



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Maísa Martins de Toledo Nassar de Oliveira

**O *LOBBY* INSTITUCIONAL PÚBLICO NO PROCESSO POLÍTICO-LEGISLATIVO:
O CASO ANATEL**

Brasília
2018

MAÍSA MARTINS DE TOLEDO NASSAR DE OLIVEIRA

**O *LOBBY* INSTITUCIONAL PÚBLICO NO PROCESSO POLÍTICO-LEGISLATIVO:
O CASO ANATEL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2018

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Oliveira, Maísa Martins de Toledo Nassar de.

O lobby institucional público no processo político legislativo [manuscrito] : o caso Anatel / Maísa Martins de Toledo Nassar de Oliveira. -- 2018.

91 f.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2018.

1. Agência Nacional de Telecomunicações (Brasil) (Anatel). 2. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 3. Tráfico de influência, Brasil. 4. Grupo de Pressão, Brasil. 5. Representação dos interesses, Brasil, estudo de caso. I. Título.

CDU 328.124(81)

Fabyola Lima Madeira – CRBI : 2109



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: O lobby institucional público no processo político-legislativo: o caso Anatel

Autor (a): Maisa Martins de Toledo Nassar de Oliveira

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: 2 - Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em 4 de julho de 2018.

Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins
Presidente da Comissão (Câmara dos Deputados)

Prof. Dr. Fabio de Barros Correia Gomes
Membro (Câmara dos Deputados)

Prof. Dr. Carlos David Carneiro Bichara
Membro (Câmara dos Deputados)

Resumo

Este trabalho oferece um estudo descritivo da atuação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel dentro do Poder Legislativo, mais precisamente com o objetivo de demonstrar como acontece o *lobby* institucional público entre essas duas instâncias de poder (Executivo e Legislativo). O estudo apresenta uma revisão bibliográfica com aspectos sobre a representação política, suas origens, teorias que facilitam o seu entendimento, e a forma como essa representação se dá, atualmente, inclusive, por meio do *lobby*. Depois, descreve-se a Câmara dos Deputados em seu papel institucional de proporcionar, por meio de seu Regimento Interno e de sua estrutura organizacional, acesso aos grupos de pressão que tem interesse em manifestar suas opiniões e, assim, participar efetivamente do processo de feitura das leis, dando efetividade à representação, conforme ela se propõe. O estudo visa demonstrar, inclusive, que a arena mais propícia à atuação dos grupos de pressão está nas comissões temáticas, especificamente as que mais tratam de temas relacionados à telecomunicações. Realizaram-se, então, análises de casos concretos nos quais foi possível rastrear as formas de atuação da Anatel na hora de interferir no andamento de determinados projetos de lei e, por fim, apresentar conclusões que nos permitiram avançar um pouco mais na criação do conceito de *lobby* institucional público, diferenciando-o da forma de atuação dos demais grupos de pressão que também exercem a atividade lobista. Dessa forma, pode-se observar que a barganha política é importantíssima para a efetivação da atividade lobista que a Assessoria de Relações Institucionais da Anatel (ARI) executa dentro das comissões.

Palavras-Chave: Poder Legislativo; Representação de Interesses; Câmara dos Deputados; Grupos de Pressão; Atividade Lobista; *Lobby* Institucional Público; Anatel.

Abstract

This work presents a descriptive study of the performance of the National Telecommunications Agency (ANATEL) within the Legislative Branch, specifically with the purpose of demonstrating how public institutional *lobbying* occurs between these two levels of executive and legislative power. The study presents a literature review with aspects about political representation, its origins and theories that facilitate its understanding, and the way in which this representation occurs, even today, through the *lobby*. Then, the Chamber of Deputies is described in its institutional role of providing, through its Internal Regiment and its organizational structure, access to pressure groups that are interested in expressing their opinions and thus participate effectively in the process of making of the laws, giving effectiveness to the representation, as it proposes. The study also shows that the most appropriate arena for *lobbying* is in thematic commissions, specifically those that deal most with issues related to telecommunications. Analyzes of concrete cases were carried out in which it was possible to trace Anatel's actions in order to interfere with the progress of certain bills and, finally, to present conclusions that allowed us to advance a little further in the creation of the concept of public institutional *lobbying*, differentiating it from the form of action of the other pressure groups that also exert *lobbying* activity. Thus, it can be observed that the political bargain is extremely important for the effectiveness of the *lobby* activity that the Anatel Institutional Relations Department (ARI) executes within the committees.

Key words: Legislative Power; Representation of Interests; Chamber of Deputies; Pressure Groups; Lobby Activity; Public Institutional *Lobby*; Anatel.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Projetos de lei acompanhados pela ARI na Câmara dos Deputados..	56
Quadro 2. Classificação das entidades cadastradas na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.....	58
Quadro 3. Estudos de casos da Anatel.....	80
Quadro 4. Comparativo entre Anatel e CNI (avaliação das possibilidades.....	81

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Margem de possibilidade de <i>lobby</i> – Anatel.....	83
Gráfico 2. Margem de possibilidade de <i>lobby</i> – CNI.....	83

Sumário

INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO 1 – Representação, Pluralismo, Organização do Legislativo e sua conexão com o <i>lobby</i>	
1.1. Representando Interesses em uma Democracia.....	11
1.2. Teorias Pluralista, Corporativista e Neocorporativista.....	18
1.3. Estrutura Organizacional, Processo Decisório Legislativo Brasileiro, Teorias Neoinstitucionalistas e sua relação com os grupos de pressão.....	26
1.4. Noções gerais sobre o processo legislativo brasileiro.....	33
CAPÍTULO 2 – O <i>lobby</i> sob perspectivas teóricas e práticas	
2.1 Grupos de pressão x grupos de interesse.....	39
2.2 Anatel como grupo de pressão.....	41
2.3 Origem e diversos conceitos de <i>lobby</i>	41
2.4 Classificação do <i>lobby</i> quanto à forma de atuação.....	45
2.5 Princípios específicos que regem as instituições públicas.....	47
2.6 Classificação dos tipos de interesses.....	48
CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA	
3.1 Definição dos métodos utilizados na pesquisa.....	52
3.2 A Assessoria de Relações Institucionais da Anatel (ARI).....	54
3.3 Estudo de casos.....	56
3.3.1 Critérios utilizados.....	59
3.4 PL nº 5.895/2013.....	67
3.5 PL nº 671/2015.....	69
3.6 PL nº 3.434/2015.....	71
3.7 PL nº 3.812/2015.....	73
3.8 PL nº 32/2015.....	75
3.9 O <i>lobby</i> da Confederação Nacional da Indústria (CNI) como entidade privada para fins comparativos.....	77
CONCLUSÃO	85
REFERÊNCIAS	87

INTRODUÇÃO

A representação de interesses junto ao parlamento, ou também denominada atividade lobista, ou atividade informacional, ou de persuasão, ou interferência pura e simplesmente, é inerente ao conceito de democracia, ou seja, está fundada na premissa de que a política democrática é intimamente relacionada à representação, à pluralidade de interesses, de visões e, inclusive, ao consenso e ao dissenso. A relação de diálogo entre representante e representado é fundamental para a concretização da democracia. Esse contato, por sua vez, traz as características do *lobby*, de pressão, de interferência, de interesses. Seria deveras ingênuo, romântico ou falso, pensar em se falar sobre democracia representativa sem que houvesse contato entre representante e seu representado.

Desde a abertura política ocorrida no Brasil, a partir de meados da década de 1980, o processo de decisões públicas tornou-se mais acessível, tornando a atividade lobista um legítimo, ainda que não regulamentado, instrumento de representação de interesses. A Constituição Federal de 1988, por si só, já trouxe algumas possibilidades de participação da sociedade nas decisões políticas, tais como: (i) as eleições regulares para preenchimento de cargos públicos dos Poderes Legislativo e Executivo; (ii) o voto em plebiscitos e referendos; (iii) e a iniciativa popular de proposições legislativas (MANCUSO; GOZETTO, 2011). Porém, de fato, desde que se estabeleceu formalmente a soberania popular, somente esses instrumentos não foram suficientes para garantir de forma contundente a realização dessa soberania em sua plenitude. E foi em decorrência, justamente, dessa incapacidade de atingir os ideais democráticos que o modelo permitiu que surgissem novas formas de representação popular perante os poderes constituídos, de forma a aumentar a participação da sociedade (SCHMIDT, 2008). Nesse contexto, exsurge a atividade desempenhada por diferentes grupos de pressão, cada qual com seus interesses legítimos, que tentam fazer com que os poderes constituídos ouçam e deem voz aos seus pleitos a fim de que se tornem representados. Assim, vê-se que “a atividade lobista está enquadrada no processo democrático representativo e participativo” (GONÇALVES, 2012, p. 13). Ressalte-se, no entanto, que as diferentes formas de representação não são excludentes entre si, mas, sim, complementares, pois a representação não é um conceito meramente formal ou fechado, abrindo espaço para que as sociedades desenvolvam novos meios de aprimorá-la, reduzindo a distância entre representantes e representados.

O *lobby*, portanto, surge como forma de se buscar acesso ao Poder Legislativo, aos agentes políticos que lá atuam, e fazer com que eles saibam das demandas de determinados

segmentos da sociedade ou do interesse específico de algum órgão público que será afetado pela nova legislação que se propõe de forma mais próxima e detalhada. A forma como tal atividade é realizada, ou quem são os agentes que a praticam, no entanto, são as mais variadas possíveis, dependendo dos objetivos que se pretendem alcançar.

O *lobby*, na acepção original da palavra, apesar de estar ligado ao mesmo conceito de pressão ou interferência exercida no âmbito do Legislativo por algum grupo de interesse específico, pode apresentar, conforme a orientação que se queira seguir, diferenciações conceituais ou diferentes classificações de acordo com os objetivos que se pretendam buscar. Seu conceito, inclusive, durante muito tempo, foi associado a práticas proibidas pelas leis vigentes, tornando-o estigmatizado, negativo.

Nesse sentido, a elaboração do presente estudo justifica-se não só para dissociá-lo da conotação de marginalidade, de atividade espúria ou ilegal, mas também para demonstrar que tal atividade não é reservada apenas a grupos particulares ou de interesse da sociedade civil organizada, cuja influência política e financeira muitas vezes é determinante para o processo decisório final. É, também, uma atividade exercida, de forma tão contundente quanto, por órgãos e instituições públicos igualmente interessados em alterar o resultado final de um texto de lei. No entanto, no decorrer do trabalho, buscaremos demonstrar que a atividade lobista ocorrida no âmbito do Poder Legislativo, quando praticada por instituições públicas, se desenvolve de forma peculiar, com detalhes exclusivos na forma de atuação dos agentes envolvidos, cercada de cuidados que a diferenciam, muitas vezes, do *lobby* convencional praticado por grupos particulares.

Assim, veremos que é possível caracterizar a atividade lobista de diversas formas, trazendo à baila a existência de um *lobby* legítimo, como bem leciona Gozetto (2004), exercido, por exemplo, por entidades de classe, por escritórios e consultorias, por executivos de relações governamentais de empresas, por assessorias de assuntos parlamentares de órgãos públicos etc. E que, portanto, não seria correto classificar a atividade lobista como sendo, invariavelmente, uma moeda de troca, uma tentativa de corromper ou persuadir de forma individualista.

O sistema democrático e representativo permite que o processo político seja influenciado por uma diversidade de atores internos e externos ao parlamento e, como já dito anteriormente, dentre estes grupos estão as próprias instituições públicas, que se aproximam do parlamento de forma a tentar influenciá-lo por meio de uma gama de atividades que se enquadram no conceito amplo de *lobby* e que, aqui, buscaremos, também, conceituar e classificar como *lobby* institucional, baseados nas peculiaridades desse tipo de atuação.

Enquanto o *lobby* pode englobar todo tipo de interferência externa de algum grupo de pressão dentro do parlamento com o intuito de defender interesses particulares ou de grupos específicos da sociedade, a mesma atividade, quando exercida pelas instituições públicas, pode ter um espectro de abrangência um pouco maior, pois visa não só à defesa de interesses individuais, mas também de interesses difusos de uma coletividade, de forma a tornar o processo decisório mais eficiente. De fato, as relações institucionais são, na verdade, canais de interlocução que vão desde o estabelecimento de um relacionamento e a manutenção do diálogo com os diversos atores envolvidos no processo, até o estabelecimento de um conjunto de ações que possibilitem o posicionamento de quem pratica a estratégia desse tipo de atividade de forma ética. Como bem definidas por seus autores, no livro *Relações governamentais: interagindo democraticamente no processo decisório brasileiro*, as relações governamentais com outras entidades, sejam elas públicas ou privadas, incluem ações estratégicas, inteligentes e qualificadas na busca pela maior interação técnica com o poder constituído e de forma a contribuir efetivamente para o aprimoramento do processo legislativo e da tomada de decisões executivas (CARVALHO et al., 2013).

A Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, como instituição pública que é, por meio de sua Assessoria de Relações Institucionais - ARI, também promove o exercício dessa atividade na Câmara dos Deputados, relativamente aos projetos de lei que tratam de assuntos relacionados a telecomunicações.

Seu principal foco de atuação são as comissões de ciência de tecnologia, dos direitos dos consumidores e de desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços daquela Casa, pois, além de muitos dos projetos sequer chegarem ao plenário em virtude da existência do instituto da tramitação terminativa (ou conclusiva), é muito mais eficaz tentar implementar uma mudança ou interferir de alguma forma no âmbito reduzido de uma comissão do que em plenário.

Tal fato é amplamente analisado por uma das teorias consagradas pelo modelo neoinstitucionalista, a teoria informacional (KREHBIEL, 1992). Essa corrente enxerga as comissões como entidades centrais destinadas a funcionar como unidade especializada na qual se promove a produção e a disseminação de informações que qualificam as decisões políticas, diminuindo as incertezas.

Nesse viés, a Anatel atua diretamente no Congresso de forma a transmitir seus conhecimentos técnicos sobre os assuntos de seu interesse a fim de influenciar a decisão final dos principais atores, seja atuando diretamente com os parlamentares, seja oferecendo seus

pareceres técnicos para subsidiá-los em suas análises, seja disponibilizando seus servidores para reuniões com o fito de esclarecer dúvidas, dentre outros.

É justamente sobre essa atuação da Anatel, exemplo de instituição governamental que é, que este estudo se debruça, de forma a enquadrar a Agência na condição de agente de *lobby*, como instituição influenciadora, ou seja, estabelecer um panorama da atividade lobista exercida sob o enfoque institucional, mais especificamente dentro das Comissões de Ciência e de Tecnologia, dos Direitos do Consumidor da Câmara dos Deputados e de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, para, ao final, estabelecer como acontece a relação entre um órgão institucional governamental e a Câmara dos Deputados.

Assim, a partir de premissas teóricas sobre o assunto, buscou-se evoluir o raciocínio de forma a perceber que há uma série de fatores que distinguem a atividade lobista exercida por uma instituição pública da atividade lobista exercida por particulares e, por meio de um estudo exploratório, destrinchar a instituição Anatel e desdobrar todas as suas atividades relacionadas ao Congresso Nacional, visando identificar de forma detalhada como se dá esse trabalho e, com isso, construir um conceito que as caracterize como *lobby* institucional público.

Para tanto, deve-se, antes, entender a diferenciação semântica que há entre *definição* e conceito, ressaltando que, no âmbito acadêmico, inclusive, é muito comum o uso de ambas as expressões como sinônimos. No entanto, os que assim as classificam, não levam em consideração que as terminologias carregam proximidades e distanciamentos bastante peculiares que estabelecem entre elas uma relação de complementaridade mútua.

Assim, temos que definir significa imprimir a algo a característica que lhe diz o que é, ou seja, é dizer que algo é o que é, sem rodeios ou conjecturas. Pela definição, o que é aqui no Brasil o será, também, em qualquer lugar do mundo, ainda que em outro dialeto.

Conceituar, por sua vez, implica em dizer algo sobre o que se conhece, percebe, sente ou imagina. Enquanto definir é dizer o que é, conceituar significa imprimir experiências sobre algo, sem precisão absoluta. Significa apresentar um ponto de vista sobre algo, a relação que se estabelece com aquele algo e que serve para proliferar a expressão do que entendemos sobre ele.

Dessa forma, conceituar algo exige, necessariamente, uma percepção própria do objeto ou ser conceituado, que pode variar de pessoa para pessoa, conforme as experiências pessoais de cada ser. Isso faz com que o conceito seja mais variável, mais livre, mais espontâneo, não deixando, por isso, de ser convencional.

CAPÍTULO 1 – Representação, Pluralismo e Organização do Legislativo e sua conexão com o *lobby*

1.1. Representando Interesses em uma democracia

Para bem compreendermos a forma de atuação dos grupos externos de pressão dentro do Parlamento brasileiro, é necessário, antes, fazer algumas abordagens teóricas sobre o modelo de democracia existente no Brasil, bem como do modelo organizacional do Legislativo, e de que forma esses modelos permitem, com maior ou menor intensidade, a participação da sociedade no processo de elaboração das leis.

De início, faz-se necessário um passeio pelo conceito de democracia representativa e pelos dilemas que esse modelo enfrenta. A partir da afirmação de Bobbio de que “democracia representativa significa, genericamente, que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2004), chega-se à necessidade de uma engrenagem política que possibilite e/ou garanta que o poder soberano do povo esteja representado por um número limitado e organizado de pessoas no Poder. Essa necessidade é que fundamenta, por conseguinte, a legitimidade dos regimes, a formação da autoridade, os arranjos institucionais e as formas de vinculação entre os cidadãos e o poder (LOUREIRO, 2009).

Esse número limitado de pessoas – representantes eleitos pelo povo, verdadeiro titular da soberania – deveria ficar encarregado de captar, conjugar e transformar todos os interesses sociais em leis que devolvam a quem os elegeu as políticas públicas necessárias ao bem-estar social. No entanto, o que se percebe nas discussões atuais é que as eleições não são instrumentos suficientes para que haja essa esperada expressão da soberania popular. Da mesma forma, pode-se dizer que as eleições, apesar de serem uma forma de controle, não são os instrumentos mais eficazes para o exercício dele, ou seja, de responsividade, nem mesmo de representatividade. (LOUREIRO, 2009).

Como bem ensina Nadia Urbinati:

No momento em que as eleições se tornaram um requerimento solene e indispensável de legitimidade política e formação de magistraturas, Estado e sociedade não puderam mais ser desligados e o traçado das fronteiras separando – e conectando – suas esferas de ação tornou-se uma questão persistente de reajuste e negociação (URBINATI, 2006, p. 196).

Está claro, portanto, que há uma necessidade de reajuste constante para que a representação possa cumprir o seu papel. Esses reajustes ou renegociações estão sendo evidenciados nas diversas discussões acerca da necessidade de mudanças, de reformas.

Para além da necessidade de reformas políticas que intentem minimizar a crise de representatividade, ou corrigir os problemas relacionados aos sistemas eleitorais e partidários de forma a tornar os governantes mais representativos, deve-se enxergar que o problema está, também, na amplitude que a representação atingiu ao longo do tempo e na falta de mecanismos que realmente a viabilizem. A mera previsão constitucional de institutos como o voto popular para o preenchimento de cargos públicos ou o voto em plebiscitos ou referendos, ou, ainda, a previsão de iniciativa popular (impossibilitada por regras extremamente engessadas e difíceis de serem alcançadas) de proposições legislativas, também não tornam a representação da sociedade eficiente.

Percebe-se, pois, que, atualmente, da maneira em que o sistema de representação se estabeleceu, é impossível que os eleitos consigam, de fato, representar todos aqueles que o escolheram. A diversidade de interesses, as necessidades variadas de cada setor da população, a inexistência de institucionalização de instrumentos garantidores dessa plenitude acabou resultando no dilema de representatividade que vivemos hoje. É extremamente difícil - senão impossível - verificar se há compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pelos representantes eleitos, que cria uma distância inexorável entre o eleito e o eleitor.

É até consenso entre um número significativos de estudiosos sobre o assunto que a democracia representativa, tal como se consolidou no século XX, não tem sido capaz de suportar as diversidades, nem os problemas sociais do mundo moderno. Por outro lado, há, também, quem ainda defenda a democracia direta como solução para a questão da representação. Dessa forma, percebe-se que, mesmo diante dos diversos obstáculos que tem enfrentado, ainda é bastante arriscado acreditar que há, efetivamente, uma inviabilidade prática dos governos representativos contemporâneos e que a solução estaria no retorno à democracia direta participativa.

É justamente por conta deste dilema entre os extremos que algumas alternativas foram aparecendo, de forma a proporcionar uma espécie de evolução da representação, na tentativa de lhe devolver, de certa forma, o seu verdadeiro caráter ou, no mínimo, reaproximá-la de sua premissa original, sem que houvesse o retorno às formas diretas de participação, impossível no mundo contemporâneo. Aliás, não fossem os problemas relacionados representação, talvez não fosse necessário aprimorá-la e, assim, se perderiam preciosas chances de aproximar a sociedade de seus governantes. Esse colapso de representatividade, pois, tem sido importantíssimo no

sentido de fazer surgirem novas formas de representação popular perante os poderes, ensejando uma crescente participação da sociedade civil nos assuntos do Estado (SCHMIDT, 2008). Como bem observa Young (2000, p. 124), “em uma sociedade de massa, para que a política seja realmente democrática, a representação e a participação exigem uma reciprocidade permanente”.

Como se vê, a revisão dos debates sobre a suposta falência da representação política justifica-se por diversas razões. Mas, antes de debater, no entanto, é necessário aprender o que significa a representação para que se possa aprender como representar, conforme bem leciona Hanna Pitkin, (1967). De fato, quando não há uma compreensão mais profunda sobre o tema e os conceitos a ele relacionados, fica praticamente inviável o seu debate. Portanto, importante trazer à baila alguns conceitos já largamente debatidos, mas que são parte essencial da discussão, a fim de melhor compreendermos o que significa a representação para, depois, discuti-la.

Para a autora, que atua na vanguarda da revolução do conceito (abdicando das teorias ortodoxas e compreendendo a representação mais como um conjunto de intenções a atos dos indivíduos) a ideia de representação passa, necessariamente, por dois vieses, quais sejam: (i) o de ser ao mesmo tempo uma atividade que integra os agentes - representado e representante – na qual este toma decisões e faz compromissos em nome daquele, sendo, posteriormente, obrigado a cumpri-los. Assim, o representante tem o direito de agir em nome do representado; e (ii) o viés substantivo, pois, ainda que o representante tenha o direito de agir em nome do representado de fato, tal atividade representativa não pode ser desacompanhada de seu sentido substantivo, qual seja, tudo aquilo que é feito dentro dessa representação e como as coisas são feitas, se são bem feitas ou não, evitando-se, assim, um formalismo excessivo (que não captam o que ocorre dentro da representação).

Torna-se claro, então, que, a partir do trabalho realizado por Pitkin (1967), os conceitos de representação formalista, tais como o concebido por Hobbes, para quem o representante é aquele que recebeu, formalmente, uma autorização para agir em nome de outro, ou mesmo na concepção de representação como por responsabilização posterior, na qual a *accountability*, ou responsividade são essenciais, já não foram mais suficientes para explicar a complexidade do assunto. Daí a importância do trabalho realizado pela autora, especialmente na época em que se propôs, de grandes movimentos sobre os direitos civis nos Estados Unidos, em que se questionavam, especialmente, as instituições representativas do país.

Importante ressaltar, também, que Pitkin (1967) não pretendeu esgotar os debates sobre a suposta contradição existente à época entre os defensores da ideia de que o representante tem

que fazer o que os representados desejam e os defensores que afirmavam que não haveria possível representação sem que o representante fosse independente o suficiente para fazer seus próprios julgamentos e tomar suas próprias decisões. Ao contrário, pretendeu a autora, em seu livro, dirimir essa questão preservando essa suposta contradição e estabelecendo que tanto a independência dos representantes, como a autonomia dos representados devem ser salvaguardadas.

Eis, então, que surge o conceito vanguardista proposto pela autora, no qual ressalta a questão da equivalência na relação de representação, demonstrando que há uma reciprocidade nesta relação, na qual ambos, representante e representado agem e julgam ao mesmo tempo.

Apesar das duras críticas feitas ao trabalho de Pitkin (1967), em decorrências de ambiguidades nele verificadas ao longo dos estudos sobre o tema, imprescindível considerar que as novidades apresentadas pela autora trouxeram grande evolução para o debate acerca da representação nas democracias contemporâneas.

Continua a autora argumentando que, antes de qualquer coisa, a própria ideia de separação entre representantes e representados é que fornece condições de existência e delimitação do próprio espaço político, ou seja, desse espaço como sendo algo distinto da sociedade, sendo sua distância necessária para que se vislumbre o que são interesses privados e distingui-los dos interesses coletivos (públicos). No entanto, para que essa relação não se perca totalmente, é necessário que haja uma prestação de contas por parte dos representantes, que, ao assim agirem, fortalecem os laços e tornam a democracia mais intensamente comunicativa.

