

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Mariele Troiano

**Os Empresários no Congresso:
a legitimação de interesses via audiências públicas**

São Carlos
2017

Mariele Troiano

**Os Empresários no Congresso:
a legitimação de interesses via audiências públicas**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo G. Noronha

São Carlos
2017

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

T845e Troiano, Mariele
Os empresários no Congresso : a legitimação de
interesses via audiências públicas / Mariele
Troiano. -- São Carlos : UFSCar, 2017.
318 p.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São
Carlos, 2016.

1. Audiências públicas. 2. Empresários. 3.
Interesses . 4. Legitimidade. I. Título.

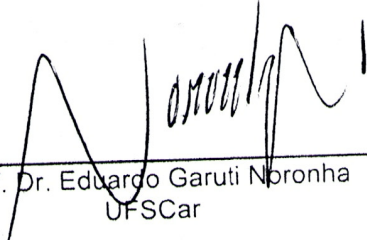


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

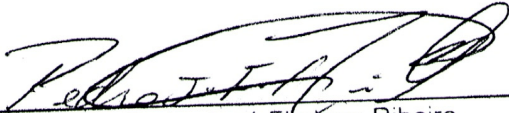
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação


Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Mariele Troiano, realizada em 18/11/2016:



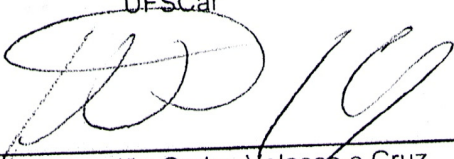
Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
UFSCar



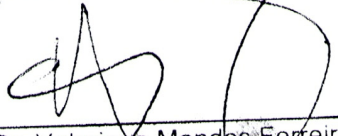
Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro
UFSCar



Prof. Dr. Thales Harold Novaes de Andrade
UFSCar



Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz
UNICAMP



Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
UNICAMP

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Seja no âmbito pessoal, seja no profissional, este trabalho não seria sequer concebido se eu não tivesse percorrido alguns caminhos e me encontrado com algumas pessoas...

Meus sinceros agradecimentos aos professores, funcionários e colegas que compõem o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPOL/UFSCar), em especial, ao professor Eduardo Noronha pela orientação nesses dez anos.

Aos professores que aceitaram fazer parte das bancas de qualificação e de defesa, Prof. Dr. Pedro Floriano Ribeiro e Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), e Prof. Dr. Sebastião Velasco e Cruz e Prof. Valeriano Mendes Ferreira Costa da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Agradecimentos aos professores da School of Politics, Philosophy and International Studies, em especial, à Profa. Dra. Mahrukh Doctor por me receber na University of Hull e por tornar o inverno inglês um frutífero período para a minha pesquisa.

Agradeço também a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo suporte financeiro durante toda a minha trajetória acadêmica, sem o qual seria definitivamente inviável desenvolver esta pesquisa.

Aos meus amigos que acompanharam de perto esta caminhada. Alguns que convivem comigo desde a graduação em Ciências Sociais; outros que os trabalhos conjuntos, os editoriais, os cursos e os eventos nos tornaram ainda mais próximos, e àqueles que são meus companheiros antes mesmo de eu iniciar a trajetória acadêmica. Vocês são essenciais em minha vida!

Agradeço também ao Felipe, pela parceria indescritível. Certamente, ele é o engenheiro mais político que conheço!

Muito obrigada a toda minha família, em especial, aos meus pais e à minha irmã que foram em tempo integral meu ponto de apoio e de incentivo. Ademais, por compreenderem minhas muitas ausências e por tornarem o caminho escolhido menos solitário.

Sem dúvidas, o título de Doutora também é de vocês!

RESUMO

Esta pesquisa visa analisar a participação dos empresários e seus representantes nas audiências públicas das comissões da Câmara dos Deputados, no período de 2001-2010. O fato das comissões permanentes possuírem poder terminativo sobre determinados projetos de lei evidencia a importância das audiências públicas e a relevância da participação de um ator externo em sua composição. Do total de 2.714 audiências públicas que ocorreram nesse período, 91 delas debateram projetos de lei que continham empresários entre seus convidados. A pesquisa concluiu que as audiências públicas são canais institucionalizados e efetivos de intermediação de interesses, de modo que os empresários se posicionam ante as propostas, representam entidades e defendem interesses em seus discursos. Dessa forma, a audiência manteve do processo constituinte de 1987-88 o propósito de construir consensos por meio dos conflitos de preferências. A partir da análise das notas taquigráficas, conclui-se também que a influência de um empresário sobre determinado projeto está diretamente relacionada ao processo de legitimação de seus interesses em plenário, ou seja, o empresário para ser influente em processos decisórios precisa não só da legitimidade do grupo/associação a que pertence, como também de uma legitimação política em ambiente institucional, tornando possível a inserção de interesses na agenda política. Essa legitimidade política é construída a partir da relação dos empresários com os parlamentares que compõem as comissões, com os autores dos projetos de lei e na forma como os discursos em audiências públicas são articulados.

Palavras-chave: Audiências Públicas. Empresários. Interesses. Legitimidade.

ABSTRACT

The present research aims to analyze the participation of entrepreneurs and their representatives in the public hearings of the Deputies Chamber commissions from 2001 to 2010. The fact that the permanent committees possess decisive power over certain law projects substantiates the importance of public hearings and the relevance participation of an external agent in its composition. Out of 2,714 public hearings that happened during this period, 91 of them debated law projects that held businessmen amongst its guests. The research has concluded that the public hearings are efficient institutionalized ways of intermediation of interests, in order that the entrepreneurs take a position in favor or against the proposals, representing organizations and defending their own interests on their speeches. Therefore, the public hearings have preserved from the constituent process of 1987-88 the purpose of making consensus through conflicts of preferences. From the analysis of stenographic notes, it has also been concluded that the influence of businessmen over a certain project is directly related to the legitimization process of their own interests at the plenary session. This fact means that, in order to have influence over decisive processes, the entrepreneur needs not only legitimacy from the group/association to which one belongs but also a political and partisan legitimacy, making it possible for their interests to be inserted into the political agenda. This political and partisan legitimacy is based on the relationship between the businessmen and the members of the Parliament who are part of the commissions, and the authors of the proposals, besides also in the way the speeches are built during public hearings.

Keywords: Public Hearings. Entrepreneurs. Interests. Legitimacy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Proposições por tipo de apreciação (plenário/comissão) legislatura 95-99	48
Tabela 2: Partidos políticos dos senadores-empresários durante os anos de 1986-2010	94
Tabela 3: Distribuição dos senadores-empresários conforme blocos ideológicos durante os anos de 1986- 2010	95
Tabela 4: Ministros (1985-2008) – Participação em entidade patronal por governo	100
Tabela 5: Total de audiências públicas de acordo com as comissões permanentes no período de 2001-2010	114
Tabela 6: Total de audiências públicas de acordo com a intermediação de empresários no período de 2001-2010	116
Tabela 7: Disposição das audiências públicas nas Comissões Permanentes com a participação de empresários no período de 2001-2010	119
Tabela 8: Número de Empresários por discussão de propostas e suas atuais situações na CFT.....	125
Tabela 9: Disposição dos Empresários convidados conforme entidades e cargos	127
Tabela 10: Estados, Partidos Políticos e Profissões dos Relatores das Audiências Públicas da CFT	135
Tabela 11: Estados, Partidos e Profissões dos Requerentes das Audiências Públicas da CFT	136
Tabela 12: Estados, Partidos e Profissões dos Presidentes das Audiências Públicas da CFT.....	136
Tabela 13: Características dos discursos dos empresários que exerceram influência na CFT	137
Tabela 14: Características dos discursos dos empresários que não exerceram influência na CFT	138
Tabela 15: Número de Empresários por discussão de propostas e suas atuais situações na CTASP	139

Tabela 16: Disposição dos Empresários convidados conforme entidades e cargos.....	140
Tabela 17: Estados, Partidos Políticos e Profissões dos Relatores das Audiências Públicas da CTASP.....	150
Tabela 18: Estados, Partidos e Profissões dos Presidentes das Audiências Públicas da CTASP	151
Tabela 19: Estados, Partidos e Profissões dos Requerentes das Audiências Públicas da CTASP.....	151
Tabela 20: Características dos discursos dos empresários que exerceram influência na CTASP	152
Tabela 21: Características dos discursos dos empresários que não exerceram influência na CTASP	153
Tabela 22: Número de Empresários por discussão de propostas e suas atuais situações	154
Tabela 23: Disposição dos Empresários convidados conforme entidades e cargos.....	155
Tabela 24: Estados, Partidos Políticos e Profissões dos Relatores das Audiências Públicas da CDC.....	178
Tabela 25: Estados, Partidos e Profissões dos Requerentes das Audiências Públicas da CDC	178
Tabela 26: Estados, Partidos e Profissões dos Presidentes das Audiências Públicas da CDC	178
Tabela 27: Características dos discursos dos empresários que exerceram influência na CDC.....	179
Tabela 28: Características dos discursos dos empresários que não exerceram influência na CDC	180
Tabela 29: Número de Empresários por discussão de propostas e suas atuais situações.....	181
Tabela 30: Disposição dos Empresários convidados conforme entidades e cargos	182
Tabela 31: Estados, Partidos Políticos e Profissões dos Relatores das Audiências Públicas da CAPADR	200
Tabela 32: Estados, Partidos e Profissões dos Requerentes das Audiências Públicas da CAPADR.....	200

Tabela 33: Estados, Partidos e Profissões dos Presidentes das Audiências Públicas da CAPADR	200
Tabela 34: Características dos discursos dos empresários que exerceram influência na CAPADR	201
Tabela 35: Características dos discursos dos empresários que não exerceram influência na CAPADR.....	202
Tabela 36: Número de Empresários por discussão de propostas e suas atuais situações na CDEIC	203
Tabela 37: Disposição dos Empresários convidados conforme confederações e federações.....	204
Tabela 38: Disposição dos Empresários convidados conforme as associações.....	205
Tabela 39: Estados, Partidos Políticos e Profissões dos Relatores das Audiências Públicas da CDEIC.....	244
Tabela 40: Estados, Partidos e Profissões dos Presidentes das Audiências Públicas da CDEIC	244
Tabela 41: Estados, Partidos e Profissões dos Requerentes das Audiências Públicas da CDEIC	244
Tabela 42: Características dos discursos dos empresários que exerceram influência na CDEIC	245
Tabela 43: Características dos discursos dos empresários que não exerceram influência na CDEIC	246

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Formas e Poder de Seleção dos Atores Legislativos na Câmara dos Deputados.....	43
Quadro 2: Prerrogativas dos atores para convocar e alterar dinâmica de sessões e comissões na Câmara dos Deputados.....	44
Quadro 3: Principais características das audiências públicas das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.....	50
Quadro 4: Presença dos empresários e representantes nas audiências das comissões da ANC.....	53
Quadro 5: Comparações entre as abordagens pluralista e corporativista.....	71
Quadro 6: Correlação entre períodos políticos e ênfases da literatura.....	74
Quadro 7: As novas associações empresariais e suas principais características.....	82
Quadro 8: As abordagens analíticas encontradas na análise da literatura.....	85
Quadro 9: Possibilidades dos empresários atuarem na arena decisória.....	87
Quadro 10: Oportunidades de intermediação dos empresários.....	89
Quadro 11: Composição partidária da 51ª Legislatura de acordo com as categorias sociais.....	91
Quadro 12: Composição partidária da 51ª Legislatura de acordo com as categorias sociais.....	92
Quadro 13: Características de documentos organizados pelos empresários para o governo.....	107
Quadro 14: Medidas da expectativas dos empresários sobre a economia do país.....	108
Quadro-resumo: Permeabilidade <i>versus</i> Institucionalidade.....	276

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Representação partidária na Comissão de Sistematização.....	46
Gráfico 2: Distribuição de audiências públicas durante o Processo Constituinte de 1987-88.....	52
Gráfico 3: Distribuição de Medidas Provisórias apresentadas entre 1989-2014.....	61
Gráfico 4: Distribuição de Projetos de Lei apresentados entre 1989-2014.....	62
Gráfico 5: Número de partidos envolvidos em coalizões em projetos de lei aprovados	63
Gráfico 6: Número efetivo de partidos políticos com representação no Congresso durante 1990-2010.....	64
Gráfico 7: Distribuição de sindicatos e associações empresariais por data de fundação.....	79
Gráfico 8: Senadores-empresários no Brasil durante os anos de 1986- 2010.....	93
Gráfico 9: Distribuição das principais ocupações por eleições no Senado Federal (1986-2010).....	94
Gráfico 10: Financiamento empresarial direto a candidatos das eleições de 2002, 2006 e 2010.....	104
Gráfico 11: Médias do índice de confiança empresarial.....	109
Gráfico 12: Total de audiências públicas do período de 2001- 2010.....	113
Gráfico 13: Disposição das audiências públicas nas Comissões Permanentes com a participação de empresários no período de 2001-2010.....	116

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma das Comissões e Subcomissões da ANC	34
Figura 2: Índice de Coalescência de Sarney a Dilma	98
Figura 3: Critérios para análise das notas taquigráficas.....	120
Figura 4: Esquema de análise da natureza das leis.....	121
Figura 5: Esquema de análise do conteúdo do discurso.....	122
Figura 6: Esquema de análise para o perfil dos empresários.....	123
Figura 7: Esquema de análise para o perfil dos parlamentares.....	123

LISTA DE SIGLAS

AADESP – Associação dos Atacadistas e Distribuidores do Estado de São Paulo
AASC – Associação dos Atacadistas de Santa Catarina
ABA – Associação Brasileira de Anunciantes
ABDID – Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base
ABAM – Associação Brasileira dos Produtores de Amido de Mandioca
ABCZ – Associação Brasileira dos Criadores de Zebu
ABAG – Associação Brasileira de Agribusiness
ABAR – Associação Brasileira de Arbitragem
ABAP – Associação Brasileira das Agências de Publicidade
ABAFARMA – Associação Brasileira do Atacado Farmacêutico
ABCCOM – Associação Brasileira de Canais Comunitários
ABCDFLOR – Associação Brasileira de Proteção de Cultivares de Flores e Plantas Ornamentais
ABCFARMA – Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico
ABCGIL – Associação Brasileira dos Criadores de Gir Leiteiro
ABEART – Associação Brasileira dos Empresários Artísticos
ABEL – Associação Brasileira de Empresas de *Leasing*
ABEPRA – Associação Brasileira de Portos Secos e Clias
ABETRE – Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos
ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABEF – Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango
ABF – Associação Brasileira de *Franchising*
ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABID – Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem
ABDIB - Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
ABIFINA – Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades
ABIMA – Associação Brasileira das Indústrias de Massas
ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ABIEC – Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes Industrializadas
ABIP – Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria
ABIHPEC – Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos
ABP – Associação Brasileira de Propaganda
ABPEL – Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Limão
ABPI – Associação Brasileira da Propriedade Intelectual
ABPTA - Associação Brasileira de Televisão por Assinatura
ABPI TV – Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão
ABITRIGO – Associação Brasileira da Indústria do Trigo
ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura
ABTP – Associação Brasileira dos Terminais Portuários
ABTC – Associação Brasileira de Logística e Transporte de Carga
ABTRA – Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados
ABSI – Associação Brasileira de Santa Inês
ABRA – Associação Brasileira de Radiodifusores
ABRABIN – Associação Brasileira dos Bingos

ABRACESTAS – Associação Brasileira dos Produtores e Distribuidores de Alimentos Básicos ao Trabalhador
ABRAEC – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Internacional Expresso de Cargas
ABRADE – Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
ABRADI – Associação Brasileira de Distribuidores Independentes
ABRAFARMA – Associação Brasileira de Redes de Farmácias e Drogarias
ABRAGE – Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica
ABRAL – Associação Brasileira de Licenciamento
ABRAPE – Associação Brasileira dos Promotores de Eventos
ABRATEC – Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público
ABRATEL – Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações
ABRAS – Associação Brasileira de Supermercados
ABRASCA – Associação Brasileira das Companhias Abertas
ABRASCE – Associação Brasileira de *Shopping Centers*
ABRAFIX – Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado
ABRASEM – Associação Brasileira de Sementes e Mudanças
ABRINQ – Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
ACBB – Associação dos Criadores de Brahman do Brasil
ACEL – Associação Nacional das Operadoras Celulares
ACIFI – Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu
ACLBAhيا – Associação Comercial dos Lojistas da Bahia
ACSP – Associação Comercial de São Paulo
ACOSB – Associação dos Criadores de Ovinos Soinga do Brasil
ACRJ – Associação Comercial do Estado do Rio de Janeiro
AEB – Associação de Comércio Exterior do Brasil
AGAVI – Associação Gaúcha de Vinicultores
AIDS/ SIDA – Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
AL – Alagoas
ALFOB – Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Oficiais do Brasil
ALANAC – Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais
ALOSHOP – Associação dos Lojistas de Shoppings de Pernambuco
ALOSERJ - Associação de Lojistas de *Shoppings Centers* do Rio de Janeiro
AM - Associação dos Mensageiros Motociclistas, Mototáxi e Afins do Estado de São Paulo
AM – Amazonas
AMPAQ – Associação Mineira dos Produtores de Cachaça de Qualidade
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANAPP – Associação Nacional dos Fabricantes Construtores de Piscinas e Produtos Afins
ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
ANCINE – Agência Nacional do Cinema
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANIP – Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANUT – Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANPS – Associação Nacional das Empresas Permissionárias de Portos Secos
AP – Amapá
ARCO – Associação Brasileira dos Criadores de Ovinos

AS – PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
ATITUDE – Associação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em Defesa da Ecologia
BA – Bahia
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
BRASPOV – Associação Brasileira de Obtentores de Vegetais
BRBIOTEC – Associação Brasileira de Biotecnologia
CBC – Congresso Brasileiro de Cinema
CEDES – Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais
CE – Ceará
CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CACB – Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil
CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCULT – Comissão de Cultura
CDC – Comissão de Defesa do Consumidor
CPD – Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência
CD – Câmara dos Deputados
CDL – Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas
CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano
CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CE – Comissão de Educação
CE – Ceará
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CESPO – Comissão do Esporte
CF – Constituição Federal
CFT – Comissão de Finanças e Tributação
CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
CINDRA – Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
CLP – Comissão de Legislação Participativa
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CME – Comissão de Minas e Energia
CN – Congresso Nacional
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNI – Confederação Nacional das Indústrias
CNDL – Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas
CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNF ou CNIF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNPI – Conselho Nacional de Política Industrial
CNS – Confederação Nacional de Serviços
CNT – Confederação Nacional do Transporte
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família
CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CTUR – Comissão de Turismo
CVM – Comissão de Valores Mobiliários

CVT – Comissão de Viação e Transportes
COAL – Conselho de Assuntos Legislativos
COOCEN/MG – Cooperativa Central dos Produtores de Cachaça de Alambique de Minas Gerais
CONAR – Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR)
CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DAS – Direção e Assessoramento Superior
DEM – Democratas
DF – Distrito Federal
EAN – *European Article Numbering*
ENAI – Encontro Nacional da Indústria
ES – Espírito Santo
FAEC – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FARSUL – Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FICEBU – Federação Internacional dos Criadores de Zebu
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIEMT – Federação das Indústrias do Estado do Mato Grosso
FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FEBRAC – Federação Nacional das Empresas de Serviços e Limpeza Ambiental
FEBRALOT – Federação Brasileira das Empresas Lotéricas
FEBRAFARMA – Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica
FECOMÉRCIO – Federação do Comércio do Estado de São Paulo
FECOMBUSTÍVEIS – Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes
FENACA – Federação Nacional das Associações dos Produtores de Cachaça de Alambique
FENACON – Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas
FENACOR – Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros
FENAFAR – Federação Nacional dos Farmacêuticos
FENAL – Federação Nacional dos Empresários Lotéricos
FENAVEGA – Federação Nacional das Empresas de Navegação
FENASEG – Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização
FENOP – Federação Nacional de Operadores Portuários
FEPLANA – Federação dos Plantadores de Cana-de-Açúcar do Brasil
FERGÁS – Federação Nacional dos Revendedores de Gás Liquefeito de Petróleo
FNI – Fórum Nacional da Indústria
FNLI – Frente Nacional pela Livre Iniciativa
FNDTC – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FENOP – Federação Nacional dos Operadores Portuários
FNP – Federação Nacional dos Portuários

FUNBRASIL - Fundo Brasil de Orientação e de Garantia Financeira à Atividade Agrícola
FUNDAF – Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização
FUNARTE – Fundação Nacional de Artes
GSI – Associação Brasileira de Automação
GO – Goiás
IBAD – Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBRAC – Instituto Brasileiro da Cachaça
IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
ICEI – Índice de Confiança do Empresário Industrial
ILOS – Instituto de Logística e *Supply Chain*
INTERFARMA – Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa
INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
LEEX – Laboratório de Estudos Experimentais
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MA – Maranhão
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MG – Minas Gerais
MT – Mato Grosso
MS – Mato Grosso do Sul
MP(s) – Medidas Provisórias
MPA – *Motion Picture Association*
NEOTV – Associação da NEO TV
NEPP – Número Efetivo de Partidos Políticos
NES – Natureza Especial
NTC – Associação Nacional do Transporte de Cargas
NUSP – Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
PBI – Produto Interno Bruto
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDC – Partido Democrata Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PA – Pará
PB – Paraíba
PE – Pernambuco
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PI – Piauí
PFL – Partido da Frente Liberal
PL(s) – Projetos de Lei
PL – Partido Liberal
PMB – Partido Militar Brasileiro
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNBE – Pensamento Nacional das Bases Empresariais

PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrata
PSL – Partido Social Liberal
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PT – Partido dos Trabalhadores
PV – Partido Verde
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil
PRODASEN – Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PR – Partido da República
PR – Paraná
PRÓ-GENÉRICOS – Associação Brasileira das Indústrias de Medicamentos Genéricos
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
RJ – Rio de Janeiro
RS – Rio Grande do Sul
RN – Rio Grande do Norte
RO – Rondônia
SAIN – Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional
SE – Sergipe
SISBOV – Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos
SC – Santa Catarina
SF – Senado Federal
SP – São Paulo
TELCOMP – Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas
TELEBRASIL – Associação Brasileira de Telecomunicações
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
TO – Tocantins
UBA – União Brasileira de Avicultura
UBE (UB) – União Brasileira de Empresários
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFGRS – Universidade do Rio Grande do Sul
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UnB – Universidade de Brasília
UNICA – União das Indústrias de Cana-de-Açúcar
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNE – União Nacional dos Estudantes
USP – Universidade de São Paulo
UVIBRA – União Brasileira de Vitivinicultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	25
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA E HIPÓTESE.....	27
1.3 MÉTODOS DE PESQUISA	28
1.4 PLANO DA TESE	29
2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES VIA CONSTITUINTE	31
2.1 As Comissões.....	35
2.1.1 Líderes e relatores.....	41
2.1.2 As audiências públicas na ANC	49
2.2 UM LEGISLATIVO ATUANTE COMO LEGADO DA CONSTITUINTE.....	55
3 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO ESPAÇOS INSTITUCIONALIZADOS DE INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES .	67
3.1 AS MATRIZES TEÓRICAS DO PLURALISMO E DO CORPORATIVISMO	67
3.2 AS ATUAÇÕES DOS EMPRESÁRIOS ENFATIZADAS PELA LITERATURA	73
3.3 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO ELO ENTRE OS CANAIS DE INTERMEDIÇÃO	85
3.3.1 Empresários-parlamentares	89
3.3.2 Distribuição de cargos ministeriais	96
3.3.3 Financiamento de campanha	101
3.3.4 Apresentações de propostas e documentos.....	106
3.3.5 As audiências públicas.....	111
4 EMPRESÁRIOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	118
4.1 COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)	124
4.2 COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO (CTASP)	139
4.3 COMISSÃO DE DIREITO DO CONSUMIDOR (CDC).....	153
4.4 COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL (CAPADR)	180
4.5 COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)	202
4.6 COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES (CVT)	246
4.7 COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF)	250
4.8 COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CMADS)	254
4.9 COMISSÃO DE TURISMO (CTUR).....	259
4.10 COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA (CINDRA)	263
4.11 COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO)	263
4.12 COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA (CME)	265
4.13 COMISSÃO DE EDUCAÇÃO (CE)	271
4.14 NOTAS ACERCA DAS AUDIÊNCIAS: LEGITIMAÇÃO DE INTERESSES.....	274

5 CONCLUSÕES	278
REFERÊNCIAS.....	282
APÊNDICE A – Os estudos sobre os poderes Legislativo e Executivo.....	302
ANEXO A – Empresários participantes do processo constituinte de 1987-88.	314
ANEXO B – Manchetes de jornais que ilustram o descontentamento dos empresários com o processo constituinte e seu resultado.....	316
ANEXO C – Perfil da participação dos grupos de interesse nas audiências públicas nos anos de 2011 e 2012.....	317

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo geral avaliar a interação entre empresários e parlamentares na arena legislativa, sendo o objetivo específico examinar a influência dos empresários no processo de produção de leis durante os anos de 2001-2010¹. Esta tese de doutorado aborda a intermediação de interesses entre empresários e parlamentares por meio das audiências públicas em comissões permanentes da Câmara dos Deputados que visam discutir projetos de lei.

As articulações entre interesses de grupos organizados e parlamentares têm sido tema crescente de diversos trabalhos, bem como têm ampliado seus espaços de discussão na Ciência Política.

Os estudos que tratam da atuação desses grupos na esfera política, em grande medida, estão vinculados às questões que envolvem o acesso da sociedade civil em espaços públicos (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2002, 2006, 2009; LÜCHMANN, 2007, 2008; GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006). Esses estudos tendem a compreender o quanto a participação dos atores intensificam a democracia, quais são os problemas enfrentados por eles e as resoluções apresentadas por meio de políticas públicas.

Já trabalhos mais recentes abordam questões como a qualidade da democracia (MOISES, 2010), responsividade e *accountability* (DAGNINO e TATAGIBA, 2007; ALMEIDA, LÜCHMANN e RIBEIRO, 2012). Estudos com essas abordagens ganharam fôlego com a nova realidade vivenciada durante o processo constituinte e, conseqüentemente, após a promulgação da Constituição de 1988.

Conforme Bobbio (1987, p. 35), a sociedade civil é, em linhas gerais, composta por grupos de interesse de diversas naturezas, associações e organizações que buscam intervir na esfera estatal. A própria definição de grupos de interesse trazida pelo clássico trabalho de Thomas Clive (2004, p. 4) é de uma associação de indivíduos, organizações ou instituições

¹ A definição do período estudado – 2001 a 2010 – deu-se com base em três fatores. Primeiro, por 2001 corresponder ao ano em que as notas taquigráficas ficaram disponíveis e organizadas no site do Congresso Nacional. Segundo, por considerar o tempo médio de tramitação de um projeto de lei: um ano para o Congresso Nacional e três anos para proposições iniciadas no Legislativo (BANCO DE DADOS DO CEBRAP apud FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995). Dessa forma, o ano de 2010 foi incluído como data limite, de modo que as análises foram iniciadas em 2014. Por fim, considera-se a década de 2000 um período não só de estabilidade econômica e política do país, como também de crescimento social interpretados como fatores importantes para a presente análise.

públicas ou privadas com preocupações compartilhadas, baseadas nas tentativas de influenciar o processo de formulação de políticas públicas.

Apesar dos estudos sobre grupos de interesse terem sido mais volumosos quando aplicados à sociedade contemporânea, a temática já havia sido abordada por Madison, Hamilton e Jay (1993) quando a estrutura do Estado norte-americano, republicano e federalista foi colocada como favorável à formação de facções temporárias. O mesmo foi feito por Tocqueville (1977), que chamou a atenção para a existência de um *ethos* associativista entre os americanos. Entretanto, pode-se considerar que a agenda de pesquisa sobre grupos de interesse ganhou fôlego com os estudos de Baumgartner e Leech (1998), ao afirmarem que para a compreensão das políticas seria necessário entender, primeiramente, a atuação dos grupos.

Embora exista uma diferença conceitual entre as noções de grupos de interesse e *lobby*, que envolvem processos de institucionalização e legalização de práticas, a ideia de interesse não é objeto restrito à ação lobista (LOWI e CALISE, 2010). Pelo contrário, Lowi e Calise (2010) relacionam a conexão dos diferentes interesses dos atores à coalizão e ao conflito. Assim, os indivíduos podem manifestar seus interesses por meio da representação formal individual ou da coalizão de grupos. Já o conflito pode ser compreendido como parte natural do processo, de modo que a ação política não é cumprida com a simples participação dos atores, e sim quando ocorre a eliminação de interesses concorrentes. Para Baratz e Bachrach (1962), é nesse momento que o poder torna-se imprescindível para o deslocamento de preferências.

Nesta tese de doutorado, assume-se o uso da definição de grupos de interesse por considerá-la a mais abrangente e usual na literatura analisada (CLIVE, 2004). Dessa forma, a ideia de *lobby* será tratada como uma das variadas formas teórico-metodológicas do assunto a ser explorado, e não uma problemática *per se*.

A literatura produzida sobre as influências dos empresários em decisões políticas, via poderes Executivo e Legislativo, em sua maioria, sustentam abordagens sobre burocracia, estruturas corporativistas, *lobbies* e manutenção de elites. Apesar de existir um leque de análises, não há pesquisas que considerem os espaços das audiências públicas como mecanismos institucionais de intermediação de interesses dos empresários, ou seja, como espaços de legitimação política do discurso do empresário brasileiro.

Conforme Mancuso (2007, p. 133), há cinco décadas marcadas por estudos com distintos enfoques sobre a atuação política dos empresários no Brasil. Iniciados com os trabalhos sobre a burguesia da cafeicultura tal como a pesquisa de Caio Prado Jr., na década

de 1960, e os trabalhos de Fernando Henrique Cardoso e Luciano Martins, no início da década de 1970, os quais a representação da burguesia industrial foi apresentada com rupturas na passagem da detenção dos meios de produção primário-exportador para o industrial. Sebastião Velasco Cruz, na década de 1980, deu início aos trabalhos sobre a atuação do empresariado na definição de políticas industriais do período de redemocratização. Destaque para a obra “Estado e Economia em tempo de crise” (1997) que apresenta a definição da política industrial entre atores envolvendo arenas decisórias nacionais e internacionais. Ben Schneider retomou, na década de 1990, o tema da dificuldade do empresariado em atuar de forma coletiva. Os anos da década de 2000 foram marcados pelos trabalhos de Denise Gros, Wagner Mancuso, Eli Diniz e Renato Boschi, os quais, de modo geral, pautaram o tema da proliferação das associações empresariais e a atuação de diferentes grupos no Congresso Nacional. Nota-se que à medida em que as interpretações foram se atualizando, uma maior fragmentação da representação do empresário foi sendo observada pela literatura, não só com a expansão das arenas decisórias, como também com a multiplicação dos grupos de empresários atuantes.

Os estudos avançaram no mapeamento dos atores externos ao parlamento, na definição de suas arenas e dos mecanismos de influência utilizados por eles no sistema político. Contudo, não há resultados empíricos e analíticos que identifiquem a efetividade dessa atuação dentro do processo de tomada de decisão, em particular, no ambiente institucional, oficial e legal que são as audiências públicas.

É evidente que não se pode ter uma visão ingênua de que todo o debate sobre intermediação de interesses dos empresários na política se dá abertamente em plenário. Isso já foi descartado pela literatura e pela empiria, pelas biografias dos atores, entrevistas e documentos. Entretanto, a presença de empresários em audiências públicas em comissões permanentes da Câmara dos Deputados, as quais podem fazer uso do poder terminativo de aprovar ou rejeitar projetos de lei, indica um conveniente canal de intermediação de interesses e de interação entre os atores envolvidos.

As audiências públicas surgiram durante o processo constituinte de 1987-88 e foram mantidas no Regimento Interno do Congresso Nacional como espaços de exposição de conhecimento específico e, muitas vezes, de natureza técnica e informacional, compostos por representantes dos mais diversos setores da sociedade civil, visando maior representatividade na produção do Legislativo.

O ponto de partida da tese está nas audiências públicas como legado do processo constituinte de 1987-88, ou seja, a institucionalização das audiências públicas como espaços

de participação e representação da sociedade civil organizada na arena legislativa, bem como maior efetividade da produção de leis via Comissões Permanentes.

A revisão da bibliografia preocupou-se em apontar os canais de intermediação entre empresários e os poderes da República mais trabalhados pela literatura. Entre os pontos de acesso encontrados, a pesquisa apresenta o espaço das audiências públicas como interface entre as formas de intermediação de interesses dos empresários. Por isso, esta pesquisa de doutorado propõe um estudo da atuação dos empresários em um espaço institucionalizado a partir do período pós-constituente, diferenciando das pesquisas sobre *lobby*.

Além de um exame sobre as interações entre empresários e parlamentares nas audiências públicas das Comissões Permanentes de 2001-2010, a pesquisa visa suprir a carência de estudos sobre a própria efetividade desses ambientes institucionais. O recorte temporal pós-constituente de 2001-2010 foi definido pelo acesso aos dados na íntegra e por ser considerado um período de estabilidade política e econômica.

Há um grande número de empresários discutindo projetos de lei em audiências públicas. Durante dez anos ocorreram 91 audiências, contendo 645 convidados – entre eles, 303 empresários. Os dados sugerem que os empresários estão em plenário para defenderem interesses e escolhem fazer isso de forma clara e institucionalizada, ou seja, os empresários tendem a se posicionar diante das propostas de lei em debate, seja a favor ou contra, defendendo interesses e representando a entidade (ou o setor) pela qual proferem. Em contraste, são insignificantes os números de empresários que não opinam sobre o projeto de lei, fazem discurso retórico ou falam em nome de si mesmos.

Esta tese sustenta também que as audiências são canais institucionalizados e efetivos de intermediação de interesses, de modo que 41% dos empresários influenciaram em decisões sobre os projetos de lei, provocando alguma mudança no texto após a audiência – seja no voto do relator, na confecção do relatório, na apresentação de emendas por parte dos parlamentares, seja por meio de substitutivos.

Com o mapeamento dessas audiências, identificou-se três características da atuação dos empresários. Os empresários que mais influenciam no debate são (1) representantes de associações, (2) interferem em projetos de lei de iniciativa da Câmara dos Deputados e (3) participam de audiências que contêm parlamentares – nas funções de relatores, requerentes e presidentes – filiados a partidos considerados de direita.

A análise integral do conteúdo dos discursos demonstra que a influência, portanto, resulta de um processo de legitimação política que a audiência confere ao empresário presente em plenário. Com isso, o empresário não deixa de ser empresário, nem passa a ser

parlamentar, mas assume uma posição que permite que seu interesse seja legitimado dentro do jogo político. Assim, a influência de um empresário durante a confecção de uma lei abrange, em alguma medida, a legitimação partidária (dependente do arranjo entre os parlamentares que exercem as funções de relatores, presidentes e requerentes das audiências) e a legitimação política (condicionada às discussões sobre as propostas de iniciativa do Executivo e da Câmara). E isso tem muito mais a ver com a ideia de construção de consenso via jogo político – de modo que são mais numerosos em iniciativas da Câmara e estão relacionados a partidos opositores ao governo – do que com um perfil empresarial pré-definido e dominante. Essa afirmação se justifica claramente com a presença dos mesmos empresários e representantes de organizações ao longo de uma década dentro do plenário, mas ora influenciando o debate, ora não tendo seu interesse levado em consideração.

A não influência ocorreu quando mecanismos de entraves às decisões foram acionados, tais como arquivamento do projeto, retirada pelo autor ou até mesmo uso do recurso temporal, como pedidos de vista e mudanças de relatores e comissões, que impossibilitaram as influências dos empresários no processo decisório.

Ao processo de tornar legítima determinada demanda, fundamentada pela configuração política-partidária do espaço deliberativo das audiências públicas, dá-se o nome de “legitimação política de interesses”.

1.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Os enfoques institucionalistas tiveram maior inserção no campo da Ciência Política mediante lacunas de outras abordagens que tentaram compreender os processos de democratização dos países em desenvolvimento nas décadas de 1970 e 1980. Nesse período, o Brasil estruturava uma democracia baseada em uma combinação de mecanismos institucionais apresentados pela literatura como conflitantes: um sistema presidencialista e multipartidário (MAINWARING, 1990, p. 168).

A tese de Abranches (1988) de que se configurava no país um presidencialismo de coalizão pode ser considerada um ponto de inflexão à produção acadêmica, apresentando a abordagem institucionalista como uma interpretação para o novo rearranjo entre atores e instituições e, principalmente, para o movimento democrático.

A principal contribuição dos estudos institucionalistas para esta pesquisa é a importância das estruturas institucionais do Estado na definição das ações dos atores no processo decisório. Esses aspectos são importantes por fortalecerem o propósito dos atores, ao mesmo tempo em que se distanciam de uma ênfase excessiva da burocracia do Estado.

Nesta pesquisa, utiliza-se da interpretação comum do neoinstitucionalismo de que distintos processos de empoderamento – cultural, racional ou histórico (TAYLOR e HALL, 2003) – permitem relações assimétricas entre os atores (TAPIA e GOMES, 2008).

A abordagem utilizada por Hall (1989), no clássico estudo sobre difusão de ideias keynesianas, pode ser aplicada à interação entre parlamentares e empresários. Assim, para o entendimento do intercâmbio entre os atores seria necessário o acréscimo de outros fatores explicativos, como os partidos políticos, as relações entre Estado e sociedade e o discurso político (HALL, 1989 apud TAPIA e GOMES, 2008).

O primeiro fator para a explicação de arranjos institucionais é o conhecimento dos partidos políticos. Nesta pesquisa, os partidos políticos dos presidentes e relatores das comissões e dos autores de projetos de lei são características importantes para a definição de atores externos em plenário.

O segundo elemento são as relações entre Estado e sociedade. As audiências públicas funcionam como ambientes institucionais que promovem a divisão entre parlamentares e empresários, fundamentais para a construção de consensos para aprovação ou não de leis. As relações entre empresários e parlamentares são processadas ao longo dos anos nesses ambientes, institucionalizando e consolidando canais que organizam os fluxos de informação, os recursos e os conflitos entre os atores envolvidos.

O terceiro componente é a estrutura do discurso político, que exerce um papel de orientação tanto na definição dos problemas como na delimitação das soluções. Um mesmo conjunto de ideias de empresários, por exemplo, tende a adquirir diferentes sentidos pela natureza do discurso político, que podem impulsionar, retardar ou bloquear uma decisão em plenário. Portanto, “como a estrutura do Estado ou a orientação do partido no governo, a natureza do discurso político [...] pode ser decisiva para que um novo conjunto de políticas seja aceito” (HALL, 1989, p. 383 apud TAPIA e GOMES, 2008, p. 245).

Hall (1989) ainda acrescenta um último fator: o impacto de eventos externos, como as crises políticas e financeiras. Esses eventos são capazes de provocar pontuais rupturas institucionais e, conseqüentemente, interferir na disposição dos atores e em suas atuações em arenas decisórias. Atualmente no Brasil, casos de corrupção que envolvem empresários tendem a influenciar a atuação do setor e seus representantes em plenário. Embora de extrema

importância, esse tema não está incluso nesta tese. Em síntese, o que Hall (1989) sugere em seu estudo sobre a disseminação das propostas keynesianas é que ideias são moldadas constantemente por atores e instituições. Dessa forma, a interpretação de como os interesses são apresentados e defendidos não deve ser dissociada da compreensão dos arranjos institucionais e da atuação dos envolvidos. Logo, se o objeto de análise é a dinâmica política, as variáveis são os interesses inclusos nas diferentes lógicas institucionais que afetam a formulação de políticas.

Somada à clássica definição de Douglass North (1990, p. 3-4) de que “instituições são regras do jogo” e “organizações são os jogadores”, para esta tese usa-se também o conjunto de definições apresentadas por March e Olsen (1989) para os quais instituições são produzidas por meio de processos de interações permitidas e necessárias entre os atores, gerando uma cultura de tomada de decisão, cristalizada em rituais e cerimônias tais como apresentadas por Meyer e Rowan (1977). Isso acontece pois normas são extraídas das rotinas organizacionais vivenciadas em plenário pelos atores. Instituições públicas não são isentas de influenciarem as tomadas de decisões, pelo contrário, são centrais para o desenho das decisões, afetando atores e seus interesses (LANE, 1995, p. 219).

Para esta pesquisa, as audiências públicas são interpretadas como decisivos espaços de embates políticos e negociações constantes, bem como ambiente institucional de disputa de recursos escassos entre grupos organizados. Os resultados desses embates dependem das propriedades das naturezas institucionais as quais estão expostos.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA E HIPÓTESE

A pergunta que orienta esta pesquisa de doutorado é: em que medida os empresários representam seus interesses e influenciam o processo de produção de leis do país por meio das audiências públicas?

A hipótese de pesquisa para tentar entender como se dá a interação entre empresários e parlamentares nesse ambiente, bem como analisar sua influência, é a seguinte:

- Hipótese A: as audiências públicas são espaços institucionalizados onde os empresários atuam.

1.3 MÉTODOS DE PESQUISA

Esta pesquisa utiliza a análise de conteúdo de discurso como método para investigar a interferência dos representantes dos empresários nas audiências públicas das comissões permanentes. A finalidade, ao criar o primeiro banco de dados de audiências públicas² é de evidenciar a influência dos empresários no Congresso Nacional, buscando também facilitar e estimular o uso da interpretação de discursos para fins acadêmicos na área da Ciência Política. Assim, esta pesquisa envolve tanto métodos qualitativos quanto quantitativos.

Os discursos dos empresários foram examinados a partir do *software* de análise de dados denominado NVivo 10. A escolha do *software* deu-se devido à possibilidade de classificar todas as notas taquigráficas de forma conjunta. O *software* permite que a grande quantidade de material analisado seja reunido sob temas e características predefinidos por meio de um processo de codificação (*nodes*). Apesar de algumas ferramentas quantitativas do *software* terem sido usadas, tais como a mensuração da frequência, preocupou-se em manter a análise interpretativa de cada discurso coletado.

Baseado em Bardin (1977), a análise de conteúdo é considerada, por princípio, uma abordagem que não negligencia as influências institucionais, nem a própria influência do pesquisador sobre esse processo. Essa concepção é classificada como “análise tridimensional do discurso”, por ser interpretada como um texto, uma prática discursiva e uma prática social (FAIRCLOUGH, 2001, p. 22). Assim, os discursos também são práticas socialmente construídas em arenas políticas, tornando-os ótimos instrumentos para a identificação de interesses e ideais dos empresários. A análise dos conteúdos dos discursos dos representantes empresariais é um eficiente método para apreender influências praticadas no processo decisório.

A proposta da aplicação da análise de conteúdo é examinar o alcance do discurso proferido nas audiências públicas, ou seja, avaliar como os empresários convidados a falar em plenário têm seus interesses legitimados por meio do discurso.

Para identificar tais características nos discursos, a atenção nas análises volta-se para: 1) as participações e contatos anteriores entre os empresários e os políticos; 2) a apresentação de sugestões e uso de material de apresentação; 3) o posicionamento dos empresários perante

² O banco de dados utilizado nessa pesquisa está hospedado em Harvard Dataverse, V1. Disponível em <https://dataverse.harvard.edu/>, com o título "Audiências Públicas (2001- 2010)", doi:10.7910/DVN/8SUOTL.

o projeto de lei em debate (concordância ou discordância); 4) a amplitude da representatividade do discurso proferido (representa um grupo, uma empresa ou um setor); e 5) natureza do discurso (apresenta a associação ou empresa a qual o empresário faz parte, defende seus interesses ou faz uso da retórica).

1.4 PLANO DA TESE

O foco desta pesquisa é examinar a interação entre parlamentares e empresários nas audiências públicas durante o período de 2001-2010.

Este trabalho foi estruturado da seguinte maneira: considerando esta introdução como primeiro capítulo, o segundo capítulo trata do processo constituinte e da Constituição de 1988 como marco da atual estrutura institucional, principalmente, no que se refere à produção de leis no país. Nesse capítulo são enfatizadas as práticas institucionais iniciadas durante o próprio processo constituinte, como o funcionamento das comissões e as audiências públicas. O objetivo do capítulo é mostrar que não só é importante e numerosa a produção de leis via Legislativo, como ela também indica que os debates que ocorrem nas audiências públicas são oportunidades institucionalizadas de influência no processo de formulação de leis.

O terceiro capítulo apresenta uma análise da literatura sobre a atuação dos empresários nos poderes Executivo e Legislativo. Entre as abordagens encontradas, foram selecionados os quatro canais de intermediação mais trabalhados pela bibliografia. São eles: 1) a interface dos empresários que também são parlamentares; 2) os empresários que ocupam cargos do Executivo; 3) os empresários que financiam políticos; e 4) os empresários que manifestam suas posições ante as decisões políticas via documentos. Esses quatro pontos de acesso foram chamados de “canais primários de intermediação de interesses”, por serem interações prevaletentes nas relações entre os empresários e os poderes Executivo e Legislativo. O objetivo do capítulo é mostrar que, embora existam diversas formas de intermediação de interesses, as características desses canais se encontram em um mesmo espaço: as audiências públicas. Cabe ressaltar que os trabalhos sobre empresários analisam as audiências públicas em suas pesquisas empíricas, entretanto, não há estudos sobre as audiências públicas como um ambiente institucional de intermediação de interesses dos empresários.

No quarto capítulo, os casos selecionados de audiências públicas são analisados. De 2001 a 2010 ocorreram 2.714 audiências públicas, sendo 681 (25%) com a participação de

atores que se apresentaram como empresários ou como representantes de associações empresariais. Do total de 681 notas taquigráficas avaliadas na íntegra, 91 audiências públicas (13%) tiveram como discussão um projeto de lei. Esse é o universo de dados examinados nessa seção, com enfoque nas características da interação entre os empresários e os parlamentares.

Por meio da análise de conteúdo de discurso nota-se que o empresário que defende seus interesses em plenário, influenciando os projetos de lei, faz parte do que intitula-se de “processo de legitimação política de interesses”. Esse tem seus interesses legitimados via audiências públicas, ao envolver diretamente a agenda dos poderes Executivo e Legislativo e a disposição dos partidos políticos.

O quinto capítulo refere-se às considerações finais e à apresentação de uma nova abordagem teórico-metodológica para a interpretação da relação entre empresários e o sistema político. Ao invés de discutir se há *lobby*, como ocorre no Congresso americano, ou se características do corporativismo persistem no Brasil atual, esta pesquisa de doutorado ressalta o processo constituinte de 1987-88 como momento de inauguração de práticas institucionais de intermediação de interesses: as audiências públicas.

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES VIA CONSTITUINTE

O objetivo deste capítulo é apresentar a Constituinte de 1987-88 como marco institucional na estruturação do atual processo de produção de leis, devido à introdução do poder terminativo das comissões e à intermediação de interesses via audiências públicas.

Apesar do grande número de estudos³ e da acessibilidade de informações⁴ sobre a Constituição de 1988 e o processo constituinte de 1987-88, há ainda uma extensa agenda de pesquisa longe de ser esgotada.

Conforme Noronha (2010) é possível analisar a Constituinte de forma endógena, exógena ou intermediária, levando às distintas interpretações do processo. A partir da literatura, foram selecionados alguns trabalhos que elucidam essas possibilidades.

A análise exógena dá-se pelo entendimento do processo a partir de seus eventos externos. São exemplos os trabalhos de Francisco Whitaker (1989), com o livro “Cidadão Constituinte”, e de Alberto Tosi Rodrigues (1993), com a dissertação “Mobilização e conflito político: a campanha das Diretas-Já”. O primeiro ressalta a participação da sociedade civil por meio de emendas populares, enquanto o segundo analisa o movimento popular que exigia a volta do sistema democrático no início da década de 1980.

Já as análises endógenas da Constituinte consideram as implicações de dentro da arena decisória, tais como as regras procedimentais ou as atuações dos parlamentares, partidos políticos, líderes partidários, relatores e presidentes. Exemplos para esse tipo de abordagem são os trabalhos de Coelho (1999), Pilatti (2008) e Lopes (2008). Na abordagem de Pilatti (2008), a ênfase é dada aos mecanismos regimentais durante a formulação da Constituição e

³ Conforme Troiano (2013), há dois momentos diferentes de interesse da literatura pelo processo constituinte. O primeiro período datado entre meados e final da década de 1980, pode ser relacionado ao surgimento de uma “literatura da Constituinte”. As obras, com base em seus títulos, refletiram um caráter especulativo do processo constituinte, além disso, elas possuem caráter explicativo do que seria uma Constituição e uma Constituinte, bem como da necessidade de tê-las. O segundo período, em que estudos da área de Ciência Política voltam-se para os trabalhos da Constituinte, situa-se do final dos anos 1990 aos dias atuais, com um ápice em 2008 devido ao aniversário de 20 anos da promulgação da Carta. Essas obras podem ser classificadas como “literatura sobre a Constituinte”, demarcando uma fase de distanciamento e reflexão sobre o período passado, por meio de análises consistentes e baseadas em fontes empíricas (TROIANO, 2013, p. 23-24).

⁴ Houve uma organização e concentração dos dados no site da Câmara dos Deputados. A seção “Constituição Federal” foi atualizada em seu aniversário, em 2008, quando a página ganhou o subtítulo de “Constituição Federal – 25 anos”. Nesse ambiente existe uma gama imensa de dados compilados como atas, diários, discursos e notas taquigráficas, bem como composição parlamentar e bancadas. (CÂMARA dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes>. Acesso em: 7 set. 2016.)

como estes interferiram nas decisões. Coelho (1999) examina a atuação coesa dos partidos políticos em momentos decisórios do processo, como a formação do grupo suprapartidário “Centrão”. A ênfase dada por Lopes (2008) está na interação entre regras e atores, especificamente no poder de negociação dos membros do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na ocupação das funções de relatorias e presidências. Apesar das divergências nas formas em que cada autor conduziu suas análises, resalto a convergência entre eles ao apontarem para a relevância do período constituinte e as raras menções aos períodos antecedentes e posteriores à Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

A outra abordagem é a intermediária, que combina os dois focos interpretativos anteriores, promovendo uma avaliação completa do processo. Nesse enfoque, para analisar os procedimentos é necessário considerar a atuação dos atores internos e externos, bem como o funcionamento das instituições (NORONHA, 2000). O exemplo mais notório dessa abordagem está no livro “Labirintos: dos generais à Nova República”, de Brasília Sallum Jr. (1996), por encadear fatos políticos aos atores e suas respectivas decisões⁵.

Do ponto de vista de que o processo constituinte desenhou um conjunto de políticas e práticas que envolve a prestação de contas a um passado recente caracterizado por mazelas sociais e um projeto futuro de políticas consideradas mais igualitárias e inclusivas, ele pode ser considerado uma ruptura institucional no sentido pleno do conceito. A Constituição de 1988 relacionou os ciclos de protesto (ou ciclos de mobilização política) com os ciclos de mudança institucional que desencadearam na ativação política dos setores sociais organizados (RODRIGUES, 2002). É bastante presente na literatura o enfoque de que o processo constituinte ampliou a participação de diversos setores da sociedade, bem como sua organização.

Apesar do processo constituinte ter durado, regimentalmente, 20 meses – de 2 de fevereiro de 1987 a 5 de outubro de 1988 – e ser considerado um dos mais longos⁶, já se falava em Constituinte no governo João Figueiredo (1979-1985). Aliás, não há concordância na literatura sobre exatamente qual acontecimento marcou o início da Constituinte, mas sabe-se que foi um conjunto de fatores, como os movimentos dos sindicalistas organizados pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), de empresários e de membros da igreja católica por meio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Admite-se que o lançamento da primeira Carta pela Constituinte aconteceu em 1971, no encontro nacional do partido

⁵ A esse grupo de autores pode ser acrescentada também a dissertação de mestrado de Eneida Salgado (2005) intitulada “Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro”, em que a autora enfatiza a descentralização dos trabalhos nas comissões.

⁶ Sobre duração de processos constituintes ver Costa (2016).

Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e que foi fortalecido pela campanha da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) encabeçada pelo então presidente Raymundo Faoro⁷.

A ideia de uma nova Constituição foi apresentada publicamente nos “discursos de palanque” de Tancredo Neves (então candidato à Presidência da República pelo PMDB), favorável ao movimento das Diretas-Já. Tancredo Neves havia idealizado organizar uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais composta por 50 membros, conhecidos como “os notáveis”⁸, com a tarefa de desenvolver estudos e pesquisas de interesse geral da Nação, sob o comando do jurista Afonso Arinos de Melo Franco⁹. Ela ficou conhecida como Comissão Afonso Arinos.

O trabalho da Comissão Afonso Arinos, que durou de julho de 1985 a setembro de 1986, foi bastante polêmico pois, finalizado o relatório e entregue ao então vice-presidente José Sarney que assumiu o poder após a morte de Tancredo Neves, foi arquivado. Embora o texto produzido pela Comissão Afonso Arinos tenha sido bastante criticado pelos constituintes, ele era retomado em momentos em que o trabalho na Constituinte precisava de auxílio para sua continuação (JOBIM, 1994).

A relatoria do Regimento Interno ficou a cargo do senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), conforme nomeação de Ulysses Guimarães, presidente da ANC. A confecção da segunda Resolução do Regimento Interno¹⁰ definiu que o trabalho fosse dividido em 24 subcomissões que entregaram, *a posteriori*, seus relatórios para oito comissões temáticas, e, por fim, estas desembocaram em uma única Comissão de Sistematização. As decisões foram submetidas a duas rodadas de votações nominais em plenário.

A figura a seguir apresenta a quantidade de comissões e o emaranhado de trabalhos durante o processo constituinte.

⁷ Rocha (2013) apresenta o processo de inflexão de posicionamento da OAB frente ao Regime Militar desde 1977 quando Raymundo Faoro assumiu a presidência com forte engajamento à abertura democrática, passando pelo marcante evento de 1981, em Porto Alegre, em que ocorreu a aprovação de um anteprojeto de sugestão para uma futura Constituição.

⁸ Segundo Bolívar Lamounier (apud DINIZ e PRAÇA, 2008, p. 21), essa designação, “comissão dos notáveis”, era pejorativa, utilizada por parte dos adversários e da imprensa.

⁹ O jurista Afonso Arinos havia participado do processo constituinte anterior. Com a queda do Estado Novo em outubro de 1945, concorreu por Minas Gerais, em dezembro, às eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e obteve uma suplência. Após a promulgação da nova Constituição e a transformação da Constituinte em Congresso ordinário, ao abrir uma vaga na bancada mineira em janeiro de 1947, ele assumiu uma cadeira na Câmara dos Deputados. (Fonte: FGV CPDOC. Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em: 12 dez. 2011.)

¹⁰ A Resolução 1 do Regimento Interno mencionava estruturas preliminares para a instalação da ANC para que até o Regimento Interno fosse confeccionado e aprovado. Dessa forma, questões como a composição da Mesa, dos líderes, da sessão, calendário das tramitações, votações, requerimentos, uso da palavra, atas e anais foram abordados (Diário Oficial de 4/2/1987, p. 23). A Resolução 1 pode ser visualizada na íntegra no seguinte endereço: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/003anc04fev1987.pdf#page=5>>. Acesso em: 7 set. 2016.

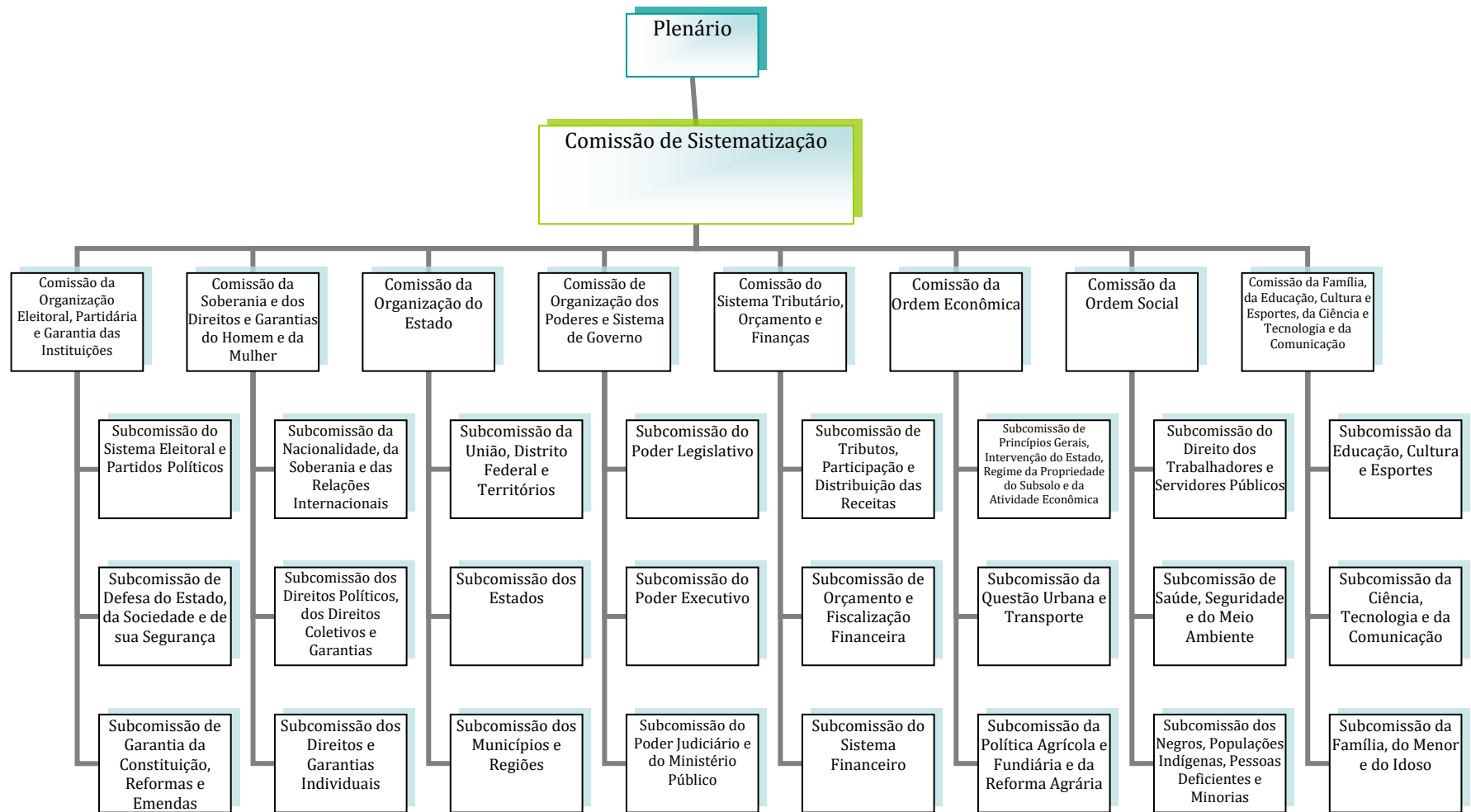


Figura 1: Organograma das Comissões e Subcomissões da ANC

Fonte: Troiano (2013).

Cada subcomissão e comissão contavam com um presidente, dois vice-presidentes e um relator. As subcomissões eram compostas por 21 membros e as comissões por 63 membros, todos indicados pelos líderes partidários e de acordo com a proporcionalidade dos partidos políticos¹¹. A Comissão de Sistematização era composta por 93 membros, entre eles os presidentes e relatores das comissões e das subcomissões. Logo, contabilizavam 559 membros, sendo 72 senadores (23 senadores remanescentes do Regime Militar, rotulados como “senadores biônicos”¹²) e 487 deputados (SOUZA, 2001, p. 515).

2.1 AS COMISSÕES

Foi na “Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo”, especificamente na “Subcomissão do Legislativo”, que as funções legislativas foram definidas, embora a discussão sobre a estrutura do presidencialismo permeasse os debates de inúmeras comissões.

Limongi (1994) aponta que o propósito dos parlamentares envolvidos nessa subcomissão era em prol do fortalecimento da função legislativa tanto do Executivo quanto do Legislativo, visando tornar o processo decisório mais ágil e eficiente, principalmente, quanto à aprovação de leis. Com esse objetivo foi assegurado o poder conclusivo (terminativo) às comissões, bem como sustentadas as prerrogativas legislativas do Executivo via Medidas Provisórias (MPs). Essa discussão esteve ainda mais presente na Subcomissão do Executivo.

São características das MPs: o uso exclusivo pelo presidente e o caráter de tramitação urgente. O pedido de tramitação urgente é quando um projeto de autoria do

¹¹ Ver “Título IV”, da elaboração da Constituição do Regimento Interno. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/regimento_interno_anc>. Acesso em: 29 ago. 2016.

¹² O debate sobre os senadores remanescentes do Regime Militar, bem como outras questões militares foram abafados na Constituinte. A utilização do termo “*gag rules*” ou “as leis da mordaza” apresentado por Holmes (1988) aplica-se a essa questão: debates sobre militares sendo abafados nesse momento de democratização brasileira. Todavia, as leis da mordaza podem ser expandidas a quaisquer temas que a Constituição deixa de abordar por significarem pontos que dificultariam seus trabalhos ou até encerrariam o processo constituinte. Desse modo, ocorre uma censura automática em relação a certos assuntos mediante um acordo comum dos atores para que a agenda prevaleça. Assim, o assunto intocado poderia voltar à tona quando acabado o período de formulação constitucional.

Executivo tranca a pauta de ambas as Casas para ser analisado (AMORIM e TAFNER, 2002)¹³.

O poder da medida provisória sofreu ajustes importantes após a promulgação da Constituição com a inserção do prazo de 30 dias para a avaliação da proposição pelo Congresso Nacional e com sua imediata rejeição quando não analisada (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995). Além disso, a Emenda Constitucional n. 32, de 2001, proibiu a reedição da MP pelo presidente da República, e a Emenda Constitucional n. 72, de 2005, disciplinou a edição de medidas provisórias, sujeitando estas à aprovação da Comissão de Justiça de cada Casa legislativa antes de prosseguir para o Congresso (PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2008, p. 7).

O novo texto constitucional também previa o fortalecimento do Legislativo. O trabalho descentralizado em comissões do processo constituinte foi mantido visando maior efetividade na votação dos projetos de lei no Congresso Nacional. Às comissões foram reservadas autonomia, poder e abrangência (MÜLLER, 2005).

As comissões, com esses propósitos, podem ser consideradas nítidas inovações institucionais trazidas pela Constituição de 1988. Embora menções às comissões possam ser encontradas nas Cartas de 1934, 1946 e 1967.

Considerando as referências das Cartas anteriores bastante pontuais, o texto de 1967 é o único que pode ser avaliado como um precursor da ideia de uma comissão com poder decisório no Brasil. Os trechos da Constituição Federal de 1967 expõem como o assunto foi introduzido naquele período:

Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara. (BRASIL, 1967, parágrafo único, art. 32, Seção I, Capítulo VI).

[...] § 2º - O projeto de lei, que receber parecer contrário quanto ao mérito, de todas as Comissões, será tido como rejeitado. (BRASIL, 1967, art. 61, Seção V, Capítulo VI).

[...] § 2º - Os projetos de lei referidos neste artigo somente sofrerão emendas nas comissões do Poder Legislativo. Será final o pronunciamento das Comissões sobre emendas, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em Plenário, sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas Comissões. (BRASIL, 1967, art. 67; Seção VI, Capítulo VI).

¹³ É também prerrogativa do Executivo as matérias orçamentárias e administrativas, principalmente quando tratam da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esta, quando não votada em plenário, libera automaticamente os gastos referentes a 1/12 do orçamento mensal definido pelo Executivo.

A ideia do trabalho descentralizado em comissões também foi influência de textos constitucionais de outros países utilizados durante a elaboração da atual Carta. O trecho da Constituição da Itália de 1947, por exemplo, mostra as semelhanças do funcionamento das comissões¹⁴:

Cada projeto de lei, apresentado/submetido a uma Câmara é, segundo as normas de seu regulamento, examinado por uma comissão e depois pela mesma Câmara, que aprova artigo por artigo e com votação final [...]. Pode também estabelecer em quais casos e formas o exame e a aprovação dos projetos de lei são deferidos às comissões, também permanentes, compostas de modo a respeitar/refletir a proporção dos grupos parlamentares. (ITÁLIA, 1947, art. 72¹⁵, tradução nossa).

A Constituição de 1988 do Brasil define a composição das comissões e atribui a elas quatro específicas funções: discutir e votar projeto de lei, receber proposições de representantes de entidades civis, promover audiências públicas, e solicitar depoimento de qualquer cidadão ou autoridade:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
 § 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.
 § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
 I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
 II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
 [...]
 IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
 V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; [...]. (BRASIL, 1988, Seção VII das Comissões).

¹⁴ Mensurar influências entre textos constitucionais é quase objeto de pesquisa fadado ao fracasso, entretanto algumas inspirações para o texto atual da Constituição brasileira não só podem ser encontradas nas leituras das Atas das primeiras sessões, como em artigos do campo jurídico que apontam influências das constituições francesa, italiana, mexicana, russa e alemã (COMPARATO, 2007).

¹⁵ “*Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale [...] Può altresì stabilire in quali casi e forme l’esame e l’approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari*”. (ITÁLIA. **Constituição da República Italiana**. 1947. Disponível em: <<http://www.governo.it/costituzione-italiana/2836>>. Acesso em: 7 set. 2016.)

Cabe mencionar que essas comissões tanto pertencentes à Câmara dos Deputados quanto ao Senado Federal podem ser permanentes ou temporárias. As Comissões Permanentes são de caráter técnico-legislativo, e têm por finalidade deliberar sobre determinado assunto¹⁶, enquanto que as Comissões Temporárias surgem para um caso específico e podem ser dissolvidas quando há a resolução da questão ou é findada a legislatura¹⁷. As Comissões Temporárias podem ser: especiais, internas ou parlamentares de inquérito (CPI). Há ainda as comissões mistas permanentes, como a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização composta tanto por deputados quanto por senadores, e as comissões mistas temporárias¹⁸.

As funções das comissões, após a Constituição Federal, foram asseguradas pelos respectivos regimentos da Câmara dos Deputados (CD) e do Senado Federal (SF), reforçando a função de discutir e votar projetos de lei que dispensam a competência do plenário, salvo em casos de recursos de um décimo dos membros da Casa ou quando se referir a um projeto de natureza em que essa atuação seja vedada¹⁹. Inclui-se a diferenciação entre uma votação em plenário e em comissões com as respectivas nomenclaturas: sessão e reunião.

As comissões do Legislativo também possuem as prerrogativas de tramitação urgente, prioritária ou ordinária, podendo trancar pauta e encaminhar o projeto de lei

¹⁶ Cabe ressaltar que a quantidade de comissões permanentes e suas nomenclaturas podem variar conforme as legislaturas. Por exemplo, a atual Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, antes de 2004 recebia o título de Comissão de Agricultura e Política Rural. Outro exemplo é o desmembramento da Comissão de Educação, Cultura e Esporte nas respectivas Comissão de Educação e Comissão de Cultura.

¹⁷ A Constituição Federal de 1988 estabelece que cada legislatura terá a duração de quatro anos, tempo que coincide com o mandato de deputado federal e equivale à metade da duração do mandato de senador da República, que é de oito anos.

¹⁸ Justifica-se a coleta de dados apenas em comissões permanentes e não temporárias por três motivos principais: primeiro pelas comissões permanentes perdurarem durante a existência de todo Regimento Interno. Dessa forma, comparações entre o período analisado podem ser realizadas enquanto comissões temporárias se dissolvem após a emissão do parecer necessário, não perdurando entre legislaturas e tornando inviável meios de comparação entre elas. O segundo motivo está relacionado a natureza regimental das comissões especiais, que têm como finalidade a emissão de pareceres sobre proposições em situações especiais, como nas emendas constitucionais. Dessa forma, embora circulem nessas comissões propostas de lei, elas tendem a ser minoria. A terceira justificativa está relacionada ao tempo de tramitação de uma proposta de lei: em uma comissão permanente, ele é maior que na que tramita em condição especial. Com esse enfoque, supõe-se que também são maiores nas comissões permanentes as oportunidades de atuação de diferentes representantes dos empresários e, conseqüentemente, de influências externas.

¹⁹ Os casos em que essa atuação decisória das comissões é vedada são: quando se tratar de um projeto de lei complementar, de um código, de uma iniciativa popular; de uma proposta de uma comissão; relativos à matéria que não possa ser objeto de delegação; oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo plenário de qualquer das Casas; que tenham recebido pareceres divergentes ou que tramitam em regime de urgência, conforme artigo 132 do Regimento Interno.

para a Ordem do Dia²⁰. Entretanto, quem possui o poder dessas iniciativas dentro das comissões são os líderes partidários. Müller (2005) afirma que as atuações dos líderes acabam esvaziando o poder das próprias comissões, ou seja, que o poder decisório das comissões muitas vezes se resume à atividade do Colégio de Líderes, “conferindo um reduzido espaço de autonomia para as comissões” (MÜLLER, 2005, p. 378). É consenso na literatura a importância dos líderes nas comissões, variando o valor institucional atribuído à eles.

O estudo de comissões foi amplamente influenciado pela literatura neoinstitucionalista (*Rational Choice*) fundamentada nas análises da *House* norte-americana. Essas abordagens partem da noção de que os indivíduos são maximizadores de seus interesses (OLSON, 1999), sendo os interesses principais dos parlamentares a garantia da manutenção do poder via (re)eleição. As diferenças entre as decisões seriam reflexos do arranjo das instituições e das preferências dos atores (ROCHA e BARBOSA, 2008).

Fernando Limongi (1994) foi pioneiro em analisar o Legislativo brasileiro via modelos da literatura americana que objetivam a existência das comissões²¹. São eles os modelos distributivo, informacional e partidário. De modo geral, os dois primeiros tendem a dar maior ênfase na autonomia das comissões, sendo o destaque do primeiro o caráter técnico e o enfoque do segundo, o propósito da reeleição. Já o terceiro modelo compete à definição partidária e à materialização dos poderes dos líderes. Entretanto, os modelos não são excludentes, nem exclusivos e são dependentes do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo (ROCHA e BARBOSA, 2008).

O trabalho de Shepsle e Weingast (1987) é um clássico da abordagem distributivista, em que o processo legislativo é marcado pela constante negociação de

²⁰ Por “Ordem do Dia” entende-se como a base da sessão plenária destinada à discussão e à votação das propostas. Corresponde, também, à relação de assuntos a serem tratados em uma reunião legislativa (CÂMARA dos Deputados. **Ordem do Dia**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/69671.html>>. Acesso em: 7 set. 2016).

²¹ Fernando Limongi (1994, p. 3) já na introdução de seu artigo afirma: “O tom do texto é claramente didático. Minha preocupação é a de introduzir uma literatura, ao que eu saiba, pouco conhecida no Brasil. Reduzo as tecnicidades a seu mínimo. Dedico alguma atenção a uns poucos modelos, justamente aqueles em que resultados expressivos podem ser alcançados de maneira bastante simples. Estes casos ilustram o poder e alcance da análise formal desenvolvida por este grupo de autores. As menções ao Congresso brasileiro serão poucas. As referências serão meramente ilustrativas. No entanto, em que pese a sua ausência, este artigo foi escrito com um olho no Congresso brasileiro. Não são muitos os estudos que o tomam como objeto. Se se pretende alterar esta situação, travar conhecimento com o debate que se desenvolve entre os estudiosos do Congresso mais estudado de todo o mundo me parece um bom começo. É com esta esperança que escrevi este texto”.

benefícios políticos. Trata-se de uma relação de conflito na qual cada legislador tenta obter o máximo de privilégios às custas dos interesses de outros parlamentares. Processo esse chamado por Rocha e Barbosa (2008) de “mercado de votos entre os parlamentares”.

Para a abordagem informacional, o trabalho de Krehbiel (1991) é referência por apresentar os postulados: da incerteza, da *expertise* e da majoritariedade. Segundo Krehbiel (1991), quando se trata de indivíduos e interesses, a concordância entre os envolvidos é a redução da incerteza e dos possíveis riscos. Dessa forma, as comissões seriam espaços de tomadas de decisões com base no maior volume possível de informações que sustentem um resultado. Essas informações seriam alimentadas por *expertises*, funcionando também como critério da distribuição dos parlamentares entre as comissões. Nesse caso, é a *expertise* quem determina a preferência partidária, e não o contrário. O postulado majoritário reflete a quantidade de ideias envolvidas para que uma decisão seja tomada, sustentando os princípios da democracia e da soberania popular.

Cox e McCubbins (1993) apresentam a abordagem partidária, sendo o espaço das comissões um governo partidário, ou seja, eles evidenciam os interesses dos indivíduos como exclusivamente partidários. As lideranças partidárias são os atores centrais nesse processo, responsáveis pela elaboração da agenda do partido e pela busca da constante coesão na arena legislativa.

Rocha e Barbosa (2008), Ribeiral (1998), Rocha e Costa (2012), Nascimento (2007) reconhecem a importância institucional das comissões quanto ao equilíbrio entre os poderes, com a formulação de uma agenda mais diversificada e a aprovação de políticas, em sua maioria, de cunho universalista; outros afirmam que as comissões da Câmara não estariam desempenhando qualquer papel relevante no processo legislativo, dada a concentração de prerrogativas nas mãos do poder Executivo (PEREIRA e MUELLER, 2000).

Pereira e Mueller (2000) inclusive desenvolvem a “Teoria da Preponderância do Executivo”, afirmando que o poder das comissões do Congresso brasileiro tem uma base institucional fraca, com poderes concentrados nos líderes, composição de alta rotatividade, e sem poder de agenda e veto. Contudo, mesmo esses autores menos otimistas com a estrutura das comissões, concluem seus trabalhos afirmando que há um jogo nas comissões com base no interesse de cada ator envolvido – comissão, plenário e Executivo.

Logo, conclusões mais gerais dependem de análises específicas da dinâmica e da composição de cada comissão em determinados momentos, bem como a relação de agendas entre os poderes da República. Todavia, em um consenso entre os autores analisados, é possível destacar: os partidos e seus parlamentares atribuem relevância à estrutura das comissões, sugerindo caráter valorativo de sua existência e de seu funcionamento no processo legislativo.

Por fim, o tradicional modelo das análises da composição das comissões do processo constituinte foi ampliado por Coelho (1999) em quatro lógicas: partidária, informacional, dos interesses privados e dos interesses regionais (COELHO, 1999, p. 156).

2.1.1 Líderes e relatores

O Colégio de Líderes também foi criado durante o processo constituinte (de modo informal, pois não constava no Regimento Interno da ANC). O constituinte Nelson Jobim (1994) relata que o Colégio de Líderes surgiu de forma indispensável na ANC, em uma fase que era preciso a formação de consenso para o cumprimento dos prazos²². O autor menciona que a maioria parlamentar, embora difícil entre os líderes, foi a solução encontrada diante da dificuldade de concordância entre as demandas de grupos organizados. O trecho a seguir explicita como a concepção do Colégio de Líderes se estabeleceu na ANC.

