à inflação, à renda pessoal, à situação financeira, ao endividamento e aos planos de compras de bens de maior valor. O indicador ajuda a prever a evolução do consumo das famílias.	Realizada nos 24 estados da Federação.	Quanti	Trimestral
Índice de Medo do Desemprego - Mostra a preocupação da população brasileira com o emprego. Complementa as informações do INEC e também ajuda a prever o consumo das famílias.	Realizada nos 24 estados da Federação.	Quanti	Trimestral
Pesquisa CNI-IBOPE - Pesquisa a opinião da população sobre o desempenho do governo, prioridades de política e temas de interesse da indústria. É a partir da pesquisa CNI-IBOPE que a CNI constrói o Índice Nacional de Expectativa do Consumidor (INEC).	Feita com 2.002 eleitores de 145 municípios.	Quanti	Trimestral
Índice de Satisfação das Empresas com o Sistema Indústria - O uso desta metodologia permite quantificar a satisfação das empresas com a CNI e o sistema indústria como um todo.	Feito com 1.143 empresas associadas ao Sistema Indústria	Quanti	2007 2009

Fonte: Mecanismos de Consulta da CNI (2009)

A informação produzida com a finalidade de se converter em instrumento político apresenta outro perfil. O grande número de pesquisas quantitativas e

informação pelos parlamentares que ocupam postos chave nas comissões é, contudo, contejada com outras fontes de informação, como a Consultoria Legislativa e as próprias assessorias das comissões.

qualitativas desenvolvidas mostra a clara preocupação do setor produtivo em oferecer aos seus associados informação relevante para a sua atividade. Mas ao mesmo tempo que estes indicadores servem de repositório de informação para a atividade fim de cada setor da indústria, eles servem também como instrumento de avaliação e pressão política, informando a ação político/institucional da entidade corporativa. Como as atividades de lobby, por exemplo. O quadro 3.3 mostra resumidamente as atividades e as estratégias de produção de informação por parte da CNI.

Não há nenhum exagero em afirmar que a forma como a CNI trata estrategicamente a informação é, provavelmente, o componente mais relevante do seu sucesso como organização. Isso se reflete na sua atividade política, pois a formação de redes de industriais bem informados e claramente orientados certamente tem impacto em toda a sua atividade, e mais especificamente ainda no que diz respeito à atividade de pressão e lobby.

Provavelmente esse é um dos fatores determinantes nas transformações dos empresários como atores políticos. Não é sem motivo que Mancuso (2007) fala de um empresariado politicamente mais poderoso, ao contrário das interpretações sobre os períodos anteriores. Eles conseguem, e é possível apreender isso de suas estratégias de organização, minimizar o problema da assimetria de informação nas relações políticas entre sociedade/estado, ou, entre representados e representantes, se preferir. É de se esperar, portanto, que como atores privilegiados os industriais tenham incrementado não apenas sua cultura associativa, mas também sua influência política. Conseguindo, inclusive, se adaptar à nova realidade na qual o legislativo aparece como arena política decisória relevante.

3.4.4 Inovação em associativismo

Além do tratamento estratégico da informação são importantes as atividades voltadas especificamente para melhorar a qualidade do associativismo no setor. A CNI hoje desenvolve programas na direção de promover a modernização dos sindicatos industriais e o fortalecimento das empresas. Essas iniciativas são, em geral, voltadas para ampliar a representatividade do setor e garantir a sustentabilidade do sistema sindical. O principal programa é o PDA, programa de Desenvolvimento Associativo, que congrega uma série de atividades. O Programa de Desenvolvimento Associativo está sintonizado com o Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015, que aponta a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de representação empresarial para ampliar a

ação do setor produtivo na formulação de políticas públicas que garantam a competitividade das empresas.

Quadro 3.4 – Programa de Desenvolvimento Associativo da CNI - 2008

Atividade	Alcance
Capacitação de Lideranças Empresariais Sindicais	- 800 presidentes e Executivos de sindicatos industriais - 2.782 cartilhas e DVDs distribuídas para 25 federações
Sistema Integrado de Gestão de Arrecadação (Siga)	- 9 federações de indústria implantaram o programa infomatizado de gestão desenvolvido pela CNI.
Planejamento Estratégico	- 377 sindicatos tiveram o planejamento estratégico realizado em 24 federações de indústrias
Infraestrutura de Tecnologia de Informação e Comunicação	- 278 computadores financiados para sindicatos vinculados a 17 federações
Projeto Sites dos Sindicatos	- 440 páginas de internet desenvolvidas para sindicatos de 24 federações
Apoio financeiro	- 13 iniciativas inovadoras desenvolvidas por 7 federações da indústria,co-financiadas pela CNI

Fonte: Relatório Anual da CNI (CNI, 2008)

A tabela 3.4 mostra o vigor das atividades voltadas especificamente para fortalecimento do associativismo. Aqui também se vê claramente o uso estratégico da informação e da qualificação das lideranças. A CNI, diante da necessidade de modernizar o setor produtivo, desenvolve tecnologia de ponta e estende essa necessidade para sua própria organização corporativa. Esse é, seguramente, mais um fator determinante no sucesso de sua ação política.

3.4.5 Representatividade e legitimidade

A principal crítica à representatividade do setor está fundamentada na idéia de que o sistema de representação corporativista é ineficiente para representar os interesses dos empresários da indústria porque a própria estrutura corporativista assim o faz Mancuso (2007) em revisão da literatura registra que

“De fato, uma série de trabalhos recentes (Schneider, 1997a; 1997b; 1998; 2002; 2004; Weyland, 1998a; 1998b; 2001; Kingstone, 2001; Doctor, 2002; Power & Doctor, 2002) afirma que, no Brasil, o empresariado apresenta uma dificuldade crônica de constituir e manter ações coletivas em torno de propostas unificantes, tanto em âmbito intra-setorial [isto é, em cada setor da economia, tomado separadamente] quanto em âmbito intersetorial [isto é, no caso dos diferentes setores da economia, tomados como um todo]” Mancuso (2007)

Num mesmo sentido, Diniz e Boschi (2000) apresentavam como traço fundamental da representação corporativa “a inexistência de uma instância máxima aglutinadora capaz de transpor as dissidências e articular uma visão consensual, projetando-se como porta voz da classe em face do estado e dos demais setores relevantes da sociedade”. Especificamente no que diz respeito à CNI, diziam os autores

A CNI, enquanto entidade de cúpula do empresariado industrial, não preencheria esse requisito, na medida em que foi, ao longo do tempo, perdendo expressão junto aos segmentos mais significativos do empresariado, assumindo, além disto, um caráter crescentemente regionalizado, dado o papel das lideranças industriais nos estados menos desenvolvidos na direção da entidade. (Diniz e Boschi, 2000).

Por outro lado, os autores apontavam ainda as barreiras às novas lideranças como um fator a mais para aquilo que ficou conhecido na literatura como uma crise de legitimidade que, mais que uma simples crise, se tratava efetivamente de uma patologia crônica, visto que atravessava todo o período da industrialização, desde 30, mantendo-se inclusive em períodos de surto de desenvolvimento.

O período atual parece, contudo, apresentar um quadro substancialmente diferente do que se via a dez anos. Todas as transformações das quais se falou nas sessões anteriores parecem ter um impacto direto na legitimidade das lideranças da CNI e de todas as entidades representativas do setor produtivo. Isso se confirma no índice de Satisfação da Indústria²⁷ que, entre 2007 e 2009, apresenta uma grande satisfação dos empresários com o Sistema Indústria. Uma aprovação significativamente melhor pois os índices de satisfação cresceram acima da margem de erro para todas as entidades, exceto para o IEL que cresceu apenas 0,7 pontos (0,9%). O crescimento foi mais notável para a CNI e Federações, mas SESI e SENAI continuaram apresentando os melhores indicadores. (CNI, 2010).

27 “O índice de satisfação do Sistema Indústria é construído com base no Índice de Satisfação do Consumidor Americano (American Customer Satisfaction Index - ACSI) e no Índice de Satisfação de Clientes de Minnesota (MnCSI). O uso desta metodologia permite quantificar a satisfação dos clientes e possibilita a criação de uma linha de base para avaliar a sua evolução ao longo do tempo, ou ainda comparar resultados entre grupos similares. (CNI, 2010). A população objetivo da pesquisa é composta pelas empresas da indústria de transformação, da indústria extrativa, da construção civil, de telecomunicações, de serviços urbanos e exploração florestal, com mais de vinte empregados e que contribuem com o Sistema Indústria, seja por meio de contribuição sindical ou de contribuição ao Sistema S. Também foram consideradas as empresas participantes da base de contribuição, mas que estão isentas, como, por exemplo, as micro e pequenas empresas. (CNI, 2010) A amostra foi selecionada de forma probabilística, e para a amostra Brasil a meta foi obter uma amostra que resultasse em uma margem de erro de até 5%, com 95% de confiança. No caso das amostras setoriais e por UF, o objetivo era conseguir uma margem de erro de até 15% com 80% de confiança. A pesquisa de 2009 contou com a participação de 1.143 empresas.

O índice de satisfação com a CNI aumentou de 67,3%, em 2007 para 71,2%, em 2009. Avaliando-se os resultados por porte de empresa, verificou-se que o crescimento da satisfação das empresas com a CNI deveu-se à percepção dos empresários das pequenas e, sobretudo, das médias empresas. O índice relativo às grandes empresas manteve-se praticamente constante.

Na comparação entre as regiões do País, chama atenção a melhora registrada na região Norte, cujo índice passou de 60,2% para 75,2%, ou seja, um aumento de 15 pontos ou 25%. Conseqüentemente, o índice da região Norte, que na pesquisa de 2007 só não era menor que o da região Centro-Oeste, passou a ser o maior entre as regiões geográficas. As regiões Nordeste e Sudeste também apresentaram indicadores acima da média nacional, além de registrarem crescimento no período avaliado. A região Sul não apresentou variação no indicador e a Centro-oeste apresentou a pior avaliação da CNI, ainda que na comparação com 2007 o índice tenha crescido 11,2%.

Não há como comparar os números com o ano de 2000 nem com períodos anteriores. Isso porque pesquisas de satisfação interna são, elas mesmas, resultado da preocupação recente com a legitimidade por parte da CNI, como vimos acima. Mas não há exagero em afirmar que 71,2% de satisfação não é um número desprezível e que demonstra de maneira inequívoca a representatividade e a legitimidade da liderança exercida pela da CNI no setor produtivo.

3.5 Ação e estratégia do lobby da indústria na Câmara dos Deputados

Por fim, segue a descrição das atividades da CNI que dizem respeito ao lobby junto ao Poder Legislativo, que são coordenadas pela Unidade de Assuntos Legislativos. A partir de 1980 a CNI veio a atuar mais fortemente com o início da abertura política, momento inclusive que deslocou sua sede para Brasília. Mas o ponto de inflexão para entender a ação de representação de interesses junto ao legislativo está em 1988, quando a atividade de lobby durante a Assembléia Nacional Constituinte apontava para uma ação atomizada e pouco profissional dos empresários na defesa de seus interesses. Naquele momento foi criada a Unidade de Assuntos Legislativos, que fica, desde lá responsável pela articulação de todas as atividades nesse campo.

A deliberação em torno da construção da Agenda Legislativa da Indústria surge do Encontro Nacional da Indústria. Em permanente aperfeiçoamento, a CNI monitora as proposições legislativas de interesse da indústria que tramitam no Congresso Nacional, avalia e elabora propostas e emendas para garantir os interesses do setor industrial. Esse

trabalho tem início na identificação dos projetos de lei apresentados na Câmara e no Senado Federal que possam causar impacto no desempenho do setor produtivo. As proposições são apresentadas às federações e associações de indústrias, que emitem suas opiniões. Paralelamente, as áreas técnicas e os Conselhos Temáticos da CNI oferecem pareceres jurídicos e de mérito, que orientam o posicionamento do setor e as estratégias para ação legislativa. “Os interesses da CNI no Congresso Nacional são defendidos de modo transparente e formal, de modo que os argumentos sejam percebidos como uma contribuição ao aprimoramento das legislações e à criação de um ambiente favorável ao crescimento do País” (CNI, 2009).

Aqui se tem efetivamente a natureza da atividade e de onde derivam todas as ações. O lobby é visto pela CNI como o uso estratégico da informação, com a finalidade de defender os interesses da indústria. E essas atividades se dividem em: monitorar, informar e influenciar. Essas atividades incluem acompanhar o processo legislativo levantando toda a informação necessária, inclui informar os parlamentares e os industriais sobre o seu andamento e, o mais importante, inclui a tentativa de influenciar as ações dos parlamentares. De posse dessas informações, articuladores externos²⁸ vão periodicamente ao Congresso Nacional sabendo: *o que fazer, como fazer e com quem falar*.

Junto aos parlamentares os articuladores apresentam relatórios, participam de reuniões e audiências públicas, procuram indicar relatores mais favoráveis aos seus interesses, informam os parlamentares com notas técnicas e relatórios, todos contendo a posição da CNI e os fundamentos dos seus argumentos. Outra atividade de lobby é oferecer idéias para a atividade de emendamento por parte dos deputados. Procuram também interferir nas pautas de discussão das comissões, visando retardar o que não interessa e acelerar o tramite daquilo que interessa.

Com relação à escolha dos interlocutores na Câmara dos Deputados, entrevistas mostraram que a atividade de um modo geral na Câmara é feita através de deputados com algum tipo de ligação com a indústria. É dizer, os interlocutores da CNI são, em geral, aqueles deputados que têm sua trajetória ligada ao setor produtivo, ou são eles mesmos da base. Uma importante *proxy* para identificar esses deputados é o seu *background* e a participação de bancadas suprapartidárias. Isso confirma a tese de que no Brasil o lobby na Câmara dos Deputados é um mix entre atividade profissional

²⁸ Articuladores externos são pessoas da equipe da Unidade de Assuntos Legislativos que têm a função de contactar os deputados, senadores e atores-chave envolvidos numa decisão de interesse da indústria.

corporativa (de interlocutores profissionalizados), e também de representantes cuja relação de representação está fundada em termos mais duradouros, relacionados especialmente à trajetória deste mesmo representante.

O lobby da indústria, portanto, não se resume à atuação via CNI, é feito também diretamente pelas federações e associações, assim como autonomamente por deputados que têm trajetória ligada à indústria. Contudo, mesmo essa atividade, por assim dizer “mais direta” está fortemente orientada pelas diretrizes e posições construídas no contexto da CNI. É através delas, como já dito, que se faz uma coleta permanente de informação e de inúmeras outras atividades de disseminação dessa mesma informação entre a base e os parlamentares.

3.6 Padrão dual, racionalidade e força do empresariado

O que se apreende da análise das organizações corporativas extra-corporativas do setor industrial nesse período é um movimento em dois sentidos: o da continuidade e o da mudança. A continuidade institucional está na manutenção no padrão da expansão do associativismo, já que permanece o padrão dual, no qual se expandem tanto as entidades de natureza plural (como as associações), como seguem também incrementando o associativismo do setor a expansão das entidades de natureza corporativa (sindicatos), exatamente como previram Diniz e Boschi (2000)

No que diz respeito às transformações, essas são profundas. Tanto na estratégia quanto no desenho institucional das instituições do setor corporativo. Orientadas para ações em múltiplas arenas (inclusive o legislativo) ao contrário do período anterior o novo desafio político para o setor levou a CNI a investir recursos e tempo no sentido de se converter em um verdadeiro empreendedor político. Essas estratégias mudaram significativamente quando incorporaram novas tecnologias da informação e quando orientaram o setor para uma ação estratégica e articulada no sentido da construção de uma institucionalidade e de uma agenda política que de fato pudesse, legitimamente, representar coletivamente a maioria.

Esse novo quadro é exatamente o quadro que anima as investigações no sentido de verificar se “valeu a pena”, ou seja, se os resultados políticos auferidos nesse novo contexto do País e nessa nova forma de interação dos empresários como atores políticos foram efetivamente positivos.

4. Lobby e comportamento legislativo no Plenário da Câmara dos Deputados

Em recente estudo, Mancuso (2007) chamou a atenção para a força dos industriais na aprovação da agenda legislativa de seu interesse. Mas quais são os determinantes desse sucesso? O Lobby realmente fez efeito? Em que medida as atividades de lobby podem ter influenciado o comportamento dos parlamentares? É possível saber a quem o parlamentar “ouve”? Seria possível isolar a influência de um determinado grupo sobre o resultado de uma proposição legislativa em meio a tantas outras influências que ela recebe durante o processo legislativo?

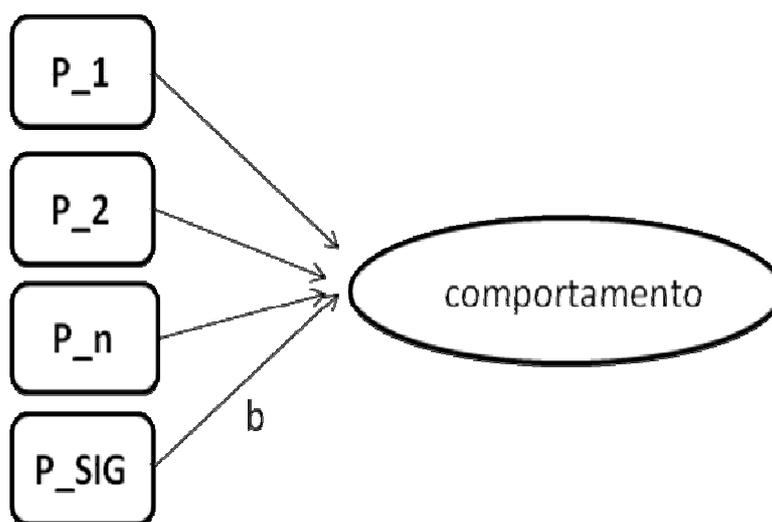
Essa é seguramente uma das perguntas mais difíceis no campo dos estudos sobre os grupos de pressão. Este capítulo sugere um modelo para enfrentar empiricamente esse enigma.

4.1 Um modelo para medir a influência do lobby sobre comportamento parlamentar.

De acordo com a primeira questão de investigação aqui proposta, na figura 4.1 P_1, P_2... P_n representam múltiplos incentivos que o parlamentar recebe dos múltiplos mandantes que sobre ele atuam. Executivo, líderes partidários, sua *constituency*, governadores, entre outros. Na mesma figura, P_SIG representa o lobby, ou seja, atividades, ações e incentivos que os grupos de interesse utilizam para tentar influenciar o voto do deputado em seu favor. Em suma, o objetivo do modelo sugerido aqui é estimar impacto da pressão dos P_ns sobre os parlamentares. Com efeito, o impacto também da ação dos grupos sobre o **comportamento parlamentar**. Nesse sentido, o modelo aponta para o nível individual de análise, em que a principal informação que precisa ser mensurada é *como o deputado votou em Plenário*²⁹.

²⁹ Foram analisadas apenas as votações nominais nas *issues* de interesse da indústria. Se o objetivo é mensurar a intensidade e a influência do lobby da indústria, só faz sentido analisar proposições de interesse da indústria. A análise também segue o mesmo critério de Amorim Neto e Santos (2001). “(...) conforme ressaltado por muitos autores (Bond e Fleisher, 1990; Carey, 1999; Limongi e Figueiredo, 1995; Mainwaring e Pérez-Liñán, 1998; Riker, 1959), nem todas as votações nominais são significativas no que concerne ao conflito partidário. Por isso, define-se como critério de relevância de uma votação nominal um ponto de corte de 10% de conflito partidário — isto é, somente inclui-se na amostra as votações nas quais pelo menos 10% dos deputados votaram contra a maioria (Amorim Neto e Santos, 2001).

Figura 4.1 – Múltiplas influências sobre comportamento dos parlamentares no Plenário



Como mostra a representação gráfica, uma das maiores dificuldades de estimar a influência do lobby é exatamente o fato dela estar associada a múltiplas outras influências. Essa dificuldade que se pretende superar está reconhecidamente presente em muitos estudos, inclusive no mais completo trabalho realizado sobre o lobby da indústria no Brasil. Mancuso (2007) aponta assim os limites do seu método.

(...) o método é plenamente capaz de identificar a ocorrência de sucessos políticos do empresariado industrial, mas, em hipótese alguma, autoriza a conclusão de que os sucessos ocorrem por causa da influência do empresariado. (Mancuso, 2007)

O problema dos limites no estudo da influência pode ser assim resumido, segundo o autor

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

No entanto, esse problema, tal como colocado, traz nele mesmo uma possível solução. Defende-se aqui ser possível resolver esse problema metodológico com duas providências. A primeira é medir o comportamento somente em questões nas quais os interesses dos grupos estejam presentes e quando esse interesse for coletivo e unificado. Ou seja, quando não houver disputa dentro dos próprios grupos dos industriais, surge a oportunidade de medir o lobby efetivo do grupo nesses casos e, por outro lado, pode-se isolar a posição unificada dos industriais frente a seus opositores. Isso é perfeitamente

possível com a análise das proposições (já votadas) da Agenda Legislativa da Indústria, já amplamente estudada por Mancuso (2007)³⁰.

A estratégia complementar a essa é comparar o comportamento parlamentar nessas questões (onde o lobby é claro e presente) em relação ao comportamento parlamentar padrão nestas mesmas votações de interesse. A idéia é relativamente simples. O deputado votará diferente do padrão nos casos em que os grupos de interesse exercerem o lobby. Assim, se o lobby realmente importa, deve-se esperar que, sob tal influência, os deputados votem no sentido do lobby exercido. Isso equivale a dizer que o *contrafactual* exigido por King é o comportamento padrão dos deputados. Ou seja, o *contrafactual*, aquilo que ocorreria se o lobby não estivesse presente, é o padrão de votação dos deputados e isso pode ser medido pela *disciplina partidária*³¹.

Contudo, uma questão permanece: *em que medida é possível vencer a dificuldade metodológica de saber se, mesmo nessas votações nas quais os interesses são isolados dos demais, outras influências não estão agindo?*

Acredita-se que o modelo controla isso porque as múltiplas influências que “sempre”, “regularmente” agem já estão contabilizadas no padrão geral das votações. Isso significa assumir como premissa que a influência dos múltiplos *mandantes*³² já está na “conta” da *indisciplina partidária* média de todas as votações (inclusive as de interesse do lobby da indústria). É dizer, no Plenário quando parte dos deputados deserta (e regularmente um grupo deserta, ainda que pequeno) diante da escolha entre votar com o líder e entre “ouvir” outros *mandantes*, isso representa o *contrafactual*. Nesse sentido, o modelo aqui sugerido parte da assunção de que *se a disciplina partidária variar significativamente com a presença do lobby, apenas nas votações de interesse desse mesmo lobby, pode-se afirmar que o lobby influenciou (e em que medida), a escolha do parlamentar, já que altera o padrão comum de deserção*³³.

³⁰ Não há problema em afirmar que na agenda legislativa as preferências sobre as proposições de interesse da indústria são unificadas, visto que a agenda legislativa da indústria, tal como já analisada em capítulos anteriores, antes de tudo um processo de decisão coletiva que torna o “ator” indústria um ator racional.

³¹ Em especial com base nos vários estudos já realizados no Brasil com longas séries históricas, como por exemplo os de Santos (1999), Amorim Neto e Santos (2002), Figueiredo e Limongi (1999), Silva (2008), entre outros.

³² O termo mandante aqui é a tradução encontrada para o termo *principal*, numa relação principal-agente. A teoria do principal e do agente tem amplas possibilidades de aplicação nesse caso.

³³ Note-se que com isso não se “isola” completamente a influência do lobby, pois outros grupos de fato continuam agindo aí. O que se consegue com esse procedimento é estabelecer uma relação de causalidade entre o lobby e o comportamento parlamentar, controlando por variáveis que são determinantes para o resultado final.

Esta proposta metodológica leva às últimas conseqüências a cara idéia de que squando se sabe o que os deputados podem ganhar com a indisciplina, sabe-se também o peso da influência da ação do lobby sobre eles. Silva (2008) introduz esta questão no debate sobre a indisciplina partidária no Brasil. Segundo o autor, é possível

(...) considerar a indisciplina partidária como contra-exemplo da “coesão”, da “disciplina” ou do “controle de agenda”. Ou seja, ela é o resultado da heterogeneidade das bancadas, da fragilidade dos líderes ou da ausência de filtros no processo de policy making. No entanto, a sua constatação exige que para além da presença ou não de determinado traço institucional, é necessário investigar quais são os pay-offs que a indisciplina pode oferecer. Ou melhor, o que exatamente está por trás do comportamento desviante.

Nesse sentido,

Tendo por base a premissa de que os atores são racionais e por isso procuram maximizar o seu interesse, é razoável supor que a indisciplina é considerada por alguns atores como lucrativa, ou no mínimo, como menos onerosa. Nesta perspectiva, a indisciplina é o resultado de um cálculo de custo-benefício efetuado pelo parlamentar. Ou seja, a idéia de que alguém pode ser forçado a ser indisciplinado ou assumir esta postura por irracionalidade é afastada da explicação (Ferejohn e Pasquino, 2001). Desta forma, o que precisa ser buscado são as estruturas de oportunidades e as preferências do indisciplinado (Elster, 1999). Ou melhor, identificar as razões eleitorais e ideológicas da indisciplina. (Silva, 2008) grifos próprios.

No âmbito deste trabalho, assume-se esta posição e, assim, a questão pode ser formulada de maneira direta e simples. A pergunta chave passa a ser: *sob a influência de vários incentivos (Poder Executivo, líderes partidários, governadores, interesses localizados, etc...) qual o peso da influência dos grupos de pressão no comportamento do deputado³⁴, especialmente no que diz respeito à agenda legislativa de interesse desses grupos?*

4.1.1 Premissas e hipótese geral do modelo

O modelo proposto depende de três premissas básicas. Uma relacionada à disciplina partidária e as outras relacionadas ao problema da multiplicidade de mandantes.

Quanto à primeira, parte-se do pressuposto que a disciplina partidária no Brasil é alta, e representa o resultado (ou o produto) das prerrogativas constitucionais do Executivo juntamente com a característica de centralização decisória no interior do Congresso Nacional. Essa centralização se caracteriza pela concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários. Assim, agindo de maneira articulada, o governo controla

³⁴ O que se pretende é, portanto, saber o tamanho do β padronizado da regressão, que significa o efeito do lobby sobre a indisciplina.

as votações nominais e determina fortemente os resultados políticos na Câmara dos Deputados (*Figueiredo e Limongi, 2001*). O mesmo raciocínio serve para a oposição, já que parte-se da premissa que os deputados da oposição, tanto quanto os de situação, têm o mesmo incentivo para seguir os líderes partidários, e não de esperar auferir ganhos com comportamento particularista³⁵. Em termos objetivos:

Premissa 1: *Votar com o líder é a preferência número 1 dos deputados, porque é racional esperar auferir ganhos com esse comportamento, e não com um comportamento individualista.*

Por outro lado, frente à ação de vários mandantes, o deputado pode relativizar seu voto e, portanto, outros interesses podem influenciar seu comportamento. Assim, faz sentido defender que:

Premissa 2: *Os votos em desacordo com o líder (voto indisciplinado) são o resultado das convicções dos deputados mas também das influências exercidas por múltiplos mandantes, desde que essas posições não estejam alinhadas com o próprio Executivo.*

Assim, tudo que não for a influência do líder partidário é tido aqui como a influência dos múltiplos mandantes. Em outras palavras, as múltiplas influências já estão na “conta” da indisciplina partidária. Ou seja, a pequena variação do alinhamento dos votos dos deputados com seu partido refletem essas interferências. Assim:

Premissa 3: *A influência de múltiplos mandantes (governadores, interesses localizados, grupos específicos, etc..) estão representadas pela indisciplina partidária.*

Isso significa dizer que os grupos de interesse agem como mais uma variável explicativa no comportamento parlamentar e podem alterar parcialmente o seu comportamento legislativo. Isso será refletido na variação da disciplina partidária, especialmente quando os grupos estiverem em ação coletiva e atuarem no sentido de tentar influenciar o resultado em determinada direção. Nesse sentido, parece coerente formular a hipótese geral nos seguintes termos:

³⁵ Importante registrar que esta posição não é única na literatura sobre o legislativo brasileiro. Autores como Ames (2001) e Maiwaring (2001) sugerem que o comportamento parlamentar no Plenário é puramente auto-interessado e que os deputados desertam com facilidade, pois são orientados por seus interesses eleitorais, e essa deserção se dá sem maiores custos para o deputado. Mais adiante, na análise dos resultados, essas interpretações alternativas serão consideradas com mais atenção.

