



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

## DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

GRUPOS DE INTERESSE E LEGISLADORES EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA CÂMARA  
FEDERAL (2015-2018)

LUIZ PAULO VAZ DE FIGUEIREDO

**ORIENTADOR**  
**FÁBIO KERCHE**

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

ABRIL DE 2020

Luiz Paulo Vaz de Figueiredo

**Título:** Grupos de Interesse e Legisladores em Audiências Públicas da Câmara Federal (2015-2018)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Fábio Kerche

[Rio de Janeiro]

[2020]

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço aos meus familiares, que me proporcionaram condições materiais e afetivas, tornando possível meu caminho até aqui.

Aos docentes do Mestrado, em especial a professora Celina Souza, quem muito me inspirou e com quem mais aprendi ao longo do período letivo; e ao meu orientador, Fábio Kerche, que me acompanhou com muita dedicação, sugestões no texto e conselhos durante o processo de elaboração desta dissertação.

E também aos meus colegas discentes, com quem convivi de maneira muito prazerosa nestes dois últimos anos.

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo entender o comportamento de legisladores e grupos de interesse em audiências públicas da Câmara Federal, a partir dos partidos e posições ideológicas dos legisladores e da categoria que o grupo de interesse pertence. Foi utilizada a Teoria do Lobby Informacional, utilizando como recorte metodológico o enfoque em audiências públicas que tratam de mudança legislativa, dentro do período entre 2015 e 2018. Os resultados encontrados são: 1) ao contrário do que sugere a abordagem teórica, grupos empresariais não são a categoria de grupo com mais acesso; 2) preferências ideológicas determinam convites a determinadas categorias de grupos de interesses, sobretudo legisladores de direita convidando grupos empresariais e legisladores de esquerda convidando ONGs e movimentos sociais; 3) a contestação por requerimentos de audiências públicas é incomum; 4) a posição ideológica do Presidente da Comissão não tem efeito sobre os requerimentos de audiências públicas aprovados ou não.

**Palavras-chave:** Audiências Públicas. Grupos de interesse. Legisladores. Câmara Federal.

## ABSTRACT

This study aims to understand the behavior of legislators and interest groups in public hearings of the Federal Deputies Chamber, from the political parties and legislators' ideological positions and the category to which the interest group belongs. I employ the Informational Lobby Theory, using as a methodological approach the focus on public hearings that deal with legislative change, within the period between 2015 and 2018. The results are 1) contrary to what the theoretical approach suggests, business groups are not the category with the most access; 2) ideological preferences determine invitations to certain interest groups categories, especially right-wing legislators who invites business groups and left-wing legislators who invites NGOs and social movements; 3) contestation for public hearing requirements is uncommon; 4) the Commission President ideological position does not affect the approval of public hearing requirements.

**Keywords:** Public Hearings. Interest Groups. Legislators. Brazilian Legislative.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Contínuo Acesso-Influência	18
Figura 2 – Requerimento de Audiência 147/2017 na CCJC	43
Figura 3 – Requerimento de Audiência 148/2017 na CCJC (pág. 1)	45
Figura 4 – Requerimento de Audiência 148/2017 na CCJC (pág. 2)	46
Figura 5 – Aprovação de Requerimento 147/2017 em Reunião Deliberativa	47
Figura 6 – Pauta da Audiência do dia 25/08/2015 na Comissão de Educação	49
Figura 7 – Ata da Audiência Pública	51

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atores-chaves das Comissões	25
Quadro 2 – Atores e Prerrogativas segundo o Regimento Interno	29
Quadro 3 – Grupos de Interesse em Audiências Públicas e Seminários	33
Quadro 4 – Resultados de Estudos Empíricos sobre Audiências Públicas na Perspectiva Teórica de Grupos de Interesse	34
Quadro 5 – Resultados de Estudos Empíricos sobre Audiências Públicas na Perspectiva Participativa/Deliberativa	40
Quadro 6 – Terminologias	42
Quadro 7 – Descrição do Processo de uma Audiência Pública na Câmara Federal	52
Quadro 8 – Deputados na 55ª Legislatura	58
Quadro 9 – Escala Ideológica de Partidos em Votações em Plenário na Câmara dos Deputados (2011-2015)	60
Quadro 10 – Representação de Categorias de Grupos de Interesse	66
Quadro 11 – Audiências que Tratam de Mudança Legislativa	69
Quadro 12 – Grupos de Interesse em Audiências Públicas	72
Quadro 13 – Proporções e Totais de Deputados com Iniciativa por Audiência Pública que tratam de Mudança Legislativa	75
Quadro 14 – Iniciativas de Audiência que tratam de Mudança Legislativa, convidando categorias de grupos de interesse por Posição Ideológica	75
Quadro 15 – Média de Iniciativas por Deputados de uma Posição Ideológica	76
Quadro 16 – Proporção Geral de Iniciativa (Esquerda/Direita)	77
Quadro 17 – Proporção Esquerda/Direita por Iniciativa de Convite a Grupo de Interesse por Categoria	78
Quadro 18 – Requerimentos de Determinadas Categorias de Grupos de Interesse por Partido	79
Quadro 19 – Audiências e Requerimentos Adicionais	84
Quadro 20 – Contestação Via Requerimento	84
Quadro 21 – Posição Ideológica do Presidente da Comissão	88

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ANEEL Agência Nacional de Energia Elétrica

AP Audiência Pública

CAPADR Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CCTCI Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CCJC Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCULT Comissão de Cultura

CDC Comissão de Defesa do Consumidor

CDDM Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher

CDU Comissão de Desenvolvimento Urbano

CDEICS Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços

CDHM Comissão de- Direitos Humanos e Minorias

CEDU Comissão de Educação

CESP Comissão do Esporte

CFT Comissão de Finanças e Tributação

CFFC Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

CINDRA Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia

CLP Comissão de Legislação Participativa

CMADS Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CME Comissão de Minas e Energia

CREDN Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CSPCCO Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

CSSF Comissão de Seguridade Social e Família

CTASP Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

CTB Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil

CUT Central Única dos Trabalhadores

CVT Comissão de Viação e Transportes

DEM Democratas  
FIES Financiamento Estudantil  
ML Mudança Legislativa  
ONG Organização Não Governamental  
PC do B Partido Comunista do Brasil  
PDT Partido Democrático Trabalhista  
PEN Partido Ecológico Nacional  
PHS Partido Humanista da Solidariedade  
PL Projeto de Lei  
PLP Projeto de Lei Complementar  
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN Partido da Mobilização Nacional  
PP Partido Progressista  
PPS Partido Popular Socialista  
PR Partido da República  
PRB Partido Republicano Brasileiro  
PROS Partido Republicano da Ordem Social  
PRP Partido Republicano Progressista  
PRTB Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
PSB Partido Socialista Brasileiro  
PSC Partido Social Cristão  
PSD Partido Social Democrata  
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira  
PSDC Partido Social Democracia Cristã  
PSL Partido Social Liberal  
PSOL Partido Socialismo e Liberdade  
PT Partido dos Trabalhadores  
PT do B Partido Trabalhista do Brasil  
PTB Partido Trabalhista Brasileiro  
PTC Partido Trabalhista Cristão

PTN Partido Trabalhista Nacional

PV Partido Verde

SD Solidariedade

SUS Sistema Único de Saúde

UGT União Geral dos Trabalhadores

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
1.1	Perguntas, Hipóteses e Metodologia	15
1.2	Teoria a Ser Aplicada	16
<b>2</b>	<b>CONTEXTO</b>	<b>20</b>
2.1.	Parlamentares e Representação de Interesses	20
2.2.	Comissões e Sua Essência Informacional	21
2.3.	Audiências Públicas	23
<b>3</b>	<b>ESTUDOS EMPÍRICOS</b>	<b>30</b>
3.1	Estudos na Perspectiva de Grupos de Interesse	30
3.1.1	No Poder Executivo	30
3.1.2.	No Poder Legislativo	31
3.2.	Outras contribuições	35
3.2.1	Estudos Empíricos na Perspectiva Deliberativa e Participativa	37
3.2.1.2	No Poder Executivo	37
3.2.1.3	No Poder Legislativo	38
3.2.1.4	No Poder Judiciário	39
<b>4</b>	<b>A AUDIÊNCIA PÚBLICA</b>	<b>42</b>
4.1.	Iniciativa	42
4.2	Aprovação de Requerimento	47
4.3	A Audiência Pública	48
4.4	Arquivamento de Ata	50
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DE DADOS</b>	<b>54</b>
5.1	Pergunta da Pesquisa	55
5.2	Recorte Metodológico e Variáveis	56
5.3	Hipóteses	62
5.4	Grupos de Interesse em Audiências que Tratam de Mudança Legislativa	63
5.5	Audiências por Comissão	68
5.6	Grupos de Interesse em Comissões	70
5.7	Grupos de Interesse e Posições Ideológicas dos Legisladores	73
5.8	Grupos de Interesse e Partidos	78
5.9	Contestação de Requerimentos por Audiências Públicas	82

5.10	Posição Ideológica do Presidente da Comissão	87
5.11	Efetiva Deliberação e Informação	88
5.12	Considerações Finais	90
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>94</b>
<b>7</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>97</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Dentre um universo de possibilidades, que podem englobar ações em instituições do Estado (*lobby por dentro*) ou diretamente ao eleitorado e fazendo uso de canais de comunicação mais amplos (*lobby por fora*) (Kollman, 1998), ir a uma audiência pública é uma das táticas adotadas para que um grupo de interesse busque influenciar os que tomam decisões (Schlozman, Tierney, 1986; Baumgartner, Leech, 1998; Wright, 1996). O uso das audiências pelos grupos de interesse tem como vantagem o baixo custo para o acesso ao legisladores (Wright, 1996) e a possibilidade de aumentar a publicidade sobre o tema e atingir mais facilmente as partes interessadas na sociedade. No Congresso Nacional, Santos *et al* (2017) apontam que a participação em audiências é a terceira principal ação de lobby, atrás apenas do contato direto com os parlamentares e do acompanhamento de Comissões.

Usando da interpretação da teoria do lobby de grupos de interesse no Legislativo, a audiência pública tem como papel diminuir custos de informação. Ou seja, por meio de um processo aberto e público, são convidados representantes de grupos de interesse para expor seus posicionamentos e para entregar dados que antes seriam dificilmente alcançáveis pelo alto dispêndio de recursos necessários para consegui-los. Isso diminuiria as incertezas de legisladores sobre o tema em pauta. Portanto, para obter a informação mais facilmente, o legislador precisa do grupo de interesse. Por outro lado, os grupos de interesse veem as audiências públicas um espaço para buscar aumentar a influência sobre as decisões dos legisladores. A relação é vantajosa ambos do ponto de vista da consecução de seus objetivos individuais (Austen-Smith, Wright, 1992; Leyden, 1995; Wright, 1996).

As audiências públicas ocorrem nas Comissões, órgãos temáticos descentralizados do Legislativo brasileiro, incluindo a Câmara de Deputados, foco desta dissertação. Esses órgãos existem idealmente para fomentar a especialização de deputados e para incentivar um debate livre sobre as matérias (Araújo, 2007). As Comissões são efetivas e desempenham um “poder positivo” (Freitas, 2016). É em seu interior, durante os trabalhos dos seus integrantes, que a maioria dos projetos de lei são alterados, com novas emendas e substitutivos antes de chegar ao Plenário da

Câmara. Nessas Comissões, como mostra Zampieri (2013), os grupos de interesse são atores importantes, trazendo informações novas, se posicionando, apresentando petições, memoriais ou pareceres aos deputados federais.

No Brasil, poucos os estudos sobre audiências públicas são realizados sob a perspectiva da teoria de grupos de interesse, usando de métodos diversos e analisando casos no Executivo (Silva, 2012; Baird, 2016) e no Legislativo (Taglialegna, 2006; Cesário, 2016; Rezende, 2017; Troiano, 2017); há também importantes trabalhos sobre lobby, que abordam o tema com menor destaque (Mancuso, 2004; Mancuso, 2011; Santos et al, 2017). Outras contribuições sobre o estudo de audiências públicas provêm da chave da democracia participativa, fortemente influenciada pela teoria deliberativa. Apesar das diferenças teóricas, que serão indicadas posteriormente, não se deve desprezar os resultados de seus estudos empíricos (Alonso & Costa, 2004; Brélaz, 2012; Duarte, 2014; Marona & Rocha, 2014; Zorzal, 2017).

A contribuição desta dissertação se dá no uso da “Teoria Informacional do Lobby”, que ainda não foi testada em estudos empíricos no Brasil. O trabalho terá como foco a análise do comportamento dos atores políticos-chave nas audiências: legisladores e grupos de interesses. No caso dos primeiros, observaremos os partidos políticos e as posições ideológicas; no caso dos segundos, suas categorias (se grupos empresariais, associações profissionais/sindicatos, ONGs/movimentos sociais, instituições do Estado ou de especialistas).

## 1.1 Pergunta, Hipóteses e Metodologia

Dada a concepção de Wright (1996) de que os “grupos de interesse atingem influência no processo legislativo estrategicamente fornecendo informação para mudar ou reforçar as crenças dos legisladores sobre os resultados legislativos, os efeitos operacionais de políticas, e as ramificações eleitorais de suas ações” (pag. 75), a pergunta que pode ser feita é: “Como legisladores, a partir de seus partidos políticos e posições ideológicas, e grupos de interesse, por categorias, se comportam em audiências públicas que tratam de mudança legislativa na Câmara Federal?”.

Para responder tal pergunta, serão usados dados sobre audiências públicas do site oficial da Câmara Federal<sup>1</sup>, respeitando o recorte de audiências que abordem mudanças legislativas em Comissões permanentes, mais especificamente em relação aos requerimentos feitos, considerando os partidos políticos e posições ideológicas do deputado requerente e a categoria na qual se enquadra o grupo de interesse convidado. Estes dados vão se ater à fase de acesso do processo de lobby, devido à dificuldade de mensuração da influência efetiva provocada pela ação dos grupos de interesse nas decisões tomadas pelos legisladores<sup>2</sup>.

Nesta dissertação, testaremos as seguintes hipóteses:

(1) Devido ao maior profissionalismo (Santos, 2017) e recursos (Leyden, 1995), grupos empresariais possuem maior acesso a audiências públicas do que outros grupos;

(2) As preferências ideológicas determinam as preferências de convite dos legisladores a determinadas categorias de grupos de interesse em detrimento de outros;

(3) As audiências públicas são montadas sem contestação de outros parlamentares;

(4) Frente à posição estratégica do Presidente da Comissão, sua posição ideológica afeta a aprovação de requerimentos de partidos a favor de suas preferências.

## 1.2. Teoria a Ser Aplicada

Nos primeiros estudos sobre as audiências públicas nos Estados Unidos, não existia uma visão muito otimista sobre a relevância delas dentro do processo Legislativo. Farnsworth (1961) chegou à conclusão de que nas Comissões de Relações Exteriores do Congresso norte-americano, os oradores convidados a

---

<sup>1</sup> [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)

<sup>2</sup> Esta é uma dificuldade aos trabalhos empíricos sobre lobby (Baumgartner, 1999). As audiências públicas não tem efeito vinculativo sobre qualquer decisão dos legisladores, o que será explicado mais à frente.

participar tinham um objetivo: confirmar as posições previamente definidas pelos membros da Comissão que, por sinal, não eram nem representativos dos posicionamentos gerais dos demais parlamentares da Casa. A baixa efetividade das discussões levou Bauer *et al* (1972) a afirmar que os lobistas que faziam parte das audiências prestavam “serviço de escritório” aos parlamentares; em consonância à percepção de autonomia dos legisladores na prática do lobby, chamada de “dominância congressista” sobre grupos de interesse por Denzau & Munger (1986).

Diferentemente dos primeiros estudos, as conclusões sobre as audiências públicas no Congresso norte-americano mudaram a partir do momento em que houve a entrada de um novo paradigma. Influenciados pelos trabalhos de Downs, Olson, Arrow e outros pioneiros da Escolha Racional e Teoria dos Jogos na Ciência Política, novas abordagens surgiram sobre a organização legislativa, em especial sobre Comissões – o espaço das audiências. Ainda que não identificando o ator efetivamente responsável por entregar a informação aos parlamentares, a informação em si foi percebida como fator organizacional do Legislativo (Kasnius, 2009; Khrebiel, 1992).

Khrebiel (1992) desenvolveu sua teoria a partir de um comparativo com a teoria distributiva. A organização legislativa se dá através da busca dos legisladores em maximizar utilidade, num ambiente de competição e de recursos escassos. O objetivo final individual é garantir a reeleição. Aqui, diferentemente da lógica do mercado, as decisões finais são referendadas por maioria no Parlamento. O impasse se resolve institucionalmente: aqueles legisladores com maior intensidade nas suas preferências - em consonância com as do eleitor - ampliam seus ganhos. Nessa explicação, o critério de organização legislativa é a informação e, mais especificamente, a expertise informacional dos legisladores que pertencem a Comissões. Segundo ele, também há individualismo nas suas fundações axiomáticas (como nas teorias distributivas), mas as teorias informacionais abrangem a noção de expertise em políticas públicas como bem coletivo em potencial. Numa organização legislativa eficiente, bens coletivos são dados ao Parlamento a partir da especialização informacional que será distribuída a todos parlamentares, principalmente àqueles com afinidade de preferência; e, em última instância, serão checadas pela força decisória da maioria.

Embora a contribuição de Khrebiel (1992) seja fundamental em trazer o aspecto informacional, a definição dos grupos de interesse como agentes que trazem a informação vem de Austen-Smith (1992) e Austen-Smith e Wright (1992). Os autores foram pioneiros em considerar grupos de interesse em modelos de tomada de decisão de informação incompleta no Legislativo. Segundo Austen-Smith (1992), grupos de interesse podem influenciar de duas formas distintas: contribuindo em campanhas ou entregando informação válida por meio de especialistas. Para a construção do modelo, ele usa algumas importantes premissas. Uma é que o lobby é considerado como um momento de entrega estratégica de informação. Outra, é que o interesse dos legisladores não é nas políticas em si, mas nas suas consequências. Essas podem favorecê-los, e o lobista, por ter a informação sobre as consequências da política pública e as consequências políticas, se põe na posição de influenciador. A terceira é que legisladores têm preferências prévias sobre determinadas políticas, mas são primitivas, pouco embasadas. Assim, a influência ocorre no momento em que o lobista consegue mudar as crenças do legislador.

Mais especificamente relacionado a audiências, Leyden (1992,1995) desenvolveu dois importantes estudos. No primeiro, o autor tentou mudar a percepção das audiências como terreno estéril para a de que são fóruns importantes para a tomada de decisão. Isso confirmaria todo o esforço empreendido por assessores parlamentares e grupos de interesse no seu processo. A grande importância das audiências é a transmissão de informação para as Comissões e o público em geral. As audiências são usadas para "levantar assuntos, explorar problemas, investigar o mérito da legislação, reavaliar a utilidade de uma política existente, e prever os efeitos de uma implementação burocrática" (p. 288). No segundo estudo, o autor, a partir do consenso teórico de que mais recursos dão mais acesso aos tomadores de decisão pelos grupos de interesse, procurou descobrir quais tipos de recursos facilitam acesso a relevantes membros de Comissões e seus assessores. Leyden conclui que os grupos que têm mais chances são aqueles que podem contratar pessoal para fazer lobby no Congresso, tem *staff* de apoio e que fazem parte de PACs (*Political Action Comittes*), que são mais próximos dos políticos ou contribuidores de campanhas.

Wright (1996) sedimentou todas os estudos anteriores, colocando-os dentro do panorama da teoria dos grupos de interesses. O argumento de que "grupos de interesse

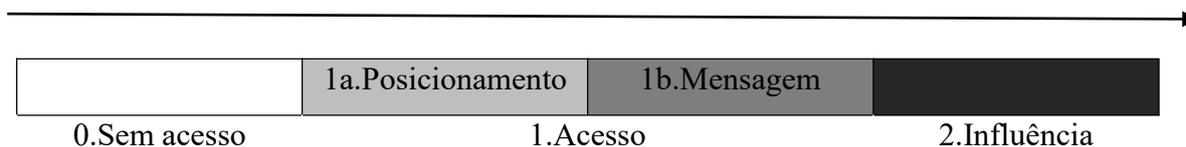
atingem influência no processo legislativo estrategicamente fornecendo informação para mudar ou reforçar as crenças dos legisladores sobre os resultados legislativos, os efeitos operacionais de políticas, e as ramificações eleitorais das suas ações” (p. 75) é o centro da teoria informacional de lobby no legislativo. Disso se extrai o ator principal, a natureza das relações estabelecidas e os seus objetivos finais.