Então lançamos mão de um procedimento que eu havia copiado das Cortes Portuguesas, que eram as emendas de transação. Na hora da votação em plenário, se uma matéria não servia, criávamos um texto novo, fora do processo regimental. Esse texto novo era que formava a maioria, e então votávamos. Quando chegamos a 88, após a promulgação da Constituição, criou-se o problema da existência de um órgão informal e imensamente poderoso – o Colégio de Líderes – e não havia espaço para destruí-lo. E nesse regimento que nós elaboramos (eu e os deputados Genoíno, Miro Teixeira, José Bonifácio, Israel Pinheiro, Paes Landim), institucionalizamos

²² Também foram as configurações do período de redemocratização e a rearticulação de grupos de interesse junto com os partidos que promoveram a regulamentação das bancadas partidárias ou frentes parlamentares. Essas tiveram a regulamentação reconhecida na 52ª Legislatura (2003-2007), obrigando no início de cada legislatura, apresentar sua composição de pelo menos um terço dos parlamentares. Coradini (2015) afirma que as bancadas não representam fragilidades partidárias, e sim, uma configuração de relacionamento entre grupos de interesse e o espaço público, ou ainda, de um processo de politização de interesses organizados.

o Colégio de Líderes para definir seus poderes, porque se nós deixássemos informal, ele teria poderes absolutos. Se nós formalizássemos, ele teria os poderes que o regimento lhe desse. (JOBIM, 1994, p. 45).

O funcionamento do Colégio de Líderes foi assegurado na Constituição e mantido nas atividades rotineiras do Congresso Nacional, *a priori*, para auxiliar a Mesa Diretora²³ em relação ao calendário de votações da Câmara dos Deputados (SANTOS, 2001).

Cabe mencionar que, na Câmara dos Deputados, um partido tem liderança quando a sua representação é igual ou superior a um centésimo da composição da Casa, ou seja, quando é igual ou superior a cinco deputados. Os partidos com bancada inferior podem indicar um representante para expressar a posição do partido. No Senado Federal, a atuação do Colégio de Líderes ainda não está no Regimento Interno da Casa e encontra-se em discussão por meio do Projeto de Resolução n. 3 de 2015 apresentado pela senadora Ana Amélia, do Partido Progressista (PP/RS)²⁴.

As prerrogativas dos líderes parlamentares não se resumem à urgência da votação das proposições nas comissões²⁵. As iniciativas dos líderes também estão previstas para a apresentação de emendas em plenário, as quais são aceitas se contarem com a assinatura de pelo menos um décimo da composição da Câmara ou dos líderes cujas bancadas representarem esse número (SANTOS, 2001).

²³ Há três Mesas diferentes: a Mesa do Congresso Nacional, a Mesa da Câmara dos Deputados e a Mesa do Senado Federal. As Mesas são compostas por sete membros responsáveis pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Casa. Compõe-se de Presidência – presidente e dois vice-presidentes – e de Secretaria, composta por quatro secretários e quatro suplentes. O art. 14 do Regimento Interno da Câmara afirma que os membros efetivos da Mesa não podem fazer parte de Liderança Partidária, nem de Comissão Permanente, Especial ou de Inquérito (BRASIL, 2016, art. 14). Ressalta-se que para esta tese de doutorado, utiliza-se a versão atualizada do Regimento Interno até a Resolução nº 17, de 2016. Foi a Resolução nº 17, de 1989, que aprovou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e ele tem passado constantemente por diversas modificações. Na Resolução n. 1 de 2015, por exemplo, ocorreram alterações importantes, como no artigo 25, aumentou-se o número máximo de membros de uma Comissão Permanente, de 12 para 13 centésimos do total de deputados. Isso implica em um máximo de 66 membros. Além disso, os deputados podem acumular cargos apenas nas comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Desenvolvimento Regional e da Amazônia, Defesa dos Direitos da Mulher e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, conforme modificação do art. 26, Resolução n.15, de 2016. Também foram criadas a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (BRASIL, 2016).

²⁴ Disponível na íntegra em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=160652&tp=1>>. Acesso em: 9 set. 2016.

²⁵ O pedido de urgência é encaminhado à Mesa Diretora de cada Casa pelo Colégio de Líderes, e a assinatura de cada líder é ponderada pelo tamanho da bancada sob seu comando (SANTOS, 1997). A votação deve ocorrer no prazo máximo de 45 dias. A votação entre líderes pode substituir as votações em plenário.

Os líderes partidários são os responsáveis também pela indicação da composição das comissões permanentes e da definição de seus presidentes. Nomear os membros das comissões é função importante devido ao poder terminativo que essas possuem, principalmente quando se referem à “Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania”, onde todas as propostas de lei são submetidas, e à “Comissão de Finanças e Tributação”, onde toda lei que trata de uso de recursos da União deve ser avaliada.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania representa uma fase obrigatória de tramitação de projetos legislativos e, por isso, detém um importante poder formal de veto ou o que Tsebelis (1997) chamou de *veto player* institucional. Conforme Ribeiral (1998, p. 75), essa Comissão expõe não só a alta produtividade, como também pouca interferência de pedidos de urgência, significando um alto grau de autonomia decisória.

No quadro a seguir, é possível perceber que entre as maneiras de seleção dos atores legislativos para a composição dos cargos da CD, os líderes partidários estão envolvidos em muitas atuações de caráter exclusivo.

Quadro 1: Formas e poder de seleção dos atores legislativos na Câmara dos Deputados

Cargo/Órgão	Forma de Seleção	Poder de Seleção
Liderança de partido e de bloco (Art. 9º, 12 e 13)	Indicação	Maioria da bancada
Presidência de Comissão Permanente e Temporária (Art. 7º, 39)	Eleição	Maioria dos membros titulares
Liderança e vice-liderança do governo (Art. 11)	Indicação	Presidente da República
Relatoria (Art. 41)	Designação	Presidente da Comissão
Comissão Permanente (Art. 10, 28)	Indicação	Líder
Comissão Temporária (Especial, Externa e Parlamentar de Inquérito) (Art. 34, 35, 38 e 45)	Indicação	Líder
Vice-liderança de	Indicação	Líder

partido ou de bloco (Art. 9º)		
-------------------------------	--	--

Fonte: Brasil (1989) apud Miranda (2008).

Se a relação entre a quantidade de prerrogativas e a importância do ator no processo legislativo é válida para as lideranças partidárias; o papel do relator teria sua relevância contestada dentro das comissões, por não possuir prerrogativas.

O quadro a seguir resume todas as prerrogativas dos principais atores do Congresso Nacional e demonstra que o relator, dentro das comissões, não possui iniciativas previstas pelo Regimento.

Quadro 2: Prerrogativas dos atores para convocar e alterar a dinâmica de sessões e de comissões na Câmara dos Deputados

Prerrogativas	Atores			
	Colégio de Líderes	Líder	Relator	Parlamentar
Convocar sessão secreta (Art. 92)	Automático	Requerimento de líderes ao plenário	-	Automaticamente a pedido de 1/3; ou requerimento de 1/5 ao plenário.
Convocar sessão solene (Art. 68)	-	Requerimento de repres. 1/10 ao plenário	-	Requerimento de 1/10 ao plenário
Convocar sessão extraordinária e prorrogação de prazos das sessões ordinárias (Art. 67, 72 e 84)	Automático	-	-	-
Convocar sessão extraordinária para discussão e votação de matéria (Art. 66)	Automático	-	-	Requerimento de 1/3 ao plenário
Criar comissão especial (Art. 34)	-	Requerimento ao presidente	-	-
Criar CPI (no máximo cinco em funcionamento) (Art. 35)	-	-	-	Requerimento de 1/3 ao presidente
Criar comissão externa (quando houver ônus) (Art. 38)	-	-	-	Requerimento de qualquer deputado ao plenário
Prorrogar prazo de funcionamento de CPI (até a metade) (Art. 35)	-	-	-	Requerimento ao plenário
Transformar sessão ordinária em comissão geral (Art. 91)	Requerimento ao presidente	-	-	Requerimento de 1/3 ao plenário

Fonte: Miranda (2008).

A função de relatoria manteve, do processo constituinte, a responsabilidade de confeccionar o parecer das comissões. O parecer, de modo geral, tem dois objetivos: o primeiro, é formular o relatório com uma avaliação circunstanciada da proposta em discussão e, o segundo, é apresentar a decisão do relator perante a proposta em

discussão, seja pela aprovação, seja pela rejeição ou apresentação de emendas (ou substituto). Muitas vezes, esses objetivos são apresentados em conjunto, embora espera-se que o voto do relator seja decidido após as discussões propostas, tal como as audiências públicas, os seminários e as consultas públicas. Logo, é notório que, embora não tenha prerrogativas reservadas no Regimento, o relator influencia as decisões dos parlamentares que compõem as comissões.

O trabalho de Santos e Almeida (2005) é referência para os estudos sobre relatoria ao afirmar que o relator é um ator influente no processo decisório devido à sua função de agente informacional da comissão, ou seja, por compartilhar com os outros membros da comissão “informações a respeito das consequências de uma política pública específica” (2005, p. 694), de modo que “um legislador individual pouco ou nada sabe a respeito das consequências da maioria das políticas sobre as quais deve decidir” (2005, p. 696). Os autores também comprovaram que os relatores analisados dentro do período de 1995-1998 pertenciam a partidos de minoria opositora, eram moderadamente contrários às propostas de uma lei e, por isso, tinham atribuições mais informativas que de relatores extremamente contrários, favoráveis ou neutros às proposições (SANTOS e ALMEIDA, 2005).

O voto de liderança segue a indicação de posicionamento do líder partidário aos membros titulares da comissão, pois o líder orienta o comportamento de sua bancada perante uma proposição específica. Um voto contrário a esse posicionamento significaria a adoção de uma postura desconfortável em relação à liderança ou aos demais membros dos partidos, podendo esse membro ser retirado pelo seu líder da comissão a qual pertence. Já o voto do relator, embora tenha sua responsabilidade partidária, tende a ser atrelado ao seu voto pessoal, e isso poderia significar muito mais do que a busca de políticas distributivas ou de demandas distritais.

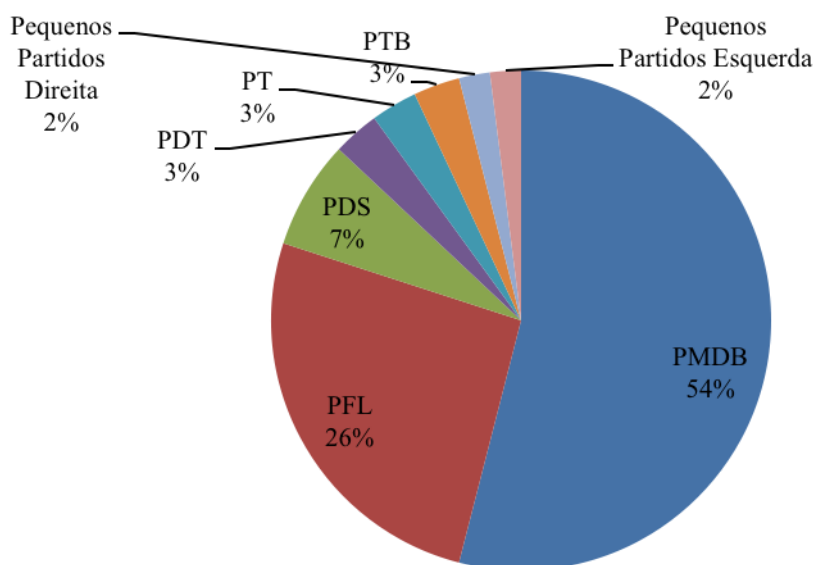
O relator também coordena os demais mecanismos institucionais, como pedidos de vista²⁶ e requerimentos, que muitas vezes são utilizados como freios ao processo de tramitação de uma proposta. Dessa forma, é correto dizer que a importância do relator está para a comissão, assim como a do líder está para o Congresso.

Essas características destacam a importância do relator para a composição das

²⁶ O pedido de vista pode ser individual ou coletivo entre um conjunto de parlamentares que compõe a comissão e refere-se a solicitação de análise do material que será deliberado. O pedido é usado como instrumento para atrasar deliberações e utilizado pelos parlamentares com frequência.

comissões e para a atribuição das funções dentro delas, bem como sua influência nos arranjos partidários. Um exemplo evidente é a influência do relator nos trabalhos da Constituinte e, principalmente, na definição dos parlamentares para a composição da Comissão de Sistematização. Dessa forma, apesar da composição parlamentar majoritariamente conservadora, o processo constituinte atingiu um resultado considerado progressista. Coelho (1999) responde à aparente contradição destacando a importância do líder do PMDB, o constituinte Mário Covas, na escolha de parlamentares “mais progressistas” de seu partido para as vagas de relatorias e de presidências das comissões e subcomissões, ocupando a Comissão de Sistematização (JOBIM, 1994; SOUZA, 2001).

O gráfico a seguir exibe a predominância do PMDB na ocupação da Comissão de Sistematização.



*Pequenos partidos de direita: PL, PDC, PMB.

**Pequenos partidos de esquerda: PSB, PCdoB, PCB.

Gráfico 1: Representação partidária na Comissão de Sistematização

Fonte: Freitas, Moura e Medeiros, 2009, p.14.

Müller (2005), ao analisar a legislatura de 1995/1999, confirma a manutenção da relação do padrão de recrutamento nas comissões com a lealdade partidária. O autor conclui que os parlamentares que compõem as comissões tendem a maximizar as metas dos partidos políticos que representam. Dessa forma, torna-se possível prever a ocupação de certas lideranças partidárias em algumas comissões, bem como o

posicionamento de membros da oposição e do governo dentro delas.

Os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) e Santos (2001) afirmam que apesar das constantes migrações de partidos, os indivíduos tendem a conservar sua posição no espectro ideológico, sendo isso perceptível na composição das comissões. Cada partido tende a enviar para as comissões que julgam de maior importância estratégica aqueles deputados que mais se aproximam da linha ideológica do partido, minimizando os riscos de perda de controle sobre sua bancada (MÜLLER, 2009, p. 116). Parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT), por exemplo, estariam mais interessados em discussões sobre direitos sociais e do trabalho, enquanto outros partidos teriam outras temáticas de preferência.

Miranda (2008) atenta-se para o fato de que, analisadas dessa forma, as atuações dos líderes diminuem os custos de transação dos trabalhos legislativos e tornam a delegação representativa das comissões fundamental na Câmara dos Deputados. A autora ressalta a importância das Resoluções 34 e 35 que entraram em vigor em 2007. A primeira refere-se à proibição da redistribuição de cargos durante a legislatura, e a segunda trata da fixação da posse do mandato para o partido político, e não para o parlamentar. Assim, as comuns “danças das cadeiras”²⁷ entre os parlamentares não ocorrem para atualizar bancadas e ajustar proporções durante uma mesma legislatura, mantendo a definição ocorrida no primeiro ano. Essa modificação favorece a composição da oposição que, comumente, tende a se esvaziar no decorrer de uma legislatura. Os partidos se fortalecem ao manter o domínio sobre os mandatos de seus parlamentares e usufruem de possíveis reivindicações.

As comissões são importantes tanto qualitativamente quanto quantitativamente. Primeiro, porque elas tendem a se fortalecerem na medida em que a fidelidade partidária é cumprida. Segundo, pois se, no mínimo, cada proposição passa por duas ou três comissões temáticas e que cada legislatura tramita, em média, dez mil proposições, calcula-se que o trabalho das comissões atinja uma média de 20 a 30 mil pareceres, envolvendo preferências, sugestões e conflitos entre os atores envolvidos (MIRANDA, 2008).

Como exemplo, os dados apresentados por Miranda (2008) correspondentes à primeira legislatura do governo de FHC mostram que as proposições tramitaram mais via comissões que em plenário, tanto as proposições aprovadas quanto as rejeitadas.

²⁷ Referência à terminologia utilizada para a troca constante de legendas partidárias pelos parlamentares como uma das estratégias de sobrevivência política desenvolvida pelos atores (MELO, 1999).

Esses dados afirmam a importância dos estudos sobre as comissões, e que elas podem operar como “filtros” de projetos de lei.

Tabela 1: Proposições por tipo de apreciação (plenário/comissões) 1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)

	Aprovados		Rejeitados	
	Comissões (Conclusivo)	Plenário	Comissões (Conclusivo)	Plenário
	76	71	265	24
Subtotal	147		289	
Total	436			

Fonte: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI) apud Miranda (2008).

Ribeiral (1998, p. 73) afirma que o fato das comissões permanentes da Câmara não serem acompanhadas pelo eleitorado de modo constante, devido à sua distância da presença da mídia, “aumenta a tendência do comportamento parlamentar agir de acordo com pressões específicas de grupos de interesse”, sejam elas internas, sejam elas externas ao sistema legislativo. Dessa forma, a especialização do parlamentar pode ser ferramenta para o uso estratégico das informações recebidas em plenário.

Santos e Almeida (2005, p. 699) apresentam a audiência pública como o “mecanismo regimental mais diretamente voltado para a coleta de informação sobre políticas públicas” que ocorre dentro das comissões. Para os autores, o comparecimento às audiências públicas representa uma constante equação de soma zero aos parlamentares: se de um lado, um parlamentar que vai a uma audiência deixa de estar próximo de sua base eleitoral; por outro lado a presença dele nesse espaço demonstra um interesse em se munir de informações para enfrentar, *a posteriori*, o conflito de preferências.

A realização de reunião de audiência pública pode ser requerida por qualquer deputado membro de Comissão ou entidade interessada. A realização de reunião de audiência pública depende de aprovação pela maioria simples da comissão e seu objetivo deve ser instruir matéria legislativa em trâmite ou debater assuntos de interesse público relevante, referente à área de atuação da Comissão²⁸.

²⁸ Conforme regulamentação da realização de Audiências Públicas disponível no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Arts. 24, III, 255 a 258. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>.

2.1.2 As audiências públicas na ANC

Os estudos sobre a participação dos setores da sociedade civil em processos decisórios tendem a ser numerosos quando tratam dos conselhos, do orçamento participativo e das conferências (SOUZA, 2013; AVRITZER, 2012; POGREBINSCHI, 2013). Mas pouca atenção tem sido dada ao espaço das audiências públicas como locus de produção de lei. A literatura internacional justifica a ausência de estudos sobre as audiências públicas por elas representarem a mais inefetiva entre as técnicas de participação pública (KING, FELTEY e SUSEL, 1998, p. 323). A ineficiência pode ser sustentada pela ideia de que muitas vezes uma audiência pública é requerida sem serem mencionados os reais motivos da discussão (BURBY, 2003, p. 36).

A escassez de estudos sobre audiências públicas reflete também a ausência de uma definição desse espaço na literatura especializada. Trabalhos do campo jurídico entendem as audiências públicas como instrumentos auxiliares no julgamento e na promoção do diálogo entre a autoridade e a sociedade, seja essa última por fazer parte do caso, seja por ser uma *expertise* na área (GOMES et al., 2014). No campo administrativo, as audiências aparecem como as responsáveis por integrar representantes e representados, podendo ser entidades da sociedade civil ou segmentos específicos da sociedade (SOARES, 2002).

Saule Jr. (2014, p. 17) é quem traz a arena legislativa para a definição de audiências públicas ao afirmar que elas são “garantias processuais dos direitos coletivos e difusos, tanto pelo Poder Executivo como o Poder Legislativo, sendo portanto um componente essencial tanto do processo administrativo como do processo legislativo”. Já Oliveira (1997, p. 276) vai mais além e afirma que a participação de atores externos estão “formalmente disciplinadas em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual”.

Com poucos trabalhos encontrados, a definição de uma audiência pública tende a circular entre suas funções consultiva, informativa e coletiva; enquanto outras características poderiam ser ressaltadas. O fato das audiências públicas serem permanentes, presenciais com manifestação oral dos envolvidos e totalmente documentadas em notas taquigráficas, fazem-nas diferentes de outras arenas participativas. Além disso, devem ser consideradas as regras regimentais para o seu

funcionamento, como procedimentos formais de data e hora definidas, pauta, justificativa de cancelamento, confecção de atas de reunião e gravação de áudio dos debates (SOARES, 2002; MATTOS, 2004).

Há também regras relacionadas à condução do debate pelo presidente, que formaliza a ordem dos atores que têm a palavra, apresenta os autores do requerimento da audiência, e delimita o tempo de fala de cada participante, bem como das possíveis réplicas e trélicas (FONSECA et al., 2013, p. 11). Portanto, as audiências como espaços de intermediação implicam na existência prévia de regras que regem as opiniões e demandas dos atores externos dentro da arena legislativa. Somadas a essas características, deve-se mencionar duas especificidades das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: primeiro por antecederem o poder de decisão em plenário e, segundo, pelos representantes da sociedade serem convidados diretos dos autores do requerimento, relatores e presidentes das comissões.

O quadro a seguir apresenta um conjunto de características como proposta de uma definição mais completa das audiências públicas.

Quadro 3: Principais características das audiências públicas das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados

O que define uma audiência pública?	1) Caráter Consultivo
	2) Caráter Informativo
	3) Caráter Coletivo
	4) Caráter Presencial
	5) Caráter Público (aberta a todos os interessados)
	6) Manifestação oral dos participantes
	7) Documentada em atas e notas taquigráficas
	8) Implica constante debate entre os atores
	9) Contém regras específicas para seu acontecimento
	10) Caráter que antecede à deliberação de uma proposição
	11) Caráter Político (atores externos convidados pelos parlamentares)

Fonte: Adaptado de Fonseca et al. (2013, p. 11).

As audiências públicas como forma de consulta pública remetem às *public hearings* do Reino Unido, sendo seu primeiro registro datado de 1403, em Londres, permanecendo essenciais para as decisões da monarquia até os dias atuais (SÁNCHEZ, 2008).

No Brasil, elas são resultantes do processo constituinte. Aliás, as audiências públicas foram institucionalizadas no âmbito do Governo Federal com o conjunto de processos participativos previstos pela Constituição de 1988 (PIRES e VAZ, 2010).

Foi a segunda resolução do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, aprovada em 19 de março de 1987, que determinou a realização das audiências públicas nas subcomissões com o propósito de permitir a atuação direta da sociedade civil (art. 14). Na mesma resolução, estavam outras medidas que possibilitaram maior participação da sociedade civil, tais como o recebimento de sugestões de órgãos legislativos subnacionais, de entidades associativas, de tribunais e de parlamentares (art. 13), além da apreciação de emendas populares com 30 mil assinaturas (art. 24)²⁹.

A temática das audiências públicas entrou em debate na ANC com a emenda apresentada pelo constituinte Adhemar de Barros Filho, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), garantindo que as comissões realizassem sessões de audiência à sociedade civil organizada, assegurando lugar e direito de pronunciamento aos representantes das entidades constituídas em caráter nacional. A justificativa para a emenda dada pelo parlamentar era de que a temática resgatava uma das mais importantes bandeiras do seu partido político, o PDT, que procurava viabilizar as demandas dos setores da sociedade expressadas por organizações como: União Nacional dos Estudantes (UNE), OAB, CNBB, sindicatos, Federações e Confederações patronais e de trabalhadores (BACKES, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009, p. 23).

Nos discursos dos constituintes, é possível interpretar que a existência das audiências públicas não só seria uma ferramenta para assegurar a participação de atores externos nos trabalhos da ANC e enriquecer os debates com os dados técnicos e preocupações recorrentes, como também para tornar mais fecundas as decisões³⁰. A seguir, o discurso do constituinte Octávio Elísio ilustra o explicitado:

Quando nós decidimos, como constituintes, por esse espaço de audiência pública, havia uma determinação de que não era possível fazer uma nova

²⁹ Diante da dificuldade de qualquer modificação dos projetos apresentados pelos progressistas da Comissão de Sistematização, os constituintes da ala mais à direita (composta pelo grupo mais conservador do PMDB, incluindo membros do PFL, PDS e PTB), formaram em dezembro de 1987, um grupo suprapartidário chamado de “Centro Democrático” (“Centrão”) com o objetivo de modificar o Regimento Interno e, principalmente equilibrar o poder decisório da Comissão de Sistematização. De fato, transformaram os 280 votos que seriam necessários para a aprovação de mudanças no projeto original da Comissão de Sistematização, em 280 votos necessários para que a Comissão de Sistematização tivesse permissão para manter o texto resultante das comissões. Essa modificação regimental fez parte da Resolução n. 3 da ANC.

³⁰ ASSEMBLEIA Nacional Constituinte. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/006anc07fev1987.pdf#page=3>>. Acesso em: 19 set. 2016.

Constituição sem se ouvir a sociedade, sem deixar claro, em termos de um dispositivo regimental, que a verdadeira Constituinte acontece fora do prédio do Congresso, e que esta Assembleia Nacional Constituinte, que, aqui e agora, se reúne em Subcomissões, não vai responder aos anseios da sociedade se não ouvir essa sociedade. (Constituinte Octávio Elísio, Diário da ANC- Suplemento, 16/7/1987, p. 190).

A segunda resolução do Regimento Interno definiu também que as subcomissões durante a Constituinte teriam de cinco a oito audiências públicas, podendo durante o prazo receber sugestões encaminhadas à Mesa ou à comissão em questão. A prática das audiências públicas na ANC iniciou-se em 22 de abril de 1987, ocupando as agendas de todas as subcomissões – sem exceções. Conforme Backes, Azevedo e Araújo (2009, p. 15), foram mais de 200 audiências públicas nessa fase do processo constituinte que contou com a participação de quase 900 pessoas.

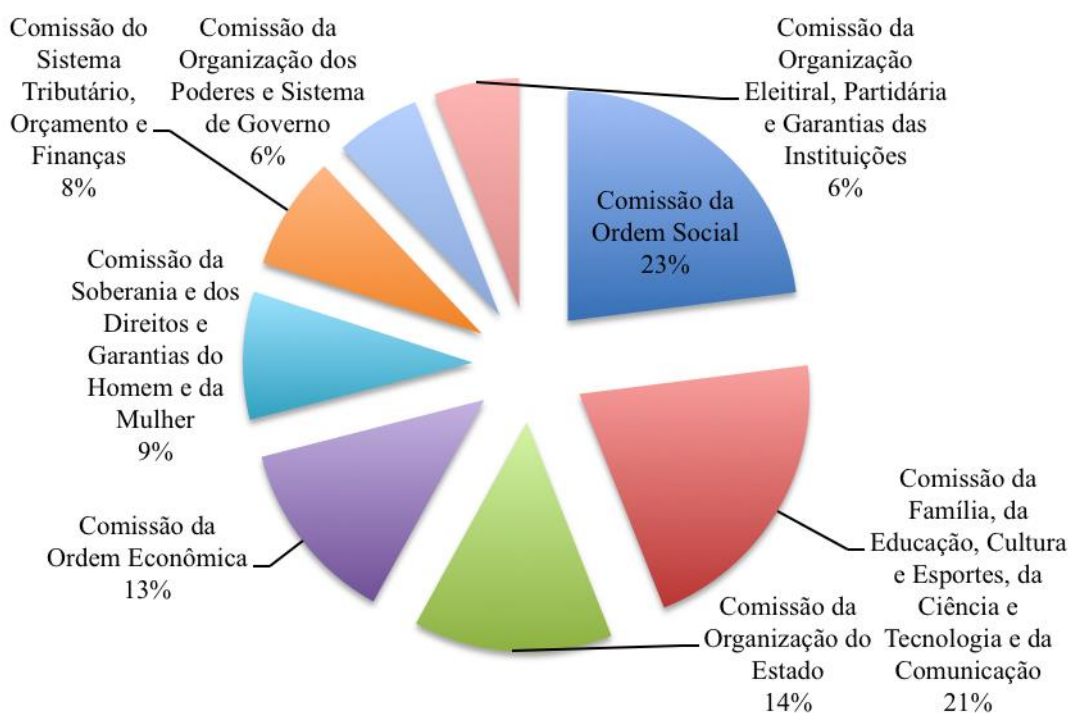


Gráfico 2: Distribuição de audiências públicas durante o processo constituinte de 1987-88 Fontes: Backes, Azevedo e Araújo (2009).

Conforme os dados coletados no único trabalho de fôlego sobre as audiências públicas na ANC, dos 885 atores externos que estiveram em plenário para expor, 41 eram empresários ou representantes de associações empresariais (BACKES, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009). As informações confirmam que tanto os empresários quanto os representantes de associações empresariais se concentraram em maior

número em comissões que envolveram diretamente recursos econômicos, embora estivessem presentes em discussões sobre direitos dos trabalhadores, bem como sobre o sistema político. Os empresários estavam em todas as subcomissões da Comissão da Ordem Econômica; em duas subcomissões da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; em uma subcomissão da Comissão da Ordem Social e em uma subcomissão da Comissão da Organização do Estado.

Entre os que ocuparam essas subcomissões estavam alguns nomes de grande notabilidade do empresariado brasileiro, como Mário Amato, Jorge Gerda, Antônio Ermírio de Moraes, Roberto Konder Bornhausen, bem como outros representantes de associações comerciais, industriais, produtores rurais, bancários e financeiros. A distribuição dos empresários nas audiências públicas da ANC podem ser visualizadas no quadro a seguir³¹:

Quadro 4: Presença dos empresários e representantes nas audiências das comissões da ANC

Comissões	Subcomissões	Representantes/Empresários	Total de participantes
Comissão da Organização do Estado	Subcomissão dos Estados	5	76
Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas	2	32
	Subcomissão do Sistema Financeiro	7	32
Comissão da Ordem Econômica	Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica	8	24
	Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	3	69
	Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária	7	25
Comissão da Ordem Social	Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos	1	29

Fonte: Backes, Azevedo e Araújo (2009).

³¹ A lista com todos os empresários e associações está no ANEXO A – Empresários participantes do processo constituinte de 1987-88.

Gomes (2006) mostra que o segundo turno dos trabalhos da ANC pode ser entendido como a “corrida dos empresários”, caracterizado por uma mudança de estratégia da classe empresarial: a troca do bônus de negociar seus interesses pela manutenção das poucas conquistas obtidas do primeiro turno. Esta estratégia pode ser contraposta ao que Dreifuss (1989) considerou, nesta fase da ANC, como uma organização do empresariado resultante de “um esforço de reestruturação, rearticulação de posições, acumulação de recursos e aliados, e preparo político”, composta dos seguintes critérios (DREIFUSS, 1989, p.45).

Em pesquisa de mestrado³², na qual foi proposto um estudo de caso sobre a atuação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) no processo constituinte de 1987-88, concluiu-se que embora o presidente da Federação tivesse sido convidado para uma audiência pública como um dos representantes favoritos do empresariado, a participação da FIESP não trouxe os resultados esperados para a classe empresarial. A afirmação se sustenta com base na proliferação de associações que justificaram suas origens com o descompasso de prioridades do período de transição e insatisfação da atuação da FIESP na ANC (TROIANO, 2013). Podem ser acopladas a essa justificativa as próprias críticas do empresariado após a promulgação da Carta³³, bem como constantes mudanças estruturais dentro da FIESP em anos subsequentes (TOLEDO, 2009).

Com essa explanação sobre as transformações estruturais iniciadas durante o processo constituinte, as audiências públicas foram apresentadas como um espaço utilizado com o propósito maior de participação, inclusão e envolvimento dos atores externos, bem como parte de um projeto institucional em prol de um Legislativo mais ágil e eficiente.

A seção deste capítulo mostrou que os empresários atuaram durante o processo constituinte nas subcomissões responsáveis, em sua maioria, pela distribuição e

³² O trabalho anterior e resultado da minha dissertação de mestrado intitulada “Associações empresariais e processo constituinte de 1987-88” também contou com o financiamento da FAPESP (Processo FAPESP: 2009/12033-5). Ressalta-se que a temática do processo constituinte já havia sido o propósito principal da minha pesquisa de monografia “Debates sobre a ordem econômica na Constituinte de 1987-88” (Processo FAPESP: 2008/54649-0), enquanto os estudos sobre empresários e os canais de intermediação via poderes Executivo e Legislativo foram objetivos da minha pesquisa desenvolvida em meu estágio no exterior, na Universidade de Hull (Inglaterra), com o título “*Entrepreneurs, interests and representation: ruptures and continuities in the activity of entrepreneurs from the Constituent Process 1987-88*” (Processo FAPESP: 2014/04369-1).

³³ Ver ANEXO B - Manchetes de jornais que ilustram o descontentamento dos empresários com o processo constituinte e seu resultado. Mais jornais e recortes disponíveis no acervo digital da Biblioteca do Senado Federal disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/biblioteca/>>. Acesso em 29 set. 2016.

canalização de recursos, ou seja, com pouco envolvimento em subcomissões de outras temáticas e um grande envolvimento nas temáticas econômica e financeira. Entretanto, um processo de produção de texto constitucional não pode ser comparado aos processos de produção de lei ordinária e, por isso, esta apresentação não possui o objetivo de uma posterior comparação entre processos de produção de lei.

Também foi exposto nesta seção que os poderes da República foram reorganizados durante o processo constituinte visando maior eficiência do processo legislativo. Se de um lado o Executivo ganhou prerrogativas em suas funções legislativas, de outro, o Legislativo admitiu comissões com poderes terminativos. Com o intuito de ressaltar a importância da produção de leis no Legislativo, a próxima seção deste segundo capítulo abordará a estrutura do processo de produção de leis no Brasil após a promulgação da Constituição.

2.2 UM LEGISLATIVO ATUANTE COMO LEGADO DA CONSTITUINTE

Esta segunda seção visa tratar do atual desenho institucional do presidencialismo de coalizão concordando com a existência de um Executivo forte, mas apontando para a presença de um Legislativo fortalecido como legado da Constituinte. O intuito também é destacar as práticas iniciadas durante o processo constituinte e sustentar a importância de estudos que examinam a produção legislativa, principalmente sua estrutura institucional. Para isso, o desenho do presidencialismo de coalizão é o ponto de partida.

Conforme Norris (1998), a decisão de adotar o sistema presidencialista ou parlamentarista é um aspecto crucial no desenho constitucional de um país. O debate, durante o processo de democratização no Brasil, não foi diferente sobre qual sistema seria o mais favorável.³⁴

³⁴ O Brasil viveu um período parlamentarista por 17 meses (09/1961 a 01/1963), marcado por três gabinetes e nenhum grande avanço na esfera política e econômica (Fonte: CÂMARA dos Deputados. **Emenda parlamentarista completa 50 anos.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/emenda-parlamentarista>>. Acesso em: 20 set. 2016). A mesma expectativa pelo parlamentarismo ocorreu entre junho de 1987 e março de 1988, fruto de disputa de poder da ANC, mas foi derrubado com a confirmação do presidencialismo com o plebiscito em 1993 (69% dos votos válidos) (Fonte: AGÊNCIA Senado. **Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou.** Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituente-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>>. Acesso em: 20 set. 2016).

Perante as ondas de democratização assinaladas por Huntington (1994), a terceira fase provocou fortes mudanças na maioria dos países da América Latina durante os anos das décadas de 1970 e 1980, e com essas rupturas se formava um terreno fértil para a discussão de qual seria o sistema mais estável: o presidencialista ou o parlamentarista.

Esse debate foi liderado, de modo geral, por Juan Linz (1978; 1994) que apontou os obstáculos da opção presidencialista com base em seu sistema eleitoral. Afinal, eleitores do presidente e dos parlamentares não seriam necessariamente os mesmos em sistemas presidencialistas, podendo provocar uma “paralisia decisória” durante o processo de formação de coalizão (SANTOS, 1986). Riggs (1988) também afirma que com o presidencialismo seria inviável gerar representatividade e legitimidade mínimas para a sobrevivência do regime democrático. E Stepan e Sketch (1993), ao compararem as democracias dos países da América Latina, do Leste Europeu e da Ásia, do início da década de 1990, concluíram que as características do parlamentarismo tornam-no mais estável que o presidencialismo.

No argumento central desses autores, a matemática que mensura a estabilidade dos sistemas é simples e se concentra na questão eleitoral e na resolução do problema de formação de maiorias, ou seja, se problemas de maioria ocorrem em um sistema parlamentarista, um novo ministro é escolhido pela maioria do parlamento; enquanto em um sistema presidencialista, a incompatibilidade é mantida até as novas eleições – previstas a cada quatro anos³⁵.

O perigo posto pelas eleições presidenciais de soma zero é aumentado pela rigidez do período fixo do mandato. Ganhadores e perdedores são claramente definidos para todo o período do mandato presidencial. [...] Os perdedores têm de esperar pelo menos quatro ou cinco anos sem nenhum acesso ao poder Executivo e à patronagem. (LINZ, 1985, p. 56 apud MAINWARING e SHUGART, 1993, p. 194).

³⁵ Exceto em caso de *impeachment*, que envolve um conjunto de características, tais como a relevância da personalidade do presidente, das instituições e atores políticos e da mobilização da “sociedade civil” (SALLUM JR. e PAIXÃO E CASARÕES, 2011). O *impeachment* no Brasil ocorreu com o presidente Fernando Collor, em 1992, que havia sido eleito em 1989 com 35 milhões de votos. Freitas (2013) lembra ainda que existem raros exemplos de países em que o presidente pode dissolver o Legislativo e que a literatura especializada tem chamado de “sistemas mistos entre presidencialismo e parlamentarismo”. Em 31 de agosto de 2016 ocorreu o segundo *impeachment* da história política brasileira. O processo que interrompeu o mandato da presidenta Dilma Rousseff iniciou-se em 2 de dezembro de 2015, pelo então deputado Eduardo Cunha (que também teve mandato cassado), com acusações que versaram sobre desrespeito à lei orçamentária, além de suspeitas de envolvimento da mesma em atos de corrupção na Petrobras, no âmbito da Operação Lava Jato.

Na interpretação dos autores, isso acontece devido à diferença da natureza das relações estabelecidas entre Legislativo, Executivo e o eleitorado. A relação entre os poderes no parlamentarismo é hierárquica e acontece entre o eleitorado e o Legislativo, e esse último com o Executivo, não existindo relação direta entre os eleitores e o Executivo. Já no sistema presidencialista, a comunicação é de mão dupla: o Executivo depende do Legislativo e ambos dependem do eleitorado (SANTOS, 2002, p. 244).

Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002, p. 12) apontam categoricamente alguns problemas na abordagem de Juan Linz e afirmam que não é o presidencialismo que torna a democracia mais vulnerável ao fracasso. Os autores demonstram que a probabilidade de fracasso está relacionada às distintas naturezas de alianças e coalizões, posto que governos de minorias legislam de forma tão eficaz quanto os governos de maioria.

Na medida em que a literatura internacional foi avançando, foram acrescentadas mais explicações sobre os sistemas, além da divisão entre presidencialismo, parlamentarismo e sistema misto apenas, conforme apresentado por Duverger (1980). Shugart e Carey (1992), por exemplo, consideram que os diferentes tipos de presidencialismo variam conforme as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, em especial, as funções legislativas do Executivo. Para os autores, o aparente conflito entre os poderes pode transformar-se em cooperação quando o Executivo realiza suas funções legislativas. Logo, qualquer interpretação que envolva a noção de que há um fortalecimento do Executivo às escusas das funções do Legislativo pode induzir a conclusões errôneas.

Para Mainwaring e Shugart (1993) há três tipos de presidencialismo: o sistema presidencialista puro; o premier-presidencialismo e o presidencialismo-parlamentarista. O sistema puro seria o mais comum entre os países da América Latina, inclusive no Brasil, e seria composto pelas seguintes características:

- a) chefe do Estado ocupando cargo no Executivo eleito diretamente pela população;
- b) os mandatos tanto dos parlamentares quanto do presidente são fixos;
- c) o Executivo eleito nomeia diretamente a composição do seu governo;

d) o Executivo possui funções legislativas asseguradas constitucionalmente.

O exemplo mais ilustrativo do tipo premier-presidencialista é o caso francês, que é chamado muitas vezes de sistema semipresidencial. As características dessa tipologia são:

a) a existência de um presidente eleito diretamente pela população e com poderes legislativos assegurados;

b) existência de um primeiro-ministro e ministérios parlamentares com funções executivas asseguradas.

O sistema presidencial-parlamentar é exemplo do Peru e do Equador e possui as seguintes propriedades:

a) o presidente é eleito diretamente pelo povo e tem poder sobre a composição de seus ministérios;

b) a relação entre presidente e ministros é estabelecida por meio da confiança;

c) o presidente possui poderes não só para legislar, como também para dissolver o parlamento.

Um estudo realizado por Shugart e Carey (1992) também analisa os tipos de relação entre os poderes, podendo existir um poder do Executivo com funções legislativas ou poder de *referendum*. O primeiro se refere ao poder de veto parcial ou total do presidente, prerrogativa de iniciar leis, pedidos de emergência, questões administrativas, orçamentárias e decretos. O segundo se relaciona ao poder de legislar e dissolver o parlamento. Incluso na primeira condição, o Brasil está, para os autores, entre os três países com poder do Executivo mais forte, apenas atrás de Chile e Colômbia. O último país na amostra dos autores é a Venezuela, onde o presidente não tem poder legislativo.

A interpretação dos autores rejeita a ideia de que o Executivo é fortificado às expensas de um Legislativo fraco e ressalta a atuação da composição das assembleias como fundamentais para a formação do consenso e eliminação do conflito. Shugart e Carey (1992) inovam ao afirmar que são as assembleias fracas que tornam os governos instáveis e menos efetivos, enquanto as assembleias fortes predominam em governos

estáveis e efetivos. Assim, as assembleias são responsáveis pela ponte entre o Executivo e o eleitorado, e o Executivo pode optar em agir unilateralmente sem buscar cooperação parlamentar e reduzir conflitos diretos. Para os autores, este seria o caso brasileiro (SHUGART e CAREY, 1992).

Para Cox e Morgenstern (2001), as assembleias podem ser de quatro tipos: a) recalcitrante combinada com o poder imperial do presidente; b) subserviente combinada com o poder dominante do presidente; c) e d) formadas por maiorias maleáveis pelo presidente (essa categoria está subdividida em outras duas qualificações).

As assembleias recalcitrantes referem-se a uma assembleia muito pequena de base de apoio ao governo. Em oposição, uma assembleia subserviente teria uma base de apoio total ao governo. O terceiro e quarto tipos referem-se às maiorias parlamentares que são formadas conforme a barganha política, podendo essa ser por meio da patronagem ou pela busca de espaço e voz no processo decisório (COX e MORGENSTERN, 2001).

Para os autores, a variação entre os tipos de presidencialismo tem relação direta com as alianças que o presidente tem em plenário, considerando os interesses de cada parlamentar. Assim, legisladores que não possuem preocupação maior de se reeleger, muito provavelmente se preocupam com políticas específicas para a sua clientela; enquanto parlamentares absortos com carreiras políticas podem até estarem preocupados com políticas clientelistas, mas o objetivo deles está nas políticas públicas de escopo nacional (COX e MORGENSTERN, 2001). Para esses autores, a América Latina possui a maioria dos presidentes com fraco poder político e forte poder institucional, ou seja, com fracas alianças no Congresso Nacional e com poder imperial de produzir maiorias para defender suas iniciativas legislativas, caracterizando um processo de pouco conflito, muita cooperação e um modelo distante de uma democracia ideal (COX e MORGENSTERN, 2001).

Fato é que os estudos têm se preocupado muito mais com a atuação do Executivo que com a do Legislativo e, embora tenham acrescentado em suas análises a questão da natureza das assembleias e lideranças, as interpretações tendem a não enfrentar questões partidárias que envolvem os parlamentares, submetendo-os sempre aos seus interesses particularistas. Combinar a atuação fortalecida do Executivo com o Legislativo fragmentado com seu sistema multipartidário é a chave para a interpretação do presidencialismo de coalizão, que não acontece só no Brasil, mas que

o somatório de características institucionais faz dele um sistema bastante peculiar (ABRANCHES, 1988).

Limongi e Figueiredo (2005) mencionam que as agendas dos poderes não são tão distintas como colocadas pela literatura, pois as demandas do eleitorado de ambos os poderes se assemelham. Os autores argumentam que as propostas, antes mesmo de se posicionarem como políticas particularistas, precisam fazer parte da agenda do Executivo, caso contrário não seriam nem mesmo aprovadas, ou seja, o Executivo também depende de produção de leis que beneficiam diretamente sua base eleitoral via distribuição de ministérios e cargos comissionados, demarcando assim sua preferência partidária e suas lideranças dentro do Legislativo. Logo, o processo decisório tende a ser compartilhado e negociado, apresentando um intenso poder de agenda do Executivo, mas nem sempre preponderante.

Palermo (2016) afirma que as ricas análises que tem sido produzidas sobre o sistema político brasileiro apontam para novas evidências e alguns deslocamentos nas abordagens centrais, isto é, apesar da sólida posição da interpretação da governabilidade do sistema político brasileiro, o debate institucional atual inclui novas variáveis. As qualidades e naturezas das lideranças como habilidades de persuasão talento, estilo e experiência, para o autor, são decisivas para explicar desempenho político para além das restrições institucionais. Logo, o equilíbrio entre Executivo e Legislativo não funda um padrão de governabilidade excepcionalmente atomístico nem consistentemente parlamentar.

Freitas (2013), em sua tese de doutorado, complementa esses estudos apontando que antes de entrar no mérito da natureza da preferência do parlamentar, seja pessoal, seja política, os parlamentares almejam a aprovação de leis. Logo, é a concordância de agendas que marca a contínua busca dos parlamentares pela mudança do *status quo* (FREITAS, 2013, p. 48). Embora Freitas (2013) tenha analisado prerrogativas do Executivo, seu trabalho traz uma importante conclusão referente à produção do Legislativo, ele é responsável por 37% da produção de leis.

Outro aspecto importante está na pesquisa de Lemos (2001) ao analisar as propostas de educação e saúde apresentadas entre 1988 e 1994 de origem do Legislativo. O autor encontrou que a preferência dos parlamentares segue o espectro ideológico e as regiões de seus eleitores, mas a maioria das propostas possuem uma natureza difusa e caráter regulatório, ou seja, as proposições não respondem, diretamente, aos benefícios específicos de grupos e empresas.

Apenas como critério de comparação, toda a produção de medidas provisórias e projetos de lei apresentada após a promulgação da Constituição até o final do primeiro governo de Dilma Rousseff (1989-2014) foi mensurada para esta pesquisa³⁶. Do total de 1.278 medidas provisórias apresentadas, 1.074 foram aprovadas, 191 rejeitadas, além de 13 estarem em processo de tramitação.

Nota-se uma visível queda de MPs apresentadas no primeiro governo de Dilma e no segundo governo de Lula, acompanhado de um aumento de proposições rejeitadas nessas administrações³⁷. Já o primeiro governo de Lula apresentou o maior índice de MPs, contabilizando 239. O maior índice de aprovação está no primeiro governo de FHC, com 159 MPs apresentadas, 143 aprovadas e 16 rejeitadas.

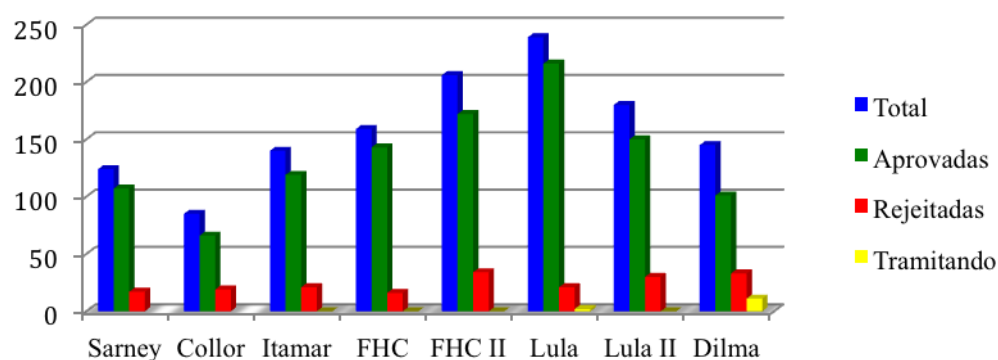


Gráfico 3: Distribuição de medidas provisórias apresentadas entre 1989-2014
Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Para o mesmo período foram contabilizados 3.317 projetos de lei apresentados. A média anual entre os 26 anos de governos calculados é de 49 MPs, enquanto para os projetos de lei (PLs) a média sobe para 127. Nota-se que o maior número de PLs apresentadas foi no segundo governo de Lula – com 572 –, sendo o menor número no governo de Dilma, com 176. Já o governo de Dilma teve o maior número de aprovações em relação aos projetos apresentados, sendo 127 aprovados, embora com 35 ainda em tramitação. A maior porcentagem de PLs rejeitados foi durante o governo de Itamar, quando apresentou 273, sendo 126 deles rejeitados.

³⁶ Pesquisa realizada em maio de 2014.

³⁷ Não deve ser desprezível o número de MPs reeditadas, principalmente durante o governo de FHC. Foram 223 MPs reeditadas em 1995; 175, em 1996; 303, em 1997, e 655, em 1998. Para seu segundo governo, os números são ainda maiores: 524, em 1999; 479, em 2000, e 2.574, em 2001, quando então foi proibido a reedição de MPs (Fonte: PORTAL da Legislação. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias#content> >. Acesso em: 20 set. 2016).

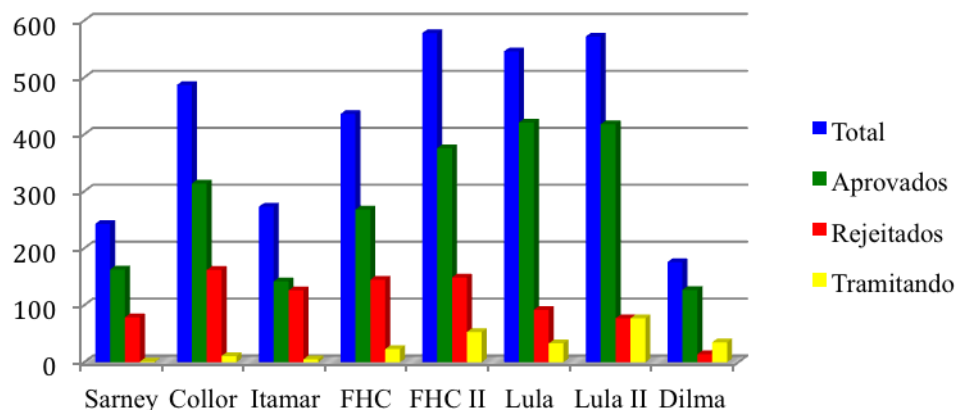


Gráfico 4: Distribuição de Projetos de Lei apresentados entre 1989-2014

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Os números dos gráficos apresentados mostram que o fortalecimento do Executivo está longe de ocorrer às escusas do enfraquecimento do Legislativo, pois apresentam uma produção acelerada de leis via Legislativo que não pode ser menosprezada. Produções altas de MPs, no segundo governo de FHC e nos dois governos de Lula, foram seguidas de alto índice de produção de projetos de lei. Nota-se também uma proporção maior entre projetos apresentados e aprovados nos três governos do PT.

Schneider (2004) afirma que o fortalecimento do Executivo incita a comunicabilidade entre os poderes por meio das coalizões, assertiva essa que também está na conclusão do trabalho de Freitas (2013) ao chamar o sistema de “presidencialismo da coalizão”, ou seja, um presidencialismo que não ocorre sem que coalizões sejam projetadas.

As coalizões dentro de um sistema presidencialista podem assumir diversos formatos, mas a combinação mais encontrada na literatura é a coalizão legislativa, que visa criar bases de sustentação partidária no Congresso Nacional para as propostas colocadas pelo presidente da República, envolvendo diretamente líderes e partidos (SCHNEIDER, 2004).

Um caso atual e emblemático sobre coalizões aconteceu nos dois primeiros anos do governo Lula, quando o partido do então presidente ocupava 18,50% dos assentos do Congresso Nacional, possuindo o maior índice de coalizão (63,50%) necessária para aprovação de uma lei entre todos os países da América Latina (PEREIRA, POWER e RAILE, 2008, p. 25).

Por meio do trabalho de Neiva (2012) é possível apontar a alta capacidade de organização e coesão interna do PT como justificativa da governabilidade, ou seja, o PT apresentou altos índices de disciplina em relação ao partido e em relação ao governo, bem como a quantidade de votos que a base proporcionou para a aprovação de matérias que o governo defendia no Congresso (NEIVA, 2011, p. 190). Nesse mesmo período do governo, a interpretação do “caso do mensalão” (Ação Penal n. 470) demonstra que a coalizão legislativa não foi suficiente para a aprovação da agenda do Executivo, e a necessidade de angariar parlamentares de partidos políticos menores se deu por meio da compra dos seus votos (PAIVA, BRAGA e PIMENTEL JR., 2007).

O gráfico a seguir apresenta o número de partidos políticos envolvidos em coalizões após a promulgação da Constituição de 1988. Nota-se que as coalizões com maior número de partidos estão localizadas nos governos do PT – Lula, Lula II e Dilma. Outra observação perante os dados é que para os segundos mandatos, tanto de FHC quanto de Lula, foi necessário um menor número de coalizões quando comparados aos seus respectivos primeiros mandatos.

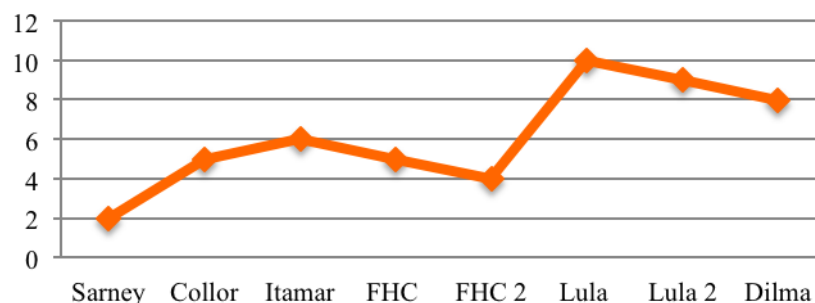


Gráfico 5: Número de partidos envolvidos em coalizões em Projetos de Lei aprovados
Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Dessa forma, nota-se que o número de coalizões está diretamente relacionado à dispersão entre os partidos políticos, e que tende a ser menor nos segundos mandatos. Essa afirmação torna-se importante para discussões sobre o fim da reeleição que são constantes na grande temática da reforma política.

O índice de Douglas Rae (1967) é capaz de mensurar a dispersão entre os partidos políticos, observando que os valores mais próximos de 1 refletem um sistema partidário mais fragmentado, enquanto que os mais próximos de 0 são um sistema mais concentrado. Por meio dessa medida, Norris (1998) posiciona o Brasil entre os quatro países com maior índice de fragmentação, demonstrando um Congresso

Nacional com uma constante entre os valores 0,88 e 0,89 durante os anos de 1990 e 2006³⁸, com apenas um índice com valor de 0,86, em 1998³⁹.

O indicador do Número Efetivo de Partidos Políticos (NEPP) foi criado por Laakso e Taagepera (1979) para mensurar quantos partidos, efetivamente, têm peso nas eleições e exercem impacto no mercado eleitoral. O NEPP permite uma visão mais apurada da dinâmica da competição partidária ao calcular o número de partidos existentes em um determinado sistema partidário a partir de seu tamanho e relevância. Importante para o caso brasileiro, em que o número de partidos reais é diferente do de partidos nominais, ou seja, quando o número de partidos é volumoso, mas a coesão interna deles é menor que a aceitável (LAMOUNIER, 1988, p. 44).

Os índices altos nos últimos anos estão no gráfico a seguir, apresentando uma diminuição nos anos de 1990 a 1998, e um aumento notável durante o período de 1998 a 2010, com patamares elevados durante os governos de Lula. Observa-se que o número efetivo de partidos no Congresso tende a ser inversamente proporcional ao número de coalizões, com exceção para a inflexão no ano de 1998.

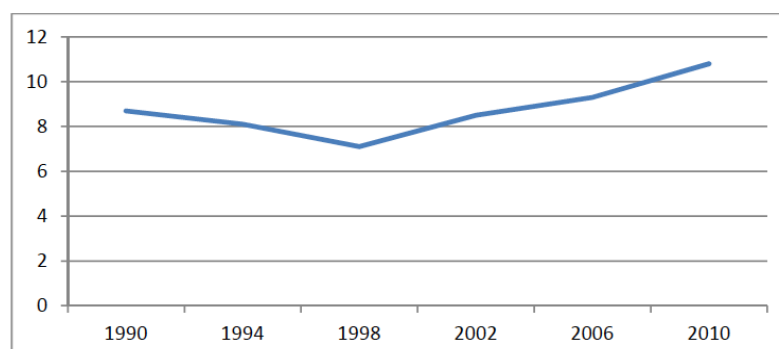


Gráfico 6: Número efetivo de partidos políticos com representação no Congresso durante 1990-2010

Fonte: Melo (2010).

Embora os números de partidos efetivos correspondam a menos da metade do número de partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), eles são suficientemente altos para demonstrarem a necessidade de coalizões entre os partidos dos parlamentares e do presidente para que as proposições, tanto oriundas do

³⁸ Não existem dados disponíveis para além dessa data. Dessa forma, o período referente à Dilma I não pode ser considerado.

³⁹ Fonte: LEEX – Laboratório de Estudos Experimentais. Disponível em: <<http://www3.ucam.edu.br/leex/>>. Acesso em: 20 set. 2016.

Executivo quanto do Legislativo, sejam no mínimo apreciadas. Entretanto, coalizão legislativa pressupõe minimamente disciplina partidária e obediência aos líderes partidários.

Huber (1996) revela que devido ao acúmulo de poderes dos líderes, torna-se natural eles se comportarem como os verdadeiros responsáveis pela manutenção da unidade partidária. Kinzo (1993), ao estudar as trajetórias partidárias dos parlamentares, refutou a ideia generalizada de que os partidos políticos são grupos temporários, inertes e cabides de interesses particulares dos parlamentares. Para a autora, membros do mesmo partido possuem interesses particulares semelhantes e que são mantidos pela ideologia, promovendo a coesão partidária.

Por outro lado, Amorim Neto e Santos (2003, p. 202) argumentam que o governo funcionaria às custas de um Executivo com fortes poderes legislativos e de um Legislativo composto de líderes partidários de baixa capacidade de controlar seus seguidores, ocorrendo o que eles intitularam de “segredo da ineficiência”.

Embora existam contraposições na literatura a respeito do poder dos líderes sobre a disciplina partidária, é consenso a afirmação de que todo o sistema político brasileiro foi estruturado tanto para o desenvolvimento das carreiras parlamentares quanto para a natureza da produção de leis não terem como base o distributivismo (ainda que ele exista) e, que então, as coalizões obedecessem o princípio partidário.

Dessa forma, o Executivo não é forte a despeito do Legislativo, ele é forte porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu (LIMONGI, 2006). A Constituição de 1988 alterou radicalmente as bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo, assim como aconteceu com tantas outras constituições modernas presidencialistas, posicionando o caso norte-americano como exceção (LIMONGI, 2006). Portanto, para influenciar a produção de políticas públicas necessita-se de um mínimo de alinhamento com o partido do presidente.

A revisão bibliográfica tanto sobre o processo constituinte quanto sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão se deparou com um enfoque maior em análises sobre as prerrogativas do Executivo, oferecendo menor ênfase (quando comparada) à produção de leis no Legislativo, em especial, sobre as funções

tradicionais dos parlamentares, como as de elaborar projetos, discutir em plenário, e participar de comissões e audiências públicas⁴⁰.

Este capítulo se preocupou não só em apresentar as características gerais que constroem a peculiaridade do presidencialismo de coalizão envolvendo um Executivo forte, um Legislativo fragmentado, atuações preponderantes das lideranças, poder terminativo das comissões e o espaço das audiências públicas, mas também em apontar que a atual engenharia institucional foi estruturada desde o processo constituinte de 1987-88 visando maior atuação dos poderes e representação da sociedade civil.

A apresentação desses mecanismos institucionais é importante para esta pesquisa de doutorado, de modo que, a proposta de estudar a influência dos empresários no processo de formulação de leis via audiências públicas, baseia-se não só na afirmação da importância do próprio Legislativo como fonte de produção de leis, como também na noção de que as atuações do Executivo e do Legislativo são inerentes tanto na prática quanto na abordagem teórica.

Por fim, a importante conclusão trazida com este segundo capítulo é que ao afirmar sobre a existência de um Executivo forte sustentado pela própria estrutura do presidencialismo de coalizão, deve-se ressaltar também a atuação de um Legislativo fortalecido por práticas institucionais iniciadas na Constituinte e mantidas pela Constituição de 1988.

⁴⁰ Para aprofundamento da revisão bibliográfica ver APÊNDICE A – Os estudos sobre os poderes Legislativo e Executivo.

3 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO ESPAÇOS INSTITUCIONALIZADOS DE INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES

Este capítulo trata de um balanço da literatura sobre a atuação do empresariado brasileiro nos poderes Executivo e Legislativo. Trabalhos sobre a atuação dos empresários na esfera governamental têm sido produzidos há cerca de 50 anos, especialmente após o período de redemocratização. Apesar das audiências públicas serem legítimas, oficiais e públicas, não há estudos que as examinam como espaços institucionalizados de intermediação de interesses.

Autores brasilianistas e fundadores da “teoria da debilidade” destacam a baixa coesão e a alta heterogeneidade entre os empresários, realçadas pela ausência de uma organização de cúpula (SCHNEIDER, 2010; POWER e DOCTOR, 2002). Já autores brasileiros, não desconsideram a existência dessas características colocadas pelos autores brasilianistas, mas ressaltam a atuação do empresariado como determinante e articulada na política brasileira (DINIZ, 1992; DINIZ e BOSCHI, 1993; MANCUSO e OLIVEIRA, 2006; MANCUSO, 2007).

Os estudos que predominam na literatura brasileira sobre os empresários ressaltam a formação de elites, suas carreiras e trajetórias, suas atuações lobistas e sua representatividade perante às associações do sistema corporativista. Entre esses estudos, são poucos os que analisam a influência dos empresários na aprovação ou na rejeição de projetos de lei (MANCUSO, 2004) e nenhum deles tem como objetivo avaliar essa interferência via audiências públicas.

3. 1 AS MATRIZES TEÓRICAS DO PLURALISMO E DO CORPORATIVISMO

Esta seção propõe estudar espaços institucionalizados de intermediação de interesses, como as audiências públicas, para a interpretação da atuação de empresários. A explicação se apoia no caráter institucional de participação de atores externos convidados para estarem no Congresso Nacional, opondo-se às principais características do pluralismo (da existência de uma organização de grupos previamente

estabelecidos) e do corporativismo (da definição de representação de classe via Estado).

As noções de grupos de interesse surgiram nos Estados Unidos durante descompassos entre a economia e a política no século XX (HEYWOOD, 2002). Com o aumento da população somado às implicações da industrialização, era imposto o desafio de pensar as novas associações de sociedades industriais para além das análises centradas no monopólio do poder do Estado e da política pelos partidos.

Robert Dahl, em seu livro “Who Governs? Democracy and Power in an American City” (1961), apresentou o conceito de poliarquia com base na noção de participação e oposição dos atores, ou seja, na existência de um ambiente aberto à contestação pública aos indivíduos e grupos de interesse presentes na arena decisória (DAHL, 1961). Assim, a relação entre pluralismo e democracia para o autor se daria pela existência contínua do próprio conflito. Dahl (1961) se preocupou centralmente em rebater as críticas do pensamento pluralista em sua modalidade mais comportamentalista e introduzir as instituições em suas análises.

A vertente pluralista contribuiu muito para uma nova interpretação do conflito entre atores, centrando seus esforços em refletir sobre ideias universais na cultura, igualdade, equidade perante as leis, justiça, liberdade de movimento, expressão e associação. Entretanto, sua análise estava centralizada no indivíduo, no seu interesse autônomo e pontual.

As abordagens de Mancur Olson (1999) e Anthony Downs (1957) se interligam pela lógica da ação coletiva, ou seja, pela equação de que a soma de todos os interesses individuais não é a mesma que todos os interesses de um grupo. Para esses autores, a democracia deixava de visar ao bem coletivo e passava a ter como objetivo a maximização dos interesses dos atores.

Na Teoria Econômica da Democracia, de Downs (1957), o sistema democrático é alimentado pela criação de um mercado político, em que os parlamentares atuam como empresários curvando-se aos interesses do governo e dos partidos políticos. Já Olson (1999) explicita a necessidade de incentivo para que seus membros se agrupem, atingindo a ideia central do *lobby*, de que grupos tendem a ser mais efetivos que indivíduos sozinhos. Assim, a democracia torna-se possível por meio da constante negociação entre grupos organizados da sociedade, partidos políticos e governo.

Em outra perspectiva, Schumpeter (1975) afirma que independentemente de quão democrático é um governo, esse sempre será guiado por elites. Nesse ensejo fundamenta-se a ideia de elites políticas e a presença, em especial, nos partidos políticos.

Quando se observa a quantidade de atores capazes de se organizarem, mesmo na sociedade norte-americana, é possível concluir que a atuação de grupos pressuposta pelo pluralismo é pontual, característico das altas classes e de difícil promoção da democratização. Assim, o pensamento pluralista não conseguiu resolver um dos principais desafios do século XIX, que era o de discorrer sobre a entrada das massas populares na esfera política.

A grande diferença do propósito da terminologia de grupo de pressão é, *a priori*, sua ação direcionada para atuação e interferência na arena do governo. Com essa interpretação, a ideia passou a ser empregada nos países europeus e foi diretamente relacionada à abordagem corporativista. Como o pluralismo, o corporativismo possui diversas fases e subcategorias, mas que neste trabalho serão apresentadas apenas duas de suas versões: o corporativismo tradicional e o novo corporativismo (ou neocorporativismo).

Bobbio (1987) remete-se às corporações da Idade Média e à Revolução Industrial, mas o mais antigo corporativismo da Idade Contemporânea teve início com a ideia de Estado fechado dos governos autoritários, como os governos fascistas. O tradicional corporativismo esteve sempre relacionado a uma necessidade de espaço institucionalizado de divisão entre grupos organizados da sociedade e do governo, bem como um canal de negociação entre empregadores e empregados de modo que o desenvolvimento econômico era uma preocupação da maioria dos países após a Segunda Guerra Mundial (SCHMITTER, 1974). Desse período manteve-se a carga negativa que até hoje o termo carrega de uma representação forjada e não democrática.

O formato do corporativismo foi se modificando, embora com transformações sofridas em regimes anteriores, a rigidez da primeira versão do corporativismo acabou sendo rompida com as ondas de democratização dos países durante a década de 1980 (HUNTINGTON, 1994). Foi nessa nova conjuntura que Schmitter (1974) reposicionou o neocorporativismo ou o que Lehmbruch (1984) passou a chamar de “concertação” entre representantes dos empregadores, empregados e Estado. Nessa fase, o possível esgotamento do corporativismo ressurgiu na Ciência Política como mote de inúmeros debates. O texto de Baccaro (2003) intitulado “What is Alive and

What is Dead in the Theory of Corporatism?” demonstra fortemente essa preocupação da literatura.

O novo corporativismo introduz a ideia de inúmeras associações menos centralizadas e mantém do velho corporativismo a importância de uma estrutura de intermediação de interesses na esfera do Estado. Além disso, essa vertente abarca processos de burocratização compreendidos como mecanismos de incorporação de atores externos ao governo como forma de favorecer não somente o processo decisório, mas também considerar os interesses desses grupos.

No quadro a seguir estão disponibilizadas, de modo comparativo, as principais características das duas vertentes, considerando a versão mais recente do corporativismo.

Quadro 5: Comparações entre as abordagens pluralista e corporativista

Categorias	Pluralismo	Corporativismo
Direção da competitividade	Competitividade entre grupos	Conflito entre classes
Coordenação de grupos	Grupos descoordenados	Grupos hierarquicamente coordenados
Direção das ações	Direções difusas	Direção guiada para a esfera do governo
Formação das associações	Não implica formação de associações	Implica formação de associações
Natureza das relações	Baseado na barganha e na interação	Consulta e negociação tripartite
Densidade	Numerosa quantidade de grupos	Grandes grupos em tamanhos, mas pequenos no número de membros
Estrutura organizacional	Ausência ou fraca coesão organizacional	Pobre coesão organizacional
Consultas ao Estado	Não há consultas às organizações	O Estado consulta os líderes e presidentes das organizações

Fonte: Elaborado pela autora.

As próprias divisões conceituais entre grupos de interesse e de pressão revelam que as abordagens pluralistas e corporativistas podem ter aspectos similares que são ignorados pela literatura. A primeira grande similaridade é que as duas fontes de análise tratam-se de mediações de interesses de classes. Dessa forma, essas abordagens têm um caráter funcional e orgânico ao enfatizarem a necessidade de um mecanismo institucional que conecte o Estado e os atores da sociedade. Além disso, ambas as abordagens ignoram o papel específico de cada grupo organizado, posicionando-os de maneira uniforme na sociedade. Grupos de empregados podem ser apresentados com o mesmo poder de atuação do grupo de empregadores, sem ponderações históricas de suporte analítico que os distinguem. Outra semelhança entre as vertentes é a apresentação dos grupos na posição oposta do Estado. Por fim, vale ressaltar que ambas as abordagens são adequadas ao que se propõem: analisar a organização e a disposição dos grupos no que se refere aos seus interesses. Tentativas de entender a atuação desses grupos dentro da esfera do Estado em um ambiente institucionalizado de representação poderiam levar a um novo significado das abordagens.

Pesquisas sobre o modelo corporativista no Brasil defendem a continuação do sistema. Power e Doctor (2002) apresentam três fatores que comprovam a existência do sistema para o caso brasileiro: benefícios de interesses particulares arraigados no sistema, organização fragmentada do trabalho e institucionalização do corporativismo no sistema político. Para esses autores, essas características se sustentam via mecanismos institucionais de proibição dos trabalhadores de se organizarem sindicalmente dentro de fábricas, manutenção do imposto sindical e até mesmo o não incentivo da criação de classes solidárias a partir do novo arranjo constitucional de 1988 (DOCTOR, 2002). Características essas que, para Noronha (2000), fazem o modelo de relação do trabalho ser legislado e não corporativista, dada a forte presença da lei na estruturação do mercado de trabalho.

O objetivo desta seção é propor a análise da atuação dos empresários via audiências públicas como alternativa ante o positivo esgotamento das clássicas matrizes teóricas sobre esse objeto. A proposta baseia-se na abordagem institucional de que as regras do jogo condicionam o *status* deliberativo à decisão. Entende-se a participação política como uma representação de preferências, ou seja, a organização de interesses entre atores não é algo natural e autônomo da sociedade. Considera-se necessária a produção e a formação hierárquica dos interesses dos atores externos, bem como a submissão desses a processos de discussão.

Nesta pesquisa, portanto, os atores examinados são os empresários e os representantes de associações empresariais e empresas privadas, conforme foram apresentados nas audiências públicas e documentados em notas taquigráficas. São considerados empresários:

Os homens de negócio, proprietários, diretores e sócios de empresas (incluídos hospitais, estações de rádio e TV e estabelecimentos escolares), comerciantes, administradores de empresas, corretores, acionistas, fazendeiros, administradores de fazenda, enfim todos os que têm atividades ligadas ao mercado, não importando a dimensão do empreendimento. (RODRIGUES, 2009, p. 22).

Acrescenta-se à lista de atores os representantes de quaisquer tipos de associações empresariais, excluindo representação de empresas públicas ou agências públicas.

Cabe ressaltar que sindicatos não são associações. Aos sindicatos são facultados os direitos de colaborar com o Estado na qualidade de voz oficial da categoria mediante imposição da contribuição sindical, ao passo que associações profissionais representam seus associados, o que inviabiliza acordos coletivos de trabalho da categoria (NASCIMENTO, 2008, p. 294). O interesse da pesquisa está justamente nessas associações empresariais que podem colaborar com o Estado.

3.2 AS ATUAÇÕES DOS EMPRESÁRIOS ENFATIZADAS PELA LITERATURA

Esta seção analisa as diferentes ênfases da literatura para a compreensão das atuações do empresariado em períodos distintos da política brasileira. A análise cronológica dessa literatura permite interpretar que houve uma ampliação da participação dos empresários no Congresso Nacional ao longo dos anos, migrando de uma representação via corporativismo para uma representação mais plural via *lobbies*.

A primeira ênfase da literatura foi com os estudos sobre elites. A segunda ênfase deu-se com o sistema corporativista do governo de Getúlio Vargas ao institucionalizar a presença dos empresários na arena estatal, posicionando-os próximos da figura do presidente da República. A terceira ênfase surgiu com o Regime Militar, quando os chamados anéis burocráticos evidenciaram a presença de empresários atuando

paralelamente ao poder Executivo e assumindo cargos em importantes agências estatais. Na quarta ênfase, destaca-se o período de transição política da década de 1980. Nesse novo quadro democrático que se formava, a proliferação de associações empresariais surgiu na arena legislativa como estratégia para a obtenção e expansão da representação da classe. Por fim, a quinta ênfase evidencia a permanência da atuação dos empresários no poder Legislativo, destacando a presença de grupos organizados e *lobbies* que participam da rotina parlamentar e presidencial.

O quadro a seguir sintetiza a ideia central dessa proposta de análise da literatura.

Quadro 6: Correlação entre períodos políticos e ênfases da literatura

Períodos políticos de destaque	Ênfases da literatura
Primeira República (1889-1930)	Atuação das Elites na política, entre elas, os empresários
Governo de Getúlio Vargas (década de 1930)	Atuação dos empresários no Executivo
Regime Militar (década de 1970)	Atuação dos empresários no Executivo e em Agências Estatais
Transição política (década de 1980)	Atuação dos empresários no Legislativo por meio de associações representativas
Pós-democratização (década de 1990)	Atuação dos empresários permanentes no Legislativo por meio de grupos organizados e <i>lobbies</i>

Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira abordagem analítica preocupada com a atuação dos empresários na arena governamental teve início com os estudos sobre elites. Esses trabalhos foram os que tiveram maior alcance temporal, conforme o levantamento bibliográfico, percorrendo estudos sobre o período da Primeira República (1889-1930) até os dias atuais.

Considero que os estudos sobre elites estão divididos em duas linhagens: a partir de uma abordagem teórica baseada na definição do grupo, ou seja, definindo os grupos menores que ocupam posições privilegiadas na distribuição e ocupação dos espaços de poder; e uma abordagem metodológica via análise de biografias coletivas ou análise de carreiras (método prosopográfico) desses atores que compõem uma elite. Dos trabalhos encontrados, poucos se aproximam de uma ampla análise da atuação política do empresariado devido aos recortes de espaço e de tempo específicos – um exemplo são

os estudos sobre os empresários do Paraná no poder Legislativo estadual entre o período de 1995 e 2005 (COSTA e ENGLER, 2008).

Esses trabalhos sobre elites caracterizam-se e diferem-se pela metodologia fundamentada na coleta de dados sobre informações, tais como o nível educacional, a ocupação paterna, a trajetória dos indivíduos e os cargos nas empresas. Os chamados “estudos de trajetórias e carreiras” chegam a resultados empíricos de fato importantes quanto à classificação social desse ator que ocupa cargos representativos, estabelecendo perfis, comparando padrões e prevendo mudanças. No entanto, não é objetivo dos estudos sobre elites analisar como ocorre essa divisão entre empresários e governo, ou seja, a atuação política do empresariado.