Hipótese geral: *Sob pressão dos grupos de interesse (lobby), em issues relacionadas à sua agenda política específica, os deputados relativizam sua posição padrão e isto aumenta a probabilidade dele votar em favor do lobby.*

Premissas definidas e hipótese formulada, o próximo passo é modelar as preferências dos deputados com base no modelo proposto.

4.2 Modelando as preferências dos parlamentares

Por motivos didáticos e para controlar a força do lobby na determinação dos resultados políticos, a estratégia analítica é separar o modelo geral em dois modelos, separando-os segundo as principais clivagens que o grupo de pressão vai enfrentar. Assim, didaticamente serão modeladas as votações onde existam conflitos de interesses entre o lobby (CNI) e o governo e depois outro para as votações onde existam conflitos entre o lobby (CNI) e a oposição. Obviamente, ficam de fora as votações onde os interesses entre os grupos, governo e a oposição estejam alinhados. Ao final, restará demonstrado que essas situações podem ser consideradas num modelo geral que leva em conta, incondicionalmente, todas as votações onde há algum tipo de conflito. Esse modelo geral é, na verdade, um procedimento dedutivo que procura reduzir a análise a um só modelo, com aplicação ampla e com pretensões generalizadoras.

4.2.1 Modelando as preferências dos deputados para as votações lobby x governo

O quadro 4.2 modela as possibilidades que existem em situações nas quais estão interagindo governo e grupos de pressão em votações de proposições legislativas diretamente relacionadas à *Agenda Legislativa da Indústria*. A assunção aqui é que essa proposição é de interesse da indústria, que sua posição é coesa sobre isto e que aí existe uma atuação do lobby.

No quadro abaixo os sinais positivos indicam os incentivos para que os deputados votem favoravelmente à proposição. Os sinais negativos indicam incentivos para votar contrariamente à proposição. Sinais iguais indicam incentivos convergentes, sinais diferentes indicam incentivos contrários e antagônicos. As flechas mostram o sentido no qual se espera (a depender de confirmação empírica) que a disciplina partidária varie.

Quadro 4.2 – Modelagem das preferências dos deputados para votações lobby x governo

Grupos de Interesse x Governo			
<i>Modelagem das preferências dos deputados</i>			
		<i>Governo</i>	
		Favorável	Contrário
<i>Grupos de interesse</i>	Favorável	1 (++) 	2 (+-)
	Contrário	3 (-+) 	4 (--)

Legenda: os sinais positivos indicam os incentivos para que os deputados votem favoravelmente à proposição, os sinais negativos indicam incentivos para votar contrariamente à proposição. Sinais iguais indicam incentivos convergentes, sinais diferentes indicam incentivos contrários e antagônicos. As flechas mostram o sentido no qual se espera (a depender de confirmação empírica) que a disciplina partidária varie.

Na situação 1, ou seja, nos casos em que governo e grupos de pressão estiverem alinhados, os deputados da base do governo têm fortes incentivos para votar a favor e com o grupo (+). Isso porque além do incentivo de votar com o governo (+), o que pode ser aferido pela indicação do líder nas votações nominais, eles ainda têm o reforço do lobby exercido pelos grupos de pressão. Assim, é razoável esperar que a disciplina partidária aumente (↑). Ou seja, pressupõe-se que quem votaria regularmente com o governo seguirá votando assim, e quem relativizaria seu voto em função de outras influências, teria um incentivo a mais (o lobby) para se juntar aos mais disciplinados.

Na situação 4 temos o mesmo caso. Da mesma forma que na situação 1, nas votações nas quais grupos e governo estiverem alinhados (nesse caso contrariamente à aprovação da proposição), os deputados terão um duplo incentivo para votar contra essa proposição. Isso porque eles têm o incentivo de votar com o governo (-), aferido pela posição do líder, mais o incentivo do lobby no sentido de rejeitar a proposição que não é de interesse desse lobby (-). Nesse caso, espera-se que a disciplina partidária vá aumentar também (↑). Isso porque o incentivo do lobby reforçará a tendência do deputado de votar com seu líder, e ainda induzirá os possíveis desertores a seguir essa direção.

Importante ver que os incentivos oriundos dos demais grupos de oposição em ação poderiam subverter esse raciocínio. Imagine-se que caso fossem em sentido contrário ao incentivo do lobby, esses incentivos antagônicos pudessem estar “anulando” a influência exercida pelo lobby, mantendo assim estável a indisciplina. Essa, entretanto, é uma limitação lógica do modelo e a saída aqui é submeter o problema à verificação empírica. Nesse sentido, na sequência dos resultados, são apresentados os modelos separando os efeitos do lobby por membros de diferentes grupos. Um aplicado aos deputados identificados com a indústria (pelo seu *background*) e outro para os demais deputados. Espera-se empiricamente que a influência tenha pesos diferenciados. Com esse procedimento é possível identificar o sentido das múltiplas influências.

Hipótese de trabalho³⁶ 1: *Se a posição do grupo de interesse estiver alinhada com a posição do governo (++) , situações 1 e 4, então a intensidade do lobby reforçará as preferências dos deputados da base do governo no sentido de votar de acordo com o interesse do grupo e, portanto, a disciplina partidária vai aumentar (↑).*

A situação 2, contudo, é bastante diferente. No caso das votações em que o governo é contrário e os grupos são favoráveis à proposição, o deputado se depara com incentivos paradoxais. Na verdade, incentivos em dois sentidos contrários e antagônicos. Nesse caso, o governo incentiva o deputado a votar contra a proposição (-) enquanto os grupos estão incentivando o deputado a votar a favor de seus interesses (+). Assim, se o lobby realmente importa, espera-se que a disciplina partidária caia (↓) porque isso significa que o deputado mudou efetivamente sua posição padrão, que é votar com o líder, em favor da posição defendida pelo lobby. Ou seja, se a disciplina partidária cair aqui, então isso é uma evidência empírica de que o lobby funcionou.

Por fim, a situação 3 é a mesma da situação 2. Nesse caso o governo é favorável à proposição (+), mas os grupos estão agindo no sentido contrário (-). Assim, enquanto o líder do governo lança mão dos recursos que têm à sua disposição para disciplinar a base, os lobistas e os grupos estão se mobilizando no sentido de convencer os deputados a votar contra a proposição. Nesse caso, se o esforço dos grupos realmente importa e tem algum peso na decisão do parlamentar, então a disciplina partidária deve cair (↓).

³⁶ As hipóteses de trabalho servem, nesse contexto, apenas para esclarecer os procedimentos lógicos da proposta analítica. Isso quer dizer que elas não serão necessariamente testadas empiricamente.

Hipótese de trabalho 2: *Se a posição do grupo de interesse não estiver alinhada com a posição do governo (+-), situações 2 e 3, então a intensidade do lobby alterará as preferências dos deputados da base no sentido de votar com o grupo, nesse caso a disciplina partidária (que representa as vantagens que o deputado tem de votar com o seu líder) será abaixo da média (↓).*

Modeladas as preferências para votações de conflito entre governo e grupos de pressão, cumpre observar a outra possibilidade de clivagem, grupos versus oposição.

4.2.2 Modelando as preferências dos deputados para as votações lobby x oposição

Nesse segundo caso, a modelagem para os deputados de oposição é, na verdade, um negativo fotográfico do modelo para as votações que envolvem lobby e governo.

Quadro 4.3 - Modelagem das preferências dos deputados para votações lobby x oposição

Grupos de interesse x Oposição			
<i>Modelagem das preferências dos deputados</i>			
		<i>Oposição</i>	
		Favorável	Contrário
<i>Grupos de interesse</i>	Favorável	1 (++) ↑	2 (+-) ↓
	Contrário	3 (-+) ↓	4 (--) ↑

Legenda: os sinais positivos indicam os incentivos para que os deputados votem favoravelmente à proposição, os sinais negativos indicam incentivos para votar contrariamente à proposição. Sinais iguais indicam incentivos convergentes, sinais diferentes indicam incentivos contrários e antagônicos. As flechas mostram o sentido no qual se espera (a depender de confirmação empírica) que a disciplina partidária varie.

Na situação 1, oposição e grupos de pressão estão alinhados, ambos são favoráveis à aprovação da proposição. Nesse caso, os deputados de oposição estarão recebendo incentivos dos grupos para votar favoravelmente ao projeto (+), ao mesmo tempo em que o líder de seu partido estará indicando que ele vote favoravelmente também (+). Aqui os deputados estarão diante de incentivos convergentes, e nesse caso, se os grupos realmente importam, o lobby influenciará de maneira a incrementar a disciplina partidária (↑).

Na situação 4 tem-se a mesma situação, oposição é contrária e, portanto, os líderes partidários da oposição estarão informando a seus correligionários que votem contra (-). Ao mesmo tempo, o lobby estará fornecendo incentivos para que esse deputado também vote contrariamente à proposição (-). Assim, se o lobby importa, espera-se que alguns deputados que poderiam desertar tenham incentivos a mais para se unir aos disciplinados. Sendo sim, é lógico esperar que a disciplina partidária seja incrementada. (↑).

Hipótese de trabalho 3: *Se a posição do grupo de interesse estiver alinhada com a posição da oposição, como na situação 1(++) e 4(--), então a intensidade do lobby alterará as preferências dos deputados de oposição no sentido de votar a favor dos interesses do grupo e, portanto, a disciplina partidária vai ser alterada para cima (↑).*

Na situação 2 acontece o contrário das situações 1 e 4. Os grupos são favoráveis à proposição e, portanto, estarão oferecendo incentivos para que os parlamentares votem a favor da proposição (+). Contudo, a oposição é contrária ao projeto e, portanto, estará determinando que sua base vote contrariamente (-). Aqui os dois incentivos vão em direções opostas e, nesse sentido, espera-se que a disciplina partidária varie negativamente (↓).

Por fim, na situação 3, temos o mesmo caso da situação 2, só que invertida. Aqui os grupos são contrários e, portanto, estão agindo no sentido de fazer um lobby para que os deputados votem contrariamente à proposição (-). Como a oposição é favorável à proposição, seus líderes dirão aos deputados da base que votem favoravelmente (+). Resumindo, os dois incentivos vão em direções opostas, e nesse sentido se espera que a disciplina partidária caia (↓).

Hipótese de trabalho 4: *Se a proposição de interesse do grupo não estiver alinhada com a posição da oposição, como nas situações 2 (+-) e da situação 3 (-+) então a intensidade do lobby alterará as preferências dos deputados da oposição no sentido de votar contra os líderes, e nesse caso a disciplina partidária será abaixo da média (↓).*

Consideradas as duas clivagens possíveis entre grupos e as bancadas parlamentares, a sessão que segue sugere a simplificação do modelo em termos dedutivos.

4.3 Modelo geral e hipótese para as votações nominais em Plenário

Pode-se reduzir os dois modelos anteriormente propostos em um só modelo, de maneira que ele seja capaz de uma generalização bastante significativa. Todas as hipóteses formuladas anteriormente podem, dedutivamente, ser resumidas na seguinte hipótese geral:

Hipótese de trabalho para o modelo: *Se a presença do lobby altera as preferências dos deputados e, portanto, altera a disciplina partidária nas votações nominais, então incentivos **convergentes** influenciam **positivamente** a disciplina partidária (↑) enquanto incentivos **divergentes** influenciam **negativamente** a disciplina partidária (↓).*

Entretanto, surge aqui um problema de natureza lógica. Obviamente, em termos de disciplina partidária, o voto do deputado só pode ser binário. Assim, ou ele é disciplinado (quando ele vota com o líder) ou indisciplinado (quando ele não segue o líder). Nesse último caso, o deputado pode estar votando por conta própria e por convicções pessoais ou, provavelmente, movido por outros incentivos. Nesse sentido, o modelo só é capaz de captar empiricamente a indisciplina em votações cujos incentivos são *divergentes e antagônicos*. Isso porque, se os incentivos forem *convergentes* não há como saber se o lobby influenciou a disciplina desse parlamentar ou se ele é fruto da indicação do líder. Assim, a hipótese de trabalho para o modelo geral precisa de ser reformulada nos seguintes termos, para que esteja circunscrita apenas às votações onde há incentivos paradoxais:

Hipótese geral para votações com conflito: *Se a presença do lobby altera as preferências dos deputados e, portanto, altera a disciplina partidária nas votações nominais, então incentivos **divergentes** influenciam **negativamente** a disciplina partidária. É dizer, quanto maior for o lobby em votações em que haja conflito de interesses, maior a probabilidade de o deputado votar de maneira indisciplinada (↓).*

Por fim, uma advertência importante. Embora a análise empírica a seguir traga os resultados para as três modelagens (governo vs CNI; oposição vs CNI; e governo vs CNI ou oposição vs CNI) é esta última hipótese geral para votações com conflito que se considera efetivamente a mais relevante. Ou seja, os resultados serão aferidos a partir dela, muito embora os resultados dos modelos mais restritos sejam considerados também como informações complementares.

Antes dos resultados empíricos, contudo, é importante discutir e demonstrar a

operacionalização das variáveis, assim como as hipóteses específicas para cada uma delas.

4.4 Operacionalizando as variáveis do modelo

4.4.1 Variável dependente: *indisciplina parlamentar*

A unidade de análise aqui é o parlamentar tomado individualmente, levando às últimas conseqüências a opção pelo individualismo metodológico. Nesse sentido, o comportamento do parlamentar é medido nos termos da variação do seu comportamento padrão, que é a disciplina. Orientado por incentivos paradoxais, o que a variável mede é a ocorrência do comportamento desviante, ou seja, a indisciplina partidária.

Variável dependente: *indisciplina*

Operacionalização: votos indisciplinados em votações nominais que apresentem divergência de incentivos.

Tipo: categórica/binária

Valores: 0 = disciplinado (voto de acordo com a indicação do líder – fracasso do evento); 1 = indisciplinado (voto diferente da indicação do líder – ocorrência do evento indisciplina);

Hipótese:

Se outros incentivos, além da indicação do líder do partido realmente influenciam o comportamento do parlamentar, *então*, quanto maior a intensidade do lobby maior será a probabilidade do deputado votar de maneira indisciplinada, desde que a votação se dê sob incentivos divergentes entre os líderes e os grupos de pressão.

Em outras palavras, se todos os deputados votaram de acordo com a indicação do líder (procedimento padrão, disciplinado) e os incentivos do lobby sinalizavam em outro sentido, isso significa que o lobby não fez efeito. Contudo, se o deputado mudar de comportamento e votar diferentemente da indicação do líder (no sentido do incentivo oferecido pelos grupos de pressão), é porque o lobby fez algum efeito e isso levou o deputado a votar diferentemente do esperado.

4.4.2 Variáveis independentes: *lobby, ideologia, outros grupos e filiação partidária*

O modelo inclui quatro variáveis independentes e duas de controle. Entre as variáveis independentes estão:

- (1) lobby: que mede a intensidade das atividades dos grupos de interesse em torno de uma determinada proposição legislativa;
- (2) ideologia: que posiciona o deputado numa escala ideológica esquerda/direita, considerando sua filiação partidária;
- (3) outros grupos: que procura medir a quantidade e possíveis opositores que podem estar medindo forças com o lobby da indústria numa determinada votação. Em suma, o grau de oposição que o lobby da indústria enfrenta de outros grupos de pressão.
- (4) filiação partidária: que está relacionada à filiação partidária do deputado.

No que diz respeito às variáveis de controle, o modelo considera uma variável institucional e outra relacionada às características do deputado, partindo da premissa de que elas apresentam variações significativas. As variáveis de controle consideradas no modelo são:

- (1) *tipo de votação*: que faz diferença entre votações de mérito e votações procedimentais e
- (2) *background*: que considera a trajetória do parlamentar em termos de compromisso prévio com os interesses do setor produtivo.

A mensuração das variáveis independentes e de controle é a que segue.

4.4.2.1 Mensurando o lobby

O lobby pode ser medido a partir do esforço empreendido pelos grupos de pressão no sentido de mobilizar seus interlocutores no Parlamento. Assim, o número de ações em torno de uma determinada proposição legislativa parece ser um indicador válido. A variável lobby é medida aqui a partir de uma análise fatorial que envolve três indicadores da ação dos grupos em torno das proposições legislativas de seu interesse:

- (a) percentual de emendas pró-indústria, ou seja, proporção de emendas apresentadas por deputados ligados à indústria³⁷ em relação a todas as emendas apresentadas à proposição legislativa;
- (b) número de pareceres e votos em separado emitidos por parlamentares ligados à indústria no âmbito das comissões parlamentares e no Plenário e

³⁷ O critério para considerar um deputado “ligado à indústria” é o *background* do parlamentar. Ou seja, a atividade econômica principal declarada pelo próprio parlamentar. Importante registrar aqui os agradecimentos ao NECON/IUPERJ. Em particular aos Professores Fabiano Santos e Renato Boschi, pela disponibilização dos dados relativos às carreiras parlamentares no Brasil. Não há exagero em afirmar que essa contribuição foi decisiva para que o modelo pudesse ser operacionalizado.

(c) número de parlamentares ligados à indústria que discutiram a matéria em Plenário, no momento que antecede o encaminhamento da votação.

O primeiro indicador, o percentual de emendas pró-indústria, parte da idéia de que quanto maior o percentual de emendas apresentadas por deputados ligados à indústria, maior é a mobilização do grupo de pressão em torno daquela proposição. Isto implica assumir que o emendamento é um mecanismo pelo qual os múltiplos interesses afetados por uma determinada proposição legislativa são manifestados no sentido de tentar interferir a seu favor no resultado final.

O segundo indicador, os pareceres e votos em separado emitidos pelos parlamentares ligados à indústria, refletem também a mobilização dos grupos de pressão em torno de uma determinada proposição. Aqui, a idéia é mensurar as ações de lobby desenvolvidas ainda no âmbito das comissões parlamentares. Como já demonstrado, no âmbito das comissões os grupos de pressão tentam influenciar a indicação de relatores em projetos de seu interesse³⁸. Essa indicação é estratégica no sentido de garantir que a proposição seja aprovada ou rejeitada (a depender do interesse do grupo) no âmbito das comissões. Já a emissão de um voto em separado, tal como a indicação de relatoria, também representa um esforço dos grupos em torno de uma determinada proposição. Um voto em separado, por divergir do parecer do relator da comissão, é uma manifestação pública do deputado, geralmente contrária à decisão da comissão, baseada no relatório do relator. Essa manifestação pública tem custos para o deputado, e não é destituída de razão. Ela visa revelar informação para os demais deputados, o que pressupõe a tentativa de tentar influenciar esses deputados no seu comportamento no Plenário.

Por fim, o terceiro indicador visa a medir o grau de mobilização dos empresários no Plenário. O mecanismo sugerido aqui é que quando um deputado ligado à indústria procura o líder do partido (ou é por ele convocado) para discutir a matéria no Plenário, é no sentido de informar seus pares sobre a posição do lobby, assim como na esperança de convencer possíveis desertores a seu favor. Esse mecanismo se explica porque para defender uma proposta em Plenário o deputado tem que usar de seu prestígio junto ao líder e, além disto, arcar com o custo da coleta de informação sobre a proposição e o

³⁸ Vários entrevistados confirmaram que uma questão chave para o lobby é indicar o relator da matéria em comissões relevantes. Isso garante uma vantagem comparativa que pode fazer toda a diferença no resultado final. Aliás, é bom lembrar, que boa parte das proposições é resolvida no âmbito das comissões, em virtude de sua capacidade legislativa plena em alguns casos. E isso, *per se*, já explicaria a relevância do relator no processo legislativo.

tema de maneira geral. E nesse sentido, o modelo aqui assume que o seu *stakeholder* é justamente o grupo de pressão.

Variável independente 1: lobby

Indicador: mobilização do grupo de pressão em torno de uma determinada proposição legislativa de seu interesse.

Operacionalização: análise fatorial³⁹ – dimensão 1 (percentual de emendas pró-indústria, pareceres, votos em separado e redação final dados por deputados ligados à indústria e, por fim, parlamentares mobilizados na discussão em Plenário).

Tipo: numérica

Hipótese:

O lobby exerce um efeito positivo sobre a probabilidade do deputado votar indisciplinadamente desde que a votação se dê sob incentivos divergentes oferecidos pelos líderes e pelos grupos de pressão.

4.4.2.2 Medindo a ideologia

Há razões para crer que o lobby não tem efeito homogêneo sobre todos os parlamentares. Parte da literatura aponta para resultados que mostram que o lobby é mais efetivo quando já existe uma predisposição do parlamentar em favor de uma determinada *issue*. Nesse sentido, o lobby seria muito mais um *reforço* ao comportamento, do que teria propriamente a capacidade de *mudar* o voto do parlamentar. Nesse sentido, é factível considerar que a posição ideológica do candidato pode ter alguma capacidade explicativa sobre seu comportamento no Plenário.

O posicionamento ideológico do deputado aqui é inferido de sua filiação partidária. A estimação da posição do partido do deputado em termos de ideologia se dá uma escala ideológica que varia de 1 a 10, onde 1 seria totalmente de esquerda e 10 totalmente de direita. Considerando que esse posicionamento do partido varia com o tempo, essa estimação é feita com base em cinco surveys realizados no Congresso Nacional nos anos de 1990, 1993, 1997, 2001 e 2005 (Power e Zucco, 2009)⁴⁰.

A idéia que está por traz da associação entre ideologia e lobby é relativamente simples. Propostas de interesse do setor produtivo devem receber mais apoio de

³⁹ Nota sobre a análise fatorial no anexo 1.

⁴⁰ O anexo 2 traz a tabela detalhada da estimação da posição ideológica dos partidos no Congresso Nacional com base nos surveys realizados pelo Latin American Centre, Oxford University, 2009.

parlamentares com perfil mais propenso a rechaçar a idéia da participação do estado na economia e, portanto, posicionados mais à direita no espectro ideológico. Num sentido contrário, parlamentares filiados a partidos localizados no extremo inferior da escala, ou seja, mais à esquerda no espectro ideológico, tenderão a votar contra propostas de interesse do setor produtivo, em virtude de seu compromisso, por exemplo, com os setores representativos dos trabalhadores.

Variável independente 2: *ideologia*

Indicador: posicionamento ideológico do partido do deputado no espectro ideológico.

Operacionalização: posicionamento do partido do deputado numa escala esquerda/direita em cinco momentos distintos da série histórica considerada..

Tipo: numérica/ordinal

Valores: 1 a 10, onde um é a extrema esquerda e dez extrema direita.

Hipótese:

Quanto *mais* à direita estiver posicionado o partido do deputado na escala ideológica, *maior* a probabilidade desse deputado votar de maneira indisciplinada, já que os votos indisciplinados em votações onde existem conflitos de interesse são exatamente os votos influenciados pelo lobby do setor produtivo.

4.4.2.3 Outros grupos

A teoria sugere que a influência do lobby poder ser forte “quando não existe oposição – e, preferivelmente, sem suporte ativo - do público, de outros interesses organizados e de agentes públicos. (Fowler e Shaiko, 1987; Schlozman e Tierny, 1986).

Nesse sentido, parece importante verificar em que contexto político se dá a disputa no interior do Parlamento. Para captar este contexto o modelo considera aqui uma variável denominada grupos opositores, que designa o esforço feito por outros grupos de pressão (que não os industriais) no sentido de influenciar os resultados. Esse esforço é verificado através da intensidade do emendamento por parte dos demais interessados numa determinada proposição legislativa.

Variável independente 3: *outros grupos*

Indicador: grau de mobilização de outros interesses organizados que se apresentam numa determinada *issue* como lobby concorrente ao lobby do setor produtivo.

Operacionalização: percentual de emendas apresentadas por outros grupos, ou seja, proporção de emendas apresentadas por deputados não ligados à indústria, em relação a todas as emendas apresentadas à proposição legislativa

Tipo: numérica.

Hipótese:

Quanto *maior* o número de outros grupos interessados na proposição legislativa, *maior* a probabilidade desse deputado votar de maneira indisciplinada, desde que em votações onde os incentivos entre grupos e líderes sejam divergentes.

4.4.2.3 Filiação partidária

Por fim, em termos de variáveis explicativas, parece importante verificar em que medida a filiação partidária pode influenciar o comportamento do parlamentar. A idéia básica é que os partidos com características programáticas mais liberais e compromissos históricos com o setor produtivo abriguem em seus quadros parlamentares mais sensíveis e mais comprometidos com os interesses da indústria. Num sentido contrário, partidos com características programáticas menos liberais, ou mais voltadas para compromissos com o socialismo e com a defesa dos interesses dos trabalhadores, tendem a abrigar deputados mais refratários às propostas do setor produtivo.

Variável independente 4: filiação partidária

Operacionalização: filiação partidária do deputado no momento da votação.

Tipo: categórica/binária.

Valores: 1 = partido x; 0= outros partidos

Hipótese:

Se um parlamentar é filiado a um partido de corte programático liberal, a probabilidade de votar de maneira indisciplinada é maior, desde que em votações onde os incentivos entre grupos do setor produtivo e os líderes partidários sejam divergentes. Num sentido oposto, se um parlamentar é filiado a um partido mais de esquerda, a probabilidade dele votar de maneira indisciplinada diminui.

4.4.3 Variáveis de controle

4.4.3.1 Tipo de votação nominal

As votações nominais podem ser divididas em dois tipos: de mérito e procedimental. As votações de mérito tratam de um conteúdo específico. Portanto, são votações onde realmente a decisão final sobre uma determinada questão substantiva é tomada. Por exemplo: o conteúdo de uma legislação, uma emenda específica de uma determinada proposição ou, ainda, a votação em separado de um termo específico. Já as votações procedimentais dizem respeito apenas à dinâmica do processo legislativo. Elas alteram o curso do processo legislativo e, portanto, são relevantes, mas não se trata de uma decisão substantiva. Entre as decisões procedimentais mais comuns na amostra analisada estão: requerimentos para tramitação de urgência de uma proposição, requerimento de retirada de pauta, requerimento de inversão de pauta, requerimento de encerramento de discussão, adiamento de votação, requerimento para votação artigo por artigo, para votação em bloco, entre outros. Como se vê, o fato de ser procedimental ou de mérito faz toda a diferença, pois se espera que em votações substantivas a disciplina aumente, ao passo que em votações procedimentais a disciplina caia. Isso não quer dizer, contudo, que as votações procedimentais não tenham importância ou que devam ser desprezadas.

Variável controle 1: *tipo de votação nominal*

Operacionalização: tipo de votação nominal segundo a classificação que considera se a votação é de mérito (substantiva) ou de procedimento (referente apenas a aspectos do processo legislativo).

Tipo: categórica/binária

Valores: 0 = Procedimental; 1 = De mérito.

Hipótese:

Nas votações de mérito a probabilidade do voto indisciplinado será menor, ao passo que nas votações procedimentais a probabilidade do voto indisciplinado será maior.

4.4.3.2 O *background* do parlamentar

Da mesma forma que com relação à ideologia, há motivos para crer que o lobby não atinge de maneira homogênea a todos os parlamentares. Nesse sentido, é justo esperar que a trajetória do parlamentar seja um aspecto relevante a considerar quando se

discute a possibilidade deste parlamentar ser sensível ao lobby. O que se espera aqui é que os parlamentares ligados de alguma maneira ao setor produtivo sejam mais suscetíveis às pressões dos interesses desse setor. Seja por compromisso histórico com o setor, seja porque eles mesmos são parte interessada, uma vez que também fazem parte do setor produtivo.

O que se espera, portanto, é que os parlamentares ligados ao setor produtivo sejam mais sensíveis às ações de lobby e que sejam, eles mesmos, interlocutores privilegiados do setor produtivo dentro do Parlamento.

Variável controle 2: *background*

Indicador: o histórico e a trajetória do parlamentar em relação o setor produtivo.