Bernard Manin (1995b) também discorre sobre o assunto. Após pesquisar sobre como os governos contemporâneos, hoje chamados de democracias representativas, tiveram a sua origem nas três grandes revoluções inglesa, francesa e americana, Manin constata que há uma sensível relação entre governo representativo e eleição e desta com a aristocracia eleitoral, com o governo das elites (note-se que as palavras “elite” e “eleição” tem a mesma origem etimológica). No entanto, para o autor, não é correto falar em superioridade dos governantes perante os governados, superioridade esta no sentido de que aqueles teriam capacidade de exercer um governo excelente porque são naturalmente excelentes. Ao contrário, para Manin, as eleições são, sim, capazes de elevar à condição de governantes pessoas fracas e sem talentos para essa função. Mas o seu foco está no fato de que o governo representativo deriva das eleições e não da representação. Ao fazer isso, Manin refuta a representação como núcleo central e coloca a eleições sob os holofotes, na esperança de provar que elas não são democráticas, mas, sim, aristocráticas, e que os políticos chegam ao poder por suas aptidões e

de sua experiência no uso dos meios de comunicação de massa, não porque estejam próximos ou se assemelhem aos seus eleitores” (MANIN, 1995a).

No entanto, para efeitos deste estudo, a sua maior contribuição está no fato de concluir que, na verdade, não há que se falar em crise de representação, como afirmam diversos outros autores, mas, sim, em mutações históricas de governos representativos, ou seja, que, em cada época, cada governo foi exercido como experiência de crise de representação, passando, ao longo da história, pelo que chama de “metamorfoses do governo representativo” (MANIN, 1995a).

Diante de tantas possibilidades de discussão e de aperfeiçoamento da representatividade, certo é que novas formas de concretizá-la surgem a todo instante e devem ser ouvidas e apoiadas à medida que consistem em medidas urgentes e necessárias. De forma bastante elucidativa e prática, Maria Rita Loureiro sintetiza:

A reflexão aqui efetuada considera que o grande desafio da teoria e da prática democrática hoje reside no aperfeiçoamento da democracia representativa (aí incluindo seus vínculos com a participação dos cidadãos para além do voto), e não na redução de esferas de decisão por parte dos representantes eleitos ou mesmo de sua substituição por outros atores políticos. (LOUREIRO, 2009, p. 64)

Ainda que se concorde com a tese de que, na verdade, não há crise na representação e que esta só está passando, mais uma vez, por um processo histórico de remodelagem, ou de aperfeiçoamento (condição própria da democracia representativa), certo é que mudanças estão ocorrendo e precisam ser estudadas e analisadas conforme o contexto político em que se encontram. Daí o surgimento de formas alternativas de participação têm sido propostas pelos críticos, tanto no sentido de subsidiar a representação, como no sentido de criar instrumentos que a favoreçam.

Assim, as práticas de participação dos grupos de interesse diretamente no parlamento são, aqui, incluídas como parte integrante, senão essencial, desse processo de aperfeiçoamento, tal como demonstraremos a seguir.

Paulo Bonavides (2006, p. 239) acrescenta que, ao longo da história, já em decorrência das várias evoluções sofridas pelo processo de representação, houve uma transformação no sentido de “decompor a vontade popular em vontade de grupos”. Em um primeiro momento, tal decomposição foi revelada pela adoção do sistema de representação proporcional, no qual se acreditava que a quase totalidade de tendências políticas poderiam ser fielmente representadas. Depois, justamente em decorrência das frustrações geradas pela impossibilidade

de representação por conta do crescimento da base geográfica e por outros motivos, veio a fase da representação profissional, por acreditar-se que seria possível resguardar, dessa forma, a representação das diversas opiniões sustentadas por cada uma das classes profissionais. Por fim, a fase atual de decomposição da vontade geral em vontade de grupos é esta na qual prevalece a atuação dos grupos de pressão, que buscam participar dos processos decisórios de diversas formas e por diferentes meios de atuação, fortalecendo sobremaneira a democracia participativa.

Esse insucesso da democracia meramente representativa em atender às pretensões populares acabou fazendo que com houvesse um fortalecimento da sociedade civil a fim de pudesse influenciar na construção de políticas públicas, “ampliando-se os espaços de participação da sociedade para além dos tradicionais formatos de intermediação política” (DOIMO, 1995, p. 10). A partir daí, o Estado passou a funcionar sob uma perspectiva democrática inovadora, na qual foram inseridos na vida pública todos aqueles que dela quiseram fazer parte. Em suma, “um contexto decisório aberto e participativo favorece a formação de lobbies integrados à comunidade política, que atuem de forma politicamente educada e que aceitem os resultados do processo democrático” (MANCUZO; GOZETTO, 2011, p. 123).

A prática do *lobby*, ou seja, de interferência por parte daqueles que são agentes externos ao processo de formação das leis foi ficando cada vez mais visível, além de se tornar essencial para o processo decisório como um todo. Agora, o que se vê é que tal prática se tornou parte do processo. Independentemente do que se vise obter, certo é que o *lobby* é praticado pela sociedade civil organizada e tem, de diversas formas, contribuído para o sucesso da democracia representativa.

Ao fornecer informações e fomentar o debate sobre questões que figuram como temas dentro do poder público, o *lobby* proporciona, também, um refinamento da opinião pública, pois esta encontra-se imersa nos problemas públicos que lhes são costumeiros, podendo, pois, gerar uma opinião mais profunda e abrangente sobre eles. Assim, a opinião pública é chamada a participar e se pronunciar não só por meio de plebiscitos, referendos, audiências públicas, mas também por outros mecanismos de participação, onde o *lobby* se enquadra, acabando por fortalecer ainda mais o sentimento de presença dos interesses organizados (sociedade civil organizada) à comunidade política, colaborando para legitimar a própria comunidade e seu poder público, o que gera legitimidade ao processo. Luis Felipe Miguel (2003) bem destaca, ainda, que “não há possibilidade de uma representação política mais adequada sem a presença de uma sociedade civil desenvolvida e plural, na medida em que tal sociedade é a própria base da prática dessa cidadania” (MIGUEL, 2002, p.13).

A questão mais interessante encontra-se no fato de entender até que ponto a substituição da representação pela participação – como tentativa de solucionar os problemas da democracia representativa – não acaba por esbarrar nos mesmos limites desta. Ou, ainda, saber se é possível haver uma substituição efetiva ou se ambas as formas são apenas lados de uma mesma moeda que se completam. Em nosso entendimento, não há mais como querer separar, na forma em que a representação contemporânea se apresenta, a participação da sociedade no processo. O que se percebe é que representação e participação andam juntas. Por isso, inclusive, o *lobby*, instrumento tão antigo e tão contundente de expressão da vontade dos grupos sociais organizados, continua sendo tão atual e necessário para a concretização das democracias verdadeiramente representativas, afinal, uma das dimensões da representação está justamente na necessidade de geração de espaços que permitam aos grupos formularem autonomamente seus interesses, gerando uma sociedade civil desenvolvida e plural.

1.2 Teorias Pluralista, Corporativista e Neocorporativista

A participação e a interferência dos grupos de pressão (ou de interesse) tem assumido papel de imensa importância, chamando a atenção dos holofotes acadêmicos, sendo cada vez mais necessário que se apresentem estudos sobre o comportamento desses grupos, pois sua atuação, como já dito anteriormente, é considerada uma forma de representação, além de estabelecer, também, uma forma de expressão de como os interesses organizados se articulam como o processo de governança e formulação de políticas públicas. E existem várias formas de entender a articulação entre os interesses expressos (institucionalmente ou não) e o poder público. Por isso é essencial saber como é que os interesses afetam as políticas públicas e, do outro lado, como é que a ação do Estado influi na organização e na expressão desses grupos de interesse.

Todo este processo de evolução da atuação dos grupos de pressão passa pela análise dos conceitos advindos das teorias do pluralismo, do corporativismo, e do neocorporativismo, que servirão de base para a análise do comportamento do Poder Legislativo brasileiro e sua relação com a forma participativa da sociedade.

O modelo de democracia e, por conseguinte, o modelo de representação da sociedade dentro de um sistema democrático, como dito anteriormente, interfere diretamente na maneira em que os processos decisórios acontecem, ou seja, interferem na maneira que os governos conduzem suas políticas e, também, na forma em que as sociedades participam dessas decisões, fazendo-se representar com maior ou menor intensidade, levando seus interesses ou demandas para dentro do Parlamento. Em sociedades democráticas com sistemas bem definidos de representatividade, os tomadores de decisão são confrontados e confrontam uma complexa rede de interesses e se valem das ideias e opiniões de diversos segmentos sociais ou governamentais para subsidiar o seu trabalho. Tais segmentos fornecem informações aos decisores, que podem transformá-los em interlocutores, convidando-os a emitir sua percepção sobre o tema em discussão, quando necessário.

Algumas teorias visam explicar de que forma esses diferentes modelos de organização das sociedades políticas influenciam na forma de funcionamento de seus governos. Assim, passamos a analisá-las a fim de termos ainda maior compreensão sobre o assunto.

No pluralismo, inicialmente, a democracia assume um papel de banco de oportunidades que podem ser compartilhadas uniformemente de forma a assegurar a presença da sociedade e da opinião pública nas decisões sem que estas encontrem limites muito rígidos que impeçam sua efetiva participação.

Tocqueville (1840 *apud* HIRST, 1996), ensina que um governo democrático é sustentado por uma sociedade em que as condições de influência política plural estejam asseguradas e perpetuadas. Mais recentemente, também afirma que o pluralismo se tornou uma teoria de competição política estável e relativamente aberta e das condições institucionais e normativas que a sustentam.

Dentro do pluralismo, o Estado é um campo neutro de debate (CARNOY, 2004), devendo os representantes eleitos e os burocratas nomeados (ao menos em tese) refletir os anseios do povo, pelo menos para aquelas pessoas que estão interessadas pelos problemas mais próximos. Ressalte-se que, no pluralismo, os grupos de interesse não atuam além da pressão que exercem nos governos, ou seja, não estão incluídos na implementação das políticas públicas finais decididas pelo governo.

Assim, o pluralismo é, na verdade, o governo das minorias, no qual cada uma delas tem alguma influência sobre as questões que lhe interessam. Ressalte-se que o pluralismo não requer a absoluta igualdade de influência para todos os grupos e nem pressupõe que a política seja isenta de conflitos (HIRST, 1996).

O corporativismo, por sua vez, pode ser considerado como uma forma relativamente estável de articulação de interesses organizados com o Estado, onde aqueles se constituem em um número limitado de unidades constitutivas que podem ser reconhecidas ou licenciadas (quando não forem criadas) pelo Estado, sendo-lhes atribuído um caráter de monopólio exclusivo de representação da respectiva categoria em troca da observância de certas regras na seleção de seus líderes, bem como na articulação de suas reivindicações ou apoios que necessitem no governo.

Incisa (2009), ao discorrer sobre o corporativismo, propugna que a organização da coletividade está baseada na representativa dos interesses e das atividades profissionais (corporações). Esse modelo defende, pois, não a competitividade, mas a colaboração entre as classes que são, por sua vez, hierarquicamente ordenadas e singulares. Singulares no sentido de unitárias, ou seja, um interesse não pode estar representado por várias organizações, o que, também, corrobora a não competitividade. Contrário aos conflitos e favorável à união entre as classes, veio para se contrapor ao que previa o modelo sindical, conflitante e pessimista.

Uma observação importante foi trazida à baila por Schmitter (1974), quando distinguiu o corporativismo em social e estatal, sendo este último antidemocrático ou antiliberal, associado a regimes políticos mais autoritários, burocráticos, com eleições quase inexistentes ou meramente formais, partidos políticos sem expressão. Nesses casos, o Estado é que inicia as relações, da forma que lhe for mais conveniente e segundo suas regras. Já o chamado

corporativismo social seria aquele que se desenvolve em sociedade mais evoluídas, nas quais os grupos sociais é que emergem em direção ao Estado de forma a ultrapassar ou gerir crises econômicas ou políticas, objetivando maior governabilidade e estabilidade política. Nesse modelo, as organizações, (nas quais estão incluídos os grupos de interesse) são mais autônomas, mais compatíveis com uma maior pluralidade ideológica e de representação de interesses.

Já houve um tempo em que o conceito de corporativismo esteve ligado a eras fascistas e regimes autoritários, mas perdeu essa conotação, passando a ser utilizado como meio para análise do papel dos interesses organizados nas democracias liberais da atualidade, como bem ensina Cawson (1996). O corporativismo moderno passou a ser encarado como a antítese do pluralismo por enfatizar um número limitado de organizações politicamente influentes e uma tendência monopolista desses grupos na hora de representação de interesses dentro de uma categoria, o que facilitava, na visão dos governos, o alinhamento das políticas públicas com os interesses desses grupos com menos consumo de tempo. Tais grupos tinham um status público privilegiado, o que fazia com que grupos menores fossem excluídos da mesa de negociações. Cumpre ressaltar que havia uma grande subordinação das corporações ao Estado, pois era o Estado quem licenciava essas entidades, dando-lhes o reconhecimento institucional e o monopólio na representação dos interesses do grupo.

Interessante, também, é vislumbrar o corporativismo como um processo (e não um sistema) de articulação entre os corpos intermediários e os poderes públicos, ou seja, uma forma de participação dessas corporações, ainda que de uma posição subalterna, mais consultiva que deliberativa. Afinal, como se viu, o corporativismo é um processo de progressiva participação institucional dos grupos de interesse em conjunto com representantes do poder público na tomada de decisões políticas e essa participação não é esporádica, mas sim sistemática, definida legalmente, e pressupõe um reconhecimento, por parte do Estado, das instituições parceiras com quem vai interagir de forma institucionalizada.

É certo afirmar que as relações entre o Estado e as organizações representativas sofreram muitas mudanças ao longo da história. Assim, hoje, é possível trabalhar, também, com um conceito de “neocorporativismo” (REGINI, 2009), segundo o qual a instituição representativa dos interesses particulares é livre para aceitar ou não as suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para defini-las, enquanto no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define as relações.

Em um primeiro momento, o neocorporativismo era uma forma de intermediação dos interesses entre a sociedade civil e o Estado. Posteriormente, ganhou uma amplitude no sentido de ser não só um momento da mediação de interesses entre a sociedade e o Estado, mas também

como uma maneira de formação das opções políticas por parte da máquina do Estado, em que as organizações passaram a ser envolvidas diretamente na implementação de políticas públicas, ou seja, passaram a ser incorporadas ao processo de formação e de gestão das decisões (TAGLIALEGNA, 2005).

Manuel de Lucena (1976) ensina que pode ocorrer, no neocorporativismo, um processo paralelo de delegação aos grupos de interesse algumas funções que são tradicionalmente prestadas pelo Estado, tais como cobrança de taxas ou tributos, elaboração de regulamentos etc. Ou seja, o que se percebe é que, ao mesmo tempo que em o entrosamento dos interesses das categorias com os do poder públicos ocorre, também há a progressiva transferência dos poderes públicos para os grupos de interesses, em busca de uma alternativa que se afaste do liberalismo exacerbado e, ao mesmo tempo, clame por uma colaboração e uma concentração institucionalizada entre interesses organizados e Estado.

Vê-se, pois, que o modelo neocorporativista se baseia na organização dos grandes interesses privados e na sua colaboração nas decisões estatais. Assim, tais organizações acabam por incorporar-se ao próprio Estado, na medida em que suas intervenções terminam por ajudar na construção de políticas públicas mais efetivas para os grupos interessados ou para a sociedade em geral.

O estudo do contexto histórico do desenvolvimento dessas teorias no Brasil, por sua vez, também desempenha papel de relevante importância para este estudo, bem como para o levantamento do senso crítico ante a atual situação da representatividade e da influência dos grupos de interesse e sua posição de legitimidade diante do Estado.

Como exemplo recente, dentro da história brasileira, deve-se destacar que os grupos de pressão surgiram em forma de sindicatos, em um contexto corporativista, e eram instrumentos de lutas de classes, com o propósito de união e luta por melhores condições de trabalho, objetivando, muitas vezes, a instituição de diversos direitos trabalhistas ainda não implantados em nossa legislação. Com o passar do tempo, esses sindicatos, por influência das diversas militâncias políticas que neles se infiltraram, tornaram-se instrumentos viáveis de manifestações político-ideológicas, deixando de ser meros instrumentos de lutas de classes e transformando-os em instituições partidárias, com pensamentos políticos independentes e mais capazes de influenciar (CIOFFI, 2008).

Sob o governo provisório de Getúlio Vargas, iniciou-se um processo de mudanças no papel do Estado em relação às questões trabalhistas reivindicadas pelos sindicatos. No entanto, essa mudança ficou mais marcada pela opressão às livres manifestações políticas e ideológicas que se mostrassem contrárias ao modelo vigente. Os sindicatos passaram a ser definidos como

órgãos consultivos e técnicos ligados ao Poder Público. Havia a unicidade sindical e a centralização institucional a federações e a uma confederação nacional. Ou seja, os sindicatos eram subordinados ao Estado e de filiação obrigatória e ficaram restritos a questões trabalhistas, esvaziados de quaisquer possibilidades de militância político-ideológica, o que gerou, evidentemente, uma série de manifestações oposicionistas por parte das lideranças. (CARONE, 1970).

Assim, apesar de ter havido, em 1934, um decreto legislativo permitindo a pluralidade sindical, a imposição de requisitos e condições para que houvesse a criação de um novo sindicato eram tão difíceis de serem atingidas que a tal pluralidade não podia ser efetivada, ou seja, era inviável, impossível de ser concretizada, fazendo com que, na prática, imperasse mesmo a unicidade sindical.

Mesmo com a vigência da Constituição Federal democrática de 1946, a essência corporativista do sistema sindical pouco se modificou, tendo sido sua estrutura institucional ainda regida pelo Estado. De fato, a Constituição da época apenas tratou de garantir a existência do sindicalismo, conferindo ao legislador infraconstitucional a opção de manter a unicidade ou de conferir a pluralidade sindical. Isso apenas tornou o sistema mais burocratizado ainda, estabelecendo uma distância entre sindicatos e trabalhadores e com o Poder Público mantendo estrito controle sobre as questões sindicais, no que diz respeito ao interesse político-institucional, tendo como argumento a suposta “ordem pública”.

Com o Poder Público regido pelos militares, as entidades e as lideranças sindicais ficaram ainda mais reprimidas em suas manifestações, fazendo com que muitas ações de natureza operária acontecessem na clandestinidade (MANFREDI, 1994). No entanto, isso não foi suficiente para fazer com que o viés político fosse afastado das atividades sindicais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, cujo objetivo era redemocratizar o país, houve um avanço em relação às questões sindicais com a finalidade de modernizar o direito trabalhista. Porém, como bem aponta Bolívar Lamounier (1992), o corporativismo sindical ainda permaneceu na Constituição Federal de 1988, no entanto, com uma “perna quebrada”, pois, ao mesmo tempo que em que se extinguiu o controle governamental dos sindicatos, não se ampliou o controle pelo próprio mercado político, por meio do pluralismo sindical. Interessante notar que esta fórmula híbrida, a meio caminho entre o corporativismo e o pluralismo, acabou por corresponder ao que, de certa forma, parecia ser a maioria da opinião pública da época, que almejava o fim da subordinação sindical ao governo, mas acabou se conformando com a manutenção dos princípios básicos da estrutura corporativista (LAMOUNIER, 1992).

Por outro lado, ao estabelecer, nos artigos iniciais que “todo poder emana do povo e será exercido mediante seus representantes eleitos ou diretamente”, a Carta Magna reconheceu a iniciativa popular no exercício do poder democraticamente considerado (CIOFFI, 2008). Logo em seu preâmbulo, a Constituição Federal de 1988 faz referência ao pluralismo, definindo suas raízes no Estado Democrático de Direito e na Democracia, assegurando os direitos sociais e individuais, primando pela liberdade, pela segurança, pelo bem-estar social, pela igualdade e pela justiça, como valores de uma sociedade fraterna, plural e sem preconceitos. Ainda em relação à nova ordem, nota-se que houve uma preocupação em voltar ao pluralismo político, caracterizado pela liberdade de associação, uma possibilidade de participação nas deliberações de poder e a existência de consensos sociais mínimos (PINTO JUNIOR, 2011).

Cumpram-se ressaltar que a teoria do pluralismo tem várias vertentes, tais como o pluralismo social, o jurídico, o político, o de interesse, de ideias, etc. Daí o conceito de pluralismo ideológico, que remete à variedade de crenças, concepções éticas e valores dos indivíduos ou grupos e o conceito de pluralismo institucional, que compreende o desenvolvimento das autonomias e o reconhecimento das formações sociais. Diante desses conceitos amplos é que se tem a noção de pluralismo político, surgida de dentro das categorias de pluralismo. Uma vez que consideramos a sociedade como um ente plural, ou seja, aquela que admite em sua formação a presença de vários grupos ou centros de poder, admitimos, também, que ela seja capaz de harmonizar os interesses conflitantes que decorrem dessa diversidade, evitando, com isso, a unicidade de decisões administrativas ou políticas.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, pode-se identificar a presença de elementos caracterizadores de um regime constitucional pluralista, como, por exemplo, a existência de uma Constituição que regula o exercício do poder a que garante, ao mesmo tempo, os direitos individuais, que reconhece o pluralismo social ao mesmo tempo em que legitima o direito de discordância, desde que se utilizem meios pacíficos, tudo isso “inspirada pela filosofia democrático-providencialista e traduzida por um sistema constitucional de tipo clássico ocidental” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 10)

Como bem sintetiza Nilo Ferreira Pinto Junior:

[...] é de fácil conclusão reconhecer-se a multiplicidade e diversidade dos objetivos humanos, no âmbito de um estado plural, onde se busca evitar a concentração de responsabilidades político-administrativa a uma única pessoa ou grupo, gerando desgraça e opressão, devendo, portanto, haver o fracionamento em grupos organizados, muito embora sob tutela estatal, mas que possibilite a variedade de métodos e opiniões que possam influenciar e fiscalizar de forma mais democrática a atuação dos integrantes da sociedade

na tomada de decisões sobre o destino e o interesse nacional”. (PINTO JUNIOR, 2011, p. 39)

Assim, acertou o constituinte brasileiro de 88 ao abraçar o pluralismo político, levando em consideração os diversos aspectos sociológicos e culturais da nossa sociedade, vez que uma sociedade tão plural exige a possibilidade de representação de todos em grupos ou forças sociais de representação no poder político, necessidade primária característica de um estado democrático de direito. Deve-se, porém, alertar, novamente, para o fato de que, apesar de a Constituição de 88 ter restabelecido o pluralismo, não o fez de forma ampla e irrestrita. Na verdade, o corporativismo e o pluralismo, ao invés de conflitarem, parecem, ao final, conviverem de maneira relativamente harmônica dentro da mesma ordem legal, a fim de conceder estabilidade e credibilidade às instituições, bem como aos grupos que nelas atuam de forma a buscar a garantia de representação de seus interesses.

Atualmente, o que se percebe na prática, no Brasil, é justamente a confirmação desse sistema híbrido, vez que os grupos que defendem seus interesses diante do poder público vão desde entidades totalmente privadas (ou seja, livres de qualquer interferência ou ingerência estatal em sua constituição ou criação, atendendo, pois, ao clamor pluralista), até entidades totalmente públicas (como por exemplo, instituições ou órgãos públicos), passando por entidades privadas que necessitam da chancela do estado para funcionarem (cujos resquícios ainda remontam ao sistema corporativista, tais como a Confederação Nacional da Indústria). De acordo com nossa Constituição, bem como com a legislação infraconstitucional, todos esses entes atuam perante o poder público de forma a garantir seus interesses, ou seja, exercem a atividade de *lobby* junto ao Governo, gerando o que podemos chamar de um sistema misto de possibilidades de representação social ou institucional.

Observa-se que o sistema de representação de interesses que opera no Brasil contemporâneo tem como característica relevante o papel desempenhado pela arena congressual diante da desarticulação do antigo padrão de acesso ao processo decisório estatal via representação corporativa. Esse esvaziamento extinguiu inúmeros conselhos e comissões consultivos e deliberativos (antigos e importantes *loci* de negociação), nos quais se garantia a participação de interesses empresariais e, assim, foram eliminados os espaços institucionalizados de representação corporativa. O resultado é o incremento dos vínculos de natureza personalista e clientelista e, paralelamente, o deslocamento das pressões dos grupos de interesse para o Legislativo (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Percebe-se, pois, que, a depender do modelo que se adote em determinada democracia, o local de atuação dos grupos de interesse podem ser (e são) diferentes. Por exemplo, é sabido

que em alguns países cuja vertente corporativista impera, o Congresso não é o lugar mais importante para negociações.

Já no Brasil, devido à diversidade e à hibridez do sistema, o Congresso se torna, sim, importante local de atuação desses grupos. É notável a importância que o Poder Legislativo assume diante do pluralismo, ainda que misturado com o corporativismo, abraçado pela Constituição Federal de 88, pois é evidentemente a porta de entrada para que os grupos sociais de interesse se manifestem juntos aos que detêm o poder para decidir. No mesmo instante em que se abre espaço, no sistema constitucional vigente, para a possibilidade de participação dos entes associativos nas deliberações coletivas, há uma exigência implícita de que o Estado, por meio de seus poderes instituídos – em especial o Legislativo – abra canais institucionais de comunicação que viabilizem a participação dos grupos na arena política.