Um contínuo foi elaborado para elucidar o processo de influência pretendido pelo grupo de interesse, que a partir de divergências teóricas, nunca se definiu com exatidão. O autor cita diversas definições dadas para o fenômeno, sendo a de Hansen (1991) a mais popular. Para este autor, a influência é a “relação próxima entre membros do Congresso e outsiders privilegiados” (p. 77).

Seccionando em etapas para evitar a interposição sugerida pelas teorias prévias, Wright (1996) representa no contínuo um processo que vai do acesso dos grupos de interesse aos legisladores até o momento final a ser concretizado, que é a influência efetiva da posição do grupo sobre a do legislador.

O *acesso* é o primeiro dos objetivos dos lobistas no legislativo e pode ser dividido em duas partes, posicionamento e mensagem. No primeiro, os lobistas estabelecem contatos com os legisladores e seus assessores, mas sem desenvolver suas pautas específicas. Na *mensagem*, a informação relevante é exposta sobre a legislação específica. Nesta etapa se encontram as audiências. O *acesso* é feito para, em última instância, alcançar mudança de crença prévia do legislador pela mensagem do lobista - a *influência*.

**Figura 1 - Contínuo Acesso-Influência**



Fonte: Wright (1996)

A informação é usada para influenciar o legislador e, segundo Wright (1996), podem ser identificadas duas estratégias para tal: o *lobby pró-ativo*, que age na intenção de mudar as crenças prévias de um legislador sobre uma política e o *lobby contrariante*, que serve como prevenção à mudança de crença em legisladores já simpáticos à política defendida pelo grupo de interesse. As duas acontecem apenas em situações de necessidade efetiva. Em outras palavras, quando há chance de um legislador contrário mudar para a opinião favorável ou quando um legislador a favor está sofrendo lobby de outro grupo para ser contra.

Explorando essa discussão, Hojnacki & Kimball (1998) enfrentam a seguinte pergunta: “direcionados a quem os grupos de interesse tomam a decisão de fazer lobby no Congresso?”. As duas hipóteses testadas foram 1) a opositores ou indecisos e 2) a aliados. Os pesquisadores descobriram, primeiramente, o efeito da base de eleitores sobre a estratégia escolhida. Caso a base tenha muitos apoiadores do grupo, ele terá vantagem na prática do lobby. Em caso contrário, ele se inclinará a fazer *lobby* em legisladores favoráveis. Além disso, os grupos tendem a buscar membros-chave das Comissões. Em resposta à pergunta central, as evidências da pesquisa deram como resposta a inclinação dos lobistas em buscarem muito mais os legisladores amigáveis aos seus posicionamentos. Em relação ao *lobby contrariante*, este seria feito muito particularmente em fases seminais do processo legislativo, em que o projeto tem uma imagem ainda neutra, sem posições estabelecidas contrárias ou a favor.

Já Hall & Deardoff (2006) se opuseram à ideia do *lobby persuasivo*, defendido por Wright (1996), Austen-Smith & Wright (1994), Hansen (1991) e outros. Para eles, “(...) o lobby direto tipicamente não é uma estratégia para mudar as preferências dos legislador sobre as política. Mas sim, é uma tentativa de subsidiar os recursos legislativos dos membros que apoiam a causa do grupo (...)” (p. 72). Ou seja, o lobby é mais um subsídio informacional do que uma estratégia de persuasão capaz de virar posicionamentos de opositores. Assim, o dispêndio de recursos dos grupos de interesse é racionalizado, não procurando convencer parlamentares com baixa probabilidade de troca de opinião.

## 2. CONTEXTO

### 2.1. Parlamentares e Representação de Interesses

O Parlamento, incluindo-se aí o Congresso Nacional brasileiro, pode ser entendido como a principal arena de representação e de busca de construção de consensos para os conflitos de interesses nas democracias. O parlamentar, por sua vez, defende interesses buscando sua reeleição. Os parlamentares têm atribuições individuais tais como propor projetos de lei, emendar projetos, relatar matérias. Isso tudo acontece num ambiente plural de partidos, ideologias e diferenças regionais. Para organizar esse jogo, existe uma institucionalidade baseada em Colégio de líderes, bancadas, frentes e Comissões. Além disso, há posições hierárquicas que asseguram alguma centralidade a decisões, como os líderes partidários e a negociação em torno da eleição dos presidentes das Casas e das Comissões.

A representação política no Brasil é considerada problemática por muitos. A confiança da população no Congresso é baixa<sup>3</sup>, o que podem ser atribuída, entre diversos motivos, a uma imagem de que o sistema político é disfuncional. O presidencialismo de coalizão garante governabilidade (Limongi & Figueredo, 1999), porém com um custo expressivo, gerando excessiva barganha política por cargos e até incentivando a corrupção, o que compromete a legitimidade do sistema político frente à opinião pública (Nobre, 2013; Palermo, 2017). Desde o governo Dilma Rousseff (2011-2016), este seria um modelo em crise e que parte da classe política tenta se distanciar.

Outro aspecto que não colaboraria para boa imagem do Congresso seria o sistema eleitoral adotado no Brasil. Este, muitas vezes, não é compreendido pelo eleitor por conta de sua complexidade (Nicolau, 2017). O cidadão sofre uma espécie de “amnésia eleitoral”, não se lembrando como votou, o que dificulta o controle eleitoral sobre o

---

<sup>3</sup> Como mostra pesquisa Datafolha de 2019 (<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>), o Congresso Nacional está entre as instituições nas quais há mais desconfiança por parte dos cidadãos: 45%; atrás de Redes Sociais com 46% e dos Partidos Políticos com 58%.

deputado. Além de outros fenômenos que contribuiriam para o enfraquecimento do sistema: falta de enraizamento dos partidos, alta fragmentação partidária e alta migração partidária dos deputados (Mainwaring & Torcal, 2005; Carreirão, 2014). Formar um partido para se aproveitar dos benefícios que podem ser obtidos pela simples existência da sigla eleitoral, fazer coligações desprovidas de identidade ideológica, trocar votos por cargos, entre outras ações, fazem com que a população tenha uma percepção de que a política é um “negócio” e que políticos são representantes de próprios interesses, não dos do seu eleitorado.

Baseado em certas definições de democracia, portanto, o Brasil possui uma democracia deficiente (Torney, 2014). O *paradoxo da representação*, contudo, identifica que a democracia representativa continua a funcionar independentemente do alto ou baixo engajamento popular (Mill, 1981). A democracia parlamentar opera com seus ritos, prazos e regras, ainda que o povo possa ter pouco interesse no processo. Por esta perspectiva e por outras abordagens mais “minimalistas” (Przeworski, 1999), podemos dizer que a democracia representativa brasileira, enquanto procedimento, se mantém, apesar dos embaraços.

## 2.2. Grupos de Interesse e Representação de Interesses

Para além dos parlamentares e seus eleitores, existem atores intermediários do processo político, os grupos de interesse. No Brasil, o marco da participação mais ativa desses grupos na política institucional se dá especialmente a partir da Assembleia Constituinte de 1987/88. Aragão (1996) descreve este período mostrando como diversos setores da sociedade --empresários, banqueiros, sindicalistas, sem-terras, entre outros--, tiveram participação na defesa de seus interesses, apresentando propostas e debatendo no Congresso. Além disso, a Constituição de 1988 previu espaços participativos, aumentando o espaço para que diversos grupos sociais pudessem participar da tomada de decisões. Foram criados, entre outros mecanismos de participação mais direta da sociedade, conselhos, conferências e audiências. Como mostra o levantamento feito por Santos (2014), ano a ano, só cresce

o número de entidades da sociedade civil que se cadastram para ter acesso ao Legislativo.

Anteriormente a 1988, a representação de interesses podia ser classificada como corporativista. Isso porque o privilégio e a centralidade do acesso aos tomadores de decisão eram dos representantes de classe. Com a abertura democrática, a maior transparência, o desenvolvimento econômico, a representação de interesses passou a ser *híbrida* - ainda com muitas das antigas características corporativista, mas convivendo com grupos organizados independentes e com maior participação institucional, numa lógica pluralista de competição pela influência (Diniz & Boschi, 2004; Santos, 2014).

O lobby tem se profissionalizado e se intensificado, ainda que apresente suas complicações, como a desigualdade de representação provocada pelos altos custos e pelo seu lado obscuro, atribuído à falta de regulamentação no Brasil (Mancuso & Gozetto, 2011). Nestes últimos anos, o setor produtivo, na figura da CNI, tem se destacado no sucesso do seu lobby, sendo capaz de adquirir resultados expressivos na aprovação e veto a legislações de seu interesse, por meio do estabelecimento de uma agenda comum (Mancuso, 2007; Santos, 2015)

Há um aumento quase constante de deputados ligados a organizações de representação de interesses na sociedade nas legislaturas pós-abertura democrática. Ao contrário do que pode sugerir esta informação, contudo, a vinculação com determinados grupos (sindicatos, associações profissionais, associações comerciais etc.) não garante benefícios coerentes eleitoralmente, pois a depender da empreitada política, os políticos assumem outras pautas, muitas vezes dissociadas da sua biografia pessoal e de suas raízes associativas (Corandini, 2011).

Na tramitação legal, grupos de interesse se beneficiam de suas relações prévias estabelecidas com deputados. Como conclui Taglialegna (2006), a atuação de grupos de interesse se dá por instituições formais e informais. Por meios formais, a atuação se dá pela “participação direta dos grupos de pressão em audiências públicas promovidas pelas Comissões do Congresso” e por meios informais, pelas “relações pessoais dos grupos de pressão com os parlamentares” (p.17).

### 2.3. Comissões e A Sua Essência Informacional

Embora não se possa ignorar a relevância para os grupos de interesse do Executivo (ministérios e demais órgãos) e, em menor escala, do Judiciário e das Agências Reguladoras, é o Legislativo o principal local para se buscar influenciar a decisão política, segundo os próprios representantes desses grupos. E para ser mais específico, são as Comissões Permanentes o espaço privilegiado para esse tipo de atuação (Santos *et al*, 2017). Vale a pena examinarmos as características institucionais dessas Comissões que moldam o jogo entre os parlamentares e os grupos de interesse.

As Comissões Parlamentares são órgãos temáticos descentralizados, presentes na Câmara e no Senado, com finalidade legislativa e fiscalizadora, encarregadas de examinar e oferecer pareceres de todas as matérias legislativas em tramitação.<sup>4</sup> Podem ser permanentes<sup>5</sup>, mistas ou temporárias, abrindo espaço para a participação da sociedade e de membros do Estado para discutir temas de relevância, convocar integrantes do Executivos para esclarecimentos, acompanhar projetos e obras ou prestar informação relativas à legislação em específico. Pelo artigo 58, 1º§ da Carta de 1988, a composição das Mesas e de cada Comissão deve assegurar, “tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

O papel das Comissões da Câmara Federal, dentro do processo legislativo, pode ser descrito, de maneira resumida, nas palavras de Andrade & Coutinho (2019, p.21):

(... )a Comissão recebe um projeto de lei e nomeia um relator para elaborar parecer sobre a matéria; o relator elabora o parecer, que é discutido e votado na Comissão; o processo se repete para as demais Comissões e, ao final, o projeto é encaminhado ao Plenário e, posteriormente, ao Senado Federal para revisão, ou à Presidência da República para sanção, conforme o caso (...)

---

<sup>4</sup> Como nota Andrade & Coutinho (2019), as atribuições das Comissões foram ampliadas pela Constituição de 1988, “passando a ter competência plena para aprovar projetos de lei sem necessidade de manifestação dos respectivos plenários nos casos especificados no regimento interno de cada Casa” (p.21). O regimento interno, porém, prevê que temas constitucionais mais delicados passem pelo Plenário.

<sup>5</sup> Cabe colocar que existem Comissões terminativas entre as permanentes. São elas a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), pelas quais todo projeto necessariamente deve passar. No capítulo de “Análise de Dados”, estas Comissões serão melhor abordadas.

As Comissões existem idealmente para fomentar a especialização de deputados e o fomento de um debate livre sobre as matérias (Araújo, 2017). No entanto, segundo Limongi & Figueiredo (1999), os líderes partidários buscam retirar as matérias das Comissões, pois seria o Plenário uma arena de maior influência das articulações políticas. Ao que se pode inferir que, diferentemente de outras democracias, no caso brasileiro, é no Plenário onde ocorrem primordialmente as grandes decisões e onde acontecem com mais ênfase a negociação política. Nas Comissões, em tese, aconteceriam as discussões mais honestas, protagonizadas por deputados especializados, bem informados e assessorados tecnicamente. O caminho tomado por uma matéria legal, contudo, pode ser mais incerto sob o ponto de vista político. Limongi & Figueiredo (2017) apontam ainda uma outra natureza de interferência dos líderes partidários nas Comissões por meio da retirada de membros rebeldes. Isso tem por objetivo assegurar o prosseguimento dos trabalhos na direção desejada pelos líderes.

As Comissões na Câmara dos Deputados são muito importantes. No Brasil, diferentemente dos EUA, uma Comissão não pode vetar os projetos que estão em Plenário e não passaram pelo seu crivo técnico, mas é capaz de alterar o conteúdo de uma matéria em trâmite. Este poder positivo pode ser atestado pelas emendas propostas e incorporadas à lei: 62% das PLs e 80% das PLPs são alteradas no interior das Comissões, ficando uma parcela pequena de mudanças ao Plenário, que se reserva a discussões que não foram capazes de ser resolvidas no interior delas (Freitas, 2016).

As escolhas dos presidentes das Comissões acontecem a partir de um processo de negociação entre líderes partidários junto ao Presidente da respectiva Casa. A seleção de um nome é estratégica, tanto pela importância atribuída a uma determinada pauta por um partido, quanto na distribuição de vagas nesses órgãos. Um dos critérios utilizados para o recrutamento de parlamentares para as Comissões pelos líderes partidários é a “lealdade política”. Com isso, visa-se uma maior previsibilidade de atuação do congressista, dado o seu retrospecto de coerência ideológica e tempo de permanência na legenda (Müller, 2006).

Os relatores são outros atores-chave das Comissões. Eles são os coordenadores de todo o processo: avaliam, deliberam, convocam audiências e reúnem informações técnicas para propor emendas no seu parecer. Para Aguiar (2013), os relatores, em

comparação aos outros parlamentares, são vistos como especialistas que tem função de agente informacional, usuário estratégico do conhecimento superior sobre a matéria. Aos outros legisladores é vantajosa esta divisão de trabalho, pois ganham tempo para reter mais informação e negociar dentro do processo legislativo que muitas vezes possui prazo incerto para a construção de um parecer.

Aguiar ainda analisou as atribuições de outros atores no âmbito das Comissões (presidente da Câmara; presidente das Comissões; líderes partidários e de governo) sob três aspectos: poder de agenda, poder de veto e influência na decisão final da Comissão. Sua análise está resumida no Quadro 1:

**Quadro 1- Atores-chave das Comissões**

<b>Ator</b>	<b>Poder de Agenda</b>	<b>Poder de Veto</b>	<b>Influência na Decisão Final da Decisão</b>
<b>Presidente da Câmara</b>	No despacho inicial pode definir que Comissões apreciarão a matéria.	Julgamento de questões de ordem e reclamação contra decisão dos presidentes de Comissões.	Julgamento de questões de ordem e reclamação contra decisão dos presidentes de Comissões
<b>Presidente das Comissões</b>	Controla a agenda ao definir a pauta das reuniões ordinárias.	Retirada de pauta <i>ex officio</i> de proposições. Designação de relatores contrários.	Condução da votação da proposição.
<b>Líderes Partidários e do Governo</b>	Podem requerer a inversão de pauta previamente estabelecida. Depende de apreciação da	Estratégias de obstrução a partir das prerrogativas de líder partidário ou do Governo.	Mobilização das bancadas para a aprovação, rejeição ou não decisão.

	maioria.		
<b>Relatores</b>	As matérias só serão incluídas em pauta se estiverem relatadas. Mas pode perder a relatoria. Define as emendas e o texto que irão a voto.	Emissão de parecer pela rejeição de proposições. Deve estar em sintonia com o interesse do colegiado.	Conteúdo do parecer emitido.

Fonte: Aguiar (2013)

Para além dos deputados, os grupos de interesse são outros atores, que vindos da sociedade civil, incorporam também o processo legislativo dentro das Comissões. A partir de três modelos teóricos consagrados de análise do Legislativo -- distributivista, informacional e partidário--, Zampieri (2013) se propôs identificar com qual deles e com que “ponto de decisão” grupos de pressão atuam.

No modelo distributivista, “as políticas públicas preferidas pelos congressistas são aquelas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a partir de uma clientela eleitoral claramente identificadas” (1999 apud Zampieri, 2013, p. 125). Há relações de “ganhos de trocas”. No modelo informacional, por sua vez, há maior instabilidade e heterogeneidade em comparação ao primeiro. Nesta não há posições tão claramente firmadas, devido ao aspecto persuasivo da informação. Por fim, no modelo partidário, há ênfase nos interesses da legenda, buscando “explicar como um partido majoritário pode influenciar a organização da legislatura” (Zampieri, 2013, 127).

Cabe salientar que os três modelos não incluem a sociedade civil como objeto de análise e estão focados nos atores pertencentes ao Legislativo. O que Zampieri busca é, fracionando o processo legislativo dentro das Comissões em três pontos de decisão, descobrir primeiramente qual o modelo predominante e, por conseguinte, em qual dos modelos os grupos de pressão mais atuam.

Seguindo uma cartilha estratégica da Conferência Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Zampieri estabeleceu os três pontos de decisão mais

importantes para a influência dos grupos de interesse: (1) definição de relatoria; (2) formulação do parecer e (3) definição do posicionamento da Comissão. O resultado da pesquisa mostrou que as três fases se associaram, respectivamente, com os modelos (1) distributivista; (2) informacional; (3) partidário; e os grupos de pressão têm maior influência no segundo ponto.

Resumidamente, o modelo informacional enfatiza o caráter de produção de informação das Comissões, que não encontrará legisladores já posicionados sobre o tema, mas suscetíveis a absorver e contribuir com nova informação. Os grupos de pressão contribuem se posicionando, apresentando petições, memoriais ou pareceres aos deputados federais. As adequações têm mais chance de ocorrer, desde que não inflijam certos acertos feitos pelos deputados nas fases anteriores do processo.

#### 2.4. Audiências Públicas

Audiências Públicas são espaços de participação popular com caráter consultivo, onde idealmente entes da sociedade civil defendem suas posições relativas ao assunto em debate. Esse instrumento está previsto na Constituição e em leis federais, podendo ocorrer nos processos de formulação de políticas públicas, na elaboração de legislação e também na prestação de contas de membros do Estado.

O surgimento das audiências públicas está incluído num momento histórico de emergência da sociedade civil brasileira. Como mostra Avritzer (2002), durante o século XX, o Brasil passa por um processo de modernização num esforço intra-elites, que leva ao crescimento da indústria, sofisticação da burocracia estatal e a mudança do perfil da sociedade, bem menos rural e mais urbana. Contudo, os serviços públicos como saneamento e saúde não acompanharam a modernização da indústria e do aparelho do Estado. O clientelismo era muito forte à nível local, com agentes públicos como mediadores de bens públicos. A partir da década de 1970, e mais intensivamente na década seguinte, o padrão associativo brasileiro muda, demandando o fornecimento de mais serviços públicos. Na Constituição de 1988, o trabalho de bases feito por essa “nova” sociedade civil atingiu grandes vitórias, com previsões legais da universalidade de saúde, moradia, educação. Além disso, previu-se

também instituições participativas, como Conselhos, Conferências e Audiências Públicas.

Embora o princípio esteja presente na Constituição, não existe uma legislação infra-constitucional geral regulamentando as Audiências Públicas. A única iniciativa teria ocorrido em 2014, por meio do Decreto nº 8.243. Esta regravava uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) e um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Nele, Audiência Pública era definida como um “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais”. O Decreto, no entanto, foi posteriormente revogado.

Fonseca (2013) empreendeu um esforço de definição do que seria uma Audiência Pública, usando critérios de *similiaridades* entre esta prática em diversos níveis e pelas *diferenças* desta com outros processos participativos no Brasil. A partir disso, o autor chegou a oito características próprias da Audiência Pública: 1) caráter consultivo, não deliberativo; 2) pontual, diferentemente dos Conselhos que são perenes; 3) presencial; 4) manifestação oral dos participantes; 5) caráter coletivo; 6) pressupõe debate entre os envolvidos; 7) aberta a todos interessados, individuais ou organizados; 8) regras específicas de funcionamento.