Os trabalhos que têm como objetivo analisar a composição social das elites não consideram as diversas subcategorias profissionais dos empresários, como: comerciante, financeiro, bancário, industrial, entre tantas outras que vão além dos cursos tradicionais de Administração, Economia, Engenharia e Direito que qualificam a maioria dos empresários no Brasil. Além disso, existe o empresário sem formação acadêmica. Isso demonstra que os resultados sobre a atuação política dos empresários, com base nos estudos sobre elites, podem estar limitados pelas próprias biografias dos atores.

A definição de elites empresariais apresentada por Diniz e Boschi (2000a; 2000b) pode ser considerada completa por expandir o campo de atuação do empresário em suas configurações nacionais e internacionais; enquanto isso Schneider (1997-8) define elites a partir do posicionamento desses atores, ou seja, os empresários que estão à frente de grandes organizações empresariais e possuem poderes de influência sob órgãos e centros de decisão política do Estado.

A partir dessas interpretações, elites podem ser definidas como os componentes de um grupo que possui e controla o poder econômico ante a sociedade e que possui o poder de representação dentro do seu grupo. Nesses moldes, uma elite econômica tende a ser uma elite política⁴¹. Schneider (1997-8) afirma que o empresário além de ser um ator estratégico, tem que ser um ator político, pois ele depende efetivamente das instituições políticas para operacionalizar suas ações. O autor lança algumas hipóteses

⁴¹ Existe também a definição de elites orgânicas cunhada por Dreifuss (1981; 1989) como agentes catalisadores centrais na constituição de novos blocos de poder articulados em escala nacional e internacional. Essa elite seria responsável pela formulação, projeção e implementação de uma estratégia dirigida à obtenção de condições ótimas de estabilidade e previsibilidade, necessárias para a reprodução econômica e para a constante rearticulação política das estruturas produtivas transnacionalizadas em função da globalização do capital.

de que os estudos voltados para as arenas dos poderes Legislativo e Executivo elucidariam melhor as atuações empresariais (SCHNEIDER, 1997-8).

A segunda ênfase da literatura surge com os estudos sobre o sistema corporativista no Brasil. Apesar das primeiras organizações empresariais brasileiras terem surgido em meados do século XIX⁴², foi com o sistema corporativista que a noção de entidades representativas se institucionalizou durante a década de 1930.

Schmitter (1974) apresenta a dificuldade de conceituar o corporativismo enquanto fenômeno e a propensão de subversão do termo, utilizando-o erroneamente como “um rótulo disponível para garrafas que podem ser preenchidas com conteúdos de natureza do gosto do cliente” (SCHMITTER, 1974, p. 88).⁴³ Entretanto, a melhor definição encontrada é de sua autoria:

Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports. (SCHMITTER, 1974, p. 93).

O governo de Getúlio Vargas criou um invólucro por meio de medidas que aproximaram o Estado dos atores empresariais e, paralelamente, à criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, propôs a sindicalização patronal e dos trabalhadores por meio do decreto n. 19.770 de 1931 (LEOPOLDI, 2000, p. 76). Com esse decreto, as organizações representativas ganharam legalmente um lugar no interior do Estado definido por meio de uma estrutura piramidal e espelhada, ou seja, subdividida em três camadas hierárquicas de representação tanto aos empregadores quanto aos empregados. No topo estão as associações de classe denominadas confederações com representação nacional; em segundo lugar, representando os interesses estaduais, estão as federações;

⁴² Destaca-se a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (SAIN), no Rio de Janeiro, em 1825, e para a Associação Comercial de São Paulo (ACSP), em 1894.

⁴³ Schmitter (1974) apresenta também tipologias de corporativismo: “corporativismo estatal”, que tem o Estado como agente controlador das organizações de interesses, principalmente, aquelas vinculadas ao capital e ao trabalho, sendo um nítido comportamento de um governo autoritário. Enquanto “corporativismo social” seria o contrário, oriundo da mobilização direcionada ao Estado e típico de países capitalistas avançados.

enquanto os sindicatos ocupam o terceiro lugar como associações de representações regionais/locais (LEOPOLDI, 2000).

Cada organização, independentemente de região e poder de influência de suas indústrias, seria detentora da mesma estrutura administrativa e política, obedeceria à legislação específica em troca da garantia de monopólio de representação assegurada pelo princípio da unicidade sindical e, a partir de uma filiação compulsória, asseguraria a obrigatoriedade da contribuição financeira.

As próprias características do sistema corporativista revelaram o esforço de coesão e atuação conjunta entre os diferentes empresários devido à composição extremamente heterogênea que a filiação obrigatória provocava, reunindo empresários de diferentes setores e níveis desiguais de desenvolvimento industrial regional e possibilitando também o diálogo com a classe dos trabalhadores.

A terceira ênfase sobre empresários na arena governamental encontrada na literatura enfoca a divisão entre o Estado e os empresários por meio da burocracia. A burocracia ficou evidente durante o Regime Militar e houve a expansão dos espaços de atuação dos empresários dentro do poder Executivo assumindo cargos em agências estatais.

Bresser-Pereira (2007) afirma que durante o Estado nacional-desenvolvimentista (1930-1980) ocorreu a união entre a burocracia pública e a burocracia industrial diante do objetivo de desenvolvimento econômico. Bresser-Pereira (2007) considera como componentes de uma burocracia, os grupos altamente estratégicos, do ponto de vista político, e oriundos da transformação da sociedade, ou seja, grupos de tecnoburocratas compostos por trabalhadores do alto escalão que se profissionalizaram, tornaram-se parte da classe média profissional e foram alocados dentro da organização do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A aproximação mais explícita entre burocracia e empresários dá-se com a tese dos anéis burocráticos, cunhada por Fernando Henrique Cardoso, em 1975. Os anéis burocráticos, prevaletentes durante o Regime Militar, eram como teias que vinculavam os setores da burocracia pública aos grupos de interesse de empresas privadas. Essa vertente relaciona a abertura de um espaço informal (não ilegal) a um conjunto de órgãos burocráticos e agências sob o comando de empresários, militares e funcionários do Estado.

Na análise de Cardoso (1975), os “anéis burocráticos” se diferenciavam da estrutura prevista no sistema corporativista ao recrutar membros de uma determinada

camada social para ocuparem cargos de alto escalão em bancos e em ministérios, por exemplo. Os membros recrutados eram militares, empresários e civis que ocupavam agências estatais específicas com grande poder decisório (CARDOSO, 1975).

A análise sobre os “anéis burocráticos” pode ser entendida como uma crítica ao autoritarismo, cuja interpretação foi influente nas redes políticas e utilizada por intelectuais de oposição à Ditadura Militar.

Os anos de Ditadura Militar podem ser subdivididos em duas fases de atuação do empresariado: os dez primeiros anos (até 1974) e os últimos 11 anos (até 1985). Portanto, uma primeira fase de apoio e aproximação do empresariado ao governo militar e uma segunda fase de gradual afastamento (LEOPOLDI, 2000).

Segundo Maria Antonieta Leopoldi (2000), nos primeiros anos, houve uma forte articulação do empresariado como grupo de interesse voltado para atividades de desestabilização da ordem vigente e em prol da instauração do regime autoritário. Acreditava-se em um longo processo de estatização como fortalecimento do sistema capitalista e apostava-se na entrada do capital estrangeiro. Os empresários uniram as Forças Armadas ao Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e ao Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) para fortalecerem seus interesses (LEOPOLDI, 2000). De acordo com Dreifuss (1989), nesses dez primeiros anos, grande parte do empresariado apoiou a repressão popular e buscou a desestruturação da ordem política vigente.

A segunda fase do Regime Militar caracterizou-se por um fechamento de participação na arena decisória, levando à exclusão dos atores empresariais das instâncias de decisões econômicas (LEOPOLDI, 2000). A oposição do empresariado ao governo ocorreu por meio de um movimento contra a estatização da economia e a retirada do apoio ao regime autoritário, apresentando ser uma transição lenta e gradual entre lideranças.

Nesse segundo momento do Regime Militar, novas organizações começaram a surgir. Abranches (1993) assinala a existência de um associativismo em meados da década de 1970 em muitos setores da sociedade.

Essa sociedade que mudou, se urbanizou, se industrializou, passou a viver mais e até se alfabetizou fez algo que as instituições nacionais não contavam: organizou-se. Meteu-se em associações profissionais, de bairro, de pesquisa, de consumidores de pós-graduação, entidades civis de todo tipo, mas quase sempre um tipo mais moderno que a velha organização sindical tutelada. No

Rio de Janeiro, de todas as associações registradas entre 1920 e 1986, 65% nasceram de 1970 a 1990. (ABRANCHES, 1993, p. 167).

Diniz (1992) e Gros (2003) apontam para uma proliferação dos canais de acesso decisórios próxima do período de transição política. Somada a algumas organizações setoriais existentes, como a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) originada em 1956, a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) de 1955, e a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE) de 1963, novas organizações surgiram em âmbito nacional e de forma autônoma, reunindo empresas e indústrias de setores afins, com filiação e contribuição voluntárias.

O gráfico a seguir demonstra os picos de novas organizações que surgiram ao longo da política brasileira, com destaque para índices maiores próximos aos períodos de processos decisórios.

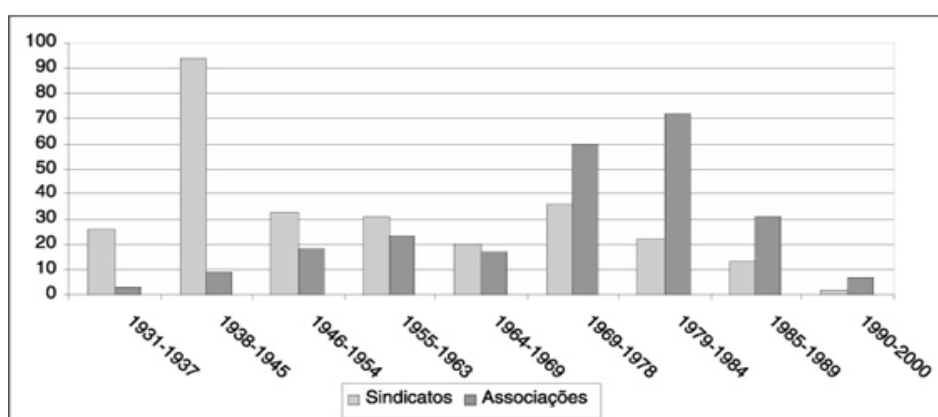


Gráfico 7: Distribuição de sindicatos e associações empresariais por data de fundação
Fonte: Diniz e Boschi (2003, p. 22).

A quarta abordagem analítica encontrada na literatura examina as associações empresariais que, em sua maioria, se expandiram durante a transição política da década de 1980. Além disso, o processo constituinte de 1987-88 legitimou o momento de abertura democrática ao ser precedido por manifestações que exigiram a participação de representantes de associações na arena decisória, incluindo organizações empresariais.

Com novas associações, o sistema de representação passou a ser considerado “dual” com sua estrutura dividida entre antigas organizações corporativas e novas associações civis. Novas organizações se fundem às organizações definidas no sistema corporativista, adquirindo: a) dupla filiação e conexão nas estruturas representativas

existentes; b) padrões de conflitos e consensos; c) uma rede fragmentada e heterogênea de ramos industriais.

Contabilizam-se pelo menos oito novas associações nesse período de democratização. As justificativas de suas origens, de modo geral, estão baseadas no descontentamento das atuações da FIESP e da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) no processo constituinte de 1987-88⁴⁴.

As críticas podem ser divididas em dois tipos: diretas, como nos casos do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), da União Brasileira de Empresários (UBE), da Frente Nacional pela Livre Iniciativa (FNLI), da Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (CEDES), do Fórum Informal e do Grupo de Mobilização Permanente, que argumentavam a favor de uma união e de uma coesão entre os representantes do empresariado, maior divulgação de seus interesses e, até mesmo, apresentavam uma insatisfação com a forma de representação dos interesses da classe encabeçados pelas entidades corporativistas na ANC. E as críticas indiretas, como nos casos do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e do Instituto Liberal, que defendiam a ampliação e a difusão de novas ideias liberais. Dessas oito novas organizações, cinco se extinguíram, mantendo suas atividades apenas o PNBE e os intitulados *think tanks*⁴⁵ – o Instituto Liberal e o IEDI (TROIANO, 2013).

O PNBE surgiu como crítica direta à atuação das organizações corporativistas durante o processo constituinte. Ele foi composto por um grupo de jovens empresários paulistas, em 1987, liderado por Oded Grajew, Emerson Kapaz, Joseph Couri, Paulo Butori, Adauto Ponte e Eduardo Capobianco. A associação tinha como objetivo articular com as lideranças emergentes dos trabalhadores na identificação de causas comuns, como a luta contra a inflação (PNBE, 2013). Representantes do PNBE participaram, mas não de forma decisiva, de vários momentos políticos importantes, como a favor do *impeachment* de Fernando Collor, na defesa de câmaras setoriais, no Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil e na proposta de criação do Fórum Permanente de União Nacional (o qual não vigorou). Com o início do governo de FHC, o PNBE foi transformando seus objetivos programáticos e destacando suas políticas liberais: “ironia da história, o projeto

⁴⁴ A afirmação foi feita a partir dos resultados encontrados em minha pesquisa de mestrado que estudou especificamente a Comissão da Ordem Econômica e a Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica. Conforme as atas analisadas dessas comissões, as outras federações estaduais não estiveram em plenário em nenhuma fase da ANC.

⁴⁵ Termo importado dos Estados Unidos, cujas instituições estão presentes no processo de formulação de políticas públicas desde os anos 1940 (GROS, 2003).

hegemônico ao qual o PNBE acabou aderindo [...] nasceu, justamente, do Estado que a entidade tanto atacou” (BIANCHI, 2001, p. 140).

O Instituto Liberal, criado em 1983 no Brasil, difundia ideias liberais por meio de pesquisa, produção e divulgação de teorias, incentivos às publicações e debates, mantendo os objetivos de origem de não estabelecer vínculo político-partidário e suas atividades serem exercidas sem fins lucrativos (IEDI, 2016). Os estudos sobre a atuação do Instituto Liberal no Brasil foram dirigidos por Denise Gros (2003) que afirma ser o Instituto Liberal o único e verdadeiro *think tank* brasileiro a influenciar o governo, principalmente de FHC, por meio das reformas e políticas públicas de tendência neoliberal implantadas durante seu mandato.

Em 1989, foi criado o IEDI. Ele reunia 44 empresários representantes de grandes empresas nacionais⁴⁶, e sua origem também esteve relacionada à atuação ineficiente das organizações corporativistas. Pont (2012) considera que o IEDI manifestou-se contra algumas políticas econômicas dos governos de Collor e de FHC e teve algumas de suas propostas colocadas em prática no governo de Lula.

Ambos os institutos apesar de se apresentarem como associações civis e não empresariais, têm como seus principais membros e mantenedores, pessoas de grandes empresas nacionais dispostas em seus diversos conselhos. Shell do Brasil, Xerox do Brasil, Dow Química, Gessy Lever, Nestlé, Carrefour, Bradesco, Votorantim, Grupo Fenícia, Indústria Villares, Citibank, Banco Itaú, Banco de Boston, Gerdau são algumas dessas grandes empresas envolvidas nas novas associações que permutam suas composições internas (PONT, 2012). As novas associações e suas principais características, como fundadores, origem, justificativa de origem e objetivos, estão resumidas no quadro a seguir.

⁴⁶ Ver: INSTITUTO de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/artigos/iedi/quem/quem_somos.html>. Acesso em: 29 set. 2016.

Quadro 7: As novas associações empresariais e suas principais características

Associação	Origem	Principais fundadores	Objetivos principais	Justificativas de origem	Existência
PNBE	1986	Oded Grajew Paulo Butori Bruno Nardini	Defesa da livre iniciativa e política social	Descontentamento representativo	Sim
IEDI	1989	Eugênio Staub Mauro F. Arruda	Defesa da livre iniciativa	Diferenciação e difusão de ideias liberais	Sim
UBE	1986	Albano Franco Antônio de O. Santos	Coesão e união dos empresários	Contra fragmentação	Extinta
FNLI	1987	Mário Amato	Coesão e união dos empresários	Contra fragmentação	Extinta
CEDES	1980	Paulo R. de Castro Delfim Netto	Mobilização dos empresários	Contrários a desarticulação da classe	Extinta
Instituto Liberal	1983/87	Jorge Gerdau Roberto Bornhausen	Difusão de ideias liberais	Diferenciação e difusão de ideias liberais	Sim
Grupo de Mobilização Permanente	1983/86	Afif Domingos	Financiamento de campanha para representantes	Contrários a desarticulação da classe	Extinta
Fórum Informal	1987	Mário Amato	Coesão e união dos empresários	Contrários a desarticulação da classe	Extinta

Fonte: Troiano (2013).

O processo constituinte, diante da reorganização dos poderes Executivo e Legislativo, provocou mudanças nos padrões de ação coletiva, em especial, no quadro de atuação das entidades empresariais. A principal mudança foi a ampliação das direções e possibilidades de negociação junto ao poder Legislativo, bem como as variadas formas de organização da sociedade, enquanto que no regime autoritário limitavam-se à esfera do Executivo e às formas de atuação pré-definidas (GROS, 2002, p. 10). Essa transformação promoveu não só a multiplicação de associações como também estimulou inúmeras reformas estruturais nas organizações existentes.

A nova realidade contribuiu com inúmeras iniciativas de adaptação da estrutura de representação, conforme as mudanças institucionais do país, direcionando as

atividades dos empresários para o Congresso Nacional, com o qual passaram a manter um intercâmbio permanente e acompanhar a tramitação dos projetos de interesse do setor empresarial (PONT, 2012, p. 235).

A formação de *lobbies* e grupos organizados desvinculados à representação de associações empresariais setoriais, unidos pelos mesmos interesses e com atuações permanentes nos poderes Executivo e Legislativo evidenciam a quinta abordagem encontrada na literatura, utilizada por ela como ferramenta analítica para o período político após a redemocratização. Nota-se uma expansão de atuação dos empresários tanto no Executivo quanto no Legislativo.

Toledo (2009), em um estudo de redes, visa estabelecer um padrão de inter-relacionamento das entidades empresariais articuladas em torno da FIESP, ou seja, a partir de vínculos estabelecidos por empresários que ocupavam simultaneamente a diretoria de duas ou mais organizações de destaque nacional (TOLEDO, 2009, p. 62). Com base nas redes empresariais analisadas entre o período de 1992-2004, Toledo (2009) ressalta que, apesar da alta fragmentação e heterogeneidade no interior de organizações corporativas, essas não levaram à falta de coesão entre os diferentes setores industriais. Pelo contrário, por meio dessas organizações ampliou-se a coesão ao desempenharem papéis de canais de transmissão de informações e coordenação de ações conjuntas. A estrutura altamente centralizada da FIESP e da CNI é um dos exemplos da alta capacidade de transformação de uma miríade de informações, interesses e exigências setoriais em demandas conjuntas da indústria por meio de conexões com as composições de outras organizações (MANCUSO apud TOLEDO, 2009).

A CNI se preocupava com a nova formatação política. Em 1996, criou a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) para assuntos empresariais internacionais tidos como necessários para uma agenda de política externa que se tornava cada vez mais influente. Em 2003, criou o Fórum Nacional da Indústria formado por 50 presidentes das principais associações nacionais setoriais; presidentes de Conselhos Temáticos Permanentes da CNI; sete membros escolhidos pelo presidente da CNI⁴⁷ e empresários membros do Conselho Nacional de Política Industrial (CNPI) (PONT, 2012). Uma das principais realizações do Fórum Nacional da Indústria foi a elaboração, em 2005, do “Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015”, contendo uma proposta que visava um

⁴⁷ Eles podem ser presidentes de Federações das indústrias, membros do Conselho de representantes ou da Diretoria da CNI.

ajuste na institucionalidade do país e o crescimento econômico, abordando temas diversificados como sustentabilidade, saúde e atuação do Poder Judiciário na regulamentação de atividades econômicas.

Além disso, a entidade criou o Conselho de Assuntos Legislativos (COAL) com o objetivo primordial de acompanhar os trabalhos de interesse do empresariado industrial no poder Legislativo, encaminhando diretamente aos parlamentares não somente dados, mas também sugestões em nome do grupo empresarial (PONT, 2012). A CNI passou também a editar a Agenda Legislativa, divulgando informações sobre os vários projetos em tramitação, explicitando a posição das entidades de classe e suas principais propostas, em sua maioria, voltadas à redução do chamado “Custo Brasil”⁴⁸ (MANCUSO, 2004; PONT, 2012). Sobre essa específica ocasião, Mancuso (2004) assinala a presença de *lobbies* em plenário em defesa dos interesses dos empresários⁴⁹.

Cabe ressaltar que o *lobby* e grupos de interesse não são apontados na literatura como sinônimos. *Lobby* é apresentado na literatura especializada como uma atividade executada por profissionais com o objetivo de inserção nos poderes Executivo e Legislativo, com duas caracterizações fundamentais: serem permanentes e ativos tanto em sua existência quanto em sua composição (GRAZIANO, 1997)⁵⁰. Uma ação lobista caracteriza-se pela organização e estrutura de suas estratégias, etapas e instrumentos de informação, comunicação e construção de redes visando à obtenção de seus objetivos (MARINELLO, 2010). Enquanto isso, grupos de interesse podem ser definidos como alianças entre pessoas e empresas com determinados propósitos, interesses e/ou direitos em comum, que atuam em conjunto por meio de grupos de pressão e que logo são desfeitos e desorganizados.

⁴⁸ “Custo Brasil” é uma expressão utilizada pelos empresários e também pelos políticos e público em geral, que faz referência a um conjunto de temas em debate nos anos 1990 altamente relevantes aos interesses das indústrias brasileiras, são eles: ajustes na regulação da atividade econômica; legislação trabalhista inadequada; sistema tributário que onera a produção; elevado custo de financiamento da atividade produtiva; infraestrutura material insuficiente; infraestrutura social deficiente (CNI apud MANCUSO, 2004).

⁴⁹ Mancuso (2004; 2007).

⁵⁰ Além das imprecisões nas definições entre grupo de pressão e *lobby*, a utilização de um termo importado da política norte-americana, onde a atividade é institucionalizada e legalizada, abre lacunas para críticas conceituais. A validade de um conceito originado de um país com estrutura política distinta se questiona ao ressaltar que o sistema eleitoral brasileiro é multipartidário e altamente fragmentado, além de possuímos parlamentares que podem ocupar cargos do Executivo. Por esses motivos, entendo que o *lobby* existente no Brasil é executado perante questões pontuais e temporárias, não sendo uma prática acionada por todos os grupos empresariais que venha a desconsiderar as atuações dos mesmos por outras vias.

Conforme exposto nesta seção, é possível traçar uma relação direta entre as ênfases analíticas utilizadas pela bibliografia para compreender a atuação dos empresários no Executivo e no Legislativo em momentos políticos específicos.

O quadro a seguir resume a utilização das abordagens de acordo com cada circunstância política, bem como ilustra a sua continuidade. Logo, há pelo menos cinco interpretações possíveis e preponderantes aos estudos sobre o empresário brasileiro no sistema político. Pode-se também concluir, com esse tipo de análise, que houve uma expansão da participação dos empresários no Congresso Nacional ao longo do período enfatizado pela literatura.

Quadro 8: As abordagens analíticas encontradas na análise da literatura

O surgimento de abordagens analíticas para a compreensão de quadros políticos	Anterior ao Governo Vargas (anterior à década de 1930)	Governo de Getúlio Vargas (década de 1930)	Regime Militar (década de 1970)	Transição política (década de 1980)	Consolidação da democracia (década de 1990)
Elites empresariais	→				
Sistema corporativista		→			
Burocracia (anéis burocráticos)			→		
Associações empresariais				→	
Lobby e grupos permanentes					→

Fonte: Elaborado pela autora.

3.3 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO ELO ENTRE OS CANAIS DE INTERMEDIÇÃO

A participação dos empresários na arena decisória não é novidade em nenhuma análise encontrada na literatura. Também não é difícil acessar esse tipo de constatação de modo que a própria mídia tem se encarregado de publicizar os vínculos empresariais com os representantes políticos, seja pelo caráter informativo, seja como parte de um setor empresarial o qual também pertence. Nesse ensejo, é comum encontrar manchetes de jornais que expõem a relação de mão dupla entre governo e empresários em distintos

momentos políticos com ênfases de naturezas diversas, tais como “Grandes empresários estão mais confiantes na economia⁵¹” ou “Lula encerra agenda de 2009 em encontros com Steinbruch e Meirelles⁵²” ou ainda “Deputado vai apelar a FHC sobre projetos parados na Fazenda⁵³”. Embora, muitas vezes, a mídia enfatize as atividades ilícitas entre esses atores favorecendo a noção negativa dessa relação e implicando no prolongamento de uma visão generalizada. Entretanto, esse não é um fato exclusivamente brasileiro, pelo contrário, as porcentagens de empresários nas arenas decisórias são consideradas altas em diversos países.

Na Grã Bretanha, responderam conjuntamente por 25% das cadeiras entre 1945 e 1974 (MELLORS, 1978). Nos Estados Unidos, eram 24% em 1992; na Austrália chegaram a 22% em 1987; na Suíça, 12% em 1991; na Nova Zelândia, 20% em 1990; 24% no Reino Unido em 1992. Na Argentina e no Chile, os empresários urbanos também preenchem um espaço político importante na década de 1990, chegando a ocupar 11% e 12% das cadeiras da câmara baixa, respectivamente. O mesmo pode ser dito dos produtores rurais, que chegaram a ter mais de 12%, quando se consideram os dois países juntos (SANTANA, 2008). No entanto, patamares mais baixos também são encontrados: na França e no Japão, responderam por apenas 6% da Casa, em 1986 e 1990, respectivamente (RODRIGUES, 2002); nos Países Baixos, por cerca de 5% (SECKER, 2000); no Brasil, ocupavam apenas 5% das cadeiras da Câmara dos Deputados em 1990. (SANTANA, 2008 apud NEIVA e IZUMI, 2012, p. 168).

A base da relação entre Estado e empresário é estabelecida por meio da circulação de recursos entre eles. Nesse quesito, eles podem ser considerados portadores da mesma função – gestores de recursos –, diferenciando-se apenas no espaço em que estão inseridos, respectivamente, esferas pública e privada. Assim, os estudos que têm como objetivo analisar ou mapear os interesses do empresariado no Brasil expõem os possíveis canais de acesso a esses recursos políticos e econômicos.

Marenco e Serna (2007) mostram que a circulação de recursos é interesse mútuo entre parlamentares e empresários. Se por um lado o parlamentar almeja recursos para maior aprovação de leis e projetos de sua autoria que irão sustentar uma base eleitoral, mantendo-se no poder via reeleição; por outro lado o empresário procura sustentar seus interesses em grande medida voltados ao seu setor profissional, envolvendo benefícios

⁵¹ VALOR econômico. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/285953/grandes-empresarios-estao-mais-confiantes-na-economia-mostra-cni>>. Acesso em: 24 set. 2016.

⁵² SENADO. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/460393/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 24 set. 2016.

⁵³ VALOR econômico. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/249551/deputado-vai-apelar-fhc-sobre-projetos-parados-na-fazenda>>. Acesso em: 24 set. 2016.

de acesso e ampliação de atuação no mercado, por exemplo. Embora haja semelhanças entre os meios, os fins se diferem em suas naturezas: parlamentares e partidos políticos almejam cargos e votos, enquanto empresários desejam políticas favoráveis aos seus interesses.

As oportunidades de atuação do empresário na esfera estatal podem ser tanto via Legislativo quanto via Executivo (embora o Judiciário não esteja blindado às atuações dessa natureza, não há informações suficientes e explícitas que mensurem, de modo amplo, as influências dos empresários aos ministros da Justiça).

No Executivo e no Legislativo, as oportunidades dos empresários podem ocorrer de diversas formas: direta ou indiretamente, individual ou coletivamente, iniciada de dentro ou de fora do plenário, além da possível combinação das diversas formas de intermediação (HEYWOOD, 2002). A partir da análise da literatura, é possível delimitar um conjunto de canais que são primordiais para o estabelecimento dessas relações.

O quadro a seguir reúne as oportunidades de intermediação encontradas a partir da revisão bibliográfica e indicadas conforme a arena em que elas predominam.

Quadro 9: Tipos de interação entre empresários e parlamentares

	Executivo	Legislativo
Audiências públicas	X	X
Financiamento de campanha	X	X
Atuação da mídia	X	X
Reuniões e encontros informais	X	X
Ocupação de cargos ministeriais	X	-
Parlamentares que são também empresários	-	X
Projetos de lei de origem da sociedade civil	-	X
Reuniões e encontros formais	X	X
Organização de manifestações e protestos	X	X

Fonte: Elaborado pela autora.

É possível selecionar, a partir do exposto anteriormente, alguns canais de intermediação elementares às relações entre empresários e Estado. Esses canais podem

ser classificados como primários por serem fundamentais para o desenvolvimento de outras formas de intermediação.

Foram considerados canais primários de intermediação: a) o empresário que também é parlamentar; b) os empresários que ocupam cargos ministeriais e posições nas agências públicas; c) os empresários financiadores de campanhas eleitorais; d) os empresários que organizam propostas e documentos.

Essas possibilidades primárias de intermediação podem ainda ser classificadas conforme a posição do empresário em relação aos poderes da República. Para o Legislativo, a oportunidade interna do empresário (*insider*) acontece quando o próprio parlamentar é um empresário, então, ser autor de um projeto de lei de ordem econômica, por exemplo, faz parte de algumas de suas funções como parlamentar, ao mesmo tempo em que canaliza seus próprios interesses ou preferências da sua classe. Quando situado fora da composição do plenário, o empresário (*outsider*) pode agir como um financiador de recursos aos parlamentares na tentativa de transformar o poder econômico em potencial político.

Já na esfera do Executivo, a ocupação de cargos considerados de alto escalão está entre a primordial oportunidade interna de participação dos empresários na arena estatal. Nessa esfera do Executivo, empresários também podem agir internamente ocupando cargos ministeriais, bem como cargos de secretarias ou agências que virão compor a burocracia estatal (*insider*). Pressões exercidas de fora do Executivo também podem ser realizadas pelos empresários (*outsider*), por meio de manifestações públicas, participação em reuniões oficiais e envio de documentos que representem a preferência de um grupo de empresários.

Essas quatro oportunidades de atuações primárias e lícitas⁵⁴ dos empresários nas esferas do Executivo e do Legislativo são também características das audiências públicas, por envolverem questões de interesses e aproximação entre os atores envolvidos. Dessa forma, as audiências públicas podem ser compreendidas como um ponto de convergência das ações elementares dos empresários, colocando-os em uma posição intermediária de atuação: externo a ponto de não ser considerado um representante público, mas interno o suficiente para pautar os interesses do grupo em plenário.

⁵⁴ Atuações de bastidores, bem como atos corruptos também podem ser considerados canais de intermediação, considerados inclusive por Mancuso (2007). Entretanto, desvendar as características desses percursos demandaria outro foco de pesquisa, do qual não é pertencente a esta tese de doutorado.

A disposição dos canais no quadro a seguir ilustra as possibilidades de intermediação apresentadas e destaca as audiências públicas como espaço conectivo entre elas.

Quadro 10: Oportunidades de intermediação dos empresários

	Legislativo	Executivo
<i>Insider</i>	Empresário-parlamentar	Ocupação de ministérios e cargos burocráticos
	Participação em audiências públicas	
<i>Outsider</i>	Financiamento de campanha	Propostas/Reuniões

Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe ressaltar que as relações não são exclusivas do Executivo ou do Legislativo e podem, inclusive, acontecer de modo simultâneo em ambos os poderes (as linhas pontilhadas no quadro foram utilizadas para ressaltar essa perspectiva).

Além disso, a presente pesquisa não desconsidera a existência de outras oportunidades de atuação do empresariado, como os encontros de bastidores e a contratação de empresas especializadas para defenderem os interesses empresariais em plenário (MANCUSO, 2007). Entretanto, a sistematização proposta torna-se válida por considerar as possibilidades de atuação do empresariado que ganharam maior ênfase na literatura e, a partir disso, indicar o espaço das audiências públicas como um ponto de convergência dessas atuações.

3.3.1 Empresários-parlamentares

Os clássicos trabalhos de Rodrigues (2002; 2009), Kinzo (1993), Mainwaring, Meneguello e Power (2000) têm enfoques distintos, mas concluem que os parlamentares que têm como atividade profissional o ramo empresarial estão aglomerados em partidos ideologicamente considerados de direita.

Sem o intuito de discutir os fatores que levam os partidos políticos a comporem determinadas posições no espectro ideológico, Rodrigues (2002; 2009) parte do critério adotado de que há três blocos ideológicos formados por três pares de partidos: o bloco

da direita, composto pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Progressista Brasileiro (PPB); o bloco do centro, integrado pelo PMDB e pelo PSDB e o bloco da esquerda, composto pelo PDT e pelo PT. O autor optou em manter essa classificação ideológica por ser predominante entre os cientistas políticos brasileiros e estrangeiros, e corresponder à interpretação veiculada pelos meios de comunicação. Nesta tese de doutorado, usa-se a mesma classificação apenas acrescentando, quando necessário, os pequenos partidos e suas novas nomenclaturas.

Com a pesquisa sobre a composição sócio-ocupacional das bancadas eleitas em 1998 e 2002, Rodrigues (2002; 2009) concluiu que os partidos não só se distinguem por meio de orientações políticas e partidárias, como também em relação ao segmento social por eles representados.

Nota-se que os empresários estão em sua maioria distribuídos entre o PFL e o PPB nas duas legislaturas analisadas, ocupando mais da metade de suas bancadas, seguidos pelo PMDB e pelo PSDB. Entre os dados de 1998 e 2002, observa-se também uma queda visível no número dos integrantes dos partidos PSDB, PPB e PFL, exceto no PMDB – que tinha 41 empresários em sua composição e passou a ter 37. Por fim, o menor número de empresários foi encontrado no Partido Popular Socialista (PPS), no Partido Comunista do Brasil (PCdoB), no PT e no PDT. Para os mesmos períodos, considera-se um importante aumento na composição do PPS, que possuía apenas um empresário na primeira legislatura analisada e passou a ter oito empresários no período seguinte.

Em todos os partidos analisados, a categoria “empresários urbanos” sobressaíram o número de “empresários rurais”. Cabe ressaltar que a partir das pesquisas de Rodrigues (2002; 2009), é possível concluir que os partidos de composição ideológica considerada de esquerda tendem a ser compostos por profissionais liberais e professores; enquanto na segunda legislatura analisada pelo autor houve um aumento de profissionais do setor público na composição desse bloco ideológico. Ainda, a primeira legislatura analisada pelo autor contou com 230 parlamentares-empresários, enquanto a segunda legislatura com 190. A redução foi acompanhada de uma maior diversidade de partidos políticos contendo empresários e do aumento de parlamentares-políticos (de 5 para 16). Os quadros a seguir apresentam, de acordo com as especificidades partidárias, as composições das 51^a e 52^a legislaturas.

Quadro 11: Composição partidária da 51ª Legislatura de acordo com as categorias sociais

Profissões	PFL	PP	PMDB	PSDB	PT	PDT	PL	PTB	PSB	PPS	PCdoB	Outros
Empresários Urbanos	41	24	25	28	2	3	6	8	4	1	-	4
Empresários Rurais	18	11	10	10	-	2	-	1	2	-	-	3
Empresários Mistos	7	7	6	2	-	-	1	4	-	-	-	-
Total de Empresários	66	42	41	40	2	5	7	13	6	1	0	7
Profissões liberais tradicionais	25	11	25	32	5	13	3	9	5	1	4	1
Outros profissionais	1	1	2	8	2	2	1	-	1	-	-	-
Setor Público	25	9	24	26	2	4	2	4	4	-	1	2
Professores	11	4	12	16	20	5	2	5	3	1	2	-
Comunicadores	4	5	-	5	5	1	-	3	-	1	1	4
Pastores	3	5	-	-	-	1	-	6	-	-	-	1
Empregados não manuais em serviços	1	-	-	1	4	-	-	1	-	-	-	-
Técnicos	-	1	-	-	6	-	-	1	-	-	-	-
Metalúrgicos	1	-	-	-	5	-	-	-	1	-	-	-
Trabalhadores Agrícolas	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-
Outras profissões	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Políticos	-	-	3	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Bancada	105	60	83	99	59	25	12	31	18	3	7	11

Fonte: Rodrigues (2009, p. 116).

Quadro 12: Composição partidária da 52ª Legislatura de acordo com as categorias sociais

Profissões	PFL	PP	PMDB	PSDB	PT	PDT	PL	PTB	PSB	PPS	PCdoB	Outros
Empresários Urbanos	28	18	21	15	4	4	8	7	6	6	1	6
Empresários Rurais	14	7	10	5	1	-	-	6	-	2	-	1
Empresários Mistos	5	6	6	2	-	-	-	1	-	-	-	-
Total de Empresários	47	31	37	22	5	4	8	14	6	8	1	7
Profissões liberais tradicionais	24	11	24	21	19	9	5	5	9	7	5	6
Outros profissionais	-	3	2	3	6	1	-	-	1	-	1	2
Setor Público	25	8	21	21	15	5	4	6	5	3	2	6
Professores	9	5	11	15	30	2	1	3	5	2	2	1
Comunicadores	3	2	4	2	2	1	6	3	-	-	1	4
Pastores	3	2	3	1	-	1	11	3	2	-	-	-
Empregados não manuais em serviços	1	-	-	1	6	1	-	-	-	-	1	-
Técnicos	1	-	-	-	6	-	2	-	-	-	1	1
Metalúrgicos	-	-	-	-	5	-	1	-	1	1	-	-
Trabalhadores Agrícolas	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-
Outras profissões	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Políticos	4	-	5	1	3	1	-	1	-	1	-	-
Bancada	84	49	75	70	91	21	26	26	22	15	12	22

Fonte: Rodrigues (2009, p. 117).

A interface sociológica dessas pesquisas permite supor, sem ignorar a dinâmica interna das disputas parlamentares e a ambição individual dos políticos, que os conflitos e as opções partidárias na Câmara dos Deputados não podem ser integralmente avaliadas sem referenciar os interesses da composição social dominante dos partidos. Sendo assim, a composição social de um partido é um dos fatores que justificam as atuações de parlamentares e suas bancadas em plenário.

Ao verificar os perfis dos eleitos em 2002, Rodrigues (2009) conclui que as mudanças ocorridas nas composições dos blocos partidários analisados estão mais relacionadas às questões político-partidárias do que com as transformações estruturais da sociedade (RODRIGUES, 2009).

Na primeira legislatura analisada, o grupo de parlamentares que exercia algum tipo de atividade empresarial antes de passar para a vida pública chegava a 230 parlamentares da CD (44,8%), enquanto que na composição da CD eleita em 2002, o número havia caído para 190 (37%) (RODRIGUES, 2009, p. 29). A queda dos números é visível, ainda assim, os empresários continuaram sendo o maior grupo que compõe a CD.

Costa e Codato (2013) avaliaram que, assim como ocorre na CD, o grupo de senadores que são também empresários domina a composição do SF, ainda que de modo oscilante, conforme o gráfico a seguir.

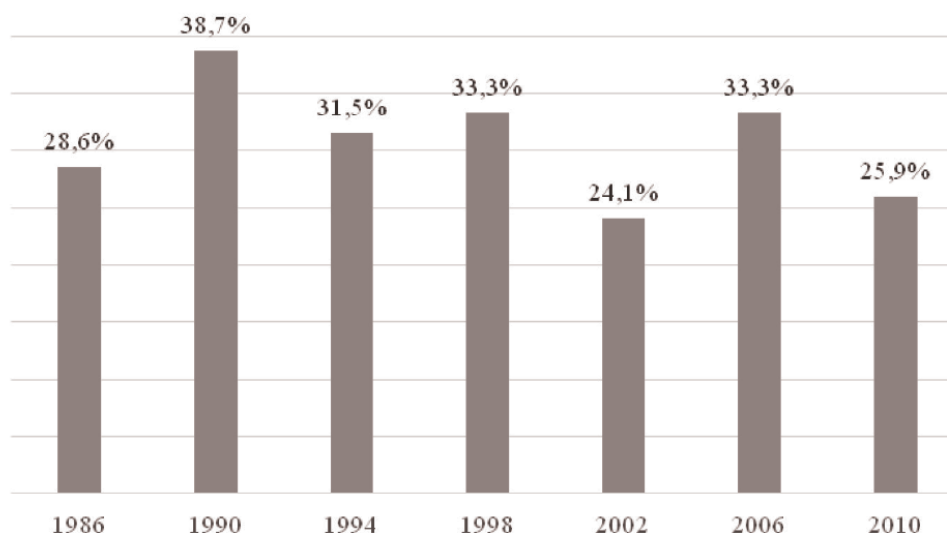


Gráfico 8: Senadores-empresários no Brasil durante os anos de 1986-2010

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política (NUSP/UFPR) apud Costa, Costa e Nunes (2014, p. 234).

Essa queda no número de senadores-empresários em 2010 também pode ser notada em outras categorias, como na de profissionais liberais e de professores. Conforme os autores, essa retração está associada ao aumento do número de funcionários públicos e políticos de carreira, bem como a uma maior renovação de lideranças.

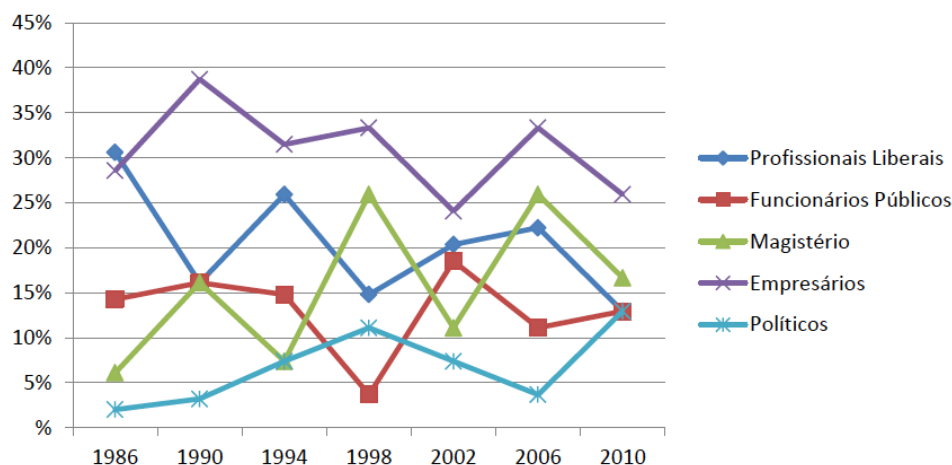


Gráfico 9: Distribuição das principais ocupações por eleições no Senado Federal (1986-2010)

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política (NUSP/UFPR) apud Costa e Codato (2013, p. 10).

Em relação à distribuição partidária dos empresários integrantes do SF, o PMDB seria o partido dos empresários com 35,6%, seguido pelo Democratas (DEM – antigo PFL) com 17,8%. No SF, os menores índices de empresários estão nos partidos: PT, PDT, PSD e PMB.

A tabela a seguir reúne a porcentagem de senadores-empresários conforme os partidos políticos.

Tabela 2: Partidos políticos dos senadores-empresários durante os anos de 1986-2010

	PP	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	DEM	PSL	PMN	PSDB	PSD	PMB	Total
n	6	1	1	8	26	2	13	2	1	11	1	1	73
%	8,2%	1,4%	1,4%	11,0%	35,6%	2,7%	17,8%	2,7%	1,4%	15,1%	1,4%	1,4%	100%

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP/UFPR) apud Costa, Costa e Nunes (2014, p. 236).

Nota-se com os dados expostos que 50% dos empresários são integrantes da bancada do centro, composta pelo PMDB e pelo PSDB, seguidos por 46% de

empresários que compõem a bancada de direita, integrada pelo PP, DEM/PFL e PTB. O bloco da esquerda apresenta um valor baixo de 2,7% de empresários em sua composição.

Tabela 3: Distribuição dos senadores-empresários conforme blocos ideológicos durante os anos de 1986- 2010

Ocupações		Blocos ideológicos			Total
		Direita	Centro	Esquerda	
Profissionais liberais	n	17	23	12	52
	%	32,7%	44,2%	23,1%	100%
	resipadr*	-,4	-,1	,7	
Funcionários públicos	n	14	14	9	37
	%	37,8%	37,8%	24,3%	100%
	resipadr*	,2	-,7	,8	
Magistério	n	5	13	15	33
	%	15,2%	39,4%	45,5%	100%
	resipadr*	-2,0	-,5	3,5	
Empresários	n	34	37	2	73
	%	46,6%	50,7%	2,7%	100%
	resipadr*	1,5	,7	-3,2	
Políticos	n	8	8	0	16
	%	50%	50%	,0%	100%
	resipadr*	,9	,3	-1,7	
Comunicadores	n	6	12	1	19
	%	31,6%	63,2%	5,3%	100%
	resipadr*	-,3	1,1	-1,4	
Chefes Religiosos	n	2	1	0	3
	%	66,7%	33,3%	,0%	100%
	resipadr*	,9	-,3	-,8	
Profissões urbanas de média qualificação	n	0	1	6	7
	%	,0%	14,3%	85,7%	100%
	resipadr*	-1,6	-1,2	4,1	
Total	n	86	109	45	240
	%	35,8%	45,4%	18,8%	100%

Obs.: sig = 0,000 e q quadrado de Pearson= 60,756 / *resipadr = resíduos padronizados.

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP/UFPR) apud Costa, Costa e Nunes (2014, p. 238).

Em uma pesquisa de maior recorte temporal e que extravasa o período após a Constituição, Neiva e Izumi (2012) analisam a composição social e partidária do Senado Federal de 1826 a 2010. Apesar das influências das mudanças institucionais, bem como as próprias modificações na distribuição territorial que influenciam diretamente no número de senadores, nota-se não só um aumento de empresários urbanos e uma diminuição de empresários rurais ao longo do período, como também a manutenção do grande índice de empresários presentes no SF correspondendo a 17,3% da composição total, apenas perdendo para os advogados com um índice de 17,6% (NEIVA e IZUMI, 2012, p. 168).

O trabalho sobre os partidos conservadores de Mainwaring, Meneguello e Power (2000) apresenta que o PFL apesar de ser considerado um “partido dos empresários”, título dado ao PPB por Rodrigues (2009), aquele está entre os partidos conservadores que possui maiores laços empresariais, bem como o partido pelo qual os próprios empresários se sentem melhores representados (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000, p. 97).

A partir dessas pesquisas, é possível descartar a ideia de que os partidos estão fadados ao “subdesenvolvimento partidário”, de modo que eles podem representar os interesses da sociedade (BRAGA, 2008). Embora, algumas vezes, os partidos políticos deixem predominar relações do plano pessoal entre parlamentares e sociedade, postergando seu real fortalecimento como organização e abrindo espaço para as ligações individuais entre os atores envolvidos. Afirmações dessa natureza não favorecem conclusões de que a composição do Congresso Nacional é irrelevante, pelo contrário, dão peso e proeminência à estrutura institucional iniciada com a Constituição de 1988, com a qual o Congresso tornou-se mais atuante e aberto à participação de atores externos, como meios de representação plurais perante as relações político-partidárias (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000, p. 98).

Logo, o perfil dos parlamentares-empresários do CN aproxima-se dos blocos de direita, enquanto que no SF está mais próximo dos partidos de centro.

3.3.2 Distribuição de cargos ministeriais

Os cargos ministeriais também são oportunidades de atuação dos empresários dentro da arena política e esse é o tema dessa seção.

Estudiosos da política de coalizão na Europa têm proporcionado fartas evidências de que os partidos que compõem governos de coalizão normalmente recebem recompensas ministeriais proporcionais ao seu peso no Legislativo (BROWNE e FRANKLIN, 1973; BUDGE e KEMAN, 1990, p. 88; LAVER e SCHOFIELD, 1990, p. 164 apud AMORIM NETO, 2000).

No Brasil, tal como em muitos países presidencialistas, a Constituição deu liberdade aos presidentes para formarem seus próprios gabinetes, ou seja, eles podem nomear um ministério multipartidário que não necessariamente recompense os partidos

de acordo com o princípio de proporcionalidade. A administração pública foi estruturada a partir de cargos e não de carreiras. Desse modo, o topo do organograma estatal não é preenchido necessariamente por funcionários de carreira do Estado, mas, sim, por nomeados.

Por outro lado, o modo como estão dispostos os ministros nos gabinetes tende a influenciar a disciplina legislativa dos partidos que compõem o parlamento e, por isso, a ocupação de um cargo ministerial também faz parte do conjunto de oportunidades de intermediação de interesses dos empresários.

Autores relacionam os ministérios formados por partidos ideologicamente muito diferentes com os níveis baixos de disciplina legislativa, enquanto uma composição ministerial mais homogênea reflete maior disciplina partidária entre os parlamentares. Por exemplo, um gabinete composto por dois partidos de centro (uma coalizão altamente homogênea) provavelmente terá taxas mais elevadas de disciplina legislativa do que um outro formado por três partidos, sendo um de centro, um de centro-direita e o terceiro de centro-esquerda (AMORIM NETO, 2000). Essa relação entre distribuição de pastas ministeriais e peso parlamentar foi chamada por Amorim Neto de “coalescência” (2007).

O índice da coalescência varia de 0 a 1 e mede a relação entre os ministérios ocupados por um partido e sua contribuição à base legislativa do governo. O valor 1 é o índice máximo e significa que a composição partidária do gabinete possui a mesma porcentagem do poder daquele partido no Congresso Nacional. Em uma relação oposta, o valor 0 representa o índice mínimo de atribuição.

Conforme Amorim Neto (2007), o segundo governo de FHC foi o mais coalescente com o índice de 0,70 e o menos coalescente foi o governo de Itamar com valor de 0,22. Cabe ressaltar que o governo de Dilma obteve a marca de 0,61, relativamente mais próximo da média do segundo governo de Lula.

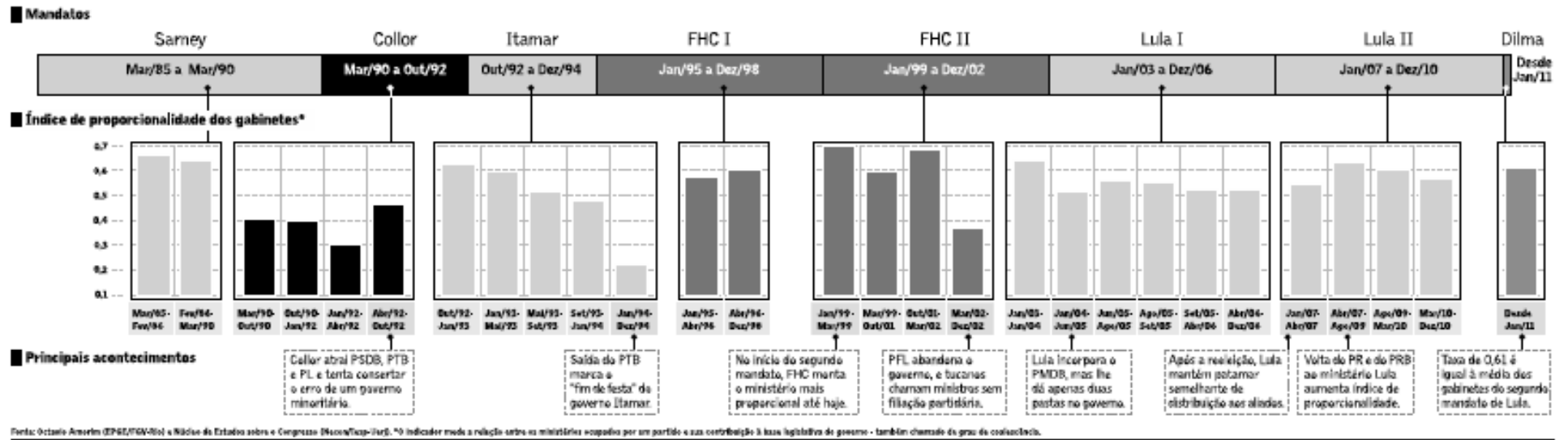


Figura 2: Demonstração do Índice de Coalescência de 1985-2010

Fonte: Jornal Valor Econômico (Brasil, A6, 10 mar. 2011) apud Santos e Vieira (2013, p. 10).

Os valores de coalescência também elucidam a sobrerrepresentação de um governo, como quando o presidente Lula concentrou em 60% das pastas ministeriais parlamentares do PT. O contrário aconteceu quando o mesmo presidente não indicou membros do PMDB aos ministérios, tornando-se altamente dependente de inúmeros partidos pequenos para a construção da coalizão (SANTOS, 2001).

A dificuldade de compor uma hegemonia partidária de esquerda durante os governos de Lula refletiu nas menores taxas de ministros sem filiação partidária. Amorim Neto (2007) conclui que durante o período de 1985 a 1999 nenhum gabinete foi totalmente composto apenas por ministros partidários e em muitos casos a porcentagem dos ministros sem partido foi a mais alta entre os perfis analisados. No governo de Itamar, por exemplo, 76% dos ministros não pertenciam a partido algum; os três primeiros gabinetes de Collor tinham uma porcentagem de 60% de ministros sem partido e nos dois ministérios do primeiro mandato de FHC, havia 32% dos ministros nessa mesma situação. Para contrastar os valores, essa média chegou a 18% durante o primeiro governo de Lula e 17% no primeiro governo de Dilma (AMORIM NETO, 2007).

Loureiro e Abrucio (1999) analisaram a composição de todos os ministérios após a redemocratização até o governo de FHC, e concluíram que a composição de origem técnica foi predominante em todos os governos examinados. O segundo perfil mais encontrado foi diferente para os governos de Sarney e FHC: enquanto em Sarney foi o uso do critério pessoal, em FHC utilizou-se do critério partidário.

Além disso, em todos os governos considerados, os ministérios escolhidos com base nos grupos de interesse possuem os menores índices entre os critérios utilizados em suas composições (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999). Para os autores, essa afirmação corresponde a uma evidência empírica de que há ainda uma fraca organização da sociedade em busca da representação dos seus interesses, em contrapartida houve um fortalecimento da área burocrática dos ministérios, possibilitando a sustentação independente de um governo sem grandes custos e perdas na distribuição de pastas ministeriais.

Conforme D'Araujo (2009), os números de ministros do período de 1985-2008 com participação em entidades patronais foram visivelmente maiores nos governos de FHC e de Collor, enquanto que os menores índices estiveram nos governos de Lula e Itamar.

Tabela 4: Ministros (1985-2008) – Participação em entidade patronal por governo

	Frequência	% em relação ao total de ministros por governo
Sarney	10	18,9
Collor	9	25,7
Itamar	4	9,1
FHC 1	8	20,5
FHC 2	15	26,8
Lula 1	6	9,4
Lula 2	5	13,2
Total	57	17,6

Fonte: D'Araujo (2009, p. 119).

Loureiro e Abrucio (1999) chamam a atenção para o fato de que os presidentes não estabelecem vínculos políticos apenas com os ministros, mas também os fazem com outras secretarias, principalmente no caso do Ministério da Fazenda apontado pelos autores como central na estratégia de controlar outros órgãos. Nos casos em que os ministros são fracos politicamente, o presidente estabelece relações diretas com o secretário executivo ou mesmo despacha com o próprio secretário da Receita (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999).

Praca, Freitas e Hoepers (2012) examinam as influências que geram a rotatividade dos servidores de confiança em cargos da Presidência da República. Entre múltiplas explicações, os autores afirmam que os servidores que ocupam os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) 4-6 sofrem poucas consequências da alteração partidária da chefia em relação aos outros funcionários⁵⁵. Logo, a rotatividade da elite burocrática tem o mesmo movimento da elite parlamentar, respectivamente, com porcentagens de 58% e 44% em que as lideranças são renovadas e menos dependentes de grandes oligarquias (PRACA, FREITAS e HOEPERS, 2012). Santos (2001) acrescenta que esses servidores públicos são vistos como uma massa em prol do partido da situação e que se tornam possíveis delimitadores às iniciativas dos opositores.

O perfil encontrado nas ocupações das pastas ministeriais é o seguinte: governos de esquerda possuem menos partidos de ideologia de direita em sua composição ministerial e, conseqüentemente, um menor número de laços

⁵⁵ Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) 4, 5 ou 6, são os únicos em que podem ser indicadas pessoas que não fizeram concurso (embora essa não seja a regra) O número 6 indica o mais alto nível desse tipo de cargo – acima dele, só o secretário-executivo do ministério (ocupante de um cargo NES – Natureza Especial) e o então ministro.

empresariais. Já os governos de direita têm mais empresários e membros apartidários ocupando cargos ministeriais que os governos de esquerda.

3.3.3 Financiamento de campanha

O desenvolvimento recente, comparado à literatura norte-americana⁵⁶, das pesquisas sobre o financiamento de campanha no Brasil está relacionado a dois motivos principais: primeiro, e o mais óbvio, à disponibilização dos dados da prestação de contas dos candidatos, enquanto o segundo motivo está relacionado às recorrentes discussões sobre a reforma política, nas quais o financiamento de campanha é um dos temas centrais.

Uma das primeiras pesquisas sobre essa temática se deu com a proposta de análise das eleições de 1994 e 1998, por David Samuels. Embora seu trabalho possa ser considerado incompleto (devido à indisponibilidade dos dados), Samuels (2001) conclui que voto e dinheiro possuem uma relação causal positiva tanto para os doadores quanto para os receptores, envolvendo diretamente empresários e parlamentares.

Em seu segundo trabalho, Samuels (2002) analisa as eleições de 1990 e 1994. Ele conclui que o número de votos de um candidato está diretamente relacionado à quantidade de financiamento recebido, demarcando ainda mais a relação causal sinalizada anteriormente.

Cabe ressaltar que os trabalhos pioneiros dessa temática analisaram majoritariamente as eleições de 2002, 2006 e 2010 devido aos dados que foram organizados e sistematizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a partir das eleições de 2002⁵⁷.

O tema do financiamento como parte da reforma política deixou de pautar uma questão subsidiária e passou a ser essencial após o caso de corrupção do

⁵⁶ O financiamento de campanha tornou-se tema de discussão das próprias campanhas eleitorais bilionárias que elegeram Barack Obama, em 2008. Mesmo com a crise econômica mundial, o candidato conseguiu arrecadar via internet 746 milhões de dólares, tornando-o o protagonista da campanha presidencial mais cara da história (ESTADÃO Internacional. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/eua,em-campanha-historica-obama-inova-e-quebra-recordes,271788>>. Acesso em: 24 set. 2016).

⁵⁷ A partir das eleições de 2010, os dados com os repasses aos partidos políticos também foram disponibilizados.

Mensalão, em 2005. Questões sobre o voto distrital, reeleição, duração dos mandatos e voto facultativo também foram adicionadas ao debate sobre reforma política. Foi nesse momento que a lei eleitoral foi posta no centro do debate como canal permeável para a corrupção, afinal, as campanhas mais ricas tendem a vencer eleições, tornando-as cada vez menos igualitárias.

Apesar de estar fora do propósito e do recorte desta pesquisa de doutorado, cabe mencionar o caso de financiamento realizado pela empreiteira Odebrecht Infraestrutura, foco das investigações intitulada “Operação Lava Jato” iniciada em março de 2014. Após dois anos de investigações, foi apreendida uma planilha com mais de 279 nomes de políticos ligados a 24 partidos políticos, correspondendo a dados de campanhas eleitorais de 2012 e 2014⁵⁸.

Embora o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais não seja uma atividade corrupta *per se*, nem mesmo uma especificidade do caso brasileiro, a relação é estabelecida a partir do mau uso e abuso de poder. Para Zovatto (2005), as pontes que transferem a atividade para ilegalidade são as seguintes:

- a) a recepção de contribuições que infringem as regulamentações existentes;
- b) o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades corruptas;
- c) o uso indevido de recursos do Estado com fins político-partidários ou proselitismo, inclusive o desvio de serviços e tempo dos funcionários públicos;
- d) suborno antecipado: a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos;
- e) suborno: pagamentos a funcionários por parte de fornecedores do Estado em retribuição por favores recebidos;
- f) a aceitação de contribuições de fontes questionáveis;
- g) participação e favorecimento de negócios ilícitos (tóxicos, armas, jogo, prostituição etc.);
- h) utilização de dinheiro com fins proibidos, como por exemplo a “compra de votos”. (ZOVATTO, 2005, p. 290).

O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil tem origem diversa, podendo ser via empresas privadas, fundo partidário, pessoas físicas, arrecadações em eventos ou autodoações dos candidatos. A máxima sobre o financiamento de campanha está na maleabilidade tanto de quem doa quanto de quem recebe a ajuda

⁵⁸ Todas as planilhas apreendidas em sua integridade se encontram disponíveis no *site* do Estadão Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/veja-a-lista-de-politicos-na-contabilidade-da-odebrecht/>>. Acesso em: 24 set. 2016.

financeira, ou seja, são as fontes dos recursos quem destinam a recepção do dinheiro, podendo ser o candidato, o partido político ou o comitê. Além disso, são os receptores que decidem o uso do dinheiro seja ele imediato para despesas eleitorais, seja ele transferido para outras candidaturas (MANCUSO e FIGUEIREDO FILHO, 2014).

Conforme a análise bibliográfica, é possível perceber que dentro da grande temática sobre financiamento de campanha, várias combinações das variáveis podem ser estabelecidas, embora majoritariamente as pesquisas tendem a analisar o financiamento de campanha como uma demanda por parte dos financiadores e não como uma resposta por parte dos parlamentares⁵⁹. Pesquisas analisam o quanto financiadores de campanha recebem benefícios como respostas às suas ajudas de custeio, tais como: desvios da tarifa externa comum aplicada aos países do Mercosul (D'ARAUJO, 2009), desempenho das empresas (BANDEIRA DE MELLO e MARCON, 2005), obtenção de contratos com o governo (BOAS, HIDALGO e RICHARDSON, 2014), acesso ao financiamento de bancos públicos (CLAESSENS, FEIJEN e LAEVEN, 2008).

Para esta tese é importante ressaltar que no Brasil as fontes que mais financiaram os candidatos no período analisado provêm majoritariamente das empresas e que vão diretamente para os parlamentares⁶⁰. Essas fontes derivaram em sua maioria de instituições financeiras, empreiteiras da construção civil, empresas relacionadas aos serviços e indústrias pesadas, como indústrias de aço e petróleo (BORGES, 2013). Os dados extraídos do TSE das três últimas eleições ilustram como são altos os índices de financiamento de parlamentares por meio de empresas privadas.

⁵⁹ Mezzarana (2011) utiliza em sua pesquisa as expressões “doação por ambição” e “doação por gratidão”, respectivamente, interpretado como demanda e resposta. Por doação por ambição ou demanda entende-se que o ato do deputado favoreceria seus doadores após as doações, ou seja, os financiadores seriam beneficiados por emendas orçamentárias na legislatura seguinte, e da doação por gratidão ou resposta, as doações seriam recompensas pelos contratos proporcionados aos financiadores, na legislatura anterior, e pelas emendas dos candidatos quando em exercício.

⁶⁰ A Lei n. 13165/2015 ou a Lei da Reforma Eleitoral vetou doações de pessoas jurídicas mantendo apenas pessoas físicas e o uso de recursos passou a ser de repasse do partido e não mais do comitê.

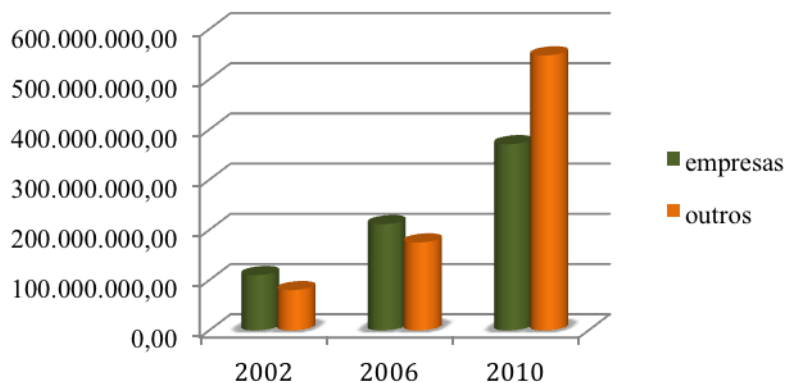


Gráfico 10: Financiamento empresarial direto a candidatos das eleições de 2002, 2006 e 2010
Fonte: TSE (2016).

Considerando-se os três maiores partidos políticos – PMDB, PT e PSDB – nas eleições de 2014 e contrapondo-se três situações dos candidatos – eleito, não eleito e reeleito –, Cervi (2015) conclui que no grupo dos eleitos o principal doador foram as empresas, girando em torno de 30% em média para o PT e PMDB, em 40% para o PSDB e 25% para os demais partidos. Já no grupo dos reeleitos, a principal fonte de doação foi o partido político, ficando acima de 35% o PT e o PSDB, e acima de 40% o PMDB.

As pesquisas desenvolvidas com distintos recortes temporais, tendem a conclusões semelhantes de que: a) a relação entre parlamentar e financiador é maior entre candidatos à reeleição quando comparados aos candidatos de primeira viagem (ou os chamados candidatos desafiadores)⁶¹; b) partidos políticos da base aliada ao presidente tendem a receber mais investimentos; c) partidos políticos de origem ideológica de direita recebem mais capitais que partidos políticos de esquerda; d) parlamentares mais próximos de funções importantes, como relatoria, membro da mesa diretora e presidência de comissões, por exemplo, tendem a ter maiores financiamentos; e) tendência de manutenção dos picos de financiamento, bem como melhor distribuição entre partidos de diferentes ideologias; f) setores financeiros e

⁶¹ Essa compreensão também aparece na literatura como “efeito Jacobson”, ao se referir à análise de Gary Jacobson (1978). Jacobson (1978) encontrou impactos distintos para os candidatos à reeleição e os seus desafiantes. Segundo ele, os gastos dos candidatos à reeleição possuem impactos negativos, no entanto, positivos para os desafiantes. A explicação teórica postulada para o fenômeno era de que um candidato à reeleição não precisaria gastar muito com propaganda, uma vez que já era conhecido pelo eleitorado. Quando o fazia, ao contrário de significar força do candidato, representava que o candidato à reeleição estava fragilizado perante os eleitores. Essas proposições ficaram conhecidas como “efeito Jacobson” (PEIXOTO, 2010b, p. 2).

construtoras são os maiores doadores (MARCELINO, 2010; FIGUEIREDO FILHO, 2009; PEIXOTO, 2004; 2010a); g) há preferência por financiar campanhas de parlamentares homens em relação às mulheres (SACCHET e SPECK, 2012); h) financiamento de parlamentares com graus de escolaridade mais alto; i) preferência de empresários financiarem não empresários.

Esses estudos corroboram para uma interpretação de que o presidencialismo tende a ter relações mais personalistas, enquanto o sistema parlamentarista expõe relações mais partidárias (ALEXANDER, 1980; 1989). Embora o presidencialismo de coalizão brasileiro não seja o mesmo da tipologia norte-americana, Kinzo (1993) ressalta que ambos os modelos estão baseados em relações personalistas, com preponderância nas relações individualmente parlamentares, com maior importância às carreiras políticas e formações profissionais dos parlamentares, remetendo a um valor menor à sigla partidária.

Os perfis de doadores e receptores não podem ser generalizados, de modo que eles mudam suas ações conforme características externas, como os fatores distritais abordados por Mancuso e Speck (2012) ou conforme Pereira e Rennó (2007) que chegaram a conclusões distintas para as reeleições de 1998 e 2002. Entretanto, algumas características mais generalizantes tendem a se perpetuar, tal como o perfil do empresário doador sendo o industrial e membro ativo de uma associação representativa. Já o perfil do parlamentar receptor tende a ser um político de carreira e canalizador de muitos votos, além de ocupar uma função importante no plenário e compor o partido político da base presidencial.

Apesar do perfil de empresas financiadoras e parlamentares receptores poder ser estipulado, nota-se uma tendência cada vez maior de empresas financiarem todos os candidatos possíveis de vencerem as eleições, assegurando a inserção dos interesses da classe e diferenciando-os apenas com as quantias investidas.

Por fim, a literatura analisada expõe que os maiores valores se concentram nos partidos de direita e os menores valores nos partidos de esquerda. Além de um discurso dos próprios empresários de que eles se sentem melhores representados pelo bloco ideológico da direita e por isso os maiores investimentos vão para esses parlamentares. Contudo, ao contrário do que se parece, eles financiam menos políticos que são também empresários, podendo esse ser um dos reflexos dos problemas de coesão enfrentados pelo grupo.

3.3.4 Apresentações de propostas e documentos

A oportunidade de interferir na formulação de políticas pode ocorrer por meio de entrega de documentos em nome da classe empresarial e da promoção de reuniões específicas com os chefes de Estado e parlamentares. Manifestações e protestos também podem ser considerados. As mais variadas associações e grupos de empresários fazem uso desse meio, embora espera-se que associações com maiores possibilidades de agrupamento se organizem com maior frequência, tais como as confederações.

Essa é uma prática bastante comum e já utilizada também no processo constituinte quando a FIESP encaminhou à Ulysses Guimarães documentos contendo interesses empresariais que deveriam estar na nova carta constitucional.

Com esse intuito, a CNI também passou a disponibilizar um projeto econômico aos presidentiáveis. Em 1994, o documento foi intitulado como “Rumo ao crescimento: a visão da indústria” e foi entregue em uma cerimônia aos candidatos à presidência: Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Ciro Gomes (PPS), José Serra (PSDB) e Anthony Garotinho (PSB). O documento, com o passar dos anos, foi incorporando novas temáticas e se institucionalizando como prática da associação.

Além de algumas pontuais diferenças entre os documentos analisados, todos foram apresentados como uma iniciativa de negociação entre representantes do empresariado e governo, ao mesmo tempo em que descrevem com riqueza de detalhes a aplicação das mudanças e estratégias sugeridas.

O quadro a seguir resume as principais propostas dos seis documentos analisados na íntegra.

Quadro 13: Características de documentos organizados pelos empresários para o governo

	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Autoria	Albano Franco	José de Freitas Mascarenhas	Conselhos componentes da CNI	CNI	CNI ⁶²	CNI ⁶³
Tema	Crescimento econômico	Competitividade e internacionalização da indústria	Uma agenda para o crescimento do Brasil	Crescimento como visão da indústria	Para crescer mais e melhor	Propostas da indústria para as eleições
Subtemas	Política industrial, tecnológica, comércio exterior	Políticas externas, industrial e tecnológica, bem como educação e meio ambiente voltados em ampliar a competitividade e da indústria nacional	Política industrial – desenvolvimento, comércio exterior e inovação, agenda de competitividade	Nova governança macroeconômica e ambiente institucional	Estratégias para crescer com ênfase no aproveitamento do tamanho do mercado brasileiro	Tributário, fiscal, desburocratização e comércio exterior
Diferenciais	-	Reforma do sistema político e do Judiciário	Inclusão Social e instituições políticas e judiciais	Descrição de dez prioridades do empresariado	Micro e pequena empresa e burocracia no Brasil	Terceirização, uso do setor elétrico e previdência social

Fonte: Condeferação Nacional da Indústria (CNI).

Há também a publicação dos chamados Mapas Estratégicos da Indústria entre os períodos de 2007-2015 e de 2013-2022. Apresentado em abril de 2005, o Mapa Estratégico da Indústria de 2007-2015 foi resultado do Fórum Nacional da Indústria que se estendeu por mais de seis meses e mobilizou cerca de 300 representantes empresariais de 60 entidades. O documento foi construído com base no modelo de gestão *Balanced Scorecard* da Harvard University, nos Estados Unidos, que permite o acompanhamento sistemático e periódico dos indicadores e metas traçadas pela indústria (CNI, 2014). Outras publicações que seguem os trabalhos legislativos – como o LegisData – têm como objetivo mostrar os interesses da classe aos dirigentes do governo.

⁶² Os resultados do Encontro Nacional da Indústria (ENAI), realizado em 17 e 18 de novembro de 2009, e o Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015 forneceram o roteiro para a elaboração deste documento. O aprofundamento do diagnóstico e das recomendações foi realizado a partir de discussões dos Conselhos Temáticos da CNI, Fórum Nacional da Indústria (FNI) e diretoria da CNI; a validação das propostas e recomendações à versão preliminar ocorreu em reunião de diretoria da CNI.

⁶³ O relatório referente às eleições de 2014 possui 42 volumes, além de sua tradução para o inglês.

A satisfação do relacionamento entre os empresários e o Estado também é uma preocupação dos próprios empresários brasileiros e é controlada pelo chamado Índice de Confiança do Empresário Industrial (ICEI). Essa medida foi iniciada com a Sondagem Industrial, em 1998, para aferir a opinião dos empresários dos estados brasileiros e é controlada pela CNI. Entretanto, o índice começou a ser divulgado apenas a partir de 1999⁶⁴. A ideia inicial passou por diversas e consecutivas revisões e atualizações durante os anos de 2002, 2006, 2007, 2009, 2010 e 2012, assumindo em janeiro de 2015 o mais atual formato no qual os indicadores são agregados segundo o segmento industrial – indústria da construção, indústria extrativa e indústria de transformação – e são ponderados de acordo com o porte da empresa – pequena, média e grande. O índice é avaliado mensalmente por meio de questionário com base em quatro perguntas sobre: a) as condições atuais da economia brasileira; b) as condições atuais da empresa; c) a expectativa sobre a economia brasileira, d) a expectativa sobre a empresa. Pode-se assumir os valores de 0 a 100 de acordo com o quadro a seguir:

Quadro 14: Medidas da expectativa dos empresários sobre a economia do país

Tipo de resposta	Expectativa	Condições atuais	Peso
1	Muito pessimista	Pioraram muito	0,00
2	Pessimista	Pioraram	0,25
3	Deve permanecer a mesma situação	Não se alteraram	0,50
4	Otimista	Melhoraram	0,75
5	Muito otimista	Melhoraram muito	1,00

Fonte: CNI (2015).

A média histórica do índice é de 56,2 e esse tem passado por uma acelerada queda nos últimos anos.

⁶⁴ CNI. *Índice de Confiança do Empresário Industrial*. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni_estatistica_2/2015/05/19/18/ICEI_IndicedeConfiancadoEmpresarioIndustrial_Metodologia_Versao3.3.pdf>. Acesso em: 24 set. 2016.