O Poder Legislativo é uma estrutura complexa que necessita de muita organização para que sua função institucional funcione adequadamente e, no seu fim último, possa cumprir seu papel de casa representativa do povo. Essa organização, inclusive, remete à necessidade básica de identificação clara dos processos decisórios que ocorrem em seu âmbito e que têm por finalidade fazer com que os papéis do Legislativo possam ser alcançados. Para melhor compreensão de como o Legislativo funciona, dedicamos um tópico à parte para o estudo do tema.

1.3 Estrutura Organizacional, Processo Decisório Legislativo Brasileiro, Teorias Neo-institucionalistas e sua relação com os grupos de pressão

Como vimos, o modelo de democracia adotado por um país tem o viés de interferir diretamente em como o povo se relaciona com o seu governo. Porém, é necessário compreender que as instituições são órgãos estruturados do estado, cujas normas formais e princípios fundamentais, além de moldar o comportamento dos atores que ali exercem seu papel, também objetivam dar a segurança necessária aos indivíduos que ali interagem com seus pares. Dessa forma, é certo que as instituições afetam os atores sociais em suas atitudes e decisões. É imprescindível, pois, que circulemos por entre as teorias que explicam as instituições para, depois, adentrarmos especificamente em sua organização interna, a fim de compreendermos como foi a evolução do processo que hoje nos permite fazer esse estudo.

O chamado neo-institucionalismo, surgido após a evolução da teoria clássica das instituições (institucionalismo clássico) e da vertente do behaviorismo, surgiu com o objetivo de esclarecer algumas questões não explicadas de forma completa no institucionalismo clássico, nem no behaviorismo. Ele nasceu com um olhar voltado para o fato de que as instituições moldam as relações sociais e políticas que se formam a partir delas e condicionam outras variáveis relevantes tais como os incentivos políticos de seus principais atores. No caso do Legislativo, os parlamentares. Assim, as instituições são tomadas como as responsáveis por dar estabilidade ao sistema político e por moldar o comportamento do parlamentar. Em síntese, as instituições são regras e procedimentos que estruturam as interações sociais para restringir e moldar o comportamento dos atores (NORTH, 1990).

Segundo afirmam Hall e Taylor (2003), os estudiosos do neo-institucionalismo têm em comum a ênfase no papel central que as instituições ocupam, considerando a sua influência nas estratégias dos atores, nos rumos, nas trajetórias e no conteúdo das políticas.

Esses mesmos autores chamam atenção para o fato de que o neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. A ampla gama de autores presentes na abordagem institucional e a conseqüente diversificação de ideias que dificultam uma coesão teórica têm desenvolvido uma heterogeneidade de escolas, que abrigam diferentes enfoques, às vezes inconciliáveis. Isso é resultado do caráter interdisciplinar dessa abordagem e, sobretudo, da relevância que o papel das instituições passou a ter nos últimos vinte anos.

Hall e Taylor (2003), cuja abordagem nos parece mais adequada ao trabalho que aqui se pretende realizar, identificaram três diferentes escolas de pensamento, quais sejam: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo

sociológico (da teoria das organizações). Passemos, agora, a abordar cada um deles de forma mais detalhada para, ao final, tentarmos estabelecer a melhor correlação entre as teorias e a prática do *lobby* institucional.

Começemos pelo institucionalismo da escolha racional, que enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento do indivíduo, dando maior enfoque ao cálculo. Para essa vertente, as instituições têm o efeito de reduzir a incerteza em relação ao comportamento individual de cada ator em relação a como será a ação dos outros. Nessa perspectiva puramente estratégica, de cálculo, as instituições são vistas como o resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos agentes. A abordagem da escolha racional considera os efeitos das limitações impostas pela instituição bem como os seus procedimentos internos no contexto do comportamento dos atores e na definição de suas estratégias dentro do processo legislativo, ou seja, a forma como esses atores manipulam esse processo com o uso da racionalidade, de forma que a tomada de decisões traga mais favorecimentos a eles, ou seja, um resultado que lhes seja mais conveniente (AGUIAR, 2015).

O institucionalismo sociológico, segundo estes mesmos autores, nasceu da ideia sustentada por alguns neo-institucionalistas de que muitas formas e procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas foram adotadas não porque eram consideradas as mais eficazes, mas sim porque essas formas e procedimentos eram considerados como práticas culturais, hábitos sociais. Assim, ao longo da história, essas práticas são incorporadas às organizações, não só porque aumentam sua eficácia, mas também porque são consequência do mesmo tipo de processo evolutivo de uma sociedade que dá origem às práticas culturais em geral. Aqui, no institucionalismo sociológico, procura-se demonstrar que o comportamento do indivíduo jamais é inteiramente estratégico ou calculado, mas limitado pela visão que ele tem do mundo, dos referenciais adquiridos conforme sua cultura.

Por fim, na vertente histórica, o institucionalismo assume um viés mais eclético, misturando os enfoques racional e sociológico, ou seja, os atores calculariam suas ações com base em seus interesses, mas, ao mesmo tempo, possuiriam diferentes visões do mundo, visões estas que corresponderiam às suas posições e contextos sociais. Assim, o comportamento dos atores, apesar de se basear em seus interesses, também leva em conta suas diferentes visões, que correspondem às suas posições individuais e contextos sociais em que vivem. Em consequência disso, os interesses não seriam calculados, como no institucionalismo da escolha racional, mas sim construídos politicamente ao longo da história. Os atores coletivos que atuam

no plano das instituições combinam cálculo e cultura em suas ações, sendo que a instituição atua como regulador do conflito entre os indivíduos.

Indo um pouco mais além, Hall e Taylor (2003) ressaltam que a importância do institucionalismo histórico reside exatamente no modo como as instituições influenciam a competição entre grupos e os resultados que se seguem a essa competição. Assim, o Estado possui um papel muito importante, haja vista que é em seu âmbito que muitas das instituições relevantes são definidas. Instituições e tomadores de decisão não são atores neutros. Os tomadores de decisão tendem a moldar os resultados de acordo com suas preferências e as instituições que são criadas por políticos e burocratas recebem essa influência, uma vez que há interesse em moldá-las.

O ponto principal a ser destacado acerca do neo-institucionalismo histórico está relacionado ao reconhecimento, por parte de seus teóricos, de que os atores agem racionalmente e de forma estratégica, mas as alternativas de ação percebidas por eles são elas próprias moldadas socialmente. As instituições perduram e isso ocorre porque a capacidade de alterar a estrutura institucional é pequena devido à trajetória histórica e à forma pela qual ela restringe o arsenal de alternativas relevantes. Ou seja, há uma vinculação estreita com o desenvolvimento histórico da instituição, da trajetória percorrida ao longo da história, segundo a qual as forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades estas herdadas do passado.

Tendo em consideração as abordagens acima citadas, passamos agora a tentar correlacionar a prática do *lobby*, ou seja, a atuação dos grupos de interesse ou grupos de pressão nas instituições, especialmente no Parlamento, com as teorias analisadas.

As teorias neo-institucionalistas, como vimos, buscam explicar o papel das instituições – regras ou práticas que regulam as tomadas de decisão – no processo de formulação de políticas públicas. A nosso ver, a vertente denominada histórica considera que a competição entre grupos é influenciada pela estrutura institucional, mas que as instituições não são o único fator que influencia a vida política. Na verdade, as instituições, aqui, estão situadas numa cadeia causal que deixa espaço para outros fatores, tais como práticas de interferência nos processos decisórios, implementadas justamente pelos grupos de pressão externos ao funcionamento da instituição.

Pode-se dizer, portanto, que a atuação desses grupos de pressão sempre ocorreu na história dos parlamentos, seja de forma escondida ou ostensiva, dentro da formalidade ou da informalidade, na intenção de coparticipar da formulação de políticas públicas ou na produção das leis de seus interesses.

A política sempre se fez em torno de questões diversas como problemas econômicos, morais, religiosos, de raça, de gênero e diversos outros historicamente defendidos. Percebe-se, pois, que são as demandas e apoios (*inputs*) dos grupos de pressão que acabam por delinear, muitas das vezes, as políticas públicas (*outputs*). O governo e suas políticas terminam por ser resultado dos *inputs* vindos da sociedade. Esses requisitos são historicamente condicionados, ou seja, os instrumentos de políticas estatais não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação.

Sob este ponto de vista, pode-se dizer que a vertente histórica do institucionalismo analisa o fenômeno do *lobby* de forma bastante contundente, vez que esta considera que os atores envolvidos (e aqui estão os grupos de pressão juntamente com os atores políticos que são influenciados), apesar de calcularem suas ações com base nos interesses envolvidos, possuiriam diferentes visões do mundo, visões que correspondem às suas posições e contextos sociais envolvidos. Nessa abordagem eclética, é possível perceber que os grupos de pressão que atuam no parlamento brasileiro na defesa de determinados interesses, muitas vezes conflitam com os interesses que atenderiam melhor a sociedade. Nessa hora é clara a influência da instituição que atua, como bem preceitua o institucionalismo histórico, de forma a regular os conflitos entre os indivíduos, com suas normas e regras que garante, inclusive, a devida lisura do processo.

Assim, o surgimento da prática do *lobby*, ou seja, a prática de tentar influenciar a produção das leis e das políticas públicas se deu numa evolução constante no desenvolvimento das relações entre o parlamento e a sociedade (e demais instituições). Há, nessa prática, também, uma vinculação estreita com o desenvolvimento histórico da instituição, da trajetória percorrida ao longo da história (*path dependency*), quando, em algum momento, percebeu-se a necessidade e a vantagem de receber informações da sociedade por meio dos grupos de pressão ou de interesse, o que geraria leis e políticas públicas mais adequadas.

Por fim, mesmo ao defender que o surgimento desse fenômeno é mais bem estudado pela vertente histórica, uma ressalva deve ser feita para destacar que a teoria da escolha racional é a que melhor explica como se dá, de fato, o seu funcionamento dentro da instituição do parlamento. Assim, nessa perspectiva de que as instituições existem para orientar as ações individuais e coletivas que acontecem ali dentro, elas se tornam componentes elementares ao funcionarem como traços estruturantes das identidades, das preferências, dos modelos interpretativos e das possíveis ações a serem adotadas, de forma estratégica (AGUIAR, 2015).

Com a finalidade de explicar de que forma a estrutura organizacional do Congresso influencia ou modifica o processo decisório, foram formuladas, dentro do contexto do neo-institucionalismo, as seguintes teorias: a distributivista, a partidária e a informacional. Em cada

um dos órgãos internos que compõem a estrutura organizacional do legislativo, é possível verificar a maior ou menor influência das teorias, senão vejamos.

Segundo Braga e Miranda, no modelo distributivista, os parlamentares buscam ganhos de troca, ou seja, apoios mútuos entre eles. As políticas públicas preferidas pelos congressistas são aquelas têm por natureza levar benefícios identificáveis, definidos e concentrados para grupos ou localidades bem específicos. A natureza de tais políticas é oposta àquelas universais (BRAGA; MIRANDA, 2013).

Como todas as decisões dependem do consentimento da maioria, neste modelo têm destaque as comissões permanentes, instituídas com a finalidade de facilitar os ganhos de troca, ao mesmo tempo em que articulam um jogo de poder, propiciando espaço para a promoção individual de cada parlamentar que detiver importância e relevância para seu distrito. O modelo distributivista atribui às comissões o papel de centralidade dentro dos trabalhos desenvolvidos pelo legislativo, constituindo espaços privilegiados destinados a um jogo permanente de ganhos e de trocas pelos parlamentares.

Segundo a teoria partidária, a estrutura organizacional das casas do Legislativo existe para atender os objetivos do partido majoritário, permitindo o controle e o monitoramento das atividades decisórias pelo partido que controla o funcionamento das comissões (BRAGA; MIRANDA, 2013). Sob este ponto de vista, percebe-se que o comportamento individual do parlamentar perde sua importância nesta teoria, sendo mais relevante a ação dos partidos políticos. Mais uma vez, podemos citar aqui as comissões, que se posicionam como palcos para a promoção dos interesses partidários, sobretudo do partido majoritário. Obviamente, outros órgãos decisórios do Congresso também encontram maior identidade com a teoria partidária, haja vista o próprio Plenário, pois ali, o partido com maior influência também é capaz de interferir na decisão final da Casa. Assim, percebe-se que toda a estrutura do processo legislativo permite que haja, em todas as suas fases, uma forma de controle das atividades pelos partidos, ou seja, dentro das comissões ou em plenário, os partidos monitoram e influenciam as decisões.

Por fim, no que diz respeito ao modelo informacional, Braga e Miranda (2013, p. 13) afirmam que este tem por escopo “reduzir as incertezas presentes na transformação da norma escrita em fato real, ou seja, entre a definição da norma e seus efeitos”. Aqui, a principal questão consiste em saber se as incertezas ou os riscos gerados na produção de uma norma foram minimizados. Ao final de todo o processo, saber qual a relação entre a norma aprovada e os seus futuros efeitos, descobrir se foi bem formulada, saber se irá gerar efeitos salutares para toda a coletividade ou, ao final, saber se os fatos da vida real puderam ser enquadrados em

letras. Novamente as comissões permanentes assumem papel de destaque. De fato, para esta teoria, as comissões temáticas apresentam-se como entidades centrais destinadas a funcionar como unidades especializadas, nas quais o objetivo primordial é o de promover a produção e disseminação de informações que qualificam as decisões políticas, de forma a diminuir as incertezas. A produção de informação qualificada sobre as políticas de suas competências gera, ao final, ganhos coletivos.

Indo um pouco mais além, observa-se que, quanto mais bem informados os parlamentares estão, maiores são as possibilidades de acerto na avaliação dos caminhos a serem traçados, pois, segundo Aguiar (2013, p. 139), “o acesso à informação e o conhecimento adquirido permitem a compreensão das variáveis envolvidas, facilitam o entendimento de opções, e diminuem o risco de insucesso da opção adotada”.

Ainda, veja-se que, no modelo informacional, o trabalho dos legisladores está mais voltado para a formação de opinião dos parlamentares, a sua instrução sobre determinados temas, de forma a possibilitarem as melhores condições para a formação da decisão final (ZAMPIERI, 2013).

É justamente na teoria informacional que encontramos uma das melhores formas de compreender o fenômeno da influência que os grupos de pressão ou de interesse exercem nos resultados legislativos. Tais grupos podem ser, como já dito anteriormente, organizações particulares ou entidades governamentais, que atuam na esfera intermediária entre os cidadãos (como consumidores finais) e o Estado, nas quais um interesse se incorporou e se tornou politicamente relevante.

São eles, muitas vezes, que trazem a informação em forma de conhecimento de uma matéria específica, à qual se pretende influenciar. O poder de deter a informação correta sobre o processo decisório que ocorre dentro do Parlamento é imprescindível para que os grupos saibam o momento de agir para concretizar seus objetivos. Sob o outro aspecto, fornecer as informações necessárias sobre o conteúdo da matéria em processamento implica em reduzir as incertezas, como já afirmado anteriormente, daqueles que decidem diretamente sobre ela. Nesse viés, os grupos de pressão atuam diretamente de forma a dividir seus conhecimentos sobre os assuntos de seu interesse a fim de influenciar a decisão final dos atores parlamentares.

Ora, uma vez que estas comissões são órgãos técnicos centralizados, estabelecidos com a finalidade de discutir e votar as propostas de leis, emitindo pareceres técnicos sobre os temas ali debatidos, resta claro que influenciar o processo justamente quando ele está nessa fase é de grande valia, pois quanto mais se arrecadam informações técnicas precisas para o atingimento de uma decisão, mais acertada será esta ao final. Conclui-se, pois que, para a teoria

informativa, os grupos de pressão ou de interesse, agindo dentro de seus interesses sociais, são, também, peças-chave no processo, pois sua influência pode interferir diretamente no resultado decisório, causando a aprovação de um projeto de seu interesse ou mesmo a retirada de pauta ou rejeição do parecer de um projeto que não coadune com suas perspectivas.

Percebe-se, de acordo com o que foi dito, que apesar de não haver um modelo teórico único que abarque todo o processo decisório do Legislativo, o modelo teórico informativo mostra-se como o mais adequado para explicar o exercício dos trabalhos de influência. É exatamente aqui, nesse contexto, que a interferência das instituições públicas se faz mais evidente e eficaz no sentido de atuar no processo de forma a implementar suas ações de influência e defesa de seus interesses. Mais precisamente dentro das comissões permanentes, a interferência se dá de forma bastante contundente, pois é possível, enquanto o projeto tramita nesses órgãos, dialogar diretamente com o relator da matéria. Este ator, especificamente, exerce um papel de extrema importância. São eles os responsáveis por fazer o estudo da matéria e apresentar, em plenário, o seu parecer. Firme nesse escopo, eles selecionam as informações que lhe são apresentadas – inclusive as advindas de grupos de interesse – e as inclui de acordo com a disposição de seu voto, se favorável ou contrário à aprovação do tema em exame. Dentre outras, essa é uma das razões pelas quais estes atores são, sempre que possível, escolhidos de acordo com suas preferências ou formações, pois a sua simpatia com as proposições que serão objeto de sua relatoria representa ganhos na direção de resultados mais positivos para a política pública desejada. Destaque-se que, no entanto, que nem sempre os parlamentares possuem formação acadêmica ou técnico-jurídica adequadas, fora o número excessivo de atribuições, compromissos e outros projetos para relatar. Daí e imensa necessidade de se haver um corpo técnico de apoio ao parlamentar que, juntamente com a consultoria legislativa do órgão e com a prestação de informações externas dos grupos de interesse, possam oferecer ao ator principal (relator) as informações necessárias de forma a subsidiá-lo na elaboração de seu parecer.

Segundo Marcia Azevedo, devemos compreender que a relatoria é um instante muito importante, momento no qual os agentes externos, os cidadãos ou os órgãos governamentais podem e devem levantar suas bandeiras e exercer a democracia no local onde ela acontece (AZEVEDO, 2001), apresentando as suas sugestões ao relator, seja pessoalmente, seja por meio de envio de pareceres ou posicionamentos institucionais, seja por meio de apresentação de sugestões de emendas. Importante destacar, ainda, que o papel da informação nas ações do relator encerra, por fim, a oportunidade que os grupos externos de pressão ou de interesse têm para interferir no processo decisório no momento em que os parlamentares ainda podem mudar de opinião, ainda podem acatar novas ideias e posicionar-se de acordo com o que for mais

adequado. Essa oportunidade, neste momento, faz uma diferença enorme no processo, já que, a cada fase que é ultrapassada, as chances de mudança ficam mais e mais reduzidas.

No entanto, se a fase que antecede a apresentação do relatório já estiver encerrada, ainda há outras formas de interagir com o processo decisório, pois os lobistas podem solicitar diretamente aos demais membros que votem contrária ou favoravelmente à matéria, de forma a satisfazer o interesse da instituição. Assim, quando o processo decisório real tem forte componente informacional (quando é visto como a teoria informacional o desenha), aí é que a atividade do *lobby* é mais eficiente.

O que se conclui, após toda essa exposição, é que para que a correta interferência no processo de formulação das leis, é necessário, também, ter um conhecimento amplo de como se dá a articulação política com os organismos existentes dentro do Congresso. Por isso, a Anatel é dotada de um setor específico para a promoção do relacionamento institucional, com a finalidade de interagir e influenciar, legitimamente, o processo decisório no âmbito legislativo. Isso se faz necessário para que se obtenha o sucesso na consolidação das demandas levadas aos parlamentares. Para tanto, é imprescindível conhecer as instituições, saber lidar com as diversidades ideológicas e com os diferentes canais de comunicação e, acima de tudo, conhecer como acontece o trâmite das proposições legislativas. Em virtude dessa necessidade, achamos por bem desenvolver um tópico à parte com noções gerais sobre o processo legislativo brasileiro.

1.4 Noções gerais sobre o processo legislativo brasileiro

Conforme visto até o presente momento, as instituições são, sim, permeadas por regras formais que são elementos que conferem credibilidade, durabilidade e alto grau de consolidação dos sistemas democráticos. No entanto, há diversos exemplos que comprovam que o comportamento político dos atores não está estabelecido somente nas regras formais, forçando-nos a reconhecer, também, a existência das regras informais que regulam e também limitam o comportamento do indivíduo sem a necessidade de um arcabouço legal para que tenham efeito (AGUIAR, 2015). Tais regras são socialmente compartilhadas e aceitas, apesar de não escritas. Nesse contexto, podemos afirmar que a atividade lobista é um desses exemplos pois, apesar de não ser regulamentada no Brasil¹, ou seja, apesar de não haver uma norma formal que a

¹ Em vários países, ela o é, como, por exemplo, nos Estados Unidos da América. No Brasil, no entanto, há três projetos de lei ativos, isto é, em andamento na Câmara dos Deputados, sobre o assunto. São eles: PL nº 6.132/90, do Senador Marco Maciel, o PL nº 6.928/02, da Deputada Vanessa Grazziotin, e o PL nº 1;202/07, do Deputado Carlos Zarattini.

coordene, que a descreva e que a legitime, é uma atividade socialmente aceita e cujas regras, apesar de informais, também limitam e moldam o comportamento dos atores nela envolvidos.

Daí a necessidade de se discorrer, de forma um pouco mais detalhada, sobre a forma com que o Poder Legislativo se organiza, ou seja, quais são as regras, formais e informais, que determinam o comportamento processual decisório ocorrido em seu âmbito, as suas diferentes facetas, uma vez que essas normas institucionais interferem diretamente na forma com que o Legislativo acolhe as manifestações de interesse de grupos sociais, bem como contribuem, de maior ou menor forma, para que essa interferência realmente ocorra. Especialmente durante o processo legislativo é possível visualizar elementos e atores que, interagindo de maneiras complexa, acabam por tomar decisões influenciados por instituições formais e informais que só se manifestam, inclusive, no decurso do processo, ajudando a compreender os fenômenos que ali ocorrem (FERREIRA JUNIOR; PERLIN; ROCHA, 2012).

Uma lente mais aproximada do processo interno do Legislativo brasileiro, pois, nos permite identificar outros fatores que também contribuem para que grupos externos tenham maior acesso às práticas processuais decisórias que acontecem dentro do parlamento e como esta estrutura organizacional proporciona diferentes formas de interferência, por diversos agentes, em alternados momentos, até que o processo decisório se conclua.

Tal estrutura é complexa e necessita organizar-se para que sua função institucional funcione adequadamente. É justamente essa organização que remete à necessidade de identificação clara dos processos decisórios existentes, uma vez que pode permitir a influência dos principais agentes que movem o processo, dentre eles os grupos externos, os quais englobam não somente as entidades civis, como também demais instituições públicas governamentais, diretamente nas decisões sobre leis e outras questões. Assim, a sua estrutura organizacional e o seu processo decisório contribuem para a abertura de canais nos quais esses grupos possam agir efetivamente de forma a influenciar o resultado final do processo legislativo, ou seja, a elaboração de uma lei (ZAMPIERI, 2013).

Desde a apresentação de um projeto de lei na Mesa, o processo legislativo o conduz por diferentes setores, que passam por grupos de trabalho, pelas comissões permanentes, cujo tema seja pertinente ao assunto tratado no projeto, até sua apresentação em Plenário, quando houver necessidade, conforme previsão no Regimento Interno.

A elaboração de uma lei, no direito constitucional clássico, obedece a um processo complexo, até certo ponto espelhado na própria natureza da lei. Dessa forma, são necessárias algumas considerações sobre o processo legislativo de forma a demonstrar que o processo em si é um campo aberto das aplicações dos conceitos de relações institucionais, proporcionando

à sociedade organizada maior permeabilidade frente aos representantes eleitos e, com isso, estabelecendo uma ampliação da participação popular e da inserção de suas demandas no processo de elaboração das leis. Assim, por certo, o conhecimento do processo legislativo que envolve o trâmite das matérias dentro do Congresso é parte essencial da estratégia de efetivação de demandas pois é por meio dele que se estabelece um cronograma da tramitação dos projetos e, conseqüentemente, das possíveis variáveis que poderão ocorrer dentro do seu andamento nas casas legislativas. Conhecer por dentro esse processo, bem como os regimentos internos que o disciplinam, pois, implica em conhecer o funcionamento das comissões e dos plenários de cada casa, bem como as fases de elaboração das leis. Passamos a analisar, então, de forma geral, alguns aspectos mais importantes do processo legislativo.

A elaboração dessa lei se desdobra em três fases distintas, sendo a primeira a fase de iniciativa (meramente introdutória), a segunda chamada de fase constitutiva da lei (fundamental) e, por último, a fase complementar que é a eficácia da lei.