Operacionalização: principal atividade econômica do parlamentar com base na declaração de sua profissão feita ao poder legislativo. Na categoria empresários estão considerados *todos* os empresários, sejam eles de serviços, do comércio e do agronegócio. Os demais são considerados empresários da indústria.

Tipo: categórica/binária

Valores: 0 = Não empresário; 1= Empresário (serviços, comércio, finanças e agroindústria); 2: Empresário da indústria.

Hipótese:

Se o background impactar no seu comportamento então parlamentares ligados historicamente ao setor produtivo terão mais chances de votar com seus interesses, ou seja, votar de maneira indisciplinada em votações com incentivos antagônicos.

4.5 O impacto do lobby no comportamento parlamentar

Verificar empiricamente o impacto do lobby sobre o comportamento parlamentar em Plenário implica considerar o desenho sugerido pelo modelo anteriormente demonstrado. Nesse sentido, os modelos de regressão logística, cuja variável dependente é a disciplina partidária, considera apenas as votações onde existe algum tipo de *conflito*⁴¹, ou seja, votações onde os incentivos do lobby, do governo e da

⁴¹ Não se negligencia aqui a possibilidade de se estar subestimando o poder de influência do setor produtivo. Isso porque estão consideradas nesse modelo para votações nominais apenas as votações que encerram conflito de interesses, e sabe-se que parte da influência pode se dar no sentido de iniciar uma proposição “em parceria” com o executivo. E obviamente isto é influência pura. Contudo a limitação do método impede captar esse aspecto. Nos capítulos posteriores, que analisam todas as proposições essa influência estará considerada.

oposição sejam em alguma medida divergentes. Assim, os resultados da tabela 4.4 são agrupados em três modelos distintos. O modelo geral, cujo impacto do lobby é mensurado nas votações nas quais os incentivos foram divergentes entre CNI e governo *ou* entre CNI e oposição. O modelo 1, cujo impacto do lobby sobre os parlamentares é verificado nas votações com incentivos divergentes entre CNI e Governo e, por fim, o modelo 2, cujo impacto do lobby é verificado nas votações com incentivos divergentes entre CNI e oposição.

4.5.1 Lobby, ideologia, partidos e outros grupos como determinantes da indisciplina partidária

Muito embora outras variáveis tenham sido consideradas⁴², o melhor ajuste do modelo inclui como variáveis explicativas da indisciplina partidária o lobby, a ideologia do partido ao qual o deputado está filiado e a presença de outros grupos. Adicionalmente, a filiação partidária a alguns partidos específicos também apresentou uma capacidade explicativa bem relevante. Como variável de controle, o tipo de votação nominal (de mérito ou procedimental) também é uma variável relevante.

A tabela 4.4 apresenta os resultados do modelo para as três situações distintas de votações com incentivos divergentes. Note-se que para o modelo geral, efetivamente o de maior interesse, todas as variáveis são estatisticamente significativas.

De forma bastante resumida, o que o modelo geral mostra é que quanto mais forte a presença do lobby, maior a probabilidade do deputado votar de maneira indisciplinada. Ou seja, maior a probabilidade dele desertar do partido, respondendo aos incentivos dos grupos de pressão. O que significa que temos um nível de confiança suficiente para não rejeitar a hipótese nula. Da mesma forma, quanto mais à direita na escala ideológica, maior a probabilidade do deputado desertar da orientação do líder partidário e ceder à pressão do lobby. Aqui é importante ver que o lobby nesse caso é especificamente do setor produtivo. Já no que diz respeito à presença de outros grupos possivelmente competidores, que podem estar oferecendo oposição e/ou outras alternativas ao deputado com relação a uma determinada proposição, muito embora o sentido da correlação esteja coerente, o impacto é quase zero sobre a indisciplina

⁴² Foram consideradas as seguintes variáveis durante do ajuste do modelo: (a) tipo de proposição legislativa (PEC, MPV, PL, PLP, entre outros), (b) área de interesse da proposição segundo a classificação da Agenda Legislativa da Indústria (legislação trabalhista, infra-estrutura, infra-estrutura social, questões institucionais, regulação econômica, sistema tributário, meio ambiente, entre outras) e (c) regime de tramitação (ordinária, prioridade e urgência). Nenhuma delas apresentou significância estatística quando consideradas como variáveis independentes no contexto do modelo explicativo.

partidária. O que sugere que ter outros grupos em oposição altera, pois a hipótese nula pode ser rejeitada, mas a magnitude do efeito é pequena e portanto não autoriza maiores conclusões.

Tabela 4.4 - A influência do lobby sobre a indisciplina partidária – 3 modelos

Variáveis	Modelo 1 Conflito CNI x Governo			Modelo 2 Conflito CNI x Oposição			Modelo Geral Conflito		
	Coefic.	P valor.	odds	Coefic.	P valor.	odds	Coefic.	P valor.	odds
<i>Lobby</i>									
Lobby (fatorial)	0,568	0,000	1,765	0,041	0,695	1,042	0,289	0,000	1,335
Ideologia (dir)	0,178	0,018	1,194	0,524	0,000	1,689	0,385	0,000	1,470
Outros grupos	0,002	0,038	1,002	0,003	0,000	1,003	0,004	0,000	1,004
<i>Partidos</i>									
PL	0,833	0,000	2,300	0,336	0,099	1,399	0,622	0,000	1,863
PFL/DEM	0,152	0,482	1,164	0,367	0,043	1,443	0,320	0,018	1,377
PTB	-1,099	0,006	0,333	-0,756	0,001	0,470	-0,786	0,000	0,456
PT	-2,483	0,001	0,083	-0,110	0,739	0,895	-0,746	0,008	0,474
<i>Controle</i>									
Votação (mérito)	-0,575	0,001	0,562	-0,519	0,001	0,595	-0,451	0,000	0,637
<i>Constant</i>									
	-4,288	0,000	0,014	-5,915	0,000	0,003	-5,289	0,000	0,005
	N = 6.182 Nagelkerke R Square ⁴³ = ,130 Cox & Snell R Square = ,033			N = 7.559 Nagelkerke R Square = ,195 Cox & Snell R Square = ,067			N = 12.329 Nagelkerke R Square = ,154 Cox & Snell R Square = ,050		

* Variável Dependente: disciplina partidária.

⁴³ O R2 é uma medida usualmente utilizada para avaliar o ajuste de modelos estatísticos lineares. Em regressão logística existem diferentes medidas para avaliar o ajuste dos modelos, no entanto, questiona-se não só a validade desses indicadores, mas também a capacidade dessas medidas responderem as questões teóricas de interesse. De acordo com Hosmer e Lemeshow (2000), “*Unfortunately, low R2 values in logistic regression are the norm and this presents a problem when reporting their values to an audience accustomed to seeing linear regression values (...) Thus we do not recommend routine publishing of R2 values from fitted logistic regression models*”. O R2 da regressão logística é calculado por máxima verossimilhança através de um processo iterativo. Diferente do R2 do modelo de mínimos quadrados (MQO), como o r2 estimado não minimiza variância, não é exatamente adequado falar em uma medida de ajuste. As diferentes medidas desenvolvidas são denominadas de pseudo R2s, variam entre zero e um (mas nunca assumem valor zero nem valor 1) e quanto maior o valor, melhor é o “ajuste”. É importante lembrar que diferentes medidas do R2 podem apresentar valores diferentes para o mesmo modelo. Diferentes softwares utilizam medidas distintas, o SPSS, por exemplo, emprega três medidas como padrão. Resumindo, quando se fala em análise de dados categóricos, mais importante do que analisar os pseudo R2s é avaliar a magnitude e o sinal dos coeficientes estimados. Opinião similar emitiu Gary King ao analisar a utilização do coeficiente de determinação em modelos lineares. Diante desse cenário, a opção metodológica é reportar os valores dos pseudo R2s e analisar substantivamente os coeficientes estimados. Para os leitores interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre o assunto ver Hosmer e Lemeshow (2000) e Menard (2002).

Quanto aos partidos políticos, embora todos os partidos tenham sido considerados, no ajuste final do modelo apenas o PL, o PFL/DEM, o PT e o PTB apresentaram capacidade explicativa estatisticamente significativa. Os deputados filiados ao PL são os que mais correspondem à pressão do setor produtivo, seguidos pelos deputados do PFL/DEM. Estar filiado a um desses partidos indica que o parlamentar relativiza mais suas posições em relação à indicação do líder partidário, quando sob pressão do lobby do setor produtivo.

Importante observar que a relação dos deputados do PTB e do PT com o lobby do setor produtivo é inversa à do PL e do PFL/DEM. Aqui, a correlação é negativa, ou seja, estar filiado ao PTB e ao PT diminui significativamente a probabilidade do voto indisciplinado e, portanto, alinhados aos interesses do setor produtivo.

Por fim, o controle por tipo de votação sugere a confirmação da hipótese. É dizer, em votações de mérito, a probabilidade de o deputado votar de forma indisciplinada é bem menor que numa votação procedimental. Isso se explica porque são efetivamente as votações de mérito que realmente importam e é de se esperar que nessas votações o controle dos líderes partidários sobre as bancada seja ainda mais presente e, portanto, mais efetivo.

Nas sessões que seguem, uma análise mais apurada dos 3 modelos, inclusive em perspectiva comparada.

4.5.1.1. Lobby, ideologia e outros grupos

É importante lembrar que *não* é possível interpretar o valor do coeficiente da regressão logística da mesma forma que se interpreta o coeficiente de regressão em um modelo de mínimos quadrados ordinários (*ordinary least squares - OLS*). Por exemplo, no Modelo Geral acima, o valor coeficiente padronizado associado à variável Lobby (fatorial) foi de 0,292. Em um modelo linear, a interpretação seria: o incremento de um desvio padrão na variável lobby eleva, em média, em 0,292 a variável dependente, controlando pelas demais variáveis. Contudo, no modelo logístico esse valor *não* tem interpretação direta. Para superar esse problema, o SPSS fornece o exponencial do coeficiente, ou seja, a odds (notificada como $\text{Exp}(\beta)$, no output do SPSS). Com base no exponencial se pode, portanto, calcular a razão de chance do incremento na variável independente de influenciar a variável dependente. As interpretações são as seguintes.

No que diz respeito ao *lobby*, no modelo geral se vê que a odds foi de 1,335. A interpretação é de que: o aumento de um desvio padrão na variável independente lobby

fatorial eleva, em média, em 1,335 a chance de ocorrência do evento assumir valor 1 (indisciplinado) em relação a assumir valor 0 (disciplinado), controlando pelas demais variáveis. Como a razão de chance não é um conceito muito intuitivo, é possível transformá-la em percentual. Para tanto, o procedimento é o seguinte: $(\text{odds} - 1) * 100$, no caso, $(1,335 - 1) * 100 = 33,5\%$. A interpretação mais intuitiva é que a cada incremento de uma unidade (nesse caso um desvio padrão⁴⁴) na variável independente (lobby fatorial) espera-se, em média, um aumento de 33,5% na probabilidade de ocorrer o evento codificado como 1 (indisciplina), controlando pelas demais variáveis. Isso significa que um desvio padrão a mais em *lobby fatorial* eleva em média 1.335 as chances de indisciplina (1) em relação à ocorrência da indisciplina (0).

Já o modelo 1⁴⁵ apresenta $(\text{odds} - 1) * 100$, no caso, $(1,765 - 1) * 100 = 76,5\%$. A interpretação é a seguinte: a cada incremento de uma unidade (desvio padrão) na variável lobby fatorial, espera-se, em média, um aumento de 76,5% na probabilidade de ocorrer o evento codificado como 1, controlando pelas demais variáveis. É dizer. O aumento de um desvio padrão no lobby fatorial aumenta, em média e controlando pelas demais variáveis, 76,5% a probabilidade de o deputado votar indiscriminadamente em votações cujo conflito se dá entre a CNI e o Governo. Assim, regra geral, o que se vê é confirmação da hipótese de que o lobby efetivamente tem algum poder explicativo sobre a indisciplina parlamentar. Tanto no modelo geral quanto no modelo que considera as votações onde o conflito se dá entre governo e CNI.

Entretanto, algo que parece intrigante é o fato do lobby ser mais efetivo em votações que apresentam conflito entre o governo e a CNI do que em outras situações. A que se deve essa diferença então? A priori não foram encontradas explicações definitivas. De fato uma hipótese plausível seria assumir que nas votações de interesse do governo os líderes partidários exercessem controle maior ainda sobre suas bancadas, visto que eles têm os recursos necessários para fazer os deputados cooperarem. Entretanto, o resultado é exatamente o contrário.

Contudo, esse resultado contrário encontrado também sugere certa coerência, à medida que se pode ponderar que as votações do governo são exatamente aquelas mais

⁴⁴ Em regressões do tipo logística o aumento da variável independente sempre será em termos de sua unidade física de mensuração. Se for dinheiro, será o aumento de 1 real. Se for peso em kilogramas, o aumento de 1 kilo...e assim por diante. Como nesse caso a variável independente lobby é um escore fatorial, e esse escore é padronizado em termos de desvio padrão, a unidade é o próprio desvio padrão, sendo a média zero.

⁴⁵ O modelo 2 não é considerado por não apresentar significância estatística para a variável lobby..

importantes e que geralmente versam sobre proposições do próprio governo. Assim, é também razoável esperar que nessas votações de alta relevância e de maior capacidade de causar impactos mais amplos, o conflito seja mais acirrado e, portanto se pode esperar mais indisciplina aqui que entre as demais votações. Um dado que ajuda a sustentar essa tese é o fato de que nas votações onde o conflito é só com a oposição o lobby não explica a indisciplina. Nesse caso a significância estatística é $p > 0,5$. Ou seja, à medida que a briga do lobby é só contra a oposição, obviamente, governo e lobby caminham na mesma direção e, nesses casos, a indisciplina não faz tanta diferença assim.

Outro aspecto relevante que o modelo apresenta é a força da *ideologia* no comportamento individual do parlamentar. Para o modelo geral (odds – 1) *100 significa dizer que $(1,470 - 1) * 100 = 47\%$. Em termos substantivos, isso equivale a afirmar que o aumento de 1 ponto na escala esquerda-direita (que vai de 1 a 10) aumenta em 1,470 a razão de chance do deputado votar de forma disciplinada. Ou, se preferir, aumenta em 47% a probabilidade de o deputado votar disciplinadamente, controlado pelas demais variáveis.

O que nos ensina este resultado? Que o posicionamento ideológico do deputado tem forte peso explicativo do lobby. Embora nada trivial, a interpretação teórica desse dado leva a crer que o deputado vota coerente com suas convicções e tendências ideológicas e que, portanto, já existe uma predisposição de deputados ideologicamente mais orientados à direita em relativizar seu voto. Isso, obviamente, quando este voto significa submeter o deputado a uma escolha antagônica entre a orientação do líder partidário e as propostas que interessam ao setor produtivo. Visto no contexto do modelo explicativo, esse é um dado que *diminui muito* a importância da intensidade do lobby, enfraquecendo-o em termos explicativos para a indisciplina. Isso porque, comparativamente, ações de lobby importam menos que as convicções ideológicas dos deputados.

Por fim, em termos de análise da presença de *grupos opositores*, a variável se mostra pouco esclarecedora no contexto do modelo. No modelo geral temos (odds – 1) *100, no caso, $(1,004 - 1) * 100 = 0,04\%$. A hipótese formulada é que a presença de múltiplos grupos com interesse deveria aumentar a indisciplina. Uma vez que essa atuação poderia estar enviando sinais para os deputados votarem em múltiplas direções. Partindo desta idéia, a variável que mede presença de grupos opositores no contexto da disputa aponta para uma relação no sentido esperado pela hipótese. A presença de

múltiplos grupos no contexto decisório é aferida em termos de percentual de emendas apresentadas por deputados não ligados à indústria (que se pode chamar contra-emendas) em relação ao total de emendas apresentadas a esta mesma proposição. Em termos substantivos o que o resultado mostra é que o aumento em 1% no percentual de contra-emendas significa um acréscimo de 0,04% de probabilidade de o deputado votar de forma indisciplinada. Em termos absolutos, obviamente 0,04% não diz muita coisa.

Essa baixa capacidade explicativa da variável provavelmente está limitada por dois motivos. O primeiro é que não se pode descartar que a presença de outros grupos opositores pode se dar no sentido de reforço do voto disciplinado. Para isso, basta que esses grupos estejam alinhados com as preferências do líder partidário. A segunda possibilidade é que essa atuação de outros grupos pode não ser exatamente no sentido oposto aos interesses do setor produtivo, visto que esses outros grupos podem estar agindo em outros aspectos da proposição legislativa que não aquele exatamente de interesse do setor produtivo. Nesse caso, a correlação aqui seria espúria. Porém, mesmo com essas limitações, parece factível afirmar que mesmo num contexto de muita disputa, embora a indisciplinada tenda efetivamente a aumentar, isso não tem impacto relevante sobre o resultado mais amplo.

4.5.1.2 Os partidos importam? Que partidos realmente importam?

Embora o modelo em foco só traga quatro partidos políticos como significativos, durante o ajuste do modelo foram considerados todos os partidos para os quais se dispunha de casos suficientes para a análise⁴⁶. O que os resultados mostram é uma espécie de confirmação daquilo que diz a variável ideologia. Parlamentares filiados a partidos mais à direita no espectro ideológico devem ser mais receptivos ao lobby da indústria, *vis- a-vis* parlamentares filiados a partidos de esquerda. Nesse caso, a hipótese se confirma também, e de forma bastante convincente.

Os parlamentares filiados ao partido mais receptivo ao lobby da indústria são os do PL. A odds no modelo geral para o PL é de 1,863. Isso significa dizer que, em termos percentuais, o cálculo é: $(1,863 - 1) * 100 = 86,3\%$. Ser filiado ao PL, portanto, implica afirmar que isso aumenta em 86,3% a probabilidade do deputado votar com o setor

⁴⁶ Além dos quatro partidos incluídos no ajuste final, foram rodados modelos considerando também o PCdoB, PDT, PP, PMDB, PSDB, PSB.

produtivo, do que se ele fosse filiado a qualquer outro partido⁴⁷, mesmo que para isso ele tenha que desertar na sua relação com o líder. Com o PFL/DEM a relação se repete, só que com uma intensidade menor. Ser filiado ao PFL/DEM aumenta em 37% a probabilidade de o deputado votar de forma indisciplinada do que se ele fosse filiado a qualquer outro partido. Portanto, ser do PFL/DEM, tal como ao PL, implica maior probabilidade de o deputado atender as apelos do setor produtivo.

Num outro sentido, PTB e PT são partidos onde os deputados são altamente refratários ao lobby do setor produtivo. Ser filiado ao PTB indica que a odds é de 0,456 (para o modelo geral). Isso quer dizer que a razão de chance do deputado atender aos apelos do lobby e romper com o líder é menos do que 1 para 1. Em termos percentuais temos $(0,456 - 1) * 100 = 54,4\%$. Em termos substantivos, ser filiado ao PTB diminui em 54,4% a probabilidade do deputado responder aos apelos do setor produtivo e votar de forma indisciplinada. Já para o PT a relação é a mesma, só que com um pouco menos de intensidade. Ser filiado ao PT indica que a odds é de 0,474 (no modelo geral). Isso quer dizer que a razão de chance do deputado atender aos apelos é, em termos percentuais: $(0,474 - 1) * 100 = 52,6\%$. Em termos substantivos, ser filiado ao PT diminui em 52,6% a probabilidade de o deputado responder aos apelos do setor produtivo e votar contra seu líder.

Do ponto de vista teórico, esse resultado se confirma tanto pela trajetória do PTB, que historicamente se posicionou contrariamente às propostas de reforma da previdência que alterassem o status quo no sentido de prejudicar os trabalhadores, quanto pela sua trajetória de luta em defesa da manutenção das conquistas trabalhistas obtidas com a CLT. Conquistas estas que estão no fundamento da criação do próprio partido. Quanto ao PT, imagina-se que dispensa explicação. Como partido nascido das fileiras sindicais e com forte viés ideológico de esquerda, é natural que seja altamente refratário às propostas de interesse do setor produtivo.

Um ponto relevante aqui, e que fortalece o modelo explicativo proposto, é que PT e PFL/DEM são tidos como partidos onde a disciplina partidária é alta *por definição* (Figueiredo e Limongi, 2002). Alterações significativas na disciplina nesses partidos

⁴⁷ Importante registrar que a variável partido aqui é dicotômica, ser ou não ser filiado ao partido x. Onde, 1 = filiado ao partido x e 0 = filiado a qualquer outro partido (ou, simplesmente, sem partido). Isso significa que o controle está feito a priori e não em relação a uma categoria de referência dentro da variável categórica que envolve todos os partidos. Essa observação é importante para interpretação do resultado porque a probabilidade aqui é a filiação ao partido x, em relação a qualquer outra filiação, e não a uma filiação específica.

diante da ação do lobby são indicadores de que a capacidade explicativa da variável é consistente.

Com relação aos demais partidos, o resultado é de certa forma o esperado. À exceção dos partidos de extrema esquerda como o PCdoB e o PSTU, dos quais se esperava uma forte reação ao lobby da indústria, os partidos mais ao centro do espectro ideológico *não* apresentam uma orientação ideológica que pautem a ação dos seus deputados. Nesses casos, o lobby atinge aleatoriamente seus componentes e, portanto, sua filiação partidária não é o motivo central do seu comportamento no Plenário. Para os deputados desses partidos, seguir o líder é o comportamento padrão, praticamente uma constante.

4.5.1.3 As regras do jogo importam? Que regras importam?

Um aspecto relevante no que diz respeito às regras do jogo está relacionado com o objeto da votação nominal que está em análise. Como já referido acima, o controle por tipo de votação sugere a confirmação da hipótese. Em votações de mérito, a probabilidade de o deputado votar de forma indisciplinada diminui significativamente. No controle por *tipo de votação*, o coeficiente padronizado é $-0,575$ e isso já mostra uma correlação negativa com a indisciplinada, ou seja, em votações de mérito a indisciplinada cai significativamente. A odds é de $0,637$, e substantivamente isto significa que a razão de chance é menor que 1. Mais especificamente, a probabilidade do deputado votar de maneira indisciplinada diminui em $36,3\%$ em relação a uma votação de caráter meramente procedimental. Pode-se afirmar que isso se explica pelo fato de que são efetivamente as votações de mérito que realmente importam. Perder no procedimento admite recuperação, no mérito não. Assim, parece razoável esperar que nessas votações o controle dos líderes partidários sobre a bancada seja ainda mais presente e, portanto, mais efetivo. Os dados mostram que é exatamente isto que acontece.

Não se pode descartar, contudo, a importância de votações procedimentais para o processo legislativo. Essas votações procedimentais podem dizer muito sobre o grau de conflito que envolve uma determinada proposição e, como elas precedem as votações de mérito, seguramente elas já são uma espécie de anúncio do resultado. Por outro lado, é importante considerá-las no cálculo porque perder no procedimento muitas vezes pode significar o anúncio de uma derrota no mérito, e caso a votação seja no mesmo dia ou na mesma sessão, considerá-la pode informar os líderes de maneira a corrigir o fato de que perder no procedimento pode significar perder no mérito. Nesse sentido, votações de

mérito e votações procedimentais sobre uma mesma proposição podem (e não é raro acontecer) exibir resultados significativamente diferentes

Outro aspecto relevante no processo legislativo é o *regime* sob o qual tramita uma determinada proposição. Regimentalmente se pode ter: tramitação ordinária, especial, prioridade e urgência. Figueiredo e Limongi (2002), em seminal estudo sobre o impacto das regras decisórias sobre o resultado legislativo dão conta de que faz parte da estratégia do governo solicitar urgência para seus projetos porque assim é possível dar um *bypass* nas comissões e levar a proposição para o Plenário, evitando assim maiores interferências ou modificações durante o processo legislativo. Além disto, no Plenário, segundo os autores, os líderes podem controlar suas bancadas utilizando a votação nominal ou a verificação de quorum. Assim eles aumentam os custos da indisciplina para possíveis desertores. Por outro lado, a literatura norte-americana sugere que a possibilidade de sucesso do lobby aumenta quando os grupos *têm mais tempo* para atuar sobre uma determinada proposição, ou seja, quando o grupo tem tempo suficiente para desenvolver suas atividades e levar a cabo suas estratégias de lobby (Smith, 1984). Nesse sentido, seria de se esperar que o lobby tivesse *menos* impacto sobre proposições que tramitam em regime de urgência. Contudo, como já referido, os testes não mostraram significância estatística com relação ao rito processual sob o qual tramitam as proposições. E isso dá motivo para desconfiar que é factível rejeitar a hipótese inicial.

Esse resultado, por sua vez, levanta uma segunda hipótese. A de que caso uma proposição seja levada a Plenário o lobby perde a oportunidade de atuar mais efetivamente. Nesse sentido, a força do lobby estaria limitada à sua ação nas comissões, onde teriam “mais tempo” para atuar. Essa hipótese será testada no próximo capítulo.

Por fim, seria de se esperar que o *tipo de proposição* legislativa tivesse alguma capacidade explicativa sobre a indisciplina partidária. A idéia inicial aqui supunha que nas votações nominais sobre proposições legislativas que exigem quorum qualificado (como as PEC's e os PLP's), este quorum qualificado influenciaria negativamente a indisciplina. Isso porque, nesses casos, os líderes teriam a necessidade de reunir um maior número de deputados para aprovar a proposição, o que os levaria a intensificar controle e a distribuição de incentivos sobre suas bancadas. Como isso *não* se confirma empiricamente no modelo proposto, ou seja, como não há diferença significativa entre votações nominais relativas a diferentes espécies normativas, uma explicação alternativa se impõe.

A explicação alternativa é que, embora não se possa provar empiricamente, é razoável supor que esses tipos de proposição que exigem quorum qualificado para a aprovação também prevêem ritos especiais. Esses ritos especiais, pelo menos teoricamente, permitem que essas proposições tramitem por mais tempo, o que seria suficiente para que elas recebessem um maior número de emendas e, assim, ao chegarem ao Plenário já encerrariam nos seus textos a possibilidade de um acordo entre os parlamentares. Inclusive os parlamentares que representam o lobby da indústria.

Por outro lado, PEC's e Projetos de Lei Complementar geralmente versam sobre temas relativos a mudanças bastante significativas no *status quo*. Muito mais do que proposições como Projetos de Lei Ordinária, por exemplo. Nesse sentido, é razoável supor que e contextos onde o conflito é muito amplo, controlar a disciplina é também mais difícil.

4.5.1.4 Lobby entre pares vs lobby entre opositores?

O lobby e outros aspectos relacionados à ideologia e à filiação partidária são importantes preditores do comportamento do parlamentar no Plenário. Contudo, outro ponto importante merece ser investigado. Esse ponto diz respeito ao *background* do parlamentar. A idéia é relativamente simples. Se o deputado é ligado ao setor produtivo (ou é oriundo dele) a probabilidade dele votar com os interesses da indústria deveria ser maior. Contudo, a inclusão da variável *background* do parlamentar como variável independente no modelo não apresentou significância estatística. O simples fato de ser ligado ao setor produtivo *não* tem capacidade explicativa para a indisciplina do parlamentar, quando das votações em conflito. Isso considerando tanto a variável tomada em conjunto, ou seja, conjuntamente com os demais fatores explicativos no contexto do modelo, quanto isoladamente. Portanto, a idéia de que o parlamentar ligado ao setor produtivo vai *necessariamente* votar com a indústria não é verdadeira, contrariando de certa forma as expectativas.

Essa conclusão, contudo, precisa ser matizada. A tabela 4.5 traz o modelo de regressão logística rodado separadamente para os deputados não empresários, empresários e empresários da indústria. Importante notar que aqui não se está assumindo o *background* do parlamentar como variável explicativa. Como já assinalado, esse teste foi feito e não deu resultados significativos. O que se está procurando contrastar aqui é *se o lobby afeta os deputados ligados ao setor produtivo de maneira diferenciada*.