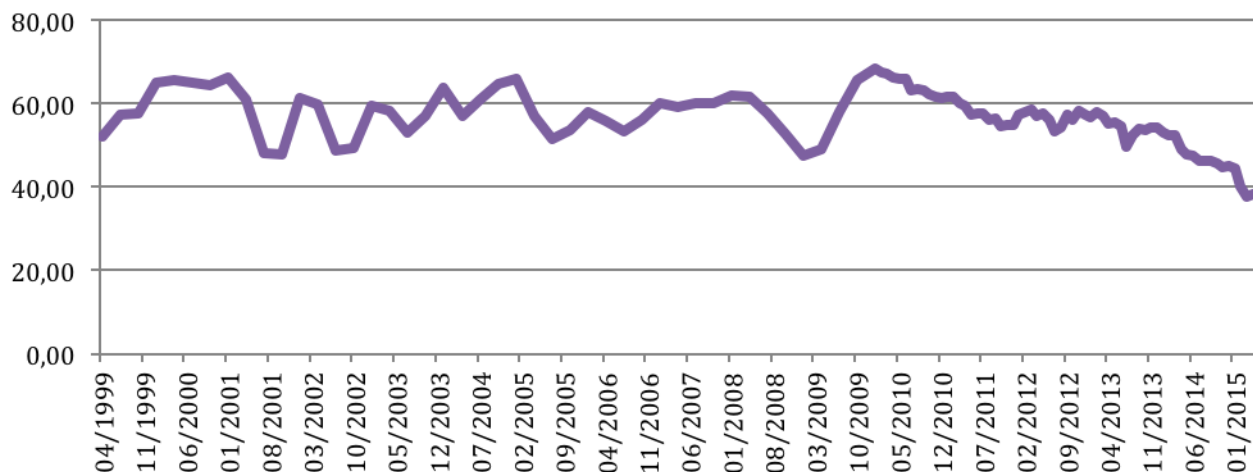


Gráfico 11: Médias do índice de confiança empresarial

Fonte: CNI (2015).

Nota-se uma atuação preponderante dos empresários por parte dos representantes de grandes associações, seja para se posicionarem perante os partidos, candidaturas ou decisões do governo, seja para se lançarem como candidatos, como fez Paulo Skaf, então presidente da CNI, candidato pelo PMDB nas eleições de 2010. De tal modo, a exposição midiática tende tanto afirmar relações existentes quanto promovê-las. É perceptível um interesse desse tipo de relação não só por parte dos empresários como também dos próprios governantes.

Cinco exemplos dessa relação foram selecionados por serem considerados os mais emblemáticos dessa relação entre empresários e Estado. O primeiro é o depoimento de Mário Amato, na época presidente da FIESP, condicionando a possível vitória do candidato Lula nas eleições de 1989 com a retirada de 800 mil empresários do país. A segunda elucidação refere-se a uma aproximação do candidato e depois presidente Lula com o empresário Oded Grajew via temática da responsabilidade social. Oded além de ser um grande nome do empresariado brasileiro, é também coordenador geral da Rede Nossa São Paulo, presidente do Instituto Ethos e Fundação Abrinq, bem como um dos idealizadores do Fórum Mundial Social, tornando-se assessor de Lula, *a posteriori*. O terceiro exemplo de relação entre empresário e políticos que foi publicizado pela mídia foi a candidatura de Marina Silva, pelo PSB, e a aproximação aos grandes nomes do empresariado brasileiro envolvendo empresas como Caloi e Natura, além de uma das coordenadoras do programa político da então candidata ter sido Neca Setúbal, uma das acionistas e herdeiras do Banco Itaú.

Contudo, não são só os empresários que se posicionam perante o governo, a chamada Carta aos Brasileiros apresentada por Lula em 2002 é um exemplo de que existe um diálogo entre esses atores e, principalmente, uma preocupação dos governantes em atendê-los⁶⁵.

Por fim, talvez o exemplo mais atual levantado para este artigo é o acontecimento do voto sobre a Reforma Política em junho de 2015 (embora esteja fora do período estudado por esta tese), quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha do PMDB/RJ, coordenou duas votações polêmicas sobre o financiamento de campanha: em um dia envolvendo empresas privadas e no dia seguinte incluindo os partidos políticos. A divisão da temática em dias diferentes pode ser interpretada como uma manobra regimental de mudança nos votos sobre o financiamento de campanha.

A apresentação desses exemplos revela que o assunto não é excepcional, pelo contrário, a interferência e o diálogo entre empresários e representantes do Executivo e Legislativo demonstram ser bastante corriqueiros. Em uma análise do banco de artigos de jornais da Biblioteca Digital do Senado foi possível verificar 2.147 artigos que evidenciam a relação entre empresários e políticos, sejam eles de oposição, sejam eles de situação. Embora os empresários atuem na mídia, os próprios empresários consideram que a grande maioria das suas ações tende a ser de bastidores e o apoio aos políticos realizado com discrição.

Conclui-se que existe uma relação de maior proximidade com os governos de direita, bem como uma crença de que as divisões são importantes para os resultados eleitorais, embora os empresários dialoguem com os governos indistintamente de seus partidos políticos. Por outro lado, os empresários admitem que não temem governos de esquerda, como o governo do PT, principalmente no que se refere a uma possível retração da economia.

⁶⁵ FOLHA de S.Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 24 set. 2016.

3.3.5 As audiências públicas

As audiências públicas são apresentadas como uma oportunidade de atuação dos empresários que possibilitam interligar no mesmo ambiente os canais analisados anteriormente. Também são importantes ferramentas de intermediação, contudo pouco estudadas na literatura quando o ator externo ao governo é o empresário.

Os estudos sobre audiência pública são inúmeros quando analisados como instituições participativas, ferramentas de democratização, empoderamento de atores considerados negligenciados da sociedade ou como um processo de tomada de decisão descentralizado. Dessa forma, a literatura pode ser considerada consensual no que se refere à importância das audiências públicas para a compreensão da democracia representativa e participativa no atual sistema político brasileiro.

A audiência pública é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para promover um diálogo com os atores da sociedade, com o escopo de buscar alternativas para demandas e soluções de problemas que contenham interesse público. As audiências também podem servir como instrumentos para coletas de informações ou provas, como depoimentos, opiniões de especialistas, e documentos sobre determinados fatos. O espaço público não é negligenciado em nome do privado, mas cabe ao privado ter a opção de opinar por meio das audiências públicas. Entretanto, os estudos sobre audiências públicas no âmbito das oportunidades de intermediação dos empresários são escassos e muitos se baseiam em parte de uma empiria ou em possíveis agendas de pesquisa, conforme apresentado no trabalho de Mancuso (2007).

Destaque para o trabalho de Cesário (2016) que tem como enfoque o exame de grupos de interesse em atuação no Congresso Nacional durante os anos de 2011 e 2012. Para isso, foram registrados 975 grupos de interesse em audiências públicas, sendo 323 relacionados a grupos de negócios (2016, p. 158)⁶⁶.

⁶⁶ Ver ANEXO C - Perfil dos grupos de interesse participantes das audiências públicas nos anos de 2011 e 2012 (CESÁRIO, 2016).

De acordo com os dados disponíveis pelo Congresso, ocorreram no período de 2001-2010 ⁶⁷, 2.714 audiências públicas distribuídas em 18 comissões permanentes na CD. Considerando-se que as audiências públicas das comissões temporárias ou audiências públicas fechadas não foram contabilizadas⁶⁸.

O gráfico e a tabela a seguir apresentam a distribuição das audiências nas comissões e nos anos em que ocorreram. Nota-se que o menor número de audiências públicas ocorreu nos anos de eleições presidenciais de 2002, 2006 e 2010. Nos anos seguintes aos períodos eleitorais, ocorreram os maiores picos de audiências públicas, como em 2003 e 2007. É possível verificar que o maior número de audiências públicas ocorreu nas seguintes comissões permanentes: Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA).

⁶⁷ As notas taquigráficas estão de modo completo e organizado no site do Congresso Nacional a partir do ano de 2001.

⁶⁸ Audiências públicas fechadas ocorrem em caso de depoimentos sigilosos, geralmente, utilizadas em Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Também não foram consideradas comissões de composição mista (composta por deputados e senadores) devido ao foco da pesquisa ser a Câmara dos Deputados. Entretanto, pontuais comparações com atuações do Senado Federal não foram desconsideradas ao longo da análise. Justifica-se a coleta de dados apenas em comissões permanentes e não temporárias por três motivos principais: primeiro pelas comissões permanentes perdurarem durante a existência de todo o Regimento Interno, dessa forma comparações entre o período analisado podem ser realizadas enquanto comissões temporárias se dissolvem após a emissão do parecer necessário, não perdurando entre legislaturas e tornando inviável meios de comparação entre elas. O segundo motivo está relacionado à natureza regimental das comissões especiais, que têm como finalidade a emissão de pareceres sobre proposições em situações especiais, como emendas constitucionais. Dessa forma, propostas de lei, embora circulem nessas comissões, tendem a não ser sua maioria. A terceira justificativa está relacionada ao tempo de tramitação de uma proposta de lei ser superior em uma comissão permanente que a que tramita em condição especial. Com esse enfoque, suponha-se que as oportunidades de atuação de diferentes representantes dos empresários e, conseqüentemente, de influências externas também são maiores nas comissões permanentes.

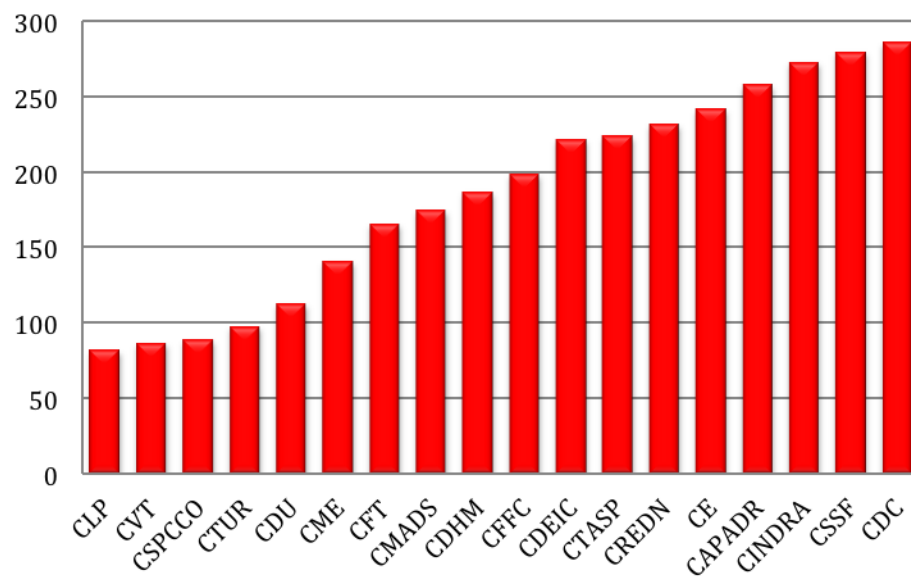


Gráfico 12: Total de audiências públicas do período de 2001- 2010

Fonte: Congresso Nacional (2014).

Tabela 5: Total de audiências públicas de acordo com as comissões permanentes no período de 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
CDEIC	17	8	21	15	6	10	24	16	38	15	170
CSSF	33	17	32	20	24	11	38	29	33	16	253
CDHM	15	5	23	15	20	9	36	17	29	9	178
CE	19	6	34	23	18	7	47	20	19	14	207
CVT	8	1	9	6	7	2	13	10	18	5	79
CFFC	23	8	22	18	14	4	16	15	24	16	160
CLP	3	2	5	1	5	1	6	11	29	11	74
CME	3	5	18	12	7	8	22	11	21	3	110
CFT	14	7	11	12	20	4	24	14	30	8	144
CAPADR	16	7	24	20	25	7	35	29	34	25	222
CINDRA	13	8	29	11	23	7	46	27	42	14	220
CSPCOO	0	5	8	7	8	4	18	9	14	6	79
MERCOSUL	0	0	3	0	0	0	2	2	0	0	7
CDC	16	23	48	23	13	9	29	19	17	15	212
CREDN	20	6	46	13	12	7	29	26	22	15	196
CTUR	0	0	6	3	17	5	15	17	11	6	80
CTASP	23	3	17	9	27	6	44	20	20	10	179
CMADS	0	0	0	23	24	4	35	21	24	13	144
Total	223	111	356	231	270	105	479	313	425	201	2714

Fonte: Congresso Nacional.

Reforça-se que, para a análise das audiências públicas, foram considerados empresários aqueles que representam diretamente associações nacionais e setoriais, bem como empresas privadas. Assim, não foi considerado empresário aquele que de algum modo está relacionado à esfera pública, inclusive à frente de uma agência reguladora, órgão oficial, sindicato, câmara setorial, instituto ou sociedade mista.

A partir desse recorte, foram contabilizadas 681 audiências públicas com a participação direta dos empresários, correspondendo a 25% do total de audiências do período de 2001-2010. Além disso, o maior número de empresários presentes em plenário estiveram nas audiências públicas das comissões: CAPADR, Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC)⁶⁹, e CDC, apontando para a conclusão de que há maior participação dos empresários em comissões que discutem fontes de financiamento e distribuição de recursos.

Do mesmo modo que há uma perceptível recorrência dos nomes de empresários nas comissões analisadas, vale ressaltar que todas as 18 comissões contaram com a participação de empresários em algum momento de suas discussões, incluindo Comissão de Educação (CE) e Comissão de Segurança Pública e Crime Organizado (CSPCOO).

A tabela e o gráfico a seguir ilustram melhor os dados obtidos. Para esses dados foram consideradas todas as audiências públicas que aconteceram nas comissões permanentes e que tiveram entre os convidados empresários durante o período de 2001-2010.

⁶⁹ A partir de 2015 a nomenclatura passou a ser Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdeic/conheca-a-comissao/historico-e-atribuicoes>>. Acesso em 1 out. 2016.

Tabela 6: Total de audiências públicas de acordo com a intermediação de empresários no período de 2001-2010

Comissões	Frequências
CAPADR	138
CDEIC	113
CDC	112
CTASP	38
CME	38
CMADS	35
CFT	34
CVT	29
CFFC	29
CINDRA	25
CSSF	24
CREDN	15
CTUR	14
CLP	10
CDU	9
CDHM	8
CSPCOO	5
CE	5
Total	681

Fonte: Elaborado pela autora.

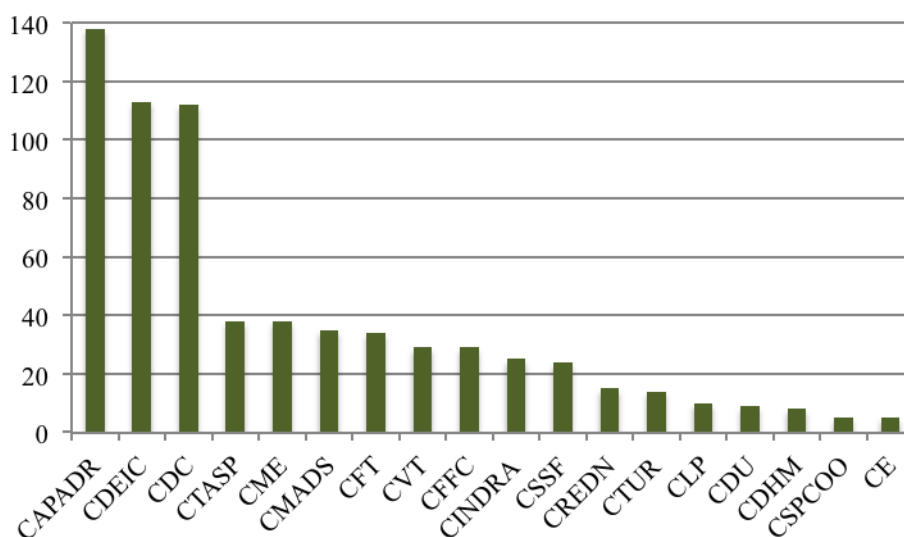


Gráfico 13: Disposição das audiências públicas nas Comissões Permanentes com a participação de empresários no período de 2001-2010

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados mostram que durante o período de uma década, os empresários representaram um quarto dos atores convidados para uma audiência pública. A porcentagem alta sugere que não apenas a presença do empresariado nas audiências é importante para a inserção de suas preferências, como também para o próprio funcionamento das audiências públicas – seja para darem respaldos às decisões parlamentares, seja para pautarem agendas ou estabelecerem equilíbrio em comissões em que os representantes dos trabalhadores são maioria. Dessa forma, as audiências públicas e, em especial, as notas taquigráficas em sua integridade podem ser consideradas importantes fontes de dados para os estudos sobre empresários no Congresso Nacional. As notas taquigráficas são objetos de análise do próximo capítulo desta tese.

4 EMPRESÁRIOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O objetivo deste capítulo é apresentar a análise das audiências públicas que tiveram a participação dos empresários. Para a amostra, foram consideradas todas as audiências públicas (e não somente as precedentes de votações) que tiveram como propósito expresso em nota taquigráfica a discussão de projetos de lei em comissões permanentes da CD. Dessa forma, foram desconsideradas audiências públicas que discutiram medidas provisórias ou leis complementares, por exemplo, ou até mesmo aquelas em que os projetos de lei não foram explicitados como tema central do debate⁷⁰.

A delimitação da amostra se sustenta a partir da ideia de que os projetos de lei podem ter origem tanto do Executivo e Legislativo, quanto da sociedade civil, e quando expostos como tema central de uma audiência pública asseguram sua importância. Além disso, o projeto de lei resguarda em sua própria natureza regimental a noção de construção de um consenso em plenário, o que não é o propósito predominante em prerrogativas do Executivo.

Dessa forma, o recorte da amostra passa a conter 91 audiências públicas e apresenta um novo *ranking* de comissões: CDEIC, CAPADR, Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), CDC e Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – como as que mais possuem empresários.

Em oposição, as que não contêm nenhuma participação dos empresários são: a Comissão de Legislação Participativa (CLP), a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM).

⁷⁰ A amostra de 91 notas taquigráficas foram selecionadas de um universo de 681 audiências públicas, considerando a discussão de projeto de lei como tema central, a partir de uma planilha com todos os registros de audiências públicas na Câmara dos Deputados solicitada ao órgão competente.

Tabela 7: Disposição das audiências públicas nas Comissões Permanentes com a participação de empresários no período de 2001-2010

Comissões	Frequência
CDEIC	27
CAPADR	14
CTASP	11
CDC	11
CFT	8
CSSF	3
CMADS	4
CVT	4
CTUR	3
CME	2
CE	2
CSPCOO	1
CINDRA	1
CFFC	0
CLP	0
CDU	0
CREDN	0
CDHM	0
Total	91

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir da definição da amostra, foram avaliadas as notas taquigráficas de cada audiência pública com base em alguns critérios de análise previamente estabelecidos. Essas categorias foram definidas a partir da literatura analisada sobre os perfis e a composição social dos empresários no parlamento, bem como foram influenciadas pelo clássico estudo de Hall (1989) sobre difusão de ideias keynesianas. Nesse estudo, o autor afirma que para avaliar a atuação dos atores é necessário o acréscimo de outros fatores explicativos, como a análise do conteúdo do discurso.

Os critérios definidos para avaliar as audiências públicas são quatro: natureza da lei, perfil dos empresários, perfil dos parlamentares e conteúdo do discurso. Cada critério é composto por subitens que são examinados visando diretamente testar a hipótese da pesquisa de que: a) as audiências públicas são

espaços institucionalizados onde os empresários influenciam o processo de produção de leis. A figura a seguir mostra os critérios de análise.

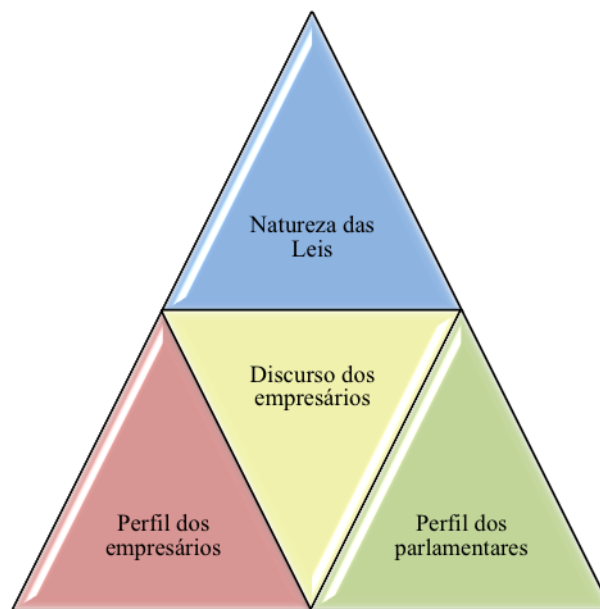


Figura 3: Critérios para análise das notas taquigráficas

Fonte: Elaborado pela autora.

Entende-se como **natureza das leis** os aspectos básicos do projeto em discussão, ou seja, um conjunto de informações como: a comissão a que pertence, a situação atual do projeto de lei e o autor da proposição. Esses dados são bases para os nexos causais estabelecidos e, principalmente, para analisar a posição dos empresários nas relações entre autoria e aprovação da matéria. Dessa forma, esse critério de análise não busca avaliar se projetos de lei de autoria do Executivo são aprovados em detrimento de matérias de origem do Legislativo, por exemplo, e sim examinar se a presença do empresário é influente para a deliberação desse quadro.

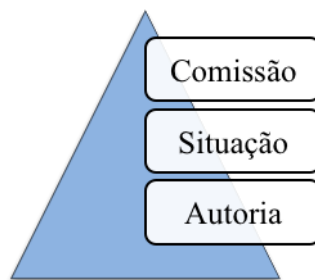


Figura 4: Esquema de análise da natureza das leis

Fonte: Elaborado pela autora.

Por **análise de conteúdo do discurso** entende-se como o critério utilizado nesta pesquisa para avaliar a qualidade da influência do empresário. Esse critério está dividido em duas etapas. A primeira etapa tem como base a coleta de cinco características no discurso dos empresários:

1) Natureza do discurso – Para essa categoria coleta-se informação sobre a base do discurso. Dentre as opções estão: a) apresentação da associação ou empresa que representa; b) predomínio da defesa de interesses; c) ênfase em questões técnicas que envolvem a temática ou d) pronunciamento com caráter retórico e generalizante, ou seja, sem ênfase específica.

2) Amplitude da representação – Preocupa-se com a interpretação do direcionamento do discurso, ou seja, se ele foi construído em nome: a) do setor; b) da associação/empresa que representa ou foi um c) discurso mais generalista sem ênfases pontuais.

3) Posicionamento – Promove a análise do posicionamento do empresário ante o projeto de lei em discussão, podendo ser: a) a favor; b) a favor com críticas; c) contra ou d) sem posicionamento perante o projeto de lei em debate.

4) Proposta/Material de apoio – Realiza-se o exame do material técnico utilizado pelo representante do empresariado, ou seja, se ele: a) usou ou b) não utilizou materiais de apoio, como apresentações de *slides* ou entrega de proposta aos parlamentares.

5) Contato/Convite anterior – Promove a avaliação da frequência e do relacionamento do empresário na esfera analisada, ou seja, se o empresário: a) menciona que já esteve em plenário ou teve contato anterior com algum representante do Legislativo e do Executivo ou se b) não faz menção a esse tipo de aproximação.

A segunda etapa da análise do conteúdo do discurso busca avaliar a possível influência exercida pelo representante do empresário sobre a proposta de lei em debate. Para medir essa influência é considerado o projeto de lei tal como foi apresentado na audiência, o discurso do empresário com ênfase nas características analisadas anteriormente e, por fim, o relatório da comissão após a audiência acompanhado do voto do relator e emendas apresentadas. Esse tipo de análise qualitativa permite uma análise focalizada no ambiente das audiências públicas em cada comissão, não levando em consideração a decisão final da matéria (se ela foi aprovada, rejeitada, arquivada, vetada ou retirada pelo autor).

A estratégia de pesquisa assumida ainda possibilita a análise de uma mesma proposta que foi discutida em diferentes comissões ou na mesma comissão em diferentes ocasiões de modo que o foco está na audiência e a composição dessa não tende a ser a mesma. Além disso, essa categorização também não implica em viés para os casos de audiências ocorridas de forma conjunta entre as comissões, já que cada comissão será avaliada como unidade.

Se por um lado é complexo afirmar que determinado discurso e posicionamento do empresário podem ter provocado alguma mudança na trajetória da proposta de lei, por tratar de um acontecimento que envolve múltiplos atores e ações; por outro lado, o conjunto de características levantadas e as relações causais estabelecidas tornam possíveis a construção desse tipo de inferências quando focalizadas nas audiências públicas.

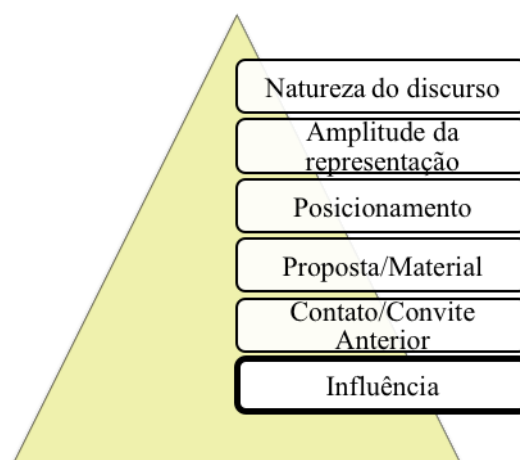


Figura 5: Esquema de análise do conteúdo do discurso
Fonte: Elaborado pela autora.

O terceiro critério de análise das notas taquigráficas é o exame do **perfil dos empresários**. Para isso, tem-se como base os dados sobre a associação ou empresa que o empresário representa na audiência e qual cargo ele ocupa. Esses dados engrossam as relações causais em construção.

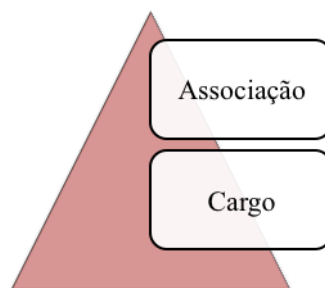


Figura 6: Esquema de análise para o perfil dos empresários

Fonte: Elaborado pela autora.

Já para o exame do **perfil dos parlamentares** presentes nas audiências públicas, são necessários dados sobre o partido político e o estado que representa, bem como a função dentro da audiência pública, ou seja, se o parlamentar é o relator, o requerente ou o presidente da reunião. Para essa categoria também são coletadas as profissões dos parlamentares conforme a biografia disponibilizada pela Câmara dos Deputados⁷¹.

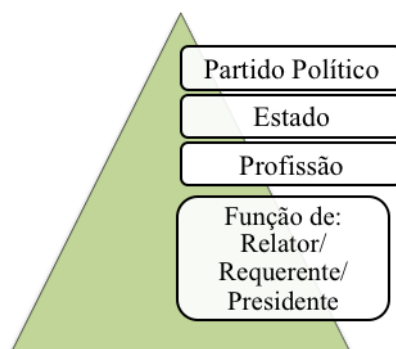


Figura 7: Esquema de análise para o perfil dos parlamentares

Fonte: Elaborado pela autora.

⁷¹ A biografia analisada está disponível neste *link* <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>> (acesso em: 24 set. 2016). Cabe ressaltar que na presença de mais de uma atividade profissional, foi dada preferência à opção “empresário” e suas áreas correlatas, “economistas, administradores, engenheiros”, quando esses existiram. Caso contrário, a primeira opção nomeada foi a considerada.

Nas próximas seções deste capítulo, cada audiência pública é examinada por meio da análise de conteúdo de discurso do empresário e das categorias apresentadas. Todas análises estão disponíveis no Apêndice B desta tese.

4.1 COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)

Durante a década analisada, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) contou com oito audiências públicas e 80 convidados, sendo 34 deles representantes dos empresários (o que corresponde a 42% do total).

Os dados coletados na CFT mostram que tiveram mais empresários nas audiências que debateram propostas de lei de iniciativa do Executivo, seguidas das que discutiram propostas dos autores do Senado Federal e, por fim, da Câmara dos Deputados. Esses números podem ser interpretados como uma aproximação do empresário ao debate via prerrogativa do Executivo e que muitas de suas propostas tendem a atingir o plenário via Senado Federal.

Entretanto, quando analisadas as situações atuais das proposições, nota-se que a maioria das propostas do Executivo, com empresários em suas audiências, foi arquivada. Isso acontece pois o Executivo utiliza da prerrogativa da medida provisória para retirar uma proposta em discussão em plenário e transformá-la imediatamente em lei. Fato esse que foi reconhecido em plenário nos discursos não só dos parlamentares como também dos próprios empresários, que demonstraram conhecimento das prerrogativas e das regras de tramitação em suas interlocuções. Essa evidência, por um lado, leva à possível interpretação de que a presença do empresário em plenário serviria de respaldo às decisões do Executivo que, *a posteriori*, tornariam leis via medidas provisórias. Por outro lado, os dados também elucidam a dificuldade de aprovar uma proposta iniciada na Câmara dos Deputados ao revelar um alto índice de proposições em tramitação contra apenas uma proposta arquivada.

Esses dados sobrepostos possibilitam a explicação de que a intermediação de interesses dos empresários é mais possível, em vias de fato, nas audiências da Câmara dos Deputados.

Tabela 8: Número de empresários por discussão de propostas e suas atuais situações na CFT

	Executivo	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Arquivada	11	1	-
Transformada em lei	5	-	5
Tramitando	-	6	6
Total de empresários	16	7	11

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos 34 empresários presentes, 20 representaram confederações e federações. As confederações com maiores frequências de participação foram as dos setores da Indústria (CNI), Comércio (CNC) e Serviços (CNS). Havia também 12 associações, sendo mais participantes as de setores específicos aos temas em discussão, como de Contêineres (ABRATEC), Indústria e Comércio de Foz do Iguaçu (ACIFI), de Supermercado (ABRAS) e Portos Secos (ANPS). Sem muito destaque, nessas audiências também participaram uma organização de cooperativas e uma empresa privada do setor de comércio exterior.

Os dados permitem concluir que as entidades definidas no sistema corporativista são presenças majoritárias entre os convidados dos empresários. Quando não convidadas, são requeridas suas presenças constantemente, como na primeira audiência analisada da CFT, do dia 21/11/2001, em que houve inúmeros requerimentos para a presença da FIESP, sendo decidido pelos parlamentares o convite ao representante da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Por outro lado, cabe ressaltar que esse mesmo representante da FEBRABAN, sr. Gabriel Ferreira, esteve presente, com grande frequência, em outras audiências da CFT como representante da FEBRABAN e da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF).

Portanto, mais que repetições constantes de atores da mesma entidade empresarial em plenário, existe uma relação muito forte entre os mesmos atores ocuparem cargos distintos em diversas entidades empresariais, já que a própria estrutura representativa prevê que uma associação se associe a uma federação e, essa última, a uma confederação.

Nessa primeira audiência da CFT, o representante da FEBRABAN recebeu apoio, por meio de voto em separado, favorável do parlamentar Fetter Júnior

(PPB/RS). O tema em discussão foi “a incidência do Imposto de Renda na fonte sobre os rendimentos de participação societária e dedutibilidade dos juros de capital próprio” e recebeu influência externa da OAB. A OAB encaminhou ao deputado relator uma carta assinada no dia 12/11/2001 pelo Conselho Federal se posicionando contrária ao PL.

O mesmo aconteceu na segunda audiência do dia 17/05/2005 que discutia as “sociedades por associações”, quando um anteprojeto da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) foi encaminhado ao presidente da República via Ministério da Fazenda. Nessa mesma audiência, o representante da Associação Brasileira de Empresas de *Leasing* (ABEL), sr. Carlos Tafla, propôs alteração ao conteúdo referente ao “arrendamento mercantil financeiro”, acolhida em forma de emenda pela deputada Nessa Yeda Crusius (PSDB/RS) e rejeitada pelo relator deputado Armando Monteiro (PTB/PE).

A ABEL foi uma das muitas associações empresariais presentes em plenário que somaram juntas 35% dos empresários convidados. Os dados contrapostos das entidades demonstram que elas variam também conforme os cargos de seus representantes: enquanto associações mostram a presença maior de diretores; as confederações e as federações apontam números maiores para os cargos de presidentes e vice-presidentes em plenário. Esse é um aspecto que remete fortemente ao caráter conservador por parte das entidades corporativistas, muito mais preocupadas com a representatividade da entidade que com a tecnicidade do discurso.

Tabela 9: Disposição dos empresários convidados conforme entidades e cargos

	Entidades																		
	Confederações/ Federações									Associações						Outras			
Cargos	F																		C
	E	F															A	A	O
	B	E														A	B	B	E
	R	N								A					B	A	R	R	A
	A	A			C	C		C		C	A	A	E	B	A	A	B	B	L
	B	S	C	C	C	N	A	C	N	C	C	I	N	B	P	E	S	T	R
	A	E	N	N	N	I	C	N	D	N	N	F	P	E	R	R	C	E	A
	N	G	I	C	S	F	B	A	L	F	T	I	S	L	A	T	A	C	S
Presidentes																			A
	1				2	1	1		1			1	1	1	1				X
Vice-presidentes		1																	
Diretores	1	2									2	1					1		
Conselheiros																	1		
Consultores				2						1	1								
Assessores								1											
Representantes			2		1							1		1					1
Gerentes			1																
Advogados				1															
Total de frequência em plenário	2	1	6	3	3	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	2	2
Total por entidades								20									12		2
Total											34								

Fonte: Elaborado pela autora.

Na terceira audiência analisada, do dia 08/11/2005, em um debate sobre “crédito rural”, o destaque foi a concordância dos empresários da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) com o parlamentar Ronaldo Caiado (PFL/GO), autor do projeto. A ausência de influência do empresário se justifica não só com a aprovação do projeto na CFT sem modificações, ou seja, houve a manutenção do texto que havia passado pela Comissão de Agricultura que teve Ronaldo Caiado como relator; como também pelo voto em separado do parlamentar Cláudio Vignatti (PT/SC), que mesmo votando a favor, demonstrou divergência direta da postura do parlamentar Ronaldo Caiado em questões como dívidas dos agricultores familiares e das cooperativas.

A quarta audiência analisada merece destaque para a presença de 11 empresários em plenário e de 17 convidados para audiência sobre a temática dos “portos secos”. Essa audiência aconteceu de forma conjunta com a Comissão de Viação e Transportes (CVT), CTASP e CDEIC. Nesse ambiente, o representante da CNI propôs mudanças aceitas pela emenda apresentada pelo parlamentar Delfim Netto (PMDB/SP) e ignoradas pelo relator Edinho Montemor (PSB/SP). Por outro lado, o empresário e representante da Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (ABTRA) se posicionou fortemente contrário à matéria principalmente no que se refere ao licenciamento dos portos secos, colocando a decisão como um possível retrocesso à Ditadura Militar. Esse mesmo ponto foi defendido pelas Emendas 1, 9 e 12, respectivamente, dos deputados Delfim Netto (PMDB/SP), José Múcio Monteiro (PSDB/PE) e Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP), e presente no substitutivo do relator Edinho Montemor.

Enquanto a sugestão da Associação Brasileira de Portos Secos e Clias (ABEPRA)⁷², apareceu na Emenda n. 22 proposta pelo deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP) e aceita ao que remetia à prescrição do regime de licenciamento aos portos secos. Os interesses da ABEPRA também apareceram na Emenda n. 4 de autoria do deputado Salvador Zimbaldi (PSDB/SP), mas foi rejeitada sobre a questão da concorrência pública.

A proposta da Associação Nacional das Empresas Permissionárias de Portos Secos (ANPS) está presente na Emenda n. 32, de autoria do deputado Professor Luizinho (PT/SP) que apresentava a descrição das atividades realizadas nos portos secos e que foi integralmente rejeitada pelo relator Edinho Montemor.

Pode-se dizer que houve uma sobrerrepresentação das instituições ANPS e ABEPRA com mais de um interlocutor em uma mesma audiência pública para a temática que envolvia os interesses dos portuários.

A quinta audiência analisada, do dia 26/04/2007, mostra a influência do representante da CNI, sr. Sérgio Campinho, ao projeto sobre “autoridades fiscais”. O empresário enfatizou o princípio da segurança jurídica em que os contratos deveriam ser respeitados e que uma eventual desconsideração deveria ser previamente autorizada pelo Poder Judiciário. Essa questão apareceu na Emenda n. 3 do deputado Onyx Lorenzoni (PFL/RS) e foi aceita pelo relator Osório Adriano

⁷² Registrada em nota taquigráfica como Associação Brasileira das Empresas Operadoras de Regimes Aduaneiros.

(PFL/DF). Posicionou-se também em defesa da Emenda n. 3, o representante da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), sr. Antônio Amaral, ao estabelecer os níveis de competência dos fiscais e enfatizar o caráter declaratório da norma. Além disso, o empresário se mostrou influente à decisão da retirada do pedido de urgência do apenso (projeto nº 536), pelo deputado Milton Monti (PL/SP).

Por fim, o representante enalteceu a importância da manutenção das decisões do plenário como forma do Congresso Nacional interferir nesse debate e não permitir “o crescimento avassalador das competências do Poder Executivo em detrimento da democracia deste País” (Nota taquigráfica, CFT, 26/04/2007). Ainda proferiram os representantes da CNC e CNS. Essa audiência foi conjunta com a CDEIC e CTASP.

A sexta audiência analisada aconteceu no dia 05/09/2007 e foi sobre o “Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)”, tema que já havia sido debatido em forma de projeto, em audiência pelo Congresso, e vetado, *a posteriori*, pelo Executivo. Conforme o relator Pedro Eugênio (PT/PE), foram pressões dos parlamentares que sensibilizaram o Governo Federal a se comprometer publicamente com a questão e retomar a discussão.

O empresário Rafael Lucchesi, representante da CNI, foi o único que se posicionou de forma bastante propositiva nessa audiência, conferindo concordância ao relator. Dentre alguns pontos destacados pelo representante, um foi assimilado na emenda e recebeu destaque: ele propôs a ascensão de uma gestão operacional integrada aos fundos setoriais, envolvendo membros da comunidade empresarial e acadêmica.

Sr. Rafael Lucchesi: Esse é o espírito da lei. Essa percepção é do ponto de vista da estrutura do Conselho. Em relação à representação empresarial, é interessante tê-la. Sem contrariar essa ideia, há a possibilidade de se enriquecer outros olhares. Isso daria uma riqueza maior a esse Conselho. (Nota Taquigráfica, CFT, 05/09/2007).

A Emenda n. 1, aprovada e mantida na lei, inseriu a natureza dos representantes do setor empresarial que comporiam o Conselho proposto pelo projeto, sendo eles empresários preferencialmente ligados à área tecnológica e um

representante do segmento de micro e pequenas empresas (Emenda n. 1, PL 1631, 2007⁷³).

As duas últimas audiências analisadas na amostra da CFT coincidem por terem as três funções de relator, autor do requerimento e presidente em posse de parlamentares de partidos de esquerda (PT), além de terem sido transformadas em lei e terem sido iniciativas do Senado Federal.

A sétima audiência, datada de 13/11/2008, foi sobre “medidas de esclarecimento ao consumidor no que se refere às cargas tributárias” e teve como relator, Cláudio Vignatti (PT/SC), como presidente, Pedro Eugênio (PT/PE), e como requerentes, Cláudio Vignatti (empresário/PT/SC), Marcelo Almeida (engenheiro/PMDB/PR) e Guilherme Campos (empresário/PFL/SP). Além do enaltecimento da oportunidade da audiência feita pelo parlamentar Cláudio Vignatti, dois empresários demonstraram influência: um representante da CNI e um da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS).

O representante da CNI se pronunciou em nome da Confederação e da convergência de interesses dos associados. Embora favorável à proposta, o empresário mostrou algumas críticas com base em limitações impostas ao Sistema Tributário Brasileiro, tais como: a) a existência de impostos cumulativos e b) a superposição de bases tributárias, como o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Para isso, o representante distribuiu em plenário um demonstrativo do cálculo de um produto, para mostrar a dificuldade em conhecer o preço final de uma mercadoria. Flávio Castelo Branco mostrou-se preocupado com as mudanças que poderiam vir a prejudicar o empresário, ou seja, demonstrou um “receio de que isso venha a ter impacto para as empresas, do ponto de vista de novos custos ou de novas obrigações” (Nota Taquigráfica, CFT, 13/11/2008).

Enquanto isso, o empresário que pronunciou-se em nome da ABRAS e, também de seu presidente, criticou o governo do PT a respeito da elevada carga tributária no período. A descrição de impostos para o empresário, dessa forma, favoreceria o *accountability* e, por isso, ele se posicionaria integralmente adequado

⁷³ PODER Executivo. **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.**

Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=506834&filename=EMR+1+CCTCI+%3D%3E+PL+1631/2007>. Acesso em: 24 set. 2016.

à proposta em discussão. Durante sua fala, ressaltou o contato anterior com o parlamentar Guilherme Campos (PFL/SP).

A última audiência analisada também tinha todas as funções ocupadas por parlamentares do PT, sendo o relator e autor do requerimento, o deputado Paulo Paim (PT/RS), e o presidente, Pepe Vargas (PT/RS). A reunião aconteceu no dia 26/03/2009 e teve como tema a “extinção do fator previdenciário”.

Essa audiência pública foi bastante atípica em relação ao encontrado nas análises anteriores. Primeiro porque ela fez parte de um conjunto de audiências que envolviam diferentes grupos separados por reuniões – representantes patronais, dos trabalhadores, do governo e dos pesquisadores. Assim, para essa audiência que teve como tema o fator previdenciário, todos os convidados eram empresários.

Sr. deputado Cláudio Vignatti: Nós realizaremos sobre o tema 4 audiências. Separamos os públicos. Hoje estamos com os representantes do setor empresarial. Faremos ainda uma audiência com os trabalhadores, os representantes de todas as centrais sindicais de trabalhadores; outra com especialistas no tema de várias áreas, como a Academia, pessoas de notoriedade; e a última com representantes do Governo. (Nota Taquigráfica, CFT, 26/03/2009).

Além disso, mesmo sendo uma audiência que tinha como objetivo central ouvir os interesses dos empresários, havia representantes dos trabalhadores em plenário, presença essa que foi ressaltada pela presidência da comissão.

Sr. deputado Cláudio Vignatti: Srs. Deputados, convidados, pessoal que assiste a esta reunião, movimento sindical presente – já vi aí a bandeira do Sindicato dos Comerciantes, filiado à CUT do DF –, este é um debate combinado na Comissão e proposto pelo Relator, Deputado Pepe Vargas, e tem como objetivo aprofundar o debate sobre o fator previdenciário. (Nota Taquigráfica, CFT, 26/03/2009).

Destaca-se também a aproximação do relator do projeto com as propostas de dois representantes dos empresários, os quais, inclusive, foram considerados influentes para a decisão do relator.

Sr. deputado Pepe Vargas: Quero agradecer, mais uma vez, aos senhores as contribuições, e, de imediato, dizer que a sugestão do Sr. Cid Heráclito de tipificarmos na lei o que é clientela urbana e clientela rural é interessante. Eu até pediria a S.Sa. que nos desse a sua contribuição. Vamos tomar a liberdade de entrar em contato com S.Sa.

para analisar essa questão à luz da legislação. Quanto a essa proposta do Sr. Luigi Nese, eu, particularmente, tenho muita simpatia por ela, mas temos de ver como equacionar isso. E por que tenho simpatia por ela? Porque permitiria a desoneração da folha de salários das empresas, trocando a fonte de financiamento da Seguridade – da Previdência, especificamente – por outra fonte; fonte que inclusive vai atingir a informalidade: a movimentação financeira. Até quem está na informalidade pagará. Desonerar a folha é importante, porque ajuda na formalização e na inclusão previdenciária. Exemplo disso é a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, que permite uma grande formalização, uma grande inclusão, assim como o é a Lei do Microempreendedor Individual, que votamos no ano passado, que também vai ajudar na inclusão previdenciária de muita gente. Essa proposta tem um conteúdo social importantíssimo porque, acima de tudo, traz mais competitividade para o setor produtivo nacional. Ela é boa para os setores que empregam mão de obra intensiva sob todos os aspectos. (Nota Taquigráfica, CFT, 26/03/2009).

O relator foi contrário ao projeto de lei como ele foi apresentado pelo Presidente da República (Luiz Inácio Lula da Silva) via Senado Federal.

Sr. deputado Pepe Vargas: Penso que estamos trabalhando uma lógica de negociar uma alternativa com o Governo, porque o Presidente se reuniu com as centrais sindicais e anunciou: a proposta do Senado, se for aprovada do jeito que está lá, eu veto. Isso não é novidade, todos os jornais já publicaram. Então, estamos trabalhando uma lógica de tentar encontrar uma negociação com o Governo para que não haja veto. E basicamente qual é a nossa lógica? [...] No meu relatório, vou manter a média das 80 maiores contribuições. Obviamente, Deputados, a exemplo do João Dado, e centrais sindicais defendem uma redução em vez de 80%, 60%, 70%. Na Comissão de Seguridade Social houve, inclusive, um voto em separado da Deputada Rita Camata que propôs reduzir de 80% para 70%. Esse debate existe, está aí. No meu parecer, por enquanto, continuo adotando a regra dos 80%, porque acho que ela é melhor do que as 36 últimas contribuições, como o Senado quis fazer. (Nota Taquigráfica, CFT, 26/03/2009).

A análise integral dessa audiência pública possibilita a interpretação de que havia uma divisão de posições (até mesmo hierárquica) entre os setores, principalmente entre a Confederação Nacional do Transporte (CNT), a CNC e a CNS.

O sr. Cid Queiroz pronunciou-se em nome da CNC de modo contrário à proposição em sua versão original iniciada no Senado e favorável ao substituto do deputado Pepe Vargas (relator) por duas razões: pela fórmula adotada e pelo conteúdo que ele estabelecia.

Art. 16 - A apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social será feita de forma a tratar separadamente as clientelas urbana e rural, no que diz respeito às suas contribuições e despesas.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a apropriação das receitas e despesas, por clientela, bem como a apuração dos respectivos subsistemas, observará critério a ser estabelecido de comum acordo pelos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social. (Nota Taquigráfica, CFT, 26/03/2009).

Além disso, o empresário apresentou como proposta acrescentar uma definição sobre clientela urbana e rural e mencionou um encontro de empresários em que o assunto foi apresentado, anteriormente, como primordial.

Já em nome da CNS, seu presidente apresentou a entidade como se fosse a primeira vez que ela estivesse no plenário, por ter obtido o registro de entidade representativa há poucos meses da audiência. Além de se posicionar contra o PL, o representante apresentou propostas (inclusive impressas) aos deputados em plenário. Embora tenha demonstrado consenso com o que havia sido apresentado pela CNI, a CNS fez um discurso de proteção ao trabalhador e de universalização da contribuição, sem eliminação do fator previdenciário. A proposta mais enfatizada foi aderir ao fator previdenciário à Fórmula 95 (fazendo referência a uma tipologia dos cálculos que poderia ser usada pela Previdência). Para isso, o empresário também propôs a existência de um limite de idade para aposentadoria de 60 anos. Por fim, o sr. Luigi Nese disse que essa proposta da entidade nunca tinha sido contestada e que ela estaria disponível para ser questionada. De forma bastante sutil, o empresário discordou do representante da CNT.

O representante da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) fez o discurso todo em seu nome, bem como se posicionou contra a proposta apresentada, mostrando que a aprovação do projeto de lei em discussão seria uma medida elitista.

Sr. Thomás Tosta de Sá: O PL nº 3299/2008, que extingue o fator previdenciário e altera o cálculo do benefício da aposentadoria, voltando a fazer o cálculo pela média dos últimos 36 meses, além de ser um retrocesso no processo da redução das despesas com benefícios previdenciários no País, representa também um efeito negativo sobre a função social do nosso sistema previdenciário. [...] Agrava-se essa observação se notarmos, na transparência nº 3, que o público afetado pelo fator previdenciário se concentra nas faixas superiores da distribuição de renda per capita: 81,6% está entre os 50% de maior renda. Ou seja, a proposta contida no PL nº 3299/2008 é altamente

elitista, pois beneficia os trabalhadores de renda mais alta do País, que são aqueles que mais cedo se aposentam. (Nota Taquigráfica, CFT, 26/03/2009).

Por fim, o empresário também apresentou proposta que foi assimilada no relatório final da Comissão.

Sr. Thomás Tosta de Sá: Não há dúvidas de que melhor do que o fator previdenciário seria adotarmos a questão da idade mínima. Todos os países desenvolvidos e em desenvolvimento optaram pela idade mínima. Voltando à ponderação inicial, se nada puder ser feito, devemos manter o fator previdenciário, porque ele é ainda uma maneira de proteger os trabalhadores mais pobres do País em função da aposentadoria precoce dos mais ricos. (Nota Taquigráfica, CFT, 26/03/2009).

Voto do Relator Deputado Sr. Pepe Vargas: Sendo assim, no lugar das alternativas apresentadas até aqui ou da simples extinção do fator previdenciário, propomos que esse coeficiente não incida sobre a média dos salários-de-contribuição do segurado quando a soma da idade com o respectivo tempo de contribuição, ambos considerados na data do requerimento do benefício, atinja noventa e cinco anos, para o homem, e oitenta e cinco anos, para a mulher, e desde que esse tempo de contribuição não seja inferior a trinta e cinco anos, para o homem, e a trinta anos, para a mulher. [...] Desse modo, consideramos haver margem para alterar o percentual sobre o qual se calcula a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, passando-se dos atuais oitenta por cento para a proposta de setenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada, somente quando for o caso, pelo fator previdenciário⁷⁴.

Ao contabilizar os parlamentares que ocuparam as posições de relatores, requerentes e presidentes nessas 11 audiências públicas, pode-se destacar que, dos 13 requerentes, apenas dois não ocuparam simultaneamente o cargo de relator das audiências. Isso permite concluir que a ocupação desses cargos não é só importante para a produção de uma audiência como também há um reconhecimento de sua importância, tal como para a aprovação e a rejeição de determinada matéria.

Todos os três cargos analisados originaram-se em maior número dos partidos considerados de direita.

⁷⁴ BRASIL. Projeto de Lei n. 3.299, de 2008. Altera o art. 29 da Lei n° 8.213, de 24 de julho de 1991, e revoga os arts. 3°, 5°, 6° e 7° da Lei n° 9.876, de 26 de novembro de 1999, modificando a forma de cálculo dos benefícios da Previdência Social. **Comissão de Finanças e Tributação**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=699966&filename=SBT+1+CFT+%3D%3E+PL+3299/2008>. Acesso em: 24 set. 2016.

Entretanto, a presença de partidos da esquerda, em especial do PT, deve ser considerada. O PT foi o partido com maior índice isolado dos cargos contabilizados. Além disso, duas audiências tiveram predomínio de parlamentares do PT com aprovação de matéria e concordância do empresariado. Logo, esses números permitem interpretar que há um jogo partidário presente nesse ambiente de produção de leis ao mesmo tempo em que não afasta os interesses dos empresários de partidos considerados de esquerda.

Em relação à composição social desses parlamentares que ocupam as principais funções da audiência, observa-se um grande número de deputados que são também empresários ou que ocupam profissões próximas a categoria, como economistas, administradores e engenheiros. Baseando-se no fato de que nenhum parlamentar tenha defendido explicitamente alguma entidade patronal ou empresa em plenário, o contato profissional dos parlamentares pode se tornar um mecanismo de aproximação aos empresários.

O mesmo ocorre com a característica geográfica: as regiões com Produto Interno Bruto (PIB) mais elevados, como Sul e Sudeste, possuem mais parlamentares representantes nessas discussões. Além disso, são essas regiões que mais concentram empresários e entidades de destaque nacional.

As tabelas a seguir ilustram os dados sobre os relatores, os requerentes e os presidentes das audiências da CFT.

Tabela 10: Estados, partidos e profissões dos relatores das audiências públicas da CFT

Estados	Partidos		Profissões		
PE	3	PT	3	Economista	3
SP	3	PSB	2	Administrador	1
DF	1	PTB	1	Advogado	1
RJ	1	PMDB	1	Empresário	1
RS	1	PDT	1	Engenheiro	1
SC	1	PL	1	Professor	1
-	-	PFL	1	Fiscal	1
-	-	-	-	Médico	1

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 11: Estados, partidos e profissões dos requerentes das audiências públicas da CFT⁷⁵

Estados		Partidos		Profissões	
PR	3	PT	4	Empresário	4
SP	3	PSB	2	Administrador	2
PE	2	PMDB	2	Economista	1
SC	2	PFL	1	Advogado	1
RS	1	PSDB	1	Engenheiro	1
BA	1	PDT	1	Professor	1
-	-	PTB	1	Fiscal	1
-	-	-	-	Médico	1

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 12: Estados, partidos e profissões dos presidentes das audiências públicas da CFT⁷⁶

Estados		Partidos		Profissões	
SP	3	PT	2	Empresário	3
BA	2	PTB	2	Administrador	2
MG	1	PMDB	2	Engenheiro	2
PE	1	PPB	1	Economista	1
SC	1	PSDB	1	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise dos dados feita até aqui apresenta duas evidências: (1) há um jogo partidário entre parlamentares das audiências (requerentes, relatores e presidentes), de modo que há um número considerável de partidos de esquerda em discussões de projetos que envolvem interesses dos empresários; e (2) que as biografias dos parlamentares (em especial, suas profissões e regiões pelas quais foram eleitos) são facilitadores dos contatos entre empresários e parlamentares. Mas então, seriam os empresários da CFT apenas respaldos às decisões em plenário?

A análise do conteúdo dos discursos dos 34 empresários permite concluir que os empresários são ativos em audiências públicas. Eles se posicionam perante o projeto de lei seja a favor, seja contra, sendo poucos aqueles que não fazem uso da palavra ou não se posicionam. Também é maioria o pronunciamento em nome da entidade que representam, evidenciando um discurso de defesa de interesses e um afastamento de uma fala de apoio parlamentar. Os dados, como o baixo número de discursos retóricos ou de apresentações das entidades, sustentam essa conclusão, somados a categoria “contatos anteriores” que não demonstrou relevância.

⁷⁵ O número de parlamentares requerentes passa de 9 pois ocorreram casos com mais pedidos de requerimentos de realização de audiência pública. Todos os requerimentos foram considerados nesta pesquisa.

⁷⁶ Em termos regimentais, o presidente de uma audiência pública é o presidente da Comissão em que ela acontece. Entretanto, como tratam-se de debates sobre projetos de lei, muitas audiências ocorrem em conjunto com diversas comissões. Para esta pesquisa, foi considerado apenas o presidente da comissão em que ela ocorre.

Desses 34 proponentes, 31 fizeram uso da palavra, sendo 11 discursos influentes para a confecção do relatório da comissão, seja explícito na apresentação de substitutivo, seja em voto em separado, emendas ou referências endereçadas que fundamentam decisões dos relatores. Logo, a relação de influência não foi mencionada de acordo com a aprovação ou não da lei e, sim, conforme a interferência no relatório final da reunião. As 11 influências empresariais estão distribuídas em 5 audiências públicas de um projeto de origem do Executivo, dois da Câmara dos Deputados e dois do Senado Federal. Os discursos influentes vieram de entidades como a CNI (com três participações), a CNC e a CNS (com duas participações cada), e uma participação da CNF, FEBRABAN, ABRAS e ABERT.

O perfil encontrado aos que exercem influência foi o de empresários que se posicionaram sobre o projeto de lei em discussão – a favor, a favor com críticas ou contra –; e que discursaram em nome da entidade (apenas um representante do empresário discursou em seu nome, embora representasse em plenário uma entidade) e que defenderam interesses (apenas três empresários discursaram sobre a história da entidade que representavam e um outro fez um discurso retórico). As categorias “uso de material de apoio” e “contato anterior” não somaram relevância à análise.

Tabela 13: Características dos discursos dos empresários que exerceram influência na CFT

	A favor	3
Posicionamento	A favor com críticas	4
	Contra	4
	Não se posicionou	-
Contato/Convite anterior	Mencionou	6
	Não mencionou	5
Amplitude da representação	Em nome da entidade	10
	Em nome do setor	-
	Individual	1
	Generalizante	-
Natureza do discurso	Defesa de interesses	7
	Apresentação da entidade	3
	Retórica	1
Material de apoio	Sim	3
	Não	8
Total de discursos influentes	11	

Fonte: Elaborado pela autora.

Os empresários que não exerceram influência representam 67% do total. Os projetos que não foram contabilizadas as influências do grupo estão em sua maioria

no Executivo (quatro transformados em lei e oito arquivados), seguido pelo Senado (três transformados em lei e três tramitando) e, por fim, Câmara dos Deputados (cinco tramitando).

Além disso, os empresários que não influenciaram, apresentam um perfil ligeiramente mais heterogêneo que os que influenciaram. Destaque para a amplitude da representação, na qual os discursos dos não influentes remetem menos às suas entidades e mais aos setores específicos de produção, além da natureza do discurso envolver falas com apresentações da entidade e de caráter retórico. Dessa forma, os discursos de quem não influenciou foram feitos mais por representantes de associações que de confederações e federações. As entidades não influentes foram CNI, FEBRABAN, CNC, CNF, Associação Brasileira das Companhias Abertas (ABRASCA), ABEL, OCB, ABTRA, ACIFI, ABEPRA, ABRATEC, Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG), CNT, Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB) e ANPS.

Tabela 14: Características dos discursos dos empresários que não exerceram influência na CFT

	A favor	2
Posicionamento	A favor com críticas	10
	Contra	10
	Não se posicionou	1
Contato/Convite anterior	Mencionou	8
	Não mencionou	15
Amplitude da representação	Em nome da entidade	13
	Em nome do setor	8
	Individual	1
	Generalizante	1
Natureza do discurso	Defesa de interesses	17
	Apresentação da entidade	2
	Retórica	4
Material de apoio	Sim	6
	Não	17
Total de discursos não influentes		23

Fonte: Elaborado pela autora.

4.2 COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO (CTASP)

A CTASP contou com 11 audiências públicas, totalizando 107 convidados, entre eles, 44 representantes dos empresários (41%).

Os dados mostram que há mais empresários em audiências na CTASP em propostas iniciadas no Executivo que na Câmara, e nenhum em propostas iniciadas no Senado. Entretanto, o dado mais relevante dessas audiências com a participação do empresariado está no número de propostas que foram arquivadas: nenhuma foi transformada em lei.

Diante do objeto de estudo desta pesquisa, a não aprovação de leis na Câmara dos Deputados é um dado bastante importante por demonstrar que a construção do consenso e resolução do conflito tiveram o arquivamento como melhor opção em discussões que envolvem, de alguma forma, os interesses dos empresários.

Tabela 15: Número de empresários por discussão de propostas e suas atuais situações na CTASP

	Executivo	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Arquivada	16	10	-
Transformada em lei	-	-	-
Tramitando	11	7	-
Total de empresários	27	17	-

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos 44 empresários, 26 representaram confederações e federações, enquanto que 17 representaram associações. Apenas uma empresa privada foi destacada (Coimex LTDA.). Entre as confederações, houve sete aparições da CNC e da CNI, seguidas de três discursos de representantes da CNT.

Ressalta-se que todas as confederações e federações envolvidas nessas audiências apareceram mais de uma vez, com exceção da Federação das Indústrias do Estado do Mato Grosso (FIEMT) que discursou apenas em uma oportunidade. Os empresários dessas confederações e federações não eram em sua maioria presidentes, como visto na Comissão anterior, e, sim, representantes.

Dentre as associações, houve uma homogeneização de presenças entre a ABERT, ABRATEC, ANPS, ABEPRA e ACIFI. E o número de representantes e presidentes dessas associações foram os mesmos: seis para cada. A preocupação com o conhecimento de assuntos mais específicos – como direitos dos trabalhadores – explica porque as entidades enviaram representantes ao plenário.

Tabela 16: Disposição dos empresários convidados conforme entidades e cargos

	Entidades																									
	Confederações/ Federações						Associações						Outras													
Cargos							F																			
							E																			
							C																			
							O																			
							M	A																		
							F	E	A	A																
							I	R	B	D	A															
							C	C	N	C	C	C	E	C	E	E	B	N	T	N	P	I	T	A	A	A
							N	N	A	N	N	N	M	I	R	S	T	T	E	P	R	F	R	E	E	M
							F	C		T	I	S	T	O	T	P	C	C	C	S	A	I	A	B	C	*
Presidentes																									COIME	
																									X LTDA	
Vice-presidentes																										
Diretores																										
Conselheiros																										
Coordenadores																										
Representantes																										
Advogados																										
Total da frequência em plenário																										
Total por entidades																										
Total																										

*Abreviação de Associação dos Mensageiros Motociclistas, Mototáxi e Afins do Estado de São Paulo.

Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira audiência, datada de 31/10/2001, foi composta apenas de empresários como convidados, e considerada pelos parlamentares um momento de expressão das centrais patronais e dos representantes, separados dos trabalhadores,

já que se tratava da discussão sobre “a alteração do dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)”.

O relator, o deputado José Múcio Monteiro (PFL/PE), apresentou um texto totalmente favorável ao empresário, pontuando em relatório a necessidade da negociação e da convenção coletiva, bem como de restrições à autonomia privada coletiva no que se refere ao direito dos trabalhadores⁷⁷. Além disso, o relatório possuiu uma natureza mantenedora e conservadora aos direitos de transporte e alimentação do trabalhador presentes nas Leis n. 6.321 de 1976 e n. 7.418 de 1985.

De modo geral, quando empresários discutiram a CLT em plenário, duas características se sobressaíram: a primeira, a necessidade de transformação do modelo legislado para o negociado, e a segunda pontuando que o objetivo do empresariado não é contrário ao do trabalhador.

A interlocução do empresário Alexandre Furlan, presidente da Fiemt, foi a favor do projeto e sustentada pela prevalescência de condições de trabalho ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo. O empresário respondeu à deputada Vanessa Graziottin (PCdoB/AM) dizendo que a aprovação da legislação não beneficiaria só o empresariado; e ao deputado Paulo Paim (PT/RS), disse que os empresários não possuíam a ideologia de prejudicar os trabalhadores, e que pautariam a mudança da lei conforme a realidade social do país.

O empresário Antônio Bornia, presidente da CNF, fez um discurso de crítica à CLT, e pela necessidade de modernização das leis que envolvem empregados e empregadores. O convidado expôs a ideia contratualista em contraposição a atual e legalista, considerando que a nova lei traria uma autonomia negocial. O empresário enalteceu as novas normas de saúde e segurança levantadas pelo texto em discussão e a possibilidade de negociações bi e tripartites.

Por fim, Antônio Bornia foi indagado pelo deputado Paulo Paim (PT/RS) a respeito da aplicação do modelo negociado em contrapartida do legislado, a quem não respondeu.

Para o empresário Luiz Pereira, diretor da CNC, o projeto de lei reunia três importantes qualidades: ser constitucional, facultativo e consensual. Ainda o empresário direcionou a fala ao deputado Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) ao afirmar

⁷⁷ PODER Executivo. **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D9C1A761F1DF8A7B5E8FEECA27FC7992.proposicoesWeb2?codteor=9885&filename=Tramitacao-PL+5483/2001>. Acesso em: 24 set. 2016.

que o conteúdo dos empresários não era ideológico, e sim baseado na experiência da competitividade.

O empresário que também representou a Associação Brasileira de Logística e Transporte de Carga (ABTC), discursou em nome da CNT. Alfredo Silva acrescentou que o problema temporal da tramitação das leis trabalhistas e a convenção coletiva poderiam surgir como meio de resolução de problemas aos diferentes setores. Para o empresário, deveria haver um processo gradual de implementação do contrato coletivo de trabalho a despeito da CLT.

Por fim, o empresário Rodolfo Tavares, vice-presidente da CNA, fez um discurso que divergiu dos anteriores. O interlocutor apontou a existência de “políticos sindicais que honram a carga corporativista” em contraponto aos parlamentares ou os quais ele chamou de “políticos partidários”. Em nome da Confederação, ele revelou a ausência de uma posição concreta, mas que poderia essa ser encaminhada, *a posteriori*, para o presidente da audiência.

O tema que envolveu a Proposta de Lei n. 1.491, de 1999, sobre o “Sistema Nacional de Correios” foi dividido em duas audiências: a do dia 27/11/2001 e a do dia 06/12/2001, sendo o relatório e o voto do relator apenas produzido após a segunda audiência.

Para a primeira audiência, três dos quatro convidados eram representantes do empresariado e, conforme o deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), esses representantes deveriam apresentar um posicionamento final em seus discursos.

Sr. Deputado Arnaldo Faria de Sá: Pergunto ao Sr. Cássio Lopes, da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Internacional Expresso de Cargas, se S.Sa. é contra o projeto da forma como está.

Sr. Cássio Lopes: Sim, Sr. Deputado.

Sr. Deputado Arnaldo Faria de Sá: Pergunto ao Sr. Ernane Pastore, Presidente da Associação dos Mensageiros Motociclistas, Mototáxi e Afins do Estado de São Paulo, se S.Sa. é contra o projeto.

Sr. Ernane Pastore: Sim, Sr. Deputado.

Sr. Deputado Arnaldo Faria de Sá: Pergunto ao Sr. Alfredo Peres, Diretor-Executivo da Associação Nacional dos Transportes de Cargas, se, da forma como está o projeto, S.Sa. é contra.

Sr. Alfredo Peres: Sim, Sr. Deputado.

Sr. Deputado Arnaldo Faria de Sá: Sr. Presidente, o que estamos fazendo aqui? (Risos.)

O SR. Presidente deputado Luiz Antonio Fleury: Deputado Arnaldo Faria de Sá, como Presidente, também sou contra o projeto. (Nota Taquigráfica, CTASP, 27/11/2001).

Nessa audiência também houve uma forte demarcação de posicionamento do presidente da audiência e também autor do projeto em tramitação, o deputado Luiz Antonio Fleury (PTB/SP), ao expressar uma crítica ao Executivo.

Sr. Presidente Deputado Luiz Antonio Fleury: Queria fazer este registro e cumprimentar o Deputado Arnaldo Faria de Sá pelo resumo da ópera. O que estamos fazendo aqui, Deputado? É porque querem nos enfiar esse projeto goela abaixo, como, lamentavelmente, já ocorreu com tantos outros. (Nota Taquigráfica, CTASP, 27/11/2001).

Já o relator, deputado Freire Júnior (PMDB/TO), iniciou a audiência mostrando a importância do seu voto e do seu posicionamento, bem como se mostrou contrário à proposta, procedendo um relatório favorável com recomendações de diversas mudanças e supressões.

O empresário Alfredo Peres, representante da Associação Nacional do Transporte de Cargas (NTC), iniciou sua fala apresentando o posicionamento do setor de transporte de cargas nessa Comissão. A posição contrária esteve focada à criação da taxa de 0,5% para o operador privado. A proposta da Confederação foi uma apresentação de uma emenda, que foi negociada anteriormente com o primeiro relator e depois excluída do projeto aprovado na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), no sentido de garantir que as atividades de transporte realizadas pelo remetente, por meios próprios ou mediante a contratação de empresas autorizadas a emitir conhecimento de transporte, ficariam excluídas do âmbito da legislação postal.

É esta a proposta que nós temos tentado negociar – e não temos conseguido –, de modo a sensibilizar o Governo e o Poder Legislativo a salvaguardar o direito ao exercício de atividades por empresas que já vêm fazendo esse serviço por um longo tempo. [...] O nosso pleito a esta Comissão, portanto, é no sentido de que seja revisto este substitutivo, de modo a garantir o direito dos transportadores rodoviários de carga, a exemplo do previsto na lei que criou a Agência Nacional de Transporte, e, ao operador de transporte multimodal, a continuidade da sua operação. Outra coisa obscura é sobre o que é serviço essencial, o que é serviço parapostal. É a Agência que vai definir se o peso é de dois quilos, se o serviço que não é inerente à atividade postal é até trinta quilos ou se passa para quarenta quilos. É realmente um cheque em branco, pelo menos, contra o empresariado privado. A nossa proposta refere-se ao inciso II, para ficar com a seguinte redação: Não integram o serviço postal as atividades arroladas no *caput* quando realizadas pelo remetente por meios próprios ou

mediante a contratação de empresas autorizadas a emitir conhecimento de transporte. (Alfredo Peres, Nota Taquigráfica, CTASP, 27/11/2001).

Já o representante Ernane Pastore, da Associação dos Mensageiros Motociclistas, Mototáxi e Afins do Estado de São Paulo, expôs sobre o desemprego e sobre a falta de iniciativas ao pequeno e ao médio empresário.

O expositor da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Internacional Expresso de Cargas (ABRAEC), o empresário Cássio Lopes, ressaltou os estudos acerca da matéria que a Associação havia feito e apresentou o posicionamento contra essa proposta, bem como de outras entidades do setor empresarial. Para o representante, a redação do projeto era vaga e com alto grau de indefinições. O empresário apresentou propostas que diziam acompanhar as tendências mundiais e que estavam em vigor na Europa, nos Estados Unidos, na Austrália e na Nova Zelândia. As propostas visavam estabelecer as características dos serviços que seriam considerados expressos, não sujeitos a monopólio e a um serviço postal básico.

Na segunda audiência do tema da chamada “Lei Postal” (Projeto de Lei n. 1.491, de 1999), cabe ressaltar que todos os convidados representantes dos empresários foram também contrários à lei em discussão. A produção do relatório e o parecer com voto do relator foram realizados após essa segunda audiência e, embora com o posicionamento favorável, o relator apresentou diversos pontos incompatíveis da proposição em discussão, bem como apresentou uma lista grande de supressão e modificação de artigos.

Após as audiências foi aprovado requerimento do deputado Freire Júnior para a realização de seminário, com a presença de convidados estrangeiros, algo que havia sido mencionado pelos empresários em plenário. Esse ponto foi apresentado pelo empresário Eduardo Nazer da Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FECOMERCIO).

A quarta audiência analisada data do dia 02/02/2006 e foi uma audiência compartilhada à CFT sobre a discussão dos portos secos. Na audiência pública para debater o projeto de lei de autoria do Executivo reuniram-se parlamentares e representantes do governo que se posicionaram a seu favor, e convidados, em sua maioria empresários (11), que se colocaram contrários à aprovação.

A quinta audiência, datada de 07/12/2005, foi sobre a “organização sindical”. Foi uma audiência bastante diferente das analisadas até então por envolver um projeto apresentado no ano de 1989 e a reunião ser caracterizada por gritarias e interrupções.

Além disso, destaca-se um relatório apresentado antes da audiência e um posicionamento dos empresários perante um relatório pronto. A reunião ainda teve pronunciamentos intercalados entre representantes dos empresários e dos trabalhadores. A audiência marcou o fim de um ciclo de audiências do tema “organização sindical” durante o ano de 2005 e uma insatisfação generalizada por parte dos empresários. Tanto o relatório quanto o substitutivo apresentado e o voto em separado recebido marcam um distanciamento do que foi considerável favorável aos empresários. Por fim, destaca-se a importância do evento precedente a audiência: o Fórum Nacional do Trabalho. Embora o projeto tenha sido apensado para outro projeto e depois arquivado, pode-se considerar que houve uma influência dos empresários nessa audiência. Isso se sustenta devido à própria ideia de arquivamento que foi lançada ainda no processo de debate da audiência.

Sr. Presidente deputado Marco Maia: [...] principalmente a posição do Relator, que é pela retirada do substitutivo da pauta de discussão. Mas a decisão formal deve ocorrer de acordo com o Regimento. [...] Não tenho dúvida alguma de que a posição unânime de todos os Srs. Parlamentares será pela retirada de pauta do projeto. Portanto, está resolvida a questão. Sra. Deputada Dra. Clair: Estou aqui com a convocação da reunião extraordinária. Ela está marcada para às 12h30. Então, sugiro que se instale a reunião ordinária da Comissão e que apreciemos somente esse requerimento de retirada de pauta neste momento, suspendendo o restante da votação dos outros projetos. (Nota Taquigráfica, CTASP, 07/12/2005).

A representante da CNC, Patrícia Duque, posicionou-se contrária ao projeto com a justificativa de que esse contrastaria com o Art. 8º da Constituição Federal, principalmente, ao princípio da liberdade sindical, com a ingerência do governo na autonomia da entidade sindical.

Do mesmo modo, o vice-presidente Manoel Ramos, da FECOMERCIO, se posicionou contrário e elencou contradições entre o projeto esperado pelos empresários e o texto do relator, tais como: a distinção entre ramo e setor econômico e a intervenção do Estado no sindicalismo como processo de registro sindical ditado por normas do Ministério do Trabalho.

O empresário Domingos Spina, da CNF, também pronunciou-se a favor da rejeição da proposta ou suspensão de sua tramitação, a fim de que ocorressem consultas e estudos mais aprofundados, para que fossem inseridos os interesses tanto dos empresários quanto dos trabalhadores.

Para o presidente da CNS, Luigi Nese, que esteve também em outras oportunidades em audiências, a crítica foi ao Fórum do Trabalho, ou seja, ao impedimento de participação do grupo que representava outra entidade representante do setor de serviços. Posicionou-se contrário, apontando problemas nas definições de “setor econômico” e de “ramo”, na ausência de regras para a negociação sindical, problemas também com relação à contribuição sindical e à necessidade de estabelecimento de um teto salarial aos trabalhadores. A proposta do representante foi de adiar essa discussão e, conseqüentemente, a votação.

Por fim, Armando Monteiro Neto, presidente da CNI, iniciou sua fala pontuando a participação ativa das entidades empresariais no diálogo social proposto pelo governo, realizado no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho. Contrário ao projeto, o representante destacou problemas que, para ele, interfeririam na liberdade e na autonomia das entidades sindicais. Um exemplo disso seria a fixação do limite de mandato de dirigente sindical, além da não definição da questão da contribuição sindical. A proposta do empresário era a de rejeição do projeto ou da sua retirada de pauta. Ainda discursaram os representantes da CNA e da CNT com as mesmas ênfases de rejeição à proposta.

Depois de um conjunto de devoluções do projeto sem manifestações do relator, a sexta audiência que foi realizada em 10/04/2007 recebeu o primeiro parecer do relator, o deputado Vicentinho (PT/SP), em 19/09/2011. Logo, votou-se pela aprovação do Projeto de Lei n. 536, de 2007, e pela rejeição do Projeto de Lei n. 133 e das Emendas 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 sobre “desconsideração de pessoa, ato ou negócio jurídico pelas autoridades fiscais competentes”. Além de não se manifestar em relação à Emenda n. 6, por se tratar de matéria estranha à competência da CTASP (tema que envolve tributação). A influência ocorreu com o representante da CNI, Sérgio Campinho, que discursou com base no texto jurídico, apontando contrariedade em relação ao seu art. 2º da PL n. 133. Enquanto Júlio Kuhner, representante da ABERT, realizou uma crítica aos prejuízos ao empresário brasileiro, fundamentada no texto do Projeto de Lei n. 536, que propunha maior fiscalização tributária.

Com o tema “desconsideração de pessoa, ato ou negócio jurídico pelas autoridades fiscais competentes”, a sétima audiência aconteceu em 26/04/2007. O grande interregno temporal entre a audiência e o primeiro relatório (2007 e 2011, respectivamente) impedem uma análise mais apurada da influência dos empresários.