A iniciativa é, pois, o ato que desencadeia o processo de elaboração ou de adoção de uma lei e, embora se costume dizer que ela é uma das fases do processo, juridicamente falando não o é, embora politicamente o seja, pois a preparação de um projeto de lei é de alta importância, pois, na maioria das vezes, antes de ser apresentado, um projeto de lei passa por um extenso trabalho de pesquisa, apreciação de conveniência, elaboração de uma redação precisa, coisas que demandam tempo e conhecimento jurídico. Cumpre ressaltar que esta fase, apesar de aparentemente tranquila, é cheia de perigos e tentações já que é nela, sobretudo, que a pressão de interesses particulares ou outros tipos de interesse se fazem sentir preponderantemente.

Já a fase constitutiva da lei é composta por atos consecutivos, sendo, justamente por isso, um ato complexo que, segundo a definição da doutrina é aquele que ocorre sempre que duas ou mais vontades homogêneas tendentes a um mesmo fim se fundem numa só vontade declarada, idônea a produzir efeitos jurídicos que não poderiam ser produzidos de modo algum se faltasse tal concurso de vontades. Tal ato complexo se inicia com o trâmite e aprovação do projeto no Poder Legislativo e a subsequente aprovação, em caso de conclusão de vontades, ou veto pelo Poder Executivo, com o objetivo de se evitar leis arbitrárias e de se manter o equilíbrio entre os Poderes.

Após e, por fim, chega a fase integratória da eficácia da lei que compreende a promulgação e a publicação. Também pode-se dizer que já estão juridicamente fora do processo legislativo, visto que incidem sobre atos que são lei desde a sanção ou a superação do veto. Porém, representam uma fase do processo que vai desde a imaginação da lei por aquele que

tem o poder de iniciativa até o momento em que todos devem obedecer às suas prescrições (FERREIRA FILHO, 2001).

A promulgação de uma lei consiste em sua autenticação, ou seja, o atesto de que uma lei foi regularmente elaborada, de que juridicamente existe e que, portanto, está apta a produzir seus efeitos. É a verificação da adoção da lei pelo órgão legislativo, a certificação da existência da lei e de seu texto, é a afirmação de seu valor imperativo e, como ato de execução que é, incumbe ao Poder Executivo fazê-la.

A publicação, por sua vez, é a comunicação destinada a dar conhecimento da lei àqueles que estarão obrigados a cumpri-la. Também é necessário, neste ponto, esclarecer que proposição legislativa é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara, do Senado ou do Congresso, sendo que as proposições mais habituais são as Propostas de Emenda à Constituição (PEC), os Projetos de Lei Ordinária, os Projetos de Lei Complementar, as Medidas Provisórias, os Projetos de Decretos Legislativos e Projetos de Resoluções e as Leis Delegadas, conforme descritas na Seção VIII, Título IV, artigo 59, da Constituição Federal de 1988.

De forma muito concisa, pois não é este o escopo central do presente trabalho, podemos afirmar que o processo legislativo é o conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos visando a formação de normas de Direito, sendo o modo pelo qual estes atos se realizam chamado de procedimento. Cumpre destacar que, embora no Brasil se admita que o Poder Executivo e o Poder Judiciário também possam, excepcionalmente, elaborar leis, a palavra final cabe ao Legislativo.

As Leis Ordinárias são normas jurídicas destinadas a reger de forma mais geral e abstrata as matérias nelas contidas. Já as leis complementares têm um caráter mais específico, qual seja, o de regular matérias constitucionais, sendo, por isso, complemento à Constituição. Ambas têm processos bem similares e podem ser propostas por qualquer membro ou comissão do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República e, por fim, pelos cidadãos. Observe-se que, se o projeto de lei for apresentado por algum membro externo ao Legislativo, ele necessariamente se inicia na Câmara dos Deputados.

Quando nasce, então, um projeto de Lei no Congresso, ele é recebido pela Mesa da Casa respectiva, numerado, datado, despachado às Comissões competentes e publicados nos diários do Congresso Nacional e em avulsos para serem distribuídos aos parlamentares, às lideranças e às comissões, sendo que a distribuição para a comissão técnica competente é feita por despacho do presidente, levando-se em consideração a matéria nele contida.

Esses projetos têm tramitação conclusiva ou terminativa. Na Câmara dos Deputados, a última comissão a analisar a matéria é a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), que decidirá sobre a constitucionalidade da matéria e sobre o mérito, quando for o caso. No Senado Federal, é a Presidência que determina quem apreciará por último a matéria de acordo com a importância do tema em discussão para as comissões que deliberarão sobre a proposição.

No entanto, existem projetos de lei que não têm tramitação conclusiva ou terminativa, ou seja, que necessitam da apreciação do plenário de cada Casa Legislativa. Nestes casos, se a Comissão competente entender que o projeto de lei apresentado é constitucional, legal e útil à sociedade, ela o aprova e o envia para votação em Plenário, onde a votação depende de um quórum de maioria simples, ou seja, no mínimo 50% dos votos dos congressistas presentes. Se for rejeitado, o projeto é arquivado. Se for aprovado, segue para a Casa Revisora, onde se abrem quatro novas possibilidades: aprovação integral do projeto; aprovação com emendas de mérito; aprovação com emendas de redação; rejeição. Se aprovado pela Casa Revisora, o projeto segue para sanção ou veto Presidencial. No caso de aprovação com emendas de mérito, o projeto retorna à Casa Iniciadora para que esta decida sobre as emendas, podendo acatá-las ou rejeitá-las. Se forem apenas emendas de redação, o projeto não volta à Casa Iniciadora, seguindo diretamente para a sanção. Por fim, se rejeitado, o projeto é também arquivado.

Já no Executivo, então, o Presidente tem um prazo de 15 (quinze) dias para se pronunciar a respeito do projeto. Caso não o faça, considera-se sancionada a lei, que passa para a fase final de promulgação. No entanto, se houver um veto, ambas as Casas devem voltar a se reunir para apreciá-lo, devendo haver, nestes casos, um quórum qualificado de maioria absoluta para que o veto seja derrubado. E, caso isso aconteça, segue a lei à promulgação no prazo de 48 (quarenta e oito) horas. Se o Presidente não a promulgar, a responsabilidade passa a ser do Presidente do Senado. Se o veto for mantido, a lei é arquivada.

No caso das Propostas de Emendas à Constituição (PEC), o processo segue rito mais rigoroso, pois modificações ao texto constitucional, lei máxima de um país, devem ser consideradas com extremo zelo. Em relação à iniciativa para propor uma PEC, esta cabe ao Presidente da República, por metade das Assembleias Legislativas do país ou, por, no mínimo, 1/3 (um terço) dos membros de qualquer Casa do Congresso. Cumpre esclarecer que, em virtude da tamanha importância que esse tipo de proposição representa, não pode haver proposta de emenda à Constituição em determinadas situações de intervenção federal, nem em estado de emergência ou de sítio. Além disso, existem as chamadas cláusulas pétreas que impedem que determinados institutos seja objeto de reformas constitucionais, tais como a federação, o voto

direto, secreto e universal, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. Feitas essas considerações iniciais, passamos a análise de seu trâmite pelo Congresso.

Já as Medidas Provisórias (MP) são um recurso exclusivo do Presidente da República, que pode, em caráter de urgência e relevância, editá-las com força de lei. Apesar de ser um instrumento cuja eficácia é imediata à sua edição, depende de posterior análise e aprovação pelo Legislativo para que se transforme em lei definitivamente. O prazo de tramitação é de 45 dias desde sua instauração, caso contrário passam a trancar todas as pautas da Casa em que se encontram.

Por fim, os Decretos Legislativos (DL) e Resoluções são instrumentos normativos com força análoga à das leis dentro do Poder Legislativo. Os decretos legislativos tratam de atribuições exclusivas do Congresso e as resoluções tratam das competências privativas de cada Casa. No entanto, a diferença entre um e outro reside principalmente no fato de que os decretos repercutem fora do âmbito congressional, enquanto os efeitos das resoluções são quase sempre internos. De forma simplificada, os decretos legislativos dependem de aprovação por maioria simples em cada Casa, enquanto as resoluções seguem o disposto no regimento interno da Casa que a propõe. O processo independe da sanção presidencial, ou seja, uma vez aprovados, ambos seguem para a promulgação pelo Presidente do Senado. Importante notar que decretos legislativos não se confundem com os decretos presidenciais, nem com os extintos decretos-leis, pois sua força não é de lei em sentido material.

Como visto, a formação de uma lei (ou outro ato normativo ou decisório), portanto, passa por várias fases e, dentro de um processo legislativo complexo, circula por diversos órgãos internos, nos quais recebe os mais variados tipos de interferências. Tais inserções vão desde o fornecimento de informações, a fim de tornar as decisões mais instruídas, mais perfeitas tecnicamente antes da decisão, até influências particulares dos deputados ou partidárias antes do término do processo. Frise-se que as entidades externas, como já dito anteriormente, sejam entidades civis ou órgãos do próprio governo, também podem mudar os rumos de tais decisões, a depender da influência de suas posições.

CAPÍTULO 2 – O *lobby* sob perspectivas teóricas e práticas

2.1. Grupos de pressão x grupos de interesse

A linha que distingue grupos de interesse e grupos de pressão é bastante tênue. E o é de tal forma que há, na literatura, quem defenda sua inexistência. Porém, algumas distinções são necessárias, especificamente para que se possa, de alguma forma, identificar um novo conceito de *lobby*, quando este é realizado não por grupos sociais organizados, mas sim por instituições governamentais.

Saïd Farhat (2007) explica que grupo de interesse é “todo grupo que de pessoas físicas ou jurídicas, formal ou informalmente ligados por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos da sociedade” (FARHAT, 2007, p. 145). Segue afirmando que esses grupos podem seguir latentes, ou seja, sem adotar um programa formal de ações com o escopo de tornar seus objetivos aceitos pelo Estado.

Paulo Bonavides (2006), por sua vez, conceitua os grupos de interesse como aqueles que existem de forma organizada, sem, contudo, exercerem pressão política (BONAVIDES, 2006). Já os grupos de pressão, segundo o mesmo autor, são definidos justamente pelo efetivo exercício de influência sobre o poder político para eventual obtenção de uma determinada medida governamental que lhes favoreça.

O professor Darcy Azambuja define grupos de pressão como qualquer grupo social, permanente ou transitório, que, para satisfazer os seus interesses próprios, procure obter determinadas medidas dos poderes do Estado e influenciar a opinião pública (AZAMBUJA, 2003). Qualquer grupo social pode ser um grupo de pressão, quando procuram influenciar o poder público em decisões de seus interesses.

Já para Celso Antônio Pinheiro de Castro, grupos de pressão são grupos sociais que visam à manutenção ou à transformação de conduta social, no interesse dos líderes. Define-os, também, como grupos capazes de influenciar o poder político para obtenção de certa medida governamental que possa favorecer seus interesses (CASTRO; FALCÃO, 2004). O mesmo autor classifica os grupos de interesse como sendo forças sociais que emergem em um grupo total, de forma organizada e com o objetivo de obter vantagens e benefícios de acordo com a natureza do grupo. Assim, esses grupos podem ser profissionais, econômicos, religiosos ou ligados a qualquer outra função social. Observa o autor, ainda, que, não raro, esses grupos

podem se converter em grupos de pressão, desde que passem a atuar diretamente no poder público de forma a atingir seus objetivos.

Murilo de Aragão (1994) discorre sobre o assunto esclarecendo que o “*animus* de atuar com força capaz de influenciar o processo político seria uma característica determinante para diferenciar grupos de pressão de grupos de interesse”. (ARAGÃO, 1994, p. 39). Assim sendo, todo grupo de pressão seria, antes, um grupo de interesse em seu estado embrionário, diferenciando-se um do outro pelo fato de o primeiro pretender influenciar o processo decisório e o outro não.

Percebe-se, pois, que há uma linha muito tênue que diferencia um grupo e o outro sendo que o maior fator de distinção é mesmo a forma de atuação de cada um: grupos de interesse tem uma atuação mais passiva e permanente e grupos de pressão agem de forma mais contundente, com objetivos claros e específicos de influenciar uma decisão dentro do parlamento, aprovando ou rejeitando um projeto.

A fim de esclarecer ainda mais as os conceitos, Aragão (1994) identifica, ainda, três aspectos (elementos constitutivos básicos) que devem fazer parte do conceito de grupos de pressão, quais sejam: interesse, associação e poder. Assim, explica que o interesse deve ser comum aos membros de grupo para que possam desenvolver, então, uma associação em torno desses interesses comuns, a fim de corporificar o esforço em desenvolver e usar o poder social de maneira organizada para atendê-los.

Certo é, pois, que grupos de pressão apresentam como característica comum o fato de constituírem categorias intermediárias entre o cidadão e o Estado, fazendo a ligação entre o que é público e o que é privado, levando para dentro do poder constituído aquilo que defendem como sendo seus interesses, em busca de uma decisão política favorável ou condizente com seus interesses ao final, interesses estes, ressalte-se, nem sempre coincidentes com os interesses gerais da sociedade. No entanto, há uma outra espécie, pode-se dizer, de grupo de pressão que não constitui uma categoria intermediária entre o cidadão e o Estado e que, na maioria das vezes, não busca influenciar a fim de defender interesses próprios, mas sim, interesses gerais da sociedade. É daí que advém o conceito de *lobby* institucional público que se propõe neste estudo.

2.2. Anatel como grupo de pressão

Antes de dar prosseguimento ao estudo, neste ponto é necessário discutir a possibilidade de um órgão público, ou seja, um órgão do próprio governo ser, também, um grupo de interesse ou de pressão. Para tanto, partimos do pressuposto de que os grupos de pressão se organizam e se manifestam, em última instância, por meio de uma instituição que serve para dar voz àquele grupo, a determinado setor, àquela parte da sociedade que se concentra em torno de um interesse comum. Podemos citar como exemplo bastante marcante, a Confederação Nacional da Indústria, que defende interesses de toda a categoria industrial; ou, em âmbito mais restrito, um escritório de advocacia que representa interesses de clientes específicos; ou, ainda, o Sindicato dos Dirigentes Lojistas, que também atua em nome de um grupo específico de pessoas que possuem comércio e que tem os mesmos interesses.

Desta forma, como ficaria a questão da representação de interesses quando o grupo que exerce a pressão no Congresso é uma instituição pública? Qual grupo de interesse da sociedade a Anatel estaria representando? A Anatel é um órgão do governo que, como já dito anteriormente, também realiza a atividade de *lobby* dentro do Congresso, passando a constituir-se, a partir daí, em um grupo de pressão. E, como tal, a Anatel também atua de forma a influenciar o processo, tentar modificá-lo e adaptá-lo segundo seus objetivos. No entanto, suas características como grupo de pressão são bastante específicas e peculiares, dada sua condição de autarquia, ou seja, órgão público governamental.

Para entendermos melhor essa caracterização, é necessário passarmos, primeiramente, pelas diferentes espécies de *lobby*, de acordo com a forma de atuação de cada sujeito que o pratica, bem como quais são os interesses envolvidos. Ressalte-se que não é fácil estabelecer uma tipologia para grupos de pressão, vez que eles não se enquadram em uma classificação rígida. Diante disso, primeiramente buscou-se dar preferência à identificação segundo a ordem de interesses que buscam.

2.3. Origem e diversos conceitos de *lobby*

Já se sabe que os grupos de pressão são assim chamados porque são aqueles que, de fato, exercem, em momentos e situações diversos, pressão no Congresso com a mesma finalidade: influenciar. Sabe-se, também, que sua forma de atuação engloba as mais diferenciadas tarefas, tais como monitoramento legislativo e político, elaboração de pareceres técnicos que visem subsidiar a formação da opinião dos tomadores de decisão, além da

atividade de “corpo-a-corpo”, consistente na argumentação pessoal destinada ao convencimento de quem tem o poder de decidir. A esse conjunto de ações, dentre outras, dá-se o nome de *lobby*.

Quanto à origem etimológica da palavra, *lobby* vem do inglês “antessala”, “parte do prédio em que o acesso é público”. Tal origem teve início na Inglaterra, onde o termo passou a ser utilizado para designar a atividade de defesa de interesses, servindo para indicar a sala de espera da Câmara dos Comuns, onde os membros do parlamento eram abordados por quem tivessem algo a demandar. Em seguida, a palavra foi adotada, nos Estados Unidos, com o mesmo sentido, ou seja, indicando a sala de espera dos hotéis onde os presidentes eleitos ficavam hospedados antes de se mudarem para a Casa Branca. Lá, tal atividade é protegida pela Primeira Emenda da Constituição, que proíbe o Congresso de aprovar leis que restrinjam a liberdade de expressão ou os direitos das pessoas de se reunir pacificamente e apresentar petições ao governo para remediar suas queixas.

No Brasil, o seu desenvolvimento se deu quando o país ainda estava sob o regime militar. Apesar de não haver, naquela época, muito espaço para que os grupos de pressão participassem, já que o Congresso Nacional havia sido extremamente enfraquecido e o atendimento às demandas – assim como a formulação de políticas públicas – havia se tornado atribuição do Poder Executivo, a mídia passou a chamar de *lobby* qualquer atividade que tivesse alguma relação de influência e convencimento, sem se importar com o caráter da representação verdadeira e os interesses. Assim, a palavra *lobby*, no Brasil, passou a ser utilizada para, de forma ampla, designar todo e qualquer esforço que tenha por objetivo influenciar decisões políticas (SCHMIDT, 2008).

Andréa Cristina Gozetto ensina que *lobby* é um “processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país” (GOZETTO, 2004, p. 1).

Saïd Farhat conceitua *lobby* como “toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, como objetivo de ser ouvido pelo poder público, para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões ou atitudes” (FARHAT, 2007, p. 50).

Richard Hall e Alan Deardorff, por exemplo, em seu artigo *Lobbying as a Legislative Subsidy*, apresentam uma classificação bastante interessante sobre as diversas facetas dessa atividade (HALL; DEARDORFF, 2006). Classificam o *lobby* como atividade de troca. Assim sendo, os principais grupos de interesse, bem como os atores políticos – legisladores – estão empenhados mutuamente em trocas que lhes tragam benefícios, atingidos por meio de trocas

implícitas, tipicamente contribuições para votos nas campanhas. As críticas a essa classificação, no entanto, se dirigem principalmente às mudanças na economia e às incertezas sobre a fidelidade e manutenção dos acordos feitos a longo prazo entre as partes, caso haja alguma mudança no governo ou nos partidos. Não haveria, pois, garantia de cumprimento, o que gera instabilidade.

Apesar da diversidade de conceitos que podemos encontrar na literatura, todos eles contêm um denominador comum no sentido de ser o *lobby* uma atividade que colabora para com o poder público, fornecendo-lhe informações que resultem no melhor resultado legislativo possível, proporcionando aos grupos interessados a satisfação de poder fazer “parte do jogo”, além de, indubitavelmente, trazer educação política para seus participantes, uma vez que, ao tratar de questões coletivas, o participante do processo passa a considerar não apenas e tão-somente os seus interesses particulares, mas também os públicos. A participação nos processos decisórios também ensina os participantes a aceitarem as decisões bem instruídas da maioria, estreitando ainda mais os laços com a democracia (MANCUZO; GOZETTO, 2011).

Cumprido ressaltar, no entanto, que o processo evolutivo do *lobby* no Brasil passou (e tem passado ainda) por significativas alterações, especialmente na árdua tarefa de dissociar sua imagem do estigma da marginalidade e ilicitude, erroneamente atribuídas à atividade ao longo da história.

Fato é que, durante muitos anos, como já dito anteriormente, o termo *lobby* foi utilizado para se referir à corrupção ou tráfico de influência, o que gerou imenso desgaste do termo, criando uma aura de marginalidade que até hoje o envolve. Produziu-se, ao redor do conceito, uma atmosfera de desconfiança e suspeita que vê nos grupos de pressão uma permanente ameaça ao Estado, ao governo, à democracia e à ordem representativa, fundamentada no argumento de que eles sacrificam o interesse geral (o bem comum) para patrocinar interesses particulares, privilégios, apoiados, muitas vezes, no poder do dinheiro e da força da organização.

Como bem explica Miguel Jerônimo Nóbrega Netto, em sua dissertação de mestrado, cujo objetivo também foi o de explorar o assunto *lobby*, em razão de haver um desvirtuamento de conduta por parte de alguns grupos de pressão na hora de exercer a atividade lobista, como, por exemplo, a utilização de tráfico de influência ou corrupção, isso acabou por fazer com estes não fossem bem aceitos pela sociedade, como se fosse assim, de forma generalizada, para todo e qualquer grupo que exerça algum tipo de pressão para atingir interesses diversos (NÓBREGA NETTO, 2015). Segundo o referido autor, práticas como peculato, corrupção ativa e passiva, advocacia administrativa, tráfico de influência e lavagem de dinheiro não condizem com a

ordem estabelecida em sociedades democráticas como a nossa, especialmente quando enquadradas no processo de intermediação de interesses que contrariam o interesse coletivo. E destaca:

Diante desse cenário de atuação do *lobby* lícito e ilícito, vale o esforço de polarizá-lo para evidenciar os benefícios e prejuízos que produzem no meio social e político. O primeiro se utiliza de instrumentos constitucionais, legais e transparentes para alcançar os objetivos dos grupos de pressão, levando aos *decision-makers* informações importantes para auxiliar no processo decisório. O segundo, por sua vez, transgride normas éticas e legais para alcançar seus objetivos, independentemente do mal que cause à sociedade. (NÓBREGA NETTO, 2015, p. 73)

A própria sociedade atual, mais atenta aos seus representantes, não admite que esse tipo de acordo “por debaixo dos panos” seja consumado contrariando os limites éticos exigidos de todos os cidadãos, quanto mais daqueles que representam interesses do povo. Daí a necessidade de que as articulações sejam feitas de forma lícita, íntegra e transparente, dentro de um conjunto de instrumentos que já são colocados à disposição daqueles que desejam promover seus interesses.

Porém, é importante, como bem ressalta o autor, fazer a merecida distinção entre os diferentes grupos que articulam os seus interesses no Congresso Nacional, uma vez que se encontram, entre eles, tanto aqueles que agem de forma obscura quanto aqueles que prestam um benefício à sociedade organizada ao agirem com transparência e dignidade em suas condutas. Afinal, o *lobby* não é lícito ou ilícito em si mesmo, ou seja, trata-se de um conceito neutro e associá-lo exclusivamente à defesa ilícita de interesses seria, por óbvio, desconsiderar as contribuições positivas de sua existência (MANCUZO; GOZETTO, 2011). O *lobby* chamado “lícito” faz parte de um conjunto de instrumentos postos à disposição da sociedade, juntamente com os demais institutos de participação popular nas decisões, e que colaboram para a concretização do estado democrático de direito, no qual está inserida a representação de interesses.

Direitos expressos no artigo 5º de nossa Constituição Federal (BRASIL, 2015e) asseguram ao *lobby* lícito compatibilidade com o ordenamento jurídico de um estado democrático de direito, alicerçado no pluralismo político. Entre eles podemos citar os direitos: (i) à liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV); (ii) à expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX); (iii) à liberdade de reunião (inciso XVI); à liberdade de associação para fins lícitos (inciso XVII); (iv) ao acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII); e (v) de petição aos poderes

públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a).

O *lobby*, pois, quando exercido dentro dos preceitos morais e legais, pode constituir-se em instrumento democrático de representação de interesses, ao trazer contribuições positivas para os tomadores de decisão, a opinião pública, os interesses representados e o sistema político como um todo.

Uma das finalidades deste estudo é justamente trazer mais uma forma de caracterizá-lo, expandindo não somente o seu conceito, mas também sua forma de utilização por diferentes setores da sociedade ou pelas próprias instituições públicas, como parte essencial e constitutiva do jogo democrático. Assim, será possível perceber o quão necessário ele se faz, principalmente se considerarmos que, diante da enormidade de assuntos e interesses particularmente defendidos pelos mais diversos grupos de ação, estes tomadores de decisão, atores políticos, se veem diante de questões complexas sobre as quais, muitas vezes, não possuem toda gama de conhecimento necessária à sua deliberação. Nesse momento, o *lobby* colabora sobremaneira com a difícil tarefa de levar até eles as informações necessárias, aprimorando as decisões finais que serão tomadas, de forma que sejam alcançados resultados satisfatórios para todas as partes envolvidas.

2.4. Classificação do *lobby* quanto à forma de atuação

Já sabemos, a esta altura, que qualquer grupo devidamente organizado, tem ao seu alcance o poder de exercer, ainda que minimamente, influência política. No entanto, insta ressaltar que essa capacidade de influência pode aparecer de diferentes formas, seja na interferência no âmbito das políticas públicas, seja na obtenção de vantagens individualizadas para a categoria, dentre outras. Mas, resta demonstrar que as classificações hoje existentes acerca dos tipos de *lobby* dependem, em muito, de quem o pratica e de onde se pratica tal atividade.

Assim sendo, segundo alguns autores, pode haver algumas classificações interessantes sobre o *lobby*, a depender da instituição ou pessoa que o realiza, a forma como se exerce a atividade, e os fins que se pretende atingir.