Tabela 4.5 - A influência do lobby sobre a indisciplina partidária

Variáveis	Modelo 1 Deputados Não empresários			Modelo 2 Deputados Empresários			Modelo 3 Deputados Empresários da Indústria		
	Coefic.	P valor	odds	Coefic.	P valor	odds	Coefic.	P valor	odds
<i>Lobby</i>									
Lobby (fatorial)	0,258	0,000	1,294	0,239	0,091	1,269	1,060	0,000	2,886
Ideologia (dir)	0,355	0,000	1,426	-0,098	0,511	0,906	0,584	0,084	1,793
Grupos opositores	0,004	0,000	1,004	0,002	0,023	1,002	0,010	0,000	1,010
<i>Partidos</i>									
PL	0,841	0,000	2,319	1,434	0,003	4,195	-0,873	0,241	0,418
PFL/DEM	0,392	0,005	1,480	1,486	0,000	4,419	0,634	0,307	1,886
PT	-0,727	0,012	0,483	-18,307	0,999	0,000	-16,734	0,999	0,000
<i>Controle</i>									
Votação (mérito)	-0,424	0,001	0,654	-0,657	0,023	0,518	-0,357	0,525	0,699
Constant	-5,201	0,000	0,006	-2,705	0,000	0,067	-8,263	0,000	0,000
	N = 10.409 Nagelkerke R Square = ,152 Cox & Snell R Square = ,049			N = 1.316 Nagelkerke R Square = ,103 Cox & Snell R Square = ,037			N = 604 Nagelkerke R Square = ,375 Cox & Snell R Square = ,136		

* Variável Dependente: disciplina partidária.

A resposta é sim. Como se vê na tabela o lobby afeta mais aos deputados ligados à indústria do que aos demais deputados. Em termos substantivos, a probabilidade do deputado não empresário votar indisciplinado é de 29,4%, enquanto que a probabilidade para deputados com alguma ligação com o setor produtivo é bem parecida, qual seja, 26,9%. Contudo, quando se fala de deputados cuja atividade econômica é *especificamente a atividade industrial*, a probabilidade aumenta significativamente. Para esses deputados industriais, a razão de chance é: odds = 2,886, ou seja, quase três vezes maior que se ele fosse não industrial. Em termos substantivos, isso significa que a probabilidade do lobby fazer efeito sobre esses deputados é muito mais efetiva do que fazer efeito sobre os demais.

É importante notar que não há diferença significativa para os deputados considerados *empresários em geral* e aqueles deputados *não empresários*. Nesse sentido, vale reforçar que o resultado é restrito aos deputados *efetivamente ligados à indústria*. Esse resultado, tal como apresentam os dados, confirma a idéia de que não existe uma predisposição do deputado ceder ao lobby simplesmente porque é

empresário. Empresários de serviços, das finanças, do comércio e da agroindústria não se alinham automaticamente aos industriais. Esses sim, os da indústria, por razões óbvias, é que são mais suscetíveis aos apelos dos grupos de interesse a eles ligados. Em suma, o lobby funciona significativamente melhor entre pares.

4.6 Qual a efetividade do lobby no Plenário: convencimento ou reforço?

Com base nos modelos analisados, tudo leva a crer que o lobby tem efeito, mas funciona muito mais como mecanismo de reforço do que propriamente a capacidade de exercer uma influência mais decisiva no sentido de mudar o comportamento do parlamentar no Plenário. Como se viu, muito embora a atividade de lobby tenha alguma capacidade explicativa para a indisciplina do parlamentar, sua capacidade está fortemente “rivalizada” com o posicionamento ideológico prévio do deputado, assim como com a sua filiação partidária. Obviamente, os coeficientes e a força de cada um desses fatores não pode ser comparada aqui, mas os valores absolutos sugerem que esses fatores além do lobby são importantes e que concorrem fortemente com a explicação. Além disto, a depender da situação da votação, a capacidade do lobby influenciar um deputado a ponto de levá-lo a desertar na sua relação com o líder cai significativamente quando a votação nominal é efetivamente de mérito. Por fim, viu-se claramente que esta capacidade de influência se dá, sobretudo, se o deputado for ligado diretamente à indústria. Os dados mostraram, por exemplo, que nem mesmo os demais empresários, sejam eles da área de serviços, do comércio ou da agroindústria, são fortemente suscetíveis ao lobby. Assim, se existe alguma capacidade de o lobby influenciar o comportamento do legislador, essa capacidade é muito mais no sentido de reforçar o comportamento do deputado previa e politicamente comprometido e/ou ideologicamente identificado com a causa, do que mudar significativamente o comportamento dos demais no Plenário. Muito embora não se deva desprezar um efeito de 35%. Ele significa que a cada desvio padrão aumenta em 1/3 a probabilidade do deputado desertar. Se forem dois desvios padrão, isso sobe para 70%, o que não é nada desprezível.

Esse resultado de certa forma confirma o que é apontando em parte da literatura norte americana. Regra geral, na literatura consultada o resultado é que a influência do lobby sobre o comportamento individual do parlamentar é quase sempre *condicional*. Ela existe, mas só sob certas condições. Rothemberg (1992), por exemplo, aponta que o sucesso do lobby só é efetivo “quando a habilidade dos eleitores de monitorar o

comportamento do Congresso é baixa”. Obviamente, numa votação nominal, a capacidade de controle do eleitor e da *constituency* do deputado sobre seu comportamento é muito mais ampla. E isso certamente aumenta o custo do voto do parlamentar.

Por outro lado, Schlozman and Tierny (1986) condicionam o sucesso do lobby a duas situações, “quando a *issue* é *blindada* [protegida] da opinião pública ou do escrutínio da mídia e/ou quando ela *não* desperta: (a) convicções sentimentais muito profundas, (b) quando não desperta linhas de clivagem no interior do partido ou (c) quando demandas pluralísticas da *constituency* não se manifestam”. Nunca é demais registrar que essas são exatamente as condições sob as quais uma votação nominal em Plenário se dá. Primeiro porque uma votação nominal é mais *accountable* que qualquer outra decisão que um parlamentar possa tomar nas antesalas do Parlamento. Segundo porque só o fato de ir à votação nominal, e, portanto ao escrutínio dos líderes partidários no Plenário, isso já é um indicador de que essas proposições e suas decisões derivadas têm um grau de conflito elevado. Caso contrário, seriam aprovadas no âmbito das comissões ou em votação simbólica no próprio Plenário. Por fim, decisões polêmicas são justamente aquelas que chamam a atenção da opinião pública. Seja pela própria natureza conflituosa da decisão, seja pela publicidade dada pela oposição. Nesse sentido, Fowler and Shaiko (1987) e Schlozman and Tierny (1986) concluem que o sucesso do lobby se dá apenas “quando não existe oposição – preferivelmente, sem suporte ativo - do público, de outros interesses organizados e de agentes públicos”.

Os resultados encontrados têm suport em parte significativa da literatura nacional, sobretudo nas recentes reflexões sobre disciplina partidária no Congresso Nacional. Como não cabe aqui discutir a fundo e em detalhe as diferentes correntes de pensamento sobre o tema no Brasil⁴⁸, o quadro 4.6, reproduzido na íntegra de Silva (2008), resume os principais argumentos que sustentam e procuram justificar a indisciplina partidária no legislativo nacional.

⁴⁸ Para uma discussão acurada e bastante completa sobre o tema, ver Silva (2008). As sementes da discórdia: regras e exceções da indisciplina partidária. Dissertação de Mestrado – Univesidade Federal de Pernambuco.

Quadro 4.6 – Explicações correntes sobre a indisciplina partidária no Brasil (Silva, 2008)

Autores	Definições de indisciplina
Mainwaring (2001) e Mainwaring e Pérez Liñán (1997)	1) A indisciplina é um ato isento de sanções partidárias. De modo geral, é uma opção sempre ao alcance dos parlamentares sem maiores constrangimentos
Ames (2003)	2) A indisciplina é o resultado de negociações fracassadas entre parlamentares, líderes e Executivo, realizadas antes da votação em Plenário
Limongi e Figueiredo (2001)	3) Enfrentar o líder é a opção de alguns poucos parlamentares na tentativa de evitar que a aprovação de certas matérias lhe ocasione enormes custos políticos
Amorim Neto (2006) Amorim Neto Cox e MucCubbins (2003)	4) A indisciplina é o resultado do comportamento de parlamentares governistas insatisfeitos com a distribuição partidária de verbas e cargos (respeito ou não a coalescência) 5) A indisciplina é o resultado da atitude de parlamentares da oposição cooptados pelo Executivo

Fonte: Silva, 2008.

Em especial, os resultados aqui encontrados confirmam, ao mesmo tempo em que recorrem a estas explicações como apoio teórico. Em especial no que diz respeito às explicações de Figueiredo e Limongi (2001) e Amorim Neto (2006).

Como os resultados mostram o lobby é muito mais um reforço de comportamento do que uma troca por benefícios localizados. É dizer, desertar na relação com o líder (segundo os modelos aqui analisados), é um ato muito mais no sentido de diminuir para o próprio deputado os custos políticos de votar em proposições que vão contra suas convicções e/ou contra os interesses dos seus eleitores mais próximos. Esse resultado parece ir no mesmo sentido do sugerido por Figueiredo e Limongi (2001), que afirmam que quando um deputado se manifesta de maneira indisciplinada, busca diminuir o custo político de sua decisão.

Por outro lado, por se tratar de uma exceção - nunca a regra - a explicação de Maiwaring (2001) e Mainwaring e Perez Liñan (1997) que sugere que a indisciplina é isenta de sanções partidárias também não encontra apoio nos dados aqui analisados. Como demonstrado, os partidos importam e a ideologia partidária também importa. Nesse sentido, a decisão de ser indisciplinado não é sem custo para o deputado.

Em que pesem as explicações concorrentes, o resultado em termos empíricos aqui parece bastante claro. A indisciplina é a exceção, nunca a regra⁴⁹. Nesse sentido, os

⁴⁹ Essa passagem de Silva (2008) nos ajuda a entender a excepcionalidade da indisciplina partidária. “É importante salientar os significados mais frequentes da indisciplina. Primeiro, é necessário reafirmar que

modelos apresentados nos ajudam a entender os mecanismos sobre os quais os deputados decidem em Plenário, mas não respondem a uma questão importante. A análise até agora empreendida não responde se essa influência do lobby é capaz de efetivamente influenciar o resultado final do Plenário. Esse é um ponto relevante porque, muito embora seja importante saber se o lobby influencia o deputado individualmente, tão importante quanto isto é saber se esse lobby é capaz de produzir resultados favoráveis aos interesses do grupo que o empreende. Afinal, auferir ganhos é, no limite, o objetivo maior da influência. Caso contrário, o investimento de tempo e dinheiro se justificaria.

Em que medida o lobby pode influenciar decisivamente os resultados do Plenário é, portanto, a questão a ser respondida no próximo capítulo.

a disciplina é a regra e o peculiar é o comportamento desviante (Carey, 2007). Para explicar, no mais das vezes o indisciplinado está na contramão da maioria, ao menos no que diz respeito às preferências reveladas. Segundo, a indisciplina pressupõe confronto com o líder. Ela é sempre um enfrentamento de preferências majoritárias compartilhadas pelas lideranças (Cox e McCubbins, 1993, Carey, 2007). No entanto, o que pode se discutir é o ônus ou o bônus que esse confronto gera. Em certos contextos, o desviante pode ser agraciado com os préstimos de atores favorecidos pela sua indisciplina. Em outras situações, ele pode ser condenado a “escória do Legislativo” não ocupando nenhum cargo de destaque na estrutura parlamentar, quer seja nas comissões, quer na hierarquia da Câmara (Cf. Cox e McCubbins, 1993).

5. Os determinantes dos resultados no Plenário da Câmara dos Deputados

O capítulo anterior conclui que o lobby faz efeito sobre o comportamento do deputado no Plenário, muito embora esse efeito seja sutil e condicional. Como a influência tem um objetivo maior, que é conseguir resultados favoráveis a quem - ou em nome de quem - se realiza essa influência, neste capítulo o esforço se concentra no sentido de procurar verificar até que ponto essa influência é relevante no resultado final do Plenário.

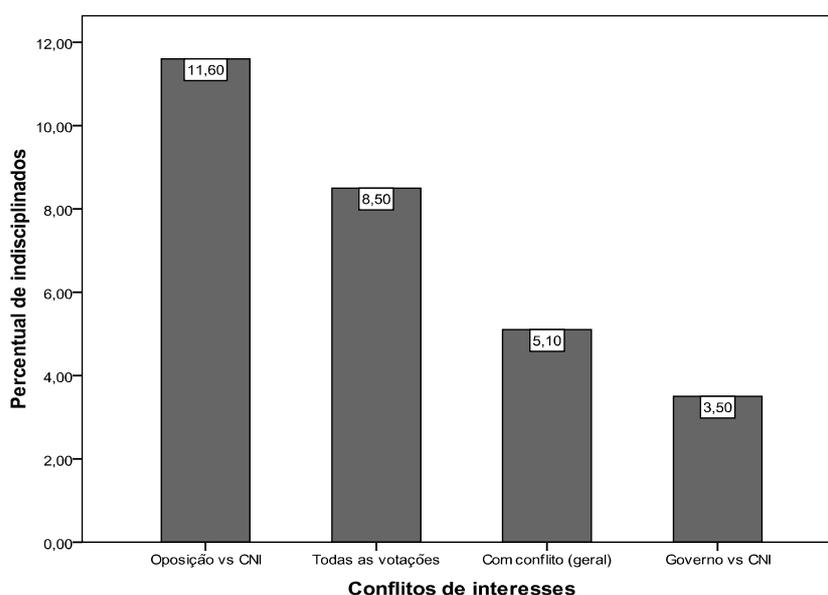
5.1 Indisciplina no Plenário: um evento raro

Como afirmado no capítulo anterior, e como mostra a literatura, a indisciplina é de fato o comportamento desviante e não a regra⁵⁰. O quadro 5.1 mostra que não passa de 8,5% a taxa de indisciplina no Plenário, consideradas aqui, obviamente, só as votações que versam sobre proposições que fazem parte da Agenda Legislativa da Indústria.

Um dado importante que o gráfico mostra é que há variação na indisciplina quando as votações encerram algum tipo de conflito. A indisciplina diminui um pouco, caindo para 5,1%, quando consideradas votações com algum tipo de conflito. Importante notar que ela cai ainda mais quando esse conflito é entre o governo e CNI, chegando a 3,5%. A interpretação desse resultado sugere algo interessante. Sugere a idéia de que quando há conflito entre os principais atores envolvidos na decisão, aumenta também a pressão sobre os membros do Parlamento. Nesses casos, faz sentido apostar que os líderes estariam fazendo um esforço mais concentrado no sentido de “enquadrar” suas bancadas, forçando assim a indisciplina para baixo. Em sentido contrário, votações não conflituosas seriam marcadas por certo relaxamento do controle do líder sobre sua bancada.

⁵⁰ Esse resultado encontra reforço se comparado ao Rice médio do banco de dados público do Cebrap. O Rice médio entre os partidos em 10 anos de votações nominais (1989/2008) é de 79,5%. O que indica que a indisciplina é de 20,5% em média. É possível considerar esse número compatível com os 8,5% de indisciplina aqui encontrados porque a metodologia de cálculo aqui utilizada é diferente. Enquanto o Rice calcula a indisciplina com base *no voto dado pelo líder*, no âmbito deste trabalho a indisciplina é calculada com base *na indicação expressa dada pelo líder no encaminhamento da votação*. Esse cálculo restringe ainda mais os indisciplinados porque considera a indisciplina exclusivamente quando existe uma determinação expressa do líder, e não simplesmente quando o voto do parlamentar difere do voto do seu líder. Assim, quando o cálculo é feito pelo voto do líder, a indisciplina será provavelmente majorada pelos votos dados pelo líder em votações onde as preferências dos partidos *não* estejam claras ou bem definidas.

Quadro 5.1 – Taxa de disciplina partidária em votações nominais



Fonte: banco de dados do autor, com base no Legisdata/CNI e na Câmara dos Deputados.

Especificamente nos casos onde o conflito se dá entre governo e CNI, nas votações onde a indisciplina cai e atinge seu patamar mais baixo, outra conclusão bastante interessante aparece. A melhor interpretação para esse dado parece ser que no caso do conflito com o governo, o interesse direto do Executivo nessas proposições pode ser a explicação mais plausível. Nesse sentido, o dado sugere que os líderes dos partidos ligados ao governo têm à sua disposição mais recursos para disciplinar sua base do que os líderes dos partidos de oposição. O que parece bastante razoável, visto que as lideranças do governo, além de influenciarem diretamente a distribuição de cargos e recursos próprios do Parlamento (como postos nas comissões, na mesa, entre outros), contam também com uma posição privilegiada na distribuição de benefícios sob o controle do Poder Executivo. Isso porque, sabe-se que os líderes do governo funcionam também como um canal de comunicação entre os parlamentares e o Executivo, e este não é um recurso desprezível. A evidência que reforça essa conclusão é o fato de que nas votações nominais onde o conflito se dá entre a CNI e a oposição, a indisciplina sobe para 11,6%, atingindo o seu patamar mais alto.

Ressalvadas essas particularidades, o resultado geral depõe no sentido de rejeitar a idéia de que o lobby pode efetivamente mudar o resultado de uma votação no Plenário. Isto porque, com essa taxa de indisciplina tão baixa, apenas 5,1% nas votações com conflito, ainda que fosse possível atribuir ao lobby toda a responsabilidade pelo

comportamento desviante, a capacidade decisória dos votos indisciplinados parece muito pequena.

Entretanto, sob a regra da maioria, *um e apenas um voto pode ser, no limite, decisivo*. Nesse sentido, embora a taxa de indisciplína (aqui entendida como potencial resultado da influência do lobby) seja baixa ela não pode ser simplesmente desconsiderada no contexto da decisão final em Plenário. O mais sensato é aceitar que a capacidade real de mudar o resultado a seu favor existe, já que apenas um voto se faz necessário para mudar um resultado. Sem embargo, essa capacidade está condicionada e limitada às votações nas quais esses deputados indisciplinados e, por assim dizer “influenciáveis”, estejam em posição de pivots⁵¹. Posição na qual o seu voto fosse decisivo. Ou, se preferir, votações nas quais as preferências sejam equilibradas a ponto de um ou um pequeno número de votos indisciplinados terem a capacidade de definir o resultado.

Embora logicamente possível, o resultado de interesse aqui não é formalizar um modelo nos termos do *pivotal politics*. O objetivo, aqui, é menos pretensioso. A análise empírica que segue procura identificar quais são as situações, e com que frequência, esse evento acontece nas votações nominais em um dado período. Nesse sentido, o exercício empírico aqui é mais simples, embora seja também bastante esclarecedor.

Considerando que as regras decisórias mudam de acordo com a maioria exigida para diferentes votações, em virtude do tipo de proposição, para cada regra específica será calculada a distribuição de votos disciplinados e indisciplinados. Por razões de facilidade na construção do raciocínio, primeiro serão analisadas as votações que se dão pela regra da maioria simples, depois as votações que envolvem maiorias qualificadas.

5.1.1 Indisciplina e lobby em decisões por maioria simples

Majoria simples ou relativa é a denominação que recebe a regra da maioria quando essa maioria esta condicionada ao número de presentes à sessão. Como o

⁵¹ A idéia original vem de Krehbiel (1998). *Pivotal Politics: a theory of U.S. lawmaking*. The University Chicago Press. Por definição, pivots são “indivíduos ou coisas em torno das quais algo circula ou deles dependem”. Essa definição se comporta bem no ambiente do modelo do *pivotal politics*. Essa *alguma coisa* referida na definição, no âmbito do modelo de Krehbiel nada mais é do que uma escolha coletiva, é dizer, uma lei. Ou, no caso aqui, uma proposição legislativa. O foco da teoria de Krehbiel é definir qual o legislador em posição de pivot entre n legisladores, partindo da idéia de que ao longo de n legisladores (por conveniência um número ímpar) dois dos jogadores podem ter (unicamente) o *status* de pivot. Com base no processo legislativo norte-americano, Krehbiel assume que existem três tipos de pivots: *the filibuster pivot*, *the veto pivot* e o *president*. No âmbito deste trabalho, aproveita-se a idéia, só que numa versão mais simplificada. Os legisladores pivot, nesse contexto, são os legisladores que, num caso de diferença de apenas um ou poucos votos, podem definir uma votação.

número de presentes não é fixo, tal maioria é, também, flutuante. Ela varia de acordo com o número de deputados presentes. Ponto importante na regra da maioria simples na Câmara dos Deputados, é que o *quorum* para que a votação tenha validade é de, pelo menos, metade dos membros da casa (257 membros). Mas, em termos resumidos, *maioria simples é a superioridade numérica simples de votos entre os presentes*⁵². Essa é a regra decisória padrão na Câmara dos Deputados, enquanto as maiorias qualificadas (absoluta ou 3/5) são exceções⁵³. Sob maioria simples são apreciados projetos de lei ordinária, decretos legislativos, projetos de lei de conversão (referentes às Medidas Provisórias), todas as decisões procedimentais, entre outras decisões.

Nesses casos de votação por maioria simples, para que os indisciplinados estejam numa posição de pivot, ou seja, onde seus votos possam efetivamente definir a votação, certas condições devem ser observadas. A primeira delas é que *os indisciplinados podem ter definido uma votação quando o número de votos disciplinados dados à proposição vencedora é menor que a maioria dos votos dados à proposição vencedora*. Nesse caso é fácil concluir que os votos disciplinados não foram suficientes para garantir a aprovação da matéria. Ou seja, a matéria só foi aprovada (ou rejeitada) porque algum (ou alguns) deputado(s) contrariou (contrariaram) seus líderes

O gráfico 5.2 traz a análise empírica dos resultados em Plenário para 41 votações cuja regra decisória foi maioria simples. A maneira correta de interpretá-lo é a seguinte: cada linha vertical representa uma votação nominal. Ao longo dessas linhas, denominadas *droplines*, estão plotadas as distribuições de votos sim, não e obstrução⁵⁴. Para todos eles as *droplines* também trazem segmentados esses votos em termos de

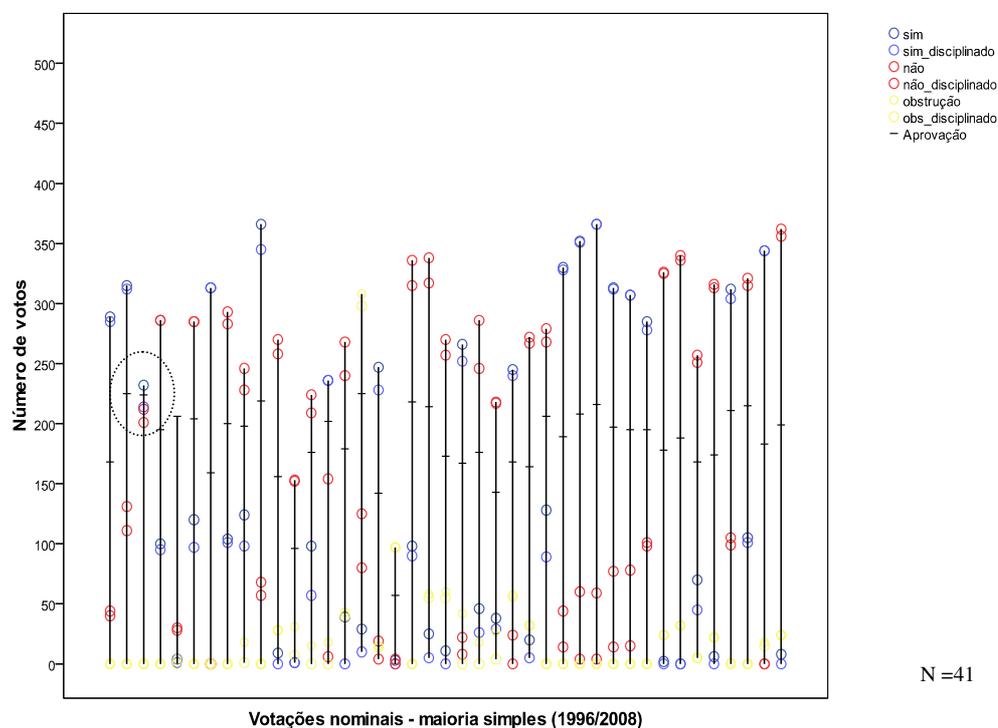
⁵² A maioria simples é o primeiro número inteiro após a metade dos presentes. Não se deve usar o vulgo “metade + 1” porque metade de número ímpar não é um número inteiro e não há como considerar pessoas com números que não são inteiros. Portanto não faz sentido exigir 256,5 dos deputados para uma determinada decisão por maioria absoluta. Assim, se utilizado o termo “metade + 1” se estaria falando de 256,5 + 1, que é igual a 257,5. Nesse sentido, a maioria exigida é o *primeiro número inteiro depois da fração*, ou seja, 257 deputados.

⁵³ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no seu Art. 183, diz que: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. § 1º Os projetos de leis complementares à Constituição somente serão aprovados se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara, observadas, na sua tramitação, as demais normas regimentais para discussão e votação. Para as PEC’s, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê em seu Art. 202 que: “A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. (“Caput” do artigo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004). § 7º Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.”

⁵⁴ Para efeito desta análise desconsideram-se as abstenções e as justificativas de ausência com base no Artigo 17 do RICD.

disciplina partidária. É dizer, *votos sim, não e obstrução disciplinados e votos sim, não e obstrução indisciplinados*. Por exemplo, se dentro de uma mesma *dropline* a diferença entre o total de votos sim e os votos sim disciplinados for grande, esse intervalo representa exatamente os votos sim indisciplinados. Graficamente e em termos simplificados, a indisciplina será grande quando a diferença entre dois círculos de uma mesma cor for grande. Por fim, plotada na *dropline* também está uma linha que se chama *aprovação*. Esta linha determina o número de votos necessários para a aprovação da proposição.

Gráfico 5.2 - Votações nominais por maioria simples (1996/2008)



Assim plotados, os resultados permitem que se identifique quando os indisciplinados estiveram em situação de pivot. Graficamente, para que isto aconteça, é preciso que pelo menos uma dessas duas condições seja satisfeita: (1) quando a linha de aprovação seccionar o intervalo entre círculos de uma mesma cor; (2) quando o valor entre círculos da mesma cor (indisciplina) some um total maior do que a diferença dos votos ganhadores para a linha de aprovação. Assim, caso uma dessas situações ocorra, é possível afirmar que *uma mudança significativa no comportamento dos indisciplinados pode ter alterado o resultado da votação*.

Em termos gerais, o que o gráfico demonstra é que em apenas uma votação isso aconteceu. O caso (demarcado com um círculo) retrata uma situação na qual os indisciplinados *podem* ter mudado o resultado da votação quando desertaram da sua relação com o líder. Em termos concretos e em números objetivos, o resultado refere-se à votação de mérito, do destaque à emenda Nº 152 ao PL – 1617/1999. O resultado foi exatamente o seguinte: votaram Sim 232 deputados (sendo 214 disciplinados e 18 indisciplinados); votaram Não 212 (sendo 201 disciplinados e 11 indisciplinados); nenhum deputado optou pela obstrução; apenas uma ausência foi justificada pelo Art. 17 e apenas um se absteve. O total de deputados presentes foi de 446 e, portanto, a linha de aprovação é de 224 (o primeiro número inteiro depois de $446/2$). Importante ver que a diferença entre os 232 votos que aprovaram a proposição e os 224 votos necessários para aprová-la é igual a 8 ($232-224=8$). Sendo 8 menor do que os votos indisciplinados dados à favor da proposição (que foram 18) é possível afirmar que nessas condições os indisciplinados foram fundamentais para o resultado final. Sem eles, o resultado seria outro, já que apenas os votos disciplinados sim (214) não seriam suficientes para aprovar a matéria, que exige maioria de pelo menos 224 votos.⁵⁵

Nesse sentido, regra geral, em todas as outras votações a decisão foi determinada apenas com os votos disciplinados. Em outras palavras, na imensa maioria dos casos a variação na indisciplina não teve a capacidade de alterar significativamente o resultado da votação. Os indisciplinados, como demonstrado, são a exceção. Faz sentido, assim, aceitar que eles já estão - por assim dizer - *na conta* dos líderes e que quando os líderes se articulam para enquadrar a bancada, certa taxa de indisciplina já é por eles esperada. Por outro lado, esse é um argumento contestável porque se sabe que é racional para o governo formar coalizões ao menor custo possível, o que significa uma coalizão enxuta. Ora, se racionalmente uma coalizão deve ser ao menor custo e, portanto, enxuta, isso deveria favorecer situações de indivíduos em situação de pivot. Contudo, o que os dados mostram é exatamente o contrário. O que os dados mostram é que as coalizões governamentais têm alguma sobra, pois os pivots constituem a exceção e não a regra. Isso de dá, provavelmente, porque o cálculo da coalizão é feito já considerando algum grau de indisciplina, de maneira que essa indisciplina não comprometa a agenda legislativa da maioria.