O relator iniciou a reunião pedindo a retirada da urgência constitucional do projeto e colocou os temas sobre elisão fiscal e desconsideração de contratos em discussão. Além disso, o relator comentou receber demandas e sugestões a respeito do assunto encaminhado por entidades. O deputado Paulinho da Força (PDT/SP) mencionou pedido ao Ministro Guido Mantega que retirasse o projeto da Câmara e enviasse outro, conforme suas palavras: “mais próximo à realidade”. O deputado Arnaldo Madeira (PSDB/SP) questionou todos os representantes dos empresários em plenário a respeito da consequência de uma possível aprovação da matéria, ou seja, como os segmentos empresariais poderiam ser afetados pela desconsideração de atos pela autoridade administrativa.

O representante da CNI, pelo fato dele ter participado de audiência anterior a respeito da mesma temática, optou por um pronunciamento enxuto e pontual, citando pontos de melhoramento na proposta. Já o empresário da CNC, disse dispensar algumas críticas à natureza jurídica e apenas registrou o fato que marcou a aprovação da Lei Complementar n. 104, quando a CNC questionou o art. 116, apresentando uma ADIN sobre sua improcedência. Como proposta em nome da Confederação a qual representava, o empresário sugeriu a retirada da urgência de tramitação ou a paralisação dos projetos, enquanto buscava outras decisões. Os empresários da CNS e da ABERT também optaram pelo pedido de retirada de tramitação urgentemente. Essa audiência aconteceu de forma conjunta a CDEIC e CFT.

Na oitava audiência, do dia 24/04/2007, que teve como tema a definição dos “serviços ou atividades essenciais, para os efeitos do direito de greve”, havia apenas um empresário dentre 11 convidados representantes dos trabalhadores. Cabe destacar que o relator, o deputado Daniel Almeida (PCdoB/BA), iniciou sua indicação de voto enaltecendo o exercício da greve como último recurso dos trabalhadores para a defesa de seus direitos e de suas conquistas. Não houve nenhuma modificação de interferência do empresário. A única representante do empresário foi bastante irrisória. Ela fez um discurso generalista em nome da CNI e

contrário à importância que o direito de greve tomou com o projeto, como se “fosse um superdireito que se sobrepõe a todos os demais, com exceção do direito à vida” (Sylvia Souza, Nota Taquigráfica, CTASP, 24/04/2007). A representante ainda apresentou outro aspecto em relação ao projeto de lei que seria o fato dele não regulamentar o aviso prévio de greve ao empregado. Como proposta, opinou a favor da manutenção da lei vigente e pronunciou-se a favor da negociação coletiva, “fazendo com que a greve cause menos trauma tanto para empregado quanto para empregador” (Sylvia Souza, Nota Taquigráfica, CTASP, 24/04/2007).

Destaca-se que a representante não respondeu a pergunta feita pelo relator, no momento do debate, sobre a conveniência ou não de se regulamentar o direito de greve. Essa proposta de lei foi de iniciativa do deputado Paulo Paim (PT/RS) e teve como presidente da audiência, o deputado e empresário Nelson Marquezelli (PTB/SP), além de Daniel Almeida nas funções de relator e de requerente.

A nona audiência, do dia 20/11/2007, foi sobre a “regulamentação das atividades dos representantes comerciais autônomos”. Essa audiência foi marcada por conflito de interesses entre representantes dos empresários e empresários que não estavam na lista de convidados, tais como os diretores Edésio Reichert e Augusto Sperotto, da Associação Comercial e Empresarial de Toledo, que se posicionaram como atores da iniciativa da elaboração desse projeto, visando discussão e defesa de interesses dos representantes comerciais. Por outro lado, também pronunciou-se Álvaro Iacino, representante da Prati Donaduzzi, uma empresa farmacêutica com 2.500 funcionários e a favor da regularização do representante comercial. O empresário ressaltou sua ida aos Estados Unidos, a pedido da Comissão, para analisar os contratos semelhantes. Ressalta-se que havia uma decisão favorável à aprovação da proposta pelos parlamentares da Comissão, mas que não houve nenhuma modificação aparente de modo que o relatório foi apresentado antes da audiência, dificultando a análise de interferências.

A possível interpretação de que o debate buscava respaldo entre os atores empresariais não é viável a medida que ocorreu conflito de ideais em plenário. Dois representantes da CNC se posicionaram contra o projeto, justificando que caso esse fosse aprovado da forma em que havia sido apresentado, ocorreria um desequilíbrio na relação contratual, porque os representantes comerciais não possuíam o direito que a Justiça Trabalhista auferia ao trabalhador. Já os representantes da CNI e da Associação dos Atacadistas e Distribuidores do Estado de São Paulo (AADESP)

foram favoráveis. O representante da CNI se posicionou a favor da aprovação do projeto de lei devido a maior segurança jurídica para os setores que negociam seus produtos mediante representação comercial. Para o representante, o Projeto de Lei n. 1.439 iria, efetivamente, estimular e fomentar a formalização de novos contratos de representação. Para o empresário da AADESP, havia um conflito de interesses muito grande na análise desse projeto. Mas que a lei, da forma como estava, fugia totalmente do ordenamento jurídico nacional, favorecendo a aprovação do projeto.

A décima audiência pública, data de 27/03/2008, altera o dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho. Três fatos marcam essa audiência pública: o primeiro é que o presidente, o deputado e bancário Pedro Fernandes (PTB/MA), destacou a ausência de dois palestrantes representantes dos empresários: Gabriel Jorge Ferreira, presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras, e Fábio de Salles Meirelles, presidente da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária. O segundo fato é a referência à entidade CNI utilizada no debate parlamentar de modo pejorativo perante os olhos do relator como núcleo de grandes empresas. O terceiro destaque é a não produção de relatório e a apensão da proposta.

O empresário que falou em nome da CNC, adotou um posicionamento similar ao das entidades patronais antecedentes, principalmente da CNI e da CNT, no sentido de que ela seria contrária ao projeto de lei, principalmente, porque o assunto era muito controverso. Para o representante, o projeto de lei afetaria as relações de trabalho entre trabalhador e empregador, provocaria um ônus excessivo ao empregador, principalmente às pequenas e microempresas, que apesar de agregar o maior número de empregados do país, não teria condições de enfrentar esse ônus sem uma compensação.

A última audiência analisada nessa amostra foi a do dia 12/08/2009 com a temática “transação tributária”. A interferência empresarial não pode ser avaliada, porque não houve a confecção do parecer final da comissão, sendo a proposta apensada no Projeto de Lei n. 2.412, de 2007, assumindo outro relator com solicitação de nova audiência pelo deputado Guilherme Campos, em 2010. Entretanto, trata-se de um relatório que não foi produzido e de uma proposta que foi apensada, mas devem ser consideradas as 31 emendas recebidas no dia seguinte do acontecimento da audiência pública, sendo seis do deputado Paulo Rubem Santiago (PT/PE), cinco do deputado Sebastião Bala Rocha (PDT/AP), cinco do deputado

Vicentinho (PSDB/TO), quatro do deputado Pepe Vargas (PT/RS) e uma do deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR). Em especial, essa última tende a se aproximar do proposto pelo representante do empresário, Gustavo Amaral, da CNI.

Em nome da CNI, em especial da Coordenadoria de Assuntos Legislativos, o empresário sugeriu, em formato de emenda, a flexibilização dos requisitos para essa recuperação tributária para empresas de menor porte. A temática estava bastante próxima do que foi apresentado pelo deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR) sobre hipótese de transição e recuperação tributária.

Já o empresário que discursou em nome da CNC, afirmou que, do ponto de vista ideológico, para a Confederação a ideia do projeto era considerada muito boa. Mas que precisaria ser aprimorada, principalmente para evitar o aumento da inadimplência e o aumento da carga tributária – consequência perversa para aqueles contribuintes que cumprissem com suas obrigações.

Em relação à composição dos relatores, presidentes e requerentes, conclui-se que os parlamentares na CTASP tendem a ser empresários, filiados a partido de direita e da região sudeste, em especial, de São Paulo.

Tabela 17: Estados, partidos e profissões dos relatores das audiências públicas da CTASP

Estados		Partidos		Profissões	
SP	4	PMDB	4	Empresário	3
TO	2	PFL	3	Engenheiro	2
RS	2	PCdoB	2	Economista	2
AM	1	PV	1	Advogado	1
PE	1	PSB	1	Industrial	1
BA	1	PT	1	Comerciante	1
DF	1	-	-	Sociólogo	1
-	-	-	-	Jornalista	1

Fonte: Elaborado pela autora.

O mesmo acontece com o perfil dos presidentes das audiências, sendo em sua maioria empresários, filiados aos partidos de direita e de São Paulo.

Tabela 18: Estados, partidos e profissões dos presidentes das audiências públicas da CTASP

Estados	Partidos		Profissões		
SP	6	-		Empresário	5
TO	1	PTB	8	Advogado	3*
MG	1	PMDB	2	Bancário	1
RN	1	PCdoB	1	Economista	1
MA	1	-	-	Jornalista	1
RS	1	-	-	-	-

* bacharel em Direito.

Fonte: Elaborado pela autora.

Já os parlamentares e requerentes da CTASP são os que mais apresentam filiados dos partidos de esquerda (cinco), e também apresentam outras profissões em maior número, como os advogados, mantendo apenas a concentração de parlamentares oriundos do estado de São Paulo. Apontando mais uma vez para a existência de jogo partidário dentro das audiências.

Tabela 19: Estados, partidos e profissões dos requerentes das audiências públicas da CTASP

Estados	Partidos		Profissões		
SP	6	PT	3	Advogado	4
RS	3	PTB	3	Industrial	2
PE	1	PCdoB	2	Empresário	2
BA	1	PFL	1	Comerciante	1
ES	1	PSB	1	Engenheiro	1
-	-	PV	1	Jornalista	1
-	-	PMDB	1	Médico	1

Fonte: Elaborado pela autora.

As evidências até aqui encontradas na análise das audiências da CTASP mostram que há mais conflitos que consensos aos debates que envolvem de alguma forma os interesses dos empresários. Mas qual seria a função deles dentro dessas audiências?

A análise de discurso dos empresários permite concluir que a grande maioria dos empresários (exceto três deles) se posicionaram perante o projeto de lei, seja a favor, seja contra, conseqüentemente, fazendo uso da palavra. Também foi maioria o pronunciamento em nome da entidade que representavam, distanciando-se da noção de que se baseiam em discursos retóricos e generalizantes de apoio aos parlamentares. Os dados como o baixo número de discursos que apresentaram à entidade sustentam essa conclusão. Desses 44 proponentes, 41 fizeram uso da palavra, sendo 19 os discursos influentes para a confecção do relatório da comissão, sejam explícitos na apresentação de substitutivo, sejam no

voto em separado, nas emendas ou nas referências endereçadas que fundamentam as decisões dos relatores.

As 19 influências empresariais estão dispostas em seis audiências públicas de quatro projetos de origem do Executivo e dois da Câmara dos Deputados. Dessas audiências, as entidades representativas que mais estiveram em plenário foram: a CNI (com três participações), a CNC, a CNF, a CNA e a FECOMERCIO (com duas participações cada), e uma participação da CNS, Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), ABRAEC, NTC, ABTC, FIEMT e Associação de Mensageiros e Motociclistas.

O perfil dos que exercem influência é o de empresários que se posicionaram contra o projeto de lei em discussão; que discursaram em nome da entidade (apenas um representante do empresário discursou em seu próprio nome) e que defenderam interesses (apenas um discursou sobre a história da entidade que representava e um outro fez um discurso técnico). Características como apresentação de documentos ou *slides*, bem como menção a contatos anteriores realizados com atores políticos não foram considerados fatores influentes novamente.

Tabela 20: Características dos discursos dos empresários que exerceram influência na CTASP

Posicionamento	A favor	4
	A favor com críticas	2
	Contra	13
Contato/Convite anterior	Não se posicionou	-
	Mencionou	7
Amplitude da representação	Não mencionou	12
	Em nome da entidade	18
	Em nome do setor	1
Natureza do discurso	Individual	-
	Generalizante	-
	Defesa de interesses	17
	Apresentação da entidade	1
	Retórica	-
Material de apoio	Técnica	1
	Sim	-
	Não	19
Total de discursos influentes		19

Fonte: Elaborado pela autora.

Os empresários que não exerceram influência representam 54% do total. Embora haja uma manutenção do empresário que se posiciona contra, discursa em nome da entidade e defende seus interesses, esses apresentam um perfil

ligeiramente mais heterogêneo que os anteriores no que se refere à amplitude da representação e da natureza do discurso. Além disso, chama-se a atenção para o fato de que nenhum empresário utilizou material de apoio, nem como documento com propostas ou sugestões, e a maioria não mencionou contato anterior.

Entre as entidades não influentes estão a CNI e a CNC (com cinco discursos cada) seguidas da ABERT, ABRATEC e ANPS (com dois discursos cada).

Tabela 21: Características dos discursos dos empresários que não exerceram influência na CTASP

	A favor	2
Posicionamento	A favor com críticas	4
	Contra	16
	Não se posicionou	-
Contato/Convite anterior	Mencionou	3
	Não mencionou	19
Amplitude da representação	Em nome da entidade	15
	Em nome do setor	5
	Individual	-
	Generalizante	2
Natureza do discurso	Defesa de interesses	17
	Apresentação da entidade	2
	Retórica	2
	Técnica	1
Material de apoio	Sim	-
	Não	22
Total de discursos não influentes		22

Fonte: Elaborado pela autora.

4.3 COMISSÃO DE DIREITO DO CONSUMIDOR (CDC)

A CDC contou com 11 audiências públicas totalizando 62 convidados, entre eles 39 representantes dos empresários (63%). Os dados mostram que em todas as audiências da CDC em que estavam os empresários, foram debatidos projetos de lei de iniciativa da Câmara dos Deputados, ou seja, nenhuma proposta iniciada no Senado ou no Executivo.

Outros dados relevantes estão nas situações atuais das propostas: participação de 14 empresários nas audiências que tiveram projetos transformados em leis; 14 empresários nas audiências que têm projeto em tramitação; sete

empresários que estiveram debatendo proposta arquivada, e quatro empresários em proposta totalmente vetada pelo Executivo.

Diante do objeto de estudo desta pesquisa, esses dados mostram que as audiências que aconteceram na CDC são nítidos canais permeáveis de atuação para os empresários, não só por apresentarem alto índice da presença desses atores – 63% dos convidados –, mas por estarem diretamente relacionadas a iniciativas da Câmara dos Deputados. Além disso, nota-se que o número alto de empresários em audiências que tiveram propostas em andamento ou transformadas em lei sustenta a participação em audiência como uma possibilidade de efetivação dos interesses.

Tabela 22: Número de Empresários por discussão de propostas e suas atuais situações

	Executivo	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Arquivada	-	7	-
Transformada em lei	-	14	-
Tramitando	-	14	-
Vetada totalmente pelo Executivo	-	4	-
Total de empresários	-		-

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos 39 empresários presentes, 25 representaram associações, sete confederações e federações, e sete empresas privadas. As confederações com maior frequência de participação foram a FECOMERCIO e a FENASEG, mas também estiveram presentes a CNI, a CNF e a Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas. Enquanto as associações mais participativas foram a Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE), a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA) e a Associação Comercial do Estado do Rio de Janeiro (ACRJ).

Além de 15 outras associações setoriais, como a Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado (ABRAFIX) e de outros estados, como a Associação de Lojistas de Shopping de PE (ALOSHOP) e a Associação Comercial dos Lojistas da Bahia (ACLBahia). Os números mostram uma concentração maior de representantes tanto das associações quanto das confederações e federações que ocupam cargos de presidente e vice-presidente. Contabiliza-se também nessa amostra a presença de sete empresas privadas – Grupo Bandeirantes, Brascan, Globosat, Abril, NET Brasil, Grupo Rede Energia e

Indústria de Biscoitos Zadimel – que estiveram representadas por gerentes, diretores, membros de representação e apenas dois vice-presidentes.

Tabela 23: Disposição dos empresários convidados conforme entidades e cargos

	Entidades																				Outras				
	Confederações/ Federações										Associações														
Cargos	F	E	C	O	F	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A				
	M	E	N	R	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A				
	É	N	R	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A				
	R	A	C	C	C	C	F	A	B	S	I	M	B	B	H	H	E	C	O	B	C	E	T	A	
	N	I	E	N	D	E	I	D	T	C	G	P	I	A	I	O	R	R	T	P	B	R	E	B	
	F	O	G	I	L	L	X	E	A	E	O	A	P	M	A	P	J	J	V	I	C	T	L	F	7
Presidentes	1																								
Vice-presidentes																									
Diretores																									
Conselheiros	2																								
Representantes																									
Advogados																									
Gerentes		1	1																						
Assessores																									
Total de frequência em plenário	1	2	2	1	1	1	1	1	3	4	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	
Total por entidades		7									25													7	
Total											39														

Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira audiência foi uma iniciativa da Câmara, e foi arquivada. Ela aconteceu no dia 18/10/2001 e tratou “da veiculação de programas estrangeiros nos canais de televisão por assinatura com congêneres no exterior”. Entre os três convidados, dois eram empresários. Nas funções de requerente e relator estava o deputado e empresário sr. Milton Barbosa (PFL/BA). Para a função de presidente, o deputado e jornalista sr. Celso Russomano (PPB/SP).

A audiência foi requerida pelo deputado Milton Barbosa, propondo a presença de representantes dos empresários da Associação Brasileira de Propaganda (ABP), da Associação Brasileira de Emissoras e Radio e Televisão, da Motion Picture Association (MPA) e da Globosat. Entretanto, não estiveram em plenário os representantes da ABP e da ABERT e, somado ao representante da MPA, confirmou presença o representante das Organizações Globo. Após ampla discussão do relator do projeto com os representantes, o deputado Milton Barbosa (antes mesmo de confeccionar o relatório da comissão) abandonou o cargo de relatoria. No ano seguinte a audiência, a deputada Ana Catarina (PMDB/RN) foi designada para a posição, devolvendo o projeto sem manifestação de emendas, sendo conseqüentemente arquivado.

Todos os convidados para esse debate foram contrários à proposta, inclusive o representante da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Pode-se considerar que os dois empresários influenciaram a decisão, pois a proposta foi retirada de plenário logo após a audiência. O sr. José Francisco Lima discursou em defesa da sua empresa – Organizações Globo –, enfatizando o controle de alguns setores. Dessa forma, posicionou-se contrário ao projeto sobre regulamentação da TV por assinatura justificado pelo prejuízo ao setor. O empresário mencionou contatos anteriores, inclusive participação em audiência pública no Senado Federal. Nesse contexto, ele discursou a favor das audiências como espaço de diálogo para a confecção de leis sobre o setor de comunicação, em detrimento de iniciativas do Executivo, enfatizando que posições contrárias são levadas em consideração no espaço das audiências públicas.

No debate, o autor foi bastante interceptado e criticado no que se refere ao relacionamento com clientes devedores. Ele respondeu às acusações demonstrando proximidade aos parlamentares e em nome da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura, a qual o sr. José Francisco também representava.

O vice-presidente de operações na América Latina da Motion Picture Association mostrou-se mais preparado para a audiência, iniciando sua fala com uma lista de projetos de lei em andamento no Congresso sobre o setor de TV por assinatura. Após isso, o representante apresentou críticas pontuais ao projeto em discussão, destacando o trabalho da MPA e o envolvimento dos setores de comunicação. Também apresentou críticas à sobreposição do Executivo, por meio

de medidas provisórias, em decisões sobre temáticas muitas vezes desenvolvidas sem entidades representativas terem acesso.

O sr. Steve Slot foi o responsável por levar ao debate a questão do mercado internacional televisivo que existe no Brasil.

Há uma intervenção direta do Governo nesse mercado, com a eliminação de focos de mercado. E também no mesmo erro do passado, os estrangeiros, o maior player, ou seja, quem paga as contas, não tiveram participação na elaboração desse documento, o que é lamentável porque, talvez pudéssemos ter oferecido informações sobre outros países, isto é, outras alternativas de arrecadação e estímulo ao cinema nacional – não foi o caso. Queremos, com a ajuda do Congresso Nacional, fazer emendas à essa medida provisória, oferecer mudanças para a sua regulamentação e também – por que não? – apresentar novo projeto de lei nesse sentido. Então, acredito que esta Casa poderia contribuir muito para abrir essa discussão, estudar emendas possíveis a essa medida provisória e deixar as entidades afetadas participarem dessa discussão. (Nota Taquigráfica, CDC, 18/10/2001).

De iniciativa da Câmara, a segunda audiência aconteceu no dia 19/06/2002 e teve a proposta vetada totalmente pelo Executivo. A proposta em debate tratava da “obrigatoriedade de adição de farinha de mandioca refinada, de raspa de mandioca ou fécula de mandioca à farinha de trigo”. A audiência pública que visava discutir o Projeto de Lei n. 4.679, de 2001, contou com três empresários e o sr. Edson, da Indústria Zadimel, que não estava na lista de convidados, mas ganhou espaço para discursar em plenário.

Também considera-se que houve uma nítida centralização dos cargos de relator, presidente da audiência e requerente pelo deputado Inácio Arruda (servidor/PCdoB/CE). Após a audiência que foi dividida entre as distintas opiniões dos empresários sobre o projeto, houve a abertura de prazo de emendas, sendo nenhuma apresentada. Houve a devolução da matéria devido à saída do relator da comissão. O projeto retomou tramitação via CAPADR com requerimento de audiência solicitando novamente a presença do presidente da Associação Brasileira de Produtores de Amido de Mandioca (ABAM). Também nessa fase foi esgotado o tempo regimental sem emendas apresentadas. Após oito anos de tramitação, o

Executivo, por meio de Mensagem, vetou totalmente a proposta sustentado pelas dificuldades da aplicabilidade da lei⁷⁸.

O vice-presidente, sr. Reino Rae, se apresentou em nome da Associação Brasileira da Indústria do Trigo (ABITRIGO) e mencionou participações anteriores em plenário para a discussão de produtos da mandioca. Além disso, o empresário citou a elaboração das mais de três dezenas de projetos de lei de interesse de diversas indústrias visando à adição de outros produtos ao trigo, sendo nenhum deles aceitos. O seu argumento sustenta-se na inconstitucionalidade do projeto de lei, inviabilizando sua aprovação na Comissão de Constituição e Justiça. Embora o sr. Reino tivesse falado em nome da Associação, ele apresentou trechos em que ressaltou os interesses do setor da triticultura. Para ele, o projeto visava justamente reduzir a proteína do segmento da sociedade mais carente, já que o amido de mandioca não contém proteína, ou seja, do ponto de vista da CDC, bastava-se pensar na relação entre meio ambiente e minorias para que o parecer fosse contrário ao projeto. Por fim, o empresário foi enfático no pedido de arquivamento do projeto.

O presidente da Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria (ABIP), sr. Marcos Salomão, representando sua entidade se posicionou contra a obrigatoriedade da matéria. Para ele, a proposta desencadearia prejuízos da cadeia produtiva, principalmente, aos pequenos e médios empresários, bem como seria inconstitucional. O representante mencionou contatos com os Ministérios da Saúde e da Educação para inserção do pão na merenda escolar.

O presidente da ABAM, sr. Maurício Yamakawa, discursou em nome do deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP) e a favor da matéria. Também negou a inconstitucionalidade da lei e a necessidade da sua aprovação imediata.

Sr. Maurício Yamakawa: Isso, o setor da mandioca, a Associação Brasileira dos Produtores de Amido de Mandioca, vem apresentar aqui hoje a posição totalmente favorável à lei. Esperamos que esse relatório possa promover as mudanças necessárias, como, por exemplo, não exigir que somente 10% da farinha possa ser pura. Deve haver flexibilização. Temos que oferecer oportunidade ao consumidor de ter uma farinha com 10%, 20%, 30%, 40%, porque temos exemplos – e vamos ouvir aqui o relato de um fabricante de biscoito que usa de 8% até 40%. É possível, é viável; precisamos apenas ter vontade. Devemos

⁷⁸ A mensagem de veto total do Executivo está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Msg/VET/VET-760-08.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

parar com a conversa do surdo que não é mudo. Vamos conversar e fazer com que o Brasil possa ser beneficiado, sem demagogia, mas com vontade realmente de favorecer a agricultura brasileira e dar direito de escolha ao consumidor (Nota Taquigráfica, CDC, 19/06/2002) .

A proposta do empresário estava expressa de forma bastante similar no relatório final da Comissão em análise, tal como:

Na busca de alcançar um consenso, foi sugerido que o percentual de comercialização de farinha de trigo pura, que, nas proposições em exame, era estabelecido em dez por cento do total de farinha comercializado por cada estabelecimento, fosse aumentado para cinquenta por cento⁷⁹.

O gerente, sr. Edson Batista, da empresa Zadimel não estava entre os convidados, mas ganhou espaço para discursar em plenário. Embora tenha veementemente defendido o projeto de lei justificado pela necessidade de promover a agricultura e a agroindústria brasileiras, criando alternativas de cultivo ao pequeno produtor e gerando mais empregos no campo, o representante também apresentou sua empresa produtora de biscoitos de fécula de mandioca. Pode ser interpretado como um respaldo à decisão dos deputados que, *a posteriori*, desencadeou a manutenção da matéria.

A terceira audiência ocorreu no dia 23/10/2003 e foi sobre a “locação de imóveis urbanos, especificamente *shopping centers*”. O debate da proposta de iniciativa da Câmara e em tramitação contou com 10 convidados, sendo oito empresários (dentre os seis convidados, dois foram inseridos pelo deputado Júlio Lopes (PPB/RJ) durante o debate).

Bastante influente ao debate foi o parlamentar e empresário que ocupou os cargos de relator e requerente, Ricardo Izar (PTB/SP), enquanto a função de presidente ficou para o deputado e comerciante Givaldo Carimbão (PSB/AL). Além desses, foi anunciada a presença de vários representantes de sindicatos e houve manifestações durante os discursos. Destaca-se uma divisão de interesses entre empreendedores de *shoppings centers* e lojistas, bem como uma subdivisão entre

⁷⁹ BRASIL. Projeto de Lei n. 4.679, de 2001. Dispõe sobre a obrigatoriedade de adição de farinha de mandioca refinada, de farinha de raspa de mandioca ou de fécula de mandioca à farinha de trigo. **Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=108930&filename=Tramitacao-PL+4679/2001>. Acesso em: 25 set. 2016.

pequenos, médios e grandes comerciários. Não houve apresentação de relatório na comissão, mas entende-se que o resultado refletiu o embate do plenário e, principalmente, a influência dos interlocutores dos empresários administradores das redes de *shoppings*. Foi lembrada a ausência do empresário da Associação de Lojistas de Shopping Center, Nabil Sahyoun, por motivo de viagem.

O primeiro a falar foi o sr. Mário Cerveira Filho representando a Associação Brasileira de Arbitragem (ABAR). Ele relatou que no Brasil há uma luta desigual entre empreendedores e lojistas, em que o empreendedor, a parte economicamente mais forte, estaria prejudicando o lojista. O sr. Mário foi questionado pela deputada Ann Pontes (PMDB/PA) e a resposta foi pautada na extinção do art. 54 da Lei do Inquilinato:

O empreendedor não poderá cobrar do locatário em shopping center: a) as despesas referidas nas alíneas “a”, “b” e “d” do parágrafo único do art. 22, que são: a) obras de reformas ou acréscimos que interessem a estrutura integral do imóvel; b) pintura das faixadas, poços de aeração e iluminação, bem como as esquadrias externas; e d) indenizações trabalhistas e previdenciárias pela dispensa de empregados, ocorridas em datas anteriores ao início da locação. (Nota Taquigráfica, CDC, 23/10/2003).

O segundo empresário, sr. José Lira, foi influente ao representar a ABRASCE. Enquanto o empresário que o antecedeu foi contra a aprovação do projeto, o representante dos administradores de *shoppings* se posicionou a favor. Para ele, essa posição se justificaria pelo fato de que a legislação em vigor não estaria ultrapassada em razão da estabilização econômica brasileira. Durante a fala do empresário, houve reação contrária em plenário, prejudicando a transcrição com trechos inaudíveis.

O terceiro representante, sr. Oswaldo Ignácio Amador, da ACLBahia, foi a favor da proposta e não influente ao debate. O empresário entregou aos deputados um relatório em nome da Associação que representava contendo o exposto e a repercussão que a proposta teria aos empresários, em especial, aos abrigados nos 579 *shoppings* instalados e em funcionamento no Brasil.

O quarto empresário, o sr. Arthur Motta Parkinson, embora tenha se apresentado como vice-presidente da empresa privada Brascan Imobiliária e Incorporações, falou em nome dos 253 *shoppings* afiliados à ABRASCE. Durante

seu discurso, também afirmou ser sócio de uma rede de *shoppings* de Higienópolis, na cidade de São Paulo. Durante o debate foi interpelado pela deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP), mas sem enfrentamentos e discordâncias.

O presidente da ALOSHOP, sr. José Figueira, foi o quinto empresário a se pronunciar. Ele enfatizou a importância do espaço aberto para o diálogo com os lojistas na tríade completada por empreendedores e administradores. O empresário sugeriu para a diminuição dos custos de condomínio, uma contribuição da receita proveniente dos estacionamento. Fato esse que foi criticado posteriormente pelos colegas lojistas e introduzido na questão da segurança dos *shopping centers*.

O sexto a falar foi o sr. Carlos Jereissat Filho como presidente da ABRASCE. O empresário teve um tempo maior de interlocução e de debate quando comparado aos outros apresentadores. Ele se posicionou como voz uníssona dos empreendedores de *shoppings centers*. Também falou sobre os chamados 14º e 15º salários envolvendo tipos de contratos entre empreendedores e lojistas, justificando que esse não seria um padrão utilizado por todas as redes – e usando sua empresa como exemplo no setor. O empresário concordou com o deputado Antônio Cambraia (PSDB/CE), embora esse não tivesse proferido nenhum argumento importante na audiência, mostrando uma possível articulação anterior entre eles.

O SR. DEPUTADO ANTONIO CAMBRAIA: Quero apenas dar a opinião de um observador. Pelo o que ouvi aqui, minha conclusão é a de que essa lei não resolverá essa questão. Só uma lei pode resolver: a lei da oferta e da procura. (Nota Taquigráfica, CDC, 23/10/2003).

O SR. CARLOS JEREISSATI FILHO: [...] Acho que o Deputado Cambraia, assim como outros, tocaram em questões fundamentais, ou seja, renda, oferta e procura etc. Isso, sim, rege o mercado e define se vamos funcionar ou não. (Nota Taquigráfica, CDC, 23/10/2003).

Ainda que não estivessem entre os empresários convidados, falaram os srs. Gilberto Catran, da Associação de Lojistas de Shoppings Centers do Rio de Janeiro (ALOSERJ), e Daniel Piá, da Associação Comercial do Estado do Rio de Janeiro, introduzidos pelo deputado Júlio Lopes (PPB/RJ) para reforçarem as posições dos lojistas a favor da aprovação da proposta.

O SR. DEPUTADO JÚLIO LOPES: Sr. Presidente, pela ordem. Eu gostaria que fosse garantida a palavra a um companheiro da Associação

Comercial do Rio de Janeiro, que falará rapidamente sobre coeficiente de divisão de quotas condominiais.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Givaldo Carimbão): Pois não. Às suas ordens. (Nota Taquigráfica, CDC, 23/10/2003).

A quarta audiência pública da CDC também analisada foi sobre a “locação de imóveis urbanos, especificamente *shopping centers*” e aconteceu no dia 12/08/2009. Entre oito convidados, seis eram empresários. O relator foi o deputado José Carlos Araújo (administrador/PL/BA), a presidenta, a deputada Ana Arraes (advogada/PSB/PE) e como requerentes, os deputados Walter Ihoshi (administrador/PFL/SP); Celso Russomanno (jornalista/PP/SP); Dimas Ramalho (procurador/PPS/SP); Vital do Rêgo Filho (médico/PMDB/PB).

A pressão e o embate entre os lojistas e administradores de *shopping centers* estavam evidentes nos relatórios, e os atores buscavam conciliações entre os interesses envolvidos.

A primeira reunião ocorreu no dia 10 de novembro de 2009, sob a presidência da Deputada Ana Arraes. Este encontro serviu para abrir um diálogo mais objetivo entre os representantes dos lojistas e dos shoppings centers, os quais externaram seus posicionamentos. Em síntese, os lojistas se posicionaram contra o substitutivo e a favor do projeto original. Os representantes dos shoppings centers defenderam a aprovação do Substitutivo e discordaram do conteúdo do projeto original e dos apensados. [...] Assim, foi realizada, em 5 de maio de 2010, sob a Presidência do Deputado Cláudio Cajado, com a participação deste Relator e de outros quatorze parlamentares, um novo encontro com representantes das áreas de shopping e lojistas (Abrasce e Conecs). Naquela ocasião foram retomadas as discussões sobre pontos específicos da aludida proposição. Daquele encontro ficou acertado que a entidade representativa dos lojistas deveria encaminhar, por escrito, à Comissão sua proposta contemplando os pontos específicos de seu interesse, para que a Presidência da Comissão a submetesse à apreciação da Abrasce e dos membros do Grupo de Trabalho. (Nota Taquigráfica, CDC, 08/12/2010⁸⁰).

A audiência foi diferente de outras que envolveram a mesma temática. Primeiro, porque ocorreu uma conclusão conjunta dos parlamentares: o debate foi estruturado como se houvesse um desequilíbrio entre os empreendedores e os lojistas dos *shoppings centers*, e também como se prevalecessem os representantes

⁸⁰ BRASIL. Projeto de Lei n. 7.137, de 2002. Altera a Lei n. 8.245, de 18 de outubro de 1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a ela pertinentes. **Comissão de Defesa do Consumidor**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=827714&filename=Tramitacao-PL+7137/2002>. Acesso em: 25 set. 2016.

dos lojistas. Nesse quesito, também foram feitas indagações por parte do deputado José Carlos Araújo de que foram convidados representantes do mesmo setor, afirmação consequentemente respondida pelo presidente da audiência pública sobre como se deu a lista de convidados. Entretanto, com a análise de discurso foi possível perceber que nem todos proferiram em nome dos lojistas e que havia, na verdade, uma sobrerrepresentação da Associação Brasileira de Shopping Centers.

Segundo, porque o deputado Marcelo Itagiba (PMDB/RJ) solicitou a participação do representante da Associação Comercial do Rio de Janeiro, causando discussões por parte do empresariado que se considerou sub-representado. Pela análise do discurso, é possível perceber uma posição de defesa dos empresários dos *shoppings centers* comandada pelo deputado Dimas Ramalho que respondeu às ofensivas.

O terceiro destaque é o relato do deputado Vinícius Carvalho (PTdoB/RJ), de que no dia anterior à audiência, ele recebeu uma comissão dos representantes dos estabelecimentos comerciais em *shoppings centers* alertando-o de que havia um tratamento dispensado aos lojistas no projeto de lei. Nota-se um favorecimento, pelo menos por parte do relator, aos empreendedores dos *shoppings centers*.

O último ponto de destaque é o discurso do deputado Eliseu Aguiar (PTB/PI) que disse fazer parte da associação dos lojistas e que a entidade não exercia nenhuma representatividade perante a superintendência dos *shoppings*. Por fim, o deputado Celso Russomano (PPB/SP) afirmou que essa não era a primeira audiência pública realizada sobre o tema e enalteceu a necessidade de um acordo já que para o parlamentar houve uma inversão de representação e interesses da última audiência pública: antes, os *shoppings* estavam muito mais fortes do que os consumidores, sendo o lojista um consumidor do *shopping center* por ser o destinatário final do espaço usado para vender os seus produtos ou serviços.

O presidente da ABRASCE, sr. Luiz Fernando Veiga, fez um discurso retórico em nome do empreendedor, enaltecendo o crescimento do setor.

O empresário que proferiu em nome da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, sr. Roque Pellizzaro Júnior, afirmou que representava o varejo nacional, em especial o pequeno e o microvarejo. Primeiro convidado a apoiar os lojistas, indagando que tipo de modelo o país desenhava com a proposta de lei em debate. O discurso pontuou as questões enfrentadas pelos lojistas a partir de uma pesquisa realizada pela entidade, tais como: multa para a rescisão antecipada do

contrato (67,8% não estão satisfeitos) perante, principalmente, a queda do índice de vacância, além do detalhamento na prestação de contas. Por fim, o empresário ressaltou a ausência de diálogo entre os setores envolvidos, bem como o fato do processo decisório não considerar os lojistas inseridos no empreendimento.

O empresário Ivo Dall'Acqua Júnior, da FECOMERCIO, falou em nome dos lojistas dos *shoppings centers* e ressaltou as relações de trabalho, em especial, o aumento do número de postos de trabalho de modo autoalimentado pelos setores.

O empresário Natal Baril, diretor da Associação Brasileira de Franchising (ABF), proferiu a favor dos interesses dos lojistas, justificando a manutenção do Projeto de Lei n. 7.137 como ele foi originariamente apresentado, ou seja, antes dos substitutivos. Esse fato admite que durante o espaço temporal entre apresentação de projeto e substitutivos, houve pressão por parte dos empreendedores dos *shoppings centers* aos parlamentares. O representante quando indagado pelo deputado Marcelo Itagiba sobre quem ele representava, respondeu representar tanto os franqueados quanto os franqueadores, ou seja, todos que faziam parte do segmento de *franchising* representada por 65% dos lojistas dos *shoppings centers*.

O empresário da ABRASCE, sr. José Lira, proferiu em nome dos empreendedores ao afirmar que eles não só promoviam um investimento imobiliário, mas exerciam uma parceria comercial com o lojista por meio do aluguel. O direito ao aluguel percentual fazia parte do projeto de lei em discussão. Nesse momento da audiência, o microfone do empresário foi desligado e a presidenta da audiência mencionou que o tempo de discurso havia se esgotado. Esse mecanismo de interrupção de fala foi o único encontrado em toda a amostra.

O empresário Daniel Piá, da Associação Comercial do Estado do Rio de Janeiro, já esteve em plenário, embora esse fato não tenha sido mencionado por ele. Ele dispôs apenas de três minutos de apresentação, iniciando seu discurso solicitando o mesmo tempo dos que proferiram anteriormente, embora ele não fizesse parte da lista de convidados. Mesmo com tempo de fala mais curto, o empresário foi indagado pelo deputado Dimas Ramalho sobre documentos importantes do fundo de pensão.

O SR. DANIEL PLÁ: Os fundos de pensão, nos quais muitos brasileiros são investidores, estão sofrendo com a falta de transparência do setor. Se o setor não tem transparência, há alta rotatividade das lojas. Devido a essa alta rotatividade das lojas, ganham os administradores de shopping

centers e perdem os fundos de pensão, perdem os grandes investidores, perdem, inclusive, os investidores estrangeiros, que vão ficar decepcionados com a falta de transparência que existe no Brasil. Essa falta de transparência, Srs. Deputados, só será quebrada na hora em que existir uma lei semelhante à lei do franchising.

O SR. DEPUTADO DIMAS RAMALHO: Por fim, quero dizer uma coisa: o Daniel Plá falou no início que tinha documentos importantes do fundo de pensão.

O SR. DANIEL PLÁ: Eu não disse que tinha documento.

O SR. DEPUTADO DIMAS RAMALHO: Não, ele falou... Mas é sempre assim aqui na Câmara dos Deputados; a pessoa fala lá fora e, publicamente, não fala. Como aqui é a Casa da lei, a Casa da verdade e, como sou um Deputado que não tem relações nem de um lado nem de outro, eu gosto da verdade. Como o senhor veio democraticamente aqui e se inscreveu fora do espaço do tempo – e nós votamos para que o senhor falasse, e o senhor tem falado a todo instante –, tudo o que tiver de documento, de fundo de pensão, de perigoso, o senhor passa para nós. (Nota Taquigráfica, CDC, 12/08/2009).

A quinta audiência ocorreu no dia 25/11/2003 e discutiu “a ação facultativa dos consumidores instalarem medidores para aferir o quantitativo gasto em sua utilização”. A iniciativa da Câmara, que foi arquivada, contou com cinco convidados, sendo dois deles empresários. Os cargos de relator e presidente foram ocupados pelo deputado e empresário sr. Júlio Lopes (PP/RJ). O requerente foi o parlamentar e engenheiro sr. Ronaldo Vasconcellos (PL/MG).

A audiência analisada apresenta um conjunto de manobras regimentais para que houvesse atraso da tramitação da matéria. Destaca-se que logo após a audiência, foi solicitada a tramitação via Comissão de Minas e Energia (CME), retomando para CDC dois anos depois. Além disso, contabilizam-se processos de arquivamento e desarquivamento seguidos da matéria, atualmente arquivados pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.

O diretor do Grupo Rede Energia, sr. Jorge Queiroz Júnior, como um dos inventores da patente e um dos vencedores do Prêmio de Inovação Tecnológica de 2002, com a apresentação do medidor de energia externo, discursou totalmente favorável ao projeto. O ator afirmou contatos com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a regulamentação dos procedimentos. Pode-se considerar que ele influenciou o debate, pois mesmo após dois anos, a matéria retornou à CDC e a audiência foi retomada pelo novo relator, o deputado Celso Russomano (PP/SP).

O sr. José Ribeiro, da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADE), se posicionou favoravelmente e em nome da Associação, mas também da empresa Light. Apresentou as fraudes e roubos de energia elétrica como

fator negativo tanto para as empresas como também para o consumidor, fato esse que não aconteceria com o uso dos medidores externos.

A sexta audiência aconteceu no dia 20/10/2004. O tema: “reflexos da proposta sobre os direitos do consumidor”. Dentre os seis convidados, dois eram representantes dos empresários. Os cargos de requerente e presidente ficaram para o parlamentar e empresário sr. Paulo Lima (PMDB/SP), enquanto que o relator foi também o autor do projeto, o parlamentar e advogado sr. Ricardo Fiuza (PPB/PE).

Foi uma audiência de posicionamentos opostos, principalmente, entre os parlamentares Arnaldo Faria de Sá (PPB/SP), Paulo Lima (PMDB/SP) e Celso Russomano (PPB/SP) de um lado, e Júlio Lopes (PPB/RJ), de outro. Houve provocação ao relator da matéria ao mostrar-se totalmente contra em um parecer anterior e em um parecer mais recente favorável à matéria.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Paulo Lima): Foi feito. Aproveitarei o ensejo para falar a respeito do parecer. No primeiro entendimento que tivemos, ficou acordado que os bancos manteriam a continuidade do processo, inclusive do gravame, como foi citado. Mas temos um documento aqui que diz que o Sistema Nacional de Gravames foi contratado sem licitação, sem concorrência, simplesmente foi passado para uma empresa particular, do cunhado de alguém de uma das associações de seguros. É o que temos em mãos, de acordo com o documento que veio do Governo do Paraná. (Nota Taquigráfica, CDC, 20/10/2004).

O deputado Celso Russomano (PP/SP) fez um discurso totalmente favorável em benefício do consumidor e contrário à satisfação de interesses das entidades de classe, como a FEBRABAN e a FENASEG. Ele também alertou para a existência de um *lobby* que estaria ocorrendo via Casa Civil a respeito da matéria.

O SR. DEPUTADO CELSO RUSSOMANNO: Sr. Presidente, desejo apenas esclarecer algo. Tenho aqui um documento da Casa Civil da Presidência da República que depois queria mostrar aos Deputados. Diz ele o seguinte, Dr. Rosinha: “Examina-se pedido formulado pelo Sr. Carlos Augusto Montenegro – dono da Mega, diretamente interessado na questão do gravame, porque ele é o homem que vai trabalhar junto com a Datasystem, por intermédio da Mega –, no sentido de que não seja alterado o dispositivo do novo Código Civil referente à alienação fiduciária em garantia”. Veja só, Deputado Dr. Rosinha, onde é feito o lobby: na Casa Civil! Vou entregar este documento a V.Exa., para que dele tire cópias. Prossegue o documento: “Trata-se de pedido informal, encaminhado pelo Sr. Carlos Augusto Montenegro, solicitando a não alteração do Código Civil. Alega o requerente que o registro apenas junto ao órgão de trânsito seria uma evolução do novo Código e que

estaria ameaçada sob pressão dos cartórios.” Vejam o que responde a Casa Civil: “Desconhecemos totalmente a alegação de pressão de cartórios pela alteração dos dispositivos e nada sabemos sobre seus fundamentos. De nossa parte, num exame periférico, não identificamos razão para alterar o dispositivo.” — vejam só! — “No entanto, trata-se de matéria de trânsito e afeta ao Ministério das Cidades, o qual caberá examinar melhor esse assunto.” Está aqui o documento da Casa Civil, assinado por Jandyr Maya Faillace Neto, Assessor da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Ora, isto aqui não é uma brincadeira com o povo brasileiro! Isso não pode ser! Sr. Presidente, isto é algo sério! Não podemos ficar à mercê de lobby de um lado ou do outro. Isto aqui é o Congresso Nacional! Isto aqui é a Casa das leis, a Casa do povo brasileiro! Aqui se faz a lei em benefício do povo! Precisamos pensar aqui na segurança de quem compra um veículo. Na segurança dele, o consumidor; e não na do sistema ou do agente financiador. Se o mesmo carro for financiado duas vezes, o agente financiador vai buscar, na marra, o veículo: ele o tira do terceiro de boa-fé, que é o consumidor. Não quer saber se a pessoa o comprou de boa-fé e refinanciou o carro. Ele toma o veículo do consumidor e o leva para o pátio da financeira (Nota Taquigráfica, CDC, 20/10/2004).

Após muitos mecanismos institucionais serem acionados como pedidos de vista conjunta de deputados, mudança de relator, e entrada de outras comissões no trâmite, a proposta de lei foi arquivada. Para análise dessa audiência, mostra-se que o novo relator, o deputado Luiz Antonio Fleury (PTB/SP), cedeu às pressões empresariais ao apresentar justificativa para a não aprovação da matéria.

Justificativa do relator: Argumentam também os defensores da proposta que o encargo se justificaria em função da postura de alguns bancos, que não entregariam aos clientes cópia dos contratos de financiamento de veículos, e que tal exigência os obrigaria a tal. Ocorre que os órgãos de defesa do consumidor consultados e o próprio Banco Central não apontam registros de reclamações dessa ordem. Isso se deve ao fato de que o Conselho Monetário Nacional, desde 2001, por meio da Resolução n. 2.878, determinou que é obrigatória a recepção, pelos clientes, dos contratos assim que formalizados (art. 1º, inciso IV). Também devem ser evidenciadas as remunerações, taxas, tarifas, comissões, multas e quaisquer outras cobranças decorrentes de contratos de abertura de crédito, de cheque especial e de prestação de serviços em geral (art. 3º, inciso VII)⁸¹.

O empresário Gabriel Ferreira apresentou-se contrário à proposta e à defesa dos interesses de bancos enquanto presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras. O empresário que já esteve em plenário em outras

⁸¹ BRASIL. Projeto de Lei n. 6.960, de 2002. Institui o Código Civil, acrescenta dispositivos e dá outras providências. **Comissão de Defesa do Consumidor**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=402003&filename=Tramitacao-PL+6960/2002>. Acesso em: 25 set. 2016.

comissões, justificou que a solução trazida pelo projeto de lei não se sustentaria, de modo que não seria benéfico para o consumidor o uso dos cartórios como fonte de duplo registro, favorável à manutenção das atividades em agências bancárias. O empresário se mostrou próximo do parlamentar Júlio Lopes (PPB/RJ) e do deputado dr. Rosinha (PT/PR), por quem foi indagado.

O SR. DEPUTADO DR. ROSINHA: A razão pela qual foi convidado o Sr. Gabriel Ferreira, no primeiro debate, não tem nada a ver com “exigências deles” – entre aspas –, de não haver regulação e a concessão do registro, como disse o Sr. Durval. Sou contra, porque desregular e tornar o registro mais barato não significa que o domínio do processo caberá a uma empresa privada, seja ela de concessão pública ou não (Nota Taquigráfica, CDC, 20/10/2004).

O presidente da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização, sr. João Campos, também se posicionou contrário ao projeto de lei e mostrou-se próximo do deputado Júlio Lopes. Diferentemente do convidado anterior, o sr. João Elísio apresentou proposta em nome da FENASEG. O posicionamento contrário refere-se à obrigatoriedade dos registros acontecerem estritamente via cartórios após aprovação do projeto de lei. O empresário passou a palavra para o diretor da FENASEG, o sr. Horácio Cata Preta, que se expressou no mesmo sentido. Pode-se considerar que houve influência dessas participações, pois a matéria foi rejeitada pelo relator com as mesmas justificativas usadas pelos empresários em plenário. Por fim, o deputado Celso Russomano (PP/SP) ainda enfrentou o debate mostrando que a defesa da FENASEG era de benefício privado e familiar.

O SR. DEPUTADO CELSO RUSSOMANNO: Além disso, pergunto ao Presidente da FENASEG, Dr. João Elísio Ferraz de Campos, quem é o dono da Datasystem.

O SR. JOÃO ELÍSIO FERRAZ DE CAMPOS: Quem é o dono da Datasystem? O SR. DEPUTADO CELSO RUSSOMANNO: Pois é: quem são os donos da Datasystem? Por acaso, o cunhado do senhor é dono da Datasystem?

O SR. JOÃO ELÍSIO FERRAZ DE CAMPOS: Meu cunhado? Não.

O SR. DEPUTADO CELSO RUSSOMANNO: A Datasystem, empresa que vai trabalhar em convênio com a Megadata – empresa que pertence ao Sr. Montenegro, dono do IBOPE –, foi escolhida pela FENASEG. Queria saber por que foi escolhida essa empresa. Por que a Datasystem faz parte desse convênio? [...] Queria saber por que, se vamos tratar de gravames, uma empresa particular está sendo escolhida, em detrimento de uma empresa também competente, pertencente ao Banco do Brasil. Refiro-me à empresa Cobra, do Banco do Brasil, que presta serviços

para terceiros e que está sendo preterida em benefício de duas empresas particulares que vão deter informações a respeito de uma quantidade muito grande de pessoas. Gostaria de chamar a atenção do DPDC também para isso.

O SR. JOÃO ELISIO FERRAZ DE CAMPOS: Vou mostrar a V.Exa. o processo. V.Exa. não precisa ir lá; vou mandar-lhe o processo. Na condição de instituição financeira privada, contrato quem eu quiser. Estou há 12 anos na FENASEG, e a Cobra nunca me procurou. Eu contrato quem quiser (Nota Taquigráfica, CDC, 20/10/2004).

A sétima audiência aconteceu dia 25/10/2007 e debateu “a regulamentação de ouvidorias”. Entre os quatro convidados, apenas um era representante do empresário. A proposta foi iniciativa da Câmara (pelo deputado sr. Sérgio Barradas Carneiro (PT/BA)), mas foi arquivada. Os cargos de requerente e de relator foram ocupados pelo deputado e engenheiro sr. Luiz Bassuma (PT/BA), enquanto que a presidência da audiência ficou ocupada pelo parlamentar e administrador sr. Walter Ihoshi (PFL/SP).

O relatório e substitutivo não só fizeram referências à audiência como mencionaram sugestões e críticas ponderadas no projeto. O relator votou a favor de maior flexibilidade em relação à criação de ouvidorias nas empresas privadas. O relator apresentou substitutivo para que essas ouvidorias não fossem instauradas de modo compulsório para a proteção da livre iniciativa. Por fim, afirmou que a regulamentação deveria ser mínima, equivalente aos preceitos fundamentais sobre a atividade e ao estabelecimento de parâmetros que permitiriam um funcionamento adequado das ouvidorias, deixando as especificações operacionais para cada órgão ou entidade competente.

[...] § 2º A atividade de ouvidoria deve observar os padrões de desempenho estabelecido nesta lei e, se houver, em seus regulamentos, devendo ser obrigatoriamente certificada: [...]II - na iniciativa privada: a) por entidades credenciadas pelas confederações das categorias econômicas ou por entidades de âmbito nacional reconhecidas pelas organizações postulantes do credenciamento; [...] Art. 3º A atividade de ouvidoria é obrigatória para: [...] II) as sociedades empresárias concessionárias ou permissionárias de serviços públicos; [...]”⁸².

⁸² BRASIL. Projeto de Lei n. 342, de 2007. Dispõe sobre a regulamentação da atividade de Ouvidor, nas empresas públicas ou privadas e dá outras providências. **Comissão de Defesa do Consumidor**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=564319&filename=Tramitacao-PL+342/2007>. Acesso em: 25 set. 2016.

O gerente da CNI, sr. Cássio Borges, iniciou seu discurso enaltecendo o espaço das audiências como um canal de deliberação e de contestação. Ele se posicionou contrário ao projeto de lei com a justificativa de que não seria aplicável ao setor de ouvidoria em empresas privadas e que a atribuição implicaria em mudanças nas relações de trabalho, principalmente, entre patrões e empregados. A partir disso, concluiu ser inconstitucional a proposição apesar de claramente defender as empresas. Nas palavras do empresário: “A CNI defende que o projeto de lei não pode impor a criação da figura do ouvidor para o setor empresarial [...] vim defender os interesses da categoria produtividade brasileira” (Nota Taquigráfica, 25/10/2007).

A proposta para o representante da CNI seria a implantação facultativa de ouvidorias no setor privado e que, caso permanecesse a compulsoriedade do projeto para as entidades privadas, as distinções entre elas deveriam ser feitas de acordo com o número de empregados e não com o faturamento. Durante o debate, o deputado Sérgio Barradas Carneiro (PT/BA), ao cumprimentar o representante, afirmou que os interesses da CNI teriam representação em plenário pelo deputado Armando Monteiro (PMDB/PE).

A oitava audiência aconteceu no dia 06/11/2008 e discutiu “a organização e a exploração das atividades de comunicação social eletrônica”. A proposta teve iniciativa na Câmara e foi transformada em lei. Entre os cinco convidados para a audiência, três eram representantes dos empresários. Tanto o requerente quanto o presidente foi o deputado e advogado sr. Vital do Rêgo Filho (PMDB/PB). Já a relatoria ficou a cargo do parlamentar e engenheiro sr. Jorge Bittar (PT/RJ).

Essa discussão faz parte de um conjunto de quatro audiências públicas, sendo o relatório da comissão e voto do relator produzidos ao final dos debates com os convidados. Entretanto, a diversidade dos temas deu especificidade a cada reunião. Para essa primeira audiência, encontram-se apresentações mais técnicas sobre a área de atuação do setor de telecomunicações, envolvendo TV a cabo e TV de canais abertos. Nota-se um número de convidados empresários alto e influente na defesa de interesses, se não no relatório final, o fato ficou claro no discurso em plenário. Prova-se por meio da fala do deputado Celso Russomano (PPB/SP) que mencionou os interesses dos empresários em manter a concorrência no setor de telecomunicações.

De fato, as quatro audiências levadas a termo por esta Comissão durante o segundo semestre de 2008 tiveram o condão de atualizar de modo ainda mais efetivo os debates suscitados por tema de tamanho relevo. A opção metodológica de dedicar cada audiência a uma das etapas em que se subdividem as atividades da comunicação audiovisual eletrônica por assinatura propiciou uma compreensão bastante precisa dos elementos que compõem a cadeia produtiva, sem fragilizar a compreensão sistêmica do segmento. Ao longo das discussões empreendidas, as principais questões a merecer aperfeiçoamento na disciplina normativa tornaram-se evidentes e constituíram-se nos principais pontos focados pelo novo substitutivo ora apresentado.

[...]

Pela aprovação dos Projetos de Lei nº 29, de 2007, de seus apensados e das Emendas nº 1, 5, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 27, apresentadas nesta Comissão aos projetos, na forma do substitutivo em anexo e pela rejeição das Emendas de nº 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 17 e 26.

[...]

Destaque para a EMC 27, do Deputado Júlio Delgado: inclui no PL nº 29, de 2007, artigos que instituem o Fundo para o Fomento da Radiodifusão Pública e destinam, para o seu financiamento, 10% de parte dos recursos do Fistel – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. (BRASIL, 2009, p. 21).⁸³

O presidente-executivo da Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado, sr. José Pauletti, foi a favor da proposta em debate, pois para ele, ela derrubaria a barreira regulatória que prejudicava o setor de comércio de serviços de telecomunicações. Além disso, o representante referenciou o substitutivo que complementaria o fim da regulamentação da TV por assinatura por tecnologia, ampliando a distribuição aos produtores independentes, os geradores independentes dos conteúdos e os meios alternativos de distribuição.

Embora não tenha anunciado propostas em sua fala, o empresário deu respaldo à decisão final do projeto, pois as decisões mantidas no substitutivo tal como o enquadramento das atividades de produção, programação, empacotamento e distribuição de audiovisual em regimes regulatórios diferenciados foram frisadas pelo empresário em plenário. No substitutivo, também foram introduzidos os conceitos de “produtor brasileiro” e “independente” de modo a dar maior acuidade na aplicação das cotas de conteúdo nacional, assim como no controle necessário sobre os preceitos constitucionais que regiriam a participação de capital nas atividades da comunicação social.

O empresário da Associação Brasileira de Telecomunicações (TELEBRASIL), sr. César Silveira Neto, falou em nome da Associação, inclusive

⁸³ Relatório do Projeto de Lei n. 29 de 2007 disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/656487.pdf>> Acesso em 2 out. 2016.

destacou o posicionamento perante o projeto de lei em evento que o grupo organizou. O representante da TELEBRASIL mostrou-se totalmente favorável à aprovação, devido à proposta reunir um conjunto de conceitos e definições para cadeias distintas que envolvem a telecomunicação, facilitando a produção, *a posteriori*, de políticas públicas e regulamentações. O substitutivo também expressava a introdução dos novos conceitos e algumas definições formuladas por meio das Emendas n. 5, n. 16 e n. 18, afirmando a influência do empresário.

O presidente da Associação Nacional das Operadoras Celulares (ACEL), sr. Ércio Zilli, pronunciou-se a favor do PL, mas com críticas possíveis de melhoramentos, principalmente no que se refere às taxas e às tributações. Mostrou também estar a par das discussões sobre a proposta, quando mencionou a exceção para o caso de publicidade que ficou vetado totalmente na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Para o representante, a limitação colocada na publicidade comercial poderia excluir, conseqüentemente, potenciais financiadores de conteúdos de telefonia celular.

Outro contraponto apresentado foi a questão das taxas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) e sua captura para aplicações em outras finalidades. Para o empresário, a taxa do FISTEL possuía finalidade específica de cobrir despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização dos serviços, no desenvolvimento dos meios e no aperfeiçoamento da técnica para fazê-lo. O uso de seus recursos em outros meios seria inconstitucional. O que ia de encontro ao que foi concluído no relatório final e no substitutivo apresentados, especialmente, com a aprovação da Emenda n. 27, do deputado Júlio Delgado (PSB/MG) que incluía artigos que instituem o Fundo para o Fomento da Radiodifusão Pública e destinam, para o seu financiamento, 10% de parte dos recursos do FISTEL. A nona audiência e segunda do quarteto da discussão sobre “a organização e a exploração das atividades de comunicação social eletrônica” aconteceu no dia 13/11/2008. Entre os cinco convidados, três eram empresários.

O presidente da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura, sr. Alexandre Annenberg, pronunciou-se a favor da matéria apontando críticas ao projeto em questão, pautadas, em sua maioria, por observações técnicas e especializadas. Nesse contexto, ele criticou justamente a inserção de conceitos tão diferentes em apenas um projeto de lei. Por outro lado, o representante mencionou a necessidade de isonomia de regras às plataformas que executam os mesmos

serviços. O elucidado foi mantido no substitutivo como um marco legal único para os serviços de televisão por assinatura, independentemente da tecnologia de transporte de sinais empregada, oferecendo a necessária isonomia entre operadores que, embora prestassem um mesmo serviço, estavam submetidos a regulamentações distintas (BRASIL, 2009, p. 9).

Além disso, houve a apresentação e a aprovação de duas emendas: n. 15, do deputado Vinícius Carvalho (PTdoB/RJ), que restringia a participação cruzada em empresas de produção, de programação e de radiodifusão no setor de comunicações por parte de empresas de telecomunicações, limitando a 50%, e o inverso, com limite, inferior, de 30%; e a Emenda n. 21, do deputado João Carlos Bacelar (PR/BA), que restringia participações cruzadas de 50% e 30%, respectivamente, nos setores de audiovisual e de telecomunicações por empresas desses setores, e excetuaria o serviço de TV por assinatura do cumprimento dessa obrigação (BRASIL, 2009, p. 8).

O terceiro ponto levantado nessa audiência foi sobre os *call centers* e, principalmente, a desatualização dos decretos e portarias de 2008, que estabeleceram o tempo máximo para o contato direto com o atendente e o horário de funcionamento dos serviços de atendimento.

O diretor da NET Brasil, sr. Fernando Ramos, se posicionou de forma contrária sobre o tema “empacotamento de canais em produtos vendidos juntos”, que foi colocado em forma de emenda pelo deputado dr. Nechar (PV/SP) e rejeitada. Além disso, foi mantido no texto do substitutivo não só o art. 3 que definia, dentro de diversas atividades da comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, o empacotamento, bem como a manutenção do capítulo VI sobre empacotamento do conteúdo (BRASIL, 2009, p. 30).

A diretora da NEO TV, sr. Neusa Rissette, se posicionou favorável à proposta, mas com algumas críticas que foram consideradas, a maioria delas se referiram aos interesses da Associação, ou seja, às operadoras de TV por assinatura. Sendo assim, ela mencionou alguns ajustes, como fomento aos conteúdos nacionais, isonomia nas concorrências, questionamentos em relação à criação da figura do empacotador de conteúdo e respeito à legislação vigente.

A maior influência pôde ser percebida logo no início da sua fala, quando ela apontou para a retirada de termos na lei que permitiriam maior amplitude dos serviços, em especial, da TV por assinatura. Para isso, houve a aprovação da

Emenda n. 24, do deputado Jorginho Maluly (DEM/SP), na qual os serviços prestados pela internet, como os de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, seriam regulados pela nova lei. Além disso, o voto do relator trouxe o projeto como instituição de um marco legal único para os serviços de televisão por assinatura. Por fim, também foi mantido o estabelecimento de canais de utilização gratuita para todas as modalidades de serviços de televisão por assinatura.

A décima audiência e a terceira do conjunto anunciada anteriormente contou com cinco convidados, sendo quatro empresários, e aconteceu no dia 27/11/2008.

O diretor dos Canais Abril, sr. Ricardo Rihan, fez um discurso a favor da livre concorrência, em particular, pelos novos programadores e produtores independentes que tenderiam a ter dificuldade de acesso à distribuição. Para sua defesa, o empresário citou a dominação de setores da indústria por um único grupo econômico, ou seja, quando um programador com excessivo poder de mercado bloqueia a concorrência e estabelece os pacotes que os operadores ofereceriam aos consumidores.

A proposta do diretor comercial da empresa Canais Abril foi o estabelecimento de um limite de concentração no mercado de televisão por assinatura. Para isso, ele propôs uma cota maior que 70% de participação de programadores internacionais visando a ampliação da produção e distribuição de conteúdos brasileiros e produções independentes. Além disso, o representante sugeriu ajustar o mercado por meio de mecanismos temporários, viabilizando a entrada de novos grupos de mídia nacional no mercado.

No tocante ao empacotamento, o representante se posicionou de forma totalmente contrária ao impedimento de que uma empresa ligada a algum programador atuasse como empacotadora. Embora tenha sido mantido os 70% do capital total e votante, para que uma produtora possa ser considerada brasileira, ela deve ser de titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos. Quanto à questão da cota para conteúdos nacionais e de produtores independentes, como o papel do empacotador, foram mantidos e enfatizados no texto do voto do relator que a criação de cotas de conteúdo para programadores e empacotadores é de 50% de conteúdo nacional, sendo 10% dele oriundo de produção independente – revelando-se inovadora e transformadora para o setor de audiovisual do país, conforme o relator da matéria.

O empresário sr. Walter Ceneviva, vice-presidente do Grupo Bandeirantes, assim como o anterior, discursou a favor da livre concorrência entre os diversos setores das telecomunicações, mas de forma que a ilegalidade fosse restringida. Ele citou o ambiente competitivo de exploração empresarial de distribuição de conteúdo audiovisual, algumas práticas anticompetitivas e a limitação do mercado de televisão paga. O empresário também concordou com a garantia de, no mínimo, 50% de canais produzidos por brasileiros tal como se manteve no projeto, ou seja, o substitutivo flexibilizou o que havia passado na comissão anterior – que determinava a aplicação de uma cota linear de 50% de conteúdo nacional em todos os canais de programação em prol de uma nova metodologia para que apenas os canais que veicularem conteúdos nacionais fossem obrigados a cumprir a cota. Nesse quesito houve a aprovação da Emenda n. 13, do deputado Vinícius Carvalho (PTdoB/RJ) para que os artigos n. 16, n. 17, n. 18 e n. 31 visassem estipular cotas para conteúdo brasileiro, dando origem aos conteúdos dos respectivos artigos do substitutivo.

O empresário sr. Leonardo Dourado, vice-presidente da Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPI-TV), manteve a exposição em prol da livre concorrência visando produções independentes e nacionais. Dessa forma, a influência pode ser considerada de mesma natureza que as demais desse conjunto.

O empresário sr. Roger Madruga, do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), também apresentou pontos a favor da produção independente, em especial, a questão da cota e do fomento. O empresário defendeu o aumento da porcentagem do fomento que foi definida na proposta e da relação da cota e a determinação de fomento. O aumento de 5% para 10% ficou evidente no relatório da Comissão e foi tema da Emenda n. 27 do deputado Júlio Delgado (PSB/MG) da CDC.

A décima primeira audiência e última desse ciclo de debates do Projeto de Lei n. 29, de 2007, aconteceu no dia 16/12/2008, com cinco convidados, sendo quatro empresários.

O representante da Associação Brasileira de Programadores de TV por Assinatura (ABPTA), sr. Carlos Alkimim, fez um discurso contrário, em especial, às cotas de conteúdo nacional dentro dos canais internacionais. O empresário propôs a introdução de políticas na área educacional, a revisão de incidência tributária, o combate à pirataria e às conexões clandestinas; a atração de capital

estrangeiro para ampliação de investimentos; o esquema de financiamentos baseados em incentivos; a conexão entre fomento e regulação sem cotas ou restrição de propriedade; a regulação independente; a técnica estável e a criação de mercado de direito (Nota taquigráfica, CDC, 16/12/2008).

Por se tratar de um representante de associação de canais internacionais, outro ponto enfatizado pelo empresário foi a desaprovação das restrições de capital estrangeiro como formas legítimas de incentivo ao conteúdo nacional justificado pela consequente concentração do mercado interno nas mãos de grandes e poucos grupos locais (Nota Taquigráfica, CDC, 16/12/2008).

O relatório da comissão posicionou-se a favor das cotas com a justificativa de que com a manutenção da política de veicular com conteúdos majoritariamente estrangeiros, os preços das programações continuariam a ser estabelecidos nos países de origem, dificultando às produtoras brasileiras o escoamento de sua produção. O que a princípio demonstraria uma ausência de influência do empresário sobre a decisão final foi retificada pela ideia de flexibilização da cota presente no substitutivo, que determinava a aplicação de uma cota linear de 50% de conteúdo nacional em todos os canais de programação, e que com a nova metodologia proposta na CDC, apenas os canais que veicularem conteúdos nacionais estariam obrigados a cumprir a cota. Dessa forma, não se alteraria o modelo de negócio dos canais, sendo eles estrangeiros ou nacionais. O benefício aos canais estrangeiros e a sua consequente influência podem ser observados com essa atuação em plenário.

O empresário da Globosat, sr. Alberto Pecegueiro, focou seu discurso na questão da distribuição, mostrando-se principalmente contrário à participação das empresas de telefonia na distribuição de vídeo. Além disso, o representante mostrou-se favorável à manutenção da lei vigente. Por fim, para ele seria custoso o limite para inserção publicitária dentro dos seus canais pagos. A não influência está na apresentação e na aprovação da Emenda n. 13 do deputado Vinícius Carvalho (PTdoB/RJ) que em um dos itens introduziria a necessidade de limitação da publicidade comercial. A definição do art. 19 trouxe com o voto do relator um entendimento de que se a radiodifusão, que deveria buscar seu faturamento no mercado publicitário, possuísse limite de veiculação, não se mostraria justificável liberar a televisão por assinatura para veicular comerciais em qualquer proporção. Dessa forma, o substitutivo apresentou uma limitação da publicidade no novo

serviço de televisão por assinatura à metade do tempo permitido para a radiodifusão comercial.

O empresário Daniel Slaviero, presidente da ABERT, discursou a favor da produção local e da distribuição separada de outros elos da cadeia produtiva e, com isso, da manutenção da lei vigente que respeitaria seu formato federativo. Para ele, esse seria o ponto que deveria ser mantido, independentemente das outras formas de distribuição. Além disso, seria excelente se a área de distribuição tivesse a obrigatoriedade de carregar as emissoras locais e a possibilidade de preservar essa área de cobertura via radiodifusão. No relatório final, a influência do empresário ao debate está presente na reserva de 30% das emissoras de radiodifusão de sua programação para produções regionais.

O vice-presidente da Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações (ABRATEL), sr. Marcelo Cordeiro, fez um discurso de caráter representativo das empresas de TV aberta de que deveria prevalecer a questão de isonomia, que permitiria à telefonia o serviço de radiodifusão, mas não possibilitaria ao radiodifusor ter o serviço de telefonia. Ele também foi a favor da limitação comercial para TVs pagas e de extensões de medidas obrigatórias às TVs abertas, como a Lei de Classificação Indicativa.

Sua influência está na aprovação da Emenda n. 13 e no substitutivo justificado por apresentar uma limitação da publicidade no novo serviço de televisão por assinatura à metade do tempo permitido para a radiodifusão comercial.

A análise integral das composições das audiências com foco em suas principais posições – relator, requerente e presidente – apresenta um perfil peculiar. Quanto às regiões, nota-se uma grande presença de parlamentares do nordeste que são maioria entre presidentes e relatores, e apenas minoria entre os requerentes, o que se equilibra ao número de parlamentares do sudeste concentrados no estado de São Paulo. Em relação ao partido, há índices elevados para o PMDB, bem como partidos considerados de centro-direita. Os posicionados em centro-esquerda, como o PT e PCdoB, são maiores entre os relatores, com três representantes.

Quanto às profissões, embora o maior número seja de advogados em todas as funções analisadas, há grande quantidade de parlamentares com profissões de empresário ou próximas, sendo seis entre os relatores e requerentes (três

empresários, dois engenheiros e um administrador) e quatro entre os presidentes (dois empresários, um administrador e um comerciante).

Tabela 24: Estados, partidos e profissões dos relatores das audiências públicas da CDC

Estados	Partidos		Profissões		
BA	3	PMDB	3	Advogado	4
PB	3	PT	2	Empresário	3
RJ	2	PFL/PL	2	Engenheiro	2
CE	1	PP	1	Administrador	1
PE	1	PPB	1	Servidor	1
SP	1	PCdoB	1	-	-
-	-	PTB	1	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 25: Estados, partidos e profissões dos requerentes das audiências públicas da CDC

Estados	Partidos		Profissões		
SP	5	PMDB	5	Advogado	4
PB	4	PFL/PL	3	Empresário	3
BA	2	PP	1	Engenheiro	2
MG	1	PPS	1	Procurador	1
CE	1	PT	1	Jornalista	1
-	-	PCdoB	1	Administrador	1
-	-	PTB	1	Servidor	1

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 26: Estados, partidos e profissões dos presidentes das audiências públicas da CDC

Estados	Partidos		Profissões		
PB	4	PMDB	5	Advogado	5
SP	1	PSB	2	Empresário	2
PE	1	PCdoB	1	Administrador	1
CE	1	PFL	1	Servidor	1
AL	1	PPB	1	Comerciante	1
RJ	1	PP	1	Jornalista	1

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise do discurso também permite concluir que os empresários tendem a se posicionarem perante o projeto de lei, seja a favor, seja contra, e apenas um que não se posicionou. O mesmo impacto pode ser observado com a natureza do discurso na defesa de interesses, com baixos índices para apresentação de identidade, e discursos retóricos ou técnicos.

Para os discursos influentes, nota-se uma concentração de interlocuções em nome das entidades ao invés do setor, das próprias empresas ou discursos generalizantes. Com relação aos discursos setoriais, individuais ou generalizantes,

há uma concentração de discursos com representação de entidades. Já para os discursos influentes, não foi percebido uma relação significativa entre eles e a menção a convites anteriores ou ao material de apoio utilizado.

Os empresários com discursos influentes estão em todas as 11 audiências realizadas, sendo massivamente porta-vozes de associações (16) – contra quatro empresas privadas e três federações. Além disso, 13 eram presidentes e vice-presidentes, enquanto 10 ocupavam cargos de diretores, gerentes e representantes.

Tabela 27: Características dos discursos dos empresários que exerceram influência na CDC

Posicionamento	A favor	6
	A favor com críticas	8
	Contra	9
Contato/Convite anterior	Não se posicionou	-
	Mencionou	11
Amplitude da representação	Não mencionou	12
	Em nome da entidade	17
	Em nome do setor	1
Natureza do discurso	Individual	4
	Generalizante	1
	Defesa de interesses	22
	Apresentação da entidade	-
	Retórica	-
Material de apoio	Técnico	1
	Sim	12
	Não	11
Total de discursos influentes		23

Fonte: Elaborado pela autora.

Os discursos não influentes estão menos concentrados nos quesitos analisados, contabilizando representante que não se posicionou em plenário e outro que discursou de modo retórico. Além disso, os dados sinalizam uma relação entre nenhum contato anterior e o não uso de materiais de apoio, como relatórios de sugestões e projetos. São menos participativos, e dispostos em cinco audiências públicas, tendo 11 representantes de associações, três de empresas privadas e dois de federações. Os dados mostram que estão concentrados em associações menores, setorializadas e regionais, como a da Bahia, a de Pernambuco e a da produção de trigo.

Tabela 28: Características dos discursos dos empresários que não exerceram influência na CDC

	A favor	7
Posicionamento	A favor com críticas	4
	Contra	4
	Não se posicionou	1
Contato/Convite anterior	Mencionou	6
	Não mencionou	10
Amplitude da representação	Em nome da entidade	12
	Em nome do setor	2
	Individual	2
	Generalizante	-
Natureza do discurso	Defesa de interesses	15
	Apresentação da entidade	-
	Retórica	1
	Técnica	-
Material de apoio	Sim	6
	Não	10
Total de discursos não influentes		16

Fonte: Elaborado pela autora.

4.4 COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL (CAPADR)

A CAPADR contou com 14 audiências públicas, totalizando 80 convidados, dos quais 41 são representantes dos empresários (51,25%). Os dados mostram que há mais empresários em audiências nessa Comissão em propostas iniciadas na Câmara, sendo 34 iniciativas. Nenhuma proposta iniciada no Executivo, e sete no Senado.