Andréa Gozetto (2004), por exemplo, classifica a atividade em quatro subtipos, levando em consideração questões como origem dos interesses, tipo de interesses representados, organização dos interesses e origem dos recursos utilizados. Assim, chegou à conclusão de que

haveria quatro possíveis tipos de *lobby*, assim classificados: (a) *lobby* público, como sendo aquele realizado por assessorias de assuntos parlamentares ou departamentos de comunicação social dos Ministérios; (b) *lobby* institucional, realizado por executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos das empresas; (c) *lobby* privado praticado por entidades classistas, como a CNI e o DIAP; e, por fim, (d) *lobby* também privado, mas realizado por escritórios especializados em *lobby* e por consultorias específicas, contratados para essa função.

Já segundo a classificação proposta por Ricardo Rodrigues (2015), o *lobby* se apresenta como um fenômeno político multidimensional, uma vez que possui diversos atores envolvidos, assim como diversos objetivos. Tomando por base essa premissa, sugere que existem três tipos de *lobby*, classificados conforme a entidade que o pratica: (a) *lobby* de *Advocacy*, que se refere a atividades realizadas por grupos organizados da sociedade civil – geralmente organizações não governamentais – que buscam influenciar o processo decisório governamental; (b) *lobby* corporativista, subdividido em *lobby* patronal e *lobby* de trabalhadores. O primeiro seria o *lobby* exercido pelas confederações nacionais (indústria, agricultura, comércio etc.) ou por outras entidades patronais. E o segundo seria aquele realizado por centrais trabalhistas (CUT, Força Sindical etc.). Ambos objetivam maximizar benefícios para as suas respectivas categorias ou corporações; e (c) *lobby* empresarial, realizado por empresas ou grupos de empresas que visam a influenciar o processo de formulação de políticas públicas ou a tomada de decisão governamental.

Mário Lúcio Soares (2008), por sua vez, apresenta uma visão interessante sobre o assunto, classificando como “*lobby* público” aquele realizado por setores da própria administração pública quando agem como grupos de pressão (SOARES, 2008). Esses grupos seriam internos ao Governo, porém externos ao Parlamento.

No entanto, acredita-se que o *lobby* institucional público merece um conceito mais amplo a partir do momento em que contempla não somente a atividade realizada por um Poder que, por meio de seus entes públicos, busca a defesa de seus interesses dentro de outro Poder, mas também por possuir características muito peculiares decorrentes de sua natureza jurídica.

Ocorre que há leis específicas, bem como princípios da Administração Pública que são exclusivamente direcionados aos seus entes e que conferem a essa atividade um caráter diferenciado em relação a outras entidades. Tais regramentos e princípios, como se verá adiante, diferenciam e limitam a atuação lobista de órgãos públicos. No caso concreto objeto deste estudo, tem-se o Poder Executivo exercendo influência dentro do Poder Legislativo,

resguardados todos os deveres e direitos que as relações institucionais ou governamentais exigem, dentro da legalidade e da transparência que envolvem esse tipo de relação.

2.5. Princípios específicos que regem as instituições públicas

Este ponto do trabalho é essencial a partir do momento em que há uma série de preceitos básicos aos quais estão sujeitos todos os órgãos da Administração Pública e que os diferenciam, desde a essência, dos entes privados. Tratam-se de princípios nucleares da atividade administrativa que estão consubstanciados em regras de observância permanente e obrigatória por parte dos entes públicos e que norteiam toda e qualquer atividade que eles venham a exercer, inclusive a atividade lobista. Tais princípios, portanto, incidem, inclusive, na elaboração do próprio conceito ao qual se pretende chegar ao final. No entanto, por serem diversos, buscou-se manter o foco apenas nos princípios que significam diferenças essenciais entre entes públicos e privados, a fim de consubstanciar o conceito ao qual se pretende chegar na conclusão deste estudo.

As instituições públicas sujeitam-se a normas e diretrizes específicas em razão de sua natureza jurídica e delas não podem se afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Trata-se do princípio da legalidade, ou seja, qualquer ação do órgão público deve corresponder a um calço legal. Seu campo de ação, portanto, é bem menor que o do particular – que pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe. Já o ente público só pode fazer o que lei autoriza e, ainda assim, no momento e da forma que ela autoriza. Aqui também se encaixa o fato de que é a da lei, também, que decorrem a própria criação ou instituição dos órgãos públicos, por meio da qual são elencadas suas competências, objetivos, escopo de atuação, etc.

O princípio da moralidade - conjunto de regras de conduta que norteiam a forma de agir da administração, impondo aos seus órgãos não só o dever de obedecer à lei, mas à própria moral - impede que atos de improbidade sejam praticados por qualquer de seus agentes, guiando-os, ao contrário, pelos caminhos do bem comum, buscando o que for melhor e mais útil ao interesse público. Este princípio guarda estreita relação com o da finalidade, que impõe aos entes públicos a prática de atos voltados ao interesse público, sob pena, inclusive, de nulidade por desvio de finalidade. Daí concluiu-se que, ainda que a instituição pública exerça a atividade lobista para atender a interesse individual, a finalidade pública estará sempre presente, diferenciando-a da privada.

Outro princípio de extrema importância para o desenvolvimento do conceito de *lobby* institucional público é o da publicidade que, por sua vez, torna obrigatório o conhecimento público do comportamento do agente que atua em nome da instituição pública, dando a seus atos a devida transparência e permitindo que, sobre eles, haja o correspondente controle que pode ser exercido por qualquer cidadão.

Além de todos estes princípios, deve-se atentar para o fato de que somente as instituições públicas estão sujeitas a controle orçamentário. Administrar bens públicos requer uma gestão fiscal responsável, ou seja, prioridade no atendimento ao cidadão, qualidade na aplicação dos recursos públicos, transparência e democratização da gestão pública. Essas são premissas básicas para uma gestão integrada do planejamento e orçamento, visando à melhoria da prestação de serviços públicos para atender às demandas da sociedade, dentro de um enfoque de modernização. Além disso, nenhum investimento poderá ser feito sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, (BRASIL, 2000) que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão dos recursos orçamentários e financeiros e dá outras providências. Percebe-se, pois, que os entes públicos não podem dispor discricionariamente do dinheiro a eles destinados por lei, ao contrário do que ocorre com entes privados, que gerem seus recursos da forma como lhes melhor convier.

Por fim, importante mencionar que os quadros dos órgãos públicos são compostos por servidores aprovados em concurso público se sujeitam a regras mais rigorosas, por serem, lato sensu, servidores do Estado. Isso lhes retira, em boa parte, a liberdade de ação que os agentes privados possuem, vez que estes não estão sujeitos a nenhum regime especial, podendo, como já dito anteriormente, fazer tudo que não lhes seja proibido por lei.

2.6. Classificação dos tipos de interesses

Os interesses dos diversos grupos de pressão que atuam no Congresso também variam de acordo com os setores que cada um deles representa. A clássica distinção entre interesse público e privado não é suficiente para os objetivos deste trabalho, pois nenhuma das duas expressões consegue abarcar com precisão toda gama e variedade de interesses que podem surgir em uma sociedade de massas.

A própria expressão “interesse público” é usada em diferentes acepções, que causam confusão se não forem bem definidas. Ela pode ser usada ora para se referir ao titular, ora à

espécie de interesse em jogo. Segundo Marcus Vinícius Gonçalves (2006), há três diferentes significados:

- interesse do próprio Estado, dos entes públicos, em contraposição ao do particular, podendo confundir-se com o interesse do próprio ente público;
- interesse da sociedade, da coletividade, confundindo-se com a ideia de “bem comum”; e
- certo interesse que, embora diga respeito ao particular, se refere a valores ou direitos cuja proteção interessa à sociedade como um todo.

Gonçalves (2006) ainda explica que há certos interesses que não são públicos, à medida que não pertencem ao Estado ou aos seus entes, mas também não podem ser considerados interesses individuais propriamente ditos, pois pertencem a um grupo ou a uma categoria de pessoas indeterminadas ou indetermináveis, ligados entre si por um vínculo de natureza fática ou jurídica, por isso são denominados interesses transindividuais. Esses, por sua vez, subdividem-se em interesses difusos (de natureza indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas ligadas por circunstância de fato), interesses coletivos (de natureza indivisível, cujos titulares são grupos, categorias ou classe de pessoas ligadas entre si por um vínculo de natureza jurídica), e interesses individuais homogêneos (de natureza divisível e cujos titulares são pessoas determinadas ou determináveis, unidos por uma relação de fato), que não se confundem com os interesses individuais privados.

Quanto ao interesse individual homogêneo, para fins deste trabalho, será analisado, também, sob o aspecto de sua finalidade. Dessa forma, o interesse individual homogêneo do grupo de pressão que o defende pode ter por finalidade a obtenção de uma vantagem para a própria entidade titular, sem que haja, ao final, um benefício revertido à toda a sociedade, ou pode ter por fundo a obtenção de uma vantagem aparentemente egoísta, mas que, ao final, traz benefícios para a coletividade. Todos esses conceitos, certamente, são melhores vislumbrados quando subsumidos aos casos concretos, conforme a seguir.

Várias são as possibilidades que se encaixam no conceito de interesses difusos: proposições normativas que atinjam toda uma coletividade; projetos que proponham melhorias em políticas públicas; projetos que promovam maior segurança para os consumidores do país; proposições que envolvam questões sociais relevantes. Já como exemplo de interesses coletivos, pode-se citar projetos de lei que atinjam determinado setor da economia, ou que beneficiem determinada categoria de pessoas.

Percebe-se, pois, que, a depender da natureza jurídica de cada grupo de pressão e dos objetivos que pretendem alcançar, os interesses a serem defendidos podem ser enquadrados, de

acordo com a classificação doutrinária geral, em qualquer daquelas categorias. Assim, a Anatel, mesmo sendo órgão público, pode ter interesses difusos, coletivos e, às vezes, interesses individuais (homogêneos ou próprios). Da mesma forma, uma entidade de natureza jurídica privada pode defender interesses coletivos ou individuais, porém com finalidades distintas.

Quando se trata de um grupo de pressão privado, por exemplo, os interesses tendem a ser mais egoístas e diretamente relacionados ao nicho setorial representado, geralmente almejando alcançar vantagens materiais ou econômicas para o setor (interesses coletivos) ou atuando no sentido de impedir que uma nova lei afete negativamente a própria entidade representante do grupo (interesse individual).

A atividade lobista institucional da Anatel, no entanto, está restrita à sua área de atuação específica definida em lei, ou seja, o setor de telecomunicações, assunto de interesse público por natureza e que diz respeito a todo o país. Dentro desse contexto, percebe-se que a especificidade técnica de determinados assuntos, afetos às atividades próprias daquele órgão regulador, faz com que suas interpelações sejam, na maioria das vezes, relacionadas a alterações legislativas que atinjam políticas públicas destinadas aos consumidores dos serviços de telecomunicações (interesses difusos) ou ao próprio setor de telecomunicações (interesses coletivos), pois são o foco de atuação principal da agência que acompanha de perto as situações afetas a esses grupos. Nesses casos, a Anatel atua de forma a garantir que determinadas mudanças legislativas não prejudiquem políticas públicas já alcançadas ou melhorem as já existentes; não prejudiquem direitos já garantidos aos consumidores ou tragam melhores soluções para a coletividade; não onerem excessivamente as empresas reguladas ou ajudem a melhorar a prestação dos serviços por elas prestados; e outros vários exemplos que poderiam ser aqui citados.

Apesar de os interesses difusos e coletivos serem seu eixo principal de atuação, há situações em que as pressões exercidas pela agência são decorrentes de interesses específicos do próprio órgão (chamados, aqui, de interesses individuais), ou seja, interesses não diretamente relacionados à população, ou aos consumidores, ou às empresas reguladas, mas sim da própria agência reguladora, porém sem se confundir com o interesse individual do servidor que atua, mas sim do órgão. Como exemplo, pode-se citar o interesse em intervir em determinado projeto de lei que, hipoteticamente, crie novas obrigações à agência ou que retire dela competências essenciais. Em tal exemplo, talvez houvesse necessidade de intervir no processo legislativo por meio do *lobby*, de forma a encontrar, junto com os demais atores envolvidos, a melhor solução para a questão, antes que o projeto tramite de forma conclusiva pelo Congresso, causando prejuízos ao órgão público e, conseqüentemente, ao setor e ao país.

Outra forma de atuação com interesse próprio da agência pode ocorrer quando está em trâmite o Projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) que define qual será o orçamento direcionado à agência. De fato, já houve situação em que foi necessária uma intervenção da Anatel², que exerceu forte influência junto ao relator da matéria, para que fosse mantido o montante inicial estabelecido na proposta original, ou seja, que não fossem aprovadas emendas no sentido de diminuir o valor que lhe seria destinado. Observe-se que não foi feito nenhum movimento no sentido de obtenção de maiores vantagens para a agência, pois seu objetivo último era a manutenção das condições mínimas de seu funcionamento, a fim de garantir que serviços essenciais, tais como o de fiscalização, não parassem por falta de dinheiro. Percebe-se, pois, que o fim almejado pelo órgão estava em melhorar a prestação de seus serviços, o que beneficia, ao final, a sociedade inteira (interesse/finalidade pública)

Assim, mesmo tendo atuado na defesa de um interesse individual próprio, tanto no caso da proposição que altera ou reduz as competências da agência, quanto no caso em que pretendeu garantir a manutenção de seu orçamento, conclui-se que, seu fim é relacionado ao interesse público. Ambas as situações, portanto, deixam claro que, mesmo se tratando de um ente público, os interesses por trás de sua atuação lobista podem estar ora voltados à coletividade (difusos), ora voltados aos interesses internos do órgão (individuais), mas sempre visando evitar legislações desnecessárias ou improdutivas, seja para a sociedade ou para o enfraquecimento da instituição pública em si, o que, ao final, devolve ao interesse seu caráter público.

Como bem ensina Diógenes Gasparini (2000, p. 50), “a atividade administrativa é a gestão, nos termos da lei e da moralidade administrativa, de bens, interesses e serviços públicos visando o bem comum”. Assim, é fácil observar que o exercício de qualquer atividade pública não compreende poderes de disposição ou renúncia da finalidade coletiva. Ao contrário, qualquer que seja essa atividade, ela compreende um múnus público para quem a exerce, sendo o fim sempre o interesse público ou o bem da coletividade (GASPARINI, 2000).

² PLN nº 20/2017 – CN (BRASIL, 2017). Reunião da ARI com a Assessoria do senador Jorge Viana, Relator da área temática de infraestrutura da LOA na Comissão Mista de Orçamento.

CAPÍTULO 3 – Metodologia

3.1. Definição dos métodos utilizados na pesquisa

Para chegarmos ao conceito que buscamos criar com a realização deste estudo, qual seja, o de *lobby* institucional público, que difere sobremaneira dos conceitos de *lobby* institucional já classificados anteriormente e dos conceitos aplicáveis às instituições privadas, poderíamos trilhar dois caminhos que a ciência e a filosofia nos dão para o descobrimento da verdade, quais sejam, o da dedução ou da indução.

O método dedutivo, defendido na filosofia aristotélica, sai do que é universal, ou seja, parte dos princípios e conceitos já estabelecidos, até chegar ao particular e, dentro desse percurso, estabelece princípios e determina novos axiomas. Utiliza-se de um raciocínio lógico para ressaltar a existência de proposições universais e pré-determinadas que servem de base para que alcance a verdade dentro dos casos específicos e concretos. Assim, a partir dessas premissas que serviram de base, depois de percorrer um caminho cheio de afirmações intermediárias que são questionadas até que passam a ser aceitas, o método chega a uma conclusão, momento em que acontece a elaboração de um argumento plausível.

Já o método indutivo, proposto por Francis Bacon nos séculos XVI/XVII (BACON, 1988), em contrapartida ao “silogismo aristotélico”, preconiza que se parta de situações observáveis para que, em um segundo momento, utilizando-se dos raciocínios construídos no caminho, sejam alcançados resultados tais como a formulação de afirmações ou de conceitos, ressaltando-se que deve haver, antes, a verificação das situações específicas que se quer estudar para que, depois, seja realizado um julgamento. A proposta do método experimental indutivo, segundo o autor, é imprescindível para que se chegue aos princípios mais gerais dos fenômenos naturais corretamente, pois é partindo de fatos observáveis específicos, analisando-os e catalogando-os, que se chega a novos conhecimentos e ao progresso da ciência, de forma a adquirir o saber.

Assim, por meio de um método indutivo, ou seja, partindo do estudo e da observação de situações particulares até alcançar, em última instância, princípios de máxima generalidade, este estudo foi desenvolvido com a finalidade de se chegar à formulação de um conceito de *lobby* institucional público, baseado na observação detalhada das atividades exercidas pela ARI, órgão interno da Anatel responsável pela interação com os demais poderes do Estado (demais instituições), as quais serão descritas nos tópicos a seguir.

Inicialmente, cumpre esclarecer que este trabalho acadêmico possui natureza eminentemente descritiva e qualitativa, pois essa abordagem se utiliza de estudos voltados para a compreensão da vida humana em grupos em vários campos das ciências sociais, abrangendo estudos nos quais se localiza o observador no mundo, constituindo-se, pois, em um enfoque naturalístico e interpretativo da realidade (DENZIN; LINCOLN, 2000). Para se chegar às conclusões finais, foram analisados alguns casos que envolvem diretamente o relacionamento institucional da Anatel com a Câmara dos Deputados, especificamente dentro das Comissões de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI, de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS, e de Defesa do Consumidor – CDC.

Optou-se por desenvolver estudos de casos em virtude da necessidade de se retratar um determinado fenômeno, qual seja, o fenômeno do *lobby* existente entre as duas instituições governamentais. Além disso, a autora, por ser lotada na Assessoria de Relações Institucionais da Anatel (ARI), órgão responsável por exercer tal atividade no Congresso, atua diretamente como observadora dos aspectos que envolvem esse relacionamento da agência com os deputados membros das comissões, participando das atividades de *lobby*, o que facilitou a coleta e a análise dos dados.

Os casos foram selecionados com a finalidade de se estabelecer as similaridades (ou disparidades) entre as situações, bem como para a formação de uma base de comparação com outras formas de atuação (de entes privados) e, a partir daí, estabelecer um patamar para a generalização e conseqüente criação de um conceito. Segundo bem explica Ana Maria Cesar (2005), alguns cuidados devem ser tomados quando são utilizados casos múltiplos: a) o critério de amostragem, pois, em estudos dessa natureza, a escolha da amostra não pode se basear na incidência do fenômeno, mas sim no interesse do caso em relação ao fenômeno sob estudo e às variáveis potencialmente relevantes; b) o número de casos selecionados também deve se relacionar às replicações teóricas necessárias à certeza que se busca ter com o estudo. Baseada nessas premissas, afirma que a escolha dos casos deve ser pensada, num primeiro momento, naqueles que sejam típicos ou altamente representativos do fenômeno e, num segundo momento, casos que sejam negativos ou não conformes o fenômeno que se queira estudar. Agindo assim, o pesquisador é confrontado a clarear os conceitos e confirmar os limites estabelecidos para a escolha de sua amostra.

Considerando que os estudos de caso propostos abrangem esses requisitos, essas foram as razões pelas quais se optou pelo uso dessa ferramenta de pesquisa na presente dissertação.

Os demais capítulos foram destinados à revisão da literatura referente aos aspectos relacionados aos conceitos de representação, pluralismo e corporativismo, organização interna

do Poder Legislativo, já que possuem estreita ligação com o tema *lobby* e a defesa de interesses praticada por grupos de pressão. Assim, a partir dos estudos de caso citados e de outros exemplos citados ao longo deste trabalho, pretendeu-se identificar as bases em que estão fundamentadas as relações existentes entre o Poder Executivo e o Legislativo, bem como identificar os espaços e momentos mais propícios para que ela aconteça.

3.2. A Assessoria de Relações Institucionais da Anatel (ARI)

A Assessoria de Relações Institucionais (ARI) da Anatel é o órgão interno da Anatel responsável pelas relações com as demais instituições públicas e privadas do país. Para todos os assuntos relacionados a telecomunicações, a ARI dispõe, conforme disposição regimental, de dois núcleos de atuação: o núcleo de atendimento direto, responsável pela elaboração de respostas rápidas às instituições que demandam sobre algum assunto via sistema; e o núcleo de assessoria parlamentar, responsável pelo atendimento e acompanhamento de demandas e projetos de lei relacionados especificamente ao Congresso Nacional, ou seja, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Este último conta com sete integrantes³, cujas funções vão desde acompanhar os projetos de lei de interesse da Agência a partir do momento em que chegam ao nosso conhecimento, passando pela elaboração pareceres técnicos que subsidiam os parlamentares na composição de seus entendimentos, até a interação pessoal dentro das comissões ou gabinetes.

Na ARI existem dois tipos de servidores: os especialistas em regulação e os técnicos administrativos, que auxiliam nos serviços administrativos do órgão. Os especialistas são concursados de nível superior que tratam das atividades-fim do setor. São eles os responsáveis pela triagem dos projetos de lei que são apresentados na Câmara. Essa triagem é feita, geralmente, às sextas-feiras, após o transcurso de uma semana, para que haja tempo hábil para a apresentação de novos projetos na Mesa.

Assim, nesse primeiro momento são identificadas as matérias que são do interesse da Anatel, sejam requerimentos, indicações ou projetos de lei. Após essa identificação, aguarda-se cerca de 15 (quinze) dias para ver qual será o despacho da Mesa, se haverá tramitação independente ou se a matéria será apensada à outra, etc.

Após identificadas as matérias que são do interesse da agência, é encaminhada uma solicitação à área técnica pertinente ao assunto contido na proposição para análise de mérito.

³ Segundo informações obtidas em março de 2018.

Este procedimento é feito quando a tramitação ainda não se iniciou pelas comissões permanentes da Câmara, afim de que seja elaborado um parecer técnico, favorável ou não ao projeto, antes mesmo que seja designado o relator da matéria na primeira comissão por onde irá tramitar.

Então se inicia o processo legislativo e abre-se a primeira porta para que a ARI comece seu trabalho de *lobby*. Conforme já ressaltado anteriormente, é nas comissões que o *lobby* acontece de forma mais contundente, pois ali, devido ao grande poder que decorre das decisões terminativas (tramitação plena), e também em decorrência das articulações estarem em fase embrionária, é muito mais fácil garantir que uma informação levada pela ARI seja mais amplamente analisada pelos atores nesta fase. Isso torna as comissões um local privilegiado para a prática do *lobby*, ainda mais porque tentar influenciar quando a proposição já está no Plenário não é tarefa fácil, pois, embora o *lobby* faça efeito sobre o comportamento individual dos parlamentares, a probabilidade de influenciar a decisão é menor. O Plenário aumenta a visibilidade da proposição, alerta a oposição e potencializa as clivagens pluralísticas da *constituency*, entre outros. Ainda, quando uma proposição vai a Plenário, muitos acordos já foram feitos, os partidos já determinaram a forma como seus deputados devem votar, e, quando chega a fase de discussão da matéria, pouco se pode fazer. Nesse contexto, o *lobby* torna-se pouco efetivo, fato que corrobora a tese de que as possibilidades de influenciar as proposições são maiores e melhores enquanto tramitam sob o efeito da capacidade legislativa plena (poder terminativo) das comissões (SANTOS, 2011).

Assim, quando a proposição é distribuída para a comissão inicial e é designado um relator, a ARI, que já dispõe de um parecer elaborado pela área técnica competente, envia o parecer por e-mail para o relator, a fim de subsidiá-lo em sua análise.

Isto feito, então, algumas outras estratégias podem surgir, dependendo de cada uma das demandas. Dentre elas estão a participação direta nas atividades deliberativas enquanto elas estão acontecendo, como, por exemplo, sugestões feitas aos parlamentares durante o processo de discussão da proposição na comissão para que peçam vista ou apresentem algum voto em separado; os contatos pessoais que acontecem antes que a proposição entre em pauta, como, por exemplo, reuniões nos gabinetes; e o uso estratégico da informação por parte da ARI quando busca influenciar os legisladores, pois sabe-se, de antemão, que esse processo de cooperação mútua tende a minimizar perdas distributivas no processo decisório, perdas estas produzidas pelo baixo grau de informação do legislador sobre as consequências da decisão.

Para verificar cada uma delas, foram analisados cinco casos concretos de forma a tentar catalogar os formatos e estratégias utilizados pela Anatel em sua atuação. Dentre os projetos de

lei selecionados, há um projeto de lei que já se encontra arquivado, ou seja, com sua tramitação encerrada, e quatro que ainda estão tramitando pelas comissões temáticas permanentes, sendo um com parecer do relator favorável ao projeto e outros três com parecer pela rejeição. O objetivo é estabelecer, dentro do possível, uma padronização deste comportamento após analisadas as similaridades, bem como as disparidades, se houver, dentro do exercício da atividade lobista deste órgão.