A Audiência Pública no Congresso Nacional é regrada pelo Regimento Interno de cada uma das Casas. Analisando as normas da Câmara, presentes na Resolução nº 17 de 1989, é possível extrair informações importantes para o entendimento do seu funcionamento em relação aos princípios, aos atores envolvidos e suas prerrogativas e, também, aos tipos de audiências que podem ocorrer.

Primeiramente, podemos extrair das normas alguns princípios seguidos que terão grande efeito para atingir os propósitos da audiência. O primeiro deles é a pluralidade e o contraditório, expresso no §1 do art. 256: “Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião”. O segundo é a limitação de escopo, que diz respeito à necessidade de que todos os envolvidos se mantenham no assunto proposto, sob pena de serem excluídos. O terceiro é a promoção do debate, que pode ser vista como um complemento ao princípio da

pluralidade e do contraditório, mas que também engloba a prerrogativa dos deputados de interpelarem os convidados com perguntas e comentários. O quarto é a não-vinculação, já que as audiências possuem um fim em si, pois não emitem resoluções ou deliberações. As discussões são arquivadas e podem, ou não, serem utilizadas posteriormente pelos legisladores.

Baseado no regimento, é possível identificar 4 atores políticos presentes nas audiências públicas que ocorrem nas Comissões: a) deputados membros; b) presidente; c) representantes de entidades da sociedade civil; d) autoridades do Estado e e) relator. Cada um deles detém prerrogativas, como demonstrado no Quadro 2.

**Quadro 2 - Atores e Prerrogativas, segundo o Regimento Interno**

<b>Atores políticos</b>	<b>Prerrogativas</b>
Deputados membros da Comissão	Pedir audiências, interpelar durante os debates, requerimento de convidados, elaboração do parecer
Presidente da Comissão	Pautar as audiências, fazer os convites
Representantes de entes da sociedade civil	Requerer audiências, defender posições
Membros do Estado (autoridades da administração direta e indireta)	Defender posições
Relator	Propõe emendas e substitutivos; elaborar parecer; vota contra ou a favor da matéria no parecer

Fonte: Elaboração própria

A partir de um critério de finalidade, podemos também identificar três tipos possíveis de Audiências na Câmara: 1) instrução de matéria legislativa em trâmite; 2) discussão de assunto de interesse público relevante e 3) prestação de contas de membros do Estado.

### 3. ESTUDOS EMPÍRICOS

Neste capítulo serão apresentados os principais resultados dos artigos científicos empreendidos no Brasil sobre audiências públicas. Dividiremos estes em duas correntes. A primeira é sob a perspectiva da teoria de grupos de interesse, que definem estes atores como portadores de informação que são levadas aos tomadores de decisão (deputados) por meio de audiência. A segunda é sob a perspectiva das teorias participativa e deliberativa, que são a maior parte dos estudos e que identificam a sociedade civil como os atores principais, que buscam instituições participativas de Estado para fazer parte de um processo deliberativo.

#### 3.1 Estudos Empíricos na Perspectiva de Grupos de Interesse

##### 3.1.1 No Poder Executivo

No âmbito do Executivo, Silva (2012) corroborou teses de problemas de ação coletiva entre grupos organizados de acordo com os recursos disponíveis. Aqueles com altos recursos são mais organizados e os com poucos recursos são mais desorganizados. Em audiências na Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), a autora identificou a maior participação de produtores (47,31%), além de um maior número de documentos enviados com sugestões de matérias para a análise com origem nesse grupo (73,47%). A diferença fica ainda mais gritante entre produtores e consumidores quando se observa o número de contribuições aceitas pela Agência: 2.594 e 126, respectivamente. Mesmo quando se analisa mais detidamente a distribuição de contribuições apenas entre os consumidores, os industriais e os comerciantes, por serem melhores organizados e profissionalizados que os consumidores residenciais, acabam por se sobreporem em contribuições aceitas pela Aneel. Enquanto os primeiros tiveram 254 contribuições aceitas, apenas uma veio dos consumidores residenciais.

Ainda sobre agências reguladoras, Baird (2016) apresenta uma outra perspectiva sobre as audiências públicas em que os grupos de interesse estão inseridos numa estratégia ampla para alcançar influência. Ao analisar o processo de regulação de publicidade de alimentos desencadeado pela Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) em 2005, o autor investigou a atuação do setor privado, que esgotou todos os canais possíveis para a influenciar na decisão da agência. A primeira fase foi de consulta pública; dois anos depois houve uma audiência pública em que foi buscado contato direto com membros do Executivo e do Legislativo; e, por fim, a matéria foi judicializada, atingindo, enfim, modificações na decisão tomada pela Anvisa. Portanto, ao tomar grupos de interesse como foco, é essencial ter em conta a amplitude da estratégia em que cada tática está inserida.

### 3.1.2. No Poder Legislativo

Limitando-se ao Legislativo, Taglialegna (2006) descreveu a atuação dos grupos de interesse em todo o processo de tramitação da Lei de Biossegurança no Congresso Nacional. Segundo o autor, os grupos de interesse atuam por meios formais e informais. As audiências públicas seriam os meios formais, em que os grupos de interesse são convidados e usam do espaço que lhes é dado para defender suas posições. O contato de direto com os parlamentares, como por exemplo, o lobby exercido sobre a relatoria, é considerado um meio informal. O relacionamento para além dos meios formais foi identificado como um fator determinante de influência, e o poderio econômico dos grupos favoráveis aos transgênicos mostrou-se outro ponto decisivo. Entre favoráveis aos transgênicos (empresas e biotecnologia e entidades ruralista) e contrários (ambientalistas e entidades de defesa do consumidor), o primeiro grupo obteve vitória significativas. A atuação do Ministério do Meio Ambiente, contudo, mitigou os efeitos do projeto, levando-o mais próximo ao que almejava o segundo grupo.

Santos *et al* (2017), por meio de *survey* com os assessores parlamentares que atuam na Câmara dos Deputados, realizado pela UFMG/IPEA, mostram a importância das audiências públicas dentro do conjunto de outras táticas de lobby. Esta seria o

terceiro principal tipo de ação escolhida pelos grupos. O primeiro seria o contato direto com os parlamentares (96,7%), seguido pelo acompanhamento de reuniões das Comissões (95%); participação em audiências públicas (88,3%); contatos com a assessoria das Comissões (86,7%); visitas aos gabinetes dos parlamentares (86,7%); contato com outros grupos para ações articuladas (85%), acompanhamento de reuniões plenárias (81,7%), contato com líderes, acompanhamento de bancadas e frentes (78,3%) e contatos com consultoria legislativa (71,7%).

Resende (2017) estudou as audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara Federal (2007-2012). O autor concluiu que o número médio anual de audiências varia conforme os anos em que ocorrem eleições, tradicionalmente mais improdutivo legislativamente. Ele também identificou a existência de certo equilíbrio entre representação do Estado e da sociedade civil, praticamente meio a meio, entre os convidados para falar e a centralidade na temática natural da Comissão. O autor empreendeu uma análise de redes sobre a atuação dos grupos presentes para identificar como funcionou essa articulação. Os resultados, entretanto, por serem concentrados numa única Comissão, não podem ser generalizados de forma automática. Diferentemente do trabalho de Cesário (2016) que, apesar de analisar apenas dois anos (2011-2012), usou como amostra todos as Comissões da Câmara no período.

Cesario fez as perguntas comuns de uma análise em redes: como os grupos de interesse se articulam, quais grupos são os mais ativos e. quais as principais características dessa estrutura de relações. A análise mostrou padrões de associação nos diferentes grupos em audiências e seminários, expondo escolhas estratégicas. Grupos de negócios tendem a ter uma atuação mais pontual e são menos inclinados a se associarem a outros grupos, embora sejam considerados os mais influentes. Sindicatos e grupos de direitos civis trabalham em altíssimo grau de cooperação. Grandes uniões sindicais, como CUT, CTB e UGT, funcionam como “nós”, sendo centros orientadores para seus grupos associados. Associações de servidores públicos, muito negligenciadas nas análises, também se mostraram bastante atuantes. Como conclusão, o autor notou que não há nenhuma concentração em um único tipo de grupo, ainda que as atuações sigam padrões diversos. No Quadro 3, podemos observar

a participação destes grupos por tipos em audiências públicas e seminários, além da média de participações.

**Quadro 3 - Grupos de Interesse em Audiências Públicas e Seminários**

Tipo de Grupo	Participações em audiências públicas	Grupos de Interesse	Média de participações por grupo
B – Negócios	725	323	2,24
C – Associações profissionais	309	125	2,47
D – Sindicatos	387	129	3
E – Agricultura	50	36	1,38
F – Educação	26	18	1,44
G – Saúde	31	20	1,55
H – Governo	35	7	5
J – Estrangeiros	19	17	1,11
K – Interesse Público	253	147	1,72
L – Eleitoral ou partidário	2	2	1
N – Grupos de direitos civis, raciais, de minorias e nacionalidades	101	47	2,14
O – Idade	22	6	3,66
P – Gênero	4	2	2
Q – Orientação sexual	4	3	1,33
R – Grupos de deficientes ou portadores de doenças	40	35	1,14
S – Serviço social e pobreza	37	19	1,94
U – Artes e Cultural	17	13	1,30
W – Centros de Conhecimento (think tanks) e outras organizações de pesquisa sem fins lucrativos	21	18	1,16
X – Outros	9	9	1
Total	2092	976	1,92

Fonte: Cesário (2016)

Por fim, Troiano (2017) analisou o papel do empresariado na legitimação de seus interesses via audiências públicas, considerando todas as ocorridas da década de 2001 a 2010 na Câmara Federal. Para a autora, a forte presença deste grupo e a disposição de manifestar suas posições nesse espaço é um indicador significativo de que a audiência representa, em si, um legitimador da atuação do empresariado. Diante dos dados coletados, conclui-se não apenas sobre o acesso destes grupos, mas também sobre a influência. Segundo sua pesquisa, “41% dos empresários influenciam nas

decisões dos projetos de lei, promovendo alguma mudança no texto após a audiência – seja no voto do relator, seja na confecção o do relatório, na apresentação de emendas por parte dos parlamentares ou por meio de substitutivos” (p. 280). A ideologia dos parlamentares em posições-chaves pode ser apontada como relevante para a atuação dos grupos empresariais. Isso porque “os empresários tendem a influenciar em propostas de iniciativa da Câmara, em audiências com empresários representantes de associações e que contenham parlamentares – nas funções de relatores, requerentes e presidentes –, filiados a partidos considerados de direita”(p. 280).

**Quadro 4 - Resultados de Estudos Empíricos sobre Audiências Públicas na Perspectiva Teórica de Grupos de Interesse**

<b>No Executivo</b>
Demandas de grupos organizados apresentam vantagem competitiva sobre as de indivíduos desorganizados (Silva, 2012)
Audiências públicas fazem parte de uma estratégia ampla de influência; e no caso estudo foi responsável para dar notoriedade à questão (Baird, 2016)
<b>No Legislativo</b>
Ir a audiências públicas são formas de atuação formal de grupos de interesse, sendo as formas de atuação informal também determinantes para ao alcance do acesso e da influência; o poderio econômico de certos de grupos de interesse lhes garantem vitórias legislativas (Taglialegna, 2006)
Ir a audiências públicas em Comissões do Congresso é uma das táticas de lobby mais usadas, em comparação com todas as outras (Santos, 2017)
Na CCTI, há equilíbrio entre representantes do Estado e da Sociedade Civil; não há desvios do assunto proposto; o número de audiências diminui em anos eleitorais (Resende, 2017)
Grupos de negócios atuam pontualmente e com mais eficácia; sindicatos e grupos por

direitos civis atuam em alta cooperação; uniões sindicais são centrais na articulação com outros grupos; há pluralidade de grupos atuando, com nenhuma concentração destacável (Cesário, 2016)

Grupos empresariais influenciam no texto da lei, seja propondo emendas ou com substitutivos, numa proporção de 41%; a atuação destes grupos é associada a posições-chaves (relator, requerente e presidente) serem ocupadas por deputados de direita (Troiano, 2017)

Fonte: elaboração própria

### 3.2. Outras contribuições

Para além da teoria utilizada nesta dissertação, as audiências públicas são associadas e comumente analisadas por perspectivas mais normativas, como a participativa e a deliberativa. As duas estão no grupo que Avritzer (2002) classificou como “concepções contra-hegemônicas da democracia”, que buscam o aumento da participação, incorporando atores excluídos no processo democrático.

A participativa prevê, segundo Hilmer (2010), “a máxima participação de cidadãos na sua auto-governança, especialmente em setores da sociedade além daqueles tradicionalmente políticos” (p. 43). Esta concepção surge como alternativa a concepções mais minimalistas que identificam as eleições como o momento chave da democracia (Schumpeter, 2019; Przeworski, 1999; Dahl, 1997).

Para Pateman (2012), entre os elementos essenciais da democracia participativa estão o aspecto educacional da participação, em que cidadãos aprendem a “participar participando”; a ampliação do escopo da vida social e pública, em que as tomadas de decisão serão mais democráticas, incluindo mais cidadãos; e as mudanças estruturais dependentes da reforma de estruturas não-democráticas. É importante também incluir a relevância da deliberação na concepção participativa. Afinal, “a democracia é melhor concebida em termo de valores de auto-governo, igualdade política e lei arrazoada” (1984 apud Fung 2007, p. 450). Isso porque “(...) cidadãos devem tomar partido diretamente, não necessariamente em cada instância ou cada nível, mas com

frequência o suficiente e em particular quando políticas básicas estão sendo decididas e quando poder significativo está sendo empregado em lei deliberativa por si mesmos, fazendo discussão os escutando, inventando novas políticas e escolhendo entre alternativas de leis” (Idem). .

As mudanças estruturais são fundamentais nessa concepção democrática. Hilmer (2010) aponta que desde Pateman (1960), que enfatizou a maior participação no ambiente de trabalho, os teóricos foram ampliando a ênfase em quais estruturas democratizar. Macpherson (1977) propôs aplicar o conceito de democracia participativa a instituições políticas já existentes. Mas como não é possível aplicar a participação direta em todos os níveis, o autor propõe um sistema organizado de maneira piramidal, com democracia direta na base e democracia delegativa nos outros níveis. Barber (1984), por sua vez, propõe instituições participativas desde o nível local até o nível nacional, com o uso de mecanismos de disseminação de informação e de consulta popular.

A segunda concepção, que é chave para o estudo de audiências públicas, é a Democracia Deliberativa. Nas palavras de Batchinger *et al* (2018), “democracia deliberativa é calcada no ideal no qual pessoas se juntam na base de um status de igualdade e respeito mútuo, para discutir as questões políticas que enfrentam e, baseado nestas discussões, decidir sobre políticas que irão afetar as suas vidas” (p. 2). Segundo ele, os ideais nas quais a Democracia Deliberativa são fundados são “aspiracionais”, ou seja, não podem ser alcançados completamente. Igualdade, respeito mútuo, ausência de poder coercitivo, uso da razão, busca do consenso e dar clareza aos conflitos, orientação ao bem comum, publicidade, *accountability* e sinceridade são alguns desses fundamentos. Os locais em que a democracia deliberativa pode ser aplicada são diversos, ainda que haja uma predileção pelas instituições formais. Segundo Fung (2007), os democratas deliberativos propõem que as decisões políticas se sujeitem à razão e também buscam reformas institucionais. Assim, “as instituições convencionais da sociedade civil, partidos políticos, legislaturas representativas, cortes e agências administrativas podem ser reformadas para criar uma complexa divisão política do trabalho que avance nos valores de auto-governo através da lei arrazoada feita por cidadãos em igualdade” (p. 449).

Para Bachtinger *et al* (2018), instituições do governo, na prática, nem sempre aderem a padrões deliberativos, pois há predisposição a atuação estratégica dos atores envolvidos. Em espaços onde não há clara divisão partidária, como Comissões não abertas ao debate público mais amplo, é possível ver mais respeito mútuo entre as partes e predisposição ao debate.

### 3.2.1. Estudos Empíricos na Perspectiva Deliberativa e Participativa

#### 3.2.1.1. No Poder Executivo

Alonso & Costa (2004) analisaram as audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel em São Paulo. Os autores identificaram alguns problemas constantes da análise de instituições participativas<sup>6</sup> e que foram confirmados por trabalhos posteriores sobre audiências: as estruturas participativas reproduzem muitos vícios dos mecanismos representativos tradicionais. A grande qualidade incorporada pelos fóruns participativos foi a publicidade dada à questão em debate e a possibilidade de expor questões técnicas ao público de uma maneira mais informal. O desenho institucional, contudo, não favorecia a inclusão de novos atores, e mesmo que o fizesse, a vantagem dos grupos sociais previamente constituídos era nítida. Afinal, por deterem mais recursos econômicos e cognitivos, acabavam por se sobrepôr aos cidadãos comuns e aos grupos incipientes. A assimetria de poder e informação são barreiras a igualdade de condições.

A institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo de 1990 a 2010, por meio de audiências públicas sobre orçamento, foi analisado por Brélaz (2012). Utilizando fundamentalmente do institucionalismo na teoria das organizações, entendido como a forma em que “processos sociais, obrigações ou realidades passam a assumir um status de regra no pensamento social e na ação” (pag, 52), as audiências foram identificadas em quatro subsistemas que interagem entre si: Poder Executivo, Poder Legislativo, sociedade civil e burocratas. Os que prevalecem são o Executivo e

---

<sup>6</sup> Sobre essas questões, entre outros trabalhos, ver Shapiro (2003)

o Legislativo, do que se conclui que muitas vezes governo e parlamentares usam do espaço das audiências para fazer discursos políticos em sentido mais amplo, abdicando da discussão orçamentária *strictu sensu*. Os vereadores usam desses pedidos para legitimar suas emendas e reforçar a prática de “clientelismo orçamentário”. A sociedade civil usa esse espaço mais para apresentar demandas do que para debater e deliberar.

A falta de regras do que é uma audiência pública, para que serve e quem participa afeta a institucionalização desta prática. Muitas vezes as audiências parecem acontecer sem objetivo claro e não cumprem seu papel participativo. Isso é contraditório com a aparente motivação da sociedade civil que participa com a crença de que sua ação produzirá efeitos. Uma vez não os produzindo, gera a perda de credibilidade. Brélaz ainda aponta características da cultura política que afetam as audiências: o aspecto teatral, em que se consente dar a voz à sociedade civil, mas, na verdade, há uma seletividade no que é ouvido; a cultura da baixa participação e, por fim, o clientelismo orçamentário.

### 3.2.1.2. No Poder Legislativo

A análise da efetividade das audiências públicas no Legislativo foi feita por Zorzal (2017). Tomando a Assembleia Legislativa do Espírito Santo como objeto de análise, o autor observou os fatores endógenos (formato institucional, perfil dos legisladores, perfil dos participantes) e os exógenos (relação entre poder executivo e legislativo e emendas parlamentares). A exemplo das demais contribuições apresentadas nesta revisão bibliográfica, o autor também chegou a conclusões críticas sobre as audiências estudadas. O primeiro ponto foi a falta de institucionalização, sem regulamentação e formalização dos procedimentos, o que levaria a uma debilidade nos efeitos esperados. O segundo ponto, que pode ser considerado um agregado de outros, é a predominância do aspecto político *strictu sensu* sobre a debate. Ou seja, os integrantes da política partidária se mostraram mais presente que a sociedade civil. Além disso, identificou-se um baixo número de participantes; o foco nas demandas e não nos debates; a subserviência do Legislativo perante o Executivo, havendo

expressiva influência das relações partidárias; e, por fim, a lógica eleitoral sendo adotada para a distribuição das emendas.

### 3.2.1.3. No Poder Judiciário

Apesar de previstas desde a Lei nº 9.868 de 1999, a primeira audiência pública no âmbito do Poder Judiciário ocorreu apenas em 2007, para discutir a ADI 3510, relativa à Lei de Biossegurança, que abordava os temas relacionados às células tronco embrionárias. Duarte (2016) cita o ministro Ayres Brito para explicar a importância das audiências no STF: “(...) maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, a qual certamente legitimará ainda mais a decisão a ser tomada pelo plenário desta Corte” (p.47, grifo nosso). Ainda segundo o autor, as audiências tiveram o mérito de incorporar aspectos tecno-científicos à discussão do tema, indo além dos aspectos legais, ampliando, portanto, a “base de legitimação”.