⁵⁵ É importante colocar o resultado em termos condicionais porque não há efetivamente como afirmar em que direção poderia ir a indisciplina e, portanto, não se pode afirmar que ela efetivamente mudou a decisão.

Mas, o que esse resultado indica em termos de atuação do lobby? Bom, o resultado é relativamente simples: ainda que a variação na indisciplina fosse totalmente explicada pela presença do lobby da indústria em proposições do seu interesse - o que já foi demonstrado que não é verdade - essa variação, em geral, não é capaz de determinar o resultado final em Plenário. Isto seria o indicador de que fazer lobby no Plenário é uma perda de tempo e um desperdício de recursos, já que ali quem decide são os partidos e as coalizões. Por outro lado, como o resultado final de uma votação nominal é difícil de ser previsto com exatidão, nunca se sabe quando pode acontecer de indisciplinados estarem em posição de pivot. Em outras palavras, é difícil prever quando um voto pode fazer a diferença, pois um penas um pode ser decisivo, assim, a predição aqui é praticamente impossível. Nesse sentido, como a informação é incompleta, pode ser racional fazer lobby no Plenário, tanto mais os grupos disponham de informação que apontem para uma pequena diferença nas votações. Em suma, quanto mais dividido o Plenário, mais recomendável e decisivo pode ser o lobby.

5.1.2 Indisciplina e lobby em decisões por maioria absoluta

Por maioria absoluta entende-se, nos termos da Constituição Federal, a maioria dos membros do Parlamento. Importante notar que, aqui, a regra se dá em torno de um número fixo. Esse valor é, exatamente, o primeiro número inteiro depois da metade dos membros do Parlamento, independentemente do número de presentes. Assim, a maioria absoluta para a Câmara dos Deputados é calculada da seguinte forma: $513/2$ que é igual a 256,5, sendo 257 votos o primeiro inteiro depois da fração.

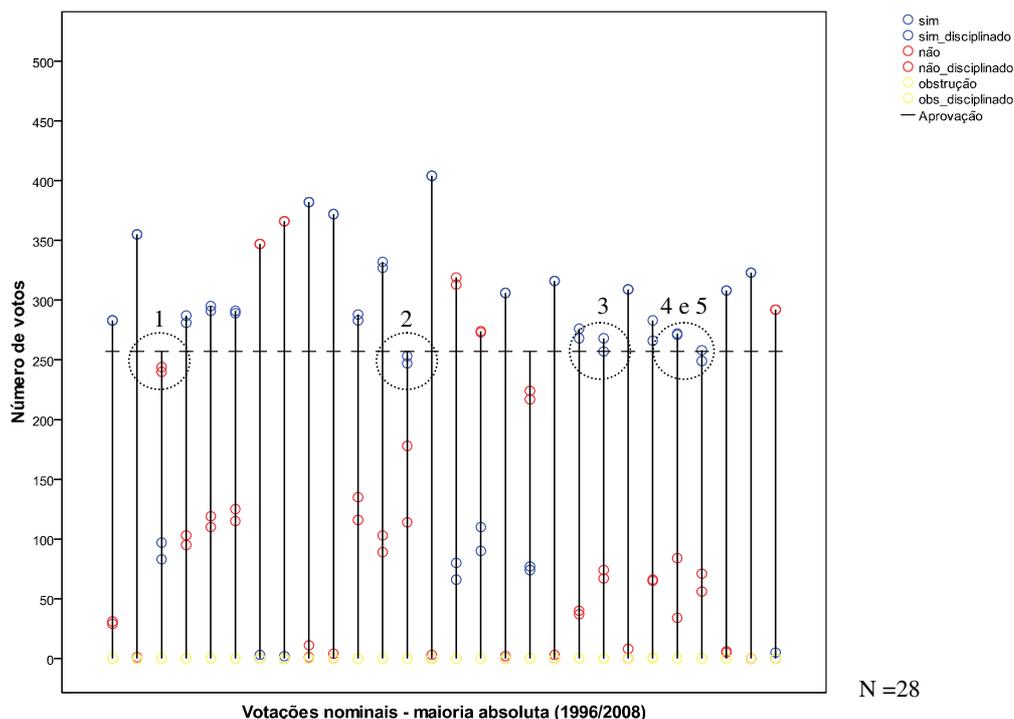
O gráfico 5.3 mostra 28 votações sob essa regra decisória. Importante notar, antes de tudo, que a linha de aprovação aqui é uma constante. Isso se dá, obviamente, em função da regra decisória da maioria absoluta. Essas votações estão circunscritas a proposições de mérito de projetos de lei complementar.

Importante notar, também, que a análise aqui difere substancialmente da análise das votações por maioria simples. Enquanto, que por maioria simples, qualquer maioria dos presentes decide a votação, aqui é necessário um número exato de 257 votos para se decidir sobre a matéria. Assim, em alguns casos, a posição majoritária pode não ser suficiente para decidir e, nesse sentido, aqueles votos perdidos para os indisciplinados relativos à posição da minoria podem fazer toda a diferença.

Contudo, é conveniente analisar os casos mais simples em primeiro lugar. Regra geral, nota-se que o resultado é bastante parecido com o anterior. No conjunto das 28

votações, em 23 delas os votos disciplinados da posição majoritária foram suficientes para a decisão. Isso reforça a idéia de que votações decididas por pivots continuam sendo a exceção, mas força também a necessidade de matizar esse resultado porque aqui o número de situações limite é significativamente maior do que os ocorridos nas votações sob a regra da maioria simples. Vejam-se os 5 casos limites.

Gráfico 5.3 - Votações nominais por maioria absoluta (1996/2008)



Os casos 1 e 2 chamam a atenção por serem casos limite e por terem uma característica em comum: nos dois casos não se obteve votos suficientes para atingir a maioria absoluta. Os resultados seguem na tabela abaixo.

Os resultados mostram que no caso 1 os indisciplinados estiveram em posição de pivot nos dois casos. Note que no caso 1, dos 257 votos necessários para a decisão, faltaram apenas 13. Como 14 deputados que votaram sim, se fossem disciplinados deveriam votar não, pelo menos um deles pode ter sido o responsável pelo resultado. Já no caso 2 é ainda mais claro. Dos 257 votos necessários para a aprovação, faltaram apenas 4, e como 64 deputados votaram não de maneira indisciplinada, ou seja, contrariando a orientação do seu líder, apenas 4 desses 64 poderiam ter sido responsáveis pela alteração no resultado.

Tabela 5.1 – Resultado de duas votações nominais com possíveis pivots

	Caso 1 - Emenda da comissão especial com parecer pela rejeição ao PLP - 0010-1999 - M -	Caso 2 - Destaque da Emenda do Senado Federal No 3, ao PLP - 0010-1999.
Sim	97 (14 indisciplinados)	253 (6 indisciplinados)
Não	244 (4 indisciplinados)	168 (64 indisciplinados)
Obstrução	0	0
Artigo17	1	1
Resultado	Rejeitado	Rejeitado

Outro caso crítico foi o do caso 3. Na votação em separado do destaque ao Artigo 85, de autoria do Partido Liberal, referente PLP - 0072-2003, apenas 11 votos separam a aprovação da proposição da sua rejeição. Votaram sim apenas 268 deputados. Importante notar que os votos sim disciplinados representam o número exato (257) para aprovar a proposição. Nesse caso, em situação limite, os votos contrários (*não*) indisciplinados podem efetivamente ter feito a diferença, já que 7, dos 77 votos *não* foram indisciplinados. Essa é, portanto, uma situação em que os indisciplinados estiveram em posição de pivot.

Os casos 4 e 5 também se apresentam bastante intuitivos para a análise, sobretudo se vistos comparativamente. Trata-se de duas votações, no mesmo dia e relativas ao mesmo PLP - 0072-2003. Essa votações são, respectivamente, sobre os destaques do PSB e do PCdoB ao Artigo N° 186, e do PFL - Expressão “*e às autoridades*” - Artigo N° 185-A. Como as votações são críticas e acontecem na mesma sessão, a variação aqui é bastante interessante. No caso 4, a proposição foi aprovada com 272 votos, ou seja, com 15 votos acima do necessário. Note-se que os votos disciplinados a favor foram suficientes para a aprovação, já que somam 217, ou seja, apenas um deputado que estava orientado por seu líder a votar sim resolveu desertar por algum motivo. Já no caso 5, a proposição foi aprovada com apenas 258 votos, é dizer, 1 voto a mais do que o necessário em votações com maioria absoluta. Como os votos disciplinados a favor somam apenas 249, ou seja, 8 a menos do que o necessário, nesse caso os indisciplinados foram os responsáveis pela aprovação do destaque.

5.1.3 *Indisciplina e lobby em decisões por 3/5*

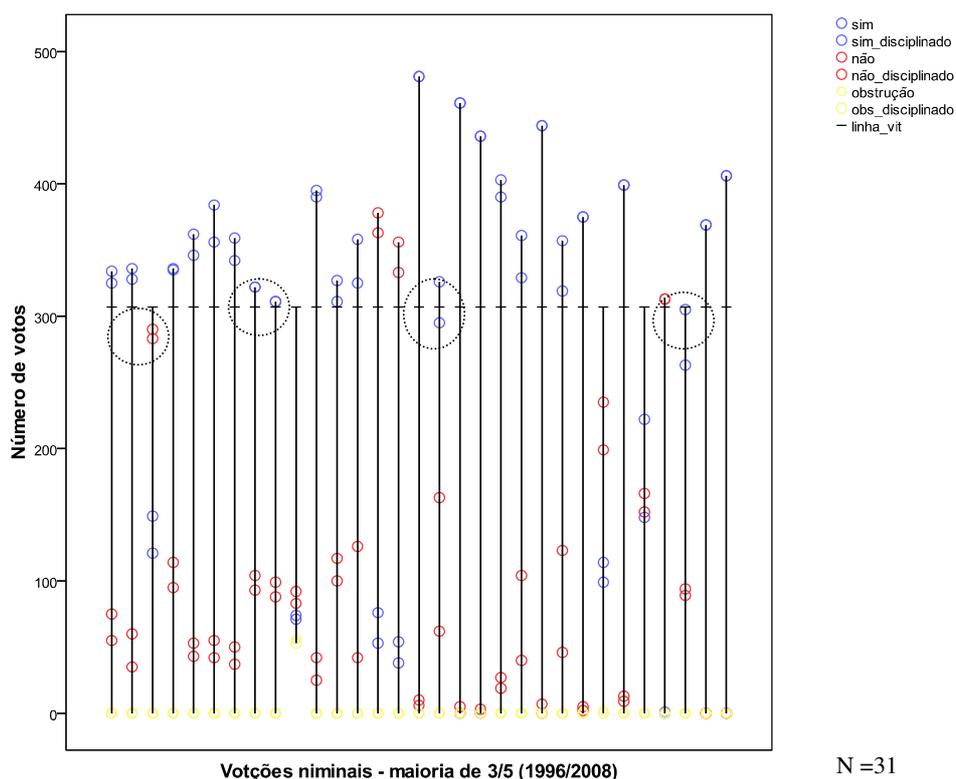
Por fim, nesta seção são tratadas as propostas de emenda à Constituição, que são decididas por maioria qualificada de 3/5 dos membros do Parlamento. Ao todo são 31 proposições relativas às PECs.

De saída, um dos pontos mais relevantes que o gráfico 5.4 apresenta é que nessas votações por 3/5, pelo menos 6 casos podem ser considerados casos limite. Ou seja, casos em que a indisciplina pode significar mudança nos resultados. Embora aqui não se apresente análises substantivas sobre os 5 casos específicos⁵⁶, a conclusão plausível que salta aos olhos é que construir maiorias superiores a 3/5 (307 deputados) ou à maioria absoluta (257 deputados) não é uma tarefa tão simples quanto formar maioria simples. Primeiro porque problemas de ação coletiva são eminentemente problemas de número, ou seja, quanto maior o grupo, maiores as dificuldades de superar os problemas de ação coletiva (Olson, 1997). Segundo, porque Propostas de Emenda à Constituição e projetos de lei complementar à Constituição, por sugerirem mudanças mais profundas no ordenamento jurídico, encerram elas mesmas um grau de conflito mais elevado do que as demais proposições.

Assim, do ponto de vista da indisciplina e do lobby, atuar no Plenário em defesa de interesses que sejam objeto de proposta de emenda à Constituição e de projetos de lei complementar pode ser decisivo em mais situações do que em casos de projetos cujas votações são por maioria simples. Isso porque as decisões são tomadas com diferenças bastante pequenas entre a maioria de votos em dada votação e a maioria exigida para a aprovação da PECs ou de PLPs. Não se pode perder de vista, entretanto, que muito embora a capacidade de intervenção no Plenário mude de acordo com as regras do jogo, pode-se afirmar que em geral a capacidade do lobby interferir efetivamente no resultado final é bastante limitada. E é bastante limitada por dois motivos: (1) porque como já demonstrado, são mais a exceção do que a regra as situações nas quais os indisciplinados são pivot no Plenário; (2) porque mesmo que os indisciplinados sejam pivots, para aceitar que o resultado foi efetivamente influenciado pelo lobby, seria necessário assumir que a indisciplina foi totalmente influenciada pelo lobby, o que já foi também demonstrado que não é verdade.

⁵⁶ Vários casos limites já foram analisados nas seções anteriores a título de exemplo. Nesse sentido, considera-se desnecessário esse procedimento aqui.

Gráfico 5.4 - Votações nominais por maioria de 3/5 (1996/2008)



N = 31

Isso redireciona a análise para a questão de fundo deste capítulo que é, ao final, decifrar *o que realmente determina o resultado no Plenário?* Essa é a questão que o modelo apresentado na próxima seção procura responder.

5.2 Um modelo para estimar os determinantes dos resultados em Plenário

Em que pesem os dois resultados anteriores, boa parte das proposições de interesse do setor produtivo é aprovada no Plenário. É dizer, ainda que os resultados apontem para as limitações e os condicionantes do efeito do lobby sobre o comportamento parlamentar (Capítulo 4), e ainda que seja fato que poucas decisões em Plenário são decididas por parlamentares em posição de pivot, os dados mostram que no Plenário os resultados têm sido positivos para o setor produtivo. O quadro 5.5 traz o sucesso⁵⁷ dos industriais em 78 votações nominais e mostra que os resultados não são nada desprezíveis. Em 66,7% dos casos, nada menos que 52 votações, o resultado foi o

⁵⁷ O sucesso é aferido pelo posicionamento da CNI numa determinada votação e o resultado final da votação. Se a posição da CNI for favorável e a proposição for aprovada, o sucesso se concretiza. Da mesma forma o sucesso se dá se a CNI é contrária e o resultado for a rejeição da proposição. Já o insucesso se dá quando a CNI é favorável e a proposição é rejeitada, assim como quando a CNI é contrária e a proposição é aprovada.

sucesso legislativo em votações que estão vinculadas a proposições legislativas que constam da agenda legislativa da indústria.

Tabela 5.5 – Taxa de sucesso da indústria em votações nominais (1996/2008)

Resultado	Frequência	(%)
Sucesso	52	66,7
Insucesso	26	33,3
Total	78	100

Fonte: banco de dados do autor, com base no Legisdata/CNI e na Câmara dos Deputados.

Diante dessa “contradição” o que explicaria o sucesso legislativo do setor produtivo no Plenário? Ou seja, por que motivo os resultados têm sido favoráveis ao setor produtivo, quando na verdade não faz muito sentido esperar que o lobby tenha a capacidade de interferir de maneira significativa nesse resultado? O modelo para tentar explicar essa questão é o que segue.

5.2.1 Operacionalização da variável dependente

Um modelo para estimar os determinantes do resultado no Plenário deve considerar como variável dependente não o comportamento individual do parlamentar, como no modelo anterior, senão o resultado da votação em si. *Isso porque influenciar o comportamento individual pode não ser suficiente para influenciar o resultado.* Portanto, a partir de agora já não está entre as preocupações saber se o comportamento do parlamentar é ou não afetado pelo lobby, senão saber se o resultado final é ou não afetado por este mesmo lobby ou quaisquer outros determinantes.

Como o interesse, aqui, são os determinantes dos resultados do Plenário, a variável dependente não poderia ser outra senão o sucesso legislativo do setor produtivo nas votações nominais em Plenário. Obviamente, aqui estão consideradas exclusivamente as proposições de interesse da indústria, ou seja, aquelas proposições que constam da agenda legislativa da indústria, e para as quais se sabe do seu posicionamento.

Variável dependente: *sucesso*

Operacionalização: O sucesso é aferido pelo posicionamento da CNI numa determinada votação e o resultado final da votação. Se a posição da CNI for favorável e a proposição for aprovada, o sucesso se concretiza. Da mesma

forma, o sucesso se dá se a CNI é contrária e o resultado for a rejeição da proposição. Já o insucesso se dá quando a CNI é favorável e a proposição é rejeitada, assim como quando a CNI é contrária e a proposição é aprovada.

Tipo: binária/categórica

Valores: 0 = insucesso; 1 = sucesso.

5.2.2 Operacionalização das variáveis independentes: Executivo, lobby e opositores

5.2.2.1 Conflito com o Executivo

Parte da literatura brasileira sugere que o Executivo tem uma capacidade muito ampla de influenciar os resultados no Congresso Nacional. Figueiredo e Limongi (2002), por exemplo, sustentam que boa parte dos resultados em Plenário tem alta capacidade de predição. Para os autores, o principal preditor dos resultados em Plenário é o voto do líder partidário. Resultado que se confirma na análise das votações nominais referentes às proposições de interesse da Agenda Legislativa da Indústria, já demonstrada no capítulo anterior. Os principais argumentos associados a esta capacidade preditiva do voto do líder são os poderes de agenda do presidente e a centralização do processo decisório no interior do Parlamento. Em especial, esse segundo argumento encerra a idéia de que o modelo de organização do legislativo concentra poderes nos líderes e, portanto, seguir o líder é o comportamento racional e esperado entre os deputados em Plenário. Diante desses resultados, a variável Poder Executivo não pode ficar de fora da análise do sucesso legislativo da indústria.

Em geral, nessa mesma literatura, a interferência do Poder Executivo no processo legislativo é aferida pelo percentual de proposições de sua autoria aprovadas (taxa de sucesso). Em Plenário, a variável que explica essa interferência é o índice de Rice. Contudo, no contexto deste modelo (e do estudo de forma mais generalizada), busca-se explicar o sucesso legislativo da indústria em votações nominais, e não o de outro ator político. Assim, a maneira de incorporar o papel do Executivo no cálculo desse sucesso é verificando se a posição da indústria é convergente ou divergente com a posição do governo nas proposições de seu interesse.

Variável independente 1: conflito com o Executivo

Indicador: indica o alinhamento ou não da indústria com a posição do Executivo em torno de votações nominais relativas às proposições pertencentes à agenda legislativa da indústria.

Operacionalização: se a posição da indústria for convergente com a posição do governo, temos uma votação sem conflito entre industriais e governo. Caso contrário, a votação se dá em contexto de conflito.

Tipo: binária/categórica

Valores: 0 = sem conflito entre governo e industriais; 1 = com conflito entre governo e industriais.

Hipótese:

A probabilidade de sucesso legislativo da indústria em Plenário será menor quando sua posição for divergente da posição do governo. Em sentido contrário, quando a posição do setor produtivo for convergente com a do governo a probabilidade de aprovar sua agenda legislativa será maior.

5.2.2.2 Lobby e grupos opositores

Tal como feito no capítulo anterior, o lobby pode ser medido a partir do esforço empreendido pelos grupos de pressão no sentido de mobilizar seus interlocutores no Parlamento. Assim, o número de ações em torno de uma determinada proposição legislativa parece ser um indicador válido. Portanto, a variável lobby utilizada neste modelo é rigorosamente igual à utilizada no modelo anterior.

Contudo, com base nos resultados anteriores, que apontam que somente em condições muito especiais o lobby pode ter definido alguma votação nominal em Plenário, a hipótese aqui é formulada de maneira inversa ao modelo anterior. Nesse sentido, com base nos resultados, *não* se deve esperar uma associação entre lobby e os resultados de sucesso legislativo da indústria em Plenário.

Variável independente 2: lobby fatorial

Indicador: mobilização do grupo de pressão em torno de uma determinada proposição legislativa de seu interesse.

Operacionalização: análise fatorial – dimensão 1 (percentual de emendas pró-indústria, pareceres e votos em separado e parlamentares mobilizados na discussão em Plenário).

Tipo: numérica

Hipótese:

Considerando a pouca e condicional influência do lobby sobre o comportamento parlamentar, a presença do lobby *não* deve ser capaz de aumentar a probabilidade de sucesso legislativo da indústria em Plenário.

Da mesma forma, os grupos opositores também apresentaram baixa capacidade explicativa para o comportamento parlamentar.

Para captar em que grau de conflito se dá a disputa com outros grupos, o modelo considera aqui uma variável denominada grupos opositores, que designa o esforço feito por outros grupos de pressão (que não os industriais) no sentido de influenciar os resultados. Esse esforço é verificado através da intensidade do emendamento por parte dos demais interessados numa determinada proposição legislativa. O seja, exatamente a mesma variável utilizada no modelo anterior.

Variável independente 3: *grupos opositores*

Indicador: grau de mobilização de outros interesses organizados que se apresentam numa determinada *issue* como lobby concorrente ao lobby do setor produtivo.

Operacionalização: percentual de emendas apresentadas por outros grupos, ou seja, proporção de emendas apresentadas por deputados não ligados à indústria, em relação a todas as emendas apresentadas à proposição legislativa.

Tipo: numérica.

Hipótese:

Quanto *maior* o número de grupos interessados na proposição legislativa, *menor* será a probabilidade de sucesso da agenda legislativa da indústria em Plenário.

5.3 Os determinantes do sucesso legislativo da indústria no Plenário

O modelo sugerido rejeita a hipótese de que a intensidade do lobby tem a capacidade de determinar os resultados em Plenário. Na verdade o modelo mostra claramente que *o sucesso legislativo da indústria depende fortemente do fato da indústria estar alinhada com Executivo*. Já no que diz respeito à presença de grupos opositores, embora haja uma diminuição da probabilidade de sucesso da indústria nos casos onde grupos opositores são mais presentes, esse resultado se mostra substantivamente pouco significativo. A tabela abaixo mostra os resultados estatísticos do modelo de regressão logística.

Os dados da regressão mostram que o resultado é inequívoco. Nas votações nas quais os industriais estiveram aliados com o Executivo, ou seja, quando suas posições são convergentes com as orientações do Planalto, a chance de sucesso em Plenário cresce exponencialmente. Mais exatamente 482,496. É dizer, $(482,496 - 1) * 100$, em termos percentuais, significa 48149,6% (mais de 48 mil por cento) de chance a mais de ter

sucesso. Já o fato de ir ao Plenário com o apoio apenas da oposição não influencia o resultado, visto que não há significância estatística entre a variável independente e a dependente.

Tabela 5.6 – Os determinantes do sucesso da indústria em Plenário- Reg. Logística Binária

Variáveis independentes	Coefficiente	P valor.	odds
Alinhamento com o Executivo	6,179	0,002	482,49
Alinhamento com a oposição	-0,006	0,712	0,991
Grupos opositores	-0,002	0,050	0,990
Lobby (fatorial)	-0,590	0,421	0,553
<i>Constante</i>	-2,848	0,011	0,058

N = 78
Nagelkerke R Square = ,57
Cox & Snell R Square = ,79

* Variável Dependente: sucesso legislativo da indústria em Plenário.

Como o número 48149,6% é pouco intuitivo, a título ilustrativo foi invertida a polaridade da variável *alinhamento com o Executivo* no cálculo, reproduzindo o mesmo modelo. Como a polaridade da variável independente está invertida, espera-se agora uma correlação negativa com a variável dependente. O resultado, apenas para que se compreenda melhor o contexto aqui colocado, é que a razão de chance do sucesso da indústria cai para ,002. *Ou seja, a chance da indústria ter insucesso numa proposição na qual seus interesses estejam divergentes com os interesses do executivo é de 99,8%.*

Importante notar que o lobby não apresenta significância estatística com o sucesso legislativo. O que confirma os resultados anteriores, que já assinalavam que somente em condições muito especiais o lobby poderia definir uma votação nominal. Essa condição, como já demonstrado, se daria quando uns poucos indisciplinados estivessem em posição de pivot e, nesse sentido, pudessem de alguma forma alterar o resultado. Como já foi demonstrado, votações nas quais os indisciplinados aparecem em posição de pivot são a exceção, nunca a regra.

Importante registrar, também, que foram consideradas muitas outras variáveis durante do ajuste do modelo. Entre elas: (a) tipo de proposição legislativa (PEC, MPV, PL, PLP, entre outros), (b) área de interesse da proposição segundo a classificação da Agenda Legislativa da Indústria (legislação trabalhista, infraestrutura, infraestrutura social, questões institucionais, regulação econômica, sistema tributário, meio ambiente,

entre outras) e (c) regime de tramitação (ordinária, prioridade e urgência). Nenhuma delas apresentou significância estatística quando consideradas como variáveis independentes no contexto do modelo explicativo para o sucesso legislativo da indústria no Plenário. Em suma, nem a temática nem as regras do jogo são capazes de mudar o quadro. No Plenário, decide a maioria governista e, portanto, o Executivo.

5.3.1 O sucesso da indústria é o sucesso do Executivo

A análise exploratória que segue ajuda a entender melhor porque o sucesso da indústria em Plenário não pode ser entendido de maneira dissociada da influência do Executivo nas votações nominais. As próximas tabelas ajudam a corroborar de maneira mais decisiva ainda essa proposição. Nelas estão considerados os episódios de sucesso e insucesso da indústria, sendo esses eventos contabilizados separadamente levando em conta a configuração de preferências envolvidas nas votações em Plenário. Considerada aqui, obviamente, a clivagem mais significativa que é a clivagem governo x oposição. Na primeira tabela estão considerados os eventos de sucesso e insucesso da indústria quando suas preferências são consideradas em relação ao governo.

Tabela 5.7 – O sucesso da indústria e as preferências do governo - votações nominais.

Posição da indústria em relação ao posicionamento do governo	Resultado para a Indústria		
	Insucesso (%)	Sucesso (%)	Total (%)
<i>Em conflito com as preferências do governo</i>	22 (84,6)	1 (1,9)	23 (29,5)
<i>Alinhada com a as preferências do governo</i>	4 (15,4)	51 (98,1)	55 (70,5)
Totais	26 (100)	52 (100)	78 (100)

Fonte: banco de dados do autor com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Legisdata/CNI.

Os dados são inequívocos quando mostram que 98,1% do sucesso da indústria se deu quando estava alinhada com o governo. Das 52 votações em que a indústria levou a melhor, em 51 delas seus representantes compartilhavam da mesma posição do Planalto. Em sentido contrário, 84,6% do insucesso da indústria aconteceu exatamente quando seus interesses divergiam das orientações emanadas pelo Executivo.

Outro dado que ajuda a entender porque o sucesso da indústria se dá quando ela está em simbiose com o governo está na tabela 5.8. Os dados mostram que na grande maioria das vezes que a indústria teve sucesso (90,4%) foi em votações sobre as quais versavam decisões relacionadas a proposições iniciadas pelo Executivo. Já o contrário

acontece quando a iniciativa legislativa da proposição é feita por algum ator do Poder Legislativo. Nesses casos, o sucesso da indústria cai para apenas 9,6%.