3.3. Estudo de casos

Segundo a base de dados da ARI, foram analisados, no ano de 2013, 21 (vinte e um) projetos que tramitaram no Senado Federal e 111 proposições na Câmara dos Deputados. No ano seguinte, 2014, em virtude de ser ano eleitoral, a quantidade de proposições que foram objeto de acompanhamento por parte da Assessoria caiu de forma drástica, sendo apenas 17 no Senado e 37 na Câmara dos Deputados. Em 2015, o número voltou a crescer, passando para 28 proposições no Senado e 167 na Câmara dos Deputados.

Diante da grande quantidade de projetos de lei que a Anatel acompanhou no decorrer desses 3 anos, foram analisados cinco casos específicos, escolhidos em razão da relevância do assunto, extensão de sua tramitação e, conseqüentemente, maiores possibilidades de atuação da Anatel, a seguir tabelados:

Quadro 1. Projetos de lei acompanhados pela ARI na Câmara dos Deputados

PROJETO DE LEI	ANO	AUTOR	EMENTA	PARECER RELATOR	PARECER ANATEL	SITUAÇÃO ATUAL
5.895	2013	Ronaldo Nogueira	Dispõe sobre separação dos serviços de telefonia e de provisão de acesso a infraestrutura de telecomunicações.	Pela rejeição na CDEICS e pela aprovação na CCTCI	Pela rejeição do Projeto	Aguardando votação na CCTCI
671	2015	William Woo	Obriga as operadoras de telefonia fixa e móvel ao pagamento de multa em razão de danos decorrentes da ineficiência em garantir a privacidade de seus usuários.	Pela rejeição na CDC e na CCTCI	Pela rejeição do Projeto	Arquivado
3.434	2015	Vital do Rego	Altera o art. 175 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para estabelecer condições e restrições à adoção de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento conciliatório nos casos de infração à legislação e às demais normas aplicáveis às prestadoras de serviços de telecomunicações	Pela aprovação com emendas na CCTCI e pela aprovação na CCJC	Pela aprovação do Projeto	Encaminhado para o Senado Federal (Casa de Origem)

3.812	2015	Eli Corrêa	Dispõe sobre a "cobrança casada" nas faturas de telefonia móvel e dá outras providências.	Pela aprovação na CDC e pela rejeição na CCTCI	Pela rejeição do Projeto	Aguardando Designação de Relator na CCJC
32	2015	Sergio Vidigal	Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para obrigar a padronização de interface para carregadores de telefones celulares.	Pela rejeição na CCTCI, na CDEICS e na CDC	Pela rejeição do Projeto	Arquivado

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do site oficial da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017)

Na análise destes casos, buscou-se demonstrar como se deu a atividade lobista da Anatel, utilizando-se critérios tais como: envio de pareceres produzidos por projeto de lei; contato pessoal com os parlamentares; onde esse contato acontece (se dentro ou fora do Congresso, como, por exemplo, na base do parlamentar); se há possibilidade de interferência direta ou indireta do agente lobista no processo decisório; se há possibilidade de investimento de recursos financeiros; se há defesa de interesses individuais dos agentes lobistas; se houve possibilidade de defesa de interesses políticos dos parlamentares envolvidos; dentre outros. Considerando todos esses critérios, buscou-se, ao final, verificar se o fato de a Anatel ser um órgão público interfere em sua atuação e como isso a coloca em situação diferente (privilegiada ou não) em relação a instituições privadas na hora de exercer a atividade lobista na Câmara dos Deputados.

No entanto, cumpre esclarecer, desde já, que não fez parte deste estudo analisar a eficácia ou efetividade (sucesso ou insucesso) da atuação da agência no atingimento de seus objetivos, tampouco foram abordadas questões políticas que envolvem os projetos, ou seja, não foram objeto de análise questões como presidencialismo de coalizão ou interferências políticas dos partidos da base aliada nas questões mais diretamente ligadas ao presidente da Anatel. O que se busca, neste primeiro momento, é apenas analisar, de forma qualitativa, o *modus operandi* da ARI, órgão interno responsável pelo acompanhamento dos projetos de lei na Câmara dos Deputados, ao tentar modificar o resultado legislativo de um projeto de lei em trâmite naquela Casa para, ao final, identificar situações de semelhança e repetitividade, a fim de demonstrar se ela, como instituição governamental que é, também exerce a atividade lobista, de que forma o faz, e quais os itens que diferenciam seu comportamento do *lobby* realizado por outras instituições. Ressalte-se, mais uma vez, que não se pretende, aqui, fazer análises políticas profundas, muito menos questões que envolvem jogos estratégicos de poder, mas tão somente verificar a forma como a ARI exerce o que pretendemos chamar de *lobby* institucional público, diferenciando-o dos demais tipos de *lobby* existentes e praticados por outras instituições.

Importante mencionar que não há, dentro da ARI, um guia, uma cartilha, uma padronização ou mesmo um manual oficial da Agência que defina ou determine de que modo seus servidores devem atuar na hora de realizar seu trabalho, tampouco há normas regimentais nesse sentido. Há, sim, regras regimentais gerais sobre as competências do órgão encarregado de fazer o acompanhamento legislativo e institucional das proposições de interesse da Anatel, mas os servidores são livres para atuar conforme seus objetivos e de acordo com a necessidade de cada situação nos casos concretos.

No entanto, para que a pesquisa pudesse trazer os resultados esperados, foi necessário estabelecer uma base comparativa das atividades da Anatel com algum ente privado, a fim de que fosse possível a visualização de prováveis diferenças, ou melhor, de diferentes possibilidades que são abertas a um ente ou outro em decorrência de sua natureza jurídica.

Assim, diante da dificuldade enfrentada pelos pesquisadores na área de estudos sobre a ação dos grupos de pressão e do *lobby* no Brasil e, diante, também, da inexistência de um levantamento seguro - justamente pela ausência de regulamentação já anteriormente destacada neste trabalho - sobre a grande quantidade de organizações e profissionais dedicados à atividade lobista, optou-se por recorrer ao cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados como fonte de pesquisa das entidades mais atuantes na Casa. Ressalte-se, ainda, que esta não é uma iniciativa original, já tendo sido utilizada por outros autores brasileiros em outros trabalhos⁴. O cadastro serviu, pois, como base para sabermos que a própria instituição Câmara dos Deputados faz a distinção dos grupos de pressão que lá atuam da seguinte forma:

**Quadro 2. Classificação das entidades cadastradas na Primeira Secretaria da
Câmara dos Deputados**

ÓRGÃOS DE ESTADO	SOCIEDADE CIVIL	OUTROS
Instituições Financeiras	Representação sindical	Instituições Financeiras privadas
Agências Reguladoras	Associações livres	Grandes corporações privadas
Ministérios	Representação profissional	Fundações e Institutos privados
Tribunais	ONGs	Outros
Órgãos de Controle	Centrais sindicais	
Conselhos	Outros	
Secretarias Ministeriais		

⁴ (ARAGÃO, 1994) e (SANTOS; CUNHA, 2015).

Fundações e Institutos		
Departamentos		
Procuradorias		
Forças Armadas		
Outros		

Fonte: Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018)

Percebe-se, de pronto, que a Anatel enquadra-se na categoria “Órgãos de Estado” e que há várias outras entidades, desde as de representação profissional, com viés corporativista, até outras que assumem caráter mais pluralista na realização da atividade lobista. Todas elas, portanto, podem servir como parâmetro de comparação por se tratar de entidades privadas. No entanto, para fins de comparação quanto à forma de agir, então, buscou-se uma entidade privada que se encaixasse nos mesmos critérios de confiabilidade, exercício regular da atividade lobista, seriedade e organização. Para tanto, foi escolhida a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que exerce, segundo Manoel Santos, o *lobby* classificado como corporativo. (SANTOS, 2014)

3.3.1. Critérios Utilizados

Para estabelecer um *modus operandi* da Anatel ao realizar sua atividade lobista na Câmara dos Deputados, primeiro se faz necessário discorrer sobre os critérios que foram utilizados como referência. Assim, esta parte do trabalho dedica-se a esclarecer os motivos pelos quais estes critérios foram utilizados e quais os objetivos visados em casa um deles.

Primeiramente, cumpre observar que alguns critérios são de natureza objetiva, não necessitando, portanto, de maiores esclarecimentos, pois se tratam de atividades ordinárias e de senso comum, praticada por qualquer entidade que queira exercer sua atividade lobista no congresso. Já os critérios de natureza subjetiva, cujo conteúdo envolve aspectos de foro íntimo de quem os pratica, deverão ser mais bem explicados para que não tragam dúvidas ao leitor sobre como foram utilizados na hora da formulação das comparações e do conceito final. Assim, considerando essa primeira subdivisão, passa-se à análise individual de cada um deles.

➤ Envio de Parecer

Trata-se de atividade corriqueira e consiste na elaboração de um documento que pode ser um arrazoado, um resumo ou até mesmo uma indicação gráfica sobre determinado assunto. Este documento é denominado *parecer* e engloba informações, estudos e conclusões resultantes da análise de diversos outros documentos, tais como

Notas Técnicas, Análises, Informes, etc. Encaminhar um parecer à Câmara dos Deputados, seja para o gabinete de um relator ou apresentado diretamente na Comissão, tem a finalidade de informar os atores-chaves em relação ao que se pretende influenciar, não exigindo nenhum tipo de negociação prévia.

O envio prévio do documento ao relator, especificamente, objetiva dotá-lo de informações técnicas a fim de formar seu convencimento acerca do assunto e fazer com que seu voto, ao ser redigido, já contenha as informações ali apresentadas, caso ele concorde com os argumentos apresentados no parecer.

➤ **Contato pessoal com os parlamentares envolvidos dentro da Câmara dos Deputados, durante o trâmite da proposição nas Comissões**

Este critério serve para avaliar se todas as entidades que praticam a atividade de *lobby* necessariamente precisam estabelecer um contato pessoal físico e presencial com os atores envolvidos no processo decisório, seja antes, durante ou após o trâmite das proposições nas comissões.

Essa avaliação visa medir o nível de intimidade e de acesso que existe entre as partes negociantes, tendo em vista que as informações são melhores explicadas verbalmente e, na maioria das vezes, melhores soluções são encontradas quando existe um diálogo pessoal. Essas conversas podem acontecer em algum momento prévio à colocação do projeto em pauta, ou seja, ainda no ambiente do gabinete do parlamentar, ou, posteriormente, já durante as votações com a proposição já em pauta nas comissões.

Tais diálogos podem, a depender da entidade que atua e de como eles acontecem, ter ou não um viés de obscuridade ou de negociações ilícitas. Levando em consideração os interesses envolvidos, podem ocorrer de forma ostensiva ou em reuniões particulares entre o parlamentar e o lobista. Assim, trata-se de critério essencial na diferenciação do conceito de *lobby* lícito para o ilícito.

O objetivo, aqui, é estabelecer possíveis diferenças de atuação a que estão sujeitos os lobistas conforme sejam representantes de um ente público ou de um privado. Parte-se do pressuposto de que é necessário, para o representante do órgão público, até mesmo em razão de sua maior responsabilidade quanto à transparência, idoneidade, fé pública e, principalmente, quanto à possibilidade de incorrer em crimes de responsabilidade, que sua esfera de ação seja aberta ao conhecimento de todos. As regras que limitam a atuação de representantes públicos não são, necessariamente, as mesmas às que estão sujeitos os representantes dos entes privados, a não ser pela

obrigação moral que todos têm de atuar conforme os preceitos legais e éticos dentro dessa atividade.

Tudo isso se traduz no que a doutrina do Direito Administrativo chama de princípio da legalidade, ao qual está sujeita toda a administração pública. A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Já o ente privado não se sujeita a esse princípio, podendo, segundo o art. 5º, II, da Constituição Federal (BRASIL, 2015e), fazer tudo que não estiver proibido por lei. Conseqüentemente, a ele é dada maior liberdade na hora de atuar para negociar seus interesses.

Diante de tais considerações, tal critério deve ser analisado com muita atenção, pois envolve o conceito de liberdade que uma entidade pública ou privada tem para negociar seus interesses. Esclarece-se, porém, que não se trata, aqui, de avaliar se determinadas formas de agir estão ou não fora dos preceitos legais ou se caracterizam ou não *lobby* lícito ou ilícito. Trata-se, apenas, de verificar quais são as diferenças de possibilidades a que estão sujeitos os lobistas, a depender da entidade à qual pertencem.

➤ **Contato pessoal com os parlamentares fora das dependências da Câmara dos Deputados (ou da sede da Anatel) ou em seus Estados de origem**

Apesar de ser um critério que, assim como o anterior, possa trazer alguma confusão em relação à objetividade ou subjetividade e, de início, parecer um critério objetivo por lidar, aparentemente, apenas com a uma questão geográfica, entende-se ser um critério subjetivo, vez que encontros com os parlamentares fora do ambiente do Congresso carregam forte relação com os propósitos dos agentes.

Assim sendo, há que se levar em conta que existem diferenças cruciais entre as entidades privadas e as públicas nesse sentido, principalmente se considerarmos que os entes privados têm, como já dito anteriormente, maior liberdade de atuação, além de força tarefa (pessoal e dinheiro) para garantir atuações de seus empregados fora dos prédios da Câmara dos Deputados. E não apenas fora das dependências da Câmara, tais entidades podem ir além da capital Brasília e atingir os parlamentares em suas cidades de origem ou em suas bases eleitorais, agendando reuniões, inclusive, em horários livres, fora do comercial.

O mesmo já não acontece com os funcionários públicos que não possuem orçamento livre nem dispõem de pessoal para que a atividade lobista seja realizada fora do ambiente do Congresso ou dentro de seus próprios prédios públicos, sempre em horário reservado especificamente para o trabalho⁵.

Vê-se, portanto, tratar-se de um critério misto, com partes objetivas e subjetivas, e que limita sobremaneira a atuação dos órgãos públicos, colocando em vantagem as instituições privadas que, mais uma vez, são dotadas de muito mais liberdade no exercício dessa função. No entanto, para efeitos deste estudo, apesar de haver um universo amplo de possibilidades no que diz respeito às entidades privadas, não consideraremos a subjetividade que envolve os encontros externos ao ambiente do congresso, pois não é este o propósito. Assim, mantém-se o critério na categoria dos “objetivos”, somente com o propósito de diferenciar as possibilidades que se propõem aos órgãos públicos e aos privados na hora da comparação e da criação do conceito de *lobby* institucional público ao final.

➤ **Interferência direta do agente lobista no processo decisório**

Este critério existe para que seja possível identificar se há a possibilidade de algum parlamentar - único agente capaz de interferir diretamente no processo – pertencer ao grupo de pressão que tem interesse no resultado legislativo relativo àquela proposição e ser, ao mesmo tempo, titular do cargo para o qual foi eleito. Ou seja, se há a possibilidade, por exemplo, de um parlamentar ser empresário no ramo da indústria e, assim, ao mesmo tempo em que está ali para atuar como parlamentar, também acaba atuando para defender o setor ao qual pertence.

Essa análise serve para verificar que, no meio privado, essa possibilidade existe, ao contrário da Anatel, vez que não há parlamentares servidores públicos de carreira da agência.

➤ **Interferência indireta do agente lobista no processo decisório**

⁵ A Anatel possui Escritórios Regionais em cada capital do país o que, em tese, poderia sugerir a possibilidade de sua atuação lobista fora de Brasília. No entanto, tais escritórios não possuem assessorias de relações institucionais que poderiam, como acontece na Sede, atuar junto aos parlamentares quando estes se encontrassem em seus Estados de origem. Assim, a atividade lobista restringe-se à ARI, na sede da Anatel em Brasília, ainda mais considerando que o ambiente pesquisado é a Câmara dos Deputados Federal.

Como já visto anteriormente, no critério “contato pessoal com o parlamentar”, vimos que esse contato, em um primeiro momento, tem por finalidade estabelecer um vínculo de afinidade com os parlamentares, de forma a garantir um diálogo que aproxime as partes interessadas em um determinado resultado legislativo. Uma vez existindo esse diálogo, abrem-se portas para que, durante o processo de tramitação da proposição na comissão (ou até mesmo em plenário), o lobista possa sugerir ou solicitar ao parlamentar que tome providências urgentes, tais como a apresentação de um voto em separado, ou apresentação de um requerimento para adiar a votação ou, até mesmo, de um pedido de vista, para ganhar tempo e refletir melhor sobre a proposta em análise a fim de garantir que seu interesse (do agente lobista) seja preservado, além de renovar as chances de melhor analisar o projeto com os principais atores.

É sobre essas formas de interferência indireta que se trata este critério, pois se trata de ferramenta de profunda utilidade para quem tem interesse em intervir no processo decisório.

➤ **Investimento de recursos financeiros na atuação lobista**

A necessidade de alocação de recursos, tanto financeiros quanto humanos, para o bom desempenho da atividade é inequívoca. No entanto, pode haver uma diferenciação, especialmente quanto aos recursos financeiros, que aumente a distância entre os entes privados e os públicos na hora de desempenhar o papel de grupo de pressão dentro da Câmara dos Deputados. Quando a questão envolve utilização de recursos públicos, existem leis que não podem ser desrespeitadas, sob pena de incursão em crime de responsabilidade a que estão sujeitos os agentes públicos, principalmente os gestores do orçamento.

Os órgãos públicos estão sujeitos a regras contidas em leis orçamentárias que limitam sobremaneira suas possibilidades de atuação.

Já os entes privados não estão sujeitos a esses limites orçamentários, estando seu patrimônio sujeito, única e exclusivamente, às regras empresariais e às decisões de seus administradores. Isso lhes dá uma liberdade de atuação de incomparável vantagem em relação aos entes públicos.

Daí a importância de utilização deste critério de diferenciação quando da análise dos casos concretos, para, depois, chegar a uma conclusão sobre o conceito de *lobby* institucional público.

➤ **Negociação de vantagens financeiras no processo decisório**

Apesar de o quesito “vantagens financeiras” poder abranger uma diversidade de cenários, pretende-se que este item se refira especificamente à possibilidade de oferta de vantagens monetárias por parte de quem exerce pressão e de aceite dessas mesmas vantagens por parte do parlamentar.

Sem que se possa evidenciar, nem muito menos imputar tal prática a nenhuma das entidades incluídas neste trabalho, o critério foi mantido com a única finalidade, qual seja, a de se estabelecer se há ou não a possibilidade de sua ocorrência a depender da natureza da entidade que atua como lobista.

Infelizmente, pode ser que nem todas as entidades que praticam *lobby* na Câmara dos Deputados atuem com lisura e dignidade na hora de defender seus interesses, motivo pelo qual, inclusive, ainda subsiste a falsa premissa de que a atividade lobista está, necessariamente, relacionada ao tráfico de influência e à corrupção, em suas vertentes ativa ou passiva. No entanto, fazer essa diferenciação e esclarecer que existe a *possibilidade* de atuações indevidas, dependendo da natureza jurídica do ente que atua, é essencial para estabelecer mais um parâmetro de comparação entre as entidades privadas e as públicas, vez que, no último caso, seus agentes estão sujeitos a um rigor muito maior da lei e da sociedade, justamente por serem funcionários públicos.

Como já dito anteriormente, não é objetivo deste trabalho fazer análises políticas profundas, muito menos questões que envolvem jogos estratégicos de poder. Por este motivo, será desconsiderada a possibilidade de o próprio Governo Federal, em negociações políticas indevidas, fazer esse tipo de oferta para fechar acordos ou conseguir vantagens. Ao invés disso, o presente critério aborda apenas a possibilidade de um servidor público da Agência Reguladora, atuando a pedido e com o conhecimento da própria diretoria ou conselho, oferecer vantagens financeiras oriundas da entidade pública ao parlamentar.

➤ **Defesa de interesses individuais dos agentes lobistas e dos parlamentares**

A defesa de interesses individuais (que podem ser particulares ou próprios, conforme distinção contida no item 2.2.1 deste trabalho) é uma questão sensível que merece uma abordagem mais cuidadosa em razão da extensão de possibilidades que ela traz em seu bojo. O universo dos interesses de cada pessoa ou entidade é algo intimamente relacionado à necessidade de cada ator envolvido. Assim, pode haver

momentos em que os interesses estejam relacionados à aprovação ou rejeição da proposição objeto de atuação por parte dos grupos externos.

Considerando, como já dito anteriormente, que a natureza jurídica do ente que realiza o *lobby* traz substanciais diferenças na maneira de conduzir a atividade lobista, pode ser que haja, em algum momento do processo legislativo, defesa de interesses individuais das partes. No caso das instituições privadas que defendem um determinado setor, como no caso da indústria, os interesses específicos daquele setor sempre serão a causa justificadora da interferência. Pode ser que haja, também, interesses individuais particulares do agente lobista, caso seja ele mesmo um industrial que será beneficiado com a aprovação ou rejeição de determinada matéria.

Da mesma forma, o próprio parlamentar que também atua no ramo empresarial de produção pode ter maior interesse em ver determinado projeto de lei aprovado ou rejeitado, pois isso o beneficiaria diretamente. Além disso, deve-se levar em conta que os parlamentares também possuem interesses individuais de natureza eleitoral. Isso acontece quando, por exemplo, a aprovação ou rejeição de determinada proposição tem o poder de proporcionar benefícios ao setor industrial do Estado de origem do relator do projeto. Dessa forma ele, ao apresentar um parecer favorável (ou rejeitando um projeto que prejudique seu reduto eleitoral) estará angariando número maior de votantes, com foco em uma possível reeleição futura.

Quando há, pois, coincidência entre os interesses individuais dos atores, ou seja, quando o interesse da entidade é convergente com do parlamentar, caminhos mais largos de negociação podem ser abertos, assim como facilitadas as condições para que os entes privados externos atuem dentro do Congresso.

No caso da Anatel, como instituição pública, os interesses estão, em sua maioria, relacionados à coletividade (interesses difusos), podendo haver, em casos específicos, defesa de interesses individuais que, como já explicado no capítulo 2 deste trabalho, contêm, em sua essência, uma finalidade pública.

Daí a necessidade de se incluir este critério a fim de verificar se as possibilidades aqui sugeridas são cabíveis tanto aos entes privados quanto aos entes públicos que exercem pressão na Câmara dos Deputados.

➤ **Representação do grupo de interesse dentre os parlamentares**

Trata-se da possibilidade de haver, dentre os parlamentares envolvidos no processo decisório, algum que seja, ao mesmo tempo, empresário do mesmo ramo que

a entidade externa representa. Da mesma forma que o item anterior, tal possibilidade interfere sobremaneira nas formas de atuação dos grupos, facilitando o acesso para uns e dificultando a atuação de outros, a depender de quem esteja exercendo o *lobby*.

Com os estudos específicos dos casos concretos, buscou-se demonstrar, por exemplo, que existe a possibilidade de o setor industrial ter um representante dentre os parlamentares. Já para a Anatel, a mesma hipótese não é aplicável, pois nenhum parlamentar do atual quadro da Câmara dos Deputados é servidor público da carreira de regulação de serviços de telecomunicações. Note-se que este critério possui íntima relação com o critério que trata da possibilidade de interferência direta do agente lobista no processo decisório, pois ambos pressupõem a existência de um representante do setor ou do órgão público entre os parlamentares.

3.4 - Projeto de Lei nº 5.895/2013

O primeiro a ser analisado é o Projeto de Lei nº 5.895/2013 (BRASIL, 2013), que dispõe sobre separação dos serviços de telefonia e de provisão de acesso à infraestrutura de telecomunicações. O autor do projeto, Deputado Ronaldo Nogueira, do PTB/RS, propõe que a separação seja feita por duas modalidades: 1) serviços prestados ao usuário final (oferta de acesso e administração operacional e contábil, sem propriedade sobre a infraestrutura); e 2) serviços de operação de infraestrutura (com oferta aos demais prestadores de serviços, sem o direito de tratar diretamente com o usuário final). O autor argumentou que tal separação ensejaria uma melhor competição, tanto na retaguarda quanto no atendimento, provendo maior eficácia ao mercado como um todo. Alegou, ainda, que há muitas reclamações em relação ao serviço, tanto no que se refere aos preços quanto à qualidade.

Ao capturar este projeto como sendo de seu interesse, a ARI iniciou seus trabalhos pedindo à área técnica responsável (no caso, a SPR – Superintendência de Planejamento e Regulamentação) uma nota técnica sobre o assunto. O parecer emitido foi no sentido contrário à proposta inicial ressaltando questões socioeconômicas que não foram levantadas, bem como incompatibilidades entre o projeto e a Constituição Federal no que se refere à possibilidade de alteração do prazo de vigência dos contratos de concessão, dentre outros aspectos.

A partir daí, iniciou-se o trabalho de *lobby* propriamente dito, ou seja, o envio das informações estratégicas contidas no parecer para os parlamentares que ocupam posição relevante no processo decisório, geralmente o relator ou algum membro da comissão que possa ajudar na tarefa de fazer com que nosso posicionamento chegue aos demais. No caso concreto, o relator do projeto da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS foi o deputado Marco Tebaldi (PSDB/SC), que recebeu o parecer como forma de subsidiá-lo na formulação de seu voto. No entanto, em 18 de setembro de 2013, o deputado apresentou parecer favorável ao projeto na forma de um substitutivo.