As audiências públicas no STF são um dos elementos que integram o fenômeno da “judicialização da política” segundo Marona & Rocha (2014). Os autores, ao analisarem o caso da Lei de Biossegurança, concluíram que o “formalismo” do Judiciário favoreceu ao critério de igualdade perseguido pelas audiências públicas, distribuindo o espaço de fala de maneira equilibrada entre as partes. O debate, porém, teve algumas características negativas, como a observância estrita ao tema que limitou o debate e, pela maneira como as regras foram feitas, a dificuldade de “intercâmbio regulado de informações e argumentos”. Outro ponto comum aos casos apresentados anteriormente nesta seção é a presença maior de atores estatais do que representantes da sociedade civil. Some-se a isso, que o conceito de sociedade civil era muito estrito, envolvendo apenas especialistas da área relativa ao tema, área médica e biológica. Os autores colocam em dúvida a capacidade das audiências públicas afetarem as decisões finais da Corte, já que a presença de ministros do STF nas audiências era baixa. Duarte (2016) também vai em sentido semelhante. O autor é crítico a alta discricionariedade dos ministros para escolherem os convidados das audiências públicas, aspecto observado na análise da ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) nº54, referente à interrupção de gravidez de fetos anencéfalos.

Tendo como foco a efetivação ao direito à saúde, Duarte (2016) analisou mais três audiências ocorridas no STF: 1) a judicialização do direito à saúde; 2) o programa Mais Médicos e 3) a internação hospitalar com diferença de classe no SUS. Ao longo das audiências, o autor encontrou algumas constantes. Uma é que a discricionariedade dos relatores é expressiva, outra é a falta de participação dos tomadores de decisão, ou seja, os demais ministros, por fim, a ausência de diálogo direto entre a sociedade civil e a Corte. A efetividade das audiências encontra dificuldades em ser auferida por ser difícil saber “a mudança de mentalidade dos operadores do Direito”(p. 64) que entraram em contato com as informações levantadas nas audiências. Ainda que isso represente uma mudança de paradigma, a participação da sociedade para a tomada de decisão mantém o caráter “personalista” e “individualizado” na última instância do Poder Judiciário brasileiro.

**Quadro 5 - Resultados de Estudos Empíricos sobre Audiências Públicas na Perspectiva Participativa/Deliberativa**

<b>No Executivo</b>
Vícios de mecanismo representativos tradicionais; a audiência da notoriedade à questão; desenho institucional não favorece novos atores; vantagem de grupos organizados e com mais recursos sobre incipientes e indivíduos avulsos (Alonso & Costa, 2004)
Poder Executivo e Legislativo usam das audiências para discursos políticos; sociedade civil faz demandas (ao contrário da ideia de “fornecer informação”); clientelismo orçamentário; falta de institucionalização das audiências; incertezas sobre os resultados da audiência (Brélaz, 2012)
<b>No Legislativo</b>
Falta de institucionalização, sem regulamentação e formalização dos procedimentos; discurso político se sobrepõe ao debate informativo; sociedade política mais presente que a sociedade civil; número baixo de participantes; preservação da “lógica eleitoral” (Zorzal, 2017)

## **No Judiciário**

Formalismo do Judiciário favorece à igualdade dos participantes; debate prejudicados pelas regras; atores estatais mais presentes que os da sociedade civil; presunção de que há baixa influência sobre a decisão dos Ministros, não presentes na audiências (Morona & Rocha, 2014)

Discricionariiedade muito alta na seleção de participantes pelo Ministro-relator; falta de participação dos tomadores de decisões; ausência de diálogo da sociedade civil com a Corte; dificuldade de auferir a real efetividade das audiências em influir nas decisões (Duarte, 2014)

Fonte: elaboração própria

#### 4. A AUDIÊNCIA PÚBLICA

Este capítulo terá como objetivo elucidar os atores políticos, os mecanismos usados e as dinâmicas presentes no processo legislativo ao qual as audiências públicas fazem parte. Além disso, apresentaremos um quadro explicativo sobre as fases do processo de uma audiência.

Para dar maior clareza terminológica ao processo, apresentamos no quadro 6 os termos usados a depender do enfoque teórico ou da fonte utilizada.

**Quadro 6 - Terminologias**

<b>Regimento Interno</b>	<b>Teoria do Lobby</b>	<b>Teoria deliberativa/participativa</b>
Deputado	Legislador	Membro do Estado
Membro da sociedade civil/ Convidado	Grupo de interesse	Membro da Sociedade Civil

Fonte: elaboração própria

##### 4.1 Iniciativa

Uma audiência pública, pelo menos na sua face mais visível, nasce mais comumente da vontade de um deputado membro de determinada Comissão. Isso se dá por meio de um requerimento apresentado à Comissão na qual se pretende que se realize a audiência pública. O requerimento se fundamenta no art. 255 do Regimento Interno da Câmara e deve apresentar tema específico a ser discutido e os convidados para a audiência.

Para ilustrar esse ponto, apresentamos o Requerimento 147/2017 na CCJC (Figura 2), solicitado por Eliseu Dionízio (PSDB). No documento estão presentes as características citadas acima: o tema é o debate sobre a PEC 329/13, de autoria do Deputado Francisco Praciano (PT), que altera a forma de composição do Tribunal de

Contas e outros pontos; e os convidados são o presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, o representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o representante do Tribunal de Contas da União (TCU), o representante da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o representante da Advocacia Geral da União (AGU).

## **Figura 2 - Requerimento de Audiência 147/2017 na CCJC**

### **Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC)**

**Requerimento nº , DE 2017**

**(Do Sr. Elizeu Dionizio)**

Requer a realização de audiência pública para debater a PEC 329/13, de autoria do deputado Francisco Praciano, que "altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências".

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 24, III e 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, requeremos a Vossa Excelência, ouvido o Plenário desta Comissão, que seja realizada Audiência Pública, a realizar-se em data a ser agendada, para o debate quanto à admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº329, de 2013, de autoria do Deputado Francisco Praciano, que "altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ e dá outras providências".

Requeremos, por fim, a oitiva de membros dos seguintes órgãos: o presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), representante do Tribunal de Contas da União, representante da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e representante da Advocacia Geral da União.

Sala das Sessões, em de de 2017

Dep. Elizeu Dionizio

PSDB/MS

A exigência é que o requerimento respeite os princípios regimentais de pluralidade, contraditório e limitação de escopo. O primeiro e o segundo, que se confundem, indicam a necessidade de convidar diferentes grupos com diferentes posições, trazendo a maior quantidade e qualidade de informações para a tomada de decisão. Já o terceiro age como uma restrição, visando a necessidade de que a audiência mantenha sua razão de ser inalterada e alcance seus objetivos.

O requerimento pode também ser contestado por um outro membro da Comissão após a aprovação, por meio de um requerimento complementar. Este mecanismo, que será estudado mais detidamente na análise empírica desta dissertação, pode ser considerado uma exigência que busca um maior equilíbrio e uma representação mais ampla para as audiências, para permitir abarcar convidados ligados a partidos políticos diversos do proponente. De maneira geral, o requerimento complementar é uma demonstração de insuficiência do equilíbrio.

No caso da audiência usada como exemplo, foi apresentado pelo deputado Alessandro Molon (REDE), em conjunto ao deputado Luiz Couto (PT) um requerimento adicional. Este foi aceito e trouxe para uma segunda audiência outros convidados, com diferentes pontos de vista: o presidente da Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro (ASTCERJ); o presidente do Conselho Deliberativo da ONG Transparência Brasil; uma representante da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Conta do Brasil (ANTC); o presidente do Conselho Federal da OAB; um Presidente da Associação de Membros do Tribunal de Contas (Atricon); um membro do Conselho Nacional do Ministério Público e um representante do Conselho Nacional de Justiça.

**Figura 3 - Requerimento de Audiência Nº 148/2017 na CCJC (pág. 1)**



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – REDE/RJ

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

**REQUERIMENTO Nº 148 /2017**

Requer a realização de Audiência Pública, para debater a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 329, de 2013, que “altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ e dá outras providências”.

Senhor Presidente,

Requeremos a V. Exa., nos termos do art. 24, inciso III, e 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, seja realizada Audiência Pública para o debate quanto à admissibilidade da **Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº329, de 2013**, de autoria do Deputado Francisco Praciano, que “altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ e dá outras providências”.

Requeremos, por fim, a oitiva de membros dos seguintes órgãos:

- 1) **Sr. José Carlos Gomes Soares** - Presidente da Associação dos Servidores do Tribunal de Conta do estado do Rio de Janeiro (ASTCERJ)
- 2) **Sr. Eduardo Capobianco** - Presidente do Conselho Deliberativo da ONG Transparência Brasil

**Figura 4 - Requerimento de Audiência Nº 148/2017 na CCJC (pag. 2)**



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – REDE/RJ

- 3) **Sra. Lucieni Pereira da Silva** - Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) e Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União
- 4) **Sr. Claudio Lamachia** - Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
- 5) **Sr. Valdecir Fernandes Pascoal** - Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
- 6) Representante do **Conselho Nacional do Ministério público**
- 7) Representante do **Conselho Nacional de Justiça**

#### JUSTIFICAÇÃO

O presente requerimento tem por objetivo coletar informações pertinentes quanto à **admissibilidade** da **PEC nº 329, de 2013**, bem como fornecer subsídios para a elaboração de parecer final e qualificar os debates entre os parlamentares.

Sala das Sessões,                      de                      de 2017.

**ALESSANDRO MOLON**

Deputado Federal REDE/RJ

## 4.2 Aprovação de Requerimento

O requerimento é enviado ao presidente da Comissão, que tem a prerrogativa de levá-lo para votação em Reunião Deliberativa Ordinária. As reuniões deste tipo reúnem os membros da Comissão e é o momento em que a votação de requerimentos acontece. Na Figura 5 apresentamos uma representação dessa parte do processo, exatamente como presente no site da Câmara, em que o requerimento é aprovado, dentre outras propostas, durante a reunião.

**Figura 5 - Aprovação de Requerimento 147/2017 em Reunião Deliberativa**

A imagem é uma captura de tela de uma interface web. No topo, há uma barra cinza com o texto "PROPOSTAS ANALISADAS" em negrito, seguido de um botão "10" e um link "fechar" com uma seta para cima. Abaixo, o texto "REQ 147/2017" em verde indica o título do requerimento, seguido de uma descrição: "Requer a realização de audiência pública para debater a PEC 329/13, de autoria do deputado Francisco Praciano, que 'altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências'". Há um link "ver menos" com uma seta para cima. Abaixo, o campo "Autores:" lista "Elizeu Dionizio (PSDB-MS), Luiz Couto (PT-PB)". No rodapé, há uma seção "PASSO A PASSO" com um link "fechar" e uma seta para cima. O processo é mostrado em duas etapas: a etapa 1, "O Requerimento foi subscrito pelo Deputado Luiz Couto (PT-PB)", e a etapa 2, "Aprovado o Requerimento.", com a etapa 2 sendo a atual e destacada.

Fonte: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)

Após a aprovação do requerimento, conforme o Regimento, o próximo passo é a expedição dos convites aos participantes da audiência. Estes serão expedidos pelo

presidente da Comissão, como fica previsto no art. 256 do Regimento Interno da Câmara.<sup>7</sup>

### 4.3 A Audiência Pública

A audiência ocorrerá na data estabelecida e deve seguir a pauta acordada. Nesta fase, cabe destacar a relevância de alguns princípios. O primeiro é a limitação ao escopo do tema, sendo o mais importante, como fica exposto no art. 255 do regimento interno.<sup>8</sup>

O segundo que fica bastante evidente no Regimento<sup>9</sup> é a intenção da promoção do debate, que será expresso pela presença de convidados contra e a favor do tema. Isso ainda se concretiza pelos deputados inscritos para interpelar o expositor, que farão perguntas ou irão inserir seus comentários sobre a fala dos convidados. É o momento da audiência em que de fato irá ocorrer uma troca explícita de argumentos, tendo como polos o representante do grupo de interesse e o legislador.

O documento que guia a audiência é a pauta (Figura 6), que delimita o tema a ser discutido, além dos convidados presentes. Para ilustrarmos este ponto, apresentaremos a ata de uma audiência realizada em 2 de agosto de 2015 na Comissão de Educação. O objetivo era “discutir o Projeto de Lei nº 1.427/15, o qual estabelece que as modificações do FIES devem ser estabelecidas por lei”.

---

<sup>7</sup> “(...)Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao presidente da Comissão expedir os convites(...)”.

<sup>8</sup> No § 2: “O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser apartado.”; e prossegue até o §3: Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto”.

<sup>9</sup> “...§ 5 Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes...”.

## Figura 6 - Pauta da Audiência do Dia 25/08/15 na Comissão de Educação



CÂMARA DOS DEPUTADOS

### COMISSÃO DE EDUCAÇÃO 55ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária

#### PAUTA DE REUNIÃO ORDINÁRIA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

DIA 25/08/2015

**LOCAL:** Anexo II, Plenário 10

**HORÁRIO:** 14h30min

**TEMA :** Discutir o Projeto de Lei nº 1.427/15, o qual estabelece que as modificações do FIES devem ser estabelecidas por lei.  
(REQ 101/15, do Dep. Caio Narcio - PSDB/MG)

**Convidados:**

**JESUALDO PEREIRA FARIAS** - presença confirmada  
Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação - SESu/MEC

**ANTÔNIO IDILVAN DE LIMA ALENCAR** - presença confirmada  
Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

**CELSO FRAUCHES** - presença confirmada  
Representante da Associação Nacional dos Centros Universitários - ANACEU

**AMÁBILE PACIOS** - presença confirmada  
Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares - FENEP

**CARINA VITRAL**  
Presidente da União Nacional dos Estudantes - UNE

**JULLIENE SALVIANO** - presença confirmada  
Coordenadora Nacional do Movimento em Defesa do FIES

**GUILHERME DOS SANTOS QUEIROZ** - presença confirmada  
Coordenador Geral do Centro Acadêmico de Medicina da Universidade Católica de Brasília

Fonte: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)

#### 4.4 Arquivamento da ata

Após a ocorrência da audiência pública, todos os acontecimentos relevantes ali serão registrados em ata e arquivados<sup>10</sup>. Portanto, não há uma vinculação automática das atividades ocorridas durante uma audiência pública com alguma decisão tomada nos trabalhos legislativos. O uso ou não das informações expostas são uma escolha do legislador, que poderá propor emendas ou aditivos ao projeto inspirados no aprendido em audiências.

Além da ata arquivada com os dados fundamentais da audiência realizada, é comum que fiquem disponíveis o áudio, o vídeo e notas taquigráficas da discussão ocorrida na Audiência.

---

<sup>10</sup> Isso está previsto no Regimento Interno da Câmara: "Art. 258. Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem".

## Figura 7 - Ata da Audiência Pública



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO DE EDUCAÇÃO**  
**55ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária**

**ATA DA 42ª REUNIÃO ORDINÁRIA**  
**AUDIÊNCIA PÚBLICA**  
**REALIZADA EM 25 DE AGOSTO DE 2015.**

Às dezesseis horas e quatorze minutos do dia vinte e cinco de agosto de dois mil e quinze, reuniu-se a Comissão de Educação no Anexo II, Plenário 10 da Câmara dos Deputados, com a presença dos Deputados Saraiva Felipe - Presidente; Lelo Coimbra e Professora Dorinha Seabra Rezende - Vice-Presidentes; Ana Perugini, Angelim, Caio Narcio, Celso Jacob, Giuseppe Vecchi, Givaldo Vieira, Izalci, Josi Nunes, Leônidas Cristino, Lobbe Neto, Mariana Carvalho, Orlando Silva, Pedro Fernandes, Pedro Uczai, Professor Victório Galli, Raquel Muniz, Sâguas Moraes e Sergio Vidigal - Titulares; Beto Rosado, Diego Garcia, Evandro Gussi, Odorico Monteiro e Valtenir Pereira - Suplentes Deixaram de comparecer os Deputados Alice Portugal, Aliel Machado, Arnon Bezerra, Brunny, Damião Feliciano, Domingos Neto, Givaldo Carimbão, Glauber Braga, Max Filho, Moses Rodrigues, Nilson Pinto, Professora Marcivania, Reginaldo Lopes, Rogério Marinho, Victor Mendes, Waldenor Pereira e Zeca Dirceu. O Deputado Caio Narcio assumiu a Presidência e declarou iniciados os trabalhos da reunião destinada à realização de Audiência Pública para **“Discutir o Projeto de Lei nº 1.427/15, o qual estabelece que as modificações do FIES devem ser estabelecidas por lei”**, objeto do Requerimento 101/2015, de sua autoria. O Presidente saudou os presentes e convidou para compor a Mesa os Senhores: Jesualdo Pereira Farias, Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação - SESu/MEC; Antônio Idilvan de Lima Alencar, Presidente da Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Celso Frauches, Representante da Associação Nacional dos Centros Universitários - ANACEU; Amábilis Pacios, Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP); Julliene Salviano, Coordenadora Nacional do Movimento em Defesa do FIES; e Guilherme dos Santos Queiroz, Coordenador Geral do Centro Acadêmico de Medicina da Universidade Católica de Brasília. O Presidente informou que a Senhora Carina Vitral, Presidente da União Nacional dos Estudantes - UNE, foi convidada, mas não respondeu à Comissão. Formada a Mesa, o Presidente agradeceu a presença dos convidados, discorreu sobre os objetivos da reunião, apresentou as regras a serem obedecidas na condução da Audiência Pública e passou a palavra, para exposição, aos palestrantes. O Presidente usou da palavra como autor do requerimento. Fizeram uso da palavra os Deputados: Izalci, Lelo Coimbra, Raquel Muniz, Saraiva Felipe e Celso Jacob. O Deputado Lobbe Neto assumiu a Presidência e passou a palavra para a Deputada Josi Nunes. O Deputado Caio Narcio reassumiu a Presidência. Na sequência, fizeram uso da palavra os Deputados: Pedro Uczai, Mariana Carvalho e Lobbe Neto. O Presidente concedeu a palavra à estudante Bruna de Souza presente na reunião. O Presidente anunciou a presença dos Deputados: Saraiva Felipe - Presidente e Lelo Coimbra - Vice-Presidente. Antes de encerrar a reunião, o Presidente passou a palavra aos convidados para que respondessem aos questionamentos e fizessem suas considerações finais. Em seguida, o Presidente informou sobre convocação de reunião ordinária deliberativa para o dia vinte e seis de agosto do presente, quarta-feira, às dez horas, para apreciar os itens constantes da pauta; Seminário Internacional da Comissão de Educação, em parceria com a Fundação Lemann, para o dia vinte e seis de agosto do presente, quarta-feira, às quatorze horas; e reunião ordinária de audiência pública para o dia vinte e sete de agosto do presente ano, quinta-feira, às nove horas e trinta minutos. O Presidente agradeceu a presença de todos, e encerrou a reunião às dezoito horas e trinta e sete minutos. E, para constar, eu, \_\_\_\_\_, Eugênia S. Pestana, Secretária Executiva, lavrei a presente Ata, que, após ter sido lida e aprovada, será assinada pelo Deputado Caio Narcio, \_\_\_\_\_, que presidiu a reunião, e publicada no Diário da Câmara dos Deputados. O inteiro teor da reunião foi gravado, passando o arquivo de áudio correspondente a integrar o acervo documental da Comissão. XXX .

Fonte: www.camara.leg.br

Para um melhor resumo, elaboramos um quadro associando cada uma das fases aos seus respectivos atores mais importantes, a sua dinâmica própria, aos documentos usados e ao princípio orientador mais dominante da audiência pública.