Algumas características devem ser avaliadas com esses números: primeiro, que todas as iniciativas do Senado foram transformadas em lei, enquanto que nenhuma da Câmara foi aprovada. Essa última Casa possui 16 projetos em tramitação e 11 arquivados. Além disso, ressalta-se três iniciativas que foram retiradas pelo autor e quatro vetadas totalmente pelo Executivo. A Câmara dos Deputados continua se destacando como a mais permeável para a inserção de interesses, tendo em vista o conflito entre os atores.

Tabela 29: Número de empresários por discussão de propostas e suas atuais situações

	Executivo	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Arquivada	-	11	-
Transformada em lei	-	-	7
Tramitando	-	16	-
Retirada pelo autor	-	3	-
Vetada totalmente pelo Executivo	-	4	-
Total de empresários	-	34	7

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos 41 empresários, 21 representaram associações, enquanto 12 representaram confederações e federações, além de seis empresas privadas (Armazém Vieira, Cia Müller, Cachaça Luiz Alves, “Revista Agroanalysis”, Netafim Irrigações e CMT Engenharia) e três organizações (Cooperativa Central dos Produtores de Cachaça de Alambique de Minas Gerais – COOCEN/MG –, Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB –, e Articulação Nacional de Agroecologia – ANA).

Destaca-se a alta concentração de representantes da CNA (nove) entre as confederações e federações, e da Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ) (três), do Instituto Brasileiro da Cachaça (IBRAC) (dois) e da Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem (ABID) (dois) entre as associações.

Entre tantas categorias profissionais mensuradas, como editor, superintendente, produtor e proprietário, os cargos considerados de elevada hierarquia, como presidentes, vice-presidentes e diretores, foram maioria em plenário. Conclui-se que a especificidade dos temas que estavam presentes na CAPADR permitiram nova configuração às entidades representativas, perceptível entre as federações (Federação dos Plantadores de Cana-de-Açúcar do Brasil (FEPLANA), Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL) e Federação Nacional das Associações dos Produtores de Cachaça de Alambique (FENACA)) e entre as múltiplas associações que contabilizaram 17.

A grande presença de empresas privadas dispostas nas 14 audiências públicas também permite essa conclusão.

Tabela 30: Disposição dos empresários convidados conforme entidades e cargos

Cargos	Entidades																			Outras			
	Confederações/ Federações						Associações																
	F	F	F	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A				
	F	E	F	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A				
	A	P	E	S	A	I	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A				
	R	L	N	-	M	B	B	A	B	A	A	R	M	A	I	F	A	A	S	N			
	C	S	A	A	P	P	R	R	B	I	B	B	I	A	B	M	L	R	B	P	I		
	N	U	N	C	T	A	A	A	C	E	A	I	G	P	E	A	O	C	I	O	C		
	A	L	A	A	A	Q	C	S	Z	C	M	P	O	I	F	Q	R	O	D	V	A		
Presidente	2	1		1	1	1	2		1	1						1	1	2	1		COCEN- MG		
Vice-Presidente	1	1										1											
Diretor						1		1							1					1	Cia Müller		
Conselheiro	1					1																	
Coordenador	1																						
Representante	2													1								ANA	
Assessor	1			1																			
Advogado													1										
Superintendente	1							1															
Consultor																						CMT Engenharia	
Gerente																						Netafim/O CB	
Proprietário																						Armazém Vieira, de SC	
Editor																						“Revista Agroanalysis” (FGV)	
Produtor																						Cachaça Luiz Alves	
Total de frequência em plenário	9	1	1	1	1	1	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	
Total por entidades		12																21				9	
Total									42														

Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira audiência pública foi iniciativa da Câmara, mas foi arquivada. A proposta de lei que propunha “criar o Cadastro Nacional da Pecuária Brasileira” foi debatida no dia 03/04/2001. Entre os oito convidados, cinco eram empresários. As

funções de requerente e presidente ficaram para o deputado e produtor rural Luis Carlos Heinze (PP/RS), enquanto o parlamentar e produtor rural Ronaldo Caiado (PFL/GO) ocupou o cargo de relator.

Como mecanismo institucional, houve a protelação da matéria, até ela ser rejeitada em 2006, devido à Instrução Normativa nº 17, implantada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), estabelecendo normas para a produção de carne bovina com garantia de origem e de qualidade.

O sistema inserido foi o de adesão voluntária, permanecendo a obrigatoriedade de adesão apenas para a comercialização para mercados que exijam a rastreabilidade. Com a nova normativa, surgiu o conceito de Estabelecimento Rural Aprovado no Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos (SISBOV).

O representante da Associação dos Exportadores de Carnes (ABIEC), sr. Ênio Pereira, afirmou não ter tido tempo de ouvir todos os associados a respeito do tema. Entretanto, ele se posicionou a favor da matéria e enalteceu a agenda mundial de rastreabilidade das carnes industrializadas. O empresário ainda distribuiu em plenário uma proposta da Associação sobre o tema que inspirou o projeto de lei. Ele foi interceptado pelo relator sobre o entendimento do governo brasileiro junto à União Europeia sobre a necessidade da identificação animal.

O empresário da CNA, sr. Antenor Nogueira, se posicionou contrário ao projeto de lei apontando críticas sem sugestões de mudanças. O empresário Antônio Salvo foi o segundo representante da CNA a fazer um pronunciamento. O presidente da Confederação se posicionou de forma contrária à matéria, pedindo protelação em busca de consenso sobre o assunto.

Já Fernando de Souza, da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul, afirmou participar de grupos de trabalho com o Ministério da Agricultura para discutir o tema e concluiu ser contrário à proposta do modo como ela estava disposta.

O presidente da Associação Brasileira dos Criadores de Zebu, sr. Rômulo Camargos, apresentou críticas ao projeto devido à ausência de especificações dos elementos de identificação dos bovinos, suínos, ovinos, caprinos e bubalinos, ou seja, não é determinado, em nenhum momento, qual o tipo de marca a ser utilizada: tatuagem, brincos, ou outro tipo, e que tipo de sistema de identificação será utilizado, que para ele seria o mais importante.

Ele destacou imprecisão também no conteúdo do § 3º do art. 2º sobre a existência da determinação de perda pelo proprietário daqueles animais nascidos ou eventualmente mortos e que não tenham sido comunicados ao órgão competente. Um terceiro e último aspecto criticado pelo empresário corresponde a criação de um sistema de rotulagem que deveria ser utilizado nos cortes carnes, produzidos a partir do processamento das carcaças. Para o empresário, esse seria outro ponto extremamente complexo do sistema de rastreabilidade e apresentado de modo impreciso no projeto. A favor da protelação da votação da matéria, sugeriu a criação de Comissões Técnicas para dirimirem e encontrarem soluções viáveis para os pontos expostos por ele.

A segunda audiência aconteceu no dia 30/10/2001 e foi sobre “as considerações sobre trabalho temporário em propriedades rurais”. Essa prosposta de iniciativa da Câmara ainda está em tramitação. Dos três convidados, apenas um era empresário. Como requerente e presidente estava a frente o deputado e empresário Nelson Marquzelli (PTB/SP) e o parlamentar e agropecuarista Paulo Braga (PFL/BA) como relator.

O empresário da CNA, sr. Rodolfo Tavares, iniciou sua fala dizendo representar a opinião da CNA (citando o presidente Antônio Ernesto de Salvo), mas que não poderia trazer uma posição definitiva, uma vez que a Confederação não havia tido oportunidade de levar esse assunto ao plenário na Comissão Nacional de Relações do Trabalho. Ainda afirmou que a proposta do grupo da CNA chegaria aos parlamentares, *a posteriori*. Apesar disso, se posicionou de modo favorável à proposta de lei, sustentado pela simplificação das relações de trabalho entre trabalhadores e produtores rurais.

A terceira audiência aconteceu no dia 23/04/2002 sobre a “obrigatoriedade de adição de farinha de mandioca refinada, de farinha de raspa de mandioca ou fécula de mandioca à farinha de trigo”. A proposta de iniciativa da Câmara havia sido vetada totalmente pelo Executivo. Como requerente estava o deputado e jornalista Aldo Rebelo (PcdoB/SP), presidente Roberto Pessoa (agropecuarista/PFL/CE) e relator João Grandão (bancário/PT/MS). A audiência contou com seis convidados, sendo apenas um empresário.

Houve um nítido conflito entre os setores produtores de mandioca e de trigo a tal ponto que após a audiência com os produtores de mandioca, foi protocolado um requerimento de autoria do deputado Nelson Meurer (PPB/PR) para a audiência

pública com os produtores de trigo. Apenas um convidado empresário que se posicionou de forma contrária ao proposto. Os deputados Moacir Micheletto (PMDB/PR) e Silas Brasileiro (PMDB/MG) se posicionaram a favor do setor da mandioca.

O empresário em questão era o presidente da Associação Brasileira de Produtos de Amido de Mandioca, sr. Maurício Yamakawa. Ele criticou a inconstitucionalidade da proposta e afirmou que o setor da mandioca não tinha apoiado a proposta de lei que estava sendo alvo de ataques. Destaca-se uma posição ofensiva do presidente da ABAM ao referir-se à ABITRIGO como um canal de negociação errado. O empresário foi interpelado pelo deputado Bráulio Boletta Filho (PTB/MG) sobre a porcentagem que a indústria nacional de fécula deveria produzir para suprir a adição de farinha de trigo, ou ainda, “não corremos o risco de, de repente, esses 10% não conseguirem ser supridos e a força do *lobby* contrário prejudicar esse nosso projeto?” (Deputado Bráulio Boletta Filho, Nota Taquigráfica, 23/04/2002).

A quarta audiência aconteceu no dia 21/05/2002 e deu continuidade à temática anterior sobre a “obrigatoriedade de adição de farinha de mandioca”. Dessa vez, entre quatro convidados, três eram empresários, que embora não mencionassem os seus representantes, já estiveram em audiência na CDC. As funções de requerente e de presidente ficaram para o parlamentar Nelson Meurer (agropecuário/PPB/PR) e a relatoria para Xico Graziano (agricultor/PSDB/SP). Essa audiência não produziu relatório, com produção de emendas apenas em 2006⁸⁴.

O empresário sr. Marcos Salomão se posicionou contrário à matéria devido à apresentação de inconstitucionalidades, por ferir o princípio da livre empresa, da isonomia e do direito do consumidor. O representante destacou duas características: a primeira de conflito de interesses entre fabricantes de mandioca e produtores de trigo. E a segunda, o fato da Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria nunca ter sido procurada pelo setor mandioqueiro, nem de forma técnica, nem de forma política.

⁸⁴ BRASIL. Projeto de Lei n. 4.679, de 2001. Dispõe sobre a obrigatoriedade de adição de farinha de mandioca refinada, de farinha de raspa de mandioca ou de fécula de mandioca à farinha de trigo. **Comissão Especial.** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=406077&filename=PRL+1+PL467901+%3D%3E+PL+4679/2001>. Acesso em: 25 set. 2016.

Novamente foi evidenciado o conflito de interesses entre os produtores de mandioca e de trigo, de modo que o empresário Reino Pécala Rae, da Associação Brasileira da Indústria do Trigo, insinuou que os mandioqueiros impõem seus interesses por meio de projetos de lei. Para ilustrar a fala, o empresário citou uma lista de projetos que obrigavam a adição de amido de milho, de farelo, de farinha de mandioca, de amido de mandioca, de farinha de soja, e de 8% de farinha de trigo sarraceno à farinha de trigo. Com isso, posicionou-se contrário à proposta de lei sustentado pelo consequente prejuízo ao trigo nacional. Ressaltou a passagem da discussão do tema pela CDC e pela CDEIC, apresentando quesitos não contemplativos pelos parlamentares.

Já o empresário Marcelo Bicudo, da Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães e Bolos Industrializados (ABIMAPI), mostrou-se contra o projeto por também conter inconstitucionalidades.

A quinta audiência ocorreu no dia 13/09/2005, foi de iniciativa da Câmara e entrou em tramitação para discussão da “inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal”. Teve como requerente e relator, o deputado e administrador rural sr. Moacir Micheletto (PMDB/PR), e o parlamentar e produtor rural, sr. Ronaldo Caiado (PFL/GO), como presidente. Dentre os seis convidados, apenas um era empresário.

Cabe ressaltar que esse projeto de lei foi arquivado sem produção de relatório. Entretanto, depois de arquivado e desarquivado, em relatório produzido pela comissão sob direção do deputado Giacobbo (PR/PR), em 14/05/2014, aprovou-se a proposta como foi apresentada primeiramente. O empresário sr. João Tomelin proferiu tanto em nome da União Brasileira de Avicultura (UBA) quanto da Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (ABEF) e em defesa das determinações apresentadas pela proposta de lei.

A sexta audiência aconteceu no dia 17/05/2007 e debateu o projeto sobre a “Política Nacional de Irrigação”. A proposta foi iniciativa do Senado Federal e foi transformada em lei. Teve como requerente e relator, o parlamentar e engenheiro sr. Afonso Hamm (PP/RS), e como presidente, o deputado e médico sr. Marcos Montes (PFL/MG). Dentre sete convidados, três eram empresários.

Para destacar a importância dada à audiência para a confecção do relatório, o deputado Afonso Hamm elencou um conjunto de trâmites que auxiliaram nesse processo, tais como o apoio da Consultoria Legislativa do Congresso e da

assessoria de seu partido, o Partido Progressista; a análise de versões dos pareceres antes e depois da comissão anterior (Comissão de Minas e Energia); documentos que avaliaram o desempenho do setor nas últimas décadas – inclusive o relatório do Banco Mundial sobre a avaliação econômica e social de projetos públicos de agricultura irrigada –, e consultas a especialistas na matéria, ressaltando então a audiência pública e a presença de painelistas do setor.

Dessa análise inicial, concluiu-se que o texto encaminhado à Comissão necessitava de adequações para ajustar as aspirações dos agricultores irrigantes. Dessa forma, teria por meio da lei uma visão ampla da agricultura irrigada, considerando-a em sua plenitude, ao invés do insumo irrigação isoladamente, e assegurando muitos interesses dos empresários irrigadores. Para o relator, as inovações do substitutivo versaram sobre conceitos, instrumentos e organização, abrangendo:

- a modernização e ampliação da agricultura irrigada em bases ambientalmente sustentáveis, economicamente viáveis e socialmente mais justas;
- previsão de novos instrumentos de suporte financeiro, de apoio à formação de recursos humanos para a implantação e gestão de projetos de agricultura irrigada;
- incentivos ao desenvolvimento da ciência e tecnologia em irrigação;
- políticas públicas em irrigação que o desenvolvimento das cadeias produtivas nas áreas irrigadas, ao invés de obras civis de irrigação;
- agricultura irrigada como importante instrumento para o desenvolvimento regional;
- maior envolvimento e comprometimento da iniciativa privada, por meio das Parcerias Público-Privadas e das Concessões de Serviços e Obras Públicas;
- regras que incorporem o conceito de múltiplos usos da água e a necessidade de maior envolvimento com questões ambientais⁸⁵.

O presidente da Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, sr. Helvécio Saturnino, destacou a dificuldade de debater a temática e o processo de aprovação de lei dificultada pela atuação dos bancos. Questões sobre saneamento, parceria público-privada, pesquisa e desenvolvimento foram levantadas. Os três pontos foram incorporados pelo substitutivo apresentado pelo relator.

⁸⁵ BRASIL. Projeto de Lei n. 6.381, de 2005. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências. **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BDFB1232DE0837D DD163BC40AB0D71C0.proposicoesWeb1?codteor=524796&filename=Tramitacao-PL+6381/2005>. Acesso em: 26 set. 2016.

O assessor da CNA, sr. Rodrigo Brito, se posicionou favorável e apontou algumas críticas ao projeto de lei, como a necessidade de inclusão da irrigação privada, em âmbito empresarial, ou seja, suas condições de financiamento e outras disposições se encontram ausentes no projeto. Outro ponto de crítica do empresário foi as questões da irrigação pública e privada, com vazios de especificações e dificuldades de interpretação da proposta. Para Rodrigo Brito, a melhor definição da assistência técnica poderia evitar problemas futuros com os beneficiários desses projetos.

Pode-se apontar a questão da relação público-privada inserida pelo relator em seu substitutivo e justificada como:

Procuramos imprimir maior flexibilidade à implantação de projetos públicos de irrigação. Nosso substitutivo prevê a implantação de Projetos Públicos de Irrigação mediante permissão ou concessão de serviço público, inclusive sob a forma de parceria público-privada. Dois modelos são admitidos: com ou sem a transferência para o irrigante da propriedade da infraestrutura de uso comum e das unidades parcelares. Não havendo transferência de propriedade, os agricultores irrigantes serão beneficiários de cessão do direito de uso das unidades parcelares (Nota Taquigráfica, CAPADR, 17/05/2007)⁸⁶.

O diretor da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), sr. Franciso Nuevo, fez um nítido discurso de defesa de interesses, enfatizou a necessidade do reforço da integração da cadeia produtiva, e indo além do acesso ao equipamento de irrigação ao incluir questões de operacionalização, tecnologia e financiamento. Pontos esses de certa forma inclusos no substitutivo.

A sétima audiência aconteceu no dia 06/11/2007 e tratou do mesmo projeto de lei sobre “Política Nacional de Irrigação”, mantendo-se os mesmos nos cargos de relator, requerente e presidente. Entretanto, para essa audiência, dentre os 11 convidados, quatro eram empresários.

⁸⁶ BRASIL. Projeto de Lei n. 6.381, de 2005. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências. **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**. Brasília, 2007.

Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=524796&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PL+6381/2005>. Acesso em: 26 set. 2016.

Com essa audiência, foi ressaltado pelo relator que a política de irrigação era uma prioridade da Comissão de Agricultura, inclusive do presidente Marcos Montes, bem como do agronegócio, o qual ele representava.

Cabe destacar que o empresário da ABID, sr. Helvécio Saturnino, já havia participado de uma audiência pública e, por isso, afirmou estar à vontade perante os membros da Comissão, demais deputados presentes e convidados, porque de alguma forma, para o ator, todos faziam parte da Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, seja participando da diretoria, seja desempenhando outro papel fundamental. O empresário mostrou-se também organizado em relação à agenda nacional e internacional sobre o tema, e sugeriu a criação de uma Frente Parlamentar, para que o diálogo do setor se tornasse permanente. Tanto o discurso do empresário da ABID quanto o da CNA foram influentes à decisão tomada via análise do relatório.

A CNA também já havia participado de audiência pública, nessa ocasião representada pelo sr. João Carlos Carli. Ele se posicionou de modo favorável ao projeto de lei como marco regulatório sobre a irrigação brasileira e fez algumas críticas ao que compete à irrigação empresarial.

O projeto, em sua opinião, deixava algumas aberturas para regulamentações mal elaboradas, ou seja, não era claro e nem objetivo. Ele citou a ausência de um dos princípios da política de irrigação: a produção de alimentos. Ainda apresentou uma dúvida acerca do direcionamento da agricultura familiar, da agricultura empresarial e da caracterização do fomento. Por fim, deixou duas questões para serem trabalhadas na audiência: a assistência técnica e a pesquisa regionalizada, principalmente, visando serem mais incisivas na transferência e na capacitação das pessoas que trabalhariam nos perímetros de irrigação. No final da apresentação, o empresário foi interceptado para citar os artigos e incisos referentes às propostas e às críticas que foram feitas. Nessa fase, citou os princípios do art. 3º, sobre a questão do fomento; o art. 5º, mais precisamente inciso VII, sobre instrumentos de política e sobre a pesquisa regionalizada, o art. 6º; sobre a implantação de projetos, o art. 10; o art. 12, sobre a informação do responsável pelo sistema; no art. 13 sobre o Cadastro Nacional do Irrigante. Quanto ao plano de irrigação, referente ao art. 7º, o empresário propôs a utilização de um documento confeccionado com o Ministério da Agricultura sobre o zoneamento agrícola.

O consultor da CMT Engenharia, sr. Humberto Reis, também se posicionou a favor do projeto, colocando como crítica a ausência de definições e especificações acerca dos projetos de irrigação, enfatizando o papel da empresa privada na implantação delas. Para isso, o empresário remeteu-se ao projeto de lei como algo idealizado pelo ministério, que incluía a atuação de empresa privada por meio de concessão, aspecto esse que havia sido retirado da matéria.

O empresário Luiz Heimpel, da Netafim Irrigações, enfatizou a necessidade de existir regulamentação, e que também a tramitação ocorresse de forma rápida e sem morosidade. Ele foi o único que não exerceu influência na confecção do relatório e no voto do relator.

A oitava audiência ocorreu no dia 09/10/2007 e teve como tema central a “política agrícola, no que se refere aos incentivos especiais ao proprietário rural para o desenvolvimento de projetos de pecuária intensiva associados ao cultivo de lavouras destinadas à produção de biocombustível”. Foi iniciativa da Câmara dos Deputados e arquivada. De seis convidados, três eram representantes dos empresários. O deputado e engenheiro Jorginho Maluly (DEM/SP) ficou no cargo de requerente e relator, enquanto o parlamentar e médico Marcos Montes (PFL/MG) ocupou a posição de presidente.

Embora a audiência tenha acontecido no dia 09/10/2007 e o parecer tenha sido confeccionado por outro relator, o deputado Vitor Penido (DEM/MG), no dia 25/06/2008, o voto foi favorável e teve unânime aprovação em plenário. A interferência dos empresários ficou a cabo da ressalva da necessidade da aprovação da matéria para firmamento do setor sucroalcooleiro no que se refere ao mercado e sua organização representativa. Vale ressaltar que nesse interregno entre audiência e confecção de parecer, houve pedido de vista pelo deputado Beto Faro (PT/PA).

O empresário e presidente da CNA, sr. Edison Ustulin, solicitou a regulação do setor, que se encontrava, em sua opinião, totalmente desorganizado. Justificou a falta de organização com a falta de competência de unir e formar uma entidade nacional que pudesse disciplinar e organizar o setor. Já o empresário e vice-presidente da Federação dos Plantadores de Cana-de-Açúcar do Brasil fez uma nítida defesa do setor sucroalcooleiro e da necessidade de aprovação do projeto de lei.

O diretor da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), sr. Antônio Rodrigues, fez um discurso a favor da proposta como modo de regularizar a

atividade dos empresários. Com essa ênfase, pediu aos deputados para que o Ministério da Agricultura, autor dessa possibilidade de regulação, pudesse efetivamente fazê-la minimamente, a fim de que o setor em sua plenitude pudesse sobreviver e crescer com sustentabilidade.

A nona audiência aconteceu no dia 20/11/2007 como proposta da Câmara sobre “critérios de enquadramento da atividade rural para fins de recolhimento da contribuição sindical”, encontrando-se em tramitação. A presidência ficou a cargo do deputado e agricultor, Assis de Couto (PT/PR), enquanto os cargos de relator e requerente, para o deputado e empresário, Celso Maldaner (PMDB/SC). Dentre três convidados, apenas um era empresário.

O relatório foi confeccionado antes da audiência acontecer e não houve modificação do texto do projeto de lei após sua realização. Muito difícil avaliar a interferência do empresário referente à extensão da contribuição sindical rural. Cabe destacar que o presidente da audiência registrou o fato das federações da agricultura terem sido convidadas e não comparecerem. O vice-presidente, sr. Rodolfo Tavares, falou em nome da CNA e iniciou discurso afirmando que a única fonte de receita da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, e de todo o seu sistema sindical, era a contribuição sindical rural.

A décima audiência foi iniciativa da Câmara e encontra-se em tramitação. Tendo como presidente o deputado e empresário, Onyx Lorenzoni (PFL/RS), e relator e requerente a cargo do parlamentar e pecuarista, Leonardo Vilela (PSDB/GO), a proposta debateu a “Lei de Proteção de Cultivares”. A audiência ocorreu no dia 17/06/2008 com oito convidados, sendo metade empresários.

A proposta foi aprovada no prazo regimental, sem apresentação de emendas, mas com substitutivo. O relator ainda apresentou desculpas aos membros da CAPADR por não ter mostrado esse parecer anteriormente. Enalteceu a audiência pública realizada, onde foi apresentado um esboço do projeto de lei em elaboração no Poder Executivo, sob a coordenação do Ministério da Agricultura. Proposta essa que, não somente alterava por completo a lei vigente, como era fruto de trabalho de dois anos, de debates e acolhimento de contribuições dos vários atores envolvidos com o tema dos setores público e privado. No entanto, apesar das reiteradas informações, a iminente introdução da proposta governamental não ocorreu e a atenção havia voltado para a tramitação da matéria.

Ao substitutivo, houve a inclusão, como exceção, das plantas ornamentais, de modo a não permitir que os agricultores, de qualquer porte, venham a multiplicá-las para efeito de propagação, pelas condições específicas em que são produzidas. Sobre o apenso de autoria do deputado Moacir Micheletto, que, no mesmo sentido da proposição anteriormente comentada, propôs alteração do art. 10 da lei. O projeto retirou dos agricultores o direito de produzirem suas próprias sementes de cultivo protegido, mesmo que para uso próprio. Excetua-se dessa proibição aquele que se denomina “usuário especial”, que compreende os agricultores familiares, indígenas e outras categorias conceituadas. Também previu exceção para as atividades de pesquisa e, para os agricultores em geral, somente quando utilizassem o produto da colheita para consumo próprio, como alimento.

Da mesma forma, concordamos com o posicionamento de se incluir como exceção as plantas ornamentais, de modo a não permitir que os agricultores, de qualquer porte, venham a multiplicá-las para efeito de propagação, pelas condições específicas em que são produzidas, sempre em pequenas propriedades capitalizadas, não classificáveis como agricultura familiar. (BRASIL, 2009, p. 5-6).

A presidenta da Associação Brasileira de Proteção de Cultivares de Flores e Plantas Ornamentais (ABPCFLOR), sra. Sílvia Rooijen, proferiu a favor da inclusão das peculiaridades ao setor de produção de plantas ornamentais.

O empresário, sr. Goran Kuhar, em primeiro lugar, justificou a ausência do dr. Ivo Carraro, cuja presença estava confirmada para falar em nome da Associação Brasileira de Sementes e Mudanças (ABRASEM), mas, por motivos profissionais, não pôde deslocar-se a Brasília. Desse modo, o representante também falaria em nome da Associação Brasileira de Obtentores de Vegetais (BRASPOV), que é uma associação filiada à ABRASEM. *A posteriori*, elogiou a iniciativa, mostrou-se favorável e propôs alteração do art. 10, tratando de tolher a liberdade desse tipo de produtor. Com a alteração do art. 10, propunha também a segurança alimentar e o direito do pequeno produtor. Portanto, o empresário apoiava o texto do apenso, ou seja, do Projeto de Lei n. 3.100, do deputado Moacir Micheletto, na forma como estava.

Para o empresário da CNA, sr. Alécio Maróstica, membro da Comissão Nacional de Cereais, Fibras e Oleaginosas, o projeto de lei do deputado Moacir Micheletto voltava-se para um debate sobre pesquisa e que não permitia o uso de

variedades por aqueles que apenas queriam se beneficiar. Dessa forma, concluiu-se que a CNA era francamente favorável à lei em pauta. A proposta sugerida pelo empresário era a de encontrar um meio que protegesse o pesquisador, para que houvesse mais pessoas interessadas em pesquisar.

De outra parte, entendemos que estão adequadas as intenções das duas proposições de origem parlamentar, no que se refere à subtração, dos agricultores de maior porte, do direito de produzirem suas próprias sementes, para uso próprio. Cremos que, embora polêmica e passível de compreensão diferente, por vários setores, tal medida configura-se como útil, devendo contribuir para, não somente incentivar o investimento em pesquisa e na criação de novas cultivares, como, principalmente, para valorizar o aprimoramento genético e a qualidade da agricultura nacional, sob os aspectos de produtividade física e sanidade das lavouras. Adicionalmente, será poderoso instrumento para coibir a falsificação e a pirataria de sementes, tão deletérios para os todos os agentes que atuam dentro da formalidade e da obediência às leis e, mesmo, para a sociedade como um todo (BRASIL, 2009, p. 5).

A sra. Maria Paula Almeida, da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), mostrou-se contra a proposta apresentada e em defesa da agricultura familiar. Para a empresária, o feijão, por exemplo, como produto básico produzido pela agricultura familiar, sofreria sérios impactos caso houvesse a aprovação das matérias. Para ela, o projeto de lei inicial violaria alguns direitos concedidos internacionalmente e também pela própria lei brasileira, como violação do direito ao acesso ao alimento.

Além disso, para a empresária, os dois projetos de lei feriam, primeiro, os direitos dos agricultores estabelecidos em tratado da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) de recursos fitogenéticos, do qual o Brasil é signatário e já havia sido aprovado no Congresso Nacional. Segundo, eles causariam impactos sobre o custo de produção, a renda do agricultor e o aumento do preço dos produtos ao consumidor; e, terceiro, provocariam impactos sobre a segurança alimentar, criando restrições de acesso aos alimentos. A influência do discurso é percebida pois o PL 2.325 buscava conceituar o pequeno agricultor, enquanto o novo texto falava em agricultor familiar.

Para o representante da Articulação Nacional da Agroecologia (ANA), sr. André dos Santos, o cerne do projeto estava em basicamente dois artigos: o 9º e o 10. Para ele, tratavam-se de dois artigos que iriam impactar diretamente a agricultura familiar e a produção de grãos na agricultura familiar. Com o novo

projeto de lei, criaria-se um novo tributo para a agricultura familiar, e a influência vai de encontro ao discurso anterior.

A décima audiência pública aconteceu no dia 12/05/2009 e tinha como discussão “a forma atual do registro genealógico do Brasil”. O projeto de lei foi iniciativa do deputado Betinho Rosado e foi retirado de tramitação por ele mesmo. Os parlamentares requerentes foram o sr. Betinho Rosado (economista/PFL/RN) e o sr. Fernando Coelho Filho (administrador/PSB/PE). A presidência ficou a cargo do sr. Abelardo Lupion (empresário/PFL/PR), enquanto a relatoria para o sr. Marcos Montes (médico/PFL/MG). Dentre os quatro convidados, três eram representantes dos empresários.

Nessa audiência, a representação da Associação Brasileira dos Criadores de Zebu ganhou um destaque que merece ser mencionado. Primeiro, pelo convite e não comparecimento das seguintes pessoas: sr. Valdomiro Poliselli Júnior, presidente da Associação Brasileira dos Criadores de Dorper (ABCDorper); sr. José Paz de Melo, representante da Associação dos Criadores de Ovinos Soinga do Brasil (ACOSB); sr. Álvaro Lins Borba, presidente da Associação Brasileira de Santa Inês (ABSI); sr. José Amauri Dimarzio, presidente da Associação dos Criadores de Brahman do Brasil (ACBB); e sr. Silvio Queiroz Pinheiro, presidente da Associação Brasileira dos Criadores de Gir Leiteiro (ABCGIL), sendo todos eles representados pelo presidente da ABCZ e ressaltados em seu discurso.

Segundo, quando o presidente da audiência, o deputado Abelardo Lupin, afirmou conhecer profundamente a ABCZ, da qual era associado desde 1960, e que não gostaria que esse grupo de empresários tivesse prejuízo com a aprovação da matéria. Por fim, confere-se à ABCZ a maior influência ao projeto em debate, com voto negativo do relator e posterior arquivamento da matéria.

A alteração pretendida pelo nobre autor pode causar confusão para a coleta de dados e fragilizar o sistema de registro genealógico atual, além de colocar em risco o patrimônio existente, fragmentando o banco de dados, resultando no isolamento genético, dificultando as comparações e diferenciações entre as raças e aumentando os custos do processo de registro⁸⁷.

⁸⁷ BRASIL. Projeto de Lei n. 7.210, de 2006. Altera a redação do art. 2º, caput e § 1º, da Lei n. 4.716, de 29 de junho de 1965, que dispõe sobre a organização, funcionamento e execução dos registros genealógicos de animais domésticos no País. **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1079493&filename=Tramitacao-PL+7210/2006>. Acesso em: 26 set. 2016.

Embora a ABCZ tenha sido a grande influenciadora do processo, o presidente, sr. José Mendes, passou o uso da sua palavra para o superintendente técnico. Em poucas palavras, ele destacou a grande união entre a ABCZ e as entidades coirmãs, ou seja, entre todas as entidades que tratam do zebu brasileiro.

O sr. Luiz Antônio Josahkian falou em nome da Associação e leu na íntegra uma declaração que foi assinada durante uma reunião na Federação Internacional dos Criadores de Zebu (FICEBU). Assinaram também esse documento representantes da Colômbia, da Bolívia, da Venezuela, do Paraguai, da Associação dos Criadores de Brahman do Brasil, da Associação Brasileira de Criadores de Gir Leiteiro e da ABCZ.

Nós, abaixo-assinados, membros da FICEBU, Federação Internacional dos Criadores de Zebu, declaramos que os procedimentos de registro genealógico em nossos respectivos países são operados por uma única entidade em nível nacional. Declaramos ainda que somos favoráveis à manutenção dessa estrutura operacional, haja vista a necessidade da manutenção de um arquivo único de dados de genealogia e performance dos animais para o desenvolvimento de pesquisas aplicadas à seleção e ao melhoramento, seja de forma global ou regionalizada, e ainda para elaboração de planos estratégicos para sustentabilidade das raças a longo prazo. (Nota Taquigráfica, 12/05/2009, CAPADR).

O empresário sr. Paulo Schwab, presidente da Associação Brasileira de Criadores de Ovinos (ARCO), também exerceu influência ao provocar uma discussão de homogeneidade dos dados visando fortalecimento do setor e prestígios à Associação. O mesmo representante também se posicionou contrário ao projeto sustentando a ideia de que quanto mais fracionado o setor, menos organizado, representativo, sustentável e importante seriam os produtores.

A décima segunda audiência aconteceu no dia 22/09/2009 e discutiu o projeto de iniciativa da Câmara sobre “a produção, o comércio, o registro, a padronização, a classificação, o controle, a certificação, a inspeção e a fiscalização da cachaça e da aguardente de cana-de-açúcar”. A proposta de lei encontra-se em tramitação. O parlamentar e engenheiro, sr. Valdir Colatto (PMDB/SC), ficou no cargo de requerente, enquanto o deputado e produtor rural, sr. Luis Carlos Heinze (PP/RS), ficou na presidência, e, por fim, a relatoria foi ocupada pelo parlamentar e

engenheiro, Leandro Sampaio (PPS/RS). Para essa audiência, todos os convidados eram representantes dos empresários também.

O relatório por meio do deputado Leandro Sampaio foi produzido logo após a audiência em outra Comissão – CDEIC. Por se tratar de uma audiência conjunta, foi mantida na amostra de análise. Pode-se concluir que o relator considerou os pontos apresentados pelos empresários após a audiência ao incluir definições para as distinções entre os produtos – aguardente e cachaça; mas evitando detalhes de produção que poderiam favorecer sub-setores em detrimento de outros e afastando-se das questões conflituosas levantadas em plenário.

Os arts. 5º a 8º pretendem definir o que sejam, respectivamente, a aguardente de cana-de-açúcar, o destilado alcoólico simples de cana-de-açúcar, a cachaça e a caipirinha. (BRASIL, 2010).

O diretor do Instituto Brasileiro da Cachaça, sr. Carlos Lima, apresentou-se favorável à proposta de lei, mas pontuou que a definição de cachaça fosse construída em cima da legislação existente. O representante também falou da importância da manutenção e da tentativa de união do setor, visando sua fortificação no mercado.

O presidente da Federação Nacional das Associações dos Produtores de Cachaça de Alambique, sr. Murilo Albernaz, foi o primeiro a introduzir o conflito entre os modos de produção da cachaça via método de destilação contínua. Para o empresário, essas diferenças deveriam ser respeitadas e mantidas no texto da lei, seguindo normas diferentes. Sua justificativa baseia-se na ideia de que reconhecer as diferenças de produção e do produto na lei seria dar ao consumidor a oportunidade de saber o que ele está consumindo. Embora posicionando-se dessa forma, sua influência maior foi quando discursou sobre a importância de união do setor – cachaça de alambique e cachaça de coluna – para que os pequenos produtores pudessem ser protegidos pela lei. Esses pontos foram acrescentados no substitutivo, inclusive no Projeto de Lei n. 4.547, de 2008, do deputado José Fernando Aparecido de Oliveira (PV/MG) que foi apensado à matéria em discussão.

Já um dos proprietários do Armazém Vieira, de Santa Catarina, sr. Wolfgang Schrader, mostrou-se um dos proponentes da questão, entregando o

documento ao autor e ao Ministério da Agricultura. Ele se posicionou a favor da definição sem destinação dos modos de produção. Para ele, para um avanço do mercado de cachaça, é preciso um conceito claro, um caminho para o mercado externo e para a representação.

O presidente da Associação Mineira dos Produtores de Cachaça de Qualidade (AMPAQ), sr. Alexandre Silva, fez um discurso rápido e de proteção à Associação a qual representava, enfatizando a necessidade de divisão no setor entre cachaça de coluna e de alambique.

O presidente da Cooperativa Central dos Produtores de Cachaça de Alambique de Minas Gerais, sr. Trajano Lima, posicionou-se a favor da definição da proposta, mas criticou a especificação do método de produção. Ele falou da necessidade dos pequenos produtores de se agruparem em cooperativas – ponto que foi incluído no relatório final e no substitutivo.

Art. 4º A Cachaça e a aguardente de cana poderão ser produzidas e comercializadas por meio de Cooperativas, constituídas na forma da legislação específica, devidamente regularizadas junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (BRASIL, 2010).

A favor da proposta, mas sem inserir detalhes de definições que incluam os diferentes modos de produção da cachaça, o empresário da Cachaça Luiz Alves, sr. Adolar Fruwrock, também pontuou a importância dos interesses do produtor artesanal – especificidade que foi incluída no substitutivo apresentado pelo relator.

Cachaça de Alambique (é) produzida em propriedade inferior a 30 hectares, com mão de obra exclusivamente familiar, poderá ser classificada como “Cachaça Artesanal”, (produzida sem) a queima da cana que antecede. (BRASIL, 2010).

O empresário da Companhia Müller não estava na lista de convidados para a audiência, mas fez o uso da palavra por sua empresa ter sido mencionada pelos outros empresários algumas vezes durante a discussão. Primeiro, ele fez uma crítica à composição de oradores da audiência, pois não havia produtores de aguardente de coluna, enquanto havia muitos representantes dos produtores de aguardente de alambique. Além disso, para o empresário, temas importantes como questão

tributária, cooperativismo e proteção dos pequenos produtores não foram trabalhados na audiência e seriam essenciais para a discussão. O autor da proposta, deputado Valdir Colatto (PMDB/SC), justificou a ausência de representantes dos produtores de aguardente de colona dizendo que os convites foram aleatórios e que houve um lapso da Casa o fato do empresário não ter sido convidado. Também justificou a ausência devido à presença da IBRAC que havia representado todos os sub-setores.

A representante da empresa Pitú, sra. Maria Cavalcanti, não estava na lista de convidados, mas estava presente e fez uso da oratória. Se posicionou a favor das delimitações entre as definições, mostrando-se favorável aos interesses da empresa Pitú.

A décima terceira audiência pública aconteceu no dia 07/07/2010 e debateu “as especificações técnicas que deveriam ser observadas por empresas que produzam até 10 mil cestas de alimentos e similares por mês”. O projeto foi iniciativa da Câmara e está em tramitação. A audiência contou com três convidados e apenas um empresário. O cargo de relator ficou para o deputado Leonardo Vilela (pecuarista/PSDB/GO), a presidência para Silas Brasileiro (empresário/PMDB/MG), sendo o requerente, o deputado Moreira Mendes (empresário/PPS/RO).

Foi convidado um representante da Associação Brasileira dos Produtores e Distribuidores de Alimentos Básicos ao Trabalhador (ABRACESTAS), mas que não teve a ausência justificada. Houve rejeição da proposta pelo relator, com voto em separado pelo deputado Silas Brasileiro. A justificativa se assentou na impossibilidade do cumprimento da norma por pequenas empresas, facilitando sua exclusão no mercado e favorecendo a informalidade.

O empresário e presidente da Associação Brasileira de Supermercados, sr. Sussumo Honda, mostrou-se a favor da proposta por defender os interesses da indústria da distribuição, ou seja, do setor de varejo. Discursou, principalmente em nome do setor de varejo supermercadista, que com a lei, empresas poderiam confeccionar suas próprias cestas.

A última audiência da CAPADR aconteceu no dia 13/07/2010 para debater a “concessão de subvenção econômica ao produtor rural para o fomento e desenvolvimento sustentado da agricultura no País”. Contou com quatro convidados, sendo três deles empresários. O requerente foi o deputado e produtor

rural sr. Ronaldo Caiado (DEM/GO), o relator sr. Luis Carlos Heinze (produtor rural/PP/RS) e o presidente sr. Silas Brasileiro, também produtor rural (PMDB/MG). O projeto de autoria da Câmara foi arquivado.

O deputado requerente da audiência, Ronaldo Caiado afirmou que o projeto em discussão iniciou-se de um projeto que foi engavetado, embora trabalhado por importantes organizações do setor, como a OCB e a CNA, bem como a Comissão da Agricultura e a Fundação Getúlio Vargas. O arquivamento ocorreu pois a base do governo o interpretou como vício de iniciativa, isto é, não cabia ao Legislativo propor uma agência reguladora.

O deputado também enfatizou a concentração de parlamentares da base do governo que ocupava, naquele período, a Comissão de Constituição e Justiça, dificultando a aprovação de projetos de lei da oposição. Houve a apresentação de dois pareceres pelo relator, com aprovação na íntegra da proposta e sem substitutivo. Foi considerado o segundo relatório, chamado de relatório vencedor, acompanhado de apresentação do voto em separado do deputado Luis Carlos Heinze (PP/RS). Muito provavelmente, a audiência foi fruto de uma negociação anterior e deu apenas aparato à decisão. Embora favorável, o empresário da “Revista Agroanalysis”, sr. Luiz Pinazza, criticou o uso da palavra “subvenção” no projeto em debate e propôs a troca pela palavra “renda”. Também mencionou a importância de maior articulação do discurso com as lideranças e sugeriu a presença de representantes dos empresários da Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG).

A superintendente da CNA, sra. Rosemeire Santos, afirmou ser necessário a apresentação de uma proposta do setor no que tange à subvenção, mas mostrou a importância de uma discussão mais aprofundada para melhor avaliação dos vários tipos de agriculturas no Brasil. Cabe ressaltar que a empresária teve como base o projeto de doutorado, em que trabalhou com política agrícola, comparando Brasil, União Europeia e Estados Unidos. Também ressaltou a viagem recente aos Estados Unidos, analisando as políticas agrícolas feitas por eles – tal como um programa para incentivar a juventude urbana a voltar para o campo.

Em nome da OCB, o empresário Evandro Ninaut, disse ter examinado minuciosamente o projeto, apontando para dois pontos críticos que, para ele, precisariam ser incluídos: a criação de uma subvenção econômica para a produção

agrícola e a criação de um Fundo Brasil de Orientação e de Garantia Financeira à Atividade Agrícola (FUNBRASIL).

A partir da análise da composição de todas as audiências da CAPADR, nota-se que houve a manutenção de um perfil de parlamentares que acompanham a matéria – relatores, requerentes e presidentes – sendo eles majoritariamente de partidos de direita, empresários ou de profissões próximas e concentrados nas regiões Sul e Sudeste.

Tabela 31: Estados, partidos e profissões dos relatores das audiências públicas da CAPADR

Estados		Partidos		Profissões	
RS	3	PSDB	3	Engenheiro	4
GO	3	PFL	3	Produtor rural	2
SP	2	PP	3	Pecuarista	2
MS	1	PMDB	2	Agricultor	1
SC	1	DEM	1	Agropecuária	1
RJ	1	PT	1	Empresário	1
MG	1	PPS	1	Bancário	1
BA	1	-	-	Administrador	1
PR	1	-	-	Médico	1

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 32: Estados, partidos e profissões dos requerentes das audiências públicas da CAPADR

Estados		Partidos		Profissões	
RS	3	PMDB	3	Engenheiro	4
SP	3	PPB	2	Empresário	3
PR	2	PP	2	Produtor rural	2
SC	2	DEM	2	Administrador	2
GO	2	PSDB	1	Agropecuária	1
PE	1	PSB	1	Economista	1
RN	1	PPS	1	Pecuarista	1
RO	1	PFL	1	Jornalista	1
-	-	PCdoB	1	-	-
-	-	PTB	1	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 33: Estados, partidos e profissões dos presidentes das audiências públicas da CAPADR

Estados		Partidos		Profissões	
MG	5	PFL	7	Empresário	5
PR	3	PMDB	2	Produtor rural	3
RS	3	PPB	2	Médico	3
CE	1	PT	1	Agropecuária	2
GO	1	PPS	1	Agricultor	1
SP	1	PTB	1	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

Com a análise dos empresários que influenciaram as audiências em que eles foram a maioria, e a entidade mais influente foi a CNA (cinco vezes), seguida de duas vezes da ABCZ e uma vez da ABIEC, ABID, ABIMAQ, FEPLANA, UNICA, CMT Engenharia, ABPCFLOR, BRASPOV, AS-PTA, ANA, IBRAC, ARCO, FENACA e Companhia Müller, Luiz Alves, COOCEN/MG e Armazém Vieira. Outra característica importante para se destacar é que entre os discursos influentes não houve empresário que não se posicionou, ou fez discurso retórico e técnico. Ainda, os influentes mencionaram participações anteriores ao plenário e usaram material de apoio em maior número que os não influentes.

Tabela 34: Características dos discursos dos empresários que exerceram influência na CAPADR

Posicionamento	A favor	8
	A favor com críticas	11
	Contra	6
Contato/Convite anterior	Não se posicionou	-
	Mencionou	10
	Não mencionou	15
Amplitude da representação	Em nome da entidade	14
	Em nome do setor	9
	Individual	2
	Generalizante	-
Natureza do discurso	Defesa de interesses	17
	Apresentação da entidade	7
	Retórica	1
	Técnica	-
Material de apoio	Sim	10
	Não	15
Total de discursos influentes		25

Fonte: Elaborado pela autora.

A entidade que menos influenciou foi a CNA (quatro vezes), seguida da FARSUL, ABAM, ABIP, ABITRIGO, ABIMAPI, UBA, Netafim, ABCZ, AMPAQ, IBRAC, ABRAS, OCB e “Revista Agroanalysis”. Características encontradas entre os empresários que não influenciaram estiveram menos concentradas nos tópicos analisados, contendo empresários que não se

posicionaram no discurso, que fez um discurso técnico e de representação generalizante.

Tabela 35: Características dos discursos dos empresários que não exerceram influência na CAPADR

Posicionamento	A favor	7
	A favor com críticas	3
	Contra	6
	Não se posicionou	1
Contato/Convite anterior	Mencionou	5
	Não mencionou	12
Amplitude da representação	Em nome da entidade	11
	Em nome do setor	1
	Individual	2
	Generalizante	3
Natureza do discurso	Defesa de interesses	12
	Apresentação da entidade	3
	Retórica	-
	Técnica	2
Material de apoio	Sim	4
	Não	13
Total de discursos não influentes		17

Fonte: Elaborado pela autora.

4.5 COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC)

A CDEIC contou com 27 audiências públicas, totalizando 187 convidados, dos quais 89 eram representantes dos empresários (47,5%). Os dados mostram que há três vezes mais empresários em audiências na CDEIC em propostas iniciadas na Câmara do que iniciadas no Executivo, tendo apenas um empresário em proposta do Senado. Além disso, o dado mais relevante dessas audiências com a participação do empresariado está no número de propostas que estão em tramitação (maior quando comparado às propostas arquivadas tanto para iniciativas da Câmara quanto do Executivo). Ainda, na Câmara, o número de propostas arquivadas é menor do que as transformadas em leis. Na análise dos dados das audiências, depara-se com

uma Câmara dos Deputados altamente permeável aos interesses dos empresários – a participação tende a ser mais efetiva quando as audiências acontecem na CDEIC.

Tabela 36: Número de empresários por discussão de propostas e suas atuais situações na CDEIC

	Executivo	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Arquivada	2	14	-
Transformada em lei	2	22	-
Tramitando	15	30	1
Retirada pelo autor	-	3	-
Total de Empresários	19	69	1

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos 89 empresários, apenas 29 representaram confederações e federações, enquanto 52 representaram associações. Ainda somaram 8 participações de representantes de empresas privadas. Dentre as confederações, houve nove aparições da CNC e oito da CNI, seguidas de dois discursos de representantes da Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica (FEBRAFARMA).

Ressalta-se que todas as confederações e federações envolveram majoritariamente representantes que ocupam cargos elevados na hierarquia de uma organização empresarial, como presidentes, vice-presidentes e diretores.

Tabela 37: Disposição dos empresários convidados conforme confederações e federações

Cargos	Confederações/ Federações													
	F E B R A F A R M A	C N C I S	C N N D L	C N O R	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1	F E B R A F R I A E B M A N	
Presidentes	2		1	1	1			1	1	1				
Vice-Presidentes	2												1	
Diretores/Gerentes	2	4											1	
Conselheiros		1												
Representantes	1	2					1							
Assessores/Consultores	1	1					1							
Advogados	2	1												
Total	2	8	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	29

Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre as associações, houve presenças mais frequentes da ABRAS, ABRASCE, Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC) e ABERT. Os setores envolvidos de modo geral foram o farmacêutico, os lojistas de *shoppings centers* e portos secos. Os representantes também se concentraram em cargos de elevada hierarquia dentro da entidade.

Tabela 38: Disposição dos empresários convidados conforme as associações

Cargos	Associações																																					
	A B R A S C I A	A G V S C I A	U I B R A	A B R A L	A B P I	A B I N Q	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	A B R A S C I A	P R O G R A M A													
Presidentes	1																																					
Vice-Presidentes																																						
Diretores/Gerentes																																						
Conselheiros																																						
Representantes																																						
Gestoras/Consultores																																						
Assessores																																						
Total de frequência em plenário	1	1	1	1	1	1	1	1	3	2	3	1	2	1	1	1	3	1	1	1	2	2	2	2	3	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Total	52																																					

Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira audiência aconteceu no dia 20/11/2001 e debateu a “oferta e formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor”. A proposta foi de iniciativa da Câmara e transformada em lei. Os cargos de requerente e de relator foram ocupados pelo deputado e servidor público, sr. Almeida de Jesus (PMDB/CE), enquanto a presidência foi ocupada pelo economista e parlamentar, sr. Marcos Cintra (PL/SP). A audiência contou com três convidados, sendo apenas um empresário.

O relator apresentou um substitutivo modificando, especialmente, os prazos de vigência e regulamentação no que se refere à afixação dos preços nos produtos pelas empresas. O art. 2º demonstra um contraponto à participação do empresário na audiência.

Art. 2º São admitidas as seguintes formas de afixação de preços em vendas a varejo para o consumidor: I – no comércio em geral, por meio de etiquetas ou similares afixados diretamente nos bens expostos à venda, e em vitrines, mediante divulgação do preço à vista em caracteres legíveis; II – em autosserviços, supermercados, hipermercados, mercearias ou estabelecimentos comerciais onde o consumidor tenha acesso direto ao produto, sem intervenção do comerciante, mediante a impressão ou afixação do preço do produto na embalagem, ou a afixação de código referencial, ou ainda, com a afixação de código de barras⁸⁸.

O empresário e presidente da ABRAS, sr. José Humberto de Araújo, se posicionou contrário à proposta. Ele justificou sua postura sustentado pelas consequências da precificação individual, tais como o impacto global nos custos da ordem de 2%; aumento do manuseio dos produtos de alto giro; aumento do risco de contaminação; término absoluto das promoções relâmpago; desestímulo para investir em tecnologia; impacto psicológico negativo nos consumidores; descontrole dos próprios supermercados quanto aos preços e aos seus ingressos financeiros; retrocesso pela não adoção da tecnologia da informação e as alterações de preços constantes para acompanhar a concorrência. Dessa forma, para ele, seria o consumidor que pagaria pelo custo.

⁸⁸ BRASIL. Projeto de Lei n. 4.295, de 2001. Dispõe sobre a oferta e a forma de afixação de preços de produtos e serviços para o Consumidor. **Comissão de Economia, Indústria e Comércio**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4CD5010FCF1A8F18B25C2DA0DD943A8E.proposicoesWeb1?codteor=12644&filename=Tramitacao-PL+4295/2001>. Acesso em: 28 set. 2016.

O empresário em defesa dos interesses do setor de supermercados mostrou-se a favor do preço livre, para que, dentro da possibilidade de cada empresa e da necessidade de cada ambiente de trabalho, ocorressem ajustes dos preços de acordo com o consumidor.

A segunda audiência aconteceu no dia 13/08/2003 e debateu “o rastreamento eletrônico dos remédios por código de barras”. A proposta foi de iniciativa da Câmara e transformada, *a posteriori*, em lei. Dentre os quatro convidados para a audiência, três eram empresários. Para o cargo de relator estava o deputado Múcio Sá (administrador/PTB/RN), que havia sido requerente com a deputada Vanessa Grazziotin (professora/PCdoB/AM). Para a presidência, o deputado Ronaldo Dimas (empresário/PSDB/TO) ocupou a função.

O relatório, contendo um parágrafo, foi produzido antes da audiência acontecer, com aprovação unânime e sem a apresentação de emendas, seguindo para a próxima comissão (CSSF). Cabe destacar o conflito de interesses, principalmente, entre os representantes dos laboratórios farmacêuticos (ALANAC) e da empresa de automação European Article Numbering (EAN), no que se refere aos custos de implantação do sistema em pauta.

Também foi possível perceber o monopólio reservado à empresa de informatização dos códigos – EAN. O relator afirmou a importância dos convidados demonstrarem suas posições, ressaltando que o fato poderia mudar seu posicionamento.

Eu votaria contra qualquer custo que viesse a incidir sobre o consumidor brasileiro, principalmente nessa fase aguda da nossa economia. [...] Desse modo, para que eu forme um melhor juízo de valor, gostaria de ouvir, novamente, os Drs. Stan, Adriano e Norberto. Eu entendi, Dr. Norberto, que o senhor disse que, às vezes, é preciso investir para reduzir custos. Mas isso não foi quantificado. Precisamos desses valores quantificados. Caso contrário, não poderemos ter uma opinião precisa. (Relator Deputado Múcio Sá, Nota Taquigráfica, 13/08/2003).

Por fim, essa discussão fez parte de uma recomendação (nº 54) do relatório da CPI dos Medicamentos.

O representante da Associação Brasileira do Atacado Farmacêutico (ABAFARMA), sr. Jorge Aguilar, se posicionou favorável à proposta da questão da rastreabilidade e mostrou estar inserido no debate juntamente com a Agência

Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Também citou alguns custos do distribuidor com escolta, segurança, carro blindado e rastreador.

O diretor da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais, sr. Stan Braz, posicionou-se a favor da proposta da rastreabilidade dos remédios, sustentando sua ideia no que se refere à garantia, à segurança e à eficácia do produto, além da possibilidade de prevenir danos potenciais à população. Entretanto, reconheceu que as alterações consequentes do rastreamento em suas embalagens acarretariam custos para a indústria farmacêutica, que poderiam, aos poucos, fragilizar principalmente as empresas de médio e pequeno portes – setor esse correspondente a 80% dos associados da ALANAC.

O empresário apresentou a proposta de promover um leque de opções de tecnologias (e não apenas uma – em contraponto à tecnologia EAN) para que então a informatização fosse realizada com a transição menos penosa aos pequenos empresários. O presidente da audiência, deputado Ronaldo Dimas, interpelou o empresário durante o debate, perguntando sobre sugestões de prazos que seriam suficientes para a implantação do sistema de rastreabilidade aos pequenos empresários. O representante da ALANAC respondeu afirmando que o tempo de adaptação seria variável para cada tipo de indústria.

O que nos preocupa é o custo disso para as pequenas e médias empresas, nossas associadas. Sem o desenho da casa, não é possível saber quanto se vai gastar com tijolo etc. É caminhar no escuro. Essa é nossa preocupação. (STAN BRAZ, Nota Taquigráfica, CDEIC, 13/08/2003).

Por fim, o representante da EAN, sr. Adriano Bronzatto, proferiu em defesa do sistema. Deve-se considerar que o projeto de lei previa que os produtores, prestadores de serviços e usuários recebessem identificações exclusivas baseadas nesse sistema EAN/UCC, favorecendo única e exclusivamente essa empresa.

A terceira audiência aconteceu no dia 29/10/2003 e discutiu, na presença de seis convidados, a criação do Programa de Medicamentos ao Trabalhador (PMT). Entre os convidados para a audiência, três eram representantes dos empresários. A presidência ficou a cargo do deputado Reinaldo Betão (empresário/PSDC/RJ), que foi um dos requerentes junto ao parlamentar Pompeo de Mattos

(bancário/PDT/RS). O relator foi o deputado e empresário sr. Benedito Dias (PPB/AP). A iniciativa havia sido da Câmara e foi arquivada.

O relatório não foi modificado após a audiência, apesar do relator apresentar a necessidade de ser efetuada uma alteração (por meio de emenda modificativa do relatório) na redação do projeto de lei, em especial, no art. 9, de modo a deixar para o Poder Executivo a iniciativa de definir a natureza e a quantidade dos benefícios a serem oferecidos às empresas que optarem por aderir ao Programa de Medicamentos ao Trabalhador.

A empresária da TELEMAR, sra. Élide Souza, mostrou-se favorável, entretanto, afirmou que deveria incluir o empresário como promotor do benefício ao trabalhador.

O presidente da Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica, sr. Ciro Mortella, mostrou-se favorável à ampliação do acesso a medicamentos, como proposto pelo projeto de lei em discussão, sustentado pela ideia de ganho à população, ao governo e ao setor privado, que poderia ampliar o mercado.

O último a proferir foi o sr. Enadio Moraes Filho, diretor da Funcional Card. O empresário posicionou-se a favor do projeto de lei devido ao resgate da possibilidade das empresas custearem parte do medicamento, ou seja, coparticiparem, com a possibilidade de obterem alguma vantagem, como a renúncia fiscal ou o que poderia ser estabelecido pelo Poder Executivo, contanto que aumentasse o número de empresas que poderiam coparticipar da compra do medicamento.

A quarta audiência aconteceu no dia 18/11/2003 e debateu “a desoneração da responsabilidade solidária dos sócios minoritários das sociedades limitadas quanto a débitos relativos a tributos federais ou à Seguridade Social”. Todas as funções da audiência consideradas nesta pesquisa foram ocupadas pelo deputado e administrador de empresas, sr. Fernando de Fabinho (PFL/BA). A proposta foi iniciativa da Câmara e arquivada. Outra unanimidade está entre os convidados, os quais eram todos representantes dos empresários.

O relator e também presidente da audiência enfatizou a importância da discussão, em especial, da contribuição dos representantes dos empresários, os senhores José Roberto e ao dr. Sérgio Campinho para a confecção do relatório. Ele ressaltou que a audiência sanaria algumas dúvidas que ele tinha, dando prosseguimento ao relatório. Entretanto, não houve produção de relatório, o projeto

de lei foi arquivado logo após a audiência, com pedido de desarquivamento quatro anos depois. O relatório confeccionado em 2007 pelo relator, o deputado Jurandil Juarez (PMDB/AP), não contemplava, do mesmo modo, os pedidos dos empresários.

O vice-presidente da CNC, sr. José Roberto Tadros, se posicionou a favor do projeto à medida que esse dava segurança e garantia às pequenas e médias empresas. Já o empresário da CNI, sr. Sérgio Campinho, concordou com a exposição anterior demonstrando um posicionamento favorável à proposta por essa desonerar a responsabilidade do sócio minoritário, estimulando o investimento. Como crítica, ele mencionou os tributos federais que continham os textos.

Sobre o mesmo projeto de lei anteriormente explicitado, ocorreu outra audiência no dia 27/11/2003. Manteve-se o deputado sr. Fernando de Fabinho em todas as funções do debate. Entretanto, o número de convidados e empresários era outro: dentre sete presentes, cinco eram representantes do grupo em estudo. Embora o relator tivesse enaltecido a relevância da audiência pública, para que o parecer pudesse trazer a melhor alternativa e o atendimento necessário para o setor do país, não houve produção de relatório e o projeto foi arquivado. O projeto foi desarquivado, *a posteriori*, mas também seguido de arquivamento sem produção de parecer.

O presidente da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico (ABCFARMA), sr. Pedro Zidoi, mostrou-se contrário ao projeto apresentado, propondo a ampliação da definição do setor que deveria então constar: distribuidoras, farmácias de manipulação, farmácias de conveniência, farmácias hospitalares, ervanárias, unidades auxiliares de medicamentos e unidades volantes. Além disso, propôs a eliminação da nomenclatura “drogaria” e a divisão do conceito em “farmácia de manipulação” e “farmácia de conveniência”.

Por fim, o empresário afirmou seu apoio a todos estes itens: farmácia popular, farmácia virtual, atendimento remoto, esponsabilidade técnica e novos serviços diretos aos clientes, boas práticas de dispensação e comercialização de medicamentos, autorização de funcionamento, normatização para a abertura de novas farmácias, o uso racional de medicamentos, normatização do período de transição, modificação dos valores de multas, infrações, penalidades e competência de fiscalização.

Já o presidente da Associação Brasileira de Redes de Farmácias e Drogarias, sr. Sérgio Barreto, mostrou-se a favor da proposta, pois ela se apresentava como uma atualização da Lei de Controle Sanitário de Medicamentos datada de 1973. Entretanto, fez críticas e proposições de natureza inclusiva, como o atendimento farmacêutico através de *call center*.

O sr. Jorge Aguilar apresentou-se como diretor da Associação Brasileira do Atacado Farmacêutico e discursou em nome do setor comercial de farmacêuticos. Apesar de reconhecer a importância da atualização da lei, para o representante a proposta possuía muitas inconstitucionalidades, injustiças, precipitações, riscos e até inaplicabilidades. As propostas foram as seguintes: incluir no art. 10, inciso I, a questão de correlatos na distribuição; eliminar a confusão existente no art. 17 entre obrigação do particular e obrigação do Estado no que se refere à questão epidemiológica, sendo essa responsabilidade do Estado; eliminar o trecho no § 1.º do art. 46 referente à perda da concessão no caso de venda do estabelecimento; questões sobre genérico e referência; concessão pública e direito adquirido; eliminação de discriminação de tempo de adequação (art. 75) às novas regras entre setor público (cinco anos) e privado (dois anos); trecho do parágrafo único do art. 77 que se refere às farmácias comunitárias privadas, podendo trocar por “proprietários”; desequilíbrio mediante lei trabalhista a respeito do processo de transição às novas normas (art. 78).

Para o empresário sr. Adelmir Santana, que discursou em nome da CNC, o projeto em questão violaria, de forma flagrante, diversos dispositivos da Constituição Federal, em especial, o art. 39, inciso I, referente à necessidade de concessão pública para abertura de comércio farmacêutico.

Por fim, o empresário da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Oficiais do Brasil (ALFOB), sr. Júlio Siqueira, posicionou-se a favor devido aos avanços tecnológicos, comportamentais e culturais contemplados no projeto, em especial, os arts. 22 a 27, que tratam das boas práticas farmacêuticas. Como parte de suas críticas, propôs um debate com a sociedade sobre os prazos de transição dos estabelecimentos, além de campanha educativa e de esclarecimentos por parte do Ministério da Saúde, pois, para o empresário, o projeto de lei implicaria mudanças culturais.

Dentre os quatro convidados da sexta audiência da CDEIC, que aconteceu no dia 17/06/2004, acerca do projeto que “limitaria os direitos de proteção

patentária das substâncias farmacêuticas componentes de medicamentos produzidos pelos laboratórios estatais”, dois eram empresários. A proposta foi iniciativa da Câmara e foi arquivada. Cabe ressaltar que as funções de requerente e de relator ficaram para o deputado e empresário, sr. Benedito Dias (PPB/AP). A presidência foi ocupada pelo economista e parlamentar sr. Gonzaga Mota (PSDB/CE).

O relatório foi produzido apenas dois anos após a audiência pública, contendo complementação de voto pelo deputado Benedito Dias (PPB/AP) e pela rejeição ao projeto. *A posteriori*, ele foi arquivado.

O vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), sr. Aluizio Borém, se posicionou contrário ao projeto e propôs a inclusão das licenças compulsórias ao invés da introdução do inciso VII do art. 43, como originalmente proposto, para preservar o direito de acesso da população a medicamentos de preços compatíveis e a manutenção de elevada qualidade.

Já o representante da Associação Brasileira de Biotecnologia (BRBIOTEC) fez um discurso mais preocupado com o contexto internacional e com a qualidade dos produtos que poderiam chegar ao país mediante aprovação do projeto de lei. O representante temia que, se aprovado o projeto, as fontes para a produção de princípios ativos e de farmoquímicos seriam alternativas para a produção de princípio ativo e de química fina, significando diferentes perfis de eficácia e de segurança.

A sétima audiência aconteceu no dia 18/11/2004 e foi sobre o seguro privado. Dentre oito convidados, apenas dois eram empresários de associações de seguradoras. A proposta da Câmara está em tramitação. As funções de requerente e de relator foram ocupadas pelo empresário e deputado, sr. Ronaldo Dimas (PSDB/TO), e a presidência pelo parlamentar e economista, sr. Gonzaga Mota (PMDB/CE).

O deputado e autor da matéria, sr. José Eduardo Cardozo (PT/SP), endereçou ao relator pedido de debate com a FENASEG, no intuito de discutir como desejavam o desenvolvimento do mercado, a segurança e a garantia do consumidor. Com o relatório, foi apresentado também um substitutivo com algumas modificações, em especial, o art. 41 que passou a prever que o corretor de seguro seria necessariamente aquele habilitado na forma da lei especial. Previa-se, ainda, no § 1º, inciso IV do art. 38 que também competia ao corretor a identificação e a recomendação da companhia seguradora. Além disso, uma das cinco emendas

aprovadas de autoria do deputado Lindberg Farias (sendo três rejeitadas), acrescentou o § 4º ao art. 48 (que trata dos critérios segundo os quais a proposta feita pelo segurado será ou não considerada aceita pela seguradora). Esse parágrafo estipularia que a recusa de propostas de seguro deveria ser fundamentada em fatores técnicos, vedando políticas comerciais conducentes à discriminação social.

O presidente da Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros (FENACOR), sr. Armando dos Santos Jr., pronunciou-se em nome da entidade e a favor, com críticas, da proposta. Para ele, as críticas eram três: a primeira delas seria em relação ao *status* do projeto de lei em tramitação, de modo que uma lei ordinária não poderia pretender alterar parte ou o todo de uma lei complementar. A segunda grande preocupação do empresário era que o projeto de lei revogaria todos os artigos do Código Civil de 2002, que tratava basicamente do mercado de seguros. A terceira grande preocupação era que o projeto praticamente acabaria com a obrigatoriedade da habilitação técnico-profissional do corretor de seguros e, por conseguinte, com a sua organização como categoria econômica.

O empresário também apresentou o fato de que, em nenhum momento, a federação foi chamada a opinar ou a interagir no sentido de que esse projeto fosse construído, preservando-se inclusive o próprio consumidor. Também ressaltou a confecção de uma minuta a ser encaminhada ao Poder Executivo como uma proposta concreta de desenvolvimento do setor de seguros. Entre as sugestões, a maioria trata-se da manutenção do texto legal vigente.

O empresário, sr. Salvador Pinto, pronunciou-se em nome da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização, na qual fazia parte de um grupo de trabalho para estudar o projeto de lei, contribuindo para uma posição contrária à proposição em questão. Na avaliação da FENASEG, o projeto não se revelou adequado para regular a operação de seguro ao promover profundo desequilíbrio nas relações entre o segurador e o segurado. Para o representante, na medida em que criasse uma profusão de conceitos e de dispositivos rígidos e inflexíveis, o projeto inibiria a criatividade empresarial, limitaria a atividade do seguro nas suas diversas modalidades e impediria a criação de novas coberturas e de novos produtos.

Ele também concluiu que o projeto não atentou em verificar se as inovações que se pretendiam implantar tinham base científica e técnica que permitiriam a operacionalidade. Muitos dos dispositivos que estão no projeto, se fossem adotados, seriam impraticáveis do ponto de vista técnico do empresário. Além disso, o detalhamento do projeto, para ele, era excessivamente minucioso, abordando muitas matérias que eram de cunho legal. Por fim, o empresário ressaltou a diminuição do papel do corretor de seguros, personagem da maior importância na celebração do contrato. Embora o empresário tenha claramente apontado as posições contrárias à proposição de forma mais incisiva quando comparado ao representante anterior, esse finalizou o discurso dizendo não ser contra a lei em sua totalidade, mas a favor da manutenção da vigente.

A oitava audiência aconteceu no dia 19/10/2005 e foi sobre a “alocação dos imóveis urbanos e procedimentos pertinentes”. Dentre os onze interlocutores, seis eram representantes dos empresários. Para as funções de presidente e relator estava o deputado, sr. Romeu Queiroz (empresário/PTB/MG), enquanto o requerente ficou a cargo do deputado e economista, sr. Reginaldo Lopes (PT/MG). A proposta foi iniciativa da Câmara e está em tramitação.

Essa audiência marcou um conflito nítido entre os interesses dos lojistas e dos empreendedores de *shopping centers*. A audiência foi organizada para que fosse ouvido um representante dos lojistas, alternado por um representante dos empreendedores. Nota-se a participação do deputado Ricardo Rique (PSDB/PB) a favor dos empreendedores dos *shoppings*.

Portanto, não sou contra o projeto de lei em discussão. Mas vamos discuti-lo com um mínimo de coerência, porque, se o aprovarmos da maneira como apresentada por esses senhores, vamos colocar em risco a indústria que mais cresce no País. Repito: transparece, a meu ver, o interesse de pessoas fracassadas e mentirosas que chegam ao Congresso para oferecer votos aos Deputados e alegar que há cartéis no setor de empreendimentos em shoppings. Não é assim que se colocam as coisas! (Deputado Ricardo Rique, Nota Taquigráfica, CDEIC, 19/10/2005).

Em relatório, o deputado citou a importância da audiência pública e apresentou substitutivo retomando boa parte dos artigos presentes na proposta original. Foram apresentadas, *a posteriori*, oito emendas pelo deputado Reginaldo

Lopes (PT/MG), sendo duas dessas aprovadas. Ressalta-se a influência dos representantes lojistas nas seguintes modificações:

Mais uma vez, apoiamos a explicitação de que as despesas cobradas do locatário estejam na forma mercantil, o que reduz a assimetria de informações dos lojistas. As pequenas mudanças redacionais visaram tão somente a reforçar a intenção do dispositivo proposto. [...] Na proposta para os §§ 2º e 3º do art. 72 são reforçadas as garantias dos lojistas, no caso de não renovação do contrato, com indenização apropriada caso o *shopping-center* encontre melhor uso para o seu espaço. Isso é importante, dado que os lojistas investem recursos na sua imagem naquela localização específica. [...] Também estamos sensíveis à delimitação da aplicação de aluguéis progressivos para os primeiros trinta e seis meses de *shoppings* novos contida na emenda 3 do Deputado Reginaldo Lopes. Aluguéis progressivos podem ser uma forma de fortalecer a parceria no início da operação do empreendimento, quando a capacidade de lucrar dos lojistas ainda é limitada. Após este período pode tão somente reforçar a possibilidade de abuso do locador (Relatório e Substitutivo do Deputado Romeu Queiroz, CDEIC, 11/04/2006⁸⁹).

O sr. Marcelo Carvalho foi o primeiro representante da ABRASCE a falar dentre os três que estavam em plenário. O empresário fez um discurso bastante generalista sem se posicionar claramente e nem apresentar propostas de defesa de interesses. Preocupou-se em demonstrar o cenário internacional de *shoppings* e o processo de crescimento das lojas em torno desse setor.

O segundo representante da ABRASCE e seu presidente, sr. Paulo Malzoni Filho, discursou contra a proposta, acusando as exposições anteriores de apresentarem alguns números que não corresponderiam à realidade. Para ele, o projeto reforçaria o interesse individual do lojista que seria distinto do interesse coletivo do grupo, prejudicando a capacidade de planejar e implementar mudanças em benefício do coletivo e do consumidor final. A proposta do representante seria discutir condições estruturais que contemplassem os anseios dos lojistas, dos empreendedores e dos consumidores em sua plenitude, visando gerar mais investimentos no setor, aumento do consumo e, conseqüentemente, dos empregos, da arrecadação de impostos e da satisfação do consumidor.

⁸⁹ BRASIL. Projeto de Lei n. 7.137, de 2002. Altera a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a ela pertinentes. **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=387324&filename=Tramitacao-PL+7137/2002>. Acesso em: 28 set. 2016.

O terceiro representante da ABRASCE, sr. José Ricardo Lira, iniciou sua fala criticando diretamente a iniciativa da deputada Zulaiê Cobra, que se na ocasião tivesse recebido outras informações além das que recebeu para a confecção do projeto, para ele, a apresentação do projeto seria outra. O representante sustentou seu argumento na validade efetiva da legislação em vigor.

A crítica do empresário se deu em duas vias: a primeira, na qual seria falsa a ideia de que a legislação estaria caduca porque o ambiente inflacionário que a teria gerado não mais existiria e que, portanto, ela precisaria ser modernizada. A segunda premissa estava fundamentada na ideia de uma suposta e inexistente luta ferrenha entre lojistas e empreendedores, ou seja, que existia uma luta desigual, onde os empreendedores, como parte economicamente mais forte, estariam agindo de forma abusiva e arbitrária, exercendo uma administração dolosa nos *shopping centers*, com o propósito de espoliar aquela que seria a parte econômica mais fraca: os lojistas. Para o empresário, essa posição estava equivocada. Todo o seu discurso teve como base a defesa dos interesses dos empreendedores e a liberdade de contratar, definir e escolher o conjunto de lojas que integrariam o empreendimento.

Além dos representantes diretos da ABRASCE, discursou o diretor da Associação das Empresas Lojistas em Shopping Centers do Estado do Rio de Janeiro. O empresário pronunciou-se em nome dos lojistas, em especial, dos pequenos lojistas. Enfatizou a questão do aluguel e do condomínio como justificativa de sua defesa à proposta em questão.

A empresária e presidenta da Associação dos Lojistas do Shopping Jardins (ALSHOP/Jardins/Sergipe), sra. Gilza Góis, não estava entre os convidados, mas pronunciou-se em defesa dos lojistas, em especial, sobre a questão do pagamento dos aluguéis e multas contratuais. Mesmo com um discurso curto, ela foi aplaudida em plenário pelos representantes do setor.

O proprietário de uma rede de lojas de pequeno porte também não estava entre os convidados, mas falou em nome dos lojistas e a favor da proposta de lei. O sr. Daniel Plá sugeriu que mais audiências públicas sobre o tema acontecessem e que estivessem presentes os dirigentes de fundos de pensão para se pronunciarem acerca dos rendimentos desses empreendimentos. Embora sem menções, o empresário já havia estado em plenário para representar a Associação Comercial do Estado do Rio de Janeiro.