Tabela 5.8 – Sucesso da indústria e as preferências da oposição -votações nominais

Posição da indústria em relação ao posicionamento da oposição	Resultado para a Indústria		
	Insucesso (%)	Sucesso (%)	Total (%)
<i>Em conflito com as preferências da oposição</i>	7 (50,0)	32 (80,0)	39 (72,0)
<i>Alinhada com a as preferências da oposição</i>	7 (50,0)	8 (20,0)	15 (27,8)
Totais	14 (100)	40 (100)	54 (100)

Fonte: banco de dados do autor com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Legisdata/CNI.

O fato de ter origem no Executivo garante à proposição uma chancela de que ela é de interesse do governo, e é sobre essas proposições que todo o esforço da bancada governista vai se concentrar. Esse é, sem dúvida, um indicador que ajuda a entender porque não podemos dissociar o êxito dos industriais do êxito do Executivo. Questão relevante que se apresenta é saber até que ponto essas proposições resultaram do lobby do setor produtivo no momento anterior à tramitação. Ou seja, até que ponto o setor produtivo agiu na “incubação” da proposta? Infelizmente não há efetivamente como saber essa resposta no âmbito deste trabalho. Para isto, seria necessário estudar o lobby no âmbito do Executivo (provavelmente nos ministerios) e no âmbito das agências reguladoras, pois é desses gabinetes que emergem boa parte das propostas de regulação dos diversos setores produtivos elaboradas pelo governo. Mas, uma coisa é fato, se uma proposição é de interesse da indústria e ela teve origem no Executivo, a probabilidade de sucesso cresce exponencialmente.

Os resultados positivos para a indústria e sua associação com o alinhamento com o governo não constituem um achado novo. Mancuso (2007) já apresenta esse resultado no trecho que segue.

Esta situação extremamente positiva para o empresariado industrial se verifica, em grande medida, porque as duas tendências principais do processo legislativo brasileiro operam em favor do segmento: por um lado, a tendência favorável à aprovação de projetos do poder Executivo geralmente beneficia a indústria, por causa do alto grau de afinidade do setor com as normas oriundas de proposições do governo federal; por outro lado, a tendência contrária à aprovação de projetos do poder legislativo mais beneficia do que prejudica a indústria, pois avalia a maior parte das propostas apresentadas por deputados e senadores como ameaça aos seus interesses.

Tabela 5.9 – Sucesso legislativo da indústria por origem da proposição.

Origem da proposição legislativa	Resultado para a Indústria		
	Insucesso (%)	Sucesso (%)	Total (%)
<i>Proposições iniciadas no Executivo</i>	17 (65,4)	47 (90,4)	64 (82,1)
<i>Proposições iniciadas no Legislativo</i>	9 (34,6)	5 (9,6)	14 (17,9)
Totais	26 (100)	52 (100)	78 (100)

Fonte: banco de dados do autor com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Legisdata/CNI.

De fato, o resultado empírico encontrado pelo autor se confirma novamente quando são analisadas as proposições sobre as quais o Plenário decidiu por meio de votação nominal. Dado que confirma decisivamente esse resultado é a taxa de convergência entre governo e CNI no Plenário. Governo e CNI convergiram em nada menos que 65,3% das votações. Não é por acaso que a taxa de sucesso da CNI no Plenário é de 66,7%.

Em suma, o resultado deste capítulo autoriza a sustentar que o sucesso da indústria no Plenário está condicionado ao seu alinhamento com o governo. Esse resultado é compatível com o achado do capítulo 4 que condiciona a influência do lobby sobre o comportamento dos parlamentares a condições muito especiais. Como o lobby só pode ser decisivo em poucas decisões, influenciar o deputado não é o mesmo que influenciar o resultado do Plenário.

Mas, como nem todos os resultados produzidos no Legislativo passam necessariamente pelo Plenário, resta uma pergunta a ser respondida. Sabe-se que uma proposição pode ter seu trâmite concluído no âmbito das comissões, em função de sua capacidade legislativa plena (Art. 24 II RICD). Sabe-se, também, que uma proposição que necessite ser apreciada, por motivos regimentais, em Plenário pode ser decidida em votação por processo simbólico (Art. 184 do RICD). Nesses casos de votação por processo simbólico, pelo fato de não haver pedido de verificação de *quorum* e nem verificação de votação, pressupõe-se que há consenso no Plenário sobre a matéria. Como até agora só foram consideradas as proposições de interesse da indústria que foram decididas por votação nominal em Plenário, resta uma pergunta. *Qual o peso do lobby no Congresso Nacional quando o resultado final não passa pelo Plenário? Ou, ainda, qual o peso do lobby quando não há conflito no Plenário?* Essa é a questão a ser respondida no capítulo final.

6. O impacto do lobby nos resultados do processo decisório na Câmara dos Deputados

Consideradas as análises dos resultados obtidos pelo lobby da indústria em Plenário, melhor dito, nas proposições que são objeto de votação nominal, resta analisar o quadro geral das proposições de interesse do setor produtivo no período como um todo. O interesse, aqui, é modelar a influência em nível mais agregado, e isso é importante porque uma abordagem conjunta, variando o nível de análise, pode ser bastante esclarecedora e pode complementar os resultados já obtidos.

Variar o nível de análise é importante porque “os defensores do individualismo metodológico estrito provavelmente vão preferir a utilização de dados sobre os policymakers individualmente” (Potters e Sloff, 1996), mas essa abordagem apresenta uma limitação. Nunca é possível saber se a influência em nível individual foi suficiente para determinar resultados gerais. Aliás, como já demonstrado no capítulo anterior.

Na verdade, derivar os resultados das políticas exclusivamente a partir do resultado da agregação de decisões individuais (agregação de preferências), por parte dos legisladores individuais, geralmente deixa o problema em aberto. Nesse sentido, a questão fundamental aqui é: *mesmo se os grupos de interesse influenciam as ações de políticos individualmente, continua sendo importante responder e saber se essa influência é detectável no resultado final do processo político.*

Nesse sentido, Potters e Sloof são precisos

(...) influenciar individualmente os atores políticos é apenas um objetivo derivado para grupos de interesse. Em última análise, eles estão interessados nos resultados finais do processo político.

Assim, o uso dessa variação no nível pode também ser útil quando não está claro se a atividade do legislador está sendo influenciada pelo grupo de interesse. Ou seja, além de votação nominal, com a presença das atividades de lobby entre os congressistas, os grupos podem estar agindo e provocando alterações em outros níveis. Isso porque os grupos de interesse exercem influência sobre muitas atividades e isto pode estar determinando o resultado final.

6.1 Aferindo os resultados agregados

Ao se verificar os resultados agregados das proposições referentes à Agenda Legislativa da Indústria, vê-se que nos resultados da Câmara dos Deputados como um todo também se reproduz o sucesso legislativo do setor produtivo no Plenário.

Antes da análise do sucesso da agenda da indústria, porém, é importante observar o resultado geral para as proposições que tiveram tramitação concluída no período de interesse. Aqui estão consideradas somente as proposições que tiveram sua tramitação concluída porque considerar proposições em tramitação implicaria uma instabilidade muito grande nos resultados⁵⁸. Isso significa que as proposições consideradas nesta análise ou foram convertidas em normas jurídicas, ou arquivadas (prejudicadas, rejeitadas e retiradas), ou devolvidas ou vetadas.

Um primeiro dado que salta aos olhos é o grande número de proposições arquivadas. São 62% de proposições arquivadas, que contêm as proposições rejeitadas, ou seja, as que tiveram efetivamente uma decisão sobre seu mérito. Contudo, esse contingente encerra também um aspecto importante, a *não decisão*. Ou seja, um conjunto de proposições que nunca foi efetivamente apreciado e que, portanto, se inscreve numa certa zona cinzenta para a análise. Essas proposições podem ter sido simplesmente arquivadas ao final da legislatura, retiradas pelos autores ou prejudicadas por vários motivos (13,3%). Possivelmente o lobby tenha alguma responsabilidade pelo fato de essas proposições não terem seguido tramitando, embora não se possa afirmar isso categoricamente. Já as proposições que foram convertidas em normas jurídicas são mais fáceis de analisar. Quanto às devolvidas (0,8%), essas constituem uma minoria que será afastada da análise do sucesso legislativo da indústria. Os vetos (0,2%), da mesma forma, não estarão em foco aqui.

⁵⁸ Segue-se aqui a mesma estratégia tomada por Mancuso (2008) que assim justifica a decisão de não incluir proposições em tramitação na análise. “A opção por não focalizar as proposições em tramitação pode parecer discutível. Afinal, a ausência de decisão final sobre uma proposição legislativa poderia ser concebida como um indicador de sucesso ou insucesso para o interesse organizado. Por um lado, o adiamento da decisão final indicaria sucesso à medida que evitasse a realização de perdas previsíveis com o acatamento da proposta repudiada, ou permitisse tempo hábil para a ação política com o objetivo de tornar a proposta aceitável ou, ao menos, minimizar as perdas. Por outro lado, o adiamento da decisão final indicaria insucesso à medida que obstasse a concretização de ganhos possíveis com a adoção de uma proposta favorável. A plausibilidade desta interpretação é admissível, mas a classificação de propostas em tramitação como sucessos ou insucessos da indústria é excessivamente instável, dado o caráter dinâmico do processo político.” (Mancuso (2008).

Tabela 6.1 – Situação final das proposições de interesse da indústria (1996/2010)

Situação final	Frequencia	%
Arquivadas (fim de legislatura, retirada pelo autor, rejeitada, prejudicada)	304	62,2
Normas Jurídicas (convertida em norma jurídica)	115	23,5
Prejudicadas (Art. 164- RICD) ⁵⁹	65	13,3
Vetadas pelo Executivo (parcial ou totalmente)	4	0,8
Devolvidas (Art. 137 e 125 – RICD) ⁶⁰	1	0,2
Total	489	100,0

Fonte: CNI/2010

Esses resultados, quando relacionados à posição da CNI sobre as proposições de interesse do setor produtivo, podem mostrar efetivamente o sucesso legislativo da indústria na Câmara dos Deputados. Via Agenda Legislativa da Indústria e o Legisdata, a CNI emite sua posição sobre as proposições de seu interesse em quatro categorias: Convergente, Convergente com ressalvas, Divergente com ressalvas e Divergente. Assim, encerrada sua tramitação, é possível inferir o resultado legislativo final para as proposições da Agenda Legislativa da Indústria. Esse método de análise do sucesso

⁵⁹ Art. 164. O Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação: I - por haver perdido a oportunidade; II - em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão, em outra deliberação. § 1º Em qualquer caso, a declaração de prejudicialidade será feita perante a Câmara ou Comissão, sendo o despacho publicado no Diário da Câmara dos Deputados. § 2º Da declaração de prejudicialidade poderá o Autor da proposição, no prazo de cinco sessões a partir da publicação do despacho, ou imediatamente, na hipótese do parágrafo subsequente, interpor recurso ao Plenário da Câmara, que deliberará, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. (Parágrafo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004) § 3º Se a prejudicialidade, declarada no curso de votação, disser respeito a emenda ou dispositivo de matéria em apreciação, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania será proferido oralmente. (Parágrafo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004) § 4º A proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada pelo Presidente da Câmara.

⁶⁰ Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões. § 1º Alem do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que: I - não estiver devidamente formalizada e em termos; II - versar sobre matéria: a) alheia à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucional; c) anti-regimental. § 2º Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o Autor da proposição recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite. (Parágrafo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

legislativo da indústria foi desenvolvido por Mancuso (2008) e os critérios para considerar o que é e o que não é sucesso da indústria que serão utilizados aqui são os mesmos utilizados pelo autor.⁶¹ A tabela, reproduzida na íntegra, traz os critérios estabelecidos em seu recente trabalho, e resume bem a idéia.

Quadro 6.2 – Critérios para classificar decisões como sucesso da indústria

Situação final da tramitação	Posição da indústria	Resultado
COVERTIDO EM NORMA JURÍDICA	CONVERGENTE	SUCESSO
	CONVERGENTE, COM RESSALVAS	SUCESSO
	DIVERGENTE, COM RESSALVAS	INSUCESSO
	DIVERGENTE	INSUCESSO
PREJUDICADA POR NOVA NORMA JURÍDICA	CONVERGENTE	SUCESSO
	CONVERGENTE, COM RESSALVAS	SUCESSO
	DIVERGENTE, COM RESSALVAS	INSUCESSO
	DIVERGENTE	INSUCESSO
REJEITADA	DIVERGENTE	SUCESSO
	DIVERGENTE, COM RESSALVAS	SUCESSO
	CONVERGENTE, COM RESSALVAS	INSUCESSO
	CONVERGENTE	INSUCESSO
RETIRADA PELO AUTOR	DIVERGENTE	SUCESSO
	DIVERGENTE, COM RESSALVAS	SUCESSO
	CONVERGENTE, COM RESSALVAS	INSUCESSO
	CONVERGENTE	INSUCESSO
ARQUIVADA AO FIM DA LEGISLATURA	DIVERGENTE	SUCESSO
	DIVERGENTE, COM RESSALVAS	SUCESSO
	CONVERGENTE, COM RESSALVAS	INSUCESSO
	CONVERGENTE	INSUCESSO

Fonte: Reproduzido de Mancuso (2008)

Considerando os critérios acima relacionados, os resultados legislativos em termos de sucesso para o setor produtivo são os que seguem.

6.2 O sucesso legislativo da indústria em números

Das 482⁶² proposições analisadas, entre 1996 e 2010, a indústria teve sucesso em 63% (304 proposições). Uma taxa de sucesso bastante compatível com os 66,7% do

⁶¹ Evita-se aqui a reprodução na íntegra da formalização do método. O leitor mais interessado pode ver o detalhamento em Mancuso (2008) *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Anexo II – Critérios para classificar o sucesso legislativo da indústria.

⁶² A diferença de 7 proposições para as 489 que constam na tabela 6.3 se deve ao fato de que aqui foram suprimidas as proposições devolvidas (1), os vetos (4) e mais 2 proposições para as quais não se tem dados sobre a posição da CNI.

resultado positivo conseguido nas votações nominais em Plenário. E isso reforça a tese do sucesso legislativo da indústria. Contudo, os mecanismos que determinam os resultados gerais na Câmara dos Deputados são bem diferentes daqueles circunscritos ao Plenário. Importante notar, na tabela abaixo, que apenas 29,3% desse sucesso se deu em proposições que se converteram em norma jurídica e apenas 13,8% se deu por rejeição explícita da matéria. É dizer, apenas 43,1% do sucesso se deu em proposições que efetivamente chegaram a ser deliberadas. Os demais 46,9% de sucesso foram logrados pelo arquivamento por fim de legislatura, por ser a proposição prejudicada ou por ter sido ela retirada por parte do autor. E o que isso significa?

Tabela 6.3 – Sucesso legislativo da indústria por decisão final (1996/2010)

Resultado da tramitação	Insucesso	Sucesso	Total
Arquivadas	80 (44,9)	121 (39,8)	201 (41,7)
Norma Jurídica	26 (14,6)	89 (29,3)	115 (23,9)
Prejudicadas	32 (18,0)	33 (10,9)	65 (13,5)
Retiradas pelo autor	19 (10,7)	19 (6,3)	38 (7,9)
Rejeitadas	21 (11,8)	42 (13,8)	63 (13,1)
Totais*	178 (100)	304 (100)	482 (100)

*Vetadas e devolvidas foram excluídas

Fonte: CNI/Legisdata

Vale ressaltar, de saída, que boa parte do sucesso da indústria está relacionada à manutenção do *status quo*. Ou seja, boa parte do sucesso da indústria reside em não mudar a realidade, impedindo o avanço de idéias contrárias aos seus interesses no Parlamento. E isso está claro quando parte significativa do sucesso se dá por arquivamento. E esse é um motivo pelo qual é importante estudar não apenas o Plenário, mas o processo legislativo que o antecede, pois é nele que parte substantiva das proposições tem definição.

Outro ponto que emerge desses resultados é que mesmo nas proposições que tiveram efetivamente uma decisão, ou seja, ou foram rejeitadas ou aprovadas, apenas

uma pequena parte tem essa decisão tomada no Plenário e por votação nominal. Nunca é demais recordar que no período 1996/2008, coberto nos capítulos 4 e 5, que correspondem às decisões por votação nominal no Plenário, foram apenas 34 proposições que foram efetivamente à votação nominal. Ou seja, a grande maioria das decisões ou são tomadas por votação simbólica no Plenário ou ficam restritas às comissões, em função de sua capacidade legislativa plena.

Esse é um dado importante porque, como visto também no capítulo anterior, determinar os resultados em Plenário não é fácil para o lobby. Seu sucesso, como restou demonstrado, depende efetivamente do seu alinhamento com o Executivo. Já nas comissões, a situação é bem diferente. A tabela abaixo mostra o sucesso legislativo da indústria em função da origem da proposição. Aqui se repete o sucesso da indústria em proposições cuja origem se deu no Executivo (64,2%) reafirmando a idéia de que boa parte desse sucesso está relacionado à convergência de agendas entre governo e setor produtivo. Mas outro dado importante aparece aqui também.

Tabela 6.4 – Sucesso legislativo da indústria por origem da proposição (1996/2010)

Iniciativa	Insucesso	Sucesso	Total
Legislativo	137 (37,4)	229 (62,6)	366 (100)
Executivo	43 (35,8)	77 (64,2)	120 (100)
totais	180 (37,0)	306 (63,0)	486 (100)

Fonte: CNI/Legisdata

Note-se que aqui o sucesso da indústria é de 62,6% em proposições com origem no Legislativo. Esse dado, associado ao fato de que a maioria desse sucesso se dá por arquivamento, e que esse arquivamento é muito mais efetivo (praticamente quase todo), em proposições originadas no Parlamento, torna esse resultado muito interessante. O resultado sugere que no âmbito das comissões a luta e o sucesso da indústria estão altamente definidos pelo firme propósito de barrar inovações que possam contrariar seus interesses. Isso por que é através dos parlamentares, e não do Executivo, que os interesses plurais se manifestam, seja pela apresentação de uma determinada proposição seja pelo seu emendamento. É claro que boa parte da grande quantidade de proposições

originadas no Parlamento tem apenas o papel político do *credit claiming*⁶³. Ou seja, o deputado a apresenta apenas para levar os créditos, já que sabe que será muito difícil aprová-la. Mas, mesmo assim, isso não invalida o fato de que é através desses parlamentares que os interesses plurais se manifestam, e conter esses interesses contrários aos interesses da indústria também é uma tarefa relevante e nada trivial para os seus representantes e lobistas.

Por fim, um dado relevante também é o insucesso. É fácil entender o insucesso da indústria quando ela se opõe ao Executivo (35,8%): afinal, como já demonstrado, a tendência do processo legislativo no Brasil favorece o Executivo. Portanto, proposições de sua origem têm muito mais chances de vingar. Por outro lado, entender o insucesso da indústria nas proposições originadas no Legislativo já não é tão trivial. Entende-se esse insucesso por uma via alternativa quando se sugere que esse insucesso é resultado do arquivamento de proposições apresentadas pelos legisladores e que tinham o apoio da CNI. Quando não, propostas legislativas e emendas apresentadas como fruto da convergência prévia entre legislador e setor produtivo. Nesse sentido, aqui aparece uma limitação bastante clara da força do lobby. Barrar é fácil para o lobby, mas inovar, a seu favor, via legislativo (através de seus representantes), não é uma atividade fácil, e isso reforça a idéia de que o sucesso do lobby está fortemente relacionado ao seu alinhamento com o Executivo, sobretudo quando se fala de inovação. Já quando se fala em manutenção do status quo, a situação é mais favorável ao setor produtivo.

Mas, diante desse quadro, qual é, efetivamente, o impacto do lobby nas decisões que não são objeto de votação nominal no Plenário? Quanto desse sucesso pode ser creditado ao lobby? Essa é a pergunta que o modelo analítico que segue procura responder.

6.3 Um modelo para medir os impactos do lobby nos resultados legislativos

Como se viu, o sucesso do lobby legislativo da indústria, em termos gerais, é um fato, mas o que determina esse sucesso? Esse sucesso vai para além do alinhamento

⁶³ O termo vem da literatura norte-americana que assume que a reivindicação de crédito (*credit claiming*) é a chave para converter as ações de alocação de recursos do estado em benefício eleitoral. Mais notadamente, a reivindicação de crédito está no centro das análises de Mayhew (1974), sobre os incentivos dos membros do Parlamento para buscar benefícios particularizados para os seus eleitores. Com o objetivo claro de aumentar suas chances de reeleição "reivindicar o crédito da ação é muito importante para os congressistas, com a consequência de que grande parte da vida do Congresso é uma busca incessante de oportunidades de políticas alocativas do tipo *pork barrel*" (Mayhew, 1974: 53). No entanto, dada a controvérsia em torno dos últimos anos, não é totalmente claro que os operadores da política terão sempre direito de crédito em geral e em todo o seu distrito, e sim apenas em alguns casos. "Não podemos mais assumir que a reivindicação de crédito é universal para todas as coisas que entram em um distrito eleitoral." (Bickers; Evans e Wrinkle, 2007).

com o Executivo? O lobby no âmbito das comissões tem as mesmas características do lobby no Plenário? Esses são os objetos focados a partir de agora, começando pela variável dependente.

6.3.1 O sucesso legislativo como variável dependente

Também aqui se propõe um modelo de regressão binária logística. Nesse sentido, como o que se quer explicar são os determinantes do sucesso legislativo da indústria, a variável dependente não poderia ser outra senão o sucesso legislativo da indústria em proposições constantes da Agenda Legislativa da indústria nesse período. A variável dependente está operacionalizada exatamente da mesma maneira como explicada na seção anterior (quadro 6.1). Assim, o sucesso legislativo da indústria é aferido por uma variável binária, que recebe valores de 0 (insucesso) e 1 (sucesso). Espera-se, nesse sentido, associação positiva entre os determinantes do processo decisório (como o lobby) e a variável dependente.

Importante observar que sucesso, aqui está mensurando o sucesso em geral. Ou seja, considerando proposições concluídas, o que implica em proposições convertidas em lei, mas também um grande número de proposições arquivadas. Isto quer dizer que o indicador sucesso capta não apenas as proposições de maior relevância e que encerram alto grau de conflito, mas praticamente toda a atividade legislativa que de uma forma ou de outra desperte o interesse do setor produtivo.

6.3.2 Lobby, Executivo e as regras do jogo parlamentar como variáveis

6.3.2.1 O lobby da indústria em duas dimensões

Mensurar a atividade de lobby no processo legislativo como um todo não é a mesma coisa que mensurar o lobby para as decisões em Plenário. As decisões em Plenário, como visto, são apenas uma parte do processo de influência. Nos capítulos 4 e 5 (quando se fala em resultados no Plenário) a variável lobby foi operacionalizada com base em três atividades exercidas pelos grupos de pressão e pelos industriais de um modo geral. Lobby, até agora, vinha sendo entendido como apresentação de emendas por parlamentares ligados à indústria, a emissão de votos, pareceres e redações finais e o número de deputados ligados à indústria mobilizados para a discussão de uma proposição em Plenário no momento que antecede a sua votação. Assim, o lobby pode ser medido a partir do esforço empreendido pelos grupos de pressão no sentido de mobilizar seus interlocutores no Parlamento, em especial em relação ao número de

ações em torno de uma determinada proposição legislativa. E esses dados, como visto, se apresentaram como um indicador válido.

Assim, o lobby medido aqui foi operacionalizado a partir de uma análise fatorial que envolve três indicadores da ação dos grupos em torno das proposições legislativas de seu interesse. Contudo, esses indicadores representam apenas uma parte daquilo que realmente se realiza em termos de lobby na Câmara dos Deputados. Existe uma série de atividades que antecedem o Plenário, e antecedem inclusive as próprias ações de lobby, que podem, agora, ser consideradas na pretensão de aferir seu impacto sobre o resultado geral.

Assim, propõe-se aqui, a partir de uma análise fatorial (Anexo 3) com finalidade exploratória dos dados da CNI e da Câmara dos Deputados, que o lobby seja mensurado a partir de duas dimensões.⁶⁴

A primeira dimensão diz respeito ao *lobby corporativista da CNI*. Os dados mostram que a primeira e mais importante dimensão do lobby está formada por atividades realizadas pela CNI. Aqui estão consideradas quatro atividades: ações e contatos realizados com parlamentares, pareceres elaborados, emendas sugeridas e notas técnicas elaboradas. As *ações* realizadas pelos representantes da CNI no Parlamento representam os contatos com parlamentares, a participação dos técnicos da CNI em reuniões, a participação em audiências públicas, entre outras. Essas ações estão relacionadas a cada proposição legislativa, especificamente. *Notas técnicas* são pequenos relatórios emitidos pela CNI sobre as proposições legislativas de seu interesse que explicitam a posição da CNI em relação à proposição, assim como os fundamentos de sua posição. Em geral, estas notas são entregues aos deputados em posição chave para decidir sobre uma proposição, como os relatores ou os membros de uma Comissão relevante. As *emendas sugeridas* são fruto da convergência de opiniões entre a CNI e o parlamentar que as apresenta. Essas emendas são elaboradas pelos parlamentares, mas em geral podem conter sugestões dadas pela CNI, que mantém interlocução permanente com os parlamentares mais afinados com seus propósitos. Por fim, o número de *pareceres elaborados*. Esses pareceres elaborados pela CNI são os documentos de natureza jurídica ou técnica mais especializada que balizam as opiniões da própria CNI

⁶⁴ Há um grande componente indutivo na forma de operacionalização da variável lobby construída em duas dimensões. Isso se dá porque as atividades de lobby da CNI são múltiplas, e portanto elas encerram um alto grau de associação (covariância), o que inviabilizaria sua utilização no modelo em variáveis isoladamente. Assim, de forma exploratória, da análise fatorial surgiram duas dimensões que agrupam diferentes atividades de lobby e que estão explicadas em detalhes estatísticos no anexo 3.

em relação aos impactos de uma determinada proposição para o setor. Eles são geralmente documentos internos, mas é com base nesses pareceres que a CNI se posiciona convergente ou contrariamente a uma determinada proposição. Acredita-se que o número de pareceres elaborados em torno de uma proposição exprime bem a relevância e o grau de mobilização que a entidade tem em relação a uma determinada proposição. Assim, todas juntas, essas atividades retratam qual o peso de uma determinada proposição tem para o setor, assim como o seu grau de mobilização política em torno dela. Esse conjunto de atividades de lobby realizado pela CNI explica (35,8%) da variação e, como não poderia deixar de ser, esse fator está denominado como *lobby corporativo*.

Variável independente: *lobby corporativo*

Operacionalização: fator 1 (35,8%) da variância de toda as atividades de lobby realizadas tanto pela CNI quanto pelas atividades pluralistas/extra corporativas.

Tipo: numérica

Valores: varia de acordo com o número de desvios padrão em relação à média (ver anexo3)

Hipótese:

O incremento, em termos de desvio padrão, na intensidade do lobby aumenta a probabilidade do sucesso legislativo da indústria.

A segunda dimensão diz respeito ao *lobby pluralista*. Ela emerge da análise fatorial e diz respeito às atividades de lobby em geral, que não necessariamente estão efetivamente concentradas nas ações da CNI, muito embora se espere que delas sejam diretamente derivadas. Aqui a mensuração se dá por meio de duas variáveis: *emendas apresentadas* por deputados ligados à indústria e *pareceres, votos em separado e redação final* oferecidos por deputados ligados à indústria. Denomina-se de pluralista esse lobby porque não está circunscrito às atividades da CNI e, portanto, não necessariamente emerge das atividades de uma entidade do sistema corporativo, encerrando também ações atomizadas, típicas do pluralismo.

Variável independente: *lobby pluralista*

Operacionalização: fator 2 (18,5%) da variância de toda as atividades de lobby realizadas tanto pela CNI quanto pelas atividades pluralistas/extracorporativas.

Tipo: numérica

Valores: varia de acordo com o número de desvios padrão em relação à média (ver anexo 3)

Hipótese:

O incremento, em termos de desvio padrão, na intensidade do lobby aumenta a probabilidade do sucesso legislativo da indústria.

6.3.2.2 Os grupos opositores

Da mesma forma os grupos opositores que foram contabilizados nos capítulos 4 e 5 serão aqui considerados também. A intensidade da atividade dos grupos opositores é mensurada pelo percentual de emendas apresentadas por deputados outros, que não os deputados ligados à indústria, em relação ao total de emendas apresentadas a uma determinada proposição.

Variável independente: outros grupos

Indicador: grau de mobilização de outros interesses organizados que se apresentam numa determinada *issue* como lobby concorrente ao lobby do setor produtivo.

Operacionalização: percentual de emendas apresentadas por outros grupos, ou seja, proporção de emendas apresentadas por deputados não ligados à indústria, em relação a todas as emendas apresentadas à proposição legislativa

Tipo: numérica.

Hipótese:

Quanto *maior* o número de outros grupos interessados nas proposições legislativas, *menor* a probabilidade de sucesso da indústria.

6.3.2.3 A regras do jogo

Um aspecto relevante para a determinação dos resultados legislativos é o tempo que um grupo dispõe para atuar em favor de seus interesses. Como já citado várias vezes, esse tempo e a quantidade de recursos dedicados por um grupo ao lobby podem fazer muita diferença no resultado final. Uma das maneiras de incorporar essa variável na análise é considerar o regime sob o qual tramita uma proposição. Segundo o Regimento Interno e a Constituição Federal, são três as formas de tramitação: ordinária, urgência (regimental ou constitucional) e prioridade. Estudos recentes de Figueiredo e Limongi apontam para a importância da urgência no processo decisório. Ela acelera o trâmite e encurta o prazo de apreciação, e nesse sentido espera-se que tramitando sob o regime de urgência a possibilidade de interferir na proposição seja menor.

Num sentido inverso, se uma proposição tramita em caráter ordinário, mais tempo e maiores possibilidades de interferir no processo os parlamentares e os grupos de pressão têm. Assim, as regras do jogo podem fazer toda a diferença. Para a operacionalização da variável utiliza-se aqui o regime sob tramitação sob o qual a proposição tramitou. Mas como não tramitaram proposições em caráter de prioridade (e mesmo que houvesse, esse tipo de tramitação não muda muito o resultado) aqui a variável foi dicotomizada entre tramitação ordinária e regime de urgência.

Outro aspecto relevante nas regras do jogo parlamentar é o tipo de proposição. Por exemplo, emendas à constituição têm tramitação especial, assim como projetos de lei complementar e medidas provisórias têm regras próprias e diferentes quoruns para sua aprovação. Contudo, por força regimental e constitucional a maioria delas vai ao Plenário, o que significa que estão fora do enfoque aqui proposto.

Variável independente: tramitação

Indicador: indica que o processo pelo qual uma proposição foi apreciada.

Operacionalização: regime de tramitação.

Tipo: categórica.

Valores: 0 = urgência; 1 = tramitação ordinária

Hipótese: se uma proposição tramita ordinariamente a probabilidade do sucesso legislativo da indústria é maior do que em relação às proposições que tramitam em regime de urgência.

6.3.2.4 Mudança vs status quo

Uma variável importante na análise do sucesso legislativo da indústria relaciona-se ao tipo de decisão gerada pela conclusão da tramitação da proposição. Mudar o status quo é, em geral, mais difícil do que mantê-lo. Isso se dá porque para que se converta em lei toda uma mobilização em torno da proposição se faz necessária para que ela supere todas as etapas legislativas necessárias à sua promulgação ou sanção. Por outro lado, a imensa quantidade de proposições em tramitação na Câmara acaba por selecionar aquelas que são objeto de mais pressão, ao mesmo tempo em que empurra naturalmente as demais para a vala comum do arquivamento. Como acontece com grande parte das proposições iniciadas pelo Legislativo, por exemplo.

Visto que mudar o status quo é mais difícil, espera-se uma correlação positiva com as proposições cujo resultado final foi a manutenção do status quo.

Variável independente: status quo

Indicador: indica qual o resultado final da proposição legislativa, se ela foi convertida em lei, altera o status quo. Se ela foi arquivada, mantém o status quo.

Operacionalização: resultado final da proposição.

Tipo: categórica.

Valores: 0 = arquivada (mantém o status quo); 1 = convertida em lei (altera o status quo).

Hipótese: se uma proposição se converteu em lei e, portanto, alterou o status quo, então a probabilidade do sucesso da indústria nessa proposição será menor.

6.3.2.5 O Executivo como variável controle

Obviamente, não se pode ignorar a força do Executivo na determinação dos resultados legislativos. Esse dado já foi amplamente comprovado em vários estudos e qualquer análise que ignore o Executivo como ator relevante no processo legislativo estará fadada, no mínimo, à incompletude. A influência do Executivo nos resultados aqui é aferida em termos de iniciativa legislativa, com base nas proposições de sua iniciativa. Nesse sentido, espera-se que os projetos de iniciativa do governo tenham muito mais possibilidade de ser aprovados do que os de iniciativa do Legislativo. Contudo, em termos de sucesso legislativo da indústria, só seria relevante esperar que a iniciativa do Executivo determinasse esse sucesso, se a taxa de convergência do Executivo com o setor for alta. Tal como a taxa calculada nas análises das votações nominais. Nelas é possível ver a posição do governo em cada votação. Já aqui isto não é possível. Embora se saiba a posição do Executivo em proposições de sua autoria, favorável, claro, não é possível saber a posição do executivo nas proposições de autoria do Legislativo, isso porque se está falando de proposições que não vão ao Plenário e que em, geral, são arquivadas ou param nas comissões. Para essas proposições, o Executivo quase nunca se posiciona claramente.

Como não há como aferir a posição do Executivo em todas as proposições e como o Executivo é peça chave no processo decisório, utiliza-se aqui a iniciativa legislativa do Executivo como variável de controle.

Variável controle: *iniciativa*

Indicador: indica que o peso do Executivo a favor dessa proposição é mais elevado, pois a proposição foi iniciada pelo próprio Executivo.

Operacionalização: autoria da proposição.

Tipo: categórica.

Valores: 0 = iniciativa do Legislativo (deputados ou comissões); 1 = iniciativa do Executivo.

6.4 O impacto do lobby nos resultados agregados

Os resultados do modelo analítico para avaliar os determinantes do sucesso legislativo da indústria apontam para um resultado compatível com o anterior. Em suma, o lobby faz efeito, mas esse efeito está mediado por outras condicionantes. Mas, apesar desse resultado compatível, as conclusões aqui têm diferenças relevantes com relação às anteriores.

Tabela 6.5 – Os determinantes do sucesso legislativo da indústria – Reg. logística binária

Variáveis independentes	Coefficiente	P valor	odds
<i>Lobby</i>			
Lobby corporativo (fator 1)	0,621	0,038	1,862
Lobby pluralista (fator 2)	0,154	0,373	1,167
Outros grupos	0,001	0,875	1,001
<i>Outros determinantes</i>			
Tramitação (ordinária)	0,578	0,090	1,782
Convertida em lei (mudança no status quo)	-2,467	0,002	0,085
<i>Variável controle</i>			
Iniciativa (Executivo)	-1,452	0,019	0,234
<i>Constante</i>	2,705	0,001	14,947

N = 226
Nagelkerke R Square = ,192
Cox & Snell R Square = ,140

Variável dependente: sucesso legislativo da indústria.

A análise da tabela 6.5 mostra, em primeiro lugar, que faz efeito o lobby que é exercido pelas entidades corporativas - lobby capitaneado pela CNI. Ao passo que não se pode afirmar categoricamente que o lobby pluralista – lobby com certeza mais atomizado e menos coordenado, tenha capacidade explicativa porque a significância leva a aceitar a hipótese nula. O mesmo acontece com a variável dos grupos opositores.

Por outro lado, outros determinantes do sucesso legislativo chamam a atenção e aparecem como variáveis independentes relevantes que concorrem com a explicação. O primeiro dele diz respeito ao regime de tramitação, que aponta no sentido da aceitação

da hipótese de que, quanto mais tempo para agir em torno de uma proposição, mais o grupo pode ter sucesso. Isso porque, quando tramita em regime ordinário, a probabilidade de sucesso cresce em comparação às outras formas de tramitação (urgência, especial, prioridade).

O segundo diz respeito ao tipo de decisão que deriva da conclusão da proposição legislativa. O resultado, aqui, aponta para um sucesso fortemente restringido quando a decisão final foi pela mudança de *status quo*, ou seja, quando uma proposição efetivamente vira norma jurídica. Isso confirma a idéia já anotada anteriormente de que o sucesso da indústria é muito mais relacionado à manutenção do status quo do que em promover a sua mudança. Por fim, uma terceira variável ajuda a entender os limites da influência exercida pelo lobby: trata-se da presença do Executivo no processo.

O modelo mostra que quando a proposição é de iniciativa do Executivo a probabilidade de sucesso diminui significativamente. E na verdade, isso resume um pouco as demais variáveis do modelo para além do lobby. O raciocínio é relativamente simples, o sucesso aumenta quando a tramitação é ordinária e diminui quando o resultado final é a mudança do status quo. Ora, essas são duas condições intimamente ligadas à presença do Executivo no processo decisório, visto que são exatamente as proposições do Executivo que tramitam em regime de urgência e são, ao mesmo tempo, as mesmas que efetivamente mais se convertem em lei, alterando assim o status quo. Num sentido inverso, e isso já foi efetivamente demonstrado, proposições do Legislativo tramitam em regime ordinário (pois para um parlamentar aprovar um requerimento de urgência é muito difícil) assim como são essas mesmas que acabam na vala comum do arquivamento, visto que é mais a exceção do que a regra ver proposições iniciadas no legislativo se converterem em lei, alterando assim o status quo.

Apresentados os resultados em termos resumidos, as seções que seguem trazem um detalhamento em termos estatísticos do peso de cada um desses determinantes, procurando elucidar melhor os mecanismos pelos quais eles interagem.

6.4.1. O lobby corporativo e o lobby pluralista

O efeito do lobby exercido pelas entidades corporativas é, efetivamente, muito importante na determinação dos resultados favoráveis para a indústria. O modelo mostra que o incremento de um desvio padrão na variável lobby corporativo aumenta em 1,862 a chance de a indústria obter sucesso em uma proposição de seu interesse. Isso significa, em termos percentuais, que a probabilidade de sucesso aumenta em 86,2% com o

aumento de um desvio padrão na variável lobby corporativo. Já o lobby que se convencionou aqui chamar de lobby pluralista, esse não apresenta significância estatística ($p = 0,373$), muito embora não se deva ignorar que o sentido da variação nos valores do coeficiente e da odds apresenta coerência com anterior, já que existe uma associação positiva entre eles. Coerente também é o fato da probabilidade aqui ser pequena, ou seja, a probabilidade de influência não passa de 17%. Esse é um ponto importante porque o lobby pluralista teve capacidade explicativa interessante no comportamento do parlamentar em Plenário (capítulo 4), mas aqui não há como afirmar que ele influencia o resultado. Esse resultado ajuda a entender que nos momentos da tramitação que antecedem o Plenário, quando muitas das decisões são tomadas e boa parte do sucesso da indústria se concretiza, as atividades de lobby são outras.

Esse resultado leva a conclusões bastante interessantes sobre a importância das atividades de lobby na Câmara dos Deputados. Importante notar que são exatamente as atividades coordenadas e executadas pela CNI que influenciam fortemente os resultados. Nunca é demais lembrar que essas atividades agrupadas pela análise fatorial são predominantemente atividades realizadas em momentos que antecedem o Plenário. Momentos nos quais muitas vezes as proposições chegam a termo. Contatos com os membros das comissões para entrega de notas técnicas, participação em audiências públicas, sugestão de audiências públicas, contatos com parlamentares para ajustar a possibilidade de contribuir com idéias para emendas, pareceres elaborados para fundamentar a própria posição do setor sobre uma determinada proposição, contatos para tentar influenciar a agenda e a relatoria nas comissões com informação relevante para os tomadores de decisão são atividades que, em conjunto, apresentam uma capacidade explicativa bastante relevante para o resultado final.

Esse resultado, como já visto, também confirma a tese de que é mais fácil influir numa decisão quando ela não apresenta clivagens muito acentuadas e quando a decisão se dá sob o escrutínio limitado por parte dos demais atores afetados pelas decisões. Isso porque, decisões que vão ao Plenário e que são tomadas por votação nominal, geralmente são submetidas a situações bastante diferentes em termos de *accountability* eleitoral e de controle horizontal.

6.4.2. As regras do jogo e o Executivo importam?

Como já afirmado, não há como ignorar os efeitos do Executivo no processo decisório da Câmara dos Deputados. A literatura nacional já provou amplamente sua

importância, e este mesmo trabalho aponta para o mesmo sentido quando conclui nos capítulos 4 e 5 que tanto o comportamento individual do parlamentar quanto os resultados do Plenário são fortemente determinados pela presença do governo no processo decisório. Por outro lado, a literatura também aponta para o fato de que boa parte da força do Executivo está relacionada ao desenho institucional e, portanto, aqui também as regras do jogo importam. Nos resultados gerais, esse fato se repete. Contudo, a análise sobre o sucesso legislativo apresenta nuances bastante interessantes.

Um primeiro ponto diz respeito ao efeito das regras do jogo sobre o resultado. O modelo apresenta um coeficiente bastante alto para a variável que controla o tipo de tramitação sob o qual uma proposição é apreciada. As proposições que são apreciadas em regime de tramitação ordinária aumentam em 78,2% a probabilidade do sucesso legislativo da indústria. E esse dado faz todo o sentido exatamente porque, como já dito também, a chance de sucesso do lobby aumenta quando ele dispõe de tempo e dinheiro suficiente para atuar. Assim, deve-se efetivamente esperar que, relativamente às proposições que tramitam em regimes especiais, como a urgência constitucional, urgência e prioridade regimentais e as medidas provisórias, a probabilidade de sucesso seja menor.

Outro ponto relevante diz respeito ao tipo de decisão que é tomada ao final da apreciação de uma proposição. Nas proposições onde o resultado final foi a mudança do status quo, ou seja, nas proposições que foram convertidas em lei, a probabilidade de sucesso da indústria cai. Cai exatamente para de 91,5% a menos do que se essas proposições tivessem como resultado final o arquivamento. E isso, por qualquer que seja o motivo do arquivamento, já que o arquivamento significa manutenção do status quo. Este resultado já foi devidamente assinalado na tabela 6.1. Nela se vê que boa parte do sucesso da indústria se dá pela manutenção do status quo.

Da mesma forma, quando uma proposição é de iniciativa do Executivo, a probabilidade de sucesso da indústria cai em 76% em relação às proposições que foram iniciadas no Legislativo (seja por deputados, seja por comissões). Esse dado é relevante porque, tal como já colocado no capítulo 5, restou demonstrado que quando os interesses da indústria divergiam dos interesses do Executivo a probabilidade de vencer no Plenário era próxima de zero. O que se vê aqui é, portanto, um resultado compatível, embora ligeiramente diferente. Importante notar na tabela 6.3 que o sucesso legislativo da indústria em proposições iniciadas pelo Executivo e pelo Legislativo é bastante parecido: de 64,2% e 62,6% respectivamente. Obviamente, esse dado poderia ser um

dado incompatível com o resultado do modelo. Entretanto, se se considera o sucesso em termos quantitativos, o dado passa a ter sentido. A mesma tabela 6.3 mostra que, enquanto a indústria teve sucesso em apenas 77 proposições iniciadas pelo Executivo, ela teve sucesso em 229 proposições iniciadas pelo Legislativo. Assim, faz todo o sentido que a probabilidade de ter sucesso em proposições apresentadas pelo Executivo diminua, já que o número aqui é bastante díspare. Em suma, a taxa de sucesso da indústria não varia segundo a iniciativa da proposição, mas a probabilidade de sucesso aumenta quando duas condições estão presentes: (a) quando a proposição é de origem do Legislativo e (ii) quando seu resultado for a manutenção do status quo. Num sentido contrário, as condições adversas à indústria são exatamente quando o lobby está concorrendo com o Executivo e, por mais que haja convergência entre Executivo e o setor produtivo, nos casos de divergência o setor produtivo é severamente punido pela força do Executivo no processo decisório.

Importante ver que tanto a variável que controla o tipo de proposição quanto as duas outras que controlam a iniciativa e o tipo de decisão estão intimamente ligadas. Isso porque são exatamente as proposições iniciadas pelo Executivo que tramitam em regime especial (geralmente urgência). Essa congruência ajuda a concluir que o lobby forte do setor produtivo é muito eficiente como barreira à entrada, ou seja, nas proposições iniciadas pelo Legislativo, mas quando o Executivo entra no jogo, mais uma vez aqui seu sucesso depende do grau de congruência que tenha com o Palácio do Planalto. Como essa congruência em geral é alta, o setor produtivo vem ao longo dos anos com uma taxa de sucesso em torno de 63%, o que parece um resultado bastante positivo para o setor e que aponta para a eficiência do lobby em defesa de seus interesses na Câmara dos Deputados.

6.5. Considerando a variável contexto

Um último ponto que merece reflexão diz respeito ao fato de que na série histórica aqui estudada o País foi governado por grupos ideologicamente bastante distintos. Em 2003, com a chegada do governo Lula, a coalizão de governo passou de centro-direita para centro-esquerda, e, como já foi visto, a ideologia conta na hora de decidir sobre uma determinada proposição de interesse da indústria. Em que medida essa mudança de contexto interferiu no sucesso legislativo do setor produtivo?

A tabela abaixo mostra que os industriais tiveram mais sucesso no período do governo FHC do que no governo Lula. A taxa de sucesso na era FHC foi de 75,6%, enquanto que no governo Lula foi de 61,7%.

Tabela 6.6 – Sucesso legisaltivo da indústria (FHC vs Lula 1996/2010)

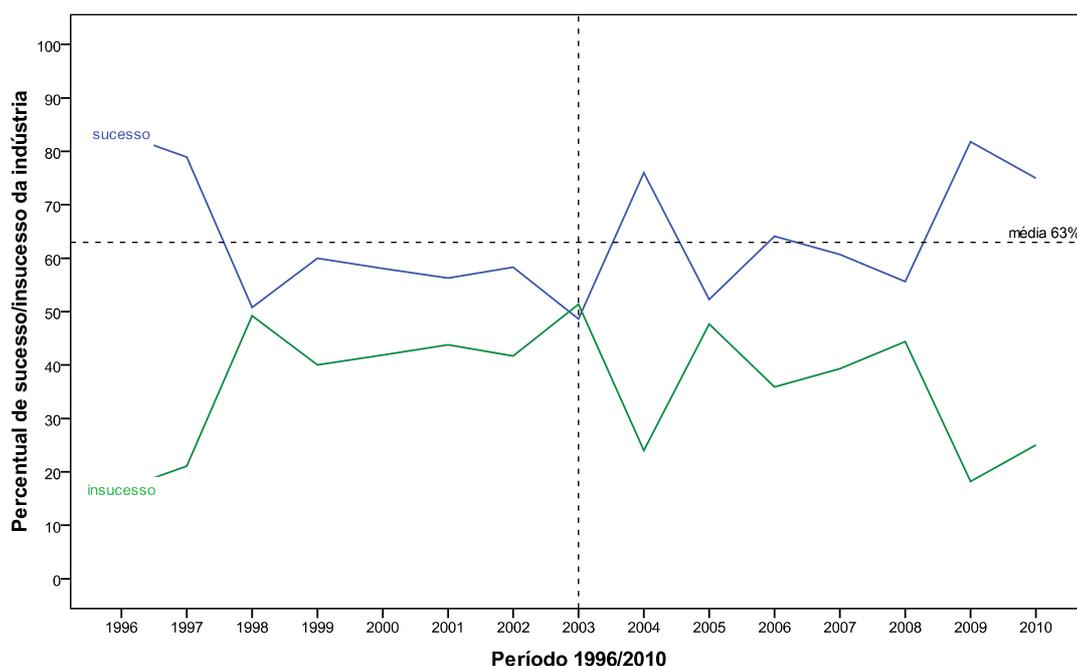
Governo	Insucesso	Sucesso	Total
FHC (1996/2002)	11 (24,4)	34 (75,6)	45 (100)
Lula (2003/2010)	59 (38,3)	95 (61,7)	154 (100)
Totais	70 (35,2)	129 (64,8)	199 (100)

Fonte: CNI/Legisdata e Câmara dos Deputados

A primeira hipótese que surge quando se considera esse fato é que *se* a ideologia realmente importa e se o Executivo tem papel fundamental no resultado político na Câmara dos Deputados, *então* um governo de esquerda deveria impor limites à influência do lobby do setor produtivo e isso deveria diminuir seu sucesso legislativo. Assim, segundo essa hipótese, o período no qual se deve esperar menor sucesso legislativo da indústria estaria compreendido entre 2003 e 2010. Período no qual o comando do País esteve sob a responsabilidade do presidente Lula e cujo ambiente legislativo foi marcado pela formação de uma coalizão fortemente determinada por partidos de esquerda (PT, PCdoB, PSB, entre outros) e por partidos de centro direita (como o PTB e o PL).

Em que pese a tabela acima confirmar isto, o gráfico abaixo mostra que a variação não é assim tão clara entre os diferentes governos, com o sucesso legislativo da indústria variando levemente em torno da média por quase todo o período.

Gráfico 6.7 – Sucesso/insucesso legislativo da indústria (1996/2010)



Importante notar, entretanto, que alguns pontos na linha de sucesso merecem destaque. O primeiro deles é o ano de 2003, momento único em toda a série, no qual o sucesso da indústria foi menor que o insucesso. A interpretação para esse fato talvez seja que 2003 se trata exatamente do primeiro ano do governo Lula e, portanto, foi um ano marcado por profundas mudanças na correlação de forças no Congresso Nacional. Essa mudança na correlação de forças abre espaço para a entrada de novos líderes e novas demandas na agenda política que passam a disputar espaço com os interesses do setor produtivo, isso quando não são exatamente contrários a esses interesses. Por outro lado, faz sentido também crer que essa queda no sucesso do lobby da indústria pode estar associada à necessidade de iniciar contatos com novos interlocutores no Congresso, que naquele momento passa a ter em seus postos chave (comissões, lideranças, Mesa, etc...) lideranças que não faziam parte do universo de comunicação e influência do período anterior.

Contudo, a volta aos patamares anteriores de sucesso não demora e os anos subsequentes seguem o padrão em torno da média até um outro ponto que merece destaque. Esse ponto está marcado pelo período compreendido entre 2007 a 2010, que é exatamente o necessário para que o lobby da indústria se adapte à nova realidade e volte a dar bons resultados. Por outro lado, é nesse período, também, que uma ampla agenda de desenvolvimento vem à tona, capitaneada pelo governo federal, e especialmente marcada pelas medidas provisórias e os projetos de lei relativos ao PAC. Como os

projetos de lei voltados para o desenvolvimento econômico são em regra compatíveis com os interesses do setor produtivo, tal congruência de agendas provavelmente influenciou o aumento do sucesso legislativo da indústria também.

Mas, para responder efetivamente se existe diferença significativa entre o sucesso legislativo do lobby entre os dois governos, a estratégia utilizada aqui tem que ser diferente. Como já demonstrado, o sucesso da indústria não se dá apenas em relação às proposições de autoria do Executivo. Ao contrário, boa parte desse sucesso está nas proposições que impedem a mudança de status quo e essas proposições são, exatamente, aquela imensa maioria da iniciativa do legislativo. Nesse sentido, é preciso ver a produção legislativa como um todo. Para tanto, foi reproduzido o modelo anteriormente utilizado para explicar o sucesso legislativo da indústria, só que agora de maneira a incorporar uma variável de controle que dê conta dos dois períodos de governo (FHC vs Lula).

A tabela abaixo mostra que a introdução da variável *governo* (em substituição à variável iniciativa, no modelo anterior) não apresenta significância estatística. Quanto ao comportamento das demais variáveis, a variação também é insignificante e os resultados não mudam substantivamente, senão em termos de casas decimais.

Tabela 6.8 – O sucesso da indústria em diferentes governos – Reg. logística binária

Variáveis independentes	Coefficiente	P valor	odds
<i>Lobby</i>			
Lobby corporativo (fator 1)	0,573	0,053	1,773
Lobby pluralista (fator 2)	0,142	0,390	1,153
Outros grupos	-0,002	0,757	0,998
<i>Outros determinantes</i>			
Tramitação (ordinária)	0,896	0,016	2,451
Convertida em lei (mudança no status quo)	-2,467	0,002	0,085
<i>Variável controle</i>			
Governo (FHC)	0,562	0,169	1,755
<i>Constante</i>	1,631	0,022	5,109

N = 199

Nagelkerke R Square = ,158

Cox & Snell R Square = ,115

Variável dependente: sucesso legislativo da indústria.

Por sua vez, a variável *governo* também não demonstrou ter capacidade explicativa para o sucesso legislativo ($p = 0,169$), muito embora não se possa ignorar que o sentido da variação na odds é coerente com a hipótese, ou seja, a probabilidade de sucesso legislativo da indústria aumenta em 75,5% no período FHC em relação ao período do governo Lula.

Assim, tudo leva a crer que o sucesso da indústria não está circunscrito ao seu alinhamento ideológico com o governo. Embora o sucesso legislativo do setor produtivo tenha sido maior no período FHC, como já demonstrado, não se pode estabelecer uma relação causal entre governo FHC e sucesso da indústria.

Conclusões

Em termos gerais, os resultados aqui apresentados são compatíveis com boa parte da literatura sobre influência (lobby e financiamento de campanha) da Ciência Política norte-americana. Em resumo, a conclusão a que se chega é que os grupos de pressão realmente importam, exercem um papel relevante no processo decisório, mas sua influência está condicionada e mediada por outros componentes do sistema político.

No que diz respeito ao comportamento individual do parlamentar em Plenário, a análise mostrou que o lobby da indústria influencia o comportamento individual dos parlamentares, mas não influencia a todos os parlamentares da mesma forma. O posicionamento ideológico, o *background* do parlamentar e sua filiação partidária dizem muito sobre como ele se comporta diante da influência e, nesse sentido, o lobby faz muito mais efeito entre pares. É dizer, entre aqueles parlamentares que já tenham certa predisposição, um alinhamento ideológico prévio ou, claro, quando são eles mesmos - como empresários da indústria - afetados pela decisão. Isso, não quer dizer que o lobby apenas reforce o comportamento. Muito embora ele tenha mais força entre seus pares, sua capacidade de influência em geral não deve ser desconsiderada, pois como demonstrado, o incremento de um desvio padrão na atividade de lobby eleva em 35% a probabilidade de o deputado votar alinhado com o lobby, mesmo que para isso ele tenha que desertar na sua relação com o líder partidário. Isso significa que o lobby pode chegar a dobrar a probabilidade de influência, caso o incremento seja de três desvios padrão, e isso não é nada desprezível em termos de influência política.

Influenciar o comportamento no Plenário, contudo, não é garantia de sucesso legislativo. Ou seja, o fato de influenciar alguns deputados não é garantia de que os resultados do Plenário sejam favoráveis ao setor. Isto ficou efetivamente demonstrado quando foram analisados os resultados das votações nominais. Os dados mostram que por ser um comportamento desviante, nunca a regra, a indisciplina partidária é pequena e, por isso, os votos “influenciáveis” são poucos. Como a maioria geralmente é formada por uma coalizão com um número maior do que o necessário, regra geral os indisciplinados não são pivôs e, portanto, não têm a capacidade de decidir uma votação nominal. Os dados mostraram, contudo, que essa possibilidade de interferir efetivamente no resultado muda em virtude de dois fatores: as regras do jogo e as preferências dos parlamentares. O primeiro diz respeito ao tipo de maioria exigida. Ou

seja, em votações cuja maioria é qualificada (maioria absoluta ou 3/5) a probabilidade de um deputado estar em posição de pivot e decidir com seu voto uma questão aumenta substancialmente. Quanto às preferências dos parlamentares em Plenário, os dados sugerem que quanto mais dividido o Plenário maior a probabilidade de um deputado individualmente definir uma votação. Como o resultado não pode ser previsto e, portanto, nunca é possível saber, *ex ante*, quantos votos faltarão ou sobrarão, não se pode nunca afastar a importância de fazer lobby no Plenário. Assim, numa situação na qual se tenha informação, ainda que incompleta, sobre as preferências dos deputados, vale a pena apostar no lobby tanto mais quanto o plenário estiver dividido.

Não obstante essas limitações, o setor produtivo teve 65% de taxa de sucesso no Plenário no período estudado. A explicação para esse sucesso está na alta taxa de convergência entre setor produtivo e o governo. Ou seja, como em boa parte das proposições o governo e o setor produtivo estiveram alinhados, o sucesso do setor é bastante significativo. Assim, afirmar que esse resultado é exclusivamente em função do lobby exercido pelo setor não é possível.

Por fim, no que diz respeito aos resultados mais agregados do processo decisório na Câmara dos Deputados, também aqui se repete o sucesso legislativo do setor produtivo. Aprovando cerca de 62% de sua agenda, o lobby da indústria mostrou ter bastante êxito no Parlamento no período estudado. Com certeza, esse resultado também está associado ao alinhamento com o Executivo, mas não é só isso. Como nem todas as proposições vão ao Plenário, em função da capacidade legislativa plena das comissões, e como nem todas conseguem superar a fase da análise preliminar no âmbito das comissões, no resultado agregado geral é possível afirmar que o lobby faz bastante efeito no sucesso legislativo da indústria. O lobby é forte sobretudo ao determinar os resultados das proposições que chegam a termo nas comissões.

Outro aspecto importante que se vê claramente é que o sucesso do lobby se dá nas proposições iniciadas pelo Legislativo e, ainda, nas proposições que tem como resultado o arquivamento. Aqui, portanto, o lobby mostra força em dois sentidos: (i) confirmando os resultados do executivo de um lado, e (ii) se caracterizando como importante instrumento para barrar inovações legislativas que não lhe interessam e que entram na agenda política pela via da representação dos diversos outros segmentos da sociedade no Parlamento.

Por fim, vale registrar que o estudo do lobby da indústria na Câmara dos Deputados apresenta resultados bastante interessantes para esse campo de investigação

no Brasil, mas talvez o mais promissor seja a conclusão de que é possível, com um grau razoável de objetividade, investigar a influência dos grupos de pressão no processo decisório. E esse não é um resultado trivial porque, como mostra a revisão da literatura aqui apresentada, medir influência é o maior desafio para quem pretende estudar os grupos de pressão. Por outro lado, estabelecer uma relação causal entre a influência exercida por um ator e os resultados políticos que emergem do processo decisório exige, muitas vezes, um esforço que só pode se superar com uma combinação eficiente de teoria e método. Esse trabalho, obviamente, não resolve o problema, mas os resultados aqui obtidos parecem não deixar dúvidas de que um passo a mais foi dado.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique (1988). “Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, pp. 5-38.
- AINSWORTH, Scott (2002). *Analyzing interest groups: group influence on people and politics*. New York: W. & W. Norton & Company, 2002.
- ALMOND, G. & COLEMAN, J. (eds.) (1960). *The politics developing areas*. Princeton: Princeton University Press.
- ALMOND, G. & POWELL, B. (1966). *Comparative Politics: a development approach*. Boston : Litle, Brown.
- ALMOND, G. & POWELL, B. (1972). *Uma Teoria de Política Comparada*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- ALMOND, G. (1958). "Research Note: A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process". *American Political Science Review*, No. 52, 1958.
- ALMOND, G.; POWELL, B.; DALTON, R.; STROM, K. (2007) *Comparative Politics Today: A Theoretical Framework*. Pearson/Longman.
- AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- AMORIM NETO, Octavio (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro : Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung.
- AMORIM NETO, Octavio & SANTOS, Fabiano (2002). A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação”. *In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.) A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte : Editora UFMG. pp. 91-139.
- AMORIM NETO, Octavio & TAFNER, Paulo (2002). Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. vol. 45, no.1. pp.5-38.
- AMORIM NETO, Octavio (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. vol.43, no.3. pp.479-519
- AMORIM NETO, Octavio (2003). The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. *Legislative Studies Quarterly*. vol. XXVIII, 4, November. pp. 449-479.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W; McCUBBINS, Mathew D. (2003). Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*. vol. 55, nº 4. pp. 550-578.
- ARAGÃO, José Murilo (1994). *Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Como a Sociedade Pode Defender Licitamente Seus Direitos no Poder Legislativo – São Paulo: Maltese, 1994.*
- ARNOLD, Douglas (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press. 282p.
- ARRETICHE, Marta & RODDEN, Jonathan (2004). Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. vol.47, no.3. pp.549-576.
- ARTS, Bas & VERSCHUREN, Piet (1999). “Assessing Political Influence in Complex

- Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation". *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 4, 1999.
- BACHRACH, P. & BARATZ, M. (1962). "Two Faces of Power". *American Political Science Review*, Vol. 56, N° 4, 1962.
- BACHRACH, P. & BARATZ, M. (1963). "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework". *American Political Science Review*, Vol. 57, N° 3, 1963.
- BARON, David P. & FEREJOHN, John A. (1989). Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review*, vol 83(4). pp. 1181-1206.
- BAUMGARTNER, F. & LEECH, B. (1988). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. New Jersey: Princeton University Press.
- BECKER, Gary (1983). "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 3.
- BENTLEY, Arthur (1908). *The process of government: a study of social pressures*. Bloomington: Principia Press.
- BOUWEN, Pieter (2004). "The logic of access to the European Parliament: business lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3.
- BRAAM, Geert (1981). *Influence of Business Firms on the Government*. Mouton Publishers. The Hague : Netherlands.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1975). *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- CHEIBUB, José A; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2002). Presidential Agenda Power and decision-Making in Presidential Regimes: governors and political parties in the Brazilian Congress. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Boston, August 29-September.
- CNI - Coferderação Nacional da Indústria (2009). *Mecanismos de consulta CNI*. Brasília, DF. 26 p.
- CNI - Confederação Nacional da Indústria (2009). *Índices de Satisfação das empresas com o sistema Indústria*. Brasília – DF.
- CNI - Confederação Nacional da Indústria (2009). *Relatório anual 2008*. Brasília - DF.
- COX, Gary W. & McCUBBINS, Mathew D. (1993). *Legislative leviathan: party government in the house*. University of California Press.
- DAHL, Robert A. (1971 [1997]). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo : Edusp.
- DAHL, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- DAHL, Robert A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs Control*. New Haven: Yale University Press.
- DAHL, Robert A. (1989 [1956]). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro : Zahar.

- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato (1999). O Legislativo como Arena de Interesses Organizados: A Atuação dos Lobbies Empresariais. *Locus Revista Histórica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 7-32.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. & SANTOS, Fabiano (1993), “Lideranças Empresariais e Problemas da Estratégia Liberal no Brasil”. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 23, Ano 8.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R.; SANTOS, Fabiano (1993). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer
- DOWNS, Anthony (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP.
- DROPE, Jeffrey & HANSEN, Wendy (2004). “Purchasing protection? The effect of political spending on U.S. trade policy”. *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 1.
- DROPE, Jeffrey; HANSEN, Wendy; MITCHELL, Neil (2005). “The logic of collective and private action”. *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 1.
- EGDELL, Janet & THOMSON, Kenneth (1999). "The Influence of UK NGOs on the Common Agricultural Policy". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, Nº 1.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. (2009). O Elo Corporativo? Grupos de Interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. Dissertação de Mestrado. *Universidade Federal de Pernambuco*. Departamento de Ciência Política.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (2000). Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics*. New York, v. 32. pp. 151-170.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (1994). O Processo Legislativo e a produção legal no Congresso Pós-Constituinte. *Novos Estudos Cebrap*. v. 38, pp. 3-38.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (1995). Os Partidos Políticos Na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 38, n. 3, p. 497-526.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (1997). O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos Cebrap*. v. 47. pp. 127-154.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (2001). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (2002). Decision-Making structure, political parties, and government performance in multiparty presidentialism. *Conference Political Reform: Brazil in Comparative Perspective*. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro e Centre for Brazilian Studies, Universidade de Oxford. Rio de Janeiro, junho de 2002.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (2005). Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 48, nº 4, pp. 737-776.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando; VALENTE, A. L (1999). Governabilidade e Concentração de Poder Institucional. O governo FHC. *Revista Tempo Social*. São Paulo, v. 11. pp. 49-62.
- GRAZIANO, Luigi (1994). “Lobbying, Troca e Definição de Interesses: Reflexões

- sobre o Caso Americano”. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 37, No. 2.
- GRAZIANO, Luigi (1997). “O Lobby e o Interesse Público”. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Volume 12, No. 35.
- GROSSMAN, G. M. & HELPMAN, E. (1996). Electoral competition and special interest politics. *The Review of Economic Studies*, Vol. 63, No. 2 – 265-286.
- GROSSMAN, G. M. & HELPMAN, E. (2001). *Special Interest Politics*. Cambridge, ME : MIT Press.
- GROSSMAN, G. M. & HELPMAN, E. (2002). *Interest Groups and Trade Policy*. New Jersey : Princeton University Press.
- HACKER, Jacob & PIERSON, Paul (2002). “Business power and social policy: employers and the formation of the American welfare state”. *Politics & Society*, Vol. 30, No. 2.
- HAMM, Keith (1983). “Patterns of Influence among Committees, Agencies, and Interest Groups”. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 8, No. 3.
- HAYES, Michael (1981). *Lobbyists and Legislators*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- HAYES, Michael (2001). *The Limits of Political Change: Incrementalism, Worldview, and the Rule of Law*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- INÁCIO, Magna; NOVAIS, Rachel; ANASTASIA, Fátima (Orgs.) (2006). *Democracia e Referendo no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG. v. 1000. 250 p.
- KNOKE, David (1990) *Organizing for collective action: the political economies of associations* – New York: Aldine Transaction.
- KREHBIEL, Keith (1988). *Spatial Models of Legislative Choice*. *Legislative Studies Quarterly*, XIX, May.
- KREHBIEL, Keith (1992). *Information and legislative organization*. Ann arbor. University of Michigan Press.
- KREHBIEL, Keith (1998). *Pivotal Politics: a theory of U. S. lawmaking*. The University of Chicago Press.
- LAPALOMBARA, Joseph (1960). "The Utility and Limitations of Interest Group Theory in Non-American Field Situations". *The Journal of Politics*, Vol. 22.
- LAPALOMBARA, Joseph (1982). *A Política no Interior das Nações*. Brasília: Editora da UnB.
- LATHAM, Earl (1952). “The Group Basis of Politics: Notes for a Theory”. *American Political Science Review*, Vol. 46.
- LEMOIS, Leany Barreiro (2001). O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. vol. 44, no.3. pp.561-630.
- LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio (2003). Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. *Opinião Pública*. vol. 9, nº. 1. pp.44- 67.
- LIJPHART, Arend & KREPAZ, (1991). *Corporatism and Consensus Democracy in*

- Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. *British Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 2 (Apr., 1991), pp. 235-246.
- LIJPHART, Arend (1999 [2003]). Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 Países. Trad. Roberto Franca. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- LIMONGI, Fernando (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. n. 37. pp.1-100.
- LIMONGI, Fernando (2003). Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 55, p. 07-39.
- LOWERY, D. & GRAY, V. (2004). “A neopluralist perspective on research on organized interests”. *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 1.
- LOWI, Theodore (1964). "American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory" . *World Politics*, Nº 16.
- LUKES, Steven (1992). Power: a radical view. Londres: The Macmillan Press, 1992.
- MAHONEY, Chistine (2007). “Lobbying success in the United States and the European Union”. *Journal of Public Policy*, Vol.27, No. 1.
- MAINWARING, Scott P. (2001). Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil. Trad.: Vera Pereira. Porto Alegre : Mercado Aberto. Rio de Janeiro : FGV.
- MANCUSO, W. P. (2007). O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, 28, p. 131-146, jun. 2007
- MANCUSO, WagnerPralon (2004) “O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo” – Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP, 2004.
- McFARLAND, Andrew. (1992). “Interest Groups and the Policymaking Process: Sources of Countervailing Power in America” in: PETRACCA, Mark (org.) (1992) *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*. Boulder: Westview Press.
- MICELLI, Sérgio (org.) (1999). O que ler na ciência social brasileira. 2ª ed. São Paulo: Editora Sunaré : ANPOCS; Brasília, DF : CAPES.
- MITCHELL, William & MUNGER, Michael (1991). “Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey”. *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 2, 1991.
- MOE, Terry (1988). The organization of interests. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- MORTON, R. & CAMERON, C. (1992). Elections and The Theor of Campaign Contributions: a survey and critical analisys. *Economics and Politics*. Vol. 4. No. 1, march.
- MUELER, Bernardo; ALSTON, J. L. (2005). Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. *Journal of Law Economics and Organization*. v. 22, n. 1, pp. 12-36.
- MÜELLER, Dennis (1995). Public Choice II. New York. Cambridge University Press. Chap. “Majority Rule – positive properties”.

- NORTON, Philip (1999). "Putting Pressure on Parliaments" in: Norton, Philip (ed.) (1999) *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. London: Frank Cass Publisher.
- OLSON, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- OLSON, Mancur (1999). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- PASQUINO, Gianfranco (1982). "Teoria dos Grupos e Grupos de Pressão" in: VV. AA - *Curso de Introdução à Ciência Política, Unidade VI – Brasília: Editora da UnB*.
- PEREIRA, Carlos & MÜELLER, Bernardo (2003). Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. vol.46, no.4. pp.735-771.
- PEREIRA, Carlos; MÜELLER, Bernardo (2000). Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Dados - Revista Brasileira da Ciências Sociais*. vol.15, no.43. pp.45-67.
- PEREIRA, Carlos; MÜELLER, Bernardo (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. vol.45, no.2. pp.265-301.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio (2001). O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. vol.44, no.2. pp.133-172.
- PETRACCA, Mark (org.) (1992). *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed – Boulder: Westview Press*.
- POLSBY, N. & GREENSTEIN, F. (1975). *Handbook of Political Science, Vol. 4 – Boston: Addison-Wesley Publishing Company*.
- POTTERS, J. & SLOOF, R. (1996) "Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence" . *European Journal of Political Economy*, Vol. 12, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- RICCI, Paolo (2003). O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados - Revista de Ciências Sociais*. vol. 46, no. 4 pp. 699-734.
- RIKER, William H. (1986). *Riker The Art of Political Manipulation*. New Haven, CT: Yale University Press, 1986. 152p.
- SABATIER, Paul (1992) "Interest group membership and organization: multiple theories" in: PETRACCA, Mark (org.) - *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed – Boulder: Westview Press*.
- SALISBURY, R.; HEINZ, J.; NELSON, R. & LAUNANN, E. (1992) "Triangles, Networks, and Hollow Cores: The Complex Geometry of Washington Interest Representation" in: PETRACCA, Mark (org.) - *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed – Boulder: Westview Press*.
- SALISBURY, Robert (1975). "Interest Groups" in: POLSBY, N & GREENSTEIN, F. (orgs.) (1975). *Handbook of Political Science, Vol. 4*. Boston: Addison-Wesley

Publishing Company, 1975.

SANTOS, Fabiano (1995). Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1994. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. vol.38, no.3. pp.111-138.

SANTOS, Fabiano (2004). O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: IUPERJ/UFGM)

SCARROW, S. E. (2007). Political Finance in Comparative perspective. *Annu. Rev. Political Science*. 10. p. 193–210

SCHMITTER, Philippe (1971). Interest Conflict and Political Change in Brazil. Stanford: Stanford University Press.

SHEPSLE, Kenneth & BONCHEK, Mark S. (1997). Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions. New York. W.W. Norton & Company.

SHEPSLE, Kenneth (1978). The giant jigsaw puzzle: democratic committee assignments in the modern house. Chicago: University of Chicago Press.

SHEPSLE, Kenneth A & WEINGAST, Barry R. (1994). Positive Theories of Congressional Institutions. *Legislative Studies Quarterly*, XIX, May.

SHEPSLE, Kenneth A & WEINGAST, Barry R. (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review*. vol 81(1). March.

SILVA Jr., J. A. (2008). As sementes da discórdia. Regras e exceções da indisciplina partidária. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Departamento de Ciência Política.

SLOOF, Randolph (1988). Game-Theoretic Models of the Political Influence of Interest Groups. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.

SMITH, Mark (2000). American Business and Political Power: Public Opinion, Elections, and Democracy. Chicago: The University of Chicago Press.

SMITH, Richard (1995). "Interest Group Influence in the U.S. Congress". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20, Nº 1.

STRATMAN, Thomas. (2005). Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. *Public Choice*. 124: 135–156.

THOMAS, Clive S. (Ed.) (2004). *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport, CT : Praeger Publishers.

THOMAS, Clive. & HREBRENAR, Ronald. (2000). "Comparing Lobbying across Liberal Democracies: Problems, Approaches and Initial Findings" - Artigo apresentado no encontro da Associação Americana de Ciência Política realizado em Washington, D.C., 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de (2000). A Democracia na América. Vol. 1. Leis e Costumes. São Paulo : Martins Fontes.

TOLEDO, Demétrio (2010). "As Redes Empresariais da Elite Industrial de São Paulo. FIESP-CIESP: 1992-2004".

TRUMAN, David (1951). The governmental process: political interests and public opinion – New York: Knopf.

TSEBELIS, G. (1998). Jogos ocultos. São Paulo: Editora Edusp.

TULLOCK, Gordon (1989). The economics of special privilege and rent seeking.

Norwell: Kluwer Academic Publishers.

TULLOCK, Gordon (1993). *Rent Seeking*. Londres: Edward Elgar Publishing Limited.

VIANNA, Maria Lucia (1994). *Lobismo: Um Novo Conceito para Analisar a Articulação de Interesses no Brasil*. *Centro de Estudos de Políticas Públicas*, Texto para Discussão N°. 25, Rio de Janeiro.

WALKER, Jack (1983). "The Origins and Maintenance of Interest Groups in America". *American Political Science Review*, Vol. 77, nº 2, 1983.

WIARDA, H. J. (1981). *Corporatism and national development in Latin America* (A Westview replica edition) . Westview Press.

WIARDA, H. J. (1996) *Corporatism and comparative politics: the other great "ism"*. M.E. Sharpe.

WIARDA, H. J. (2004) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America –Revisited*. University Press of Florida.

WILSON, James (1980). *American Government: Institutions and Policies*. D. C. Heath and Company.

WILSON, James (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, 1980.

WOLL, Cornelia (2007). "Leading the dance? Power and political resources of business lobbyists". *Journal of Public Policy*, Vol. 27, Nº 1.

Anexo 1 – Critérios para aferir posições em votações nominais.

Os critérios para aferir as posições do governo e da oposição nas votações nominais em Plenário é objetivo. Essas posições são indicadas no resultado das votações, a partir de 2001, no site da Câmara dos Deputados. Para os casos anteriores, onde não constam as informações sobre a posição do líder da maioria e da minoria, ou para os casos onde eles efetivamente não se pronunciaram, verifica-se se há uma posição clara dos três maiores partidos da oposição e dos três maiores do governo. Caso essas posições sejam definidas e convergentes entre eles, assume-se que essa foi a indicação dos líderes das bancadas da maioria e minoria, respectivamente.

Já para aferir a posição da CNI, procura-se no legisdata qual a sua posição em relação à matéria. O problema é que a CNI não se pronuncia sobre tudo que se decide em relação a uma proposição. Ou seja, mesmo que uma proposição seja de seu interesse, uma emenda a essa proposição pode não ser, e portanto essa votação de fato não interessa à indústria. Assim, nesse caso, a dificuldade é um pouco maior e exige um certo grau de arbitrariedade. Com base nas informações do legisdata procura-se verificar qual a posição da CNI em relação à matéria. Se essa posição for convergente com o governo, toma-se a posição do governo como a da CNI. Se for divergente, aí o procedimento é procurar nos dados da legisdata qual foi a posição, caso não exista a informação, infelizmente fica impossível inferir posição da CNI.

Nota: de fato muitas votações nominais ficaram de fora da análise porque foi impossível inferir a posição da CNI nessas votações nominais. Essa é com certeza uma limitação do método. De qualquer forma, não foram poucas as votações incluídas e como a unidade de análise das votações nominais é o voto do parlamentar e não a votação, não houve problemas com o número de casos necessários para realizar os procedimentos relativos aos modelos estatísticos.

Anexo 2 – Análise fatorial das variáveis lobby no Plenário (1 dimensão).

A análise dos componentes principais mostra que é possível reduzir a um fator apenas as três variáveis incluídas na análise. O componente 1 (fator 1) aqui é capaz de explicar 54,1% da variação.

FATOR 1 - Essa dimensão pode ser denominada de *lobby pluralista*, porque diz respeito às atividades de lobby que não estão efetivamente concentradas nas ações da CNI, muito embora se espere que delas sejam diretamente derivadas. Aqui a mensuração se dá por meio de três variáveis: (i) emendas apresentadas por deputados ligados à indústria; (ii) pareceres, votos em separado e redação final oferecidos por deputados ligados à indústria e (iii) deputados ligados à indústria que discutiram a matéria em Plenário, e portanto estavam mobilizados no Plenário no momento da votação em defesa dos interesses do setor.

Total da variância explicada

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	1,625	54,179	54,179	1,625	54,179	54,179
2	,933	31,084	85,263			
3	,442	14,737	100,000			

Extraction Method: Principal Component Analysis.

NOTA: as contribuições de cada variável para a composição do fator 1 estão na tabela abaixo, que traz os escores para cada uma delas.

Escores dos componentes na Matriz de Coeficientes

Variáveis	Componente 1
% de Emendas - Pró	,499
Nº pareceres, votos e redações pró-indústria	,536
Nº dep. pró-indústria mobilizados em Plenário	-,281

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Anexo 3 – Posição ideológica dos partidos no Congresso Nacional 1990/2005.

partido	1990	1993	1997	2001	2005
PCDOB	1,70	2,19	2,15	1,67	2,33
PT	1,90	2,42	2,35	2,02	2,91
PSTU	NA	2,43	NA	NA	NA
PSB	2,43	2,59	2,84	2,55	2,84
PPS	2,21	2,88	2,97	3,28	3,15
PDT	3,07	3,16	3,11	3,01	3,31
PSDB	3,75	3,59	4,70	5,19	4,55
PMDB	4,47	3,96	4,47	5,10	4,48
PTB	6,14	4,93	5,60	6,06	5,10
PL	6,39	5,23	5,73	5,95	5,19
PP	NA	4,65	NA	NA	NA
PDC	6,53	NA	NA	NA	NA
PFL	6,80	5,29	6,09	6,89	5,82
PPB	7,30	5,41	6,23	7,13	5,82
PRN	6,53	5,67	NA	NA	NA

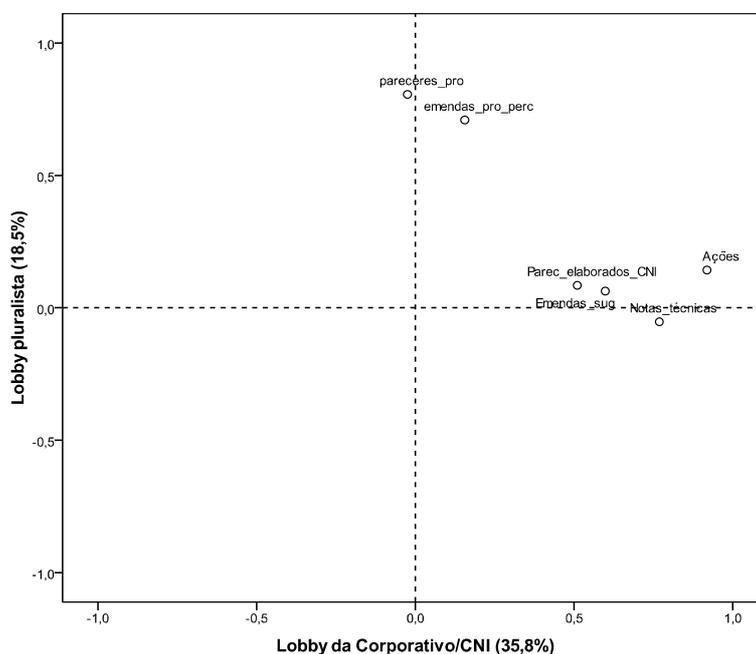
FONTE: Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990/2005: A Research Communication Data Guide. Timothy Power, Latin American Centre - Oxford University and Cesar Zucco Jr., IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - January 28, 2009

Anexo 4 – Análise fatorial das variáveis lobby no processo decisório (2 dimensões).

A análise fatorial mostra que existe uma convergência entre as múltiplas atividades de lobby desenvolvidas no Congresso Nacional. As duas principais dimensões extraídas explicam juntas 54,4% da variação (tabela abaixo).

Componentes	Initial Eigenvalues			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2,149	35,812	35,812	2,077	34,623	34,623
2	1,116	18,593	54,405	1,187	19,782	54,405
3	,963	16,055	70,460			
4	,867	14,451	84,912			
5	,728	12,133	97,045			
6	,177	2,955	100,000			

O gráfico abaixo plota as dimensões que dão conta do caráter dual das atividades de lobby e de sua importância no contexto da influência. Os agrupamento em verdadeiros *clusters* parecem bastante coerentes com o significado das variáveis agregadas em cada uma das duas dimensões.



FATOR 1 - O lobby corporativista/CNI - A primeira e mais importante dimensão do lobby está formada por atividades realizadas pela CNI. Aqui estão consideradas quatro atividades: ações, pareceres elaborados, emendas sugeridas e notas técnicas elaboradas. As *ações* realizadas pelos representantes da CNI no Parlamento representam os contatos com parlamentares, a participação dos técnicos da CNI em reuniões, participação em audiências públicas, entre outras. Essas ações estão relacionadas a cada proposição

legislativa. *Notas técnicas* emitidas pela CNI sobre as proposições legislativas de seu interesse são pequenos relatórios que explicitam a posição da CNI em relação à proposição, assim como os fundamentos de sua posição. Em geral estas notas são entregues aos deputados em posição chave para decidir sobre uma proposição, como um relator, ou os membros de uma Comissão relevante. As *emendas sugeridas* aos deputados são fruto da convergência de opiniões entre a CNI e o parlamentar que a apresenta. Essas emendas elaboradas pelos parlamentares em geral consideram sugestões dadas pela CNI, que mantém interlocução permanente com esse deputado. Por fim, o número de *pareceres elaborados*, esses pareceres, elaborados pela CNI, são os documentos de natureza jurídica ou técnica mais especializada que balizam as opiniões da própria CNI em relação aos impactos de uma determinada proposição para o setor. É com base nesses pareceres que a CNI se posiciona CONVERGENTE ou contrariamente a uma determinada proposição e o número de pareceres elaborados em torno de uma proposição exprime bem a relevância que essa proposição tem para o setor. Todas juntas, essas atividades retratam qual o peso que uma determinada proposição tem para o setor. Esse conjunto de atividades de lobby realizado pela CNI explica 35,8) da variação e, como não poderia deixar de ser, esse lobby está denominado como *lobby corporativo*.

FATOR 2 - O *lobby pluralista* – A segunda dimensão que emerge da análise fatorial diz respeito às atividades de lobby em geral, que não necessariamente estão efetivamente concentradas nas ações da CNI, muito embora se espere que delas sejam diretamente derivadas. Aqui a mensuração se dá por meio de duas variáveis: *emendas apresentadas* por deputados ligados à indústria e *pareceres, votos em separado e redação final* oferecidos por deputados ligados à indústria.

IMPORTANTE: nessa segunda operacionalização não entra, por razões óbvias, a variável que verifica presença dos deputados ligados à indústria que defenderam as proposições em Plenário. Isso porque aqui se trata de analisar as proposições que NÃO foram a Plenário.

NOTA: Os componentes da matriz e suas contribuições para a formação dos fatores estão na tabela abaixo.

Componentes na matriz rotacionada^a

Variáveis	Componentes	
	1	2
Ações realizadas	,918	,143
Notas técnicas emitidas	,769	-,053
Emendas sugeridas	,598	,063
Pareceres elaborados pela CNI	,510	,085
Pareceres – pró-indústria	-,025	,806
(%) de emendas pró-indústria	,156	,709

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 3 iterations