**Quadro 7 - Descrição do Processo de uma Audiência Pública na Câmara Federal**

	<b>1ª Fase</b>	<b>2ª Fase</b>	<b>3ª Fase</b>	<b>4ª Fase</b>
	Iniciativa	Aprovação do Requerimento	Ocorrência da Audiência	Arquivamento
<b>Atores</b>	Legisladores membros da Comissão; grupos de interesse	Presidente da Comissão; legisladores membros da Comissão	Grupos de interesse; legisladores membros da Comissão	Secretário Executivo da Comissão lavra a ata; deputado que teve iniciativa da audiência assina
<b>Dinâmica</b>	Legislador membro da Comissão convida; grupos de interesse são convidados; outro legislador pode fazer "requerimento complementar" com outros	Presidente da Comissão pauta a Comissão; legisladores membros da Comissão votam	Grupos de interesse trazem informação na condição de oradores; deputados interpelam com comentários ou questões	A ata é arquivada, além dos registros taquigráficos, em audiência e vídeo do conteúdo da audiência

	convites			
<b>Documentos</b>	Requerimento(s)	Requerimento(s)	Pauta	Ata
<b>Princípios</b>	Pluralidade, contraditório, limitação de escopo	-	Contraditório, limitação de escopo, promoção do debate	Não-vinculação

Fonte: Elaboração Própria

## 5. ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo, faremos uma análise dos dados sobre grupos de interesse, deputados requerentes e presidentes das Comissões que realizaram na Câmara dos Deputados audiências públicas com vistas a mudanças na legislação na 55ª Legislatura (2015-2018). A base de dados foi construída a partir do site dessa casa legislativa ([www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)).

A pergunta de pesquisa, que será melhor destrinchada a frente, é inspirada na definição de “lobby informacional” por grupos de interesse no Legislativo norte-americano: “Como legisladores, a partir de seus partidos políticos e posições ideológicas, e grupos de interesse, por categorias, se comportam em audiências públicas que tratam de mudança legislativa<sup>11</sup> na Câmara Federal?”. A pergunta, que carrega uma carga descritiva, e suas respostas serão capazes de delinear importantes aspectos da atuação dos atores em destaque na dimensão informacional do processo legislativo do Congresso brasileiro.

Os levantamentos permitirão testar as seguintes hipóteses, que serão detalhadas abaixo, inspiradas na teoria do lobby informacional no Legislativo: 1) grupos empresariais conseguem maior acesso a audiências públicas do que outros grupos; 2) as preferências ideológicas determinam as preferências de convite dos legisladores a determinadas categorias de grupos de interesse, em detrimento de outros; 3) as audiências públicas são montadas sem contestação de outros parlamentares; 4) a posição ideológica do Presidente da Comissão afeta a aprovação de requerimentos de partidos a favor de suas preferências.

---

<sup>11</sup>Como exposto na seção que se debruça sobre o Regimento, existem três tipos de audiências públicas: sobre mudança legislativa, sobre temas abrangentes e de prestação de contas. O foco desta dissertação é concentrado no primeiro tipo.

## 5.1 Pergunta da pesquisa

Na teoria sobre o lobby legislativo, existem dois atores que se relacionam de forma autointeressada: grupos de interesse e legisladores. O grupo de interesse, que são portadores de informação qualificada, fornecem-na ao legislador, que se beneficia ao diminuir os custos de obtê-la. A informação entregue pelo grupo de interesse tem como objetivo “mudar ou reforçar crenças dos legisladores” (Wright, 1995, p.75).

Vale ressaltar que, para além do aspecto informacional da relação, os dois atores possuem interesses de fundo. Os legisladores buscam fazer melhores políticas e ter melhores resultados legislativos buscando garantir a reeleição. Já os grupos de interesse buscam o Legislativo para influenciar nas suas decisões; tentando moldar a legislação a feição de seus interesses.

Um elemento institucional que influencia o comportamento dos legisladores, entre outros, é o partido político e sua respectiva posição ideológica. Esse elemento institucional para os grupos de interesse se dá pela categoria do grupo: empresarial, sindicatos ou associações profissionais, ONGs ou movimento social, instituição de Estado e especialistas.

No caso de legisladores, com seus partidos e posições ideológicas, é possível prever certos comportamentos – o que conta na estratégia de influência dos grupos de interesse. Seja para mudar, mas mais comumente aceito na teoria, ou para reforçar crenças e comportamentos (Denzau, Manger, 1986; Hall & Deardoff, 2006).

Dado este preâmbulo teórico, a pergunta de pesquisa é: “Como legisladores, a partir de seus partidos políticos e posições ideológicas, e grupos de interesse, por categorias, se comportam em audiências públicas que tratam de mudança legislativa da Câmara Federal?”.

Nesta dissertação serão analisadas audiências públicas, mecanismos deliberativos que pertencem, dentro da ótica teórica proposta, à fase de acesso, mais especificamente na entrega de informação. Analisaremos os convites feitos por legisladores a grupos de interesse para a participação nas audiências como um ato de

vontade desses legisladores. Portanto, isso reflete mais claramente o comportamento deste polo específico da díade grupo de interesse-legislador.

A partir desses dados, teremos informações sobre o acesso a audiências públicas, esclarecendo quem são os convidados e por quem são convidados. Teremos como premissas: 1) grupos de interesse conquistam o acesso a partir de relações estabelecidas com os legisladores (Leyden, 1992) e 2) legisladores buscam os grupos de interesses para mudar ou reforçar as suas crenças (Wright, 1995). Estas premissas serão fundamentais para o entendimento do estudo. Afinal, por mais que se saiba que grupos de interesse mantêm laços com políticos com mandato no Legislativo e que esses laços são estabelecidos por meio de financiamento de campanhas eleitorais ou táticas como contato direto com os parlamentares, visita aos gabinetes, contatos com líderes/acompanhamento de bancadas e frentes, entre outros (Santos et al, 2017), não somos capazes de saber precisamente em que grau estas ações afetam a influência de cada um dos grupos.

Embora existam outros dois tipos de audiências públicas (de debates mais amplos ou de prestação de contas), escolhemos para a análise aquelas voltadas para mudanças na legislação. Essa opção se deve à adequação à teoria de lobby informacional no Legislativo, por ter uma finalidade bem delineada pelos grupos de interesse de alcançar uma mudança legal específica. Além disso, o recorte de Comissões permanentes não analisa as ocorridas em Comissões mistas e temporárias. Essa opção se deve ao fato de que essas Comissões são permanentes e, portanto, constantes na legislatura, além do seu caráter temático.

## 5.2 Recorte metodológico e Variáveis

Os dados a serem analisados por este estudo são extraídos do site oficial da Câmara Federal<sup>12</sup>, respeitando o seguinte recorte: audiências públicas com a finalidade específica de tratar de mudanças na legislação ocorridas em Comissões permanentes da Câmara Federal realizadas no período da 55ª Legislatura (de janeiro

---

<sup>12</sup> [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)

de 2015 a dezembro de 2018). Para este período, serão considerados os seguintes aspectos: 1) a categoria do grupo de interesse convidado; 2) o partido do deputado requerente da audiência e/ou dos convidados e 3) o partido do presidente da Comissão. O total analisado se deu entre as 25 Comissões permanentes da Câmara Federal, em 205 audiências com vistas à mudança na legislação e tendo 1157 convidados.

A definição utilizada nesta dissertação para grupo de interesse é ampla: inclui não apenas corporações, indústrias e lobistas contratados; mas também “instituições governamentais, como cidades e governos estrangeiros; instituições públicas e privadas como hospitais e universidades, fundações, e organizações filantrópicas; e tantas outras entidades que às vezes se comportam como lobistas ou se tornam de alguma forma ativas em assuntos de interesse público” (Baumgartner, 1999, p. 28).

Para esta análise, agruparemos os grupos de interesse do seguinte modo:

- 1) Empresarias (empresas, associações comerciais, sindicatos patronais)
- 2) Associações Profissionais e Sindicatos de trabalhadores
- 3) Estado (Executivo, Judiciário, Legislativo)
- 4) ONGs e Movimentos Sociais
- 5) Especialistas de *think tanks*, de universidades ou individuais<sup>13</sup>

Os partidos dos deputados requerentes de audiências e/ou convidados são dados fundamentais, pois evidenciam as prováveis crenças políticas do legislador a ter iniciativa inicial de pedir a audiência e convidar os primeiros - muitas vezes os únicos - convidados. As crenças são aspecto fundamental devido à perspectiva da teoria de que legisladores buscam lobistas que possuem posições favoráveis às suas (Denzau, Manger, 1986). Esta é uma perspectiva predominante hoje na teoria, a do lobby

---

<sup>13</sup> Especialistas individuais, evidentemente, não representam grupos de interesse, mas devido à natureza da sua atuação, foram agregados nesta categoria.

como "subsídio informacional" (Hall & Dealdolff, 2006)<sup>14 15</sup>, ao contrário do senso comum de que o lobistas buscariam legisladores opositores para aí tentar fazer as posições trocarem a seu favor.

Para a 55ª Legislatura foram eleitos deputados de 28 diferentes partidos, sendo assim distribuídos:

**Quadro 8 - Deputados na 55ª Legislatura**

<b>Partido</b>	<b>Número de Deputados</b>
<b>PT</b>	70
<b>PMDB</b>	66
<b>PSDB</b>	54
<b>PSD</b>	37
<b>PP</b>	36
<b>PR</b>	34
<b>PSB</b>	34
<b>PTB</b>	25
<b>DEM</b>	22
<b>PRB</b>	21
<b>PDT</b>	17
<b>SD</b>	15

<sup>14</sup> Hall & Dealdolf (2006) se opõem à ideia de "lobby persuasivo". Para os autores, o lobby é mais "uma tentativa de subsidiar os recursos legislativos dos membros que apoiam a causa do grupo" (p. 72).

<sup>15</sup> "Se fazer lobby é uma forma de subsídio, lobistas têm um incentivo de procurar e auxiliar legisladores com quem já concordam. Uma vez que os objetivos para políticas públicas de lobistas e legisladores são coincidentes, em resposta, não há incentivo para o lobista em se dissociar; ao contrário, o incentivo é em prover os melhores informação e conselho" (Hall & Dealdoff, 2006, p. 77).

<b>PSC</b>	12
<b>PROS</b>	11
<b>PC do B</b>	10
<b>PPS</b>	10
<b>PV</b>	8
<b>PHS</b>	5
<b>PSOL</b>	5
<b>PTN</b>	4
<b>PMN</b>	3
<b>PRP</b>	3
<b>PEN</b>	2
<b>PSDC</b>	2
<b>PTC</b>	2
<b>PRTB</b>	1
<b>PSL</b>	1
<b>PT do B</b>	1

Fonte: elaboração própria

As crenças dos legisladores serão definidas pelas posições ideológicas dos deputados, de maneira condensada, em esquerda e direita. Adotaremos a distinção ideológica desenvolvida por Scheefer (2018), na qual é considerado o comportamento efetivo dos partidos em votações no Congresso em temas clássicos (intervenção econômica, criminalidade, carga tributária, legislação trabalhista, serviços públicos) e em temas novos (aborto, liberação da maconha, união de pessoas do mesmo sexo, ações afirmativas, questões ambientais, questões morais). Quanto maior o número na

escala geral, mais a direita está o partido político. O período de referência é 2011-2015.

**Quadro 9 - Escala Ideológica de Partidos em Votações em Plenário na Câmara dos Deputados (2011-15)**

<b>Partidos</b>	<b>Escala Geral</b>
<b>PSOL</b>	4,1
<b>PT</b>	26,7
<b>PC do B</b>	29,4
<b>PDT</b>	32,4
<b>PPS</b>	33,4
<b>PV</b>	38,5
<b>PSB</b>	41,7
<b>PROS</b>	48,2
<b>PR</b>	55,7
<b>PRB</b>	57,3
<b>PSC</b>	61,1
<b>PTB</b>	61,6
<b>PSDB</b>	62,9
<b>PMDB</b>	63
<b>DEM</b>	63,8
<b>PP</b>	65,4
<b>PSD</b>	65,7
<b>SD</b>	68,5

Fonte: Scheeffler (2018)

Na legislatura que estamos analisando, portanto, temos 167 deputados de esquerda e 323 de direita -- 24 são desconsiderados porque seus partidos não tinham representação na legislatura anterior. Esses números mostram uma discrepância entre deputados de esquerda e direita na legislatura em análise, numa proporção praticamente de dois de direita para um de esquerda. Esta discrepância, a princípio,

poderia sugerir uma distorção favorável à direita na composição de convidados das audiências. Como será demonstrado, contudo, isto não se comprova

Devemos destacar que são 25 diferentes Comissões a serem analisadas. Elas variam em relação aos seus temas e, também, na fase que atuam no processo legislativo. Duas Comissões devem ser analisadas com um enfoque diferente, CCJC e CFT, pois todas as proposições serão nelas invariavelmente tramitadas. Segundo o artigo 53 do Regimento Interno da Câmara Federal:

”Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:

I - pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta;

II - pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso;

III - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;

IV - pela Comissão Especial a que se refere o art. 34, inciso II, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte”.

Ou seja, essas duas Comissões são fases indispensáveis para toda proposição que tramitar na Câmara com qualquer chance de aprovação, sendo avaliada, ao menos em teoria, por critérios básicos de constitucionalidade, pela CCJC, e viabilidade financeira, pela CFT. Esta condição sugere que os atores políticos envolvidos no processo de uma audiência pública mantém um comportamento diferenciado nestas

Comissões. Isso porque 1) não existe um tema em específico que faça com que a proposição legal ali passe, todas passarão sem exceção e 2) são Comissões “terminativas”, ou seja, definem se o projeto poderá ou não seguir o seu trâmite.

O banco de dados construído para esta dissertação é limitado a tão somente um tipo específico de audiência pública: aquelas que envolvem mudança na legislação, ou seja, na modificação de leis ou na criação de novos ordenamentos jurídicos. Essas audiências, portanto, podem ser consideradas as mais relevantes graças ao impacto na sociedade e no mercado. Por serem Comissões diferenciadas, em teoria, deveriam receber mais atenção dos lobbystas. Audiências que debatem temas abrangentes, digamos em “tese”, e que se ocupam da prestação de contas não são analisadas, a despeito de sua importância. Além disso, o levantamento considera os convites feitos pelos legisladores aos grupos de interesse, não verificando a efetiva presença destes nas audiências. A ênfase, portanto, é no acesso destes grupos às audiências e não no acompanhamento da atuação. Por fim, a inferência da efetiva deliberação e contestação durante as atividades das Comissões é dedutiva, já que nossa pesquisa não acompanha o que foi expresso nas falas dos participantes que possibilitariam a identificação das diferentes posições sobre um determinado tema.

### 5.3 Hipóteses

As seguintes hipóteses serão testadas:

1) “Devido ao maior profissionalismo (Santos, 2017) e recursos (Leyden, 1995), grupos empresariais possuem maior acesso a audiências públicas do que outros grupos”. Para o teste, analisaremos as categorias de grupos de interesse em agregado em todas as 1157 audiências realizadas com vistas à mudança na legislação. Em um segundo momento os dados serão destrinchados por Comissão.

2) “As preferências ideológicas determinam as preferências de convite dos legisladores a determinadas categorias de grupos de interesse em detrimento de outros”. Para o teste, levaremos em conta as posições ideológicas dos partidos e suas preferências de convites por determinados grupos de interesse, em geral respeitando

os dois polos, esquerda e direita. Em um segundo momento, faremos a distribuição partido a partido.

3) “As audiências públicas são montadas sem contestação de outros parlamentares”. Para testarmos esta hipótese, focaremos nos requerimentos feitos por deputados para o convite de novos participantes, focando no aspecto da “contestação”. Caso um partido de ideologia contrária tenha feito um convite que se some ao anterior para a constituição da audiência, a audiência será definida como “contestada”. A análise será feita em geral e em Comissão por Comissão.

4) “Frente ao cargo estratégico do Presidente da Comissão, sua posição ideológica afeta a aprovação de requerimentos de partidos a favor de suas preferências”. Esta hipótese será testada observando as posições ideológicas dos partidos dos presidentes de Comissões em geral e buscar identificar se há efeito na definição dos convidados para as Comissões.

Os testes das hipóteses nos darão uma visão multidimensional das audiências públicas. Esses nos trarão respostas sobre quais grupos dentro das categorias consideradas possuem maior acesso; o peso das convicções ideológicas dos parlamentares nas preferências de montagem das audiências; os fatores “pluralidade” e “contraditório”; se a posição-chave do Presidente da Comissão é capaz de definir o aspecto ideológico de uma audiência. Além disso, o conjunto dos testes dessas hipóteses permitirão avaliarmos o efetivo papel das audiências públicas na deliberação dos parlamentares.

#### 5.4 Grupos de interesse em Audiências que tratam de Mudança Legislativa

Audiências públicas reduzem os custos de informação para legisladores tomarem decisões, com a presença de representantes de instituições públicas, empresas, organizações da sociedade civil e especialistas para fornecer perspectivas qualificadas sobre o tema em pauta. Podemos considerar, seguindo o raciocínio de Leyden (1992), que grupos de interesses organizados são as principais escolhas para audiências públicas por terem as informações consideradas como fundamentais. A capacidade de

cada um desses grupos, contudo, é potencializada pelos recursos que detém. Por isto, podemos supor que alguns grupos de interesse, devido à sua estrutura, tenham mais acesso que outros. Por outro lado, não podemos ignorar que comparecer a audiências públicas não é a única alternativa, mas uma dentre várias possíveis táticas de lobby. Além disso, esta é uma tática de alta exposição e seus efeitos não são vinculativos e, por isto, grupos de interesse podem escolher por táticas mais discretas e efetivas.

Existem particularidades entre as diversas categorias de grupos de interesse. Os grupos representantes de interesses empresariais seriam mais profissionalizados (Santos *et al.*, 2017), mais influentes e *sui generis*, pois tendem a se associar menos com outros e têm ação mais pontual. O lobby da indústria é um bom exemplo de sofisticação e efetividade (Mancuso & Santos, 2004), sendo, portanto, mais efetivos (Cesario, 2016).

Diferentes trabalhos<sup>16</sup> confirmam o que seria uma espécie de senso comum: grupos empresariais acabam por ter certas vantagens e são mais bem sucedidos. Existem, contudo, condicionantes, tais como o contexto político de um Congresso favorável e a falta ou a existência de grupos opositores de outros objetivos (Hojnacki, 2015). A literatura mostra justamente que grupos empresariais são melhor sucedidos quando não encontram tal oposição. Existem, ainda, outras condicionantes contextuais informacionais que podem ser consideradas (Victor, 2007).

Os sindicatos e as associações profissionais também possuem suas particularidades, inclusive no Brasil. Os sindicatos, marcados pelo varguismo, possuíam uma forma específica de atuação corporativista, mas, a partir dos anos 1970, passaram a ter características mais pluralistas (Balbi, 2012). Na Constituição de 1988, foram previstos aspectos do corporativismo e do pluralismo, formando assim um sistema híbrido. A respeito da atuação em audiências públicas e seminários do Congresso Nacional, há uma centralidade de uniões sindicais com outros grupos do gênero na articulação (Cesario, 2016).

---

<sup>16</sup> Para citar apenas alguns clássicos: Schattschneider (1965); Olson (1965) e Lindblom (1975). Gillens & Page (2014) definiram esta corrente de teorias como “Biased Pluralism”. Eles buscam responder a pergunta “quem governa na democracia americana?”. A resposta é que são grupos de interesse, mas com clara vantagem em grupos de interesses empresariais. Segundo os autores, essa abordagem é que melhor responde à pergunta, em contraposição às correntes teóricas “Majoritarian Electoral Democracy”, “Economic- Elite Domination” e “Majoritarian Pluralism”.

Há diferenças entre sindicatos e associações profissionais. Uniões sindicais tendem a ter mais membros e possuíram mais relevância na sua individualidade, enquanto associações profissionais atendem a grupos profissionais - ou ocupacionais - mais específicos, podendo até ser divididos por gênero, etnia e orientação sexual (Schlozman, 2010).

Por Estado, se entende todo e qualquer representante de alguma instituição pública pertencente a qualquer um dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além do Ministério Público. Incluem-se aí, portanto, Ministros de Estado, membros de autarquias, deputados, senadores, juízes, procuradores, dentre outros.

Por fim, ONGs e movimentos sociais se assemelham ao não possuir fins lucrativos e ao defender bens coletivos. Embora o IBGE aponte que estas entidades crescem ano a ano, Santos (2014) mostra que se comparando 1983 e 1984, o período do início da redemocratização, com 2011 e 2012, não houve aumento do número dessas entidades atuando no Congresso Nacional<sup>17</sup>. Isso pode indicar a dificuldade de financiamento da prática do lobby, que requer expressivos recursos.

Por fim, temos os especialistas *strictu sensu*. Nas palavras de Graziano (1997),

“o *lobby* é uma representação técnica e especializada de natureza muito diferente da representação não especializada proporcionada pelos políticos eleitos. Embora o lobista represente interesses especiais, ele é o detentor das informações e o portador de conhecimentos técnicos e políticos especializados (no sentido do conhecimento dos aspectos técnicos de áreas específicas de política) que se mostra não só útil como às vezes crucial na definição da legislação e da regulamentação administrativa” (p. 5).

Nesse sentido, todo representante de um grupo de interesse que vá ao encontro de um legislador para interferir na sua decisão é um especialista. Porém, se restringirmos,

---

<sup>17</sup> O levantamento das Fasfil (Fundações Privadas sem Fins Lucrativos) usado pelo autor como referência, considerando a séries histórica a partir do ano de 2010, incluindo também 2013 e 2016, registra, na verdade, uma queda no número das unidades locais das fundações privadas e associações sem fins lucrativos (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil.html?edicao=24159&t=series-historicas>).

para fins de análise, ficando com aqueles representantes que tenham como atividade-fim a obtenção de saber técnico e especializado, ficaremos com especialistas individuais, ou pertencentes a centros de pesquisa, universidades ou *think tanks*.

As audiências em questão ocorrem em Comissões do Congresso que são divididas de maneira temática, afim de descentralizar trabalhos e favorecer a especialização das discussões e dos deputados (Araújo, 2007). A partir dos dados colhidos para esta dissertação, poderemos saber quais as Comissões mais ativas e concorridas em termos de audiências públicas com vistas a mudança na legislação, além de enxergar a divisão dos grupos por Comissão, concluindo sobre as suas preferências de atuação, assim como os deputados que lhe fazem convites.

A partir dos dados extraídos, podemos identificar a divisão por grupos convidados em geral, em todas as audiências por mudança na legislação na Câmara Federal na 55ª Legislatura (Quadro 10). Em primeiro lugar, há representantes de instituições do Estado, seguida pelas Associações Profissionais/Sindicatos --que defendem interesses de classes profissionais de maneira abrangente ou em específico, variando a depender da Comissão--, passando por representantes de interesses empresariais, organizações da sociedade civil e, finalmente, especialistas.

**Quadro 10 - Representação de Categorias de Grupos de Interesse**

	Nº	%
<b>Empresariais</b>	200	17,3
<b>Associações Profissionais/ Sindicatos</b>	262	22,6
<b>Estado</b>	410	35,4
<b>ONGs e Movimentos Sociais</b>	174	15,0
<b>Especialistas</b>	111	9,6

<b>Total</b>	1157	100,0
--------------	------	-------

Fonte: elaboração própria

Há uma clara desigualdade de presença entre os tipos de grupos em audiências públicas para mudança na legislação. A princípio, porém, isto não reflete perda informacional nas audiências, pois o levantamento faz a contagem dos grupos por categoria e não considera o teor da informação entregue por eles. No caso do Congresso Nacional, vemos, no entanto, uma tendência diferente de outras audiências públicas realizadas no país. Nas audiências realizadas no Espírito Santo, por exemplo, e estudadas por Zorzal (2017), há um predomínio desproporcional da “sociedade política” sobre a sociedade civil<sup>18</sup>.

A forte presença de representantes do Estado nas audiências públicas do período tratado nesta dissertação pode ser explicada devido à exigência de transparência e prestação de contas das instituições públicas. Além disso, graças a sua abrangência, o Estado é parte interessada em praticamente todos os assuntos e praticamente onipresente em qualquer audiência. Muitas das vezes os representantes estatais podem ser vistos como figuras neutras, convidadas para prestar esclarecimentos ou entregar informações técnicas para os legisladores e para o público em geral.

Já as associações profissionais e sindicatos, os segundos mais presentes nas audiências públicas nas Comissões analisadas, são defensores de interesses de classes em específico ou de trabalhadores de maneira ampla. Uma vez que uma legislação de interesse direto esteja sendo discutida, a presença de seus representantes se torna inevitável. A relação destes grupos é normalmente intermediada por partidos trabalhistas.

Os representantes de interesses empresariais, os terceiros mais presentes nas audiências públicas aqui pesquisadas, poderiam ser vistos, a princípio, como os atores provavelmente mais convidados nas audiências públicas, devido aos vastos recursos que se supõe que possuem para o lobby. É importante destacar, contudo, as dúvidas

<sup>18</sup> Segundo a autora, usando a distinção de Romão (2011) de “sociedade política” e “sociedade civil”, a baixa presença de representantes da sociedade civil nas audiências públicas fragiliza a deliberação porque restringe a participação a atores político-institucionais, prejudicando seu potencial inclusivo. Como sociedade política são considerados os próprios legisladores; como sociedade civil, membros da sociedade num geral que se dispõem a participar da audiência.

inerentes à efetividade do lobby em audiências públicas. Comparecer a audiências públicas é uma tática de lobby de alta transparência e visibilidade. É possível especular que os grupos empresariais prefiram buscar influir no debate público usando de outras táticas, como por exemplo, a visita a gabinetes ou a partir de Comissões sem se pronunciar publicamente.

Movimentos sociais e ONGs, o quarto ator mais convidado nas Comissões em análise, de maneira geral, por defenderem bens coletivos, além de terem restrição de recursos e de estruturas organizacionais mais complexas, podem encontrar dificuldades na prática do lobby, tanto para criar laços com parlamentares quanto para conseguir maior espaço em audiências. Afinal, o lobby requer alta profissionalização, o que pode ser um elemento de dificuldade para alguns movimentos sociais.

Por fim, os especialistas individuais ou ligados a centros de pesquisa são os menos convidados nas audiências públicas do período. Cabe lembrar, entretanto, que todos os convidados, de uma maneira geral, poderiam ser definidos como “especialistas”.

## 5.5 Audiências por Comissão

Quando vemos a atuação destes grupos em Comissões em específico, podemos ter uma visão mais detalhada da distribuição de audiências (Quadro 11). Há maior incidência de audiências públicas nas seguintes Comissões encarregadas de analisar mudanças na legislação, em ordem decrescente: Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF; Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS ; Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC ; Comissão de Educação - CE ; Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP ; Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR ; Comissão de Viação e Transportes - CVT ; Comissão de Finanças e Tributação - CFT ; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI ; Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU .

Em um outro bloco, com raras audiências públicas ou mesmo nenhuma, estão a Comissão de Turismo - CTUR , Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência - CDDPD , Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN, Comissão de Cultura - CCULT, Comissão de Minas e Energia - CME, Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA, Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC, Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM, Comissão de Legislação Participativa - CLP.

**Quadro 11 - Audiências que tratam de mudança legislativa direta (2015-2018)**

<b>Comissão de Seguridade Social e Família</b>	26
<b>Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços</b>	25
<b>Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania</b>	24
<b>Comissão de Educação</b>	18
<b>Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público</b>	17
<b>Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural</b>	14
<b>Comissão de Viação e Transportes</b>	13
<b>Comissão de Finanças e Tributação</b>	11
<b>Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática</b>	10
<b>Comissão de Desenvolvimento Urbano</b>	10
<b>Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado</b>	8
<b>Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável</b>	7
<b>Comissão de Defesa do Consumidor</b>	4
<b>Comissão do Esporte</b>	4
<b>Comissão de Legislação Participativa</b>	3
<b>Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher</b>	2
<b>Comissão de Direitos Humanos e Minorias</b>	2
<b>Comissão de Fiscalização Financeira e Controle</b>	2
<b>Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia</b>	2
<b>Comissão de Minas e Energia</b>	2
<b>Comissão de Cultura</b>	1
<b>Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional</b>	1

<b>Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa</b>	-
<b>Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência</b>	-
<b>Comissão de Turismo</b>	-
<b>TOTAL</b>	<b>205</b>

Fonte: elaboração própria

## 5.6 Grupos de interesse em Comissões

Ao cruzarmos os dados de grupos de interesse em audiências públicas por Comissão permanente, vemos a concentração de determinadas categorias de grupos em determinadas Comissões, sugerindo que para certos temas, certos tipos de grupos possuem mais voz (Quadro 12).

As Comissões que mais recebem grupos por interesses empresariais são a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS (38), Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CPADR (22) e Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP (22) e Comissão de Viação e Transportes - CVT (19). Associações profissionais e sindicatos são mais recebidos nas Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (61); Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP (43); Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CPADR (30) e Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO (29). Representantes do Estado, Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF (43); Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (43) e Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP (39). As Organizações da Sociedade Civil e ONGs tem mais presença na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (39) e Comissão de Educação - CEDU (31). Os Especialistas por sua vez são mais convidados na Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF (16); Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI (15) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (14).

Podemos concluir que a CCJC, a terceira Comissão com mais audiências que tratam de mudança legislativa, pode ser definida como a que mais traz representantes de diversos grupos, seguida pela CTASP, uma das Comissões mais movimentadas na categoria em análise. Isso demonstra a importância e a variedade destas Comissões. Por outro lado, temos Comissões que se destacam por ter uma categoria específica de grupo de interesse predominante: CDEICS para grupos empresariais; CEDU para ONGs e movimentos sociais e a CCTCI para especialistas.

Em números relativos, grupos defensores de interesses empresariais possuem maior participação em audiências na Comissão de Defesa do Consumidor - CDC (47,6%), Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS (43,7%) e Comissão de Minas e Energia - CME (50%). Sindicatos e associações profissionais na Comissão de Cultura - CCULT (40%) e Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher - CDDM (66,7%). Representantes do Estado na Comissão de Cultura - CCULT (40%); na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN (100%); Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO (43,4%); Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF (41,7%) e Comissão de Viação e Transportes - CVT (47,2%). Movimentos sociais e ONGs na Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM (55,6%); e especialistas na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (30,8%) e na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTI (22,4%).

Quando consideramos os números relativos, a CCJC e a CTASP deixam de ser as Comissões mais relevantes com representantes de diversos grupos, passamos a não ter mais concentração em poucas condições, a exceção da CCULT, que aparece em duas categorias diferentes (representantes do Estado e Sindicatos e Associações Profissionais). É importante salientar que Comissões com pouquíssimas audiências foram consideradas, e os resultados muitas vezes são superdimensionados. Os resultados das duas análises "em números absolutos" e "números relativos", logo, acabam por serem complementares.

**Quadro 12 - Grupos de Interesse e Audiências Públicas**

		Categorias de Grupos									
		*Empresários		Associações Profissionais / Sindicatos		Estado		ONGs e Movimentos sociais		Especialistas	
				Nº	%			Nº	%		
<b>Comissão</b>	<b>CAPADR</b>	22	23,7%	30	32,3%	27	29,0%	3	3,2%	11	11,8%
	<b>CCTCI</b>	12	17,9%	4	6,0%	20	29,9%	16	23,9%	15	22,4%
	<b>CCJC</b>	8	5,1%	61	38,6%	43	27,2%	32	20,3%	14	8,9%
	<b>CCULT</b>	0	0,0%	2	40,0%	2	40,0%	1	20,0%	0	0,0%
	<b>CDC</b>	10	47,6%	1	4,8%	7	33,3%	1	4,8%	2	9,5%
	<b>CDDM</b>	0	0,0%	2	66,7%	1	33,3%	0	0,0%	0	0,0%
	<b>CDU</b>	9	16,7%	0	0,0%	27	50,0%	14	25,9%	4	7,4%
	<b>CDEICS</b>	38	43,7%	9	10,3%	25	28,7%	9	10,3%	6	6,9%
	<b>CDHM</b>	0	0,0%	2	22,2%	2	22,2%	5	55,6%	0	0,0%
	<b>CEDU</b>	13	12,5%	17	16,3%	37	35,6%	31	29,8%	6	5,8%
	<b>CESP</b>	7	30,4%	3	13,0%	2	8,7%	7	30,4%	4	17,4%
	<b>CFT</b>	16	26,2%	10	16,4%	21	34,4%	3	4,9%	11	18,0%
	<b>CFFC</b>	2	15,4%	1	7,7%	5	38,5%	1	7,7%	4	30,8%
	<b>CINDRA</b>	0	0,0%	2	18,2%	4	36,4%	2	18,2%	3	27,3%
	<b>CLP</b>	0	0,0%	12	50,0%	8	33,3%	3	12,5%	1	4,2%
	<b>CMADS</b>	5	12,8%	6	15,4%	18	46,2%	7	17,9%	3	7,7%
	<b>CME</b>	7	50,0%	0	0,0%	5	35,7%	0	0,0%	2	14,3%
	<b>CREDN</b>	0	0,0%	0	0,0%	7	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
	<b>CSPCCO</b>	2	2,6%	27	35,5%	33	43,4%	12	15,8%	2	2,6%
	<b>CSSF</b>	8	7,8%	19	18,4%	43	41,7%	17	16,5%	16	15,5%
<b>CTASP</b>	22	19,5%	43	38,1%	39	34,5%	6	5,3%	3	2,7%	
<b>CVT</b>	19	26,4%	11	15,3%	34	47,2%	4	5,6%	4	5,6%	

Fonte: Elaboração própria

## 5.7 Grupos de interesse e Posições Ideológicas dos Legisladores

Por regra, audiências são regidas por princípios de fomento ao debate, contraditório e pluralidade. O convite para um orador ou outro, entretanto, depende de requerimento de um membro da Comissão. O responsável pela iniciativa de montar uma audiência será considerado o primeiro deputado requerente, que pede pela audiência e traz a lista dos primeiros - e muitas vezes os únicos - convidados. Ou seja, a presença de um convidado ou de outro depende de um ato de vontade de um legislador membro da Comissão, que pode ou não respeitar os princípios que deveriam reger as audiências públicas.

Presume-se pela teoria do acesso, que grupos convidados a audiências tenham relações prévias bem estabelecidas com os deputados que os convidam. Assim, uma vez convidados, estes estariam defendendo posições já conhecidas pelas partes. O lobby, portanto, seria feito para subsidiar informacionalmente as tomadas de decisões de legisladores e também reforçar posições já defendidas pelos parlamentares simpáticos às suas posições. Do ponto de vista dos grupos de interesse, é possível que estes busquem o acesso para influenciar legisladores, usando as audiências para convencer os indecisos. Porém, segundo Denzau & Manger (1986), dentre outros pesquisadores, o mais comum é a prática da aproximação de “iguais” para o reforço de crenças.

Nada mais coerente do que a hipótese de que certos grupos de interesse se aproximem mais de deputados de partidos políticos com posições favoráveis às suas pautas. Por exemplo, grupos de interesse empresariais se aliam a deputados pró-mercado, enquanto ONGs e movimentos sociais a deputados defensores de pautas sociais. O sindicatos e associações profissionais, por sua vez, seriam mais próximos a partidos trabalhistas.

Para além do aspecto das crenças, existe a concepção de Coelho e Favareto (2008) que apontam a “replicação do jogo político-partidário na esfera participativa”. encontrando maior ênfase nos partidos, que bem relacionados, possuem maior predomínio em mecanismos participativos, escolhendo grupos com o quais já são bem

relacionados, em detrimentos de atores mais “desfavorecidos” em organização e ligações políticas.

Como já vimos anteriormente, há uma desproporção de deputados de partidos de esquerda e de direita na 55ª legislatura da Câmara. Dos 513 deputados federais, 323 podem ser considerados de direita, 167 de esquerda e o restante não podem ser classificados. Nesta visão geral, a proporção (direita/esquerda) é aproximadamente 1,934. Ou seja, praticamente existem 2 (dois) deputados de direita para 1 (um) de esquerda (Tabela 6).

Porém, se calcularmos a proporção dentre os deputados responsáveis pelo primeiro requerimento de convite para as audiências públicas que tratam de mudança legislativa, há um maior equilíbrio: foram 597 de direita e 490 de esquerda, logo, uma proporção (direita-esquerda) de 1,11, praticamente uma condição de igualdade (Quadro 13).

**Quadro 13 - Proporções e totais de deputados com iniciativa por AP que tratam de ML**

	<b>Direita</b>	<b>Esquerda</b>	<b>Proporção (Direita/Esquerda)</b>
<b>Deputados na Câmara</b>	323	167	1,934
<b>Iniciativas de AP que tratam de Mudança Legislativa</b>	597	490	1,11

Fonte: elaboração própria

Em termos absolutos, o resultado mostra que partidos de direita fazem 64% dos requerimentos por audiências com participação de grupos de interesse empresariais, enquanto partidos de esquerda, 34%. A respeito dos deputados de esquerda, podemos dizer que têm maior predileção por organizações da sociedade civil (54%). Há equilíbrio nos outros grupos: em requerimentos para representantes de associações

profissionais e sindicatos de trabalhadores, há 49,6% para a esquerda e 48,5% para a direita; para o Estado, 47,3% para a esquerda e 51% para a direita; e por fim, na convocação de especialistas, temos 47,7% pela a esquerda e 51,4% pela direita. (Tabela 7)

**Quadro 14 - Iniciativas de Audiência que tratam de mudança legislativa, convidando categorias de grupos de interesse por Posição ideológica**

			Posição Ideológica do Primeiro Requerente		
			Esquerda	Direita	Total
Categoria de Grupo de Interesse	Empresariais	Nº	68	128	196
		%	34,0%	64,0%	100%
	Associação Profissional/Sindicatos	Nº	130	127	257
		%	49,6%	48,5%	98,4%
	Estado	Nº	194	209	403
		%	47,3%	51,0%	98,3%
	ONGs e movimentos sociais	Nº	94	76	170
		%	54,0%	43,7%	97,7%
	Especialistas	Nº	53	57	110
		%	47,7%	51,4%	99,1%

Fonte: elaboração própria

Ao ponderarmos os resultados, conseguimos entender o comportamento de cada uma das posições ideológicas em suas iniciativas com mais clareza. É possível concluir que deputados de esquerda são mais propensos a tomarem iniciativas de audiência públicas que tratam de mudança legislativa do que deputados de direita. Cada deputado de direita teve, em média, 1,848 iniciativa; enquanto cada deputado de esquerda teve, em média, 3,228 (Quadro 15) Em termos de proporcionalidade, nas audiências públicas realizadas com vistas a mudanças legislativas, a iniciativa de

proposição de audiências e convites se equilibram, mesmo a Câmara sendo um espaço desproporcional ideologicamente. Uma hipótese para futuros trabalhos é se o uso mais frequente das audiências públicas pela esquerda seria uma forma de compensar a desvantagem numérica, trazendo atenção para as suas pautas. Outra explicação possível seria que a promoção da pluralidade de ideias, dando voz a minorias, é um valor mais presente nos partidos e parlamentares da esquerda do que na direita.

**Quadro 15 - Média de iniciativas por deputados de uma posição ideológica**

-	Direita	Esquerda	Total
<b>Número de deputados</b>	323	167	490
<b>Número de iniciativas</b>	597	539	1.136
<b>Média de iniciativas por deputado</b>	1,848	3,228	-

Fonte: elaboração própria

Na proporção de média de iniciativa entre deputados de esquerda e direita, temos praticamente a inversão do quadro geral de 2 deputados de direita para um 1 de esquerda. Portanto, são 1,7467 iniciativa da esquerda, em contraponto a 1 da direita (Quadro 16).

**Quadro 16 - Proporção Geral de iniciativas (esquerda/direita)**

<b>Média de iniciativas de deputados de esquerda</b>	3,228
<b>Média de iniciativas de deputados de direita</b>	1,848

<b>direita</b>	
<b>Proporção geral (esquerda/direita)</b>	1,7467

Fonte: elaboração própria

Se, por fim, fizermos o mesmo exercício considerando as categorias de grupos de interesse convidados nestas iniciativas, teremos os números apresentados no Quadro 17. Destes números podemos concluir que, a exceção da forte inclinação de um deputado de direita convidar representantes de grupos empresarias, um deputado de esquerda é muito mais propenso a fazer convites em todos os outros grupos. A julgar pela premissa de que existe uma relação prévia que leva ao acesso dos grupos de interesse, podemos supor que além de audiências públicas serem de fato um instrumento capaz de garantir maior espaço para minorias dentro do Câmara, também podemos destacar o trabalho dos deputados de esquerda em aproximação junto a grupos de interesse para trazê-los a audiências públicas, sendo mais ativos neste esforço do que deputados de direita.

**Quadro 17- Proporção esquerda/direita por iniciativa de convite a grupo de interesse por categoria**

	<b>Proporção nos números absolutos</b>	<b>Proporção nos números proporcionais</b>
-		
<b>Empresariais</b>	0,531	<b>0,929</b>
<b>Associação Profissional/ Sindicatos</b>	1,024	<b>1,788</b>
<b>Estado</b>	0,928	<b>1,645</b>
<b>ONGs e movimentos sociais</b>	1,237	<b>2,160</b>
<b>Especialistas</b>	0,930	<b>1,624</b>

Fonte: elaboração própria

## 5.8 Grupos de Interesse e Partidos

A legislatura da Câmara de Deputados de 2015 a 2018 teve representantes de 28 partidos políticos. Desses, 18 puderam ser considerados pela escala ideológica criado por Scheffer (2018). O Quadro 18 apresenta os convidados para as audiências públicas dos partidos enquadrados nessa escala e classifica os convidados em grupos (empresarial, associações profissionais/sindicatos, Estado, ONGs/movimentos sociais e especialistas).

Pelo levantamento dos grupos de interesse por partido político, podemos tirar conclusões sobre preferências - e rejeições - de convite, buscando extrair padrões de comportamento entre os deputados de determinadas legendas.

**Quadro 18- Requerimentos de Determinadas Categorias de Grupo de Interesse por Partido**

			Categorias de Grupo de Interesse				
			Empresariais	Assoc. Profissionais/ Sindicatos	Estado	Organizações da Sociedade Civil	Especialistas
Partido do Requerente	PT	Nº	14	35	62	27	25
		%	8,6%	21,5%	38,0%	16,6%	15,3%
	PSDB	Nº	32	30	59	10	18
		%	21,5%	20,1%	39,6%	6,7%	12,1%
	PMD B	Nº	19	7	31	15	6
		%	24,4%	9,0%	39,7%	19,2%	7,7%
	PSD	Nº	12	4	23	7	5
		%					

		%	23,5%	7,8%	45,1%	13,7%	9,8%
<b>PP</b>	N o		20	10	15	1	7
		%	37,7%	18,9%	28,3%	1,9%	13,2%
<b>PR</b>	N o		10	13	16	2	2
		%	23,3%	30,2%	37,2%	4,7%	4,7%
<b>PSB</b>	N o		18	17	45	20	5
		%	17,1%	16,2%	42,9%	19,0%	4,8%
<b>PTB</b>	N o		1	10	9	4	4
		%	3,6%	35,7%	32,1%	14,3%	14,3%
<b>DEM</b>	N o		7	25	24	27	8
		%	7,7%	27,5%	26,4%	29,7%	8,8%
<b>PRB</b>	N o		6	7	17	4	4
		%	15,8%	18,4%	44,7%	10,5%	10,5%
<b>PDT</b>	N o		13	47	36	17	9
		%	10,7%	38,5%	29,5%	13,9%	7,4%
<b>SD</b>	N o		14	19	15	5	2
		%	25,5%	34,5%	27,3%	9,1%	3,6%
<b>PSC</b>	N o		7	2	0	1	1
		%	63,6%	18,2%	0,0%	9,1%	9,1%
<b>PROS</b>	N o		3	17	15	7	0
		%	7,1%	40,5%	35,7%	16,7%	0,0%
<b>PC do</b>	N		0	6	8	3	1

	<b>B</b>	°					
		%	0,0%	33,3%	44,4%	16,7%	5,6%
	<b>PPS</b>	N	0	2	4	2	1
		°	0,0%	22,2%	44,4%	22,2%	11,1%
	<b>PV</b>	N	17	3	14	5	9
		°	35,4%	6,3%	29,2%	10,4%	18,8%
	<b>PSOL</b>	N	3	3	10	13	3
		°	9,4%	9,4%	31,3%	40,6%	9,4%
	<b>PHS</b>	N	1	1	2	2	0
		°	16,7%	16,7%	33,3%	33,3%	0,0%
	<b>PMN</b>	N	2	0	3	2	1
		°	25,0%	0,0%	37,5%	25,0%	12,5%
	<b>PT do B</b>	N	1	4	2	0	0
		°	14,3%	57,1%	28,6%	0,0%	0,0%

Fonte: elaboração própria

Podemos apontar, dadas as proporções de convites, as preferências dos seguintes partidos por grupos que defendem interesses empresariais: PSC (63,6%); PP (37,7%); PV (35,9%); SD (25,5%); PMN (25%). Por sindicatos e associações profissionais, podemos indicar: PT do B (57,8%); PROS (40,5%); PDT (38,5%); PTB (35,7%) e SD (34,5%). Por instituições do Estado: PSD (45,1%); PRB (44,7%), PC do B (44,4%); PPS (44,4%) e PSB (42,9%). Por ONGs e Movimentos Sociais: PSOL (40,6%); PHS (33,3%); DEM (29,7%); PMN (25%) e PPS (22,2%). Por especialistas: PV (18,8%); PT (15,3%); PTB (14,3%); PP (13,2%) e PMN (12,5%). (Tabela 11)

É possível identificar alguns padrões e coerência entre os partidos e as suas preferências de convite. Em primeiro lugar, com exceção do PV, os partidos que

convidaram mais grupos de interesses empresariais são de direita, o que parece comprovar a hipótese de que os parlamentares convidam aqueles que lhe são mais próximos. Por outro lado, a maior parte dos que convidam sindicatos e associações profissionais são deputados trabalhistas de esquerda ou de direita<sup>19</sup>. ONGs e Movimentos Sociais são convidados de forma mais sistemática por dois partidos de esquerda, PSOL e PPS, mas o DEM, partido de direita, contrariando uma primeira impressão, também está entre os que mais convidam. Em relação a instituições do Estado e especialistas, não vemos nenhum padrão claro associado à escala ideológica dos partidos políticos.

Observando o lado oposto, podemos ver a menor incidência de convites de alguns grupos de interesse por certos partidos. Como partidos que menos convidam grupos empresariais estão: PC do B (0%); PPS (0%); PTB (3,6%); PROS (7,1%) e DEM (7,7%). Por sindicatos e associações profissionais são: PMN (0%); PV (6,3%); PSD (7,8%); PMDB (9%) e PSOL (9,4%). De instituições do Estado, todos os partidos chamam em proporção relevante, a exceção do PSC (0%). Por ONGs e movimentos, temos: PT do B (0%); PP (1,9%); PR (4,7%); PSC (9,1%;) e SD (9,1%). Por especialistas: PHS, PT do B, PROS (0%); SD (3,8%) e PR (4,7%).

Entre os partidos que menos convidaram os representantes de grupos empresariais estão os de esquerda, a exceção do DEM, que mais uma vez se comporta de maneira paradoxal por se tratar de um partido mais à direita. Entre sindicatos e associações profissionais, o contrassenso está em partidos de esquerda como PV e PSOL não demonstrarem tanto apreço por convidar estes grupos. Isso talvez reforce a ideia de que o PSOL é um partido mais ligado a movimentos sociais de bandeiras identitárias do que os movimentos trabalhistas, como é tradicional em partidos de esquerda. É coerente com a explicação de reforço das posições previamente tomadas que os partidos de direita sejam os que menos convidam ONGs e movimentos sociais.

A maior contradição dentro da análise está nos deputados do DEM. Uma explicação possível é que, segundo Scheefer (2018), o partido mudou sua inclinação: da posição de principal partido de direita, para um partido mais próximo do centro.

---

<sup>19</sup> Dos partidos eleitos para a 55ª Legislatura, 8 são considerados trabalhistas (PT, PTB, PDT, SD, PTN, PTC, PT do B e PRTB). Dentre estes, quatro foram abrangidos pela escala ideológica de Scheefer (2018), sendo dois de esquerda (PT e PDT) e dois com comportamento de direita (SD e PTB).

De maneira geral, portanto, existe uma confirmação da tese de aproximação de iguais (Denzau & Manger, 1986), em detrimento de uma aproximação de opostos para uma tentativa de influência.

## 5.9 Contestação de Requerimentos por Audiências Pública

Por meio de requerimentos, deputados solicitam a realização de uma audiência e também a presença de convidados. Uma dinâmica normativamente esperada é que requerimentos adicionais buscassem contemplar convidados não chamados na primeira pedida, e, assim, trazer informações contrastantes e fomentar o debate. Como forma de averiguar se isto ocorre, nossa proposta é identificar se os segundos, terceiros ou até quartos requerimentos apresentados partem de deputados que possuam posição ideológica contrastante ao deputado proponente da audiência pública.

Essa dinâmica apontada é uma forma de avaliar se há contradição na concepção de alguns teóricos que veem as audiências públicas como aparatos montados para a defesa de ideias previamente concordantes com a posição dos proponentes (Farnsworth, 1961; Bauer et al, 1972; Denzau & Manger, 1986), ou seja, um meio de garantir resultados previsíveis e informações “permitidas”. Em outras palavras, as audiências públicas seriam controladas e o contraditório e a pluralidade não estariam presentes.

Tendo o exposto como referência, estabelecemos duas categorias para as audiências: “contestadas” ou “não-contestadas”. A primeira diz respeito àquelas onde um outro requerimento é proposto partindo de um legislador que é ideologicamente diverso do deputado proponente. Isso indicaria ao menos a intenção de se fazer uma oposição de ideias durante a audiência idealizada por um parlamentar de ideologia diferente. A segunda categoria diz respeito às audiências que prosseguem sem um requerimento apresentado por um deputado de partido ideologicamente diverso do proponente. Ou seja, nesta situação é grande a possibilidade de a audiência pública acontecer sem um contraste claro de posições dos convidados.

O nosso levantamento identificou que 20,3% das audiências apresentam contestação, ou seja, requerimentos propondo outros convidados para além daqueles previstos pelo requerente. Por outro lado, 77,8% das audiências mantêm os convidados do primeiro requerimento apresentado pelo deputado requerente (Quadro 18).

A conclusão possível observando estes números é que na maioria das audiências não há uma oposição de ideias, pelo menos quando essas são solicitadas. As audiências são normalmente dominadas por um espectro ideológico. Isso não significa, contudo, que o domínio dos resultados de influência não ocorram. Como já afirmamos, há outras táticas de lobby possíveis que podem ser utilizadas. Além disso, a divergência e o confronto às opiniões dos convidados não se dão somente por outros convidados, mas também por deputados durante os debates. Dessa forma, uma outra dimensão de contestação - que não será avaliada por este trabalho, mas que poderia ser uma agenda de pesquisas futuras - é a presença plural de deputados às audiências e o uso que fazem do seu tempo de fala.

**Quadro 19- Audiências Públicas e Requerimentos adicionais**

	Nº	%
<b>Contestada</b>	235	20,3
<b>Não-contestada</b>	900	77,8
<b>Não classificado</b>	22	1,9
<b>Total</b>	1157	100,0

Fonte: elaboração própria

Outra informação relevante que pode ser apresentada a partir dos dados são as Comissões com audiências por mudanças na legislação mais “contestadas” ou “não-contestadas” (Quadro 20)

**Quadro 20 – Contestação via requerimento**

		<b>Contraditório</b>		
		<b>Contestadas</b>	<b>Não-contestada</b>	<b>Não classificado</b>
		<b>Nº</b>	<b>Nº</b>	<b>Nº</b>
<b>Comissão</b>	<b>CAPAD R</b>	17	76	0
	<b>CCTCI</b>	20	47	0
	<b>CCJC</b>	65	85	8
	<b>CCULT</b>	0	5	0
	<b>CDC</b>	9	12	0
	<b>CDDM</b>	0	0	3
	<b>CDU</b>	14	40	0
	<b>CDEICS</b>	10	77	0
	<b>CDHM</b>	0	9	0
	<b>CEDU</b>	8	96	0
	<b>CESP</b>	0	23	0
	<b>CFT</b>	20	41	0
	<b>CFFC</b>	0	13	0
	<b>CINDRA</b>	0	11	0
	<b>CLP</b>	0	24	0
	<b>CMADS</b>	0	39	0
	<b>CME</b>	0	14	0
	<b>CREDN</b>	7	0	0
	<b>CSPCCO</b>	31	34	11
	<b>CSSF</b>	13	90	0
<b>CTASP</b>	11	102	0	
<b>CVT</b>	10	62	0	

Fonte: elaboração própria

Os resultados mostram que as Comissões de Cultura - CCULT, de Direitos Humanos e Minorias - CDHM, de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC, de

Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA, de Legislação Participativa - CLP, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS e de Minas e Energia - CME não tiveram os requerimentos iniciais contestados. Isso pode indicar falta de interesse no conflito pelos opositores nas matérias votadas nestas Comissões ou, pelo menos, falta de interesse no conflito por meio de uma audiência pública. Por outro lado, as Comissões com audiências mais contestadas foram a de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (65), a de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO (31), a de Finanças e Tributação - CFT (20) e a de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI (20).

Proporcionalmente, existem três Comissões que se destacam pelo alto grau de contestação. Primeiramente, a CSPCCO (31 contestadas; 34 não-contestadas); depois a CCJC (65 contestadas; 85 não-contestadas); e por último, a CFT (20 contestadas; 41 não-contestadas).

A CSPCCO, que trata de temas de segurança pública e crime organizado, teve papel destacado no período de 2015 a 2018, principalmente após a mudança de abordagem na política de segurança pública, a partir do Governo Temer. Junto a esta mudança, vieram debates acalorados em audiências para a discussão das seguintes legislações:

- Debater o modelo proposto para o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) que se pretende instituir pelo PL 3.734/2012. (8/6/16)
- Discussão do novo R-105, ou Regulamento de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, destinado a revogar o Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000. (12/7/16)
- Debate sobre o PL nº 5.989/16, que dispõe sobre a tipificação criminal do uso de explosivos, ou sua contrafação, como meio para furto, roubo ou extorsão; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e dá outras providências. (4/10/16)
- Debate sobre a PFC nº 25, de 2011, que "Requer que a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado realize a fiscalização e controle do Programa Antiterrorismo no Brasil. (26/10/16)

- Discussão do Projeto de Lei nº 5.065/2016, do Deputado Delegado Edson Moreira, que altera o artigo 2º da Lei 13.260/2016, dando nova redação ao seu caput e ao seu § 1º, inciso V, acrescentando os incisos VI, VII e VIII ao seu § 1º, e revogando o seu § 2º (30/05/17)
- Debater o Projeto de Lei 6.662/2016, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Segurança Pública " (06/06/17)
- Discutir o PL nº 6.737, de 2016, e a segurança privada em âmbito nacional (11/07/17)
- Debater o PL 7.908, de 2017, que "Altera a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, para dispor sobre a audiência de custódia de adolescente acusado de ato infracional", com os convidados que especifica (23/11/17)

As duas Comissões, CCJC e CFT, têm em comum, como já apontamos, que todos os projetos de mudança legislativa devem passar por elas e o caráter terminativo. Por estes motivos, essas Comissões de “neutralidade temática” acabam por ser um especial alvo de estratégias de influência dos mais variados grupos de interesse e por receber alta participação de parlamentares de esquerda e de direita. As suas Comissões são, portanto, espaços estratégicos e disputados, onde a presença de convidados ligados a diferentes posições ideológicas estarão presentes de forma mais marcante.

Para além da interpretação da “contestação”, existe também a possibilidade, embora menos provável, dos requerimentos iniciais terem sido feitos de maneira equilibrada, respeitando as diferentes visões e grupos, não havendo necessidade de um novo requerimento. Uma outra interpretação possível é a ausência de importância relativa ou efetividade de certas audiências, o que não serviria de incentivo para a mobilização de partidos ideologicamente diversos.

Como teste da hipótese “as audiências públicas são montadas sem contestação de outros parlamentares”, podemos concluir que a contestação é realmente um evento excepcional. O mais comum é que ela não ocorra, pelo menos por meio de requerimentos propondo diferentes convidados.

## 5.10 Posição Ideológica do Presidente da Comissão

Um presidente de Comissão é eleito pelos deputados integrantes por meio de uma maioria absoluta no início de cada novo ano legislativo. Esse Presidente tem papel chave: pode pautar audiências, aceitar requerimentos, controlar a agenda, entre outros (Aguiar, 2013). O partido ao qual esse deputado pertence e, portanto, sua posição ideológica, a princípio, seria um fator que poderia influir nas suas decisões.

Nosso levantamento mostra que há uma predominância de Presidentes de Comissão de direita nas audiências pesquisadas, refletindo a maioria dos partidos de direita naquela legislatura. As Comissões foram presididas em 82,4% por deputados de direita, enquanto 16,6%, de esquerda (Quadro 20). Dado o equilíbrio absoluto entre os requerimentos aceitos por deputados de esquerda e de direita, é possível afirmar que a posição ideológica de um Presidente de Comissão não afeta o equilíbrio das audiências.

Algumas possibilidades para explicar essa indiferença de quem preside a Comissão e a audiência pública. Uma é a observância irrestrita ao regimento, que prevê o contraditório e a pluralidade em audiências públicas. Outra explicação seria o baixo interesse do presidente para se indispor politicamente por um mecanismo de lobby e transferência de informação de baixa efetividade. Por fim, seria o simples interesse maior da esquerda, em relação à direita, em utilizar a audiência pública para direcionar seus posicionamentos aos legisladores.

**Quadro 21- Posição Ideológica do Presidente da Comissão**

		Nº	%
Posição Ideológica do Presidente da Comissão	Esquerda	192	16,6
	Direita	953	82,4
	Não classificáveis	12	1,0
	Total	1157	100,0

Fonte: elaboração própria

## 5.11 Efetiva deliberação e Informação

Como demonstrado por Freitas (2016), as Comissões do Congresso possuem “poder positivo”, ou seja, os projetos são alterados, com novas emendas e substitutivos. As audiências públicas que ocorrem nesse espaço contam com a participação de atores fundamentais no processo de levar a informação para o debate com vistas a uma nova legislação (Zampieri, 2013).

As audiências públicas possuem como pressuposto normativo de serem o espaço onde mais abertamente a informação é levada aos legisladores. São nas audiências que existe “deliberação” no sentido mais amplo, entendido como debate e confrontação de visões opostas. Para se ter a efetiva deliberação, é necessário que certos parâmetros sejam preenchidos, como a pluralidade, o contraditório, o respeito às regras, a liberdade de fala dos convidados, entre outros. E analisando mais detidamente os requerimentos, que são nosso objeto de estudo, tomamos pluralidade e contraditório como os parâmetros em questão.

Pelos dados levantados, que se limitam à fase de acesso do processo de influência, podemos concluir que a pluralidade de grupos de interesse existe de fato. Podemos observar também que em algumas Comissões específicas, como na CSPCCO, CCJC, CFT, há uma maior confrontação de requerimentos por deputados com visões ideológicas diversas. Pelas regras das audiências, a dinâmica do debate não se dá entre os grupos de interesse presentes. Estes se limitam a expor seus pontos de vista e informações e são interpelados tão somente pelos deputados membro da Comissão. Ou seja, não existe uma confrontação explícita entre os convidados, mas, sim, os entre convidados e os deputados.<sup>20</sup>

Para além da discussão sobre a “efetiva deliberação”, outra questão que pode ser feita é se a informação chega aos legisladores. Dada a prerrogativa de convites dos deputados, as regras favoráveis ao debate e a presença plural de grupos, nossa

---

<sup>20</sup> Porém, para uma análise mais aprofundada, seria necessário um olhar mais detido sobre a audiência em si, no conteúdo das falas, tanto de porta-vozes de grupos, quanto dos próprios deputados, elucidando os posicionamentos contra ou a favor a matéria em destaque.

resposta é possível que os parlamentares são impactados de alguma forma pelas informações apresentadas pelos grupos de interesse.

Dentro do período 2015-2018, ocorreram 205 audiências que tratam de mudança legislativa, tendo 1157 convidados. Destes convidados, podemos distinguir os representantes de grupos empresariais (17,3%); associações profissionais e sindicatos (22,6%); instituições de Estado (35,4%); ONGs e movimentos sociais (15%) e Especialistas (9,6%). Se considerarmos os números por Comissão, há variações destacáveis, seguindo o mesmo padrão de desigualdade, porém com pluralidade. Os grupos convidados se distribuem de maneira proporcional (aproximando-se de uma divisão 50%/50%) entre partidos de esquerda e direita, mesmo existindo desequilíbrio ideológico na Câmara. A alta fragmentação partidária é outro fator que favorece à pluralidade. Ao se somar tudo isso, numa comparação com audiências públicas em nível local, as audiências com vistas a mudanças legislativas na Câmara Federal possuem um grau de participação da sociedade muito maior.

A partir dos requerimentos que analisamos nesta pesquisa podemos, contudo, ter uma visão oposta da otimista quanto à pluralidade. Isso porque a maior parte das audiências é pouco “contestada”. A razão disto, podemos especular e que poderia ser tema para pesquisas futuras, reside no fato de que uma significativa parte das audiências é “calculada” para favorecer a posição do requerente. Ou, dito de outra forma, o jogo se dá no sentido de que não vale a pena confrontar a posição do requerente porque se espera o não confronto quando este adversário se transformar no requerente. Caberia ainda uma outra explicação: a passividade se dá pela pouca importância e efetividade das audiências.

## 5.12 Considerações Finais

A fim de responder a pergunta de pesquisa (“como legisladores, a partir de seus partidos políticos e posições ideológicas, e grupos de interesse, pelas suas categorias,

se comportam em audiências públicas que tratam de mudança legislativa<sup>21</sup> na Câmara Federal?’’), foram coletados dados sobre 205 audiências com vistas a mudanças na legislação, envolvendo 1157 convidados, em 25 Comissões permanentes da Câmara Federal. Os dados coletados foram as categorias de grupos de interesse, os partidos dos legisladores requerentes e os partidos dos Presidentes das Comissão.

As hipóteses foram construídas a partir de questões comuns à teoria do lobby informacional de grupos de interesses no legislativo. Buscamos preencher alguns dos mais importantes aspectos: grupos de interesse com mais acesso; influências das preferências ideológicas e partidos dos legisladores; papel ou não do presidente da Comissão como definidor do conteúdo das audiências.

Vale destacar que todos os dados colhidos representam a fase de acesso, aquela em que as audiências públicas estão incluídas como mecanismos em que ocorre a “entrega da mensagem” - da qual já se presume que se tenha estabelecido o posicionamento dos grupos de interesse junto aos deputados favoráveis às suas pautas.

As hipóteses foram: 1) grupos empresariais conseguem maior acesso a audiências públicas do que outros grupos; 2) as preferências ideológicas determinam as preferências de convite dos legisladores a determinadas categorias de grupos de interesse, em detrimento de outros; 3) as audiências públicas são montadas sem contestação de outros parlamentares e 4) a posição ideológica do Presidente da Comissão afeta a aprovação de requerimentos de partidos a favor de suas preferências.

Para a primeira hipótese, diferentemente do que aponta parte expressiva da literatura, tivemos que grupos empresariais não possuem maior acesso que outros grupos em termos absolutos. Uma possível explicação que poderia ser testada em futuras pesquisas seria a falta de interesse nessa tática de lobby por parte desses grupos que priorizariam outros meios menos públicos de acesso e de construção de influência junto aos legisladores. Desse levantamento, pudemos identificar também a desigualdade entre os grupos de interesse, porém maior variedade nas categorias que em outros casos previamente estudados.

---

<sup>21</sup> Como exposto na seção do capítulo 2, que se debruça sobre o regimento, existem três tipos de audiências públicas: sobre mudança legislativa, sobre temas abrangentes e de prestação de contas. O foco desta dissertação é concentrado no primeiro tipo.

Vimos que as Comissões são diversas em relação às audiências públicas. Algumas utilizam mais desse expediente que outras: CSSF (26 audiências); CDEICS (25 audiências); CCJC (24 audiências); CEdu (18 audiências); CTASP (17 audiências); CAPADR (14 audiências); CVT (13 audiências); CFT (11 audiências); CCTCI (10 audiências); CDU (10 audiências). Também apresentamos o levantamento de quais grupos de interesse participam mais nas audiências públicas com vistas a mudanças na legislação em cada uma das Comissões, proporcionalmente e em números absolutos. Grupos defensores de interesses empresariais possuem maior participação em audiências na CDC (47,6%), CDEICS (43,7%) e CME (50%). Sindicatos e associações profissionais na CCULT (40%) e CDDM (66,7%). Representantes do Estado na CCULT (40%); CREDN (100%); CSPCCO (43,4%); CSSF (41,7%) e CVT (47,2%); CDHM (55,6%). Já os especialistas está mais presentes na CFFC (30,8%) e na CCTI (22,4%). Em números absolutos, os resultados se mostram diferentes: Comissões que mais recebem grupos por interesses empresariais são CDEICS (38), CPADR (22), CTASP (22) e CVT (19). As associações profissionais e sindicatos são mais recebidas pela CCJC (61); CTASP (43); CPADR (30) e CSPCCO (29). Os representantes do Estado são assíduos na CSSF (43); CCJC (43); CTASP (39); CCJC (39) e CEDU (31). Os Especialistas por sua vez, na: CSSF (16); CCTCI (15) e CCJC (14).

De maneira geral, baseado nos dados apresentados, podemos concluir que grupos empresarias são convidados a tratar de assuntos econômicos, sobretudo à atividade privada (CDEIS, CDC, CME, CPADR). Já os grupos Sindicato são mais presentes nas Comissões que tratam de bens coletivos, como cultura, segurança pública, transportes, direitos humanos e educação. Por último, os especialistas estão sempre associados à Comissão especializada em ciência e tecnologia (CCTCI). Entre as Comissões com maior diversidade de convidados em números absolutos estão a CCJC e a CTASP.

Tomando partidos e posição ideológica como indicadores para definir se um deputado é de direita ou de esquerda, foi feito um levantamento em cima dos requerimentos por audiências públicas sobre a aproximação entre deputados e categorias de grupo de interesse. A conclusão possível é que com exceção da preferência de deputados de direita por grupos empresariais e de partidos de esquerda

por ONGs e movimentos sociais, existe um equilíbrio entre os demais grupos e que não é marcado por posições ideológicas dos deputados.

Outra conclusão possível ao se observar os números proporcionais é que um deputado de esquerda é mais propenso a requerer audiências públicas por mudanças na legislação do que um de direita. As audiências públicas que tratam de mudança legislativa, assim, se mostram ambientes em que a voz de uma minoria é, ao menos no que diz respeito a iniciativas de audiências e seu consequente controle na escolha dos convidados, ouvida e se coloca em igualdade perante à maioria ideológica de direita.

Ao se considerar partidos políticos dos deputados e seus requerimentos por grupos de interesse, podemos concluir que há padrões e coerências. De maneira geral, partidos de esquerda preferem convidar ONGs e movimentos sociais, enquanto partidos de direita preferem grupos empresariais. Sindicatos e associações profissionais são muito chamados por partidos trabalhistas. Não há uma distinção ideológica na convocação de Especialistas e instituições do Estado. O partido que não se encaixa no padrão é o DEM, apresentando um comportamento mais próprio a deputados de esquerda do que de direita.

Um outro aspecto analisado foi a prática do contraditório, tendo como ponto de análise os requerimentos de “contestação” feitos por deputados de ideologias opostas. Foi detectada esta dinâmica em apenas 20,3% dos casos. As audiências não contestadas foram a expressiva maioria, 77,8% . A explicação pode ser pela forma equilibrada e com respeito ao contraditório dos deputados nos seus requerimentos iniciais por audiências, desincentivando o requerimento de contestação, ou porque audiências públicas são vistas como espaços pouco efetivos para a influência em uma nova legislação.

Por último, foi analisado o papel do Presidente de Comissão em definir o conteúdo ideológico das audiências públicas. Há uma expressiva discrepância , com número muito maior de presidentes de Comissão de direita que de esquerda. Enquanto os primeiros presidem 82,4%, a esquerda fica com 16,6%. Porém, as audiências que tratam de mudança legislativa, como mostrado, apresentam equilíbrio ideológico nos requerimentos em termos absolutos e inclinação para deputados de esquerda, quando proporcionalmente consideradas.

Em suma: grupos de interesse são representados pluralmente em audiências públicas com vistas a mudanças legislativas, sendo os mais convidados os representantes do Estado, seguidos por associações profissionais e sindicatos; empresariado; ONGs e movimentos sociais e, por último, especialistas. Confirmamos a tese de que existe uma tendência de “aproximação de iguais” para o reforço de crenças. A contestação ideológica nos convites feitos durante a fase de montagem das audiências não é comum, mantendo a disposição do requerimento inicial, sugerindo uma falta de inclinação para o contraditório. A Presidência das Comissão não é um ator-chave na definição de agenda de audiências públicas com vistas a mudança na legislação, não afetando o equilíbrio do conteúdo das audiências.

## 6. CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como objetivo enunciado o estudo de audiências públicas em vista mudanças legislativas na Câmara Federal, dentro do período 2015-2018, sob a perspectiva da Teoria do Lobby Informacional no Legislativo, afim de responder a pergunta: “como legisladores, a partir de seus partidos, e grupos de interesse, por categorias, se comportam em audiências públicas que tratam de mudanças legislativa na Câmara Federal?”.

Foram extraídos dados dos requerimentos feitos por legisladores sobre seus respectivos partidos e dos convidados, relacionando-os à sua categoria de grupos de interesse. Segundo a descrição do processo de uma audiência pública no Congresso Nacional, o requerimento é a iniciativa que trará o seu objeto de debate e os nomes dos convidados que o Presidente da Comissão tem como prerrogativa convidar. Estes requerimentos também podem ser “contestados” através de um novo requerimento que trará novos convidados.

.Os resultados alcançados, postos no panorama teórico da Teoria do Lobby Informacional e dos trabalhos empíricos feitos no país sobre o tema, nos forneceram importantes contribuições. Primeiramente, a não confirmação da primeira hipótese de que grupos empresariais conseguem maior acesso a audiências públicas do que outros grupos, porque se presumiria que teriam mais recursos (Leyden, 1995) e maior profissionalismo (Santos, 2017). Os resultados mostraram uma predominância de representantes ligados a instituições do Estado (35,4%), sendo os grupos empresariais apenas o terceiro com maior proporção de representantes (17,3%). A predominância de grupos empresariais se dá em destaque em Comissões que tratam em assuntos econômicos, ligados à ação da iniciativa privada: CDEIS, CDC, CME, CPADR. Os resultados são aparentemente conflitantes com os alcançados pelo levantamento feito por Cesário (2016), mas cabe lembrar que o autor usou categorias de grupos de interesse diferentes e considerou todas as audiências e seminários no período de dois anos (2011 e 2012).

Zorzal (2017) enfatiza, no estudo local de audiências no Espírito Santo, a presença majoritária nas audiências públicas de políticos. Diante dos resultados

encontrados, podemos concluir, e também com reforço de outros trabalhos (Cesário, 2016; Rezende, 2017), que no caso das audiências ocorridas no Congresso existe maior participação da sociedade civil, através do empresariado, sindicatos, associações profissionais, ONGs, movimentos sociais e especialistas.

Por seguinte, em partes, houve a confirmação de que preferências ideológicas determinam os convites a determinadas categorias de grupos de interesse, com a conclusão de que grupos empresariais são mais convidados por partidos de direita; enquanto ONGs e movimentos sociais muito mais por partidos de esquerda. Quando se considera proporcionalmente, sindicatos/associações profissionais, instituições de Estado e especialistas também são mais convidados por deputados de esquerda. Dentro da teoria do Lobby Informacional no Legislativo, existe a discussão sobre a factibilidade do “lobby persuasivo” (Hojnacki & Kimball, 1998; Hall & Deardoff (2006). Para estes autores é mais comum o lobby para reforço de crenças de legisladores que pensam igual aos grupos de interesse. Ainda que demonstre uma relação invertida (o convite é feito pelo legislador), a presunção de que o acesso nasce de uma relação prévia de grupos de interesse com legisladores, e nos faz concluir que o lobby para reforço de crenças é o mais comum no presente estudo.

A terceira hipótese, de que “audiências públicas são montadas sem contestação de outros parlamentares”, testada através das posições ideológicas dos legisladores que realizaram requerimentos por audiências, foi confirmada. Esta hipótese foi lançada a partir da visão de Farnsworth (1961), na qual as audiências eram montadas tendo em vista a confirmação da posição da própria Comissão; e também da de Bauer *et al* (1972), de que grupos de interesse seriam auxiliares na construção das posições dos legisladores, mas não reais influenciadores de suas posições. No caso analisado nesta dissertação, podemos, no entanto, confirmar que os requerimentos feitos por audiências raramente recebem contestação (20,3%), sendo um indicativo de que o contraditório por outros grupos de interesse não é uma preocupação de deputados opositores.

Foi analisada também a importância da posição ideológica do Presidente da Comissão sobre os requerimentos aceitos para audiência pública, que não se confirmou. Pelo contrário, mesmo num Congresso desequilibrado ideologicamente, com praticamente dois deputados de direita para um de esquerda, quando se trata de

audiências públicas que tratam de mudança legislativa, a relação é praticamente de um para um, mesmo com 82% dos Presidentes de Comissão sendo de direita. Aguiar (2013) indicou o papel destes atores em pautar audiências, e Troiano (2017) identificou a aproximação de grupos empresariais a atores-chave (relator, requerente e presidente) de direita, porém no que diz respeito aos Presidentes de Comissão, a presente dissertação mostra que esta relação não afeta o equilíbrio ideológico dos pedidos aceitos.

Outros importantes resultados foram apresentados. Um deles é a descoberta pela predominância de deputados de esquerda, quando considerados individualmente, a tomarem iniciativa por audiências públicas. A média de iniciativas por deputado de esquerda é 3,228, enquanto para deputado de direita é 1,848. Outra descoberta foi a coerência de convites pelos partidos de direita e esquerda, sendo comum deputados ligados a partidos de direita convidarem mais grupos empresariais, enquanto deputados de esquerda a convidarem ONGs/ movimentos sociais e associações profissionais/sindicatos. A exceção do DEM, que se comporta nos seus convites para audiências como um partido de esquerda; e também PSOL e PV, que possuem baixa predisposição a convidarem grupos da categoria associações profissionais/sindicatos.

Por último, foi introduzida uma discussão sobre se há deliberação efetiva nas audiências públicas. Esta discussão pode ser uma questão para futuras pesquisas sobre o tema. Foi apontado que, a se julgar pelos dados extraídos, o único elemento determinante para que se haja deliberação efetiva - dentre eles, respeito às regras, contraditório, igualdade entre os participantes -, o qual podemos sinalizar como presente com certeza nas audiências analisadas, é a pluralidade. De fato, há o convite aos mais diversos grupos sociais para que participem, sendo feito pelos mais variados deputados. O contraditório pode ser contestado pelos dados de requerimento, porém para uma conclusão melhor seria necessário estudar mais a fundo o conteúdo dos argumentos dos participantes das audiências e a dinâmica dos debates que nelas ocorrem. Mas isto fica para futuras pesquisas.

## **6.BIBLIOGRAFIA**

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. Dinâmicas de participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora, v. 34, p. 290-312, 2004.

AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das Comissões permanentes. *E-Legis*, Brasília, n. 12, p. 137-152, 2013.

ANDREWS, Kenneth T.; EDWARDS, Bob. Advocacy organizations in the US political process. *Annu. Rev. Sociol.*, v. 30, p. 479-506, 2004.

ARAGÃO, Murillo de. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 06-07, p. 149-165, 1996

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Organização Legislativa no Congresso Nacional: Uma Comparação Entre Senado Federal e Câmara dos Deputados. *REI - Revista Estudos Institucionais [S.l.]*, v. 3, n. 2, p. 1163-1215, fev. 2018.

AUSTEN-SMITH, David; WRIGHT, John R. Competitive lobbying for a legislator's vote. *Social Choice and Welfare*, v. 9, n. 3, p. 229-257, 1992.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-598, 2002.

BAIRD, Marcello Fragano. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 67-91, 2016.

BALBI, Irineu Belo. Entre o corporativismo e o pluralismo: um estudo sobre o sistema de representação de interesses dos trabalhadores. *Revista Habitus*, v. 10, n. 1, p. 22-37, 2012.

BAUER, Raymond A.; POOL, Ithiel de Sola; DEXTER, Lewis Anthony. American business & public policy. *The International Executive*, v. 5, n. 3, p. 25-27, 1963.

BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. Basic interests: The importance of groups in politics and in political science. Princeton University Press, 1998.

BRELÁZ, Gabriela de. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). 2012. Tese de Doutorado.

BRELÁZ, Gabriela de. Advocacy das organizações da sociedade civil: principais descobertas de um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. *ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO*, v. 31, p. 1-16, 2007.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 14, p. 255-295, 2014.

CESÁRIO, Paulo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 59, p. 109-127, 2016.

COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Questioning the relationship between participation and development: A case study of the Vale do Ribeira, Brazil. *World Development*, v. 36, n. 12, p. 2937-2952, 2008.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, p. 297-322, 2011.

DAHL, Robert Alan; LIMONGI, Fernando; PACIORNIK, Celso. *Poliarquia: participação e oposição*. Edusp, 1997.

DAHL, Robert A. *Who governs?: Democracy and power in an American city*. Yale University Press, 2005.

DA SILVA, Mariana Batista. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.

DENZAU, Arthur T.; MUNGER, Michael C. Legislators and interest groups: How unorganized interests get represented. *American Political Science Review*, v. 80, n. 1, p. 89-106, 1986.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Editora ufmg, 2004.

DRYZEK, John S. et al. Democratic political theory. Handbook of political theory, p. 143-154, 2004.

FARNSWORTH, David Nelson. The Senate Committee on Foreign Relations. Urbana: University of Illinois Press, 1961.

FONSECA, Igor Ferraz et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. Revista do Serviço Público, v. 64, n. 1, p. 7-29, 2013.

FREITAS, Andréa Marcondes de. O presidencialismo da coalizão. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FUNG, Archon. Democratic theory and political science: A pragmatic method of constructive engagement. American political science review, v. 101, n. 3, p. 443-458, 2007.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, 1997.

HANSEN, John Mark. Gaining access: Congress and the farm lobby, 1919-1981. University of Chicago Press, 1991.

HECLO, Hugh; KING, Anthony. Issue networks and the executive establishment. Public Adm. Concepts Cases, v. 413, n. 413, p. 46-57, 1978.

KASNIUNAS, Nina Therese. Impact of interest group testimony on lawmaking in Congress. 2009.

KOLLMAN, Ken. Outside lobbying: Public opinion and interest group strategies. Princeton University Press, 1998.

KREHBIEL, Keith. Information and legislative organization. University of Michigan Press, 1992.

HABERMAS, Jürgen; MCCARTHY, Thomas; MCCARTHY, Thomas. The theory of communicative action. Boston: Beacon press, 1984.

HALL, Richard L.; DEARDORFF, Alan V. Lobbying as legislative subsidy. American Political Science Review, v. 100, n. 1, p. 69-84, 2006.

HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C. Organized interests and the decision of whom to lobby in Congress. American Political Science Review, v. 92, n. 4, p. 775-790, 1998.

LEYDEN, Kevin M. Interest group resources and testimony at congressional hearings. Legislative Studies Quarterly, p. 431-439, 1995.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 1999.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Ana Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?. *Organicom*, v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005.

NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. Editora Companhia das Letras, 2013.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Zahar, 2017.

PALERMO, Vicente. Brazilian political institutions: an inconclusive debate. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 2, 2016.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press, 1970.

PETINELLI, Viviane et al. Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 68, p. 1-26, 2019.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist conception of democracy: a defense. *Democracy's value*, p. 23-55, 1999.

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 23, 2017.

ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Gandini Giani. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Pensamento & Realidade*, p. 124-143, 2013.

SABATIER, Paul A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Knowledge*, v. 8, n. 4, p. 649-692, 1987.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

SANTOS, Manoel Leonardo et al. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 33-59, 2015.

SANTOS, Manoel Leonardo et al. Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. 2017.

SCHEEFFER, Fernando. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. 2018.

SCHLOZMAN, Kay Lehman. Counting the voices in the heavenly chorus: Pressure participants in Washington politics. In: *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics*. Palgrave Macmillan, London, 2012. p. 23-43.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Leya, 2019.

SHAPIRO, Ian. *The State of Democratic Theory*. Princeton UP, 2003.

STUART MILL, John. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora UnB, 1981.

TAGLIALEGNA, Gustavo HF; CARVALHO, Paulo Afonso F. de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n. 169, p. 161-188, 2006.

TORMEY, Simon. The contemporary crisis of representative democracy. *Democratic Theory*, v. 1, n. 2, p. 104-112, 2014.

TROIANO, Mariele. *Os Empresários no Congresso: a Legitimação de Interesses Via Audiências Públicas*. UFSCAR, 2017

NICOLL VICTOR, Jennifer. Strategic lobbying: Demonstrating how legislative context affects interest groups' lobbying tactics. *American Politics Research*, v. 35, n. 6, p. 826-845, 2007.

WALKER, Jack L. The origins and maintenance of interest groups in America. *American Political Science Review*, v. 77, n. 2, p. 390-406, 1983.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, p. 43, 2011.

WRIGHT, John R. *Interest groups and Congress: Lobbying, contributions, and influence*. Allyn & Bacon, 1996.

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

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017.