Após a apresentação do relatório, porém antes de ser pautado para votação na comissão, a ARI mobilizou seus recursos e enviou dois de seus servidores para uma reunião com o relator, a fim de que explicar melhor a situação e tentar, por meio de uma ação direta, ou seja, um contato pessoal, exercer um convencimento acerca do assunto. O resultado foi que o relator, acatando nossas argumentações, alterou seu parecer e, em 21 de novembro de 2013, apresentou uma nova versão contrária ao projeto, aprovada em 21 de maio de 2014.

Encaminhado para a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI, foi designado relator o deputado Efraim Filho (DEM/PB) e, depois, o deputado

Alexandre Valle (PRP/RJ). Novamente lhe foi enviado o parecer contendo as informações técnicas relevantes sobre o assunto, por escrito (em meio eletrônico). No entanto, seu parecer, apresentado em 06 de agosto de 2015, também foi pela aprovação do projeto. Sem sucesso nas tratativas diretamente com o relator do projeto, a ARI, mais uma vez, empenhou uma ação direta no sentido de conversar com outro deputado, membro da comissão, para que apresentasse um voto em separado, ainda de forma a atuar como grupo de pressão capaz de interferir no processo decisório. Tendo sucesso em sua ação, o deputado Eduardo Cury (PSDB/SP) apresentou o voto em separado no dia 14 de dezembro de 2016. Após meses parado na comissão, foi designado novo relator, deputado Vitor Lippi (PSDB/SP), sendo esta a última ação legislativa até o momento.

Categorização das ações de *lobby* da Anatel:

1. Houve envio de parecer técnico pela Anatel ao parlamentar: SIM
2. Houve contato pessoal da Anatel com os parlamentares envolvidos dentro da Câmara: SIM
3. Houve contato da Anatel com o parlamentar fora das dependências da Câmara dos Deputados ou da Anatel (em Brasília): NÃO
4. Houve contato da Anatel com o parlamentar em seu Estado de origem: NÃO
5. Houve interferência direta de algum servidor da Anatel no processo decisório: NÃO
6. Houve interferência indireta de algum servidor da Anatel no processo decisório (apresentação de emendas, votos em separado, objeções): SIM
7. Houve investimento de recursos financeiros na atuação lobista da Anatel? SIM
8. Houve negociação de vantagens econômica entre Anatel e parlamentar durante o processo decisório: NÃO
9. Houve defesa de interesses individuais da Anatel: NÃO
10. Há possibilidade de interesses individuais dos parlamentares envolvidos? SIM
11. Há representantes da Anatel dentre os parlamentares? NÃO

3.5 - Projeto de Lei n° 671/2015

O projeto n.º 671/2015 (BRASIL, 2015b) pretende obrigar as empresas operadoras de telefonia fixa e móvel ao pagamento de multa em razão de danos decorrentes da ineficiência em garantir a privacidade de seus usuários. Seu autor, deputado William Woo (PV/SP), justifica o projeto alegando que, em total desrespeito à norma constitucional estipulada no artigo 5º, inciso X (direito à privacidade), as empresas de telefonia nada fazem para modernizar seus sistemas de forma a impedir que os dados de seus clientes sejam acessados por quem não é de direito, tornando-os vítimas fáceis de criminosos que praticam interceptações ilegais e roubam seus dados pessoais.

O projeto iniciou sua tramitação na Comissão de Defesa do Consumidor – CDC, em 24 de março de 2015. No primeiro momento, como parte do procedimento de acompanhamentos dos projetos de lei de seu interesse, a ARI aguardou pela evolução da tramitação, a fim de verificar possível apensamento a outra proposição já em análise. Como o PL em questão não foi apensado a nenhum outro, iniciou-se, então, a fase de elaboração de um parecer técnico pela área responsável, no caso, a SPR (Superintendência de Regulamentação da Anatel).

Assim que foi designado o relator do projeto na CDC, deputado Marcos Rotta (PMDB/AM), em agosto de 2015, o parecer da ARI, elaborado em junho do mesmo ano, foi-lhe encaminhado para ser usado como subsídio para elaboração de seu próprio parecer. No entanto, no mérito, o parecer da ARI foi pela rejeição do projeto, tendo em vista que o atual arcabouço normativo do setor de telecomunicações já assegura aos usuários dos serviços o direito à inviolabilidade e ao segredo de sua comunicação (excetuadas as hipóteses previstas na lei ou na Constituição Federal), sendo que a própria Lei n.º 9.472/97 – Lei Geral de Telecomunicações – LGT (BRASIL, 1997) já confere à Anatel, também, competência para adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público, devendo, para tanto, reprimir infrações aos direitos dos usuários. Dessa forma, o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução n.º 632/2014 da Anatel (ANATEL, 2014), estabelece que os usuários têm direito à privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora e que esta é responsável pela inviolabilidade do sigilo das comunicações em toda sua rede, bem como pela confidencialidade dos dados e informações, devendo empregar meios e tecnologia que assegurem este direito a seus usuários.

Assim, diante da força dos argumentos contidos no parecer, o deputado Marcos Rotta, relator do projeto na CDC, redigiu seu voto no sentido de rejeitar o projeto. Neste caso, não

houve sequer necessidade de se marcar um encontro pessoal com os assessores do deputado ou diretamente com ele para que a informação atingisse o seu objetivo, qual seja, de aprimorar o processo decisório e fazer com que os resultados legislativos sejam melhores para todos os interessados.

No entanto, devido à continuação do trâmite na Câmara dos Deputados, o projeto seguiu para a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI, tendo sido designado relator nesta comissão o deputado Ronaldo Nogueira (PTB/RS). Seguindo a mesma estratégia de ação, a ARI enviou, por e-mail, o parecer pela rejeição do projeto, pelos motivos já descritos anteriormente. Da mesma forma como ocorreu na CDC, sequer foi necessário que houvesse outro tipo de abordagem da ARI para promover o convencimento do relator que, em outubro de 2015, emitiu seu voto também pela rejeição do projeto.

Categorização das ações de *lobby* da Anatel:

1. Houve envio de parecer técnico pela Anatel ao parlamentar: SIM
2. Houve contato pessoal da Anatel com os parlamentares envolvidos dentro da Câmara: NÃO
3. Houve contato da Anatel com o parlamentar fora das dependências da Câmara dos Deputados ou da Anatel (em Brasília): NÃO
4. Houve contato da Anatel com o parlamentar em seu Estado de origem: NÃO
5. Houve interferência direta de algum servidor da Anatel no processo decisório: NÃO
6. Houve interferência indireta de algum servidor da Anatel no processo decisório (apresentação de emendas, votos em separado, objeções): NÃO
7. Houve investimento de recursos financeiros na atuação lobista da Anatel? SIM
8. Houve negociação de vantagens econômica entre Anatel e parlamentar durante o processo decisório: NÃO
9. Houve defesa de interesses particulares da Anatel: NÃO
10. Há possibilidade de interesses individuais dos parlamentares envolvidos? SIM
11. Há representantes da Anatel dentre os parlamentares? NÃO

3.6 - Projeto de Lei nº 3.434/2015

O Projeto de Lei nº 3.434/2015 (BRASIL, 2015c), originado do Projeto de Lei do Senado nº 141/2013, de autoria do ex-senador Vital do Rêgo (PMDB/PB), dá nova redação ao artigo 175 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), acrescentando condições e restrições à adoção do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento conciliatório nos casos de infração à legislação e às demais normas do setor de telecomunicações.

Na justificativa, o autor do projeto argumentou que a agência reguladora não conseguia “coibir nem resolver as condutas irregulares dos agentes econômicos do setor de telecomunicações”, quer seja pela aplicação de sanções, quer seja pela imposição de multas. Na opinião do ex-senador, o propósito do projeto é fortalecer o instituto dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e estabelecer regras mais claras sobre o assunto.

A proposta, durante a tramitação no Senado Federal, passou pelas comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na primeira, a matéria foi aprovada, segundo parecer do ex-senador Lobão Filho (PMDB/MA), sem ressalvas nem adendos em relação ao texto do autor. Já na segunda Comissão, onde contou com a relatoria do senador José Maranhão (PMDB/PB), o projeto foi também aprovado, porém com uma Emenda Substitutiva que alterou parte do texto. Apesar de a ARI atuar, também, no Senado Federal, vamos nos ater à tramitação na Câmara dos Deputados, por ser este o propósito deste estudo.

Assim, uma vez aprovado, em decisão terminativa, pelas comissões do Senado Federal, a proposta foi encaminhada à Câmara dos Deputados, onde foi distribuída às comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Em 12 de novembro de 2015, na CCTCI, foi designado relator do projeto o deputado Fábio Souza (PSDB/GO). Como de praxe, foi-lhe encaminhado o parecer da ARI com o posicionamento oficial da Anatel pela aprovação do projeto, com emendas. Em 16 de dezembro de 2015, o projeto foi retirado de pauta a pedido do próprio relator, após interferência da equipe da ARI. Como seu parecer não foi apresentado com a emenda sugerida pelo parecer da Anatel, foi necessário esclarecer alguns pontos pessoalmente. Após algumas reuniões com a equipe da ARI, na própria Câmara dos Deputados, na sala de reuniões de seu gabinete, foi-lhe sugerido que seria mais prudente que a vedação trazida no inciso I do § 5º fosse excluída, ou ao menos revista, para que seus efeitos ficassem adstritos aos casos previstos no art. 173, V, da LGT, ou seja, aqueles passíveis de sancionamento por meio da declaração de inidoneidade.

Assim, em 08 de junho de 2016, o relator apresentou novo parecer pela aprovação, com emenda acatando a sugestão dada pela Anatel anteriormente.

Logo depois, a matéria seguiu para a CCJC, tendo sido designada a relatoria do deputado Sandro Alex (PSD/PR) em 20 de setembro de 2016. Seguindo os mesmos procedimentos estratégicos, a ARI encaminhou o parecer técnico para o relator, a fim de subsidiá-lo em sua análise. Em 23 de agosto de 2017, ele apresentou relatório pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto e da Emenda da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.

Como houve alterações na Câmara, o projeto regressará ao Senado para apreciação, após a aprovação da redação final pela CCJC, cujo relator designado é o deputado Tadeu Alencar (PSB/PE).

Categorização das ações de *lobby* da Anatel:

1. Houve envio de parecer técnico pela Anatel ao parlamentar: SIM
2. Houve contato pessoal da Anatel com os parlamentares envolvidos dentro da Câmara: SIM
3. Houve contato da Anatel com o parlamentar fora das dependências da Câmara dos Deputados ou da Anatel (em Brasília): NÃO
4. Houve contato da Anatel com o parlamentar em seu Estado de origem: NÃO
5. Houve interferência direta de algum servidor da Anatel no processo decisório: NÃO
6. Houve interferência indireta de algum servidor da Anatel no processo decisório (apresentação de emendas, votos em separado, objeções): NÃO
7. Houve investimento de recursos financeiros na atuação lobista da Anatel? SIM
8. Houve negociação de vantagens econômica entre Anatel e parlamentar durante o processo decisório: NÃO
9. Houve defesa de interesses particulares da Anatel: NÃO
10. Há possibilidade de interesses individuais dos parlamentares envolvidos? SIM
11. Há representantes da Anatel dentre os parlamentares? NÃO

3.7 - Projeto de Lei nº 3.812/2015

O Projeto de Lei nº 3.812/2015 (BRASIL, 2015d), de autoria do deputado Eli Corrêa Filho (DEM/SP), cujo objetivo é proibir as operadoras de telefonia móvel de efetuar, nas faturas e com o mesmo código de barras, a “cobrança casada” do valor referente ao consumo dos serviços e do valor da aquisição de bens de consumo. Além disso, impede que a operadora suspenda o fornecimento do serviço em razão da falta de pagamento da aquisição de bens.

Os argumentos do autor recaem sobre a prática abusiva adotada pelas operadoras de cobrar, na mesma fatura (com um único código de barras) e de forma global, os valores correspondentes ao fornecimento de serviços e as aquisições de bens de consumo.

Em 08 de dezembro de 2015 o projeto foi distribuído às Comissões de Defesa do Consumidor; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; e Constituição e Justiça e de Cidadania. Na CDC, em 04 de maio de 2016, foi designado relator o deputado Nelson Marchezan Junior (PSDB/RS). No entanto, em 29 de novembro do mesmo ano, ele apresentou um requerimento renunciando a relatoria. Assim, em 07 de dezembro de 2016 foi designado novo relator, deputado Marco Tebaldi (PSDB/SC). Aqui foi iniciado o trabalho de *lobby* da Anatel com o envio de um parecer elaborado pela área técnica afeta ao tema (Superintendência de Relações com o Consumidor – SRC) com a finalidade de subsidiá-lo na elaboração de seu parecer.

A nota técnica emitida foi contrária à aprovação do projeto, destacando que as relações entre o usuário do serviço e a prestadora do SMP (telefonia móvel), no âmbito da Agência, são tratadas pelo Regulamento Geral de Direitos do Consumidor – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 07 de março de 2014 (ANATEL, 2014), que estabelece regras para a defesa dos direitos do consumidor dos serviços de telecomunicações. O RGC, pois, dita as regras dos quatro principais serviços de telecomunicações, sendo eles, além do SMP, o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e os serviços de televisão por assinatura, além de disciplinar, dentre outros, temas relativos à cobrança. Ainda, o mesmo Regulamento prevê como sendo direito do consumidor o de não ser cobrado por qualquer valor alheio à prestação do serviço de telecomunicações sem sua prévia e expressa autorização. Do mesmo modo, é expressa a vedação quanto à cobrança, pela prestadora, de condicionar a oferta do serviço a qualquer outro bem ou serviço, assegurando que não haja “venda casada”. Por fim, o mesmo regulamento determina que as prestadoras devem detalhar em seus boletos de cobrança quaisquer outros valores que não decorram da prestação de serviços de telecomunicações.

Apesar dos argumentos contrários à aprovação do projeto, o parecer do relator foi, em 22 de dezembro de 2016, pela sua aprovação. Após a votação do parecer, em 05 de abril de 2017, o projeto seguiu para a CCTCI em 07 de abril de 2017, onde foi designado relator o deputado Fernando Monteiro (PP/PE) em 20 de abril de 2017.

Já sabendo das dificuldades que poderiam enfrentar, a ARI enviou dois membros de sua equipe para uma reunião com o deputado Fernando, em seu gabinete na Câmara dos Deputados, com a finalidade de explicar melhor sobre o regulamento já existente e sobre a desnecessidade do mesmo tema ser tratado em lei ordinária. Assim foi que, entre a sua designação como relator e a apresentação de seu parecer, a ARI logrou êxito em sua atividade de informar o deputado sobre questões técnicas que talvez não fossem de seu conhecimento e, assim, ele apresentou parecer pela rejeição do projeto em 25 de maio de 2017, tendo sido este aprovado por unanimidade em 23 de agosto do mesmo ano.

Em razão da divergência de pareceres, o projeto foi devolvido à Mesa, em 28 de agosto de 2017, para votação em Plenário, onde aguarda votação até o presente momento.

Categorização das ações de *lobby* da Anatel:

1. Houve envio de parecer técnico pela Anatel ao parlamentar: SIM
2. Houve contato pessoal da Anatel com os parlamentares envolvidos dentro da Câmara: SIM
3. Houve contato da Anatel com o parlamentar fora das dependências da Câmara dos Deputados ou da Anatel (em Brasília): NÃO
4. Houve contato da Anatel com o parlamentar em seu Estado de origem: NÃO
5. Houve interferência direta de algum servidor da Anatel no processo decisório: NÃO
6. Houve interferência indireta de algum servidor da Anatel no processo decisório (apresentação de emendas, votos em separado, objeções): NÃO
7. Houve investimento de recursos financeiros na atuação lobista da Anatel? SIM
8. Houve negociação de vantagens econômica entre Anatel e parlamentar durante o processo decisório: NÃO
9. Houve defesa de interesses particulares da Anatel: NÃO
10. Há possibilidade de interesses individuais dos parlamentares envolvidos? SIM
11. Há representantes da Anatel dentre os parlamentares? NÃO

3.8 - Projeto de Lei nº 32/2015

De iniciativa do deputado Sérgio Vidigal (PDT/ES), o Projeto de Lei nº 32/2015 (BRASIL, 2015a) pretendia alterar a Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997) acrescentando-lhe o art. 213-A para determina que a Anatel definisse padrão único de interface para carregadores de aparelhos de Serviço Móvel Pessoal, vedando a produção e a comercialização dos equipamentos em desacordo com este padrão e sujeitando os infratores a multa de até um milhão de reais. O projeto foi distribuído a quatro comissões: Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); Defesa do Consumidor (CDC); e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Ao entender que este projeto era de interessa da Agência, a ARI iniciou seus trabalhos pedindo à área técnica responsável (no caso, a SPR – Superintendência de Planejamento e Regulamentação) uma nota técnica sobre o assunto. O parecer emitido foi no sentido contrário à proposta inicial ressaltando que, para que haja uma padronização dos conectores, como prevê o projeto, tanto para a entrada quanto para a saída, seria necessário a coordenação com os fabricantes dos aparelhos de forma a se alcançar a adoção de um modelo único. Além disso, considerando que os terminais vendidos no país são os mesmos comercializados em vários outros lugares do mundo, seria preciso, também, que houvesse esses países concordassem com o modelo a ser utilizado e que incorporassem, em suas próprias legislações, regra semelhante.

Na CCTCI, em 11 de março de 2015, foi designado relator do projeto o deputado Roberto Alves (PRB/SP). Como de praxe, a ele foi encaminhada a nota técnica elaborada pela ARI, com as informações pertinentes à matéria, para subsidiá-lo na confecção de seu parecer. Diante da complexidade do tema, o relator apresentou um requerimento de Audiência Pública em 09 de abril de 2015. Para a audiência, a Anatel, convidada a participar da mesa, enviou como representante o Sr. Nilo Pasquali, à época Gerente de Regulamentação na Superintendência de Planejamento e Regulamentação, com a finalidade de debater sobre o tema. Ressalte-se que esta participação da Anatel em audiências é recorrente, fazendo parte do trabalho de *lobby* exercido pela Agência. Após, em 17 de julho de 2015, o deputado Roberto Alves, relator, apresentou seu voto pela rejeição do projeto, tendo sido seu parecer aprovado por unanimidade em 26 de agosto do mesmo ano.

Em 27 de agosto de 2015, a proposição foi recebida na CDEIC, tendo sido designada como relatora a deputada Jozi Araújo (PTB/AP). Após análise do parecer técnico a ela encaminhado pela Anatel, seu parecer foi, também, pela rejeição do projeto. Porém, no dia 04

de novembro de 2015, foi designado como relator substituto o deputado Mauro Pereira (PMDB/RS), mantendo seu voto pela rejeição da matéria, seguindo os mesmos argumentos apresentados pela ARI, tendo sido o voto aprovado na mesma sessão.

Cumprе ressaltar que o deputado Eduardo Cury (PSDB/SP), durante a fase de debates sobre o relatório, pediu a palavra para discutir a matéria. No entanto, após entender as razões expostas pelos pares, terminou por concordar. Assim, foi aprovado o parecer do relator pela rejeição.

A matéria seguiu, então, para a CDC, na qual foi designado relator o deputado José Carlos Araújo (PSD/BA), que, antes de apresentar seu voto pela rejeição, convidou os membros da ARI para uma reunião em seu gabinete, para discutir o parecer técnico já anteriormente enviado.

Assim foi que, em 03 de maio de 2016, foi apresentado parecer pela rejeição na comissão, tendo sido apresentado, na ocasião, voto em separado do deputado Wellington Prado (PMDB/MG). Por ter sido rejeitado nas três comissões de mérito correspondentes, o projeto foi arquivado sem votação em plenário.

Categorização das ações de *lobby* da Anatel:

1. Houve envio de parecer técnico pela Anatel ao parlamentar: SIM
2. Houve contato pessoal da Anatel com os parlamentares envolvidos dentro da Câmara: SIM
3. Houve contato da Anatel com o parlamentar fora das dependências da Câmara dos Deputados ou da Anatel (em Brasília): NÃO
4. Houve contato da Anatel com o parlamentar em seu Estado de origem: NÃO
5. Houve interferência direta de algum servidor da Anatel no processo decisório: NÃO
6. Houve interferência indireta de algum servidor da Anatel no processo decisório (apresentação de emendas, votos em separado, objeções): NÃO
7. Houve investimento de recursos financeiros na atuação lobista da Anatel? SIM
8. Houve negociação de vantagens econômica entre Anatel e parlamentar durante o processo decisório: NÃO
9. Houve defesa de interesses particulares da Anatel: NÃO
10. Há possibilidade de interesses individuais dos parlamentares envolvidos? SIM
11. Há representantes da Anatel dentre os parlamentares? NÃO

3.9 – O *Lobby* da Confederação Nacional da Indústria (CNI) como entidade privada para fins comparativos

Após a análise dos cinco casos que servirão de base para chegar a um padrão no formato de agir da Anatel, como órgão público que também faz *lobby* no Congresso, passa-se, agora, à análise, de forma sucinta, do *modus operandi* de uma entidade privada (de forma genérica, sem o estudo de casos concretos), a fim de verificar possíveis diferenças ou similitudes em relação à mesma atividade quando exercida por órgãos de diferentes naturezas jurídicas. Para tanto, será utilizada, como entidade comparativa, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), levando em consideração sua idoneidade, grandeza, força operacional e importância dentro do Parlamento.

Tomando por base o trabalho de Manoel Santos, “Representação de interesses da Câmara dos Deputados: o *lobby* e o sucesso da agenda legislativa da indústria” (2014), no qual são tratadas as variáveis que determinam o nível de sucesso das intervenções da indústria no resultado legislativo, foi possível observar que, em diversos momentos, a instituição age de forma bem parecida com a Anatel, especialmente no que diz respeito à:

- Ações e contatos realizados;
- Pareceres elaborados pela CNI;
- Emendas sugeridas aos parlamentares pela CNI;
- Notas técnicas elaboradas pela entidade.

Segundo o estudo, as ações e contatos realizados pelos representantes da CNI contabilizam os encontros com parlamentares, a participação dos técnicos da CNI em reuniões e audiências, dentre outras atividades, sendo as notas técnicas pequenos relatórios emitidos pela entidade sobre as proposições legislativas de seu interesse, nas quais ela busca explicitar e defender sua posição em relação à proposição. Assim como as demais entidades que praticam *lobby* no Parlamento, a CNI entrega essas notas, geralmente, aos parlamentares em posição-chave para decidir sobre uma proposição, como os relatores ou membros de uma comissão relevante. Contudo, elas são, também, distribuídas a um número maior de parlamentares com a finalidade de garantir maior adesão aos seus interesses.

A sugestão de emendas, outra forma de agir da CNI, são fruto da convergência de opiniões entre a entidade e o parlamentar que as apresenta. Apesar de serem elaboradas pelos parlamentares, elas contém, não raro, sugestões levadas pela CNI que, ao mesmo tempo, mantém interlocução permanente com os parlamentares mais afinados com os seus propósitos.

Por fim, os pareceres elaborados pela CNI são documentos de natureza jurídica ou técnica mais especializada que balizam as opiniões da entidade com relação aos impactos esperados pelo setor por uma determinada proposição. Geralmente são documentos internos, mas utilizados como base para que a CNI se posicione favorável ou contrariamente em relação a uma determinada proposição.

Como se vê, todas essas atividades, classificadas por Santos (2014) como “*lobby corporativista*”, retratam qual o peso que uma determinada proposição tem para o setor, além de traduzirem o grau de relevância e o grau de mobilização de recursos que a entidade opta por investir em relação a ela.

A partir daí, o estudo demonstra que existe, ainda, uma outra variável, denominada pelo autor de “variável do *lobby pluralista*”, que diz respeito às atividades legislativas que não necessariamente estão concentradas e motivadas pelas ações da CNI em si. Trata-se das emendas apresentadas por parlamentares ligados à indústria, bem como pareceres, votos em separado e redações finais oferecidos justamente por estes parlamentares. Como se vê de pronto, essas ações favorecem o setor, sem, necessariamente, emergirem das atividades da entidade máxima do sistema corporativo, ou seja, a CNI, revelando uma das diferenças fundamentais existentes entre entidades privadas e públicas na hora de exercer o *lobby* na Câmara dos Deputados, qual seja, a possibilidade de haver parlamentares diretamente ligados ao grupo de interesse.

A própria natureza das ações nos mostra que elas são de responsabilidade daqueles parlamentares que dão suporte ao grupo no interior do parlamento, ou seja, demonstram o interesse do próprio parlamentar em coletar informações sobre determinada proposição, assim como seu interesse pessoal em auferir ganhos não só políticos, mas, por vezes, pessoais (em se tratando de parlamentares industriais) advindos da defesa de interesses de determinados grupos organizados. Resta, mais uma vez, evidenciada a facilidade que essa junção de interesses traz para as entidades que pretendem atuar no Congresso.

Os resultados do estudo de Santos (2014) demonstram que o *lobby* exercido pelas entidades corporativas é muito importante na determinação dos resultados favoráveis para a indústria. Segundo suas conclusões, o *lobby* corporativo, ou seja, aquele conjunto de ações que a CNI adota no intuito de levar seus interesses para dentro do Congresso aumenta em até 86,2% (oitenta e dois por cento) a probabilidade de sucesso legislativo, ou seja, possibilidade na qual os interesses da indústria são efetivamente alcançados. Porém, demonstra, também, que o mesmo não se observa em relação ao *lobby pluralista*, no qual a relação de influência reflete menos de 17% (dezessete por cento).

O mais importante resultado, no entanto, foi no sentido de demonstrar que os momentos da tramitação que antecedem o Plenário, quando muitas decisões são tomadas e boa parte do sucesso da indústria se concretiza, as atividades do *lobby* corporativo são mais importantes.

Para os efeitos deste estudo, contudo, não importam os números em relação ao sucesso da indústria, mas sim a forma de agir da entidade. Assim, após todas essas considerações, chega-se ao seguinte quadro:

Categorização das ações de *lobby* da CNI:

1. Há possibilidade de envio de parecer técnico pela CNI aos parlamentares: SIM
2. Há possibilidade de contato pessoal da CNI com os parlamentares envolvidos dentro da Câmara: SIM
3. Há possibilidade de contato pessoal da CNI com os parlamentares fora das dependências da Câmara ou da CNI (em Brasília)? SIM
4. Há possibilidade de contato da CNI com o parlamentar em seu Estado de origem: SIM
5. Há possibilidade de interferência direta de algum membro ligado à CNI no processo decisório (apresentação de emendas, votos em separado, pedidos de vista, objeções): SIM
6. Há possibilidade de interferência indireta de algum membro ligado à CNI no processo decisório (sugestão para apresentação): SIM
7. Há possibilidade de investimento de recursos financeiros na atuação lobista da CNI: SIM
8. Há possibilidade de negociação de vantagens econômicas entre CNI e parlamentar durante o processo decisório: NÃO
9. Há possibilidade de defesa de interesses individuais da CNI: SIM
10. Há possibilidade de interesses eleitorais dos parlamentares envolvidos? SIM
11. Há possibilidade de parlamentares serem representantes da CNI: SIM

**Quadro 3. ESTUDO DE CASOS DA ANATEL
QUADRO RESUMO**

	<i>FORMAS DE ATUAÇÃO DA ANATEL</i>	<i>PL n° 5.895/13</i>	<i>PL n° 671/15</i>	<i>PL n° 3.434/15</i>	<i>PL n° 3.812/15</i>	<i>PL n° 32/15</i>
1	envio de parecer técnico ao ator-chave no processo decisório	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
2	contato pessoal com parlamentares dentro da Câmara?	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM
3	contato com parlamentares fora das dependências da Câmara ou da Anatel (em Brasília)?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
4	contato com o parlamentar em seu Estado de origem	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
5	interferência direta de algum servidor da Anatel no processo decisório	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
6	interferência indireta de algum servidor da Anatel	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
7	investimento de recursos financeiros na atuação lobista da Anatel	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
8	negociação de vantagem econômica entre Anatel e parlamentares	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
9	defesa de interesses individuais da Anatel	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
10	possibilidade de interesses individuais eleitorais dos parlamentares	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
11	existência de representantes da Anatel dentro da Câmara	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos dos registros internos da Assessoria de Relações Institucionais da Anatel – ARI (ANATEL, 2018)

A análise do Quadro 3 demonstra que a Anatel apresenta um comportamento bastante similar na maioria das vezes. Em relação à prática de enviar pareceres aos atores chave do processo decisório (item 1), em absolutamente todos os casos a Anatel se valeu desse instrumento para fazer chegar até o parlamentar o seu posicionamento acerca de determinado projeto de lei. Já em relação ao contato pessoal com parlamentares dentro da Câmara dos Deputados (item 2), a tabela indica que não houve similaridade em todos os casos estudados. No caso do PL n° 671/15 (BRASIL, 2015b), por exemplo, não houve necessidade de reuniões ou contatos pessoais tendo em vista que o Relator acatou os argumentos contidos no parecer e apresentou seu voto pela rejeição do projeto.

Quanto ao critério estabelecido no item 6 do Quadro, também percebeu-se, no PL n° 5.895/13 (BRASIL, 2013), que houve, ao contrário dos demais casos estudados, necessidade

de uma interferência indireta de algum servidor da Anatel no processo decisório, ou seja, a pedido de um servidor da ARI, o deputado Eduardo Cury (PSDB/SP), membro da comissão, apresentou um voto em separado com a finalidade de contrapor o voto do relator pela aprovação do PL.

Para todos os demais critérios, a Anatel apresentou comportamento idêntico nos cinco casos estudados. Conclui-se, portanto, com base na amostra estudada, que há, em primeiro lugar, um padrão espontâneo seguido pela ARI na forma de atuar no Congresso e, por conseguinte, um comportamento usual apresentado pelos dos servidores que realizam a atividade de *lobby* na Câmara dos Deputados.

Após a análise da tabela que compara os cinco casos estudados para a atuação da Anatel, de onde é possível estabelecer um comportamento usual adotado pela Agência na atividade *lobista*, passa-se ao seguinte Quadro 4, elaborado com a intenção de se estabelecer um comparativo entre àquele órgão e a CNI.

**Quadro 4. COMPARATIVO ENTRE ANATEL E CNI
(AVALIAÇÃO DAS POSSIBILIDADES)**

CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DO <i>LOBBY</i>	ANATEL		CNI	
	SIM	NÃO	SIM	NÃO
1. envio de parecer técnico	1		1	
2. contato pessoal com parlamentares dentro da Câmara	1		1	
3. contato fora das dependências da Câmara ou da Anatel (em Brasília)*		1	1	
4. possibilidade de contato com o deputado em seu Estado de origem*		1	1	
5. interferência direta de algum servidor/funcionário da Anatel/CNI*		1	1	
6. interferência indireta de algum servidor/funcionário da Anatel/CNI	1		1	
7. investimento de recursos financeiros na atuação lobista*		1	1	
8. negociação de vantagens econômicas na atuação lobista		1		1
9. possibilidade de interesses individuais do órgão/entidade	1		1	
10. possibilidade de interesses eleitorais dos parlamentares envolvidos	1		1	
11. representantes do órgão/entidade dentro da Câmara*		1	1	
*pontos divergentes				
TOTAL DE SIM	5		10	
TOTAL DE NÃO		6		1

Fonte: Elaborado pela autora

O Quadro 4, por sua vez, apresenta um comparativo entre as possibilidades de atuação da Anatel em relação às possibilidades de atuação da CNI. Os critérios foram identificados com o uso das palavras “sim” e “não”, conforme estejam ou não no espectro de alcance das entidades envolvidas, quais sejam, Anatel e CNI.

Fácil notar, de início, que a CNI se utiliza de um número maior de possibilidades de ação do que a Anatel. Conforme a figura, a CNI apresenta a resposta “sim” a 10 (dez) dos 11 (onze) critérios elencados no estudo. Já a coluna da Anatel demonstra que existe uma divisão maior, tendo respondido “sim” a 5 (cinco) critérios e “não” a 6 (seis) outros. Isso significa que à Anatel, como instituição pública que é, são apresentadas menos possibilidades de ação, segundo os critérios estabelecidos neste estudo, que em relação à entidade privada.

O envio de pareceres técnicos (item 1), o contato pessoal com os parlamentares dentro da Câmara (item 2), a interferência indireta de um servidor ou funcionário da instituição (item 6), de defesa de interesses individuais (item 9) e, por último, a possibilidade de defesa de interesses eleitorais dos parlamentares envolvidos (item 10) são possibilidades comuns tanto à Anatel quanto à CNI, tendo ambas respondido “sim” a essas questões.

No entanto, em relação à possibilidade de contato com os parlamentares fora das dependências da Câmara ou da Anatel (em Brasília), bem como à possibilidade de contato com o parlamentar em seu Estado de origem, percebe-se que já não são comuns aos dois entes analisados. Ou seja, a Anatel não faz contato com o parlamentar fora da Câmara ou de sua própria sede, nem os alcança em seus Estados de origem, diferentemente do que ocorre com a CNI, entidade para a qual ambas possibilidades são factíveis.

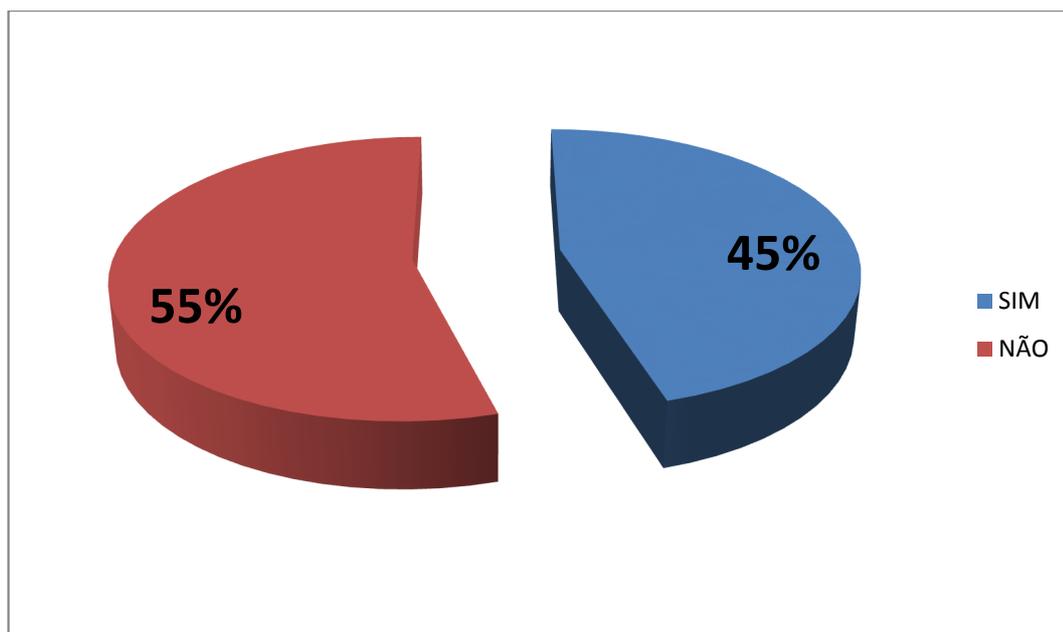
Percebe-se, também, que à CNI é possível fazer interferências diretas no processo decisório, vez que pode ter entre os parlamentares um representante da indústria legitimamente eleito, respondendo “sim” tanto ao item 5 quanto ao item 11, intimamente relacionados. Tais possibilidades, no entanto, não estão disponíveis à Agência, vez que não há nenhum representante da Anatel eleito para o mandato de Deputado Federal na Câmara.

A última distinção exibida pela Tabela 2 está na possibilidade de investimento de recursos financeiros na atuação lobista (item 7), permitida à entidade privada - que gerencia seus próprios recursos da forma que melhor lhe aprouver - e negada ao órgão público, limitado não só por questões orçamentárias, mas também pelos princípios administrativos que norteiam sua forma de atuação.

A seguir, de forma a facilitar a visualização de tudo que foi descrito até aqui, os gráficos demonstram que, no universo dos critérios estabelecidos neste estudo (que significam 100% das possibilidades analisadas) a Anatel atua dentro de um intervalo de 45% (quarenta e cinco

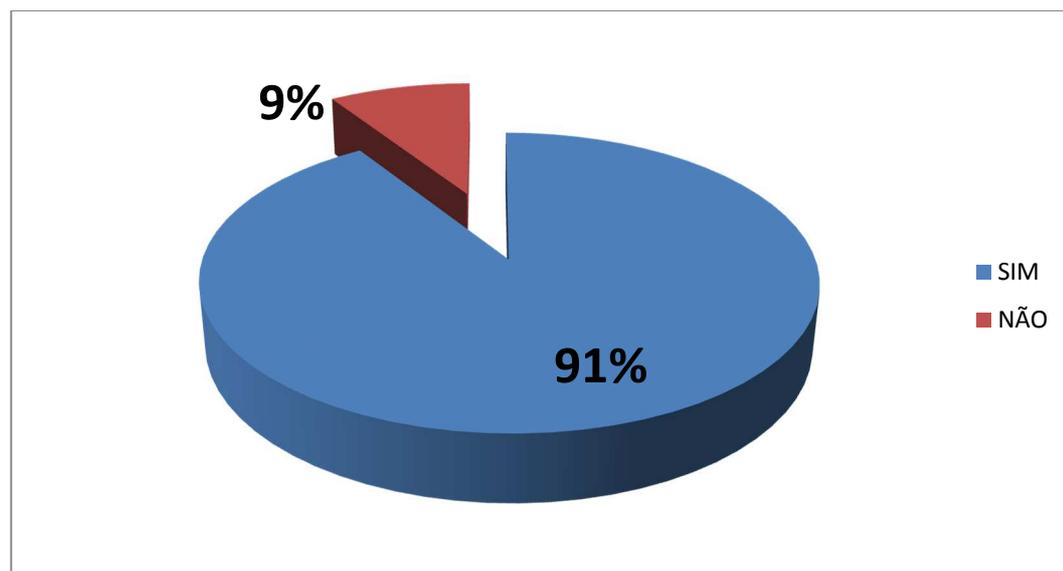
por cento) de possibilidades, sendo que a maioria delas, ou seja, 55% (cinquenta e cinco por cento) não lhe são alcançáveis por sua condição de órgão público. Já para a CNI, abre-se um leque de 91% de possibilidades de ação, restando-lhe apenas uma fatia de 9% (nove por cento) de opções não consideráveis.

Gráfico 1. MARGEM DE POSSIBILIDADE DE LOBBY - ANATEL



Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 2. MARGEM DE POSSIBILIDADE DE LOBBY - CNI



Fonte: Elaborado pela autora

Do exposto, observa-se que existe, ainda que extraoficialmente e sem uma padronização pré-determinada, um conjunto de possibilidades de atuação da Agência Reguladora em suas atividades de *lobby* público, muito embora esse conjunto seja significativamente menor que o grupo de ações possíveis para um ente privado.

CONCLUSÕES

Conforme dito anteriormente, a finalidade deste trabalho é a construção de um conceito de *lobby* institucional público que abarque, ao máximo, as peculiaridades de um ente público que exerce essa atividade possui, especialmente quando comparado a um ente privado.

Após feitas as considerações necessárias sobre os princípios gerais aos quais estão submetidos os entes públicos e, retomando os resultados encontrados após a análise dos casos concretos feitos neste estudo, acredita-se ter atingido a maturidade necessária para a formulação do conceito de *lobby* institucional público, ressaltando-se que não se pretendeu, em momento algum, destituir classificações anteriores, nem muito menos encerrar a discussão sobre o assunto. Muito há, ainda, que se discorrer sobre este fenômeno em âmbito acadêmico, bem como avançar em termos de legislação.

Assim, dadas as diferenças encontradas entre o comportamento apresentado por um ente público (no caso concreto, a Anatel) e um ente privado (CNI) na hora de realizar a mesma tarefa, qual seja, de *lobby*, concluiu-se que a instituição pública age na defesa de interesses primordialmente difusos ao passo em que as instituições privadas atuam mais na defesa de interesses coletivos, ligados ao setor que representam. Percebeu-se, também, que, ainda que haja defesa de interesses individuais por parte dos entes públicos, estes guardam estreita relação com alguma finalidade pública. Já os entes privados, quando buscam defesa de interesses individuais, não têm obrigação de relacioná-los com nada além seus próprios interesses particulares mesmo.

Outra consideração importante a ser feita baseia-se no fato de que as instituições públicas, apesar de dotadas de características próprias que lhe conferem credibilidade e fé pública, decorrentes de sua própria condição de ente público, não recebem qualquer benefício, privilégio ou facilidade em razão disso quando atuam perante os parlamentares. Nos casos concretos analisados neste trabalho, verificou-se, inclusive, que não houve utilização de prestígio ou de influência política para o atingimento de seus objetivos. Isso faz com que sua atuação lobista seja, nesse quesito, equiparada à atuação dos entes privados, ou, em alguns casos, até mesmo prejudicada, vez que, em qualquer situação, justamente por serem entes públicos, estão sujeitas aos princípios e leis que limitam sua atuação.

Uma outra diferença limitante percebida na pesquisa foi o fato de que os entes públicos não são donos de seus orçamentos, não podendo, pois, utilizá-los com a finalidade de ampliar sua atuação, como, por exemplo, fora dos limites da Capital. Ao contrário, as entidades privadas

dispões de capital próprio do qual podem fazer uso livremente para alcançar seus objetivos, ainda que isso implique em viagens para os Estados de origens dos parlamentares.

Ainda, segundo o critério de possibilidade de interferência direta de algum servidor público no processo legislativo, chegou-se à conclusão que não é possível, tendo em vista não haver representantes da Anatel dentre os parlamentares. Tal possibilidade, no entanto, existe para os entes privados, o que pode vir a trazer facilidades de negociação na hora da defesa dos interesses na Câmara dos Deputados.

Por fim, concluiu-se que também não existe a possibilidade, para entes públicos, de utilização de qualquer tipo de oferta ou de vantagem como forma de barganha na hora de exercer o *lobby* junto aos parlamentares. Novamente se conclui que isso se dá em razão justamente de sua natureza jurídica e das imposições legais às quais estão submetidas. Há de ressaltar, porém, que igual impossibilidade existe para a entidade privada analisada em contrapartida, dada sua idoneidade e lisura na forma de agir. E, ainda que sua natureza jurídica não a submeta a controles tão rigorosos, ela continua agindo dentro da legalidade e da moral que se espera de uma entidade tão grandiosa e essencial para o setor e para o país. Por outro lado, imperioso esclarecer que tal prática não está totalmente expurgada de nosso sistema, infelizmente, muito ainda em razão da falta de uma legislação completa sobre o *lobby*.

Isto posto, tem-se que ***lobby institucional público é aquele realizado por órgãos da Administração Pública, por meio de suas assessorias parlamentares, sujeito aos limites legais e fundamentos principiológicos próprios dos entes públicos, com a finalidade de informar e influenciar os atores-chave participantes do processo decisório, segundo seus interesses, difusos ou individuais, porém circunscritos à finalidade pública.***

REFERÊNCIAS

ANATEL. Assessoria de Relações Institucionais. **Sistema Eletrônico de Informações** (Módulo Interno), 2018. Registros de acesso restrito.

_____. **Resolução n.º 632, de 7 de março de 2014**. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632>>. Acesso em 20 set. 2017.

AGUIAR, O. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. 117 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2015.

_____. Os autores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-legis**, Brasília, n. 12, p. 137-152, set./dez. 2013.

ANDRADE, A.; MASSON, C.; ANDRADE, L. **Interesses difusos e coletivos: esquematizado**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

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

AZAMBUJA, D. **Introdução à Ciência Política**. 15. ed. São Paulo: Globo, 2003.

AZEVEDO, M. M. C. **Prática do processo legislativo: jogo parlamentar**. São Paulo: Atlas, 2001.

BACON, F. **Novum organum**, ou, Verdadeiras indicações acerca da interpretação da natureza São Paulo: Nova Cultural. 1988.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 13. ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

BRAGA, R. J.; MIRANDA, R. C. R. Estrutura organizacional e processo decisório legislativo. **E-legis**, Brasília, n. 12, p. 7-29, set./dez. 2013. Disponível em <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/167>. Acesso em: 23 jul. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Página de pesquisa de proposições**. Disponível em <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Primeira-Secretaria. **Cadastro de entidades credenciadas para atuação**. 2018. Documento de acesso restrito.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 5.895, de 2013**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=583800>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 32, de 2015a**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=998452>>. Acesso em 5 nov. 2017

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 671, de 2015b**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=996547>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 3.434, de 2015c**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=998452>>. Acesso em: 5 nov. 2017

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 3.812, de 2015d**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=998452>>. Acesso: em 5 nov. 2017

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional n.º 86/2015. Brasília: Senado Federal, 2015e. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/CON1988.asp>. Acesso em: 6 set. 2017.

_____. Congresso Nacional. **Projeto de Lei (CN) n.º 20, de 2017**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2150174>>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LCP/LCP101.htm>. Acesso em 15 set. 2017.

_____. **Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 10. ed. Campinas: Papyrus, 2004.

CARONE, E. **A República Velha**. 2. ed. v. 1. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1970.

CARVALHO, G. *et al.* **Relações governamentais**: interagindo democraticamente no processo decisório brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2013.

CASTRO, C. A. P.; FALCÃO, L. P. **Ciência Política**: uma introdução. São Paulo: Atlas, 2004.

CAWSON, A. Corporativismo. *In*: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

CESAR, A. M. Método do estudo de caso (*case studies*) ou método do caso (*teaching cases*)? Uma análise dos dois métodos no ensino e pesquisa em administração. **Revista Eletrônica Mackenzie de Casos**. São Paulo, v. 1, n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul_dez_05/06.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

CIOFFI, L. Sindicalismo brasileiro: história, ideologias, legitimidade e direito. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 9, n. 1, p. 34-56, jan./jun. 2008.

DINIZ, E. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 7, n. 20, 1992.

DINIZ, E; BOSCHI, R. **Empresários, interesses e mercado**: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG/ IUPERJ, 2004.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. 2. ed. Thousand Oaks, California: Sage Publication. 2000.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1995.

FARHAT, S. **Lobby**: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Peirópolis, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA JÚNIOR, N. A.; PERLIN, G. D. B; ROCHA, A. B. Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do Projeto de Lei nº 1.210, de 2007. **E-legis**, Brasília, n. 9, p. 24-51, 2012.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, mar./abr. 1995.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GONÇALVES, M. V. R. **Tutela de interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, M. C. N. **Regulamentação do lobby no Congresso Brasileiro**: o estudo comparado do modelo norte-americano. 2012. 112 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8808/regulamentacao_lobby_goncalves.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27 fev. 2015.

GOZETTO, A. C. O. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesse no Brasil. 2004. 303 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2004. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280203>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

GRAZIANO, L. O lobby e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009>. Acesso em: 13 mar. 2015.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HALL, R. L.; DEARDROFF, A. V. **The American Political Science Review**. (s.l.).Vol. 100, n. 1 Fev. 2006, p. 69-84.

HIRST, P. Q. Pluralismo. *In*: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

INCISA, L. Corporativismo. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: UnB, 2009.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Michigan: University of Michigan Press, 1992.

LAMOUNIER, B. O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.6, n. 14, jan./abr. 1992.

LOUREIRO, M. R. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1., p. 63-93, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/loureiro_-_interpretacao_contemporanea_da_representacao.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

LUCENA, M. **A evolução do sistema corporativo português**. Lisboa: Perspectivas & Realidades, 1976. 2 v.

MANCUZO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. *Lobby*: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, a. 8, n. 14, 2011. Disponível em: <<http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/344>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

MANFREDI, S. M. **Leitura e construção de uma história da educação sindical: Brasil 1945/1990**. 1994. 223 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, p. 5-34, 1995a. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acesso em: 14 jun. 2018

MANIN, B. **Princípios do governo representativo**. Paris: Calman-Lévy, 1995b.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Brasília, v. 18, n. 51, 2003.

NÓBREGA NETTO, M. G. **Lobby e sua regulamentação no Brasil: uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização**. 2015. 188 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2015.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, 1990.

PINTO JUNIOR, N. F. O princípio do pluralismo político e a Constituição Federal. **Revista Eleitoral TRE/RN**, Natal, v. 25, p. 37-45, 2011. Disponível em <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2945>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkely: University of California Press, 1967.

REGINI, M. Neocorporativismo. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: UnB, 2009.

RODRIGUES, R. J. P. A adoção dos parâmetros da OCDE para a regulamentação do *lobby* no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 3, p. 1-22, 2015. Disponível em: <<http://univale.br/direitopolitica>>. Acesso em: mar. 2018.

SANTOS, M. CUNHA, L. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Brasília: IPEA, 2015.

SANTOS, M. L. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. 2011. 196 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

_____. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o *lobby* e o sucesso da agenda legislativa da indústria. **Revista Ibero-Americana de Assuntos Legislativos**, Rio de Janeiro, n. 1, mar. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riela/article/download/18029/16779>>. Acesso em: fev. 2018.

SCHMIDT, M. W. *Lobby: ética e transparência nas relações institucionais*. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 13, n. 1707, mar. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11011/lobby-etica-e-transparencia-nas-relacoes-institucionais-e-governamentais>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

SCHMITTER, P. C. Still the century of Corporatism? **The Review of Politics**, Cambridge, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SOARES, M. L. Q. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

TAGLIALEGNA, G. **Grupos de pressão e a tramitação do Projeto de Lei da Biossegurança no Congresso Nacional**. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, dez. 2005. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110/texto28%20-%20gustavo.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, pp. 191-228, 2006.

YOUNG, I. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ZAMPIERI, E. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do congresso nacional. **E-legis**, Brasília, n. 12, p. 122-136, set./dez. 2013.