A nona audiência aconteceu no dia 23/11/2005 e debateu “a definição dos objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais”. Apenas um convidado era representante dos empresários, dentre os quatro que estavam em plenário. A proposta foi iniciativa do Senado Federal e está em tramitação. As funções de requerente e de relator ficaram para o deputado e empresário, sr. Júlio Redecker (PPB/RS), enquanto o parlamentar e empresário, sr. Romeu Queiroz (PTB/MG), ocupou a presidência. Cabe ressaltar que a matéria, após a audiência, foi devolvida ao relator sem alterações no parecer e sem a apresentação de emendas.

O único empresário em plenário representava a FIESP. O sr. Diego Bonomo posicionou-se a favor da matéria com críticas ao grande detalhamento da proposição, como, nos quatro modos de prestação de serviços. O empresário ainda ressaltou que o setor foi pouco consultado acerca do assunto. Ele também se preocupou com a participação da FIESP como um dos representantes dos setores da economia no Congresso Nacional. Preocupação essa que foi sanada pelo autor da proposta e senador, Eduardo Suplicy, o qual afirmou que tal participação já estava prevista como um dos meios pelos quais o Congresso Nacional vai acompanhar as negociações. No momento do debate, o deputado Edson Ezequiel (PMDB/RJ) considerou a FIESP a representante mais robusta do setor produtivo.

A décima audiência da CDEIC ocorreu no dia 02/02/2006 e teve como tema “portos secos”. Ela aconteceu de forma conjunta à CVT. Na audiência pública para debater o projeto de lei de autoria do Executivo, reuniram-se parlamentares e representantes do governo que se posicionaram a seu favor e convidados, em sua maioria empresários, que se colocaram contrários à aprovação. Além de 11 empresários convidados, o representante, dr. Meton Soares Júnior, vice-presidente de transporte aquaviário, ferroviário e aéreo, da Confederação Nacional do Transporte não pôde comparecer e não foi apresentada justificativa de ausência. Após o pronunciamento de todos os 17 convidados, o debate se concentrou entre entidades do governo, como a ANVISA, e os deputados. Não houve empresários interceptados e nem que manifestaram considerações finais.

A análise dessa audiência pública permite notar o interesse do Executivo na aprovação da lei, fato esse demonstrado na seguinte sequência de atuações: introdução da proposta, seguida de um pedido de urgência de tramitação, pedido de

retirada de tramitação urgente e edição de uma medida provisória com o mesmo teor da proposta. Isso explicita uma preponderância do Executivo a tal ponto que os próprios deputados defensores do projeto em plenário, enquanto solicitavam a formação de uma comissão especial para julgamento da proposta, a medida já era prevista pelo Executivo. Mas não se trata de uma simples dominância do Executivo. Em contraponto, por meio dessa nota taquigráfica, foi possível notar a insatisfação dos representantes dos empresários com a tramitação de forma emergencial da proposta. Dessa maneira, pode-se considerar que a decisão do Executivo foi contrária aos interesses dos representantes dos empresários ali representados, e sua urgência afastou qualquer tentativa de influência do setor.

O representante da CNI, o empresário Lourival Dantas, iniciou seu pronunciamento revelando sua presença em nome do presidente da CNI que, por outros compromissos, teve que se ausentar e dizendo que a entidade havia elaborado um parecer técnico com a análise da matéria.

Alguns pontos contrários à proposta foram destacados, como: a) a implementação de um novo modelo para os portos secos, com o fim da atual admissão do regime de concessões e permissões de serviços públicos; e b) a modificação do sistema de cobrança dos valores de ressarcimento ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF), que passaria a ter um valor fixo por carga, ao contrário do modelo existente, em que um valor mínimo era oferecido por ocasião das propostas no certame licitatório.

A Emenda n. 3 apresentada pelo deputado Delfim Netto e aprovada parcialmente no substitutivo do relator Edinho Montemor passou a limitar o valor de carga mínimo de R\$15 e máximo de R\$17.460, 00, contrariando o desejo da CNI. Além disso, o representante da CNI enfatizou o desejo da entidade para que o projeto de lei não fosse discutido às pressas.

Sr. LOURIVAL NOVAES DANTAS: A CNI gostaria que esse assunto fosse mais discutido, que o debate não fosse feito dessa maneira, em menos de 30 dias. Quanto mais buscarmos essas condições, melhor será para o País, para o empresariado e para todo mundo. Por que demoramos tanto tempo para discutir o assunto e vamos resolver o problema em 30, 45 dias? Não podemos ter um tempo maior para escutar as pessoas que realmente têm interesse no assunto? Penso que isso não modifica nada. Quem passou décadas e décadas esperando um procedimento não vai se importar de esperar 60, 90 ou 120 dias,

discutindo melhor o assunto. Portanto, minha sugestão é que ele seja mais debatido democraticamente, a fim de que possamos atender a todos os segmentos. (Nota Taquigráfica, CFT, 02/02/2006).

O empresário e representante da ABTRA posicionou-se fortemente contrário à matéria principalmente no que se refere ao licenciamento dos portos secos, colocando a decisão como um possível retrocesso à Ditadura Militar. Esse mesmo ponto foi defendido pelas emendas 1, 9 e 12, respectivamente, dos deputados Delfim Netto (PMDB/SP), José Múcio Monteiro (PSDB/PE) e Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP) e presente no substitutivo do relator Edinho Montemor. As emendas tratavam do mesmo assunto: o regime de licenciamento a todos os portos secos a partir da data da lei.

O representante da ACIFI fez uma exposição rápida em que mencionou a manutenção da lei vigente, destacando maior liberdade de decisão licitatória por parte dos empresários “por isso, quero dizer aos senhores: deixem-nos trabalhar. Nós, empresários, precisamos trabalhar. Deixem-nos assumir esse risco por conta própria. É isso que o governo tem de fazer (Nota Taquigráfica, CFT, 02/02/2006).”

Mesmo com espaço para pronunciamento, o empresário Harry Daijó da ACIFI sentiu-se representado pela fala do empresário anterior e recusou-se a discursar. O empresário Edson Tavares, da ANPS, fez o pronunciamento com ênfase na confecção de um edital feito de forma clara e discutido com o Tribunal de Contas da União para que todas as previsões acerca dos portos secos fossem postas em prática. Já o empresário Ricardo Vega, representante da ABEPRA, passou a palavra para o presidente da Associação e não se pronunciou.

O então presidente da ABEPRA, Eduardo Cruz, pronunciou-se contrariamente ao projeto, mas apresentou proposta de aplicar a concorrência pública ao caráter licitatório.

SR. EDUARDO MARTINS DA CRUZ: Fizemos uma votação em nossa associação, e foi decidido que a forma justa, que nos pareceu boa, seria a concorrência pública. Somos a favor da concorrência pública. No entanto, esta Casa tem todo o poder para julgar e decidir. Mas é muito importante ressaltar a necessidade de mais portos secos para atender o comércio exterior deste País. (Nota Taquigráfica, CFT, 02/02/2006).

A Emenda n. 22 proposta pelo deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP) foi parcialmente aceita ao prescrever o regime de licenciamento aos

portos secos. Enquanto a Emenda n. 4 de autoria do deputado Salvador Zimbaldi (PSDB/SP) foi rejeitada ao colocar a questão da concorrência pública.

O presidente da ANPS, o empresário Marcelo de Paula, também pronunciou-se de forma contrária ao projeto, justificando que o projeto de lei foi encaminhado sem o conhecimento dos órgãos intervenientes e dos setores organizados.

SR. MARCELO DE PAULA: E a razão disso ficou patente hoje, quando a ANVISA compareceu e disse que deseja se manifestar formalmente sobre o assunto, que está aqui para dizer que tomou conhecimento e quer participar do processo, afinal é o órgão interveniente. O mesmo acontece com os portos secos, que foram surpreendidos com essa proposta [...]. O primeiro é a celeridade. Não se justifica decidir em 30 dias uma questão tão polêmica. (Nota Taquigráfica, CFT, 02/02/2006).

Além disso, o empresário disse da importância de entender os portos secos não somente como local de armazenagem.

SR. MARCELO DE PAULA: O porto seco armazena como fiel depositário mercadoria importada que ainda não passou pelo devido recolhimento de impostos. O porto seco é fiel depositário da mesma forma como o porto e o aeroporto. Se o porto e o aeroporto são serviços públicos, então o porto seco também é. Eu posso escolher o que vou armazenar na despensa da minha casa, mas não posso escolher o que vou guardar no porto seco, porque esse é um serviço contínuo, característica própria do serviço público. (Nota Taquigráfica, CFT, 02/02/2006).

A Proposta de Emenda n. 32, de autoria do deputado Professor Luizinho (PT/SP) apresentava a descrição das atividades realizadas nos portos secos e foi integralmente rejeitada pelo relator Edinho Montemor.

O presidente da ABRATEC, Sérgio Salomão, pronunciou-se contrário ao projeto de lei, principalmente, no que se refere à eliminação da licitação pública. Ele também mencionou o uso do poder discricionário do Poder Executivo e defendeu a manutenção da licitação pública.

Outro presidente da ABRATEC alegou que não gostaria de discursar por se sentir representado pelo empresário anterior da mesma associação, entretanto a deputada Telma de Souza fez questão que ele falasse. Então, o empresário Wady Jasmin fez um discurso nem a favor, nem contra, e pediu desculpas por não ter

tomado uma posição no debate “eu ainda nem tenho opinião diferente. Quando tiver, manifestar-me-ei com enorme liberdade. Por enquanto, tenho dúvidas. Minha querida Deputada, se a desapontei com minha dúvida, peço desculpas” (Nota Taquigráfica, CFT, 02/02/2006).

Foi ignorada a participação do sr. José Roberto, diretor comercial da Coimex Logística. O representante dos empresários estava na lista dos convidados, depois se apresentou como debatedor e, por fim, não discursou.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Ronaldo Dimas): Com a palavra o último orador inscrito, Sr. José Roberto Alves Salomé, Diretor da Coimex.

O SR. JOSÉ ROBERTO ALVES SALOMÉ: Sr. Presidente, eu me inscrevi somente para fazer uma pergunta. Não estou representando nenhuma entidade.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Ronaldo Dimas): Mais tarde, então, o senhor fará a pergunta. Pergunto se algum outro representante de entidade deseja fazer uso da palavra. (Pausa.) Não havendo, passarei a palavra aos Parlamentares, que farão suas perguntas em blocos de 3 oradores. (Nota Taquigráfica, CFT, 02/02/2006).

Confirmada a não influência dos empresários do projeto que ainda segue em tramitação, observa-se que os cargos de requerente e de relator ficaram sob comando do deputado e advogado Edinho Montemor (PSB/SP), enquanto a presidência foi ocupada pelo parlamentar e empresário Romeu Queiroz (PTB/MG). Vale ressaltar que dos 11 empresários, nove representavam associações, um, confederação e um, empresa privada. Os representantes estavam distribuídos em quatro presidentes, quatro diretores e três representantes, com destaque para a sobrerrepresentação da ABTRA, ABEPRA e ANPS com dois interlocutores cada.

A décima primeira audiência pública ocorreu no dia 22/03/2006 e discutiu “o estabelecimento das diretrizes para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas”. A proposta foi iniciativa do Executivo e foi arquivada. O deputado, sr. Lupércio Ramos (advogado/PL/AM), ocupou os cargos de requerente e de relator, enquanto o parlamentar, sr. Romeu Queiroz (empresário/PTB/MG), foi o presidente da audiência. Dentre os quatro convidados para proferir em plenário, metade eram empresários.

Ressalta-se que foi mantido o substitutivo apresentado anteriormente à audiência pública, com complementação de voto do relator Lupércio Ramos. O

projeto foi apensado ao PL 5288/2005, que foi transformado em lei.

O gerente da CNI, sr. Renato da Fonseca, mostrou-se favorável à proposta, apontando a necessidade de implantá-la e citando alguns pontos positivos considerados por ele, como a questão da pesquisa prévia, ou seja, de se consolidarem em um único local todas as informações necessárias para se abrir ou se fechar uma empresa; o alvará de funcionamento provisório, que resolveria alguns problemas, principalmente nos municípios; a classificação uniforme e a entrada única de dados. Entretanto, o empresário alerta que a maioria dos artigos eram mais sugestivos do que mandatórios e que poderia haver dificuldade para efetivá-los e realmente reduzir o custo de abertura e fechamento de empresas. Por fim, ele chamou a atenção sobre a inclusão das médias e grandes empresas que representavam 1% do número de empresas formais no Brasil para que também recebessem o benefício em questão.

O presidente da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (FENACON), sr. Carlos Castro, iniciou sua fala elogiando o Poder Executivo pela iniciativa de elaboração e apresentação desse projeto de lei que, para ele, havia sido muito almejado pela classe empresarial brasileira.

O empresário também revelou que o Projeto de Lei n. 6.529/06 surgiu de um anteprojeto de lei em defesa do empresário brasileiro, em especial, às pequenas e microempresas representadas pela Federação a qual ele representava. Para o empresário, nem todas as sugestões dos empresários haviam sido acatadas no projeto de lei e outros pontos poderiam ser abordados. As sugestões dos empresários foram lidas em plenário:

1 - Entendemos que o sucesso dessa lei somente será alcançado se o comitê gestor que será instituído tiver a participação efetiva de entidades que estão engajadas no processo de abertura, alteração e encerramento de empresas, como representantes da sociedade civil. Assim, a FENACON, por representar os maiores usuários desse sistema, solicita uma participação efetiva na composição desse comitê. 2 - Criação de um número único empresarial para todas as empresas, em todas as esferas públicas, concedendo um prazo de 18 meses para as empresas novas e de 60 meses para as empresas já existentes, em substituição a CNPJ, NIRC, Inscrição Estadual, Inscrição Municipal, etc. 3 - Determinação legal para que, a partir do comunicado da paralisação definitiva ou temporária das atividades empresariais ao órgão de registro mercantil, a empresa fique isenta ou dispensada da entrega de todas as obrigações acessórias, visando estimular a baixa de milhões de empresas que ocupam espaços desnecessários como ativas

nos cadastros dos diversos órgãos regulatórios. 4 - Determinação legal eliminando a exigência do reconhecimento de assinaturas e de autenticações de cópias de documentos perante os órgãos públicos. 5 - Determinação legal para que sejam abolidas as autenticações prévias de livros fiscais, contábeis e acessórios, a exemplo do que ocorre com os livros de registro de empregado ou, no âmbito estadual, como já vem ocorrendo em vários Estados da Federação. 6 - Padronização e uniformização dos processos de abertura, alteração e baixa de empresas em todo o território nacional. 7 - Criação de um aplicativo cadastral eletrônico interligado, integrando os órgãos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, eliminando a atual multiplicidade de exigências e reduzindo os custos e o tempo gasto nos inúmeros procedimentos, cujos dados seriam transmitidos pelas juntas comerciais. 8 - Eliminação de certidões nos casos de alterações e baixas, considerando que o titular ou sócios são responsáveis pelas dívidas das empresas, pois as juntas comerciais são órgãos de registro, e não de fiscalização. 9 - Criação de um único local físico, pelo menos nas capitais e cidades com mais de 200 mil habitantes, que congreguem todos os órgãos envolvidos na abertura, alteração e baixa de empresas, a exemplo das Centrais Fácil (Carlos José de Lima Castro, Nota taquigráfica, CDEIC, 22/03/2006).

A décima segunda audiência da CDEIC foi conjunta com a CFT e a CTASP, e ocorreu no dia 26/04/2007, para discutir “a questão da desconsideração de pessoa, ato ou negócio jurídico pelas autoridades fiscais competentes”. De iniciativa da Câmara e em tramitação, a audiência contou com 14 convidados, sendo quatro empresários. O requerente foi o deputado sr. João Dado (fiscal/PDT/SP), e um dos relatores, junto aos deputados Milton Monti (economista/PL/SP) e Osório Adriano (engenheiro/PFL/DF). A presidência ficou a cargo do deputado Nelson Marquezelli (empresário/PTB/SP).

A matéria foi apresentada como uma PL, um mês depois uma proposta do Executivo com pedido de urgência foi apensado a ela. A audiência analisada apresentou o parecer do relator, o deputado Osório Adriano (PFL/DF), de aprovação parcial das emendas de plenário n. 2/2007, 3/2007, 4/2007, 5/2007 e 8/2007.

O empresário, sr. Sérgio Campinho, em nome da CNI, mostrou pontos de discordância ao projeto, com ênfase no princípio da segurança jurídica que os contratos deveriam respeitar, e que a eventual desconsideração deveria ser previamente autorizada pela Justiça. Interesse esse mantido na Emenda n. 3 do deputado Onyx Lorenzoni (PFL/RS). Já o empresário da CNC, sr. Roberto Ferreira, defendeu o atraso da tramitação do projeto de lei:

SR. ROBERTO NOGUEIRA FERREIRA: Eu havia trazido aqui também o pleito da Confederação Nacional do Comércio não só no sentido de se retirar a urgência, mas também de deixar os 2 projetos no limbo e discutirmos em conjunto outras opções. (Nota Taquigráfica, CFT, 26/04/2007).

O empresário também pronunciou-se a favor da segurança jurídica, sendo reportado pelo representante do Ministério Público. Esse embate expôs que quando um projeto do Executivo está em debate, entidades do governo tendem a ser suas defesas em plenário.

SR. SEBASTIÃO VIEIRA CAIXETA: Reporto-me às importantes manifestações do representante da CNC, Dr. Roberto Nogueira Ferreira, que também expõe com muita clareza o objeto do debate. Nós, membros do Ministério Público, temos reiterado que estão sendo tratadas neste debate questões atinentes a direitos trabalhistas. [...] A Emenda nº 3, nesse sentido – desculpem-me a franqueza –, é um desastre porque não resolve a questão. [...] Precisamos considerar neste debate que não é possível, como disse o representante da Confederação Nacional do Comércio, que se constituam pessoas jurídicas para escamotear um contrato que, na verdade, deveria ser firmado com pessoa física e para prestação de serviços. (Nota Taquigráfica, CFT, 26/04/2007).

Muito interessante a posição do sr. Antônio Amaral, pois ele falou como parte da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, mas também da OAB, se posicionando na defesa da Emenda n. 3 ao estabelecer os níveis de competência dos fiscais e enfatizando o caráter declaratório da norma ao explicitar o que determina a Constituição e o Código Civil. Além disso, o empresário se mostrou mais integrado à decisão da retirada do pedido de urgência do apenso – Projeto n. 536, pelo deputado Milton Monti. Por fim, o representante enalteceu a importância da manutenção das decisões do plenário como forma do Congresso Nacional interferir nesse debate e não permitir “o crescimento avassalador das competências do Poder Executivo em detrimento da democracia deste País” (Nota Taquigráfica, CFT, 26/04/2007).

Por fim, o presidente da CNS, sr. Luigi Nese, discursou. Sua fala não esteve atrelada à posição de convidado (embora ele estivesse na lista de convidados para a audiência), e sim como um participante do debate. Entretanto, o empresário apresentou a associação que representa e destacou a importância da audiência para esclarecimentos de pontos de interesse tanto para trabalhadores quanto para os

empresários. Após isso, defendeu a Emenda n. 3 ao pretender definir a atribuição do fiscal e não amparar subversores.

A décima terceira audiência pública aconteceu no dia 20/06/2007 e debateu “o registro e fracionamento de medicamentos para dispensação”. A proposta foi iniciativa do Executivo e está em tramitação. Dentre os oito convidados para discursarem em plenário, metade eram representantes dos empresários. O relator da matéria foi o deputado e empresário, sr. Albano Franco (PSDB/SE), e um dos requerentes da audiência, juntamente com o parlamentar, sr. Miguel Corrêa Jr. (professor/PT/MG). O presidente da audiência foi o deputado sr. Wellington Fagundes (comerciante/PL/MT). Esse debate foi bastante polarizado, de um lado pelos representantes das indústrias, sob controle do deputado Albano Franco, e por outro, pela defesa da proposta, sob controle do parlamentar Miguel Corrêa.

O presidente da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico, sr. Pedro Zidói, discursou a favor da proposta da fabricação de fracionáveis, mas chamou a atenção aos custos que as empresas teriam com essas mudanças, principalmente as empresas farmacêuticas que são de pequeno porte e que não teriam capital para obter a maioria dos produtos descritos na proposta. Para o empresário, a oneração da classe seria certa, essencialmente, pelos fabricantes serem obrigados a terem produtos fracionáveis em embalagens grandes. O empresário chamou a atenção para o grande número de empresas que não estavam representadas pela entidade. Por fim, ele fez uma crítica direta ao deputado sr. Ivan Valente (PT/SP) por apoiar a implantação de um sistema que tende a ser paternalista.

A Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica foi representada pelo seu presidente, sr. Josimar da Silva. Em nome da Federação, discursou a favor da proposta do governo pela produção fracionada de remédios. Entretanto, ele criticou a postura do deputado Miguel Corrêa Jr. que havia pedido em plenário para o deputado Albano Franco desprezar o substitutivo em debate e restabelecer o projeto original. A crítica do empresário foi na contramão exatamente do mantido, mesmo com aperfeiçoamento via substitutivo do projeto original⁹⁰. Mantendo a natureza do discurso do empresário anterior, o sr. Josimar sustentou seu discurso na defesa das

⁹⁰ BRASIL. Projeto de Lei n. 7.029-A, de 2006. Acresce dispositivos ao art. 22 da Lei n. 6.360, de 23 de setembro de 1976, para dispor sobre registro e fracionamento de medicamentos para dispensação, e dá outras providências. **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.** Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=495856&filename=Tramitacao-PL+7029/2006>. Acesso em: 28 set. 2016.

pequenas e médias indústrias farmacêuticas que não teriam a capacidade de fazer o fracionamento compulsório, como estava previsto no projeto inicial.

O conselheiro da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais, sr. Eduardo Gonçalves, reafirmou o apresentado pelos empresários anteriores: a necessidade da retirada da compulsoriedade de produção de medicamentos fracionados por todas as indústrias farmacêuticas.

O empresário Dante Alario esteve em plenário como industrial e proprietário da Biolab, mas discursou em nome da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais.

Como industrial, eu bato palmas para o projeto dos senhores, se aprovado da forma como está, porque vou ganhar muito. A partir desse instante, mais de 100 laboratórios serão deslocados do mercado, e vai sobrar espaço para mim. Ficarei muito contente. Não estou sendo irônico. Estou dizendo a verdade. É bom deixar claro que não se trata de ironia. É o que vai ocorrer. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 20/06/2007).

Dessa forma, assim como os empresários anteriores, ele se posicionou a favor da proposta, mas como crítica a sua compulsoriedade no que se refere aos prazos de adaptação.

Queremos lei com prazos exequíveis, para que as indústrias possam cumpri-los. Normalmente fazemos – quando digo “nós”, é o Governo – leis ou resoluções cujos prazos são absolutamente inexequíveis. Não é que não se queira cumpri-los, mas eles são inexequíveis. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 20/06/2007).

Por fim, o empresário pontuou que a ausência de prazo exequível poderia tornar o medicamento inadequado, sem posologia correta, promovendo a intoxicação por causa do excesso de medicamento.

A décima quarta audiência aconteceu no dia 15/08/2007. Iniciativa da Câmara, foi transformada em lei. Todos os seis convidados externos à audiência eram representantes do empresariado. A presidência ficou a cargo do deputado e comerciante, sr. Wellington Fagundes (PL/MT), que também havia sido um dos requerentes, juntamente com o sr. Guilherme Campos (empresário/PFL/SP) e o sr. Bilac Pinto (advogado/PL/MG). A relatoria ficou para o parlamentar Jorge Bittar (engenheiro/PT/RJ).

O representante da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, sr. Evandro Guimarães, discursou a favor da produção de um texto substitutivo que incorporasse as melhores contribuições do plenário. Além disso, ele ressaltou a necessidade de definição e de limitação conceitual no que se refere à radiodifusão. A emenda apresentada pelo deputado Moreira Mendes (PPS/RO) e aceita pelo relator foi a seu favor.

Dá-se ao inciso II, do art. 2º do PL n. 332/2007 a seguinte redação: II - comunicação eletrônica: o conjunto de atividades que resulta na disposição de conteúdo eletrônico aos seus usuários, por meios eletrônicos quaisquer, e que não se confunde com a radiodifusão. (Emenda n. 8 apresentada pelo Deputado Moreira Mendes, 05/07/2007⁹¹).

O vice-presidente da Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) e também diretor do Grupo Bandeirantes, sr. Frederico Nogueira, apresentou a preocupação da concentração e do domínio do capital estrangeiro, bem como a clareza nas regras da livre concorrência. O empresário apresentou uma proposta de seguir o modelo canadense, no qual 50% do conteúdo assistido pelos brasileiros seriam produzidos no Brasil, e os outros 50% seriam internacionais. Isso permitiria, conforme o empresário, novos canais no país, impostos e empregos. Para o sr. Frederico, a proposta de apenas 50% – e não de 90% – demonstra como a TV aberta tem receio da agência de controle remetê-la à censura.

O empresário ainda participou do debate e respondeu as intervenções de outra associação (a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura), primeiro na contestação de dados apresentados e, segundo em relação ao fomento e cerceamento que envolveria os 50% da proposta apresentada.

Quero só registrar mais uma coisa. Eu fui citado 2 vezes na apresentação da ABTA. Em uma delas retrucaram os dados de 75% da NET no cabo e de 95% da Sky. Esses dados são da apresentação feita para a ANATEL no CADE. Então, eu acho que são inquestionáveis. O cenário, se é dentro da TV por assinatura ou da tecnologia, é variável. Mas, se quiserem corrigir os dados, basta utilizar a compra da VIVAX, feita pela NET, que esses 75% da NET no cabo vão para mais de 80%.

⁹¹ BRASIL. Emenda ao Projeto de Lei n. 332, de 2007. Dispõe sobre a produção, programação, empacotamento e distribuição de conteúdo eletrônico e dá outras providências. **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=479476&filename=EM C+8/2007+CDEIC+%3D%3E+PL+29/2007>. Acesso em: 28 set. 2016.

A segunda vez que a ABTA me citou foi ao indagar se eu estava tomando cuidado quando pedi os 50% na questão do cerceamento e do fomento dos 50%. Eu não estou pedindo cerceamento. E acho importante o fomento. Mas também não vim pedir o fomento. Porque senão iriam dizer que o conteúdo nacional estava se segurando nas tetas do Governo para sobreviver. O conteúdo nacional não precisa disso. E a maior prova é que a maior audiência da TV por assinatura é feita pelas redes de televisão abertas deste País. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 15/08/2007).

O sr. José Pauletti representou a Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado e discursou em nome dos interesses do setor de TV por assinatura. A proposta do empresário foi de excluir a regulamentação da TV por assinatura por tecnologia, ou seja, a revogação da Lei de TV a Cabo, mantendo alguns dispositivos chamados por ele de sociais, como os canais de acesso público e filmes brasileiros. Nenhuma emenda foi apresentada com esse sentido e houve a manutenção do texto da lei.

O próximo empresário a discursar foi o sr. Alexandre Annenberg, da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura. Também falou em nome dos interesses da televisão por assinatura sobre a eliminação ou redução de competição desse setor entre, por exemplo, a transmissão via cabo, DTH e MMDS. Por fim, enfatizou a necessidade de regras de concorrência e reserva de mercado interno, para que os monopólios não sufoquem os mercados competitivos. Em contrapartida, solicitou fomento e incentivo ao conteúdo nacional. Pontos esses não retomados dessa forma nas emendas, nem no substitutivo e nem no relatório.

O quinto a se pronunciar foi o sr. Ércio Alberto Zilli, presidente da Associação Nacional das Operadoras Celulares. O empresário iniciou sua fala pontuando a necessidade da produção de conteúdo e a disponibilidade de alternativas de canais de distribuição. Entre alguns pontos levantados pelo empresário, destaca-se aquele que foi influente à decisão do relator em impedir qualquer forma de limitação tanto de produção quanto de acesso. Ainda acrescentou a necessidade da presença do Estado para que tornasse a competição ao menos possível entre as produtoras e distribuidoras, mas evitando intervenção excessiva.

É fundamental também assegurar liberdade para produção, distribuição e consumo de conteúdo, assegurar que o usuário, o consumidor seja o foco. É a ele que a lei deve visar. E para isso é importante também assegurar a liberdade de expressão e canais de distribuição apropriados. Nesse sentido, deve-se estabelecer determinado tipo de restrição ao que

se pode ou que não se pode produzir ou distribuir ou não é adequado. Da mesma forma, devem-se assegurar fontes independentes de informação e canais de acesso apropriados a isso. [...] Da mesma forma, estabelecer as simetrias regulatórias com base na origem do capital ou na origem da tecnologia parece ser também algo inadequado. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 15/08/2007).

O último empresário a falar foi o presidente da Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (TELCOMP), sr. Luis Cuza, que falou em defesa do aumento da concorrência e das dificuldades enfrentadas pelas micro ou média empresas. Por fim, discordou de qualquer forma de limitação ao capital estrangeiro.

A décima quinta audiência aconteceu no dia 13/09/2007 e também foi sobre o mesmo tema da anterior “organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica”. Dessa vez, estiveram presentes cinco proponentes em plenário, sendo três empresários. Houve também uma reorganização entre os deputados e as funções na audiência. O parlamentar Wellington Fagundes (comerciante/PL/MT) foi o relator e presidente, enquanto o deputado Guilherme Campos (empresário/PFL/SP), o requerente.

Sr. Fernando Trezza, presidente da Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), falou basicamente sobre concessão e no que se refere às televisões públicas. Entretanto, o que chama a atenção no seu discurso foi a aproximação com os deputados e a familiaridade com o ambiente decisório.

O sr. Carlos Alkmim, diretor da Associação Brasileira de Programadores de TV por Assinatura, afirmou que a proposta em questão era dúbia, principalmente, ao envolver competências da União nas atividades de comunicação social que não deveriam ser confundidas com telecomunicação e radiodifusão. O segundo ponto colocado pelo empresário foi a definição de conteúdo brasileiro para não restringir o capital estrangeiro.

O último empresário a falar foi o sr. Luiz Silveira, da Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão. Ele enalteceu a participação dele na audiência e citou vários outros encontros e participações com representantes do governo. Não se posicionou de forma clara, embora tenha explicitado que estava na defesa dos empresários produtores de conteúdo audiovisual.

A décima sexta audiência debateu a proposta de iniciativa da própria Comissão (CDEIC) e teve como presidente o parlamentar e empresário, Albano

Franco (PSDB/SE), e como relator o empresário e deputado, Nelson Marquezelli (PTB/SP). O tema da discussão foi “a Lei de Patentes e do desenvolvimento nacional” e contou com três empresários dentre os seis convidados. A proposta foi rejeitada pelo relator, seguida por outra rejeição com troca de relator. Após isso, a proposta foi retirada pelo autor.

O vice-presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (ABIFINA), sr. Marcos Oliveira, iniciou sua fala dizendo que a Associação, a qual representava, era “velha freguesa dessas discussões”. Criticou a noção de licença compulsória como prejudicial à competitividade das empresas privadas.

O segundo a falar foi o presidente da Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa (INTERFARMA), sr. Jorge Raimundo, que se posicionou para além de representante da indústria farmacêutica de pesquisa, e foi como empresário e proprietário da empresa de biotecnologia Extracta Moléculas Naturais, do Rio de Janeiro. O ponto central da sua fala foi a crítica à diminuição do tempo de patentes como desestímulo à introdução de empresas. Por fim, o empresário citou o projeto do deputado Pinotti (PMDB/SP) sobre os laboratórios estatais não precisarem respeitar a propriedade intelectual.

Por fim, falou o empresário sr. Odnir Finotti, vice-presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Medicamentos Genéricos (PróGenéricos). Ele se posicionou contrário a qualquer tipo de restrições e prazos que viriam a modificar os trâmites das patentes, e disse que desejava acompanhar de perto esses trâmites via PróGenéricos. Embora ele tenha falado em nome da Associação, ele também ressaltou ser dono de empresa e representar outra em escopo internacional. Por fim, finalizou o discurso mostrando que endossar medidas poderia significar um retrocesso ao setor ao impedir a concorrência e, em alguns casos, ao criar reservas de mercado.

A décima sétima audiência aconteceu no dia 16/07/2008 e debateu a “regulamentação dos bingos”. O parlamentar Vicentinho Alves (empresário/PR/TO) foi o relator e o requerente, enquanto o parlamentar Jilmar Tatto (empresário/PT/SP) foi o presidente. Dentre os quatro convidados, um era representante do empresário. Destaque para o representante do Ministério do Interior da Espanha que também pronunciou-se em espanhol, sem tradução e sem registro nas notas taquigráficas.

Apesar do sr. Olavo Silveira, presidente da Associação Brasileira dos Bingos (ABRABIN), ser o único representante, talvez para essa audiência ele tenha sido o mais importante e o mais representativo. Ele influenciou certamente a produção do parecer do relator, bem como participou ativamente do debate. O próprio relatório do deputado contém os dados apresentados pelo empresário em plenário.

O SR. DEPUTADO VICENTINHO ALVES: Dr. Olavo Sales da Silveira, tenho 5 perguntas. Se o senhor quiser anotar e responder depois, fique à vontade. Qual é a arrecadação prevista de recursos oriundos dos bingos? Qual a capacidade dos bingos de empregar pessoas capacitadas na área? Com a regulamentação dos bingos, qual o impacto no incremento do turismo no Brasil, tanto interno quanto externo? Existe alguma projeção do incremento de impostos arrecadados pelo Governo, quer federal, quer estadual, quer municipal, na arrecadação geral já existente? Existe alguma perspectiva de criação de uma escola de formação de pessoas capacitadas e formadas na área dos bingos?. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 16/07/2008).

Outra importante intervenção que referenciou o empresário em plenário foi o deputado Sérgio Moraes (PTB/RS) que mencionou a existência do *lobby*:

O SR. DEPUTADO SÉRGIO MORAES: [...]. Então, ao agradecer a paciência que tiveram comigo, quero dizer ao Presidente Olavo Sales da Silveira que o lobby feito nesta Casa – alguns dizem que não tem, mas é claro que tem, todo mundo sabe disso – foi muito mal feito. Colocaram algumas mocinhas entregando panfletos, e elas nem sabiam o que estavam fazendo aqui – devem ter sido contratadas por alguma agência. Os senhores têm de chamar os Deputados, para cada um, na sua base, dizer aos trabalhadores se são contra ou a favor. Eu não defendo os bingos por causa dos lobistas que me entregaram panfleto, mas porque tenho convicção e sei o que representam para os trabalhadores do País. Muito obrigado. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 16/07/2008).

Falou também o deputado Luiz Bassuma (PV/BA) que a não existência da regulamentação era hipocrisia. Adiante, o empresário concordou com a fala do deputado. Por fim, cabe mencionar no texto do relatório a afirmação, por parte do relator, que a situação de não regulamentação dos jogos de bingos no Brasil criou uma situação em que os empresários do setor recorrem ao Poder Judiciário para

manterem o funcionamento de casas de bingo e máquinas de caça-níqueis protegidas por concessão liminar⁹².

A décima oitava audiência aconteceu no dia 18/06/2009 e foi sobre a “publicidade para venda de produtos infantis”, de iniciativa da Câmara e em tramitação. Dentre os 15 convidados, sete eram empresários. O deputado requerente e presidente foi o sr. Miguel Corrêa (professor/PT/MG), enquanto a relatoria ficou a cargo de Osório Adriano (engenheiro/DEM/DF). Devido à quantidade de pessoas, a audiência foi dividida em mesas e houve sorteio para a ordem dos apresentadores. O presidente destacou que o relatório já estava pronto para ser apresentado, mas que a partir da audiência, ele poderia ser reconstruído.

O primeiro a falar foi Armando Strozenberg, vice-presidente da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP), o segundo foi Mauricio de Sousa, como presidente do Grupo Mauricio de Sousa e quadrista. Ele ressaltou a função educacional do seu trabalho e do objetivo de atingir o público internacional.

O terceiro a se apresentar foi o sr. Paulo Machado de Carvalho Neto, da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão. Ele se posicionou de forma contrária – em sua opinião, a propaganda não influencia no consumo infantil.

O quarto a falar foi o sr. Synésio Costa, presidente da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ). O empresário destacou que muitas vezes a entidade especialista em brinquedos e comportamento infantil é deixada de lado para esses debates, bem como outras entidades setoriais. Dessa forma, pediu a rejeição do parecer e do projeto de lei em debate em suas respectivas integralidades. O quinto a se pronunciar foi o sr. Sebastião Bonfá, presidente da Associação Brasileira de Licenciamento (ABRAL). Ele fez do discurso um voto contrário ao que ele chamou de “cerceamento da atividade legal”, no caso da propaganda infantil.

O próximo a falar foi o sr. Rafael Sampaio, vice-presidente da Associação Brasileira de Anunciantes (ABA). O empresário se posicionou contrário ao projeto, justificado pela postura retrógrada da lei e anticonstitucional, dados os direitos e garantias da magna Carta.

⁹² BRASIL. Projeto de Lei n. 270, de 2003. Proíbe a exploração do jogo de bingo. **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=591276&filename=Tramitacao-PL+270/2003>. Acesso em: 28 set. 2016.

A décima nona audiência pública aconteceu no dia 11/08/2009 e foi sobre “a autorização da recarga de vasilhames de gás liquefeito no posto revendedor”. O debate da proposta de iniciativa da Câmara que foi arquivada, contou com nove convidados e um empresário. Teve como relator o deputado José Guimarães (advogado/PT/CE), requerente, dr. Ubiali (médico/PSB/SP) e presidente, Edmilson Valentim (técnico mecânico/PCdoB/RJ).

O empresário Álvaro Chagas, vice-presidente da Federação Nacional dos Revendedores de Gás Liquefeito de Petróleo (FERGAS) e representante da Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (FECOMBUSTÍVEIS), foi contra a proposta. Mas a atuação do empresário nada influenciou a confecção do relatório, pois ele havia sido produzido anteriormente à audiência, nem a rejeição. Após a audiência houve voto em separado do deputado Luiz Paulo Vellozo Lucas (PSDB/ES), em 01/12/2009, com apresentação de substitutivo. A oposição do empresário em nome da Federação foi de incompatibilidade física e operacional para efetuar o processo proposto.

O SR. ÁLVARO PEREIRA CHAGAS: Sr. Presidente, mais uma vez obrigado pela oportunidade. Só quero ratificar uma posição aqui, que houve alguns comentários, infelizmente, os Deputados não estão presentes no momento, mas no seguinte sentido, de que FECOMBUSTÍVEIS não quer envasar o produto. Não. Ratifico a posição: é inexecutável no momento atual e, de risco, para tanto consumidor, como aquele que o fizer e esse risco FECOMBUSTÍVEIS, com certeza, não quer assumir, como a FERGÁS também não ...

O SR. PRESIDENTE (Deputado Edmilson Valentim): Ficou claro até para o autor do projeto. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 11/08/2009).

A vigésima audiência aconteceu no dia 30/09/2009 e tratou das “relações de trabalho em atos de terceirização e na prestação de serviços a terceiros no setor privado e nas sociedades de economia mista”. Foi iniciativa da Câmara que foi arquivada, com cinco convidados a expor em plenário, sendo dois empresários. Teve como relator e requerente o deputado José Guimarães (advogado/PT/CE), e como presidente, o parlamentar Edmilson Valentim (técnico mecânico/PCdoB/RJ). Considera-se uma audiência bastante conturbada com manifestações e interrupções por se tratar de um tema considerado polêmico entre empregados e empregadores, conforme abordagem da proposta de lei.

Além disso, o relatório havia sido produzido anteriormente à audiência, com pedido de nova confecção de parecer. Após pedidos de vista e votos em separado pela rejeição, como o do deputado Guilherme Campos (PFL/SP), o relator passou a ser o deputado Miguel Corrêa que manteve a aprovação. Anos depois, o deputado Guilherme Campos tornou-se o relator, por quem o projeto foi arquivado.

Para o empresário Laércio Oliveira, diretor da CNC, a necessidade da regulamentação desse trabalho era explícita. Além disso, o empresário afirmou ser também presidente da Federação Nacional das Empresas de Serviços de Limpeza e Conservação (FEBRAC) e empresário do setor de serviços terceirizados, reforçando seu interesse pela matéria.

Quero iniciar dizendo aos senhores que sou a favor de uma lei de terceirização para o Brasil. Já faz tempo que o Brasil precisa de uma lei de terceirização. Inclusive, quando do exercício do mandato na condição de Deputado suplente nesta Casa, trabalhei muito na Comissão do Trabalho para ver aprovado o Projeto de Lei nº 4.302, cheguei a participar das negociações com o próprio Deputado Vicentinho, que está aqui e talvez se lembre desse período do ano passado. Agora, vejam bem os senhores: se existe um ambiente em que a terceirização não precisa ser regulamentada é exatamente o da iniciativa privada. Na iniciativa privada, as relações funcionam muito bem. Não temos nenhum tipo de problema nessa área. Não temos. Os problemas que existem na iniciativa privada advêm da má contratação. Aliás, o problema todo da terceirização no País, tudo o que se prega aí, é fruto da má contratação. Não quero entrar no mérito do projeto do Exmo. Deputado Vicentinho, aqui presente. Mas, infelizmente, sou obrigado a dizer que o projeto de S.Exa. pouco contribui no sentido de avançarmos para uma lei de terceirização no País. E, vejam: estou dizendo que contribui pouco, e não que não contribui. Eu sei que os senhores ficam inquietos. Mas é preciso que acompanhem o meu raciocínio. Agora, vejam... (Intervenções simultâneas ininteligíveis.). (Nota Taquigráfica, CDEIC, 30/09/2009).

O segundo empresário a falar foi Dagoberto Godoy, da CNI, que se posicionou a favor, mas apontando críticas em alguns artigos, como a definição do próprio trabalho de terceirização e a retirada da vedação da atividade fim da empresa como terceirização. Dentro do debate sobre terceirização e precarização do trabalho, o empresário citou sua participação como membro do Conselho de Administração da OIT, provocando manifestações em plenário:

O SR. DAGOBERTO LIMA GODOY: Então, senhoras e senhores sindicalistas, eu me arrisco a ter essa franqueza. Aqueles que me conhecem, como esse sindicalista aqui, sabem que sou assim. Não tenho

medo de vaia. Tenho medo é de ser insincero, de ser desonesto nos meus pronunciamentos. O distinto Vice-Presidente da ANAMATRA... Aliás, os pronunciamentos da ANAMATRA costumam ser altamente idealistas. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 30/09/2009).

A vigésima primeira audiência pública aconteceu no dia 10/11/2009 e foi sobre o tema “Direitos de Propriedade Industrial”. Dentre os seis convidados, três eram empresários. No cargo de requerente e de presidente estava o deputado Moreira Mendes (empresário/PPS/RO), enquanto o relator foi o parlamentar Miguel Corrêa (professor/PT/MG). Não pode ser facultada influência direta por parte de nenhum dos empresários, pois o relatório foi confeccionado muitos meses antes da audiência acontecer e após a audiência, aconteceram consecutivos requerimentos para retirada de pauta, pelos deputados dr. Ubiali, Guilherme Campos, Albano Franco, Fernando de Fabinho, Vicentinho Alves, José Carlos Machado e Miguel Corrêa, até o projeto ser finalmente arquivado.

Embora a presidenta da Federação Nacional dos Farmacêuticos (FENAFAR), sra. Célia Chaves, tenha sido a única a discursar totalmente contrária à proposta, a não produção do relatório, pedidos de retirada e arquivamentos após anos, não tornam possível sua influência direta sobre o resultado. Para ela, havia uma incompatibilidade entre o discurso do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e o da ANVISA que precisava ser sanada em prol justamente da saúde dos consumidores.

O empresário Odnir Finotti, presidente da PróGenéricos, não apresentou com clareza a posição da entidade que representava ante a proposta em debate.

O INPI pode entender, analisar um processo e observar se é patenteável ou não. A ANVISA entende de saúde e das consequências que podem advir do que está sendo patenteado. Se juntarmos essas 2 coisas, não haverá conflito. É preciso encontrar um caminho para que esses órgãos possam trabalhar de forma harmônica. Nenhum é melhor ou pior que o outro. Ambos são extremamente competentes, evoluíram muito nos últimos anos. Mantemos relações com ambos e achamos que podem cumprir as suas finalidades trabalhando de forma mais harmônica, levando em conta os interesses todos que estão envolvidos, sem pender para o lado que não seria bom para qualquer das partes. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 10/11/2009).

Por fim, o empresário enfatizou que esperava ajudar no debate como empresário, mas que sabia que o deputado já tinha opinião formada a respeito da

proposta. O último empresário a falar foi o sr. Francisco Teixeira, diretor da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual (ABPI), que foi o único a se posicionar favorável à proposta em sua integridade “apreciamos, entretanto, o Projeto de Lei nº 3.709 como evolução saudável, pois limita a aplicação do conceito da anuência prévia apenas às patentes de *pipeline*” (Nota Taquigráfica, CDEIC, 10/11/2009).

A vigésima segunda audiência pública aconteceu no dia 01/12/2010 e foi sobre “questões relacionadas à atual sistemática tributária da indústria do fumo no Brasil e seus marcos regulatórios, o presente quadro de desenvolvimento da indústria fumageira e seus reflexos para os consumidores em geral, os trabalhadores do setor e a sociedade como um todo”. Foi iniciativa da Câmara que foi arquivada e teve sete convidados, sendo dois empresários. O deputado Jurandil Juarez (economista/PMDB/AP) foi o relator do projeto em debate, enquanto o dr. Ubiali (médico/PSB/SP) foi o presidente, e André Vargas (comerciante/PT/PR), o requerente. Algumas características dessa audiência pública devem ser consideradas: primeiro que o requerente fez críticas à posição da Receita Federal por não comparecer aos debates do tema, aos quais foi convidada, e mesmo não estando presente, se posicionar tão contrariamente.

Deputado Jurandil Juarez: Por isso, me causou estranheza que a Receita Federal tenha uma posição contrária ao projeto e ao meu substitutivo, sem nunca ter-se dado o cuidado de responder às solicitações que eu fiz. E o fiz à assessoria parlamentar, em mais de uma oportunidade, e a órgãos públicos. Pois digo, com toda a sinceridade, que ouvi com surpresa o fato de que a Receita Federal tenha uma posição contrária a esse projeto e ao substitutivo, sem que nunca, em momento oportuno, ela tivesse se manifestado. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 01/12/2010).

A segunda característica a ressaltar foi a postura do requerente da audiência, deputado André Vargas (PT/PR), ao final da audiência, sobre a não construção de um consenso e, conseqüentemente, a opinião particular de rejeitar a proposta. Isso justifica a não confecção de relatório ao final da audiência, sua apensação a outro projeto e ambos arquivados sem manifestação de pareceres, emendas e substitutivos. Dessa forma, julgar a influência dos empresários é inviável, bem como dos representantes públicos, como a Receita Federal.

O SR. DEPUTADO ANDRÉ VARGAS: Na verdade, acho que é esse o espírito da Comissão. Mesmo dizendo que, pessoalmente, não tenho óbice à votação desse projeto, é claro que estamos aqui discutindo conteúdo. O Relator ainda tem tempo para fazer uma avaliação e refletir sobre a matéria. O projeto tem grande dose de polêmica ainda. Eu diria que haverá boa vontade da minha parte no sentido de votar a matéria. Se o relatório ficar como está, eu devo votar contrariamente, mas não é o momento de debater esse assunto, porque teremos uma sessão para isso. O ideal seria que nós tivéssemos um nível maior de consenso nesse tema, mas pelo jeito não temos tempo de chegar nem perto disso. Então, vamos ter uma forte polêmica ainda, sim, no conteúdo. Agradeço ao Presidente, ao Deputado Jurandil Juarez, assim como aos presentes, pois, de fato, foi um debate muito esclarecedor. Votando ou não a matéria, esse debate vai permanecer, porque vamos à Comissão de Finanças e, depois, ao Senado. E temos a própria sociedade debruçada sobre esse tema. Muito obrigado, Sr. Presidente. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 01/12/2010).

O primeiro empresário a falar foi o sr. Paulo Ayres, diretor da empresa Souza Cruz, que se posicionou mais para a manutenção da lei existente, sem apontar contradições à proposta. Enquanto o segundo empresário, o diretor da Philip Morris, sr. Maurício Jorge, embora em uma posição bastante mediadora, levantou propostas de cálculos de melhores taxações sobre o produto em debate.

A vigésima terceira audiência pública aconteceu no dia 24/04/2008 e foi sobre “a produção, a circulação e a comercialização do vinho”. Todas as funções – requerente, relatoria e presidência – foram ocupadas pelo parlamentar Renato Molling (industrial/PP/RS). A proposta foi iniciativa do Executivo e transformada em lei. Para a audiência contaram com quatro convidados, sendo dois empresários.

O início do debate se deu com um pronunciamento do relator de que a proposta foi fruto do recebimento de muitos pedidos de setores que enfrentavam dificuldades, em especial, o pequeno empreendedor rural. Foi uma audiência de respaldo ao tema em trâmite, sustentado pela análise dos dois discursos e a relação entre eles.

O primeiro empresário a falar foi Carlos Zanús, como representante da União Brasileira de Vitivinicultura (UVIBRA) e da empresa Salton, ele se preocupou em afirmar a postura da entidade perante a mudança na legislação de produção de vinhos.

Na qualidade de representante da UVIBRA, pediram-me que viesse aqui em virtude de uma alteração do art. 15 da legislação da uva e do vinho, que trata dos vinhos compostos. Na verdade,

eu não participei do grupo que fez essas alterações. A equipe do Ministério é que fez essas alterações. Mas essa nova redação da legislação sobre o vinho composto atende a uma reivindicação do setor – ela dava a entender que, na produção de vinhos compostos, era obrigatória a utilização de aditivos. Agora, com essa nova redação, isso já foi acertado, já foi discutido com o Ministério, com a UVIBRA, com a AGAVI e com outras entidades. Ficou esclarecido, então, que a utilização desses outros aditivos não é obrigatória. Na verdade, eles fazem parte da adição dos vinhos compostos, caso a caso. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 24/04/2008).

O segundo empresário a discursar foi Benito Panizzon, presidente da Associação Gaúcha de Vinicultores (AGAVI), que também ressaltou as aproximações com o governo via ministério. Além disso, apresentou algumas críticas, como o imposto de importação com valor fixo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a comercialização, a fiscalização em todo o país, principalmente nas fronteiras a fim de evitar o contrabando via Mercosul e, por fim, o programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (referindo-se a um programa que ajuda o setor industrial via assistência técnica de extensão rural aos produtores).

Talvez tenhamos de tomar algumas medidas não muito populares com o Governo e impor alguma cota ou dividir o mercado. Por exemplo, se o mercado é de 60 milhões de litros e participarmos com 16 milhões de litros, não vamos entregar todo o resto para eles. Podemos dar 16 milhões para eles, e o restante teria uma sobretaxa. Claro que sei que isso não é possível no MERCOSUL. Mas quando há fome ou alguma reivindicação, alguma greve, achamos saídas. Não estamos no caminho de fazer greve no setor vinícola, só estamos nos antecipando para achar saídas para não se chegar a esse ponto. [...] E quero deixar um registro especial: pela primeira vez na história, o Presidente Lula, no dia 26, abriu um espaço ao setor vinícola para que apresentássemos uma carta dos melhores vinhos, dos melhores espumantes e dos melhores sucos brasileiros. Isso foi muito importante. Refiro-me ao Presidente Lula querendo dizer Governo do Brasil. Ele deixou bem claro que, para comercializar nossos produtos, procurássemos as Embaixadas, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, todos os Ministérios. E estamos trabalhando esse ponto. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 24/04/2008).

A vigésima quarta audiência pública aconteceu no dia 16/12/2008 e teve como proposta o debate sobre “a atividade de empresa emissora de cartão de crédito”. O debate contou com seis convidados, sendo três empresários. Para o cargo de presidente e requerente estava o deputado Guilherme Campos

(empresário/PFL/SP) e como relator, o parlamentar Lúcio Vale (administrador/PR/PA). Ressalta-se que antes da audiência, o relatório confeccionado pelo relator em questão aprovava o projeto, após a reunião, outro relatório foi criado (e passou a ser chamado de relatório vencedor), o qual rejeitava a proposta por parte do parlamentar Miguel Corrêa (PT/MG). Ainda foram apresentados votos separados dos deputados Osório Adriano (DEM/DF), Guilherme Campos (PFL/SP) e Moreira Mendes (PPS/RO). Aliás, o deputado Guilherme Campos apresentou duas sugestões de mudanças textuais ao relator (não em formato de emendas). O projeto de lei foi apensado a outra proposta de natureza similar e está em tramitação.

Márcio Milan, vice-presidente da ABRAS, afirmou a necessidade da manutenção da diferença do preço à vista e do preço a prazo. O segundo empresário, Roque Pellizzaro Júnior, presidente da CNDL, afirmou a necessidade de regulamentação, mas mostrou críticas às duas partes da proposta em debate: inciso IV do art. 4º do projeto, que estabelecia como obrigação do emissor firmar contrato com o estabelecimento comercial ou profissional, e que para o interlocutor esse seria um trabalho da credenciadora e não do emissor; e no inciso V, como também obrigação da credenciadora, colocaria à disposição do fornecedor filiado o equipamento necessário para a efetivação de venda.

O último a se pronunciar foi o vice-presidente da CNC e também senador, Adelmir Santana. Ele fez uma análise relacionando o tema em debate com a agenda internacional para afirmar a necessidade de manutenção de diferença de preços com taxas reduzidas e o fim do aluguel do equipamento para pagamento via cartão.

A vigésima quinta audiência pública da CDEIC aconteceu no dia 23/06/2009 e foi sobre “saúde odontológica do trabalhador”, proposta de iniciativa da Câmara e em tramitação. Dentre 11 convidados, apenas dois eram empresários. O deputado José Guimarães (advogado/PT/CE) foi o requerente e o relator, enquanto o parlamentar Edmilson Valentim (técnico mecânico/PCdoB/RJ) foi o presidente.

O relatório foi produzido pela aprovação antes mesmo da audiência, precedido de voto separado com substitutivo do deputado Guilherme Campos (PFL/SP), chamando a atenção para dois fatores: que a assistência odontológica fosse acordada entre as partes, por meio de negociação coletiva, e que houvesse diferença na obrigação dos trabalhadores por parte das micro e pequenas empresas.

Após isso, o relator José Guimarães reviu o relatório final, tornando optativa a oferta de atenção odontológica, por tais empresas, nos serviços especializados em saúde e segurança do trabalho, não gerando, necessariamente, custo adicional às micro e pequenas empresas. Também destaca-se que antes do início do debate, o presidente sustentou a necessidade da audiência devido à mobilização que o setor fez para que essa acontecesse.

O primeiro a falar foi o advogado da CNI, sr. Ailton Rodrigues, e ele se mostrou favorável à proposta e próximo de muitos parlamentares favoráveis ao debate. Enquanto o segundo a falar foi Alain Gregor, advogado da CNC, que se posicionou fortemente contra a proposta, justificado pelo ônus do serviço às empresas, em especial, às pequenas empresas.

E o que se pretende no PL nº 422/2007 é a proteção ampla da saúde bucal do trabalhador. Apesar de louvável, isso vai de encontro inclusive à Constituição Federal, que reza, no seu art. 196, que a saúde é direito de todos e dever do Estado. [...] Se é dever do Estado, o Estado não pode passar essa obrigação para o empresário. O empresário já está por demais sobrecarregado. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 23/06/2009).

A vigésima sexta audiência aconteceu no dia 07/07/2009 e foi acerca do “uso de sacolas plásticas biodegradáveis”. Entre os quatro convidados, dois eram empresários, mas o representante da CNC, por conta própria, cedeu espaço para o representante da ABRAS se pronunciar. O presidente foi o deputado Edmilson Valentim (técnico mecânico/PCdoB/RJ), o requerente, Flávio Bezerra (PMDB/CE) e o relator, Leandro Sampaio (engenheiro/PSS/RJ). A proposta foi iniciativa da Câmara e está em andamento.

O primeiro a falar foi Marco Guarita, diretor de relações institucionais da CNI. O empresário esclareceu que o posicionamento em nome da Confederação era “divergente, tanto em relação ao projeto original do Deputado Flávio Bezerra, quanto em relação ao substitutivo apresentado pelo Relator. Ainda no que se refere ao PL nº 612, a CNI apoia o voto em separado do Deputado Renato Molling (PP/RS)” (Nota Taquigráfica, CDEIC, 07/07/2009). O empresário também destacou o uso de documentos e eventos organizados via CNI, como o Mapa Estratégico da Indústria e o Fórum Nacional da Indústria como formas de apresentação da visão que o setor industrial tem do país. Nesse ensejo, mostrou aproximação com o Deputado Arnaldo Jardim (PPS/SP), que coordenava o grupo de trabalho instalado

na Câmara dos Deputados para tratar dessas questões. Por fim, enfatizou o caráter impositivo e, considerado por ele, perverso, que o projeto em debate traria, principalmente, ao uso de tecnologias às sacolas plásticas. O próximo empresário a falar foi o representante da CNC, Evandro Costa, que passou a palavra para o empresário da ABRAS, o vice-presidente Márcio Milan, que fez uma longa apresentação. Esse último mostrou preocupação do setor com a natureza da matéria, apontando a quantidade de propostas em tramitação no período, bem como a manifestação ante os líderes de partidos e presidentes de todas as comissões.

A proposta teve relatório favorável anterior à audiência e foi refeito, como favorável também, após a audiência. O deputado Guilherme Campos apresentou voto separado, até que a proposta foi arquivada e apensada em outra proposição, mantendo o cerne da primeira abordagem trazida ao debate.

A vigésima sétima e última audiência pública da CDEIC aconteceu no dia 25/08/2009. Nela, todos os convidados eram empresários. A proposta foi iniciativa da Câmara, que foi arquivada, e tratava de um “balanço social das empresas brasileiras”. O requerente e relator foi o deputado Reginaldo Lopes (economista/PT/MG), já o presidente foi o parlamentar Renato Molling (industrial/PP/RS).

O autor do projeto, deputado Paulo Rocha, registrou em plenário a influência do Instituto Ethos e do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), por meio das deputadas Marta Suplicy (PT/SP), Maria da Conceição Tavares (PT/RJ) e Sandra Starling (PT/MG), para a confecção do projeto. O relatório trouxe os pontos levantados em plenário e houve sua rejeição na íntegra após a audiência pública.

Imprescindível destacar que a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio realizou, no dia 25/09/2009, audiência pública para discussão do Projeto, com a participação de representantes [...] Um ponto comum defendido pelos expositores foi o de que a elaboração do balanço social deve ser tratada como uma escolha das empresas, principalmente nos aspectos relacionados a forma, estrutura e conteúdo. [...] A proposta, em sua concepção original, é inapropriada, pois devassa a liberdade empresarial e o sigilo industrial das empresas. (Parecer com voto do relator deputado Renato Molling, CDEIC, 16/03/2010⁹³).

⁹³ BRASIL. Projeto de Lei n. 32-A, de 1999. Cria o balanço social para as empresas que menciona e dá outras providências. **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio**. Brasília, 2010. Disponível em:

O primeiro a discursar foi o sr. João Gilberto Azevedo que apresentou a preocupação atual das empresas em medir os impactos da atividade empresarial na sociedade, por meio de índices de responsabilidade social e empresarial. O segundo foi Antônio Castro, presidente da ABRASCA, que se posicionou a favor da autorregulação, mas também criticou o projeto de lei em questão ao solicitar prazo máximo de seis meses para que todos os estabelecimentos de empresas utilizassem índices para balanços sociais, pelo empresário, considerada a maior dificuldade a ser enfrentada pelas pequenas e médias empresas.

O PL propõe fixar a divulgação na entrada principal de todos os estabelecimentos da empresa durante 6 meses. Acho que todos podemos imaginar a dificuldade, por exemplo, de uma instituição financeira, de um banco com um imenso número de agências que teria de colocar nas portas de cada uma dessas agências os impressos que tratam do seu processo de balanço social. Esse método, além de ter uma logística complexa, talvez fosse até um pouco primitivo e de alcance precário. Concluindo, parece-nos que a obrigação do balanço social pode gerar problemas a partir do momento em que obrigação e padronização em termos de legislação tendem a andar juntos. Tenho a impressão de que estamos falando de um exemplo típico, que são as empresas que têm menor porte, e para as quais o custo dessas atividades relativamente tende a ser mais elevado do que para as empresas de maior porte. (Nota Taquigráfica, CDEIC, 25/08/2009).

O terceiro a falar foi o sr. Mário Vasconcellos, diretor da FEBRABAN. Ele mostrou-se favorável à proposta, baseando-se em uma preocupação já existente dentro da instituição a qual ele representava. Entretanto, discordou do empresário anterior, pois entendia a demanda de um balanço social por parte das empresas mais como algo gradativo que impositivo. Como sugestão à proposta, citou a criação de uma regulação por meio de entes reguladores e que fosse adaptada setorialmente, por meio de diversas gradações segundo o porte das empresas, e que esse assunto fosse efetivamente uma construção conjunta. Por fim, ressaltou a divulgação dessas mensurações como fator importante de atração do mercado interno, via revistas – como a “Exame” – e jornais, como o “Valor Econômico”, que retratam anualmente as estratégias de investimento e de desenvolvimento das empresas.

A quarta empresária a falar foi a sra. Andréa Espíndola, advogada da CNC, que iniciou sua fala dizendo que representava todo o empresariado do comércio de bens, serviços e de turismo, principalmente os médios e grandes. Posicionou-se a favor da inserção do balanço social regulamentado pelas empresas, mas contrária à forma como ele estava colocado no projeto de lei, por meio das empresas médias, que ficariam extremamente comprometidas e com muita dificuldade de cumprir essa legislação. Para ela, os itens da proposição em debate eram extensos, não apenas com relação ao custo, mas também com relação à falta de capacidade técnica para realizar esses relatórios com essa complexidade. Utilizou a fala do empresário anterior da FEBRABAN, em relação à necessidade de se contratar consultorias eventualmente para participar de licitação pública ou para linhas de crédito no Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), o que causaria ainda mais prejuízo a esse segmento de empresas.

O quinto empresário foi o sr. Jorge Cajazeira, conselheiro da CNI, que ressaltou a confecção dos relatórios sociais diante do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas e a situação das empresas produtoras de cigarros e armas de fogo que não eram reconhecidas pela instituição, por exemplo. Além disso, questionou que a obrigatoriedade poderia abrir precedência à ilegalidade, ou seja, empresas que estavam inadimplentes poderiam usar a questão social para sua legitimação. Ainda falou o sr. Emerson Casali, da CNI, que embora não estivesse como convidado, reforçou as ideias apresentadas pelo empresário que discursou anteriormente.

Em relação ao perfil dos parlamentares que ocuparam as posições de relatores, requerentes e presidentes, há uma concentração apenas da profissão “empresário”. As características dos parlamentares serem filiados a partidos considerados de direita e oriundos de regiões do Sul e Sudeste não se manteve, destacando-se uma diversidade em ambas as categorias, com altos índices de estados do Nordeste, como Ceará e Bahia, e partidos como PT, como o mais numeroso em todas as categorias analisadas.

Tabela 39: Estados, partidos e profissões dos relatores das audiências públicas da CDEIC

Estados	Partidos		Profissões		
CE	5	PT	6	Empresário	9
SP	4	PTB	3	Advogado	5
MG	3	PPB	3	Administrador	4
AP	3	PL	3	Engenheiro	4
BA	2	PFL	3	Economista	3
RJ	2	PR	2	Professor	1
TO	2	PSDB	2	Fiscal	1
RS	2	PMDB	2	Servidor	1
DF	2	PSB	1	Industrial	1
AM	1	PDT	1	-	-
RN	1	DEM	1	-	-
MT	1	PP	1	-	-
PA	1	PPS	1	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 40: Estados, partidos e profissões dos presidentes das audiências públicas da CDEIC

Estados	Partidos		Profissões		
SP	5	PTB	5	Empresário	11
RJ	5	PL	4	Técnico	4
MG	5	PCdoB	4	Comerciante	3
MT	3	PSDB	3	Economista	3
BA	2	PFL	3	Administrador	2
CE	2	PP	2	Industrial	2
RS	2	PT	2	Médico	1
SE	1	PMDB	1	Professor	1
RO	1	PPS	1	-	-
TO	1	PSB	1	-	-
-	-	PSDC	1	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 41: Estados, partidos e profissões dos requerentes das audiências públicas da CDEIC

Estados	Partidos		Profissões		
MG	6	PT	6	Empresário	10
SP	5	PFL	6	Advogado	5
CE	3	PL	3	Administrador	3
RS	2	PDT	2	Professor	3
AM	2	PSB	2	Economista	3
BA	2	PPB	2	Bancário	1
AP	2	PMDB	2	Servidor	1
TO	2	PSDB	2	Fiscal	1
RN	1	PSDC	1	Comerciante	1
RJ	1	PTB	1	Médico	1
SE	1	PCdoB	1	Industrial	1
MT	1	PR	1	Engenheiro	1
RO	1	PPS	1	*	-
RS	1	PP	1	-	-
DF	1	-	-	-	-

*Req.: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a análise da influência dos atores, nota-se que todos os empresários se posicionaram ante o projeto de lei em discussão, proferindo em nome da entidade e em defesa dos interesses. Para os empresários influentes, nota-se um perfil ainda mais acentuado em discursos com posicionamento, representação e amplitude, com números nulos para discursos sem posicionamento, representação individual ou generalizante ou discurso técnico e retórico. Entre as entidades com empresários mais influentes destacam-se a CNC, a CNI e a ABERT.

Tabela 42: Características dos discursos dos empresários que exerceram influência na CDEIC

	A favor	7
Posicionamento	A favor com críticas	12
	Contra	15
	Não se posicionou	-
Contato/Convite anterior	Mencionou	4
	Não mencionou	30
Amplitude da representação	Em nome da entidade	28
	Em nome do setor	6
	Individual	-
	Generalizante	-
Natureza do discurso	Defesa de interesses	32
	Apresentação da entidade	2
	Retórica	-
	Técnica	-
Material de apoio	Sim	15
	Não	19
Total de discursos influentes		34

Fonte: Elaborado pela autora.

Já a análise dos discursos não influentes mostra maior heterogeneidade entre as categorias analisadas, como empresários que não se posicionaram ante o projeto em debate ou não fizeram discursos que representassem sua própria empresa ou de natureza retórica sem apontar para a matéria de discussão. Variáveis, como contato e convite anterior ou uso de material de apoio, continuaram não significantes entre os empresários influentes e não influentes. Os empresários menos influentes eram em sua maioria da CNC, CNI, ABRAS, ALANAC e ABRASCE.

Tabela 43: Características dos discursos dos empresários que não exerceram influência na CDEIC

	A favor	10
Posicionamento	A favor com críticas	25
	Contra	18
	Não se posicionou	3
Contato/Convite anterior	Mencionou	22
	Não mencionou	34
Amplitude da representação	Em nome da entidade	34
	Em nome do setor	14
	Individual	7
	Generalizante	1
Natureza do discurso	Defesa de interesses	47
	Apresentação da entidade	4
	Retórica	5
	Técnica	
Material de apoio	Sim	27
	Não	29
Total de discursos não influentes		56

Fonte: Elaborado pela autora.

4.6 COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES (CVT)

A Comissão de Viação e Transportes foi formada por quatro audiências públicas, totalizando 41 convidados, sendo 21 empresários. Os projetos em debate foram em sua maioria iniciativa da Câmara (ambos arquivados), seguidos de um do Senado que foi transformado em lei, e um do Executivo que está em tramitação.

Em relação aos parlamentares envolvidos, destacam-se os filiados aos partidos menores, como PSC, PPS e PHS. Além da manutenção de uma maioria – empresários e parlamentares oriundos das regiões Sul e Sudeste (apenas um de Tocantins) – filiada a partidos de direita. Já as características dos empresários mostram a participação de 14 associações e seis federações/confederações, apesar de uma das audiências, com temática dos portos secos, ter atraído sozinha dez empresários de associações e um de uma confederação, no caso, o diretor da CNI.

Na audiência pública que aconteceu no dia 02/02/2006 para debater o projeto de lei de autoria do Executivo sobre os “portos secos”, reuniram-se parlamentares e representantes do governo que se posicionaram a seu favor, e convidados, em sua maioria empresários, que se colocaram contrários à aprovação.

Essa audiência foi em conjunto com a CDEIC. Além de 11 empresários convidados, o representante, dr. Meton Soares Júnior, vice-presidente de transporte aquaviário, ferroviário e aéreo, da Confederação Nacional do Transporte, não pôde comparecer e não foi apresentada justificativa. Após o pronunciamento de todos os 17 convidados, o debate se concentrou entre entidades do governo, como a ANVISA, e os deputados. Não houve empresários interceptados e nem manifestação de considerações finais.

A análise dessa audiência pública permite notar o interesse do Executivo na aprovação da lei, fato esse demonstrado na seguinte sequência de atuações: a introdução da proposta, seguida de um pedido de urgência de tramitação, pedido de retirada de tramitação urgente e edição de uma medida provisória com o mesmo teor da proposta. Isso explicita uma preponderância do Executivo a tal ponto que enquanto os próprios deputados defensores do projeto em plenário solicitavam a formação de uma comissão especial para julgamento da proposta, a medida já era prevista pelo Executivo. Em contraponto, por meio dessa nota taquigráfica, foi possível notar a insatisfação dos representantes dos empresários com a tramitação de forma emergencial da proposta.

Dessa maneira, pode-se considerar que a decisão do Executivo foi contrária aos interesses dos representantes dos empresários ali representados, e sua urgência afastou qualquer tentativa de influência do setor.

A segunda audiência foi “sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas”. De iniciativa da Câmara, ocorreu no dia 17/06/2008, sendo apensada e arquivada. Entre os seis convidados, dois eram empresários. A presidência ficou a cargo do deputado e apresentador de televisão, Paulo Roberto (PTB/RS), enquanto os requerentes foram os deputados Hugo Leal (advogado/PSC/RJ), Ratinho Jr. (empresário/PPS/PR) e Miguel Martins (historiador/PHS/MG).

O deputado Geraldo Pudim (PMDB/RJ) se manifestou e falou da movimentação do Congresso Nacional em torno do tema:

A movimentação da sociedade desemboca aqui, e o Congresso Nacional, em última instância, é que tem competência para regular essas relações e deve fazê-lo. Eu o parabeneizo por enfrentar tema tão polêmico, que efetivamente hoje começa a ferver no Congresso Nacional – já se fala de lobby, de pressões daqui e dali etc. (Nota Taquigráfica, CVT, 17/06/2008).

O empresário Flávio Cavalcanti, diretor da ABERT, justificou a ausência do presidente e se posicionou contrário à proposta abrindo um debate com o parlamentar Hugo Leal (PSC/RJ).

Sr. Deputado Hugo Leal: Com relação à ABERT, vou fazer uma censura, Dr. Flávio. Não consigo imaginar que a associação sobreviva exclusivamente da publicidade de bebidas alcoólicas. Há outras. E não é com essa definição do conceito que vamos acabar com a propaganda de bebida, pelo contrário, ela vai continuar existindo. Assim como continua existindo o cigarro. Aliás, acabou a propaganda de cigarro, mas nem por isso acabou o fumo, nem por isso acabou a Fórmula 1. O principal patrocinador da Fórmula 1 era o cigarro, que, nem por isso, acabou. Foi uma questão mundial, o que é interessante. (Nota Taquigráfica, CVT, 17/06/2008).

Também não exercendo influência ao debate, o presidente da Associação Brasileira das Agências de Publicidade, sr. Dalton Pastore, se posicionou contrário ao projeto e discursou em nome do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), a quem o deputado Hugo Leal (PSC/RJ) rebateu:

Tenho todo respeito ao CONAR, mas quem define as diretrizes de como deve se fazer é o Legislativo, que tem essa proposta democrática de debate, e o Executivo, que faz efetivamente o cumprimento dessas normas, enquanto ao que não for obedecido, o Judiciário está aí para fazer os seus reparos. Os Poderes constituídos são esses. O CONAR exerce um papel importantíssimo, mas não nesse caso, que é uma questão de saúde pública. (Nota Taquigráfica, CVT, 17/06/2008).

A terceira audiência da CVT, no dia 08/10/2009, foi em conjunto com a segunda audiência da CME. Ela debateu dois projetos de lei que propunham a discussão sobre “a inclusão de eclusas e de equipamentos e procedimentos de proteção à fauna aquática dos cursos d’água, quando da construção de barragens” (PL 3.009/2007) e sobre “a transposição hidroviária de níveis” (PL 5335/2009). Dos três representantes, apenas o empresário Flávio Neiva, da Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica (ABRAGE), teve seu espaço formalmente respeitado (considerando o tempo de apresentação e o modo como ele foi inserido no debate).

A quarta audiência ocorreu no dia 10/12/2009 e foi sobre “a prorrogação dos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias”. Foi iniciativa da Câmara que foi, *a posteriori*, arquivada. Teve nos cargos de requerente e relator, o deputado e economista Carlos Zarattini (PT/SP) e como presidente, o deputado e engenheiro Jaime Martins (PL/MG). Dentre os oito convidados, cinco eram empresários.

O empresário e vice-presidente da Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP) discursou a favor da segurança jurídica e influenciou à relatoria a necessidade da adaptabilidade dos novos prazos da lei portuária.

O presidente da Federação Nacional dos Portuários (FNP), sr. Eduardo Guterra, proferiu a favor da proposta, apontando algumas críticas e expondo que havia uma conversação de concordância entre empresários, sindicatos e Estado.

Durante o Governo Lula fizemos 3 tentativas de negociação, e não conseguimos. Quando falo em 3 tentativas somos nós, Governo e empresários, são comissões tripartites, e não avançamos, mas acabamos de entregar nossa proposta na mão da Ministra Dilma Rousseff, porque ainda queremos discutir com este Governo, fazer um debate dos problemas importantes que levantamos para nossos portos na questão de relação capital-trabalho. (Nota Taquigráfica, CVT, 10/12/2009).

As três sugestões apresentadas pelo empresário foram as seguintes: a) que os contratos fossem adequados à nova realidade, inclusive nas operações portuárias dentro dos terminais, não só no uso da infraestrutura aquaviária e da movimentação de carga, mas inclusive na ovação de contêineres, na desova de toda aquela carga que seria movimentada dentro do porto, onde há maior movimentação financeira; b) a inclusão de um artigo que garantisse emprego aos trabalhadores e c) a inclusão de uma emenda na lei obrigando os operadores e usuários do porto a manterem uma proporcionalidade entre os trabalhadores portuários e os avulsos. Nenhuma das propostas foi considerada no relatório final da Comissão.

O sr. Mauro Salgado, presidente da Federação Nacional de Operadores Portuários (FENOP), não exerceu influência por pautar que a aplicabilidade da lei vigente resolveria os problemas apresentados. O penúltimo empresário a falar foi o representante da CNA e da Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT). Ele influenciou a confecção do texto da Comissão ao mostrar urgência à matéria, embora chamasse a atenção para a necessidade de maior

discussão aos atores envolvidos – sindicato, empresários e Estado. O último empresário, o presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará (FAEC), sr. José de Melo Filho, também falou em nome da CNA como a maior cliente dos portos e da logística do país. Ele colocou-se a favor da análise da prorrogação para adequação aos portos e para que essa regulamentação não fosse realizada de modo indiscriminado e, com isso, se posicionou a favor de um texto substitutivo. A não influência do empresário está na aprovação do relatório sem substitutivos ou emendas com esses conteúdos.

4.7 COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF)

Na CSSF ocorreram três audiências com 17 convidados, sendo seis empresários. Dois projetos foram de iniciativa do Executivo – um deles foi arquivado e o outro está em tramitação. O terceiro projeto foi de iniciativa da Câmara e arquivado.

Os parlamentares envolvidos nas funções analisadas nesta pesquisa são majoritariamente filiados a partidos considerados de direita e empresários, embora tenham médicos e advogados. Quanto à região, mantiveram a concentração na região Sudeste. Em relação aos empresários, nenhum influenciou o relatório final da comissão. Entre representantes de federações e associações, destaca-se a participação do sr. Ciro Mortella, presidente da Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica, que esteve duas vezes em plenário, sendo uma como único representante da classe.

A primeira audiência foi sobre “a invenção de medicamentos para a prevenção e tratamento da Síndrome de Imunodeficiência Adquirida – SIDA/AIDS e de seu processo de obtenção como matérias não patenteáveis”. O debate do projeto de iniciativa da Câmara, e que foi arquivado, ocorreu no dia 05/06/2001. Dentre seis convidados, dois eram empresários que não exerceram influência no resultado da Comissão. O cargo de requerente ficou para a deputada e advogada, Telma de Souza (PT/SP), e para Arnaldo Faria de Sá (contabilista/PPB/SP), a relatoria para Lídia Quinan (empresária/PMDB/GO) e a presidência para a parlamentar e advogada, Laura Carneiro (PFL/RJ).

O diretor da INTERFARMA, sr. Otto Licks, pronunciou-se contrário à proposta e esclareceu que se caso fosse aprovado, o PL n. 1.922/99, diminuiria a médio e longo prazo a eficiência do tratamento de pacientes de AIDS. Para o empresário, o PL, como estava redigido serviria para desestimular o desenvolvimento tecnológico no combate ao HIV, para desviar recursos para o combate à AIDS e para outras iniciativas também nobres, como o combate ao câncer, à osteoporose, e à Doença de Alzheimer. Além disso, para ele, retiraria exclusivamente os remédios de AIDS da possibilidade de patente, o que seria perigoso para cientistas e pacientes ao desestimular o investimento exclusivamente nessa classe de drogas. Por fim, concluiu que não só os pesquisadores da INTERFARMA como os de centros de excelência do Brasil já reconheceram a dificuldade que o PL n. 1.922/99 teria em manter os atuais níveis de pesquisa e desenvolvimento para o tratamento da AIDS, dando exemplo de dois centros de excelência no estado do Rio de Janeiro que já haviam se manifestado contra o projeto.

Em contrapartida, a deputada Telma de Souza (PT/SP) alertou que o fato de ser pesquisador não pesaria na questão, pois ele poderia manter relações com a indústria farmacêutica.

O empresário Flávio Vormittag, vice-presidente da AstraZeneca, também não influenciou o debate. Para ele, o projeto de lei não seria um avanço, nem haveria a necessidade dele na legislação atual, de modo que existiriam dispositivos legais já aprovados na própria Lei de Patentes.

A segunda audiência foi sobre “a disponibilização de medicamentos a baixo custo” e aconteceu no dia 21/06/2005. O projeto foi iniciativa do Executivo, e foi arquivada. Os deputados requerentes foram Jandira Feghali (médica/PCdoB/RJ), Rafael Guerra (médico/PSDB/MG) e Darcísio Perondi (médico/PMDB/RS). Os cargos de relator e de presidente ficaram para o parlamentar e empresário, dr. Benedito Dias (PPB/AP).

Dos quatro convidados, o único representante do empresariado para a audiência foi o presidente da FEBRAFARMA, o qual já esteve presente em outras audiências de discussão de projetos de lei dessa mesma Comissão. Vale ressaltar que o projeto recebeu 14 emendas, tendo sido 4 acatadas em sua integridade (três do deputado Rafael Guerra e uma da deputada Vanessa Graziotin), mas nenhuma relacionada à exposição do empresário.

Em 15/02/2007, foi designado outro relator, o deputado Bispo Gê Tenuta (PFL/SP), que retirou a discussão de pauta, seguida por uma mensagem do Executivo de retirada de tramitação.

A justificativa se encontra no mecanismo do Executivo durante a tramitação para publicar a Portaria n. 491/GM, de 09/03/2006, a qual habilitava farmácias e drogarias à dispensação de medicamentos em sistema de pagamento pelo Ministério da Saúde. Além disso, foi publicado um aviso em 06/03/2006 de que o conteúdo da proposição já estava contemplado no Programa Farmácia Popular do Brasil.

A atuação do empresário, sr. Ciro Mortella, em plenário não influenciou o relatório e o voto do relator. O representante mostrou-se bastante a par da discussão, bem como apresentou certa organização da Federação a respeito da matéria em debate. Para o sr. Ciro Mortella, o projeto avançaria no sentido estruturante da lei sobre fármacos, porque colocava em discussão algumas questões de modelo. Pautado em um discurso representativo, o empresário apresentou críticas à proposta, que abarcaria temas, como carga tributária e ampliação da ocupação da capacidade produtiva.

A terceira audiência aconteceu no dia 06/11/2008 e foi sobre “o registro e fracionamento de medicamentos para dispensação”. O projeto foi uma iniciativa do Executivo que está em tramitação. Tanto o requerente quanto o relator foi o deputado Arnaldo Faria de Sá (contabilista/PTB/SP), enquanto o presidente ficou a cargo de Jofran Frejat (médico/PTB/DF). A audiência contou com sete convidados, sendo três empresários, os quais não exerceram influência nos textos finais.

O relatório, logo após a audiência pública, destacou o reconhecimento da importância do debate na elucidação dos pontos negativos da proposta, tais como a dificuldade das indústrias de se adaptarem ao projeto original, a extinção de postos de trabalho e a necessidade de altos investimentos pela indústria. Os entraves entre os interesses refletiram nos mecanismos regimentais de pedidos de visto e ordem de tramitação da matéria. Além disso, foi contabilizada a confecção de seis relatórios por parte do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP).

Com a análise dos dados, foi possível perceber um embate entre os pareceres e os componentes das comissões em que a matéria havia tramitado anteriormente (CDC e CDEIC), a tal ponto da CSSF construir um texto alternativo como substitutivo, visando conciliar os diversos interesses dos agentes envolvidos com a questão, ou seja, manter o propósito de viabilizar ao consumidor de

medicamentos o acesso a produtos de forma fracionada, sem, contudo, prejudicar a indústria.

Além disso, colocou-se como ponto de divergência a questão da obrigatoriedade da fabricação fracionada de medicamentos, mantendo-se a imposição. Por outro lado, elevou-se de 18 para 24 meses o período que constava no artigo 4º para que as indústrias promovessem as modificações necessárias. Para essas decisões, três votos em separado foram considerados: um do deputado dr. Rosinha (PT/PR) e dois do deputado Chico D'Angelo (PT/RJ).

Por essas atitudes, os empresários não foram influentes, de modo que a obrigatoriedade persistiu. Entretanto, analisada a proposição a longo prazo, nota-se que houve um movimento de desaceleramento regimental com base em dois aspectos: um a partir do deputado Germano Bonow (PFL/RS) que pediu a inclusão da Comissão de Finanças e Tributação na tramitação, por tratar-se de envolvimento de recursos e, o segundo, por manobra do deputado Bruno Araújo (PSDB/PE), ao pedir a retirada da tramitação devido à incompatibilidade com estabelecimentos farmacêuticos de manipulação.

Por fim, a mudança de relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pelo deputado Márcio Macêdo (PT/SE) também deve ser destacada, de modo que ele requereu que a CSSF fosse considerada como a de maior pertinência temática para a tramitação do projeto em questão. O projeto ainda tramita nessa Comissão.

Em nome da FEBRAFARMA, o empresário sr. Ciro Mortella mostrou-se preocupado com a questão da obrigatoriedade do fracionamento e sugeriu como proposta a retirada da obrigatoriedade e a inclusão da mesma como possibilidade. O representante do empresário já esteve em plenário em nome da indústria farmacêutica e, embora tenha se posicionado a favor do fracionamento de medicamentos no Brasil, apontou mudanças no projeto consideradas fundamentais.

O vice-presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Medicamentos Genéricos, sr. Odnir Finotti, também se posicionou contra a obrigatoriedade da aplicação da produção fracionada de medicamentos a todas as indústrias farmacêuticas. Assim como o empresário anterior, ele propôs que a lei tivesse natureza motivacional e não compulsória, como a Lei de Genéricos. O ator ressaltou representar a visão de empresário, bem como representar a associação de medicamentos genéricos.

O presidente da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico, sr. Pedro Sdoia, também se posicionou contrário à obrigatoriedade, solicitando que o verbo “deverão” seria melhor expressado pelo verbo “poderão” no texto da lei. Além disso, o empresário apresentou dois aspectos interessantes: primeiro, mostrou a expansão para além do profissional farmacêutico, incluindo o técnico responsável no âmbito da proposta da lei. Segundo, por posicionar-se não só como representante de farmácias e drogarias de grandes redes, mas também como representante dos médios e pequenos estabelecimentos. Por fim, o sr. Pedro Sdoia propôs o arquivamento da lei. Ele foi repreendido pelo relator, o deputado Arnaldo Faria de Sá, que justificou a existência da discussão de uma lei justamente para não proceder essa finalidade.

4.8 COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CMADS)⁹⁴

A CMADS contou com quatro audiências públicas, contabilizando 16 convidados, dos quais cinco eram empresários. Dos quatro projetos de lei, apenas o iniciado na Comissão de Legislação Participativa encontra-se em tramitação. Iniciativas começadas no Executivo, no Senado Federal e na Câmara foram arquivadas. Houve uma concentração de entidades empresariais em cada audiência no plenário: dois representantes da FENASEG, dois da CNA e dois da Lide Empresarial. Apesar da concentração de parlamentares de partidos de direita nas funções de requerentes, relatores e presidentes, a única proposta em debate concentrou nesses cargos o deputado Leonardo Monteiro (PT/MG). Essa audiência foi a única em que os empresários da FENASEG não exerceram influência no texto do relator.

⁹⁴ Até 1989, a Comissão englobava os temas “Defesa do Consumidor e Meio Ambiente”. Com a instituição do atual Regimento Interno (Resolução n.17, de 21/09/89), o Órgão Técnico passou a denominar-se “Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias” (CDCMAM). No entanto, em 2004, pela relevância e grande abrangência dos temas, ocorreu com a Resolução n. 20, o desmembramento da CDCMAM, sendo criadas as seguintes comissões: Comissão de Defesa do Consumidor, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Comissão de Direitos Humanos e Minorias. (CÂMARA dos Deputados, 2016. **Histórico e Atribuições CMADS**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/conheca-a-comissao/index.html>> Acesso em 1 out. 2016.).

A primeira audiência aconteceu no dia 26/10/2004 e foi sobre a “implementação do seguro de responsabilidade civil do poluidor, pessoa física ou jurídica que exerça atividade econômica potencialmente causadora de degradação ambiental”. O projeto foi de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa (CLP) e está em tramitação. A audiência contou com três convidados, sendo um empresário. Os três cargos da audiência – relator, requerente e presidente – foram ocupados pelo mesmo deputado, o advogado Leonardo Monteiro (PT/MG).

A proposta de lei foi iniciativa da organização não governamental Associação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em Defesa da Ecologia (ATITUDE), com sede na cidade do Rio de Janeiro, acatada pela Comissão de Legislação Participativa na forma definida pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O mais interessante é que o relator terminou a audiência dizendo que, embora o relatório e parecer já tivessem sido confeccionados, propostas poderiam ser encaminhadas à Comissão. Dessa forma, a audiência retomou seu propósito maior de colher para o texto da lei sugestões dos interessados e contribuições dos parlamentares.

O empresário convidado, sr. Antônio Mazurek, diretor da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização, já havia sido parlamentar. A experiência ficou ainda mais evidente na estrutura do seu discurso ao enfatizar as regras das audiências públicas. Entretanto, ele representou a Federação e discursou a favor da aprovação da lei como interesse das seguradoras. O empresário enfatizou a presença do dr. Álvaro Igrejas Lopes, também representante da FENASEG, e do dr. Alcir Vermelho Júnior, da área de subscrição do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), solicitando a participação deles apesar de não estarem no rol de convidados do setor. Nenhuma influência deles foi registrada, embora os dois empresários tenham ganhado espaço mesmo sem estarem na lista de convidados para a audiência.

O empresário, dr. Alcir Vermelho, ressaltou o papel do ressegurador e a manutenção dos cálculos pelo Instituto de Resseguros do Brasil. Exatamente o ponto contrariado no parecer final da Comissão. Tanto o projeto de lei como as oito emendas a ele oferecidas apresentaram equívocos que em nada contribuiriam para diminuir as consequências de possíveis danos ambientais, e que tampouco aprimorariam atividades do setor de seguros, razões essas utilizadas pelo relator para a rejeição do projeto de lei. O empresário Álvaro Igrejas também falou em

nome da FENASEG e da Itaú Seguros, mas sem acréscimos na pauta ou influências a favor da proposta em debate.

A segunda audiência debateu o projeto de lei sobre “a instituição do Código Nacional de Proteção aos Animais”, de iniciativa da Câmara e que foi arquivada. Aconteceu no dia 30/11/2004, e contou com quatro convidados, sendo um empresário. O requerente e o relator foi o deputado e médico Benedito de Sá (PSDB/PI), e a presidência ficou a cargo do parlamentar e bancário, Paulo Baltazar (PSB/RJ).

O relator acatou sugestões do empresário e decidiu pela aprovação do Projeto de Lei n. 1.647, de 2003, e da emenda a ele oferecida, na forma de substitutivo. Em 30 de março de 2004, foi solicitado ao presidente da Casa um novo despacho ao projeto de lei, devido ao desmembramento da antiga Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias nas comissões de Defesa do Consumidor e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Com isso, nova audiência pública foi realizada, com a participação de representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Conselho Federal de Medicina Veterinária e da sociedade civil organizada e um novo relator, o deputado Sarney Filho.

Nessa fase, a Comissão em questão recebeu de pessoas físicas e de entidades ligadas à defesa dos animais, por correio eletrônico, inúmeras manifestações contrárias às alterações na legislação. Para o relator, se perdia a oportunidade de oferecer avanços no campo legal, adaptando à realidade brasileira o que havia de mais moderno no mundo, mas se mantinha o espírito democrático, face às manifestações de parte da sociedade civil organizada de que aquele não era o momento de mudar a lei.

O empresário da CNA, sr. Antenor Nogueira, discursou a favor do projeto e mostrou-se envolvido com a questão, por meio da organização do Fórum Nacional Permanente da Pecuária de Corte com todas as entidades ligadas à bovinocultura de corte do país, e organizado pela Confederação. Além disso, o representante mostrou a necessidade de se discutir outros itens que envolviam a temática, como engorda e pastagens dos bovinos.

Portanto, considera-se uma atuação influente, pois o relator acolheu a proposta elucidada em audiência pública sobre considerar que uma vaca é muitas vezes premiada exatamente por suas características de avançado estado de gestação

e que o substitutivo deveria prever essa possibilidade como uma exceção à vedação de transporte de animal nesse estado (§ 1º do art. 11) do empresário, bem como outras sugestões, como a definição de abuso, maus-tratos e crueldade aos animais (§ 2º do art. 1º); as restrições legais quanto à criação e comercialização de animais silvestres (§ 3º do art. 1º).

A terceira audiência foi iniciativa do Senado (via senador Flexa Ribeiro (PSDB/BA), e teve como requerente e presidente, o deputado Ricardo Tripoli (advogado/PSDB/SP), enquanto relator, Jorge Khoury (engenheiro/DEM/BA). Estiveram presentes cinco convidados, sendo apenas um empresário. A proposta encontra-se arquivada.

Nessa audiência, foi travado um debate a ponto do presidente pontuar a existência de um embate entre a preservação ambiental e a questão econômica. O voto favorável do relator acompanhou a apresentação de substitutivo sobre a compensação da área de reserva legal, mediante a doação de área com vegetação nativa. Ele ressaltou o contato com segmentos interessados na questão, com o objetivo de uma proposta viável tanto para a questão ambiental quanto socioeconômico. Houve voto em separado do deputado Paulo Teixeira (PT/SP), alegando-se que o relator feria a regulamentação contida no Código Florestal. Além disso, o relator pretendia regularizar a situação de proprietários rurais nas regiões dos estados de Santa Catarina, Minas Gerais, São Paulo e Paraná. Para o deputado, esses estados estão localizados na área de abrangência do bioma Mata Atlântica. Em seguida, o novo relator, o deputado Marcos Montes (DEM/MG) votou a favor da aprovação da matéria. Em 2013, declarou-se a prejudicialidade do projeto de lei, em virtude da própria revogação da Lei n. 4771, de 1965, que pretendia-se atualizar, e pelo fato da matéria ter sido atendida pelo Código Florestal (Lei n. 12.652/2012).

O representante da CNA, sr. Assuero Veronez, apontou problemas na proposta, como a falta de tecnicidade na confecção dos indicadores, muito próximos da aleatoriedade. Além disso, pontuou a necessidade do fortalecimento da economia florestal por meio do plantio de florestas exóticas, ou seja, o aperfeiçoamento, o monitoramento do controle e o cadastro ambiental, deveriam ser incorporados na lei. Em nome da Confederação, afirmou que a alternativa que sobraria ao produtor seria a de restaurar a reserva legal. O que para o interlocutor representaria um retrocesso à questão da reserva. Embora os pontos negativos ao projeto tenham sido ressaltados, para o empresário o projeto trazia de positivo um

ganho ambiental por: conservar e valorizar os ativos florestais que estão em outras regiões; diminuir a pressão por desmatamento; fortalecer a economia florestal e recuperar a área degradada ao permitir a plantação de plantas exóticas em parte da propriedade; aperfeiçoar os instrumentos de controle via cadastramento, que tornariam obrigatórios por lei e não induziria o aumento de desmatamento, pois não alteraria os índices de reserva legal.

A quarta audiência pública aconteceu no dia 21/10/2009, foi de iniciativa do Executivo e arquivada. Dentre os quatro convidados, dois eram empresários, e as posições de relator, requerente e presidente foram ocupadas pelo mesmo deputado, sr. Arnaldo Jardim (engenheiro/PPS/SP). Destaca-se nessa audiência o comportamento bastante favorável aos representantes dos empresários não só convidados e influentes para a matéria em pauta, como também aos presentes na audiência. O deputado Arnaldo Jardim saudou os dirigentes de organizações representativas de setores empresariais, como os representantes da Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos (ABETRE), Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Limão (ABPEL), ABRAS, Instituto Aço Brasil, CNI, Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (ABIHPEC) e empresas, como Coca-Cola e Tetra Pak. Ao passar a palavra ao coordenador da Lide Empresarial, mencionou o apoio do empresário no suporte da proposta. O projeto de lei teve requerimento de apensação a outro projeto e esse foi transformado em lei⁹⁵.

O empresário, sr. Roberto Klabin, coordenador da Lide Empresarial (empresa privada), proferiu a favor da proposição e mostrou-se trabalhar em conjunto com empresários do setor, em especial, na confecção de um manifesto lido na íntegra em plenário:

Nós, empresas que incorporamos em nossas atividades o princípio de sustentabilidade, ressaltamos que o aperfeiçoamento dessas boas práticas requer uma política nacional de resíduos sólidos fundamentada

⁹⁵ BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 29 set. 2016.

na redução, reutilização e reciclagem dos resíduos, na perspectiva de uma gestão integrada, embasada no conceito da logística reversa, regida pela responsabilidade compartilhada, que atribua aos resíduos sólidos valor econômico e promova a inclusão social, fortalecendo o modelo cooperativista a partir de instrumentos econômicos que fomentem as cadeias recicladoras e estimulem a inovação tecnológica para privilegiar a produção mais limpa. Uma política de resíduos que iniba a proliferação de legislações esparsas nas diferentes esferas e que desestimule as práticas de concorrência desleal e garanta a segurança jurídica em relação ao tema de resíduos sólidos. Portanto, apelamos ao Congresso Nacional para a rápida aprovação da política nacional de resíduos sólidos. (Nota Taquigráfica, CMADS, 21/10/2009).

Após a leitura do manifesto, o deputado Arnaldo Jardim relacionou a importância do manifesto à subscrição de um conjunto de empresas mobilizadas pela aprovação de uma política nacional de resíduos. O mesmo deputado também foi mencionado pelo próximo empresário a se apresentar em plenário. O sr. Paulo Nigro, que representou a empresa Tetra Pak e a Lide Empresarial, proferiu enfaticamente no apoio à aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

4.9 COMISSÃO DE TURISMO (CTUR)⁹⁶

Três audiências públicas ocorreram na CTUR, com total de 15 convidados, sendo sete empresários. Dois projetos tiveram origem na Câmara (estão em tramitação) e um teve origem no Executivo (foi transformado em lei). Além disso, houve apenas um representante de uma confederação (CNC) contra seis representantes de empresas privadas, com destaque para as empresas de televisão: Rede Globo, Record, SBT, TV Cultura, Rede TV e o organizador da marca Jungle Fight Eventos. Entre os parlamentares requerentes, relatores e presidentes foram contabilizados três professores, dois administradores, dois industriais, um engenheiro e um economista. Quanto aos estados de origem dos parlamentares, conta-se dois do Rio Grande do Norte, dois de Sergipe e dois de Minas Gerais, além de representantes da Bahia, Ceará, Goiás e São Paulo. Quanto aos partidos, todos os três presidentes eram do PSDB, enquanto que os cargos de requerentes e de relatores foram ocupados pelos mesmos parlamentares, sendo três do PT, dois do PMN e um do PSB e do PR.

⁹⁶ Comissão criada em 2003.

A primeira audiência, de 27/05/2008, que tratou da “Lei Geral do Turismo” foi um nítido exemplo de defesa e de representação do empresariado via poder Executivo. Após a audiência foram apresentadas 23 emendas – todas acatadas e afirmadas com o voto favorável do relator. Foi montada também uma comissão especial com o objetivo de tramitação rápida da proposta. Durante sua tramitação, a proposta recebeu requerimento de tramitação urgente do deputado Jovair Arantes (PTB/GO).

O único representante do empresariado, sr. Norton Lenhart – da CNC –, pronunciou-se em nome das entidades que representava, principalmente as 19 entidades empresariais que compunham a Câmara Brasileira de Turismo da CNC, com ênfase na necessidade de regulamentar juridicamente a atividade do turismo. Mostrou-se muito próximo da produção de leis, mencionando fóruns e contatos constantes com o Ministério do Turismo, Ministério da Fazenda, dos deputados Lídice da Mata (PSB/BA) e Carlos Eduardo Pereira (PMDB/PE), em especial, com o ocupante do cargo de presidência na Comissão de Legislação do Ministério do Turismo. O presidente da audiência, o parlamentar e empresário Albano Franco (PSDB/SE) também demonstrou os constantes contatos com o empresário, incluindo uma aprovação por parte do governo.

Esses dados permitem a interpretação de que houve pressão do setor para a apresentação da emenda, pressão exercida via Executivo.

O SR. NORTON LENHART: O senhor, me permite, Presidente? Eu só quero dizer ao senhor que esse projeto não foi aprovado rapidamente. Estamos trabalhando neste projeto desde 2003. O setor empresarial gastou muitas e muitas horas trabalhando nele. É que, quando chegou ao final, o projeto de lei praticamente já estava quase todo montado. Então, as nossas divergências já não eram muitas. (Nota Taquigráfica, CTUR, 27/05/2008).

O representante se posicionou favorável ante a proposta de lei, entretanto criticou alguns pontos, como a reivindicação da definição de *Trade Receptivo Internacional* como atividade exportadora – a questão seria a dos vistos e a inclusão das atividades intermediárias das empresas organizadoras de eventos. Sobre esse último ponto, as emendas apresentadas pela Comissão Especial n. 5, 7, 9, 13 e 21 abarcaram esse tema.

O representante do empresário ainda mostrou-se a par de outros projetos em tramitação, como a Medida Provisória n. 415, que trata da comercialização de bebidas em estabelecimentos de beiras de estrada e que havia sido modificada no Congresso. O texto do relator está bem próximo ao que foi apresentado pelo empresário, reconhecendo que houve forte negociação entre setores do governo e do turismo.

A segunda audiência tratou da “autorização de emissoras educativas estatais para transmitirem, sem custos, eventos esportivos de interesse nacional” e aconteceu no dia 19/11/2008. Para essa proposta, foram apresentadas três emendas, que foram integralmente rejeitadas. Destaca-se a ocupação das funções de relator e presidente da audiência por parte de parlamentares de partidos opositores – PT e PSDB. Os empresários convidados defenderam estritamente seus interesses em nome de suas empresas. Todos os pontos levantados em audiência foram incluídos no substitutivo. Foram eles:

- a) Incluir no rol dos eventos desportivos que poderão ter seu direito de transmissão cedido para as emissoras de televisão educativas os Jogos Mundiais Militares, pois se enquadram na definição do art. 1º, qual seja o de compreenderem modalidades das quais participam equipes, seleções ou atletas representando oficialmente o Brasil;
- b) Determinar que também as emissoras nacionais de televisão privada que tenham o direito de transmissão a partir de contratos de sublicenciamento e que não transmitirão os jogos ou competições objeto desses contratos deverão disponibilizar os respectivos sinais para as emissoras de televisão educativas;
- c) Assegurar aos flagranters de espetáculo ou evento desportivo de fins exclusivamente jornalísticos ou educativos de que trata o art. 42 da Lei n.º 9.615/98, cuja duração, no conjunto não pode exceder de três por cento do total do tempo previsto para o espetáculo, um tempo mínimo de três minutos, ou de cinquenta por cento nos espetáculos de duração inferior (Nota Taquigráfica, CTUR, 19/11/2008).

O empresário Marcelo Pinto, da Rede Globo, se posicionou totalmente contrário à proposta em plenário, condenando, inclusive, a prática defendida pelo empresário anterior (da TV Cultura) sobre a utilização de programas comprados – e não vinculados – por terceiros, incluindo as TVs educativas. Para ele, o processo seria anticoncorrencial e ilegal. Dessa forma, ele apresentou a modificação no § 2º, do art. 1º, em trecho seguinte: “os eventos desportivos referidos no caput são aqueles que, por qualquer motivo, não estiverem sendo transmitidos pela emissora

de televisão privada detentora do contrato de transmissão em rede de sinal aberto” (Nota Taquigráfica, CTUR, 19/11/2008).

O empresário também destacou a existência de entidades transnacionais e poderosas que sobrepunham inclusive direitos panregionais, por exemplo, o Mercado Comum Europeu. Por fim, exaltou a necessidade de melhor regulamentação do art. 42, não com o objetivo de cercear o acesso às imagens para fins jornalísticos, com o qual era integralmente a favor, mas no que se refere a certos detentores de direitos, como os clubes de futebol, que perdiam oportunidades comerciais.

Já o empresário da Rede Record discursou a respeito da questão do subfincenciamento em uma perspectiva da agenda internacional. As modificações propostas vieram em direção contrária da livre iniciativa inscrita no contexto da Constituição brasileira. Favorável à votação do projeto com rapidez, o empresário sugeriu a inclusão no texto do substitutivo de uma lista de eventos desportivos que poderiam ter seu direito de transmissão cedido para as emissoras de televisão educativa, como os Jogos Mundiais Militares.

A terceira audiência da Comissão foi sobre a “vedação da transmissão de lutas marciais pelas emissoras de televisão” e aconteceu no dia 26/05/2010. Os três empresários não apresentaram influências à produção do relatório, mas serviram nitidamente de respaldo ao relator Fábio Faria (PMN/RN), com voto contrário e sem modificação de parecer à proposta que vedava a transmissão de lutas marciais pelas emissoras de televisão.

O empresário da Rede TV proferiu em nome da sua empresa, Rede TV, como a mais prejudicada caso a proposta fosse aprovada, de modo que ela era quem possuía o domínio da programação televisiva da luta em debate. Wallid Ismail, do Jungle Fight Eventos discorreu em defesa do esporte, enaltecendo suas regras e seus propósitos como esporte. Enquanto a fala do empresário Joaquim Oliveira, do Colégio Marista, foi bastante controversa, pois se baseou na religião, essencialmente, no processo de formação educacional de crianças e jovens. Seu discurso ficou mais próximo do enaltecimento de crença do que de um interesse econômico a ser explicitado em plenário.

4.10 COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA (CINDRA)

Na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia ocorreu uma única audiência pública, no dia 11/11/2009, para discutir um projeto de lei de iniciativa do Executivo. A audiência contou com quatro convidados, sendo um deles representante de empresa privada da Amazônia (Maity Bioenergia S/A).

A análise dos dados mostra que uma proposta do Executivo não necessariamente é aprovada ou julgada de imediato, e que os trabalhos de uma comissão podem ser obstáculos para que isso ocorra. Nessa Comissão, todos os participantes – convidados e parlamentares – se posicionaram contra a proposição que “restringia o plantio de cana-de-açúcar na Amazônia”. Em consequência, a CINDRA foi retirada das comissões de despacho, ou seja, retirar uma comissão do trajeto de despacho de um projeto de lei também pode ser considerado um mecanismo institucional e, conseqüentemente, da não influência dos presentes.

Para as funções de relator, presidente e requerente houve a concentração de partidos considerados do bloco ideológico de direita, como o PTC e o PTB, bem como o predomínio de parlamentares da região amazônica. Ainda havia um parlamentar que era também geólogo e um outro que era empresário.

4.11 COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO)⁹⁷

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCO) também contou com apenas uma audiência pública, no dia 27/22/2002, para debater o projeto de lei que “determina que as lotéricas e agências dos Correios sejam atendidas por serviços de transportes de valores”. Essa proposta foi de iniciativa da Câmara dos Deputados (no momento

⁹⁷ A criação dessa Comissão se deu apenas em 2002 (Resolução n. 27/02), atendendo a uma das principais recomendações da extinta CPI do Narcotráfico (CÂMARA dos Deputados, 2016. **Histórico e Atribuições CSPCCO**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/conheca-a-comissao>>. Acesso em 1 out. 2016.

arquivada) e contou com dois representantes dos empresários para o debate (entre cinco convidados).

Merece destaque o pronunciamento de defesa da relatora Elcione Barbalho (PMDB/PA) em não estar defendendo a empresa de segurança privada, e essa defesa ter sido enfatizada em alguns momentos da audiência. Esse fato possibilita a interpretação de que defesas de empresas por parte dos parlamentares existem em momentos de plenário. Ressalta-se que a matéria concentrou partidos dos blocos ideológicos de centro-direita nas funções de relator, requerente e presidente.

O empresário presente e favorável ao projeto de lei discursou em nome da Federação Nacional dos Empresários Lotéricos (FENAL). Ele fez uma exposição com ênfase na segurança dos empresários lotéricos pautada na ideia de que as loterias não eram apenas espaços comerciais de prestação de serviços, mas muito se assemelhavam aos bancos. O representante dos empresários foi interrogado no momento do debate, mas não exerceu nenhuma influência à confecção do relatório final. Dessa forma, mesmo que o empresário estivesse presente em plenário para dar respaldo a uma decisão, essa não foi adiante, pois mesmo com o relatório e o voto do relator favoráveis à proposição, a matéria foi arquivada. Dos dois representantes dos empresários, apenas um fez uso da palavra. O sr. Roger Benac, da Federação Brasileira das Empresas Lotéricas (FEBRALOT), disse sentir-se representado pelo empresário que se pronunciou antes dele. Por não se tratar da mesma associação, apesar de serem representativas do mesmo setor lotérico, considera-se que o não uso da palavra tornou o discurso menos representativo. Para essa comissão, mostra-se a sobrerrepresentação dos interesses da FENAL.

Os dados gerais da Comissão de Segurança Pública e Crime Organizado revelam que houve apenas uma audiência pública envolvendo o projeto de lei de interesse do empresariado, sendo esse de iniciativa da Câmara e arquivado. Dos cinco convidados, apenas dois eram empresários. Ambos não influenciaram a decisão final da audiência pública, tendo um deles não realizado o discurso em sua completude. Os empresários majoritariamente representaram federações e ocupavam cargos de vice-presidência e diretor. Em relação aos parlamentares, esses eram partidários do PSDB, PMDB e PL e nenhum exercia a atividade empresarial como profissão.

4.12 COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA (CME)

Nessa comissão existiram duas audiências, com a presença de cinco empresários entre os 15 convidados, para discussão de projetos de lei: um de iniciativa da Câmara e em tramitação, e o outro transformado em lei e originado no Senado.

Na primeira, do dia 21/11/2008, o tema em questão foi “os custos de instalação do sistema de medição dos serviços prestados pelas concessionárias de energia elétrica”. Nessa reunião, nota-se uma alta concentração de parlamentares do PFL e do PSDB nas principais posições da audiência pública, bem como na profissão de empresários. Como convidados estiveram dois representantes de associações empresariais de caráter nacional, sendo uma a Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem e a outra, a Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (ABRACE). A discussão do projeto de lei visava pôr fim a uma portaria (Resolução da Agência Nacional de Energia Elétrica n. 207, 9 de janeiro de 2006), tratando da implantação do mediador de energia e seu custo para o consumidor. Por essas circunstâncias, foram levantadas questões de como a produção do Legislativo muitas vezes se direciona para a modificação de proposta prioritária para o Executivo, provocando um debate sobre situação e oposição.

Ao realizar a defesa dos interesses da Associação, o empresário Wilson Gonçalves, da ABID, influenciou o debate colocando questões sobre irrigação que até o momento não haviam sido abordadas na audiência pública. A eliminação de prerrogativa sobre o ônus do produtor rural, com o uso da irrigação, estava presente no projeto de lei em debate e permaneceu até sua aprovação pela comissão.

A influência do discurso do empresário Ricardo Lima, da ABRACE, em plenário foi bastante integrada ao discurso anterior ao abordar o custo da aquisição dos medidores para os pequenos consumidores. O discurso do empresário, realizado em nome da Associação e em prol do projeto de lei, foi retomado pela maioria dos presentes na audiência.

O relator, Eduardo Sciarra (PFL/PR), iniciou a discussão da audiência apresentando um editorial de jornal sobre a implantação da usina de Jirau e o mau

uso do fornecimento de energia. Essa apresentação foi emendada a pontuais críticas à ANEEL, em especial, à apresentação dos dados exibidos por seu superintendente.

A segunda audiência, do dia 08/10/2009, debateu dois projetos de lei que propunham a discussão sobre “a inclusão de eclusas e de equipamentos e procedimentos de proteção à fauna aquática dos cursos d'água, quando houver construção de barragens” (PL 3.009/2007) e sobre “a transposição hidroviária de níveis” (PL 5335/2009). Dos três representantes, apenas o empresário Flávio Neiva, da Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica, teve seu espaço formalmente respeitado (considerando o tempo de apresentação e o modo como ele foi inserido ao debate).

Seu pronunciamento foi em favor do setor elétrico e, principalmente, à defesa de que o transporte hidroviário a partir da construção de eclusas não deveria prejudicar o setor de produção de energia. Ele apresentou uma proposta (e entregou o documento que constou no relatório final da Comissão) em nome da Associação, e defendeu a necessidade de definição da fase de otimização do conjunto de usinas hidrelétricas como sistema de transposição. O empresário também propôs a separação de licitações, bem como a inclusão da definição de eclusas como meio de transporte concomitante à produção de energia elétrica. Ambos os pontos foram incluídos nos substitutos e nas emendas dos parlamentares Edinho Bez (PMDB/SC) e José Otávio Germano (PP/RS) apresentados na Comissão Especial, em 28/05/2014.

Trechos dos substitutivos podem ser conferidos a seguir:

TEXTO/JUSTIFICAÇÃO

Suprima-se o § 2º do art. 2º do Substitutivo apresentado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 5335, de 2009.

JUSTIFICATIVA

Sugere-se a supressão integral do § 2º, do artigo 2º, pois prevê que o responsável pelo barramento em cursos de água navegáveis será o responsável pelos custos da eclusa, ou outro dispositivo de transposição de desnível, a fim de manter a navegabilidade do rio. Certamente, é o artigo mais impactante para o setor elétrico e sugerimos a sua exclusão, sob pena de contribuir para a elevação do custo da eletricidade, hoje sabidamente uma das mais caras do mundo, onerando o consumidor de energia e as indústrias de todo o país (Emenda ao Substitutivo, n. 13/2014)⁹⁸.

⁹⁸ Disponível em < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1262301.pdf> > Acesso em 2 out. 2016.

Ou ainda,

TEXTO/JUSTIFICAÇÃO

Inclui-se o § 4º no art. 3º na seguinte redação no Substitutivo apresentado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 5335, de 2009.

Art 3º § 4º O planejamento, licenciamento e implantação das eclusas, ou outros dispositivos de transposição de níveis, não poderão prejudicar o cronograma, custos e os processos para a implantação do aproveitamento de energia elétrica.

JUSTIFICATIVA

Sugere-se a inclusão de dispositivo no intuito de garantir que o cumprimento do planejamento do setor de transportes não prejudique o cumprimento do planejamento do setor elétrico e a entrada em operação das usinas previstas (Emenda ao Substitutivo, n. 17/2014)⁹⁹.

Cabe ressaltar que além do embate de interesses entre setor elétrico e de transporte, houve um embate entre representantes do governo e empresários, que pode ser conferido na transcrição a seguir.

O SR. FLÁVIO ANTÔNIO NEIVA: [...] Entretanto, a ABRACE sugere que os custos referentes à implantação das eclusas devem ser incluídos na tarifa a ser cobrada dos usuários pela concessionária operadora da eclusa. Se os custos não permitem uma tarifa competitiva, tendo em vista os custos elevados da eclusa, não haverá atratividade na prestação de serviço, e o Tesouro deverá arcar com os custos dessa estrutura, com subsídio, se é que essa eclusa é prioritária dentro de uma hidrovía prioritária. Política Nacional de Recursos Hídricos. Isso é fundamental à aplicação de uma das diretrizes gerais de ação para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, qual seja, a articulação – isso já está previsto em lei; não integração – do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com o planejamento regional, estadual e nacional, que já está na Lei n.º 9.433, a Lei das Águas. [...]

O SR. TIAGO DE BARROS CORREIA (Assessor da Superintendência de Concessões e Autorização de Geração da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL): [...] Não posso aceitar a fala agressiva de que somos extremamente resistentes e arcaicos. O Governo tem sido extremamente proativo. A nossa intenção é fazer com que seja viabilizado [...].

O SR. BENEDITO BRAGA (diretor da Agência Nacional das Águas ANA): [...] Relembro – e S.Exa conhece melhor do que eu esse tema – que o Código de Águas, em 1934, já previa o uso múltiplo, mas a sua regulamentação foi feita para um setor que, na época, era fundamental para o crescimento do Brasil, o setor da energia elétrica. Esse setor predominou no tratamento do tema da água no Brasil até o advento da Lei nº 9.433 – a Lei das Águas, que retomou a noção do uso múltiplo das águas. Sentimos, nas discussões havidas, que o setor elétrico ainda

⁹⁹ Disponível em < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1262301.pdf> > Acesso em 2 out. 2016.

pensa o Código de Águas. Ele parece não ter percebido que o Brasil mudou em 1997, com a nova Lei das águas.

O SR. FLÁVIO ANTÔNIO NEIVA: [...] Confesso que não entendi o foco das 2 manifestações com relação ao setor elétrico. Não sei se foi devido à minha exposição. A nosso ver, nossa apresentação, que está à disposição da Mesa, está atualizada com relação às leis. Citei várias vezes a Lei nº 9.433, a parte que deve contemplar o uso múltiplo das águas, a articulação dos vários planejamentos que fazem uso da água através da ANA, superpondo tudo isso. Sou Conselheiro titular do Conselho Nacional de Recursos Hídricos há 10 anos, e temos em mente toda a legislação e toda a modernidade da situação. Realmente, não entendi se essa afirmação nos foi dirigida. [...] (Nota Taquigráfica, CME, 08/10/2009).

Já o empresário José Ribamar, da Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga, foi apresentado como se já tivesse se pronunciado, seguido de uma breve interrupção, tal como está na transcrição a seguir:

O SR. PRESIDENTE (Deputado João Oliveira): Embora estejamos aguardando ainda o Senador Eliseu Resende, que deverá chegar a qualquer momento, vou passar a palavra agora para o Almirante José Ribamar Miranda Dias, que tem 5 minutos para suas considerações.

O SR. JOSÉ RIBAMAR MIRANDA DIAS: Sr. Deputado João Oliveira, Srs. Deputados, meus senhores e minhas senhoras, estou aqui como Vice-Presidente Executivo da Associação Nacional dos Usuários de Transporte de Cargas, entidade que congrega 22 dos maiores grupos econômicos produtores de commodities – cerca de 40, 50 empresas – e mais as Confederações Nacionais da Agricultura, do Comércio e da Indústria. Ou seja, em termos de volume, é a maioria esmagadora de tudo o que se transporta neste País [...]

O SR. PRESIDENTE (Deputado João Oliveira): Permita-me interrompê-lo a fim de convidar o Senador Eliseu Resende para compor a Mesa.

Pode continuar sua fala.

O SR. JOSÉ RIBAMAR MIRANDA DIAS: Obrigado (Nota Taquigráfica, CME, 08/10/2009).

Dentre os representantes dos empresários, foi a mais incisiva das apresentações. Não se baseando em responder perguntas, apresentou proposta do setor da seguinte maneira:

1 - Constar claramente que as eclusas e/ou mecanismos de transposição são sujeitos a concessão. Essa proposta já foi feita aqui pelo representante da ANA.

2 - Independência e separação nas licitações, outorgas etc. dos empreendimentos. Em vez de garantia – o que seria um engessamento do poder discricionário do Estado – propomos substituir por considerar.

3 - Obrigatoriedade de identificação dos impactos físicos e econômicos sobre os demais usos.

4 - Construção concomitante das eclusas ou outros mecanismos de transposição para aqueles previstos no Plano Nacional de Viação. Tenho ouvido propostas de deixar os rios potencialmente navegáveis para depois. Estaremos condenando essas eclusas ao esquecimento. Senhores, Itaipu está esquecido. Os opositores da construção da eclusa de Itaipu estão até no nosso meio.

5 - Construção da eclusa a cargo do Poder Executivo. Isso não contamina os custos do setor elétrico. E, baseado no arcabouço jurídico brasileiro, possibilita seguir qualquer alternativa. Um tipo de PPP, outro tipo de PPP, concessão pura. Não precisa especificar na lei. Uma lei muito especificada é de baixa qualidade, no meu entendimento de vida.

6 - Declaração obrigatória da reserva de disponibilidade hídrica para o licenciamento de qualquer uso (Nota Taquigráfica, CME, 08/10/2009).

Propostas essas que foram consideradas nos substitutivos posteriormente apresentados:

TEXTO/JUSTIFICAÇÃO

Suprima-se o § 1º do art. 3º do Substitutivo apresentado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 5335, de 2009.

JUSTIFICATIVA

Sugere-se a supressão integral Parágrafo 1º, do artigo 3º, posto que ele altera as Leis que tratam das Concessões, para estabelecer que no caso de operação e manutenção de eclusa essa deverá ser sempre por meio de licitações na modalidade concorrência, quando hoje é comumente realizada por convênio entre o operador e o Departamento Nacional de Infraestrutura (DNIT) (Emenda ao Substitutivo n. 14/2014, p. 50)¹⁰⁰.

Ou ainda,

TEXTO/JUSTIFICAÇÃO

O art. 2º passa a vigorar com a seguinte redação no Substitutivo apresentado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 5335, de 2009:

Art. 2º Deverá ser garantida a separação e a independência dos aproveitamentos de cada uso do recurso hídrico no que se refere aos custos, tarifas, licitações, estudos, licenciamento ambiental projetos, construção, operação, manutenção e processos, respeitadas as áreas de competência de cada órgão responsável pelos respectivos usos (Emenda n. 3 ao PL 5.335/2009, p. 13)¹⁰¹.

No caso do terceiro representante dos empresários, José Ramos, da CNA, que não estava incluso como convidado, mas foi cumprimentado publicamente no

¹⁰⁰ Disponível em < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1262301.pdf> >. Acesso em 2 out. 2016.

¹⁰¹ Disponível em < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1262301.pdf> >. Acesso em 2 out. 2016.

meio do debate e ganhou espaço no final para um pronunciamento rápido, como pode ser conferido com a transcrição:

O SR. PRESIDENTE (Deputado João Oliveira): Muito obrigado, Senador Eliseu Resende.

Observei que a plateia gostou da explanação de V.Exa., que carrega bagagem suficiente para enriquecer o conhecimento de todos nós que aqui estamos.

Concedo a palavra ao Sr. José Ramos Torres de Melo Filho, da CNA, por 3 minutos. Caso alguém mais queira fazer perguntas, poderei reduzir esse tempo para 2 minutos – dependerá da demanda (Nota Taquigráfica, CME, 08/10/2009).

A apresentação curta do empresário foi totalmente prejudicada. Ele mostrou a questão da logística, do transporte e do custo transferido ao consumidor, mas sem se aprofundar no debate, sendo o único que não influenciou a confecção da proposta.

Outra característica que tornou a estrutura da audiência inédita, foi a iniciativa dos parlamentares requerentes de enviarem três perguntas aos convidados para eles responderem durante o pronunciamento na audiência pública. Embora com a justificativa de que não se tratava de um cerceamento do debate, era esperado que isso acontecesse. Entretanto, poucos foram os que se limitaram às respostas das perguntas encaminhadas.

O SR. PRESIDENTE (Deputado João Oliveira): A nossa intenção, com essas perguntas, não era limitar ou cercear o debate, mas de alguma forma direcionar o pronunciamento de todos, para que pudéssemos ir exatamente ao centro da questão. Então, agradeço muito a presença de todos que aqui estão. Como caracterizar as eclusas que são prioritárias e que são sustentáveis para a navegabilidade? Qual o critério de seletividade? Na elaboração de barragens, serão incluídas as eclusas prioritárias até o ponto de projeto executivo, projeto básico? O que sugerem? E quem paga os custos? Trata-se de uma questão absolutamente relevante (Nota Taquigráfica, CME, 08/10/2009).

Os dados gerais da Comissão de Minas e Energia mostram que em duas audiências públicas, dentre 15 convidados, apenas um terço eram empresários. Desse número, apenas um discurso não influenciou a decisão final da audiência pública. Os empresários que influenciaram unanimemente representaram associações e, em sua maioria, ocupavam cargos de presidência nelas. O único

empresário que não causou influência foi o presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará.

Os empresários se posicionaram perante o projeto em discussão, defenderam interesses e representaram suas respectivas associações. Em relação aos parlamentares, todos os requerentes, relatores e presidentes pertenciam aos considerados partidos de direita, como o PFL, PPS, PSDB e PP, e exerciam atividade empresarial ou similar como profissão.

Por fim, ressalta-se que a iniciativa do Senado foi transformada em lei, enquanto a da Câmara encontra-se em tramitação.

4.13 COMISSÃO DE EDUCAÇÃO (CE)

A comissão contou com duas audiências públicas, e dentre os 18 convidados, sete eram empresários. Uma iniciativa da Câmara, que foi arquivada, e a outra do Executivo, que foi transformada em lei.

A primeira audiência aconteceu no dia 01/08/2006 e debateu a “comprovação da situação acadêmica para obtenção do benefício da meia entrada para estudantes”. Essa proposta recebeu influência de dois empresários nas decisões, os quais predominaram todo o debate no plenário. Os empresários em questão foram: Ricardo Chantilly, representando a Associação Brasileira dos Empresários Artísticos (ABEART) e Lúcio Oliveira, a Associação Brasileira dos Promotores de Eventos (ABRAPE). Os dois se apresentaram de modo conjunto com ênfase nos custos do desconto para meia entrada aos estudantes. As falas se basearam na necessidade de subsídio do governo e no atual ônus aos produtores e artistas. Os representantes dos empresários também defenderam a atividade cultural como uma ocupação comercial e como qualquer outra atividade importante para a economia brasileira, bem como defenderam a criação de modelo sustentável de legislação, visando a análise de possíveis consequências para todos os setores da sociedade envolvidos.

O fato que mais chamou a atenção foi o dos empresários, por conta própria, chamarem o representante da Associação de Produtores de Teatro (APTR), Nilson Raman, para se pronunciar. O sr. Nilson remeteu-se à participação em uma

audiência no Senado Federal e tratou o projeto de lei como importante para as políticas públicas. Cabe ressaltar que também se pronunciou como parte da plateia, e no momento do debate, o ex-presidente da ABRAPE, sr. Valdemar Cunha, mas sem apresentar ponderações incisivas.

Essa proposta recebeu um substitutivo do relator e, embora com voto favorável, obteve um voto em separado do deputado Maurício Quintella Lessa (PDT/AL) justificado pela falta de aplicabilidade dela. Passado isso e com prazo de vista encerrado, deu-se seu arquivamento. O arquivamento também pode estar relacionado com a grande dificuldade dos envolvidos, como profissionais autônomos, associações de empresários, representantes dos estudantes e do governo (Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e Fundação Nacional de Artes (FUNARTE)), de chegarem a um consenso acerca do desconto aos estudantes em eventos culturais.

Cabe ressaltar que o maior embate travado foi com o deputado Chico Alencar (PT/RJ) que frisou a questão do acesso cultural e o que isso implicaria ao estudante. Teve como requerente e relator da audiência, o deputado Rogério Teófilo (administrador/PFL/AL), e como presidente, a deputada Neyde Aparecida (professora/PT/GO).

A segunda audiência, do dia 21/11/2006, discutiu “a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE”. Os cinco empresários presentes não influenciaram a confecção de relatório após a audiência. Entretanto, todos os representantes tinham conhecimento do substitutivo que iria ainda ser apresentado em dia posterior. Assim, os presidentes, o diretor e o representante da ABPI-TV, ABRADI, ABTA e Congresso Brasileiro de Cinema serviram de respaldo para a decisão que foi transformada em lei. Logo, essa audiência com o propósito representativo e participativo foi aparente. Essa característica pode ser sustentada com base nos discursos dos empresários que se preocuparam em pedir urgência para aprovação do projeto de lei.

O único empresário que fez discurso diferente foi Marcos Bitelli da ABTA que se apresentou a favor com algumas críticas:

[...] a nossa preocupação era basicamente com a inserção de alguns artigos que me parece foram alterados no que diz respeito a envio de

contratos entre as empresas, seus contratados e fornecedores e às vezes até artistas e produtores. Não entendíamos a pertinência disso, mas creio que está sendo modificado. Também questionávamos a inserção de alguns artigos relativos a infração e penalidades já contempladas no Decreto nº 5.054, que regula as penalidades por infrações cometidas nas atividades do setor de audiovisual. Para finalizar, um ponto que nos preocupava – e por isso ficamos muito contentes em participar da audiência – era o do equívoco na justificativa do projeto, que V.Exa. acabou lendo, com relação a potencial falta de isonomia entre a programadora nacional e a internacional. Informava-se que as empresas programadoras internacionais teriam benefício fiscal. Na verdade, elas não têm. [...] A situação ficará mais interessante agora, com a inserção do art. 3º-A, que vai permitir não somente às programadoras brasileiras, mas também às programadoras internacionais a destinação de parte do Imposto de Renda – elas eram proibidas de fazer tal destinação –, equiparando-as ao benefício do vigente art. 3º. Creio que isso trará gama enorme de recursos para a produção audiovisual brasileira. Ela é bem-vinda. A ABTA, que congrega operadores e programadores, felicita V.Exa. pela inserção do art. 3º-A e faz coro com o seu trabalho e o de todos os membros da Comissão, ao criar esse mecanismo. Caso V.Exa. queira, depois podemos encaminhar eventuais comentários sobre essa questão acessória (Nota Taquigráfica, CE, 21/11/2006).

Para a composição dos parlamentares dessa audiência, nota-se a manutenção da presidência para a deputada Neyde Aparecida (professora/PT/GO), e para os cargos de relator e requerente, Alice Portugal (química/PCdoB/BA).

Os dados gerais da Comissão de Educação mostram que em duas audiências públicas, dentre 18 convidados, seis eram empresários. Desse total, quatro não influenciaram a decisão final da audiência pública, enquanto dois influenciaram o relatório.

Os empresários majoritariamente representaram associações e ocupavam cargos de presidência nelas. Eles se posicionaram perante o projeto em discussão, defenderam interesses e representaram suas respectivas associações. Em relação aos parlamentares, estavam divididos entre partidos considerados de esquerda (PT, PCdoB), e de direita (PFL), bem como entre aqueles que realizavam atividade profissional como empresários e como professores/químicos. Por fim, ressalta-se que a iniciativa do Executivo foi transformada em lei, enquanto a da Câmara foi arquivada.

4.14 NOTAS ACERCA DAS AUDIÊNCIAS: LEGITIMAÇÃO DE INTERESSES

A análise dos dados confirma a hipótese de que as audiências são espaços institucionalizados de intermediação dos interesses dos empresários. A natureza das audiências foi mantida do processo constituinte de 1987-88 de que a construção de consenso se dá por meio do conflito de interesses. Nesses espaços, os empresários não apenas confirmam ou rejeitam propostas, mas influenciam a confecção delas.

Mensurar a influência só foi possível com a análise dos projetos de lei no formato que foram apresentados pelos deputados, seguida de uma interpretação do conteúdo do discurso dos empresários em plenário e da verificação, logo após a audiência, do conteúdo do relatório final, voto do relator, parecer, apresentação de emendas e substitutos. A aprovação ou o arquivamento de projetos de lei foram descartados, pois eles não necessariamente revelariam influências diretas dos empresários e enviesaria a pesquisa.

Ademais, quando cruzadas as variáveis categorizadas que envolvem os empresários, os discursos, os projetos de lei e os parlamentares, os dados indicam que a influência de um empresário em audiência está diretamente relacionada aos projetos de lei de iniciativa da Câmara, aos representantes de associações em plenário e aos parlamentares filiados a partidos considerados de direita. Dessa forma, os números mostram que uma audiência com mais de 50% de seus convidados empresários não necessariamente é influenciada por eles e que depende de um conjunto de variáveis para que isso ocorra.

Destaca-se o caso da CVT que teve uma média superior a cinco empresários por audiência, mas que esses empresários não exerceram nenhuma influência em plenário e sua maioria discutiu projetos propostos pelo Executivo. O mesmo ocorreu com a CFT, CTASP, CSSF e CE, e em alguma medida com a CSPCOO e a CINDRA.

Em contrapartida, a CAPADR também possuía mais de 50% de seus convidados empresários, mas sua maioria discutiu propostas iniciadas na Câmara dos Deputados, com maior número de associações em plenário e, conseqüentemente, exercendo maior influência no texto resultante da audiência e no voto do relator. O mesmo aconteceu com a CDC.

Entretanto, quando há pelo menos um dos fatores – número de associações baixo quando comparado ao número de confederações e federações ou a predominância de projetos de iniciativas do Executivo – a influência dos empresários tende a não existir, consideradas nesta pesquisa como comissões de influência mediana. Casos como a CMADS, CTUR e CME ilustram o explicitado. Destaca-se nesses exemplos a existência de um número considerável de empresas privadas nessas comissões.

Nesse mesmo bloco de comissões, destaca-se a CDEIC por indicar número elevado de propostas iniciada na Câmara, bem como de representantes oriundos de associações, mas que sua maioria não exerceu influência. A explicação para o encontrado está na composição dos seus parlamentares serem do PT (partido considerado ideologicamente de centro-esquerda) e por manterem, por meio do discurso, uma agenda do governo.

Logo, influenciar ou não o debate depende de um emaranhado de características que incluem origem do projeto de lei, partidos dos parlamentares envolvidos e representação dos empresários, ou seja, características que vão muito mais além de relações pessoais e que dependem da busca contínua da formação de consensos.

O quadro a seguir apresenta a disposição de empresários conforme as iniciativas dos projetos em debate, as influências exercidas e as entidades que representam, bem como o perfil das funções de relator, requerente e presidente dos parlamentares dentro da audiência (quando esse perfil não foi encontrado, utilizou-se o símbolo “-”).

O esquema ainda inclui a frequência com que esses empresários aparecem em cada comissão, por meio da média e da porcentagem. As cores representam os graus de influência, sendo a cor laranja para indicar as comissões onde os empresários tendem a ser mais influentes, a cor azul onde a influência é mediana e a cor verde onde as possibilidades de influência são menores.

Quadro-resumo: A influência dos empresários conforme comissões

Comissões	Empresário/autor do projeto		Influência		Entidades		Parlamentares	Frequência	
	Câmara	Outras	Sim	Não	Assoc.	Conf. e Federações	Part./Est./Prof.	μ	%
CDEIC (27)	69	20	34	56	52	29	PT/Sudeste/Emp.	3.29	47.59%
CAPADR (14)	34	7	25	17	21	12	PFL/RS/Emp.	2.92	51.25%
CDC (11)	39	0	23	16	25	7	PMDB/PB/Adv.	3.54	62.9%
CTASP (11)	17	27	19	22	17	26	PTB/SP/Empr.	4	41.12%
CFT (8)	7	27	11	23	12	20	PT/SP/Emp.	4.25	42.5%
CVT (4)	7	14	2	16	14	6	PPS/SP/Eng.	5.25	51.21%
CMADS (4)	3	3	3	3	0	4	PT-PPS/SP/Adv.	1.25	31.25%
CSSF (3)	2	4	0	6	2	3	PTB/SP/Adv.-Médico	2	35.29%
CTUR (3)	6	1	4	3	0	1	PSDB-PT/Nordeste/Prof.	2.33	46.66%
CE (2)	2	4	2	5	6	0	PT-PCdoB/Nordeste	3.5	38.88%
CME (2)	2	3	4	1	4	1	PPS/SP-PR/Emp.-Eng.	2.5	33.33%
CSPCOO (1)	2	0	0	1	0	2	PMDB/-/-	2	40%
CINDRA (1)	0	1	0	1	0	0	PTB/AM/Emp.	1	25%

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir de todas as características levantadas, a pesquisa aponta para um empresário que usufrui de um espaço institucional de intermediação de interesses e que sua influência está relacionada a legitimação política dos interesses. Por isso, uma mesma entidade pode ser a que mais influenciou em determinado momento, enquanto em outro, não influenciou – um grande exemplo é a presença da CNI em praticamente todas as audiências examinadas. O mesmo é válido para a repetição de nomes de empresários e associações em plenário ao longo dos dez anos analisados.

Nota-se que os interesses dos empresários expostos, para influenciarem o debate, precisam ser inseridos no jogo político, no qual o objetivo de aprovação de leis do Legislativo envolve a construção de consensos via conflitos. A esse processo de tornar legítima determinada demanda de acordo com a configuração política-partidária de um espaço de deliberação dá-se o nome de “legitimação política de interesses”.

O empresário que tem seu interesse legitimado é aquele que, além de construir o consenso via conflito entre diversos setores, depende da sua inserção e aceitação político e partidária na agenda institucional em pauta. Em grande medida, essa conclusão induz afirmar que as atividades de bastidores e o próprio *lobby*

tendem a acontecer em maior intensidade posteriormente às audiências, por essas, justamente, darem legitimidades às suas atuações.

5 CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve como objetivo geral avaliar a interação dos empresários e parlamentares na arena legislativa, sendo o objetivo específico examinar a influência dos empresários no processo de produção de leis do país durante os anos de 2001-2010. Esta tese de doutorado aborda a intermediação de interesses entre empresários e parlamentares por meio das audiências públicas em comissões permanentes da Câmara dos Deputados que visam discutir projetos de lei.

A primeira constatação foi de que a Constituição de 1988, ao representar uma prestação de contas com o passado recente e se preocupar com um desenho de um projeto democrático, influenciou diretamente a atual estrutura de produção de leis, como a participação de grupos organizados da sociedade civil via audiências públicas. Além disso, a pesquisa fortaleceu a indicação de que a produção de leis colaborativa entre os poderes Legislativo e Executivo coexiste com as prerrogativas e que a construção de consensos é objetivo de ambas agendas (FREITAS, 2013).

Uma audiência pública que acontece dentro do Congresso Nacional é muito importante devido ao poder terminativo das comissões permanentes de definirem leis. Para as audiências públicas são convidados representantes de diversos setores da sociedade que são sugeridos pelos parlamentares que compõem as comissões. Nota-se também a importância das funções estabelecidas dentro delas, ou seja, o parlamentar requerente, o relator e o presidente. Embora o intuito das audiências públicas dentro das comissões seja o de aprofundamento do tema e a exposição de especialistas no assunto, elas sustentam uma grande oportunidade de exposição de preferências e introdução de interesses ao debate.

Com o objetivo de apontar para uma abordagem que examinasse a atuação do empresário em determinado período da política brasileira, a revisão bibliográfica sugeriu uma maior atuação no Legislativo, quando não, mais heterogênea entre os canais de intermediação mais utilizados. Atuação de elites, ocupação de cargos ministeriais e burocráticos, criação de associações representativas e *lobbies* foram as ênfases de ações do empresariado mais trabalhadas pela literatura (MANCUSO, 2004).

Posto isso, por que então os empresários dependeriam das audiências públicas, via Câmara dos Deputados, para terem seus interesses ouvidos e

atendidos? Um indicativo de resposta seria que esses espaços apenas serviriam de respaldo às decisões políticas. Outra alusão possível é de que as audiências neutralizariam as atividades de bastidores entre parlamentares e empresários. Na verdade, as audiências acumulam em sua magnitude características das interfaces mais utilizadas pelos empresários, seja por esse ter se tornado um parlamentar, por ocupar cargos ministeriais ou burocráticos, representar uma associação que pertence, ou ainda, financiar de campanhas. Todos esses interlocutores são potenciais convidados para uma audiência.

A partir da análise na íntegra de notas taquigráficas (produto fidedigno de uma audiência), esta tese de doutorado concluiu que as audiências públicas são canais de intermediação de interesse oficiais, legais e institucionais, mantendo seus propósitos iniciados no processo constituinte de 1987-88 de produzir consensos por meio do conflito entre os atores em plenário e por funcionarem como mecanismos de legitimação dos interesses.

Os resultados encontrados por meio dessa tese de doutorado indicam a existência de um empresário que tem seu interesse legitimado por meio da participação em audiência pública, ao ser incorporado à lógica política que rege a construção de consensos em plenário.

A partir dos dados coletados percebeu-se que a importância da audiência vai além da atribuição de significância que parlamentares e empresários dão à cerimônia institucional *per se*. A proeminência está na manutenção de sua natureza da audiência de conflitar interesses e construir consensos visando a estruturação do Estado democrático. Mote esse iniciado com o processo constituinte de 1987-88 e que está majoritariamente nos discursos dos atores envolvidos (empresários e parlamentares). As audiências refletem os conflitos de interesse da sociedade civil não só entre empregados e empregadores, mas também entre os diferentes setores, como empreendedor e lojista, comerciário e industrial, industrial químico e farmacêutico, além dos pequenos e médios empresários.

A importância de estudar empresários nas audiências públicas é evidente, de modo que de um total de 645 convidados para as audiências que discutiam projetos de lei, estavam envolvidos 303 empresários. O índice de quase 50% da composição das audiências serem de empresários é altamente significativo.

Após todas as análises de conteúdo de discurso, notou-se que os empresários em plenário tendem a se posicionar ante as propostas de lei em debate

– seja a favor, seja contra –, fazem discurso de defesa de interesses e representam a entidade (ou o setor) pela qual proferem. Dessa forma, é muito insignificante o número de empresários que não opinam sobre o projeto de lei, fazem discurso retórico ou falam sobre si mesmos. Além disso, 41% dos empresários influenciam nas decisões dos projetos de lei, promovendo alguma mudança no texto após a audiência – seja no voto do relator, seja na confecção do relatório, na apresentação de emendas por parte dos parlamentares ou por meio de substitutivos.

O mapeamento dessas audiências permitiu identificar três características dos empresários influentes: os empresários tendem a influenciar em propostas de iniciativa da Câmara, em audiências com empresários representantes de associações e que contenham parlamentares – nas funções de relatores, requerentes e presidentes –, filiados a partidos considerados de direita. Dessa forma, chegou-se aos distintos graus de influência do empresariado: alto na CDC e na CAPADR, baixo na CTASP, CSSF, CFT, CVT, CE, CSPCOO e CINDRA, e médio na CME, CTUR, CMADS e CDEIC.

Nesse mesmo bloco de comissões, destaca-se a CDEIC por indicar número elevado de propostas iniciadas na Câmara, bem como de representantes oriundos de associações, mas que sua maioria não exerceu influência. A explicação para o encontrado está na composição dos seus parlamentares serem do PT e por manterem, por meio do discurso, uma agenda do governo.

As análises dos conteúdos discursivos possibilitaram também a interpretação de que a influência do empresário depende de um emaranhado de características que incluem: iniciativa do projeto de lei, partidos dos parlamentares envolvidos e representação dos empresários. A conseqüente influência no processo resulta de uma etapa de legitimação política que a audiência confere aos interesses do empresariado. Com isso, o empresário não deixa de ser empresário e nem passa a ser parlamentar, mas é legitimado dentro do jogo político, o qual está fundamentalmente baseado na agenda política. Caso contrário, mecanismos de entrave às decisões são acionados, tais como arquivamento do projeto, retirada pelo autor ou até mesmo uso do recurso temporal, como pedidos de vista, mudanças de relatores e comissões, impossibilitando a influência do empresário. Esse processo em que empresários tornam legítimas suas demandas por meio de uma conformação política-partidária disposta nas audiências públicas designa-se “legitimação política de interesses”.

Ao afirmar a hipótese inicial de que audiências públicas são espaços institucionalizados onde os empresários influenciam o processo de produção de leis, esta pesquisa mostra que para entender a participação e a representação em arenas decisórias é inevitável remeter-se ao funcionamento das instituições e, sobretudo, considerá-las definidoras da atuação dos atores na construção de consenso.

Assim, influente não é o empresário que mais representa um setor, nem a entidade mais conhecida na área. É o empresário que tem seu interesse legitimado politicamente dentro de um ambiente institucional.

Por fim, esta tese de doutorado mostra que os empresários atuam em vias públicas, legais e institucionais antes mesmo de imbricarem em outros caminhos, sejam eles ilegais ou de bastidores, pois o processo institucional legitima suas ações. O mapeamento por meio de 91 notas taquigráficas, que correspondem aproximadamente a 300 horas de transcrição de discursos, é apenas o pontapé inicial para uma agenda de pesquisa a ser enfrentada sobre audiências públicas e empresários. A partir disso, o banco de dados com nomes dos empresários, entidades que representam e variáveis utilizadas nesta pesquisa poderá ser melhor desenvolvido, *a posteriori*.

Uma questão bastante pertinente e atual, sob a ótica da teoria institucional, seria entender qual o papel dos empresários em crises institucionais, sendo um indicativo a influência deles para o desequilíbrio das coalizões políticas ou, ainda, a vulnerabilidade do funcionamento do sistema político brasileiro ao dinheiro.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 31, 1988.

_____. Homus Indexadus. **Veja**, São Paulo, p. 163-172, 1993. Edição comemorativa: Reflexões para o futuro.

ALEXANDER, H. Political Finance Regulation in International Perspective. In: MALBIN, M. **Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws**. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

_____. Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework. In: ALEXANDER, H. **Comparative Political Finance in the 1980s**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

ALMEIDA, C.; LÜCHMANN, L.; RIBEIRO, E. Associativismo e representação política feminina no Brasil. **Revista Brasileira Ciência Política**, n. 8, p. 237-263, 2012.

AMES, B. Electoral Rules, Constituency Pressure, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. **Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (Orgs.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reformas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 55-73.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jun. 2015.

ARAÚJO, G. B. **O déficit entre acordado e realizado no Mercosul**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

AVRITZER, L. Orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. New Public Spheres in Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30, n. 3, p. 623-63, 2006.

_____. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

_____. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1739.)

BACCARO, L. What Is Alive and What Is Dead in the Theory of Corporatism. **British Journal of Industrial Relations**, v. 4, n. 41, p. 683-706, 2003.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two Faces of Power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, dec. 1962.

BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. de (Orgs.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2009.

BANCO DE DADOS LEGISLATIVOS CEBRAP. **Centro Brasileiro de Análise e Planejamento**. Disponível em: <<http://neci.fflch.usp.br/node/506>>. Acesso em 29 set. 2016.

BANDEIRA DE MELLO, R.; MARCON, R. Unpacking Firm Effects: Modeling Political Alliances in Variance Decomposition of Firm Performance in Turbulent Environments. **Brazilian Administration Review**, v. 2, n. 1, 2005.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUMGARTNER, F.; LEECH, B. **Basic Interests**. The Importance of Groups in Politics and Political Science. Princeton: Princeton University Press, 1998.

BIANCHI, A. Crise e representação empresarial: o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 16, p. 123-142, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a08n16.pdf>>. Acesso em 22 set. 2016.

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; RICHARDSON, N. P. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 415-429, apr. 2014. Disponível em: <http://people.bu.edu/tboas/political_investm200ent.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORGES, T. D. P. **Candidatos, partidos políticos e interesses empresariais**: um estudo sobre o financiamento empresarial de campanhas para deputado federal. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRAGA, M. S. S. Partidos políticos brasileiros: consistência ideológica e social no recrutamento parlamentar. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 42, p. 350-354, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21862008000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jun. 2015.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. **Emenda Constitucional n. 1**, de 24 de janeiro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução n. 17, de 1989**: Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 17a ed. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/regimento-interno-da-camara-dos-deputados-1>> Acesso em 22 set. 2016.

_____. Câmara dos Deputados, 2016b. **Histórico e Atribuições CMADS**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/conheca-a-comissao/index.html>> Acesso em 1 out. 2016.

_____. Câmara dos Deputados, 2016c. **Histórico e Atribuições CDEIC**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdeic/conheca-a-comissao/historico-e-atribuicoes>>. Acesso em 1 out. 2016.

_____. Câmara dos Deputados, 2016d. **Histórico e Atribuições CSPCCO**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/conheca-a-comissao/index.html>> Acesso em 1 out. 2016.

_____. Câmara dos Deputados, 2016e. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>> Acesso em 2 out. 2016.

_____. Senado Federal. **Resolução n. 17, de 1993**. Dispõe sobre a Corregedoria Parlamentar. Brasília, 1993a Disponível em: <<https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=233285>> . Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Senado Federal. **Resolução n. 20, de 1993**. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. 1993b. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=115307>> . Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Projeto de Lei n. 29, de 2007. Dispõe sobre a comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e os serviços de telecomunicações, altera a Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, e dá outras providências. **Comissão de Defesa do Consumidor**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656487&filename=SBT+1+CDC+%3D%3E+PL+29/2007>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. Projeto de Lei n. 2.325, de 2007. Altera a Lei n. 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências. **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=708028&filename=Tramitacao-PL+2325/2007>. Acesso em: 26 set. 2016.

_____. Projeto de Lei n. 1.187, de 2007. Dispõe sobre a produção, o comércio, o registro, a padronização, a classificação, o controle, a certificação, a inspeção e a fiscalização de cachaça e da aguardente de cana-de-açúcar e dá outras providências. **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio**. Brasília, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil.

Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 28, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 fev. 2013.

BROWNE, E. C.; FRANKLIN, M. N. Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies. **American Political Science Review**, n. 67, p. 453-468, 1973.

BUDGE, I.; KEMAN, H. **Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States**. New York: Oxford University Press, 1990.

BURBY, R. J. Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action. **American Planning Association Journal**, v. 69, n. 1, p. 33-49, 2003.

CALISE, M.; LOWI, T. J. **Hyperpolitics: An Interactive Dictionary of political science concepts**. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CERVI, E. O financiamento de campanha em 2014: primeiras aproximações. newsletter. **Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil**, v. 2, n. 1, jan. 2015. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observat%C3%B3rio-v.-2-n.-1.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CESÁRIO, P. S. A influência em Brasília: Os grupos de interesse no Poder Legislativo. In MESQUISTA, Nuno Coimbra (Org.) **Brasil 25 anos de Democracia: Participação, Sociedade Civil e Cultura Política**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016, pp. 147-170.

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. **Annual Review of Political Science**, v. 5, p. 151-179, 2002.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jun. 2015.

CLAESSENS, S.; FEIJEN, E.; LAEVEN, L. Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions. **Journal of Financial Economics**, v. 88, 2008.

CLIVE, T. (Org.). **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004.

COELHO, R. C. **Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte**. 1999. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Índice de Confiança do Empresário Industrial**. Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/2016/09/1,40572/icei-indice-de-confianca-do-empresario-industrial.html>>. Acesso em 1 out. 2014.

_____. **Agenda Legislativa**. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canal/agenda-legislativa-home/>>. Acesso em 1 out. 2015.

CORADINI, O. L. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 241-256, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782010000200015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 Jan. 2017.

COSTA, L. D.; CODATO, A. A profissionalização da classe política brasileira: um perfil dos senadores da República. In: MARENCO, A. (Org.). **Os eleitos: representação e carreiras políticas em democracias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

COSTA, L. N. F. **How Singular is The Brazilian Constitution Process of 1988?** A Comparative Constitution-Making Study. Relatório de pesquisa, São Carlos: Fapesp/Bepe, mar. 2016.

COSTA, P. R. N.; COSTA, L. D.; NUNES, W. Os senadores-empresários: recrutamento, carreira e partidos políticos dos empresários no Senado brasileiro (1986-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 14, p. 227-253, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000200227&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 jun. 2015.

COSTA, P. R. N.; ENGLER, I. G. F. Elite empresarial: recrutamento e valores políticos (Paraná, 1995-2005). **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 486-514, nov. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 28 jun. 2015.

COX, G. W. **The Efficient Secret: The Cabinet and The Development of Political Parties in Victorian England**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171-189, 2001.

CRUZ, S. C. V. **Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil dos anos 80**. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAHL, R. A. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven: Yale University Press, 1961.

D'ARAÚJO, M. C. **A elite dirigente do governo Lula**. Part. Camila Lameirão. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

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

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 8, n. 23, p. 101-119, out. 1993.

_____. Globalização, herança corporativa e representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000a. p. 15-88.

_____. Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista. **Teoria e Sociedade**, v.5, