



**SENADO FEDERAL**

**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

**UNILEGIS**

**MARCUS ACHILES SANTANA SOARES E BARROS**

**A AÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE NA TRAMITAÇÃO  
DE PROJETOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**Brasília - DF**

**2008**



**MARCUS ACHILES SANTANA SOARES E BARROS**

**A AÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE NA TRAMITAÇÃO  
DE PROJETOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**Trabalho final apresentado para  
aprovação no curso de pós-  
graduação *lato sensu* em Ciência  
Política realizado pela Universidade  
do Legislativo Brasileiro e pela  
Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul como requisito para  
obtenção do título de especialista  
em Ciência Política**

**Orientadora: Leany Barreiro de  
Souza Lemos**

**Brasília - DF**

**2008**

## A AÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE NA TRAMITAÇÃO DE PROJETOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 1º semestre de 2008.

Aluno: Marcus Achilles Santana Soares e Barros

Banca Examinadora:

---

Profª Drª Leany Barreiro de Souza Lemos (orientadora)

---

Prof Dr Luiz Renato Vieira (professor convidado)

Brasília, 12 de novembro de 2008

## RESUMO

O presente TCC objetiva acompanhar a ação de grupos de interesse na tramitação de projetos de lei na área de segurança pública entre os anos de 2001 e 2008, abordando as estratégias utilizadas, motivações e resultados obtidos por esses atores, à luz da literatura sobre o tema. A confrontação entre o arcabouço teórico e a realidade foi feita a partir da análise do comportamento de diversos grupos de interesse por ocasião da aprovação de projetos de lei na Câmara dos Deputados modificando o Código de Processo Penal.

**Palavras-chave:** Congresso; Grupos de interesse; lobby; Políticas públicas; Segurança Pública.

## SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO .....	6
II – ARCABOUÇO TEÓRICO.....	10
III – A PRÁTICA DOS GRUPOS DE INTERESSE.....	28
IV – CONCLUSÃO.....	46
V – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

## I – INTRODUÇÃO

O objetivo do presente Trabalho de Conclusão de Curso é descrever a atuação de grupos de interesse na aprovação de um pacote de leis na área de segurança pública, que tramitou no Congresso Nacional entre março de 2001 e agosto de 2008 e tinha por objetivo a atualização do Código de Processo Penal. Serão abordadas as estratégias ou técnicas utilizadas por esses atores, à luz do arcabouço teórico mais atual sobre o tema.

O presente TCC enfocará a tramitação de um pacote de sete proposições na área de segurança pública (PLs 4.203, 4.204, 4.205, 4.206, 4.207, 4.208 e 4.209, todos apresentados em 2001, por iniciativa do Poder Executivo). Desse conjunto, apenas quatro proposições lograram serem convertidas em lei, e somente sete anos depois.

A tramitação desse pacote de propostas foi fortemente influenciada por dois eventos que causaram comoção em toda a sociedade brasileira: a série de ataques realizados pelo grupo criminoso Primeiro Comando da Capital (PCC), em São Paulo, que vitimaram 21 pessoas, no dia 12 de maio de 2006; e a morte do menino João Hélio, em 7 de fevereiro de 2007. A onda de crimes gerou uma intensa articulação dos governadores da Região Sudeste (em especial São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), que consubstanciaram no documento intitulado Carta dos Governadores e endereçado ao presidente da República um conjunto de sugestões a serem adotadas no âmbito penal para inibir a ação de grupos como o PCC.

Já o assassinato de João Hélio envolveu o Congresso em um clima de revolta e indignação – verificado pelos discursos dos parlamentares – que culminou por acelerar a tramitação de matérias que há muito dormitavam no arquivo das duas Casas. Não por coincidência, o Grupo de Trabalho destinado a consolidar propostas sobre o tema foi instituído pelo presidente da Câmara,

Arlindo Chinaglia, no dia 20 de fevereiro de 2007 – apenas 20 dias após a morte da criança.

Conforme especificado anteriormente, a presente monografia buscará identificar entre os atores acima listados grupos cuja atuação foi – e é – preponderante na aprovação de matérias de interesse difuso, como as relacionadas à segurança pública. A ação dos governadores contra a onda de crimes e a resposta dos parlamentares à revolta da população no caso da menor assassinada no Rio de Janeiro também despontam inicialmente como fatores relevantes na tramitação bem sucedida dos projetos.

Este Trabalho de Conclusão de Curso justifica-se pela tentativa de, por meio de um estudo de caso, verificar, em condições reais, como ocorre a ação dos grupos interesse envolvidos com o tema. A farta literatura dedicada aos à atuação desses atores fornece instrumental para identificar, na teoria, as motivações, técnicas utilizadas e chances de sucesso de influir no processo decisório. No entanto, um estudo de caso, amparado na tramitação de proposições que realmente seguiram seu curso em meio aos eventos mencionados, nos permite constatar, em termos concretos, como ocorre tal fenômeno.

A escolha do pacote na área de segurança pública legitima-se para os fins desse estudo por representar um conjunto de propostas legislativas cuja tramitação pode ser integralmente analisada, desde sua apresentação até a promulgação. Dessa forma, será possível acompanhar a influência sofrida pelos deputados e senadores durante a apreciação da matéria – seja por intermédio dos atores diretamente envolvidos, seja pela pressão da opinião pública.

É consenso entre os autores (KAISER, 1951, SANTOS, 2002, TRUMAN, 1951) que a existência de grupos de interesse ou de pressão pressupõe a manifestação explícita de preferências, a capacidade de organização e, em alguns casos, gestões no sentido de implementar tais preferências, por ocasião da elaboração de políticas públicas. Tais gestões tornam-se mais eficientes - a ponto de a legislação incorporar sugestões de agentes externos ao processo

legislativo – em virtude da permeabilidade dos deputados à ação dos grupos de interesse.

A mencionada permeabilidade será verificada por meio de entrevista com o coordenador do Grupo de Trabalho. Também será feita uma comparação entre as sugestões apresentadas pelas associações convidadas e os textos levados à votação. Os representantes dessas entidades também serão entrevistados, de modo a levantar impressões sobre a efetividade de sua atuação, a percepção em relação ao seu papel enquanto grupo de interesse e os mecanismos usados para expressar a preferência.

As associações profissionais que assumiram, durante a tramitação do pacote, o papel de grupos de interesse disponibilizam em seus *sites* informações sobre seus objetivos, tanto com relação à defesa de demandas corporativas, típicas das categorias em questão, quanto da preservação da entidade enquanto ator na formulação de políticas públicas. Dessa forma, as *home pages* dessas associações foram usadas como fonte primária do presente TCC.

O Grupo de Trabalho, embora tenha realizado mais de 40 reuniões ao longo de 2007, não manteve registros taquigráficos ou atas desses encontros. Segundo o próprio presidente do colegiado, deputado João Campos, apenas foram tomadas notas à mão, material esse que não foi sistematizado ou digitado<sup>1</sup>. Isso elimina do TCC importante fonte primária, por constituir a mais fidedigna memória dos trabalhos do grupo. No entanto, foi disponibilizado Relatório de Atividades do Grupo de Trabalho, com informações preliminares sobre a atuação desse colegiado.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso será dividido em quatro partes: introdução; arcabouço teórico na segunda seção - com a revisão da literatura sobre o tema e a posição dos autores mais relevantes e atuais a respeito dos grupos de interesse, o histórico de sua ação, tipologia, condições para seu desenvolvimento, entre outros aspectos; na terceira seção, a análise dos dados coletados – onde a atuação das entidades que acompanharam a

---

<sup>1</sup> Informação prestada pelo coordenador do Grupo de Trabalho, deputado João Campos, em entrevista no dia 30/10/08.



tramitação do referido pacote de leis na área de segurança pública será confrontada com a teoria, a fim de atestar a equivalência entre o disposto na literatura e o comportamento real desses atores.

## II – GRUPOS DE INTERESSE: O QUE SÃO E COMO AGEM

Em um cenário sem democracia e pluralidade de opiniões não há condições para que grupos de interesse prosperem. Nessa linha de argumentação, Dahl (1997, pg. 26) define as condições que considera necessárias à democracia, sendo esta também compreendida como o regime onde o associativismo com vistas à consecução de interesses comuns é mais plausível. São os seguintes os requisitos:

- 1) de formular suas preferências;
- 2) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; e
- 3) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência;

Não existe definição majoritariamente aceita dos principais termos utilizados neste trabalho: lobby, grupos de pressão e grupos de interesse. Diversos autores cunham ou defendem classificações que muitas vezes se confundem ou pouco diferem umas das outras. O primeiro deles, por exemplo, é definido como “atividade de pessoas que, por meio de contato com membros do governo, procuram influenciar decisões políticas ou a aprovação ou rejeição de leis pelo poder Legislativo” (RODRIGUES, 1984, p.29). Ou, de maneira mais direta, “o assédio sobre os membros de uma legislatura de modo a persuadi-los a votar contra ou favoravelmente a um projeto de lei” (BRYCE, 1921 apud WOOTTON, 1970, p. 12). Para fins desse trabalho, será utilizada a definição de Pasquino (1984, p. 17), segundo a qual lobby seria “a atividade ou o processo por meio do qual os representantes dos grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers*, os desejos de seus grupos”.

Da mesma forma, grupo de pressão já foi visto como “uma organização da esfera intermediária entre o indivíduo e o Estado, que procuram fazer com

que as decisões dos poderes públicos sejam conformes com os interesses e as idéias de uma determinada categoria social” (KAISER, 1955 apud BONAVIDES, 2004, p. 427) ou como “as forças profissionais, econômicas e espirituais de uma nação, enquanto aparecem organizadas e ativas” (AGESTA, 1967 apud BONAVIDES, 2004, p. 427). Ou, ainda, “um governo invisível” (MUNRO, 1945 apud BONAVIDES, 2004, pg. 428). A definição seguida no presente TCC será, no entanto, mais ampla: “o conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político” (PASQUINO, op. cit., pg. 18).

O último termo - grupo de interesse – também encontra um amplo, mas semelhante espectro de definições. Finer (1958 apud WOOTTON, op. cit., pg. 12) os classificam como “associações que procuram influenciar a política pública na direção em que eles próprios escolhem, ao mesmo tempo que se recusam a aceitar a responsabilidade direta pelo governo de um país”.

Na visão de Santos (2002, pg. 197), grupos de interesse são “organizações apartadas do governo – embora muitas vezes em estreito contato ou parceria com órgãos governamentais – cuja pretensão é exercer influência sobre políticas públicas”. Nesta monografia será usada a definição segundo a qual grupo de interesse é todo aquele que “à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas regras em relação a outros grupos sociais com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento” (TRUMAN, 1951 apud PASQUINO, 1984, pg. 17).

Embora a diferença entre grupos de pressão e de interesse seja claramente identificável e resida, em especial, na utilização de sanções ou e incentivos por parte dos primeiros, em ambos os casos existe uma similaridade de técnicas envolvidas a fim de externar suas preferências. Embora estes possam ter objetivos e estratégias particulares na adoção de determinada política pública, ambos contam com o lobby enquanto atividade e têm em comum o fato de posicionar-se de maneira pró-ativa diante da disposição do Estado em implementar tais políticas. É possível inferir que a principal diferença entre esses dois atores se situe nas medidas efetivamente adotadas

para manifestar as preferências. Enquanto um deles tão-somente externa demandas, o outro vai além, pressionando, por meio de variados mecanismos, os legisladores ou gestores públicos. Aragão (1996, pg. 150) afirma que todo grupo de pressão é um grupo de interesse, embora a recíproca não seja verdadeira.

Além disso, cabe evidenciar a distinção entre grupos de interesse ou de pressão, de um lado, e os partidos políticos, de outro, uma vez que ambos atuam na esfera infra-governamental, têm interesses e demandas claras e atuam no sentido de implementar tais preferências no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo. Pasquino (1984) destaca que duas funções seriam indubitavelmente exclusivas dos partidos políticos: a competição eleitoral e a gestão direta do poder. “Podemos concluir que são grupos de pressão aqueles grupos organizados que, embora objetivem influenciar sobre a distribuição de recursos de uma sociedade, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças a seu favor, não participam diretamente no processo eleitoral e, por isso mesmo, não estão interessados em gerir o poder político, mas sim aproximar-se dele com facilidade e influenciar as opções” (PASQUINO, op. cit., pg. 19 e 20).

Feitas as principais distinções entre conceitos próximos, vale destacar a sistematização adotada por Wootton (1970), que propôs equacionar a ação dos grupos de interesse, aproximando-a de modelos matemáticos. Partindo de uma definição de grupos de interesse - “Pessoa ou pessoas particulares tentando influenciar legisladores com respeito à legislação” (WOOTTON, op. cit., pg. 27) - ele representa inicialmente o conceito por:

$$PP(a,b,\dots) \rightarrow L : O$$

Onde PP = Pessoas Particulares, L = Legisladores e O = Objetivo (política ou decisão legislativa buscada). O autor, no entanto, ressalta que as referidas pessoas, ao participarem do trabalho de convencimento desempenhado pelos grupos, buscam aperfeiçoar-se cada vez mais, tornando-se Atores Particulares (AP). Da mesma forma, ele exclui os partidos políticos

dessa definição, por entender que estes são seriam parte do corpo legislativo, não podendo, portanto, situar-se em ambos os lados da equação. Wootton chega então a:

AP (não sendo partido político) → L : O

O autor aprimora ainda mais o conceito, ao incluir o Poder Executivo (E) como objeto do trabalho de convencimento de associações ou entidades. As variáveis L e E seriam somadas e fundidas no que Wootton classificou de A. Publ (Alvo Público, afetado por uma ação coordenada de um grupo de interesses). Ele chega, dessa forma, à definição final de grupo de interesse:

AP (não sendo partido político) → A. Publ : O

Ou

Grupos de interesse são atores particulares, organizados e profissionalizados, excluídos destes os partidos políticos, que atuam sobre alvos públicos, sejam eles inseridos na esfera dos poderes Legislativo ou Executivo, a fim de alcançar o objetivo de influenciar uma política pública ou decisão legislativa.

Cabe ressaltar que a exclusão dos partidos políticos dos grupos de interesse não impede que associações ou entidades ligadas a siglas partidárias tentem influir na adoção de políticas públicas ou na opinião pública. A maior parte dos partidos no Brasil possui em sua estrutura órgãos de estudo (ou “braços acadêmicos”) que se propõem a divulgar o ideário das legendas a que estão ligadas, tomando parte ativa na realização de eventos e edição de livros e revistas, entre outros instrumentos.

Wootton também se dedica a delimitar em quais sociedades os grupos de interesses estariam mais propensos a surgir e desenvolver-se. Ele confronta as sociedades nitidamente agrárias com as de natureza industrial, a partir das

seguintes variáveis: tipo de normas vigentes, estrutura social, diferenciação ocupacional, estratificação e incentivos ao associativismo. O Quadro 1 evidencia essa distinção.

**Quadro 1 – Distinções entre sociedades agrárias e industriais**

<b>Sociedades agrárias</b>	<b>Sociedades industriais</b>
As normas predominantemente são difusas, afetivas, atributivas e particularistas	As normas predominantes são específicas, afetivamente neutras, universalistas e orientadas para a realização
A estrutura social abrange grupos locais estáveis e com pouca mobilidade	Alto grau de mobilidade social
A diferenciação ocupacional é relativamente simples e estável	A diferenciação ocupacional é bem desenvolvida e isolada de outras estruturas
O sistema de estratificação é difuso e incorpora valores diferentes	O sistema de estratificação é mais igualitário e orientado para a realização
Poucas associações	Caracterizada por associações, isto é, estruturas funcionalmente específicas e não-atributivas

Fonte: Wootton, op. cit., pg. 57.

A partir dessa dicotomia, o autor conclui que as sociedades ditas industriais reúnem as condições para a defesa organizada de demandas. Ele ressalta que “a atividade do grupo de interesse é fundamentalmente uma interação entre associações que florescem na indústria graças à predominância, em particular, de normas específicas e orientadas para a realização. Enquanto que as normas atributivas atuariam como um freio, as

orientadas para a realização permitem que as associações sejam criadas à vontade para enfrentar as exigências e os problemas. Ao mesmo tempo, as normas de especificidade permitem que as pessoas se empenhem “segmentariamente” nas atividades de muitas associações, isto é, uma “frente” limitada e provavelmente sem compromisso com qualquer uma delas” (WOOTTON, op. cit., pg. 57 e 58).

Tendo em vista aspectos históricos, Boschi e Diniz (1999) situam a atuação dos grupos de pressão ou de interesse no Brasil, consubstanciada por meio do lobby como uma consequência do esgotamento de um sistema baseado no controle corporativo do Estado sobre a sociedade. Com isso, surgiria um ambiente em que “se sobressai o obsolescência do modelo estatista e tutelar, ao lado do desenvolvimento de formas mais descentralizadas e autônomas de representação de interesses” (BOSCHI e DINIZ, op. cit., pg. 9). No caso brasileiro, essa transição deu-se nos anos 80, coincidindo com o esgarçamento do regime militar instalado em 1964.

Segundo eles, com a redemocratização a partir de 1985, o Congresso revitalizou-se enquanto arena política, atraindo a atenção de grupos de interesse, com destaque para as entidades que representavam empresários e sindicalistas. Nesse sentido, a Assembléia Nacional Constituinte representou um marco na participação de novos atores na arena legislativa, trazendo para a Câmara e o Senado tensões e demandas existentes na sociedade, mas até então não consideradas no processo decisório.

Além dos grupos mencionados, em um segundo momento, outros se sentiram encorajados a buscar espaço na arena legislativa, como aposentados, pensionistas, ambientalistas e professores, dentre outros. “Trata-se de uma atuação tópica e concentrada, que se manifesta em função de temas específicos, cessando quando as questões são resolvidas ou retiradas da agenda parlamentar” (BOSCHI e DINIZ, op.cit., pg. 19). Os autores ressaltam, no entanto, que os grupos privados não são os únicos a se valerem do lobby como instrumento de convencimento. Universidades públicas, empresas estatais, agentes governamentais cada vez mais se beneficiam dos serviços de

profissionais com amplo trânsito no Poder Legislativo ou de bem estruturadas assessorias parlamentares para influir em decisões de seu interesse.

Boschi e Diniz (1999) ressaltam ainda que a despeito de falta de regulamentação que diferencia o exercício do lobby o Brasil em comparação com os Estados Unidos, os grupos de interesse são consideravelmente organizados, sendo capaz de utilizar suas estratégias de convencimento tanto individualmente quanto no âmbito das diversas comissões e grupos de trabalho existentes no Congresso. No caso das votações em plenário, onde a exposição e a transparência são maiores do que em outras instâncias, existiria menor pressão por parte de grupos organizados.

Esse novo desenho, no entanto, só foi possível em um contexto de pluralismo acentuado, em que fosse facultado aos segmentos que compõem a sociedade expressar suas reivindicações e, em uma etapa posterior, suas discordâncias em relação à implementação de políticas públicas. É no contexto de uma arena legislativa que ocorre, na opinião dos autores, a intersecção entre um sistema de representação de interesses – regido por uma lógica de influência e assimetria – e o sistema de representação política – regido por uma lógica de paridade e simetria.

A literatura recente sobre a atuação dos grupos de interesse ou lobbies no Parlamento não aborda especificamente a tramitação de proposições na área de segurança pública, abordando genericamente o assunto ou enfocando a interação entre esses atores e segmentos como o empresariado (DINIZ e BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2004), a indústria (SANTOS, 2002) ou o de biossegurança (TAGLIATENA, 2003). No entanto, a abordagem utilizada pelos autores permite sua aplicação em outros campos.

Graziano (1997) destaca o papel das associações como um instrumento por intermédio do qual as pessoas e instituições buscam realizar seus objetivos comuns, atuando quase sempre como grupo de interesse. O autor insere a força exercida pelos grupos no âmbito da discussão do pluralismo, considerado por ele “uma forma peculiar de equilibrar o Estado e a sociedade, enfatizando a



necessidade de conciliar suas demandas e imperativos através de uma síntese cuidadosa” (GRAZIANO, 1997, pg.3).

Ele lembra que raramente as associações atuam de maneira isolada, constituindo “comunidades de lobby (...) para trocar informações e construir coalizões” (GRAZIANO, op. cit., pg. 5) - comportamento que pode ser constatado no caso dos fazendeiros (ruralistas), professores, cientistas, entre outros, que adotam estratégias comuns com o objetivo de fazer-se representar por ocasião da elaboração de leis, no âmbito do Parlamento.

Outro ponto a ser destacado na obra de Graziano é a *expertise* alcançada pelos grupos envolvidos e que comumente é usada no aperfeiçoamento legal pretendido pelos legisladores. Como destaca o autor, “fazer lobby não é apenas fazer pressão. A pressão é o último estágio de um processo multifacetado que inclui reunir informações, preparar projetos de política e uma estratégia adequada para a defesa desses projetos, procurar aliados e outras providências (GRAZIANO, op. cit., pg. 6)”.

O conhecimento acumulado por esses atores não pode ser desprezado, bem como a vivência prática de situações apenas ilustradas na teoria e que consistem em relevante *input* para os legisladores e formuladores de políticas públicas. Graziano cita como exemplo o Parlamento Europeu, em que se configura “verdadeira dependência dos deputados em relação aos especialistas externos” (GRAZIANO, op.cit., pg. 6).

Santos (2002) também aponta para uma tendência à homogeneização das atividades dos grupos de interesse, o que se aproxima da noção de “comunidade de lobbies” defendida por Graziano. Nesse sentido, o autor utiliza os conceitos de *comunidades de políticas* e de *redes de políticas* cunhadas por Wilks e Wright (apud SANTOS, 2002). Eles definem o primeiro termo como um grupo de autores com interesse direto ou indireto em um mesmo foco – ou universo - de políticas públicas. Dessa maneira, ressalta o autor, é possível identificar um universo de políticas educacionais, de saúde, culturais, previdenciárias, energéticas, empresariais etc. Já por rede de políticas públicas entende-se a caracterização geral do processo de formulação de políticas na

qual membros de uma ou mais comunidades estabelecem uma relação de interdependência.

A percepção de que as políticas públicas são o resultado de uma profunda interação de atores estatais e não-estatais – que, embora possuam natureza jurídica/administrativa diferente, participam de comunidades correlatas e interligadas no âmbito da mesma rede – aproxima-se à noção pluralista, pois rejeita o Estado como único ente relevante no processo de formulação de políticas públicas. Para o autor, a principal condição para o surgimento de redes que atuem na formulação de políticas públicas é a decisão, por parte do governo, de dar a um tema tratamento diferenciado, de modo que sua relevância seja reconhecida por diversos atores.

Santos (2002) recupera a tipologia de grupos de interesse cunhada por Rudzio (1983), enfocando as ações desses atores de acordo com o destinatário, os possíveis interlocutores dentro da estrutura legislativa ou administrativa. Os grupos se valeriam de instrumentos específicos para atingir destinatários diferentes, conforme o Quadro 2.

**Quadro 2 – Escolha do instrumento utilizado pelo grupo de interesse, de acordo com o alvo da atuação**

<b>Alvo da atuação do grupo</b>	<b>Instrumento utilizado</b>
Burocracia ministerial	Informações, petições, contato pessoal
Partidos políticos	Pacotes de votos, doações, contato pessoal
Chefe do Poder Executivo	Petições, apoio

Congresso Nacional	Contato pessoal, conhecimento especializado
Opinião pública	Informações, demonstrações, imprensa própria

Fonte: SANTOS, 2002 apud Ruzio, 1983

O autor reconhece também a existência de dois tipos de redes de políticas: a neopluralista e a neocorporativista.

O neopluralismo parte da noção de que o processo de formulação de políticas públicas em uma sociedade democrática é caracterizado pela existência de diferentes grupos coexistindo em um cenário competitivo. Os autores neopluralistas conferem aos grupos de interesse papel preponderante na definição de uma agenda de políticas. Para isso, no entanto, devem ser reunidos dois requisitos: a capacidade de organização e, mais importante, a legitimidade, que, nas palavras de Dahl (1986), reflete-se como a ampla aceitação do direito de participar.

Esta vertente é contrastada pela neocorporativista, segundo a qual o Estado teria importância muito superior à conferida pelos pluralistas. Nas palavras do autor, “o Estado não é concebido somente como uma arena na qual competem interesses divergentes. Isso não significa que este ente seja totalmente dependente e autônomo e que os grupos de interesse lhe estejam subordinados, mas que o Estado possui a autoridade de definir os canais de acesso, assim como quais atores podem e devem participar.” (SANTOS, op. cit., pg. 204)

O autor elenca as condições que considera necessárias para o surgimento de uma rede neopluralista:

- 1) acesso aberto ao processo e à arena de formulação de políticas;

- 2) um processo conflitivo e concorrido de definição de políticas;
- 3) ausência de grupos de interesses superpoderosos; e
- 4) objetividade, ou maior nível possível de isenção do Estado, na questão das políticas públicas.

O pensamento pluralista também valoriza a representação dos grupos de interesse (no lugar da mera intermediação dos corporativistas) e reconhecem uma participação muito mais ativa desses atores na formulação das políticas públicas.

Outra contribuição atual ao estudo do tema foi dada por Pereira (1999). Ele pondera que o aumento da participação dos grupos na formulação de políticas públicas decorre em especial da constatação de que o associativismo se revela mais eficiente na defesa de interesses do que o mero ato de tomar parte em eleições, uma vez que um único voto dificilmente teria o poder de influir de maneira decisiva no resultado eleitoral. Segundo ele, seria cada vez maior, nos países desenvolvidos, o número de cidadãos que se abstém de votar em eleições, mas se encoraja para participar de grupos organizados para a defesa de interesses.

Pereira (1999), como outros autores, cunha sua definição de grupo de interesse, classificando-o como “organização de tipo associativo em que seus membros partilham pelo menos um interesse comum e que atua no sentido da consecução desse interesse”. No entanto, ele distingue esses atores dos chamados “grupos latentes”, que se caracterizariam pela existência de um interesse comum, “mas também pela ausência de uma organização ou um único agente que defenda esse interesse” (PEREIRA, op. cit., pg. 4).

Já por grupos de pressão ele se refere como subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar qualquer instância do poder político (Executivo, Legislativo, Judiciário) a alterar suas políticas num sentido favorável ao grupo ou mantê-las caso já o sejam.

Segundo ele, a existência de pressão política e a natureza dos interesses perseguidos influem no perfil de um grupo. Dessa forma, grupos de pressão, além de serem necessariamente organizados, estariam identificados com a defesa de interesses privados (ou mistos). Contrapondo-se a estes estão os grupos de interesse, que priorizariam o interesse público. No espectro oposto estariam os grupos não organizados, como os latentes.

Outra tipologia adotada pelo autor enfoca os beneficiários das ações do grupo e os contrapõem aos interesses defendidos, que podem ser privados ou públicos. Dessa forma, os indivíduos estariam divididos em três segmentos:

- 1) os membros da organização;
- 2) os não-membros que partilham os mesmos interesses; e
- 3) os demais indivíduos.

Para Pereira (1999), os grupos de interesse público são aqueles em que o bem estar dos que *não* são membros da organização aumenta ou permanece constante, mas nunca diminui. Como, por definição, a satisfação dos membros do grupo igualmente nunca diminui, chegamos a um equilíbrio paretiano (uma vez que o bem estar de um indivíduo aumenta sem que o de outro seja reduzido).

O Quadro 3 reproduz as sete situações possíveis, levando-se em consideração - além do tipo de interesse (público ou privado) e o fato de um indivíduo ser membro ou não de uma organização - mais uma variável: a motivação, que varia do altruísmo forte ao campo oposto do espectro, com o egoísmo forte.

**Quadro 3 – Motivação dos grupos de interesse e extensão dos benefícios pretendidos a membros e não-membros**

Tipo	Grupo	Motivação	Membro da organização	Não-membros com mesmos interesses	Demais indivíduos	Pareto ou Redistribuição	Exemplos
1	Interesse público	Altruísmo forte	0	0	+	Pareto	Cruz Vermelha
2	Interesse público	Altruísmo	0	+	+	Pareto	Abrace
3	Interesse público	Altruísmo ou egoísmo fraco	+	+	0	Pareto	Associação de moradores e clubes
4	Interesse público	Altruísmo ou egoísmo fraco	+	+	0	Pareto	Associação de moradores e clubes
5	Interesse público	Altruísmo ou egoísmo fraco	++	+	0	Pareto	Associação de moradores e clubes
6	Grupos mistos	Egoísmo moderado	+	+	+ e -	Pareto e Redistribuição	Sindicatos
7	Interesse privado	Egoísmo forte	++	0	-	Redistribuição	Cartéis e grupos industriais

Fonte: Pereira, op. cit., pg. 7

O quadro permite chegar a conclusões sobre a atuação de diversos tipos de grupos de interesse. Nos casos descritos nos tipos 1 e 2 – onde impera o

interesse público - o conjunto da sociedade se beneficia, sem que os membros da organização tenham alguma vantagem, a exemplo dos grupos humanitários e associações de apoio a doentes. No extremo oposto, apenas os membros da organização se favorecem, e em detrimento do conjunto dos demais indivíduos, implicando uma completa redistribuição dos bens. Nesse cenário, comum em cartéis, existe perda do bem-estar econômico de uma sociedade, sem que a quantidade inicialmente disponível sofra algum aumento. O resultado é um desequilíbrio dos recursos existentes, que passariam a ser alocados desproporcionalmente.

O autor ressalta que a diferença entre o grupo de interesse privado e público reside no fato de que no primeiro os jogos são de soma zero, em que uns perdem para outros ganharem, atuando no nível da redistribuição. Já no caso dos grupos que enfocam o interesse público, a soma é positiva, pois todos os participantes ganham, sem que o benefício recebido por um indivíduo implique perdas ao próximo. Para aceitar essa premissa, no entanto, é necessário encarar como ganho desde o recebimento de medicamentos ou alimentos - no caso de beneficiários de ações humanitárias - ao bem-estar interior vivenciado pelo altruísta, por envolver-se pessoalmente em uma tarefa que supostamente lhe trouxe engrandecimento moral.

Aragão (1994) lista procedimentos – internos e externos - comumente usados por grupos de pressão em atividade no Poder Legislativo. Por procedimentos internos o autor entende “as práticas preliminares no âmbito do grupo, adotadas antes da entrada em ação” no Parlamento. Já os procedimentos externos seriam “as ações praticadas – direta ou indiretamente – com o objetivo de defender os interesses e convencer quem toma as decisões a apoiar a causa de um determinado grupo de pressão” (ARAGÃO, 1994, pg. 72).

No primeiro caso, entre as ferramentas utilizadas destacam-se, entre outros instrumentos, os seguintes:

- 1) o monitoramento regular ou eventual por meio de assessorias especializadas;

- 2) a elaboração de documentos e justificativas que legitimem as ações do grupo, inclusive por intermédio de emendas e substitutivos;
- 3) a identificação de possíveis aliados ou adversários em relação ao interesse do grupo; e
- 4) a elaboração de um plano mínimo de atuação, prevendo contatos pessoais e escolha de instrumentos de atuação.

Já entre as ações de cunho externo estariam:

- 1) o envio de correspondência a parlamentares, Poder Executivo e demais interessados;
- 2) visitas e contatos pessoais tanto a congressistas quanto a funcionários;
- 3) realização de eventos institucionais e ou sociais;
- 4) participação em debates e audiências públicas nas comissões;
- 5) viagens;
- 6) uso de assessoria de imprensa;
- 7) edição de publicações;
- 8) obtenção de apoio junto ao eleitorado dos parlamentares envolvidos;
- 9) organização de coalizões de interesses; e
- 10) manifestações públicas.

Aragão também se debruça sobre a efetividade das ferramentas usadas pelos grupos de pressão enquanto instrumento de convencimento. Ele afirma que a adoção de uma prática – externa ou interna – em detrimento de outra não é preponderante para que o parlamentar apóie uma iniciativa defendida por um grupo, uma vez que a tomada de decisão política no Congresso tem como referencial a preservação ou ampliação de seu poderio (possibilidade de



reeleição, obtenção de cargos e liberação de emendas ou recursos junto ao poder Executivo). A reeleição seria assegurada por fatores como base eleitoral, imagem pública, financiamento de campanhas mais amplas e eficientes etc. Então, ao endossar a demanda de um grupo de pressão ou de interesse, o deputado ou senador pondera se essa atitude traz benefícios ou riscos para sua carreira.

O próprio autor, em outro texto, discorre brevemente sobre a tipologia adotada para classificar os grupos de pressão. De acordo com ele, seriam cinco os tipos básicos: a) grupos empresariais, composto por entidades patronais ou empresários; b) de trabalhadores, articulados em torno de sindicatos ou centrais sindicais; c) de profissionais, agregando interesses de cunho corporativo de categorias como jornalistas, servidores públicos, advogados, médicos, engenheiros, entre outros; d) de natureza diversa, reunindo segmentos como ambientalistas e religiosos; e, por fim, e) destinados a representar os interesses de órgãos de governo, independentemente dos poderes a que pertençam. (ARAGÃO, 1996, pg. 150-151). Cabe menção ainda a diferenciação entre grupos permanentes e transitórios (ARAGÃO, op. cit. 151 apud TOLEDO, 1985).

Pasquino (op. cit., pg 22) também questiona as motivações sociais para o surgimento de grupos de pressão e conclui que três fatores são devem ser observados: o grau e o tipo de consenso social, a legitimidade dos grupos e o funcionamento do sistema partidário. No tocante ao primeiro aspecto, o autor afirma que regimes totalitários e países novos limitam o consenso social, pois os poucos grupos que logram sucesso em articular-se tentam apoderar-se diretamente do poder, em um ambiente de politização intensa e radical, chegando à eliminação das instâncias políticas tradicionais. Para Pasquino, o número de grupos em competição na esfera infra-governamental é um indicador do grau de aceitação – e de consenso – do próprio sistema.

Em relação à legitimidade, ele distingue aquela concedida pelos diversos tipos de governo – do totalitário ao mais democrático – e tutelada pelo Estado, da legitimidade conquistada em virtude da necessidade, por parte da população, de organizar-se formalmente para desempenhar a intermediação

entre os cidadãos e as esferas decisórias. A condição essencial repousaria, então, na existência desta última modalidade.

Por fim, Pasquino discorre sobre as relações entre o sistema partidário e os grupos de pressão e relata três modalidades de interpenetração. No primeiro caso, os grupos de pressão controlam os partidos, não apenas financiando suas atividades, mas também influenciando na escolha dos quadros. Nesse cenário, essas entidades impedem que as siglas negociem apoio para projetos de interesse específico, reduzindo inclusive a aceitação que receberiam da sociedade.

No segundo caso, os grupos de pressão são verdadeiras emanções dos partidos, ou ao menos recebem deles uma sustentação indispensável. A perda de autonomia, nessas circunstâncias, opera no sentido inverso da modalidade anterior: são os grupos de pressão que se tornam impedidos de articular-se de maneira independente, e terminam por ter o discurso contaminado por uma forte carga ideológica. É o que ocorre, por exemplo, com as entidades sindicais e os partidos de cunho trabalhista ou operário, e com as organizações de defesa do meio ambiente e as siglas “verdes”.

O terceiro e último caso é mais difundido nos sistemas democráticos: pode existir identidade de interesses entre alguns grupos e partidos sobre temas importantes, mas nunca sobre todos os temas politicamente relevantes (PASQUINO, op. cit., pg. 19 e 20).

O autor aprofundou essa análise, incluindo outra variável: o poder Executivo. Dessa forma, passou a interpretar as relações entre os grupos de pressão, os partidos políticos e a administração pública, chegando a três relações distintas:

- a) parentesco: o partido se mostra receptivo a pressões e sugestões dos grupos de pressão da mesma matriz político-ideológica
- b) clientela: os ministérios, para funcionar adequadamente, procuram a participação de alguns grupos de pressão que se

tornam, ao mesmo tempo, locutores privilegiados e principais beneficiários das políticas públicas; e

- c) colonização: alguns grupos de pressão têm como trunfo a capacidade de vetar a nomeação de altos funcionários ou de impô-la.

Bonavides (2004), por sua vez, aborda a realidade nacional e reporta-se a uma tipologia consideravelmente simples. Para ele, no Brasil essas associações estariam divididas em dois grandes segmentos, baseadas na ordem de interesses defendidos: de um lado, aqueles que se dedicam a conquistar vantagens materiais (entidades patronais, sindicatos, representantes de categorias profissionais), e do outro entidades de natureza altruística, de âmbito moral ou de cunho ideológico (como grupos ambientalistas, religiosos, de defesa de minorias, ou de valorização cultural) (BONAVIDES, op. cit., pg. 430 e 431). Essa clivagem, no entanto, falha ao desconsiderar o papel de órgãos estatais e do próprio governo – atores cada vez mais empenhados em ampliar sua esfera de poder e impedir a aprovação, no Parlamento, de políticas públicas que se confrontem com suas diretrizes administrativas ou ignorem suas limitações orçamentárias.

### III – A PRÁTICA DA DEFESA DE INTERESSES

Como mencionado anteriormente, o presente TCC abordará a atuação de grupos de interesse na tramitação de um pacote de sete proposições na área de segurança pública (PLs 4.203, 4.204, 4.205, 4.206, 4.207, 4.208 e 4.209, todos apresentados em 2001, por iniciativa do Poder Executivo). O Quadro 4 reúne as proposições em discussão.

**Quadro 4 – Tramitação do “pacote” de reforma do Código de Processo Penal no Congresso Nacional entre 2001 e 2008**

Proposta/autor	Ementa	Tempo de tramitação (dias)	Relatores	Posição atual
PL 4.203/01 Poder Executivo	Muda procedimentos relativos ao tribunal do júri	Câmara: 2.334 Senado: 288	Deputados Ibrahim Abi-Ackel (PP-MG) e Flávio Dino (PCdoB-MA)  Senador Demóstenes Torres (DEM-GO)	Convertido em lei (Lei 11.689/08)
PL 4.204/01 Poder Executivo	Altera procedimentos relativos ao interrogatório do acusado e à defesa efetiva	Câmara: 2.765	Deputados Ibrahim Abi-Ackel (PP-MG) e Luiz Antonio Fleury (PTB-SP)	Aguarda inclusão na Ordem do Dia da Câmara
PL 4.205/01 Poder Executivo	Muda procedimentos relativos às provas	Câmara: 2.394 Senado: 246	Deputados Ibrahim Abi-Ackel (PP-MG) e Luiz Antonio Fleury (PTB-SP)  Senador Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR)	Convertido em lei (Lei 11.690/08)
PL 4.206/01 Poder Executivo	Relativo aos recursos e ações de impugnação	Câmara: 2.765	Deputados Ibrahim Abi-Ackel (PP-MG) e Luiz Antonio Fleury (PTB-SP)	Aguarda inclusão na Ordem do Dia da Câmara

PL 4.207/01  Poder Executivo	Relativo à suspensão do processo	Câmara: 2.379  Senado: 285	Deputados Ibrahim Abi- Ackel (PP-MG) e Luiz Antonio Fleury (PTB- SP)  Senadora Ideli Salvati (PT-SC)	Convertido em lei (Lei 11.719/08)
PL 4.208/01  Poder Executivo	Relativo à prisão, medidas cautelares e liberdade	Câmara: 2.765	Deputados Ibrahim Abi- Ackel (PP-MG) e José Eduardo Cardozo (PT- SP)	Enviada ao Senado em 02/07/2008
PL 4.209/01  Poder Executivo	Altera procedimentos da investigação policia	Câmara: 2.765	Deputados Ibrahim Abi- Ackel (PP-MG) e Marcelo Itagiba (PMDB- RJ)	Aguarda votação de parecer na Comissão de Segurança Pública

Os projetos representavam, à época da apresentação, em 2001, uma resposta do Poder Executivo ao envelhecimento do Código de Processo Penal, datado de 1941. No entanto, apenas foram convertidas em lei sete anos mais tarde, no bojo de um esforço concentrado desencadeado com os mencionados ataques do Primeiro Comando da Capital (PCC) e potencializado pela morte no menino João Hélio. Vale ressaltar, no entanto, que estas não foram as únicas proposições que foram apresentadas e aprovadas no período em questão. Diversas outras foram convertidas em lei e incorporadas ao arcabouço processual penal, mas escapam do escopo deste TCC por não fazerem parte do pacote originalmente apresentado durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

A análise da tramitação do conjunto de propostas permite constatar a existência de um hiato significativo entre a apresentação dos projetos e a conversão de alguns deles em lei – cerca de sete anos. Mesmo os que lograram serem promulgados enfrentaram, em especial na Câmara dos Deputados, longos períodos de paralisia, durante os quais os textos permaneceram congelados na Casa, sem que nenhuma iniciativa legislativa ou regimental fosse tomada. O caso do PL 4207/01, que trata sobre a suspensão

do processo penal, é emblemático. Durante todo o ano de 2004, foi apresentado apenas um ofício solicitando a desapensação deste de outra proposição. Nos dois anos seguintes, nada ocorreu. Ao todo, três anos sem que nenhum requerimento, parecer ou pedido de vista fosse aprovado.

Dois fatores contribuíram para que o pacote dormitasse anos no Congresso. O primeiro deles foi a proximidade com as eleições gerais de outubro de 2002. Tradicionalmente, em períodos eleitorais ocorre baixa produção legislativa<sup>2</sup>. Nesse contexto, a aprovação de matérias, em uma agenda legislativa já congestionada por medidas provisórias, depende de intensas articulações de lideranças e de um amplo esforço concentrado, que permita aproveitar as poucas sessões deliberativas não-obstruídas com o parco quorum registrado nos meses antes de eleições.

No caso do pacote de segurança pública, o relator designado na Comissão de Constituição e Justiça, deputado Ibrahim Abi-Ackel, teve todos os sete pareceres aprovados no dia 13 de março de 2002. Nas duas semanas anteriores, foram igualmente aprovados requerimentos de urgência que permitiriam ser as propostas apreciadas em curto espaço de tempo. No entanto, as eleições gerais chegaram sem que as matérias fossem levadas a plenário.

Passado o pleito, não é temerário atribuir à nova correlação de forças no Congresso Nacional o papel de obstaculizar a aprovação das matérias. Havia mudado o partido a comandar a Câmara dos Deputados (vale lembrar não apenas que o pacote foi apresentado durante o governo Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, mas também que a Casa fora presidida no biênio 2001-2002 pelo deputado Aécio Neves, da mesma sigla), cabendo ao novo

---

<sup>2</sup> A redução da atividade legislativa em períodos eleitorais foi verificada por Lemos (2001), a partir da análise do banco de dados Legis. Essa ferramenta reuniu 817 propostas nas áreas de educação e saúde apresentadas entre 1988 e 1994. De acordo com as informações tabuladas, em 1990 e 1994, anos em que foram realizadas eleições, a atividade legislativa foi reduzida, em comparação aos primeiros anos de legislaturas (1989 e 1991). “Em 1989, 238 propostas foram apresentadas, contra 110 em 1990, ano de eleição. Em 1991, foram 177, contra 47 propostas apresentadas em 1994” (LEMOS, 2001).

presidente, João Paulo Cunha (PT), a definição da agenda da Câmara e da Ordem do Dia das votações.

Da mesma forma, muitos partidos que apoiavam a gestão tucana haviam migrado para a base do recém-eleito presidente. A título de ilustração, o requerimento de urgência que viabilizou, em 28/02/02, a inclusão do PL 4.203/01 na Ordem do Dia foi assinado não apenas pelos líderes do PSDB e do PFL, mas também por PMDB, PPB, PSB, PTB e PDT. Todas essas siglas passaram a integrar a sustentação da administração petista após 2003, dificultando uma nova e bem sucedida articulação em torno de matérias cuja autoria era indiscutivelmente associada à agora minoritária oposição.

Todavia, três eventos mudariam esse quadro. O primeiro deles foi a já mencionada onda de crimes cometidos pelo PCC, em São Paulo, no dia 12 de maio de 2006. A segunda foi o posicionamento dos governadores dos estados do Sudeste, que em 9 de janeiro de 2007 enviaram carta ao presidente Lula, na qual destacavam “os problemas de segurança da região e a necessidade da união de esforços” a fim de rever a legislação penal brasileira – considerada permissiva e incapaz de fazer frente à audácia do crime organizado. O terceiro e talvez mais dramático fato foi a morte de João Hélio, em 7 de fevereiro do mesmo ano. Apenas 20 dias depois era instaurado, pelo presidente da Câmara, um Grupo de Trabalho, constituído por 11 deputados e coordenado pelo deputado João Campos (PSDB-GO), um delegado da Polícia Civil de Goiás em seu segundo mandato.

O GT debruçou-se sobre um conjunto de 17 proposições relacionadas à área penal e processual. Durante o ano de 2007 foram realizadas 41 reuniões. O objetivo do grupo era escoimar dos pareceres eventuais, na forma de emendas substitutivas, imperfeições fruto do longo período em que as propostas aguardaram votação da Câmara dos Deputados. A constituição do Grupo de Trabalho foi, dessa forma, a medida encontrada pelo presidente da Câmara para dar uma resposta à sociedade, horrorizada após os mencionados eventos, e simultaneamente, ajustar os projetos de lei para votação no período mais breve possível.

Cabe destacar, no entanto, que o GT não era o único colegiado a se debruçar sobre a reforma da legislação penal e processual penal. No Senado, à época, havia sido instituído outro grupo de trabalho, coordenado pelo senador Renato Casagrande (PSB-ES), que cumpria função semelhante ao equivalente da Câmara. Entre os próprios deputados, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, foi instalada uma subcomissão especial, destinada a analisar projetos de lei sobre o mesmo arcabouço legal. As entidades que atuaram junto ao GT não se limitaram a manifestar suas preferências apenas nesta instância, sendo ouvidas também nos outros dois fóruns.

No caso em análise, dois conjuntos de atores poderiam ser identificados como grupos de interesse na tramitação do referido pacote de segurança pública: os executivos estaduais, que por meio da Carta dos Governadores expressaram a premência da aprovação de matérias que julgavam imprescindíveis para a renovação do arcabouço processual penal; e as entidades que se fizeram presentes durante o processo que culminou na promulgação das leis. São elas a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol), Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal (ADPF), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep).

Essas entidades classistas foram chamadas a participar das reuniões do Grupo de Trabalho destinado a consolidar as propostas de alteração do Código de Processo Penal. Foram convidadas ainda autoridades como o secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, Pedro Vieira Abramovay, e da ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura, do Superior Tribunal de Justiça. As reuniões também foram abertas à participação de entidades de classe ligadas ao segmento de segurança pública acima mencionadas.

A ação de representantes de órgãos estatais vai de encontro ao comportamento observado por Boschi e Diniz (1999), que constatou não serem atores privados os únicos a expressarem, por meio do lobby, suas preferências. Dessa forma, o Executivo e o Judiciário agem claramente como grupos de interesse, na tentativa de ver materializado um arcabouço legal que



não conflite com a política de governo para determinada área, no primeiro caso, ou que tenha aplicabilidade e exequibilidade na esfera dos tribunais, no segundo.

Uma visita aos sites institucionais dessas entidades classistas<sup>3</sup> permite enquadrar as referidas associações como grupos de interesse, com base no caráter organizado e na manifestação explícita de preferências (PASQUINO, 1984, SANTOS, 2002, TRUMAN, 1951). Vale ressaltar que tanto no caso na mencionada entidade como em outros grupos que integram o universo temático da segurança pública, os interesses variam desde meras demandas corporativas (instituídas de modo a beneficiar somente seus membros) à defesa de políticas públicas de alcance indistinto ou difuso que, se implementadas, trariam ganhos à sociedade como um todo.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), por exemplo, tem em seu estatuto expresso o objetivo de “defender as garantias, prerrogativas, direitos e interesses, diretos e indiretos, da Instituição e dos seus integrantes”. No capítulo reservado às finalidades, consta da busca “por remuneração condigna, que assegure a independência dos membros do Ministério Público” à “defesa do fortalecimento do Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

Raciocínio semelhante vale para a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), que tem como objetivos explícitos “velar pelo prestígio, direitos e prerrogativas da classe”, “propugnar pelos interesses de seus sócios” e “colaborar com o Estado no estudo e na solução das questões relativas ao exercício das funções atribuídas aos Procuradores da República, bem como na definição, estruturação e disciplina da respectiva carreira”. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, igualmente, reforça o caráter corporativo de sua atuação ao destacar que tem

---

<sup>3</sup> Associação Nacional dos Membros do Ministério Público ([www.conamp.org.br](http://www.conamp.org.br)), Associação Nacional dos Procuradores da República ([www.anpr.org.br](http://www.anpr.org.br)), Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal ([www.adpf.org.br](http://www.adpf.org.br)). Todos os sites foram consultados entre a última semana de setembro e a primeira de outubro.

como missão “resguardar os interesses dos associados”, a “a conquista de benefícios” e “a colaboração com as autoridades, ao apresentar propostas relativas aos interesses da Polícia Federal e seus servidores”.

Coube a Aragão (1984) destacar que a existência dos grupos de pressão já era prevista na Constituição de 1988, em especial no artigo 5º, nos seguintes termos:

Art. 5º

XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

Outros incisos reforçam a amplitude de atuação desses grupos - como o XXI, que dá a essas entidades o poder de representar judicialmente seus associados, e o XXXII, segundo o qual todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral. Nesse sentido, Aragão destaca que o direito de petição foi amplamente usado por essas entidades em benefício de seus membros e constitui “fundamento constitucional básico para a atividade de grupos de pressão” (Aragão, p. 95)

Todas as entidades mencionadas tiveram no Grupo de Trabalho seu *locus* de ação. Foi nessa instância que os representantes dos grupos de interesse externaram suas preferências, na forma de modificações ao arcabouço legal em análise. A esse propósito, não se observaram tentativas de materializar mudanças de natureza legislativa que efetivassem, por exemplo, reestruturações funcionais, reajustes salariais ou concessões de direitos ou privilégios específicos para integrantes dessas carreiras, reforçando o aspecto não corporativo da atuação. Essas associações se comportaram como “comunidades de lobby” descritas por Graziano (1997), com base na defesa de interesses comuns que se traduziam no desejo de reforma da legislação processual penal, deixando de lado, ao menos nesse momento, benefícios pessoais.

O conhecimento acumulado por esses atores foi certamente fator determinante para que fosse dado às entidades acesso à arena decisória que representava o Grupo de Trabalho. Enquanto instância privilegiada na feitura de políticas públicas na área de segurança – e tendo em vista que as emendas substitutivas chegariam a plenário chanceladas pelos líderes partidários - o GT de fato representava *locus* onde a capacidade de convencimento e de persuasão dos representantes dos grupos de interesse seria um habilidade extremamente valiosa.

Graziano (1997) também afirma que alguns formuladores de políticas públicas enfrentam verdadeira relação de dependência dos grupos de interesse, em função da *expertise* acumulada por esses autores. Ele menciona, como ressaltado anteriormente, o caso do Parlamento Europeu. Embora no caso em tela não possamos falar de dependência entre os parlamentares diretamente envolvidos nas deliberações do GT e os representantes das associações convidadas, o conhecimento destes na aplicação diária da legislação, bem como o convívio em estabelecimentos prisionais ou tribunais, tenha sido relevante no resultado final. Exemplo claro dessa relação encontra-se nas emendas ao Projeto de Lei nº 4.208/01 - que alterava o Código de Processo Penal, indicando as espécies de prisões admitidas – e que foi elaborado com o auxílio da ministra Maria Tereza Rocha, do Superior Tribunal de Justiça<sup>4</sup>.

Confrontando os conceitos usados por Santos (2002), podemos considerar as entidades de classe ligadas à área de segurança pública – e mesmo instâncias como o Ministério da Justiça, o Superior Tribunal de Justiça e as secretarias de Segurança Pública dos governos estaduais da Região Sudeste - como comunidades de políticas, em virtude da convergência de interesses. Analogamente, é possível atribuir ao *locus* do Grupo de Trabalho e os plenários da Câmara e do Senado a característica de rede de políticas, se imaginamos a interligação entre as diversas comunidades e os vínculos que se evidenciaram durante o ano de 2007. Já os instrumentos adotados pelos referidos grupos de interesse na tentativa de aproximar-se da esfera decisória

---

<sup>4</sup> Informação constante do Relatório de Atividades 2007 do Grupo de Trabalho coordenado pelo deputado João Campos.

e credenciar-se como ator legítimo foram exatamente os descritos por Santos: contato pessoal e conhecimento especializado.

A atuação das associações profissionais durante o ano de 2007 também se insere dentro de um ambiente tipicamente dominado por redes pluralistas – em oposição às redes corporativistas. Para ter acesso à arena política que representava o Grupo de Trabalho, as entidades valeram-se da existência das condições preconizadas por Santos. De fato, a existência de reuniões não-reservadas ou audiências públicas nas quais eventuais mudanças no Código de Processo Penal eram discutidas pressupõe exatamente o que o autor chamou de “acesso aberto ao processo e à arena de formulação de políticas”, dentro de “um processo conflitivo” e sem a presença de “grupos superpoderosos”.

A distinção defendida por Pereira (1999) – segundo a qual os grupos de pressão tenderiam a dedicar-se à defesa de interesses privados ou mistos, enquanto os grupos de interesse se interessariam pela esfera pública – coloca as entidades de promotores, juízes e delegados como integrantes de associações do segundo tipo, tendo em vista ser a atividade jurisdicional eminentemente não desempenhada por entes privados.

O quadro elaborado pelo autor permite situar as associações pesquisadas de acordo com critérios de motivação, favorecimento a membros e não-membros, critérios de distribuição de benefícios. Entidades como as destacadas no presente estudo poderiam ser alocadas entre as categorias 1 e 2 da tabela, por atender ao requisito considerado primordial pelo autor – defesa de interesses de natureza pública.

Assumindo essa premissa como verdadeira, é possível considerar que seus integrantes são motivados por altruísmo forte (1), altruísmo (2) ou ainda egoísmo fraco (3). Dessa forma, as ações desses grupos não resultam em ganho algum (ou ganho muito reduzido) para seus membros, sendo o benefício gerado transferido para não-membros ou para a sociedade, indistintamente. Pode-se imaginar que uma mudança na legislação penal que acarrete endurecimento das penas traga muito mais benefícios para o conjunto dos

habitantes de um país (ou ainda, para as camadas mais desfavorecidas, onde o crime organizado e as milícias proliferam com mais facilidade), e não impacte no cotidiano de juízes, promotores e delegados a ponto de trazer para estes e seus familiares mais segurança. Como não existe redistribuição de ganhos, e os benefícios absorvidos por um grupo não implicam perdas para outros indivíduos, verificamos um equilíbrio paretiano (para que a sociedade se sentisse mais segura, ninguém foi obrigado se submeter a uma situação de menos segurança).

As entidades pesquisadas nesta monografia parecem seguir o padrão de procedimentos observados por Aragão (op. cit., pg. 72). De fato, todas as associações possuem, em sua estrutura, órgãos destinados a monitorar regularmente a tramitação de propostas no âmbito do Congresso Nacional e de interesse das referidas categorias<sup>5</sup>. Esses órgãos de assessoramento, juntamente com as diretorias e/ou presidências, dedicam-se igualmente a duas outras tarefas descritas por Aragão: visitas e contatos pessoais a congressistas e participação em debates e audiências públicas nas comissões, conforme pôde ser verificado pelas ações empreendidas ao longo dos anos de 2007 e 2008 no âmbito do Grupo de Trabalho.

É igualmente necessário mapear a composição do Grupo de Trabalho a fim de detectar fatores que o tornassem mais permeável à ação das associações. Dos 11 parlamentares que integram do GT, oito são bacharéis em Direito ou fazem parte do chamado sistema persecutório-criminal. A exemplo das comissões permanentes da Câmara e do Senado, notava-se também no GT a tendência a valorizar a expertise de seus membros. Além de três advogados, há um delegado da Polícia Civil, outro da Polícia Federal (que já ocupou uma Secretaria de Segurança Pública estadual), um juiz, um promotor e um procurador de Justiça.<sup>6</sup> A proximidade entre as carreiras que compõem

---

<sup>5</sup> A APDF conta com uma Assessoria de Assuntos Parlamentares, cuja função é, conforme explicitado no próprio site, “acompanhar a tramitação de projetos no Congresso Nacional, que sejam de interesse da ADPF e de seus associados”. A Conamp também possui uma Assessoria Parlamentar, segmentada em três ramificações, com a tarefa de monitorar o andamento das reformas da Previdência, do Judiciário, e ainda uma terceira instância, responsável por assuntos classificados como ‘diversos’. No entanto, o acesso a essas informações é restrito e franqueado apenas a associados. Já a ANPR possui em seus quadros um diretor-adjunto para Assuntos Legislativos.

<sup>6</sup> A relação completa dos deputados que integram o Grupo de Trabalho é a seguinte: João Campos (PSDB-GO) – delegado da Polícia Civil de Goiás; Abelardo Camarinha (PSB-SP) – advogado; Arnaldo

as entidades classistas e a ocupação originária dos parlamentares conferem mais legitimidade à ação das associações. Vale ressaltar que a legitimidade, de acordo com a ótica neopluralista, é pré-requisito para a existência de grupos que coexistam em um ambiente democrático. A ampla aceitação do direito de participar, como diria Dahl, adviria da identificação entre membros de entidades de cunho corporativo e os parlamentares, na qualidade de formuladores de políticas públicas. Não é de todo improvável que, pela atuação junto ao Legislativo, esses dirigentes credenciem-se no futuro como prováveis representantes associações classistas no Parlamento em eleições futuras.

No entanto, o próprio Dahl ressalta que, nesse cenário, as preferências expressas por grupos organizados deveriam ser igualmente consideradas, independentemente “do conteúdo ou da fonte” (DAHL, op. cit., pg. 26). Dessa forma, admitir a participação de entidades como a ADPF na formulação de políticas públicas é, ao mesmo tempo, uma confirmação e uma afronta à teoria pluralista.

Com relação à classificação dessas entidades, todas se enquadram nas tipologias defendidas tanto por Aragão (1996) quanto por Bonavides (2004). No primeiro caso, pertenceriam ao grupo formado por profissionais, agregados em torno de interesses corporativos. Com relação à segunda tipologia, no entanto, há uma certa intersecção entre o padrão observado no primeiro segmento (conquista de vantagens materiais) e o segundo (entidades de natureza altruística). Isso por que as associações que foram consultadas pelo GT durante o trabalho de atualização da legislação penal tanto dedicam-se a consolidar as prerrogativas e direitos de seus associados quanto envidam esforços para dotar o sistema jurídico-prisional de instrumentos mais eficazes, de modo a coibir o crime e conferir maior segurança à população.

Além da observação sobre a atuação dos grupos de interesse em questão com base em informações de natureza institucional disponibilizada em

---

Faria de Sá (PTB-SP) – advogado; Flávio Dino (PCdoB-MA) – Juiz de Direito; José Eduardo Cardoso (PT-SP) – promotor de Justiça; Marcelo Itagiba (PMDB-RJ) – delegado da Polícia Federal e ex-secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Roberto Magalhães (PFL-PE) – advogado; Vieira da Costa (PDT-RS) – procurador; Neucimar Fraga (PR-ES) – representante comercial; Raul Jungmann (PPS-PE) – consultor de empresas; Vinícius Carvalho (PTdoB-RJ) – jornalista.

seus sites e em documentos oficiais da Câmara dos Deputados, procurou-se confrontar o disposto na literatura especializada com o posicionamento de representantes dessas entidades. Três associações (ADPF, ANPR e Conamp) foram contactadas, por telefone e e-mail, para entrevistas. Destas, apenas a primeira delas concordou em prestar esclarecimentos sobre sua participação na tramitação do pacote de segurança pública e sua atuação como grupo de interesse.

O presidente da Associação Nacional de Delegados da Polícia Federal, Sandro Torres Avelar, esclareceu<sup>7</sup> que a participação da entidade foi mais enfática nos trabalhos do grupo instalado no âmbito do Senado Federal e coordenado pelo senador Renato Casagrande.

Em sua entrevista, Avelar destacou que a APDF foi procurada pelo parlamentar para participar de alguns encontros do Grupo de Trabalho. Segundo ele, a associação justifica o contato permanente com o Poder Legislativo “na medida em que existam projetos de interesse em tramitação”.

Sempre procuramos ser ouvidos. Procuramos o parlamentar que está relatando, ou o autor, para tentar contribuir com melhorias, trazendo a nossa experiência e informações acerca de pontos que entendemos ser viáveis ou prejudiciais para a sociedade.

A afirmação do dirigente se encaixa dentro dos principais conceitos usualmente aceitos de grupos de interesse (KAISER, 1955; FINER, 1958; SANTOS, 2002; PASQUINO, 1984). De fato, esses autores sustentam a tentativa, por parte desses atores, de aproximar as medidas adotadas por *decision-makers* das próprias preferências.

Da mesma forma, a expertise reconhecida pela associação é lembrada por Graziano, que coloca o conhecimento acumulado pelos grupos de interesse como um fator preponderante para que entidades sejam convidadas a opinar sobre a adoção de novos arcabouços legais. O autor lembra que “fazer lobby

---

<sup>7</sup> Entrevista realizada no dia 20 de outubro de 2008, na sede da APDF, em Brasília.

não é apenas fazer pressão” (op. cit., pg. 6) ao chamar atenção para as contribuições dadas por associações.

A integração entre diversos grupos que partilham dos mesmos interesses, observada por Wilks e Wright (apud SANTOS, 2002), encaixa-se perfeitamente na afirmação do dr. Avelar. Segundos eles, atores com interesse direto ou indireto em um mesmo foco – ou universo - de políticas públicas convergiriam em comunidades, que tentariam influir conjuntamente no processo decisório. Embora os grupos possam agir independentemente, a integração de estratégias e meios de persuasão contribui para resultados mais efetivos na consecução de seus objetivos. A atuação conjugada de atores se insere igualmente nos procedimentos externos identificados por Aragão (1994), por meio das chamadas ‘organização de coalizões de interesses’. A esse respeito, dr. Duarte pondera que:

Temos também muito contato com representantes das entidades de classe das demais carreiras que compõem o sistema persecutor-criminal, o que inclui juízes e membros do Ministério Público, por exemplo. Hoje nós falamos uma língua muito parecida. Todas as entidades de classe têm se mostrado chocadas com a impunidade, que é algo que deve ser combatido por todos. Estamos nos aliando e tentando trabalhar da melhor forma, respeitando a lei, e buscando melhorar a lei no que é prejudicial aos interesses da sociedade e naquilo que gera impunidade.

As motivações dos grupos de interesse que se fizeram presentes nas discussões sobre a reforma da legislação processual merecem uma análise mais cuidadosa. A partir da percepção defendida por Pereira (op. cit., pg. 7), para quem esses atores agiriam dentro de um espectro que varia do altruísmo forte ao egoísmo forte, entidades de cunho classista estariam situadas ao lado dos sindicatos, e impulsionadas pelo egoísmo moderado. A tipificação leva em consideração que essas associações movem-se principalmente no sentido de garantir ganhos para seus integrantes, manter privilégios ou ampliar direitos. As negociações em torno de projetos de lei que aumentem salários ou reformulem planos de carreira seriam os exemplos mais aparentes dessas articulações.

No entanto, durante os trabalhos do GT, as associações foram convidadas em virtude da expertise acumulada, o que facilitaria apontar



eventuais gargalos da legislação em vigor e projetos de lei que contenham impropriedades não detectadas pelas comissões destinadas a analisar os textos. Em um cenário como esse, seria esperado que as entidades posicionassem-se com isenção ou, ao menos, com o maior distanciamento possível. O foco no interesse da sociedade, aliás, é textualmente evidenciado pelo representante da ADPF. Como considerar, então, os conflitos em torno de diferentes sugestões apresentadas aos membros do GT?

O posicionamento da ADPF a respeito da possibilidade de que a investigação seja feita pelo Ministério Público é um exemplo ilustrativo. Segundo dr. Avelar, foi sugerido que essa atribuição deixasse de ser exclusiva das autoridades policiais. A associação reagiu categoricamente, alegando que o sistema atual jurisdicional confere ao juiz a equidistância entre a defesa, que representa o réu, e Ministério Público, responsável pela acusação. Nas palavras do dirigente,

a partir do momento em que a investigação pode ser feita também pelo Ministério Público, isso pode desequilibrar essa balança.

Além do interesse manifesto no melhor funcionamento do sistema jurisdicional, fica implícita a tentativa de impedir a aprovação de um dispositivo que tenha como consequência a diminuição das atribuições – e, por conseguinte, da esfera de influência – dos delegados de polícia. Posicionamentos dessa natureza mostram que mesmo as demandas classificadas como altruísticas podem ser influenciadas por um viés corporativista.

Outro exemplo de como as recomendações de cunho meritório são tangenciadas por posturas corporativistas surge no endosso da ADPF à proposta discutida no âmbito do GT que previa a possibilidade de que os delegados intermediassem acordos nos casos de crimes de menor gravidade.

O próprio delegado de polícia iria fazer entre a parte ofendida e a parte ofensora, e esse acordo seria encaminhado ao Judiciário para homologação. Isso é algo

que já encontra respaldo na legislação atual na medida em que a Lei 9.099, segundo a qual qualquer cidadão que não integre carreira jurídica pode auxiliar o Judiciário, fazendo acordos que serão posteriormente homologados. Nós queremos levar isso para a instância das delegacias.

Nesse caso, não se tratava de preservar competências exclusivas de autoridades policiais, mas sim aumentar o rol de atribuições de uma carreira – o que repercute na esfera de influência de uma corporação. A orientação da ADPF foi de expressar concordância com a proposta, pois a mesma conferiria agilidade para o já congestionado sistema jurídico brasileiro. No entanto, não se pode perder de vista que, ao apoiar a inovação legal, a entidade estaria também cooperando para consolidar a importância da carreira.

O presente TCC também buscou amparo em entrevista concedida pelo coordenador do Grupo de Trabalho, deputado João Campos (PSDB-GO). Ele destacou o papel desempenhado pelas entidades de classe ouvidas pelo GT nos últimos dois anos e disse que esses atores, por vezes, estabelecem um intercâmbio de informações na formulação de políticas públicas mais intenso do que o observado entre o Parlamento e os órgãos de Estado. Consta-se, então, uma forma de delegação na externalização de demandas, na qual os grupos de interesse assumem o papel de intermediação entre o Legislativo e as instâncias governamentais.

Entidades como as que representam defensores públicos, delegados, promotores, juízes são muito ativas, e em razão dessa presença e atividade, existe estreita colaboração. Às vezes, as instituições [governamentais] terminam não colaborando tanto quanto elas. Por exemplo, a Polícia Federal, sabendo que a entidade que representa os delegados tem uma atuação tão propositiva, termina deixando que a própria associação contribua [nas discussões]. É um processo natural.

Essa delegação - se confirmada e praticada com frequência – poderia estreitar excessivamente as relações entre as entidades de classe e os órgãos do Judiciário e do Executivo, o que poderia trazer traços corporativos às demandas de natureza institucional. Nessa hipótese, não seria cabível afirmar que as associações de classe teriam a atuação tutelada por braços do governo – cenário que contrariaria o pluralismo indispensável para a existência dos

grupos de interesse e de pressão. No entanto, ao permitir que entes privados assumam a tarefa de municiar o Parlamento de informações que serão consideradas por ocasião da formulação de políticas públicas - e sem que os órgãos de governo, como a Polícia Federal, a Procuradoria-Geral da União, a Defensoria-Geral da União e a Magistratura, entre outros, se pronunciem diretamente – o Estado distancia-se voluntariamente de uma função essencial.

Vale ressaltar que, embora as carreiras do sistema persecutor-criminal tenham representado, ainda que de maneira não formalizada, órgãos de governo ligados em especial à polícia judiciária e ao Ministério Público, o mesmo não pode ser dito do Ministério da Justiça, que teve presente a todas as reuniões do Grupo de Trabalho representantes da Secretaria de Assuntos Legislativos do órgão.

Outro aspecto que chamou atenção na entrevista foi a tentativa de transformar o Grupo de Trabalho como única arena de discussão para as reformas previstas nos Códigos Penal e Processual Penal. O deputado reconheceu que durante as reuniões com representantes das entidades classistas não foram tomadas notas ou redigidas atas - procedimento considerado como “não recomendável” pelo próprio coordenador. No entanto, ele destacou que essa sistemática permitiu maior proximidade entre os deputados do GT e as associações.

O fato de o Grupo de Trabalho ter realizado muitas atividades quase de caráter informal foi um ganho, embora não seja o mais recomendável na Casa. O presidente de uma entidade participava da conversa do debate como se parlamentar fosse.

O deputado João Campos ressaltou que a equivalência entre deputados e representantes buscada durante os trabalhos do GT, aliada à busca do consenso nas reuniões, revelou-se útil no sentido fortalecer o próprio colegiado como esfera decisória e esvaziar estratégias paralelas de convencimento. O objetivo era evitar que carreiras que não se considerassem contempladas buscassem canais alternativos de interlocução, exercitando o lobby diretamente em um parlamentar ou líder – expediente classificado pelo coordenador como “atalho”.

Se for dada a liberdade para que essas entidades participarem de fato, coloquem suas contribuições, ouçam e debatam, ficará claro que o Grupo de Trabalho não quis impor suas idéias. Dessa forma, elas não irão procurar um parlamentar fora do grupo para buscar um atalho em plenário. Tivemos esse cuidado.

No entanto, ele ressaltou que a atuação dos grupos de interesse na Câmara só se tornou possível em virtude da legitimidade que os mesmos adquiriram perante os parlamentares. Esse valor, como ressaltou Pasquino (op. cit., 1984), difere-se, nas democracias consolidadas, da tutela conferida pelo Estado, que permite o funcionamento de uma estrutura intermediária entre o governo e a sociedade, responsável pelo encaminhamento de demandas de um extremo a outro.

Perguntado sobre o que mais conferiria legitimidade a esses atores e confrontado com três opções - a saber: a) o fato de haver identificação entre deputados e representantes de entidades classistas, uma vez que muitos integrantes do Grupo de Trabalho integraram, antes de serem eleitos, carreiras policiais, da magistratura, do Ministério Público, entre outras; b) o fato desses grupos serem organizados; e c) o fato de que as associações evitem os mencionados “atalhos”, privilegiando a transparência proporcionada pelo Grupo de Trabalho – o deputado João Campos foi categórico:

A primeira hipótese está descartada. O que pesa mais é o fato de serem organizados e se prepararem para oferecer essa contribuição.

O coordenador do GT afirmou que uma das principais preocupações do colegiado é discernir as questões corporativas trazidas pelos grupos de interesse dos posicionamentos institucionais.

Os parlamentares devem ter discernimento para separar aonde há demandas dessas categorias de natureza estritamente corporativa das contribuições voltadas para o sociedade. Isso é filtrado. Mas são poucas as situações que atendem um interesse meramente corporativo. Os representantes trazem a experiência do dia a dia. Além disso, elas estão amparadas por estudos feitos pela entidade ou pela instituição para o aperfeiçoamento do sistema.

A capacidade de organização e a expertise são, dessa forma, colocadas como fatores preponderantes para a legitimidade dos grupos - aspecto

evidenciado por Graziano (op. cit., pg. 6). A estratégia de atuação, reforçada por estudos, conforme destacado pelo próprio coordenador do GT, é a mesma observada por SANTOS (2002 apud Ruzio, 1983), que preconizava os contatos pessoais e o conhecimento especializado como instrumento preferencial dos grupos de interesse em atuação no Poder Legislativo. Também é possível identificar claramente na atuação das associações de classe a existência de pelo menos dois instrumentos externos observados por Aragão (op. cit., 1994): as visitas e contatos pessoais aos congressistas e a participação em debates e audiências públicas nas comissões.

O deputado João Campos destacou que parte significativa das sugestões das associações foram acatadas pelos integrantes do Grupo de Trabalho, embora não saiba precisar quantas recomendações lograram serem incorporadas nos substitutivos elaborados pelo colegiado. O coordenador observou ainda que, durante as reuniões, o objetivo dos parlamentares era buscar o consenso e o convencimento dos representantes das associações em relação à proposta considerada mais apropriada. Segundo ele, foi esse procedimento que conferiu, perante o plenário da Câmara, condições para que os projetos fossem aprovados sem dificuldade.

O comportamento individual dos deputados no Grupo de Trabalho e sua relação perante as associações também merecem destaque. Como ressaltado anteriormente, oito dos 11 parlamentares do GT eram ligados diretamente ao meio jurídico – seja por pertencerem à advocacia ou por integrarem o Ministério Público, a magistratura ou a polícia judiciária como delegados. Segundo o coordenador, os deputados mantinham estreita proximidade com as propostas defendidas pelas associações ou carreiras com as quais se identificavam. Embora esse alinhamento não represente, *per se*, uma quebra do princípio fiduciário do mandato parlamentar<sup>8</sup>, mantém a decisão do deputado atrelada às manifestações de preferência dos representantes das associações às quais se

---

<sup>8</sup> O mandato fiduciário caracteriza-se pela plena independência do parlamentar em relação a seu corpo de eleitores, sendo ele autônomo para posicionar-se de acordo com sua consciência, contando com a confiança dos segmentos que representa e sem a necessidade de obrigatoriamente expressar a vontade de seu eleitorado. Essa modalidade de representação contrasta com o mandato imperativo, em que o deputado está obrigado a seguir diretrizes que traduzam as preferências de sua base, sem margem para a tomada de decisões de maneira independente.

considera ligado, sendo observados inclusive casos em que os membros do GT consultaram as entidades antes das deliberações.

Na Casa, o deputado, por mais que tenha uma atuação geral, em termos específicos representa um segmento. Quando a matéria tem relação com aquele segmento ele procura atuar de forma sintonizada. Não numa posição absolutamente corporativa doentia, cega, míope, mas um corporativismo positivo, inteligente, sadio. Em ocasiões em que se discutiam temas de interesse dessa carreira, mas os presidentes das respectivas associações não estavam presentes, o deputado telefonava e dizia: chegamos a um entendimento. Podemos bater o martelo? Podemos fechar?

Durante a tramitação do pacote de propostas de segurança pública, o coordenador do GT reconheceu a existência de posições conflitantes entre os grupos envolvidos, em especial no Projeto de Lei nº 4.209, que tratava do inquérito policial.

Havia interesse por parte do Ministério Público de exercer o papel de investigação criminal, atribuição que a Constituição Federal reservou às polícias judiciárias – a Polícia Federal e às Polícias Cíveis dos estados. Havia interesse da Polícia Militar de, ao menos em relação aos crimes de menor potencial ofensivo, realizar a atividade de polícia judiciária. Em relação ao controle jurisdicional do inquérito, havia a reivindicação do Ministério Público de excluir o Poder Judiciário dessa atividade, mantendo essa atribuição em caráter exclusivo. A magistratura estava dividida, com alguns setores contrários ao controle, enquanto outra parte a defendia.

A despeito dos diferentes posicionamentos, o deputado João Campos destacou que a intensa participação das associações ao longo do processo permitiu a construção de soluções consensuais, sem a prevalência de uma entidade sobre a outra. Nesse contexto, o fato de representantes das carreiras terem sido convidados a defender suas propostas exaustivamente teria possibilitado que o convencimento imperasse, alcançando como resultado um texto acordado e aceito por todos os grupos de interesse envolvidos. Cabe ressaltar que o PL 4.209/01 ainda não foi votado em plenário, em função do trancamento da pauta pelas medidas provisórias e do período de recesso branco antes das eleições.

## IV – CONCLUSÃO

Grupos de interesse são uma realidade concreta em todas as áreas nas quais políticas públicas são implementadas. Embora, do ponto de vista exclusivamente quantitativo, exista uma prevalência de estudos enfocando a atuação de organizações em arenas onde interesses privados ou corporativos são tratados, entidades parecem dispostas a externar preferências em qualquer ambiente, inclusive naqueles em que bens públicos – como segurança para os cidadãos – são distribuídos.

A correlação entre a manifestação de preferências e a natureza privada de grande parte das políticas públicas pode sugerir que grupos de interesse e de pressão agirão com ímpeto redobrado em áreas como agronegócio, saúde e educação particulares, concessão de serviços de infra-estrutura, telecomunicações e política empresarial, assim como na defesa de benefícios para categorias funcionais ou na ampliação da esfera de influência desses segmentos. No entanto, é um erro imaginar que na reformulação do arcabouço legal que rege o Direito Processual Penal, por exemplo, não existam preferências a serem externadas por atores que transcendem a esfera governamental ou carreiras que lutarão para ter seu posicionamento acatado pelo Estado, em detrimento de outras.

Dessa forma, a presente monografia buscou mapear a ação dos grupos de interesse durante os anos de 2001 e 2008 na apreciação de matérias relacionadas à segurança pública. Para tanto, foram feitas entrevistas com o coordenador do Grupo de Trabalho instituído pela Presidência da Câmara dos Deputados e com representante da Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal (ADPF), entidade convidada pelos parlamentares a participar das reuniões do GT. Cabe ressaltar que outras associações de membros do Ministério Público e de Procuradores da República também foram procuradas, mas não concordaram em serem entrevistadas.

O Grupo de Trabalho foi a principal arena onde essas entidades tentaram influenciar os *decision-makers* do Poder Legislativo, uma vez que acordos de líderes chancelaram uma tramitação relativamente rápida em plenário. Adicionalmente, o ambiente de comoção e indignação nacional após e os ataques do PC em São Paulo, em maio de 2006, a morte de João Hélio, em fevereiro do ano seguinte, impunham e, de certa forma, justificavam a celeridade na aprovação dos projetos.

A ação desses grupos deu-se amparada pelo arcabouço constitucional que beneficia as associações no Brasil desde 1988 e insere-se no contexto do pluralismo e das sociedades democráticas. Nesse contexto, a existência dos grupos de interesse é a garantia de uma intermediação legal e permanente de demandas, permitindo que as preferências dos mais variados setores cheguem não só à esfera dos formuladores de políticas públicas, mas também às autoridades responsáveis por sua implementação.

Entretanto, o trabalho das entidades também foi legitimado pela ampla aceitação dos grupos perante o GT. Representantes de juízes, promotores, policiais e advogados contaram tanto com a *expertise* acumulada e uma organização profissional quanto com o contato pessoal, corroborando as estratégias de convencimento previstas na literatura. Também pôde ser verificada a ação conjunta de entidades no sentido de externar demandas comuns, potencializando sua efetividade.

As associações em tela não se valeram dos expedientes clássicos de sanções, sejam elas positivas ou negativas, que caracterizam os grupos de pressão. Durante as deliberações dos parlamentares no GT, os parlamentares e os grupos de interesse agiam em sintonia, fato evidenciado pelas consultas entre os primeiros e os segundos antes das deliberações a fim de acordar versões consensuais dos textos a serem votados.

Em que pese o altruísmo alegado pelas associações ao colocar o interesse da sociedade como fator determinante e o desejo de colaborar para a modernização do sistema persecutório-criminal, é possível identificar traços de comportamento corporativo na atuação das entidades. Esses indícios ficam



mais claros na análise de alguns interesses conflitantes, em que a adoção de determinadas mudanças na legislação processual penal poderiam alterar o equilíbrio de forças em favor de uma carreira. Nesse aspecto, mais do que os típicos benefícios diretos negociados por associações classistas – como aumentos salariais – o que as entidades e seus representantes almejavam era a manutenção das atribuições e da esfera de influência desses grupos.

Vale destacar que os grupos de interesse – em virtude do conhecimento acumulado, do poder de organização e da legitimidade inequívoca – foram capazes de contribuir para a modernização da legislação processual. Ao mesmo tempo, ao elevarem o Grupo de Trabalho à condição de arena preferencial para a externalização de demandas, esvaziaram canais paralelos de interlocução, reduzindo a possibilidade de que propostas fossem endossadas por parlamentares alheios ao processo.

Originalmente, a presente monografia também procuraria confrontar as posições de entidades que estivessem incluídas na mesma rede de políticas públicas – promotores e defensores públicos, por exemplo – a fim de verificar o grau de conflito entre carreiras que, a despeito de integrarem o sistema persecutório-criminal, possuam posições distintas a respeito da administração da Justiça. No entanto, como destacado anteriormente, apenas uma das entidades concordou em colaborar para o TCC. Os líderes partidários poderiam também fornecer informações relevantes a respeito das estratégias de convencimento dos grupos de interesse em tela junto às bancadas, mas a ocorrência do ‘recesso branco’ no período anterior às eleições esvaziou o Congresso, dificultando a realização de outras entrevistas.

Havia igualmente a intenção inicial de comparar a atuação dos grupos de interesse na tramitação de propostas de conteúdo ‘altruísta’ com demandas tipicamente corporativas – como, por exemplo, a tramitação de planos de carreira para policiais - a fim de identificar as diferentes estratégias adotadas nos dois casos. A exigüidade do tempo para a feitura do TCC, no entanto, obrigou a uma redução do foco da pesquisa.

## V – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Murillo de. *Grupos de Pressão no Congresso Nacional*. Maltese, São Paulo, 1994.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros Editores, São Paulo, 2004

BOSCHI, Renato.; DINIZ, Eli. *O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais*. Locus: Revista de História, Juiz de Fora, Volume 5, nº 3, 1999.

DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e oposição*. 1977, Editora Edusp, São Paulo.

GRAZIANO, Luigi. *O lobby e o interesse público*. Revista de Ciências Sociais, volume 12, nº 35, fevereiro de 1997.

LEMOS, Leany Barreiro de S. *O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista*. Revista Dados, volume 44, nº 3, Rio de Janeiro, 2001.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo*. Dados: Revista de Ciências Sociais, volume 47, nº 3, 2004.

PASQUINO, Gianfranco. *Teoria dos Grupos e Grupos de Pressão*. Curso de Introdução à Ciência Política, Editora Universidade de Brasília, 1984.

PEREIRA, Paulo Trigo. *Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado*, 1999.

RODRIGUES, Leda Boechat. *A Prática dos Grupos de Pressão e de Interesse*. Curso de Introdução à Ciência Política, Editora Universidade de Brasília, 1984.

SANTOS, Hermínio. *Grupos de interesse e redes de políticas públicas*. Revista de Ciências Sociais, Ano 2, nº 1, junho de 2002.

WOOTTON, Graham. *Grupos de interesse, grupos de pressão e lobbying*. Kahar Editores, 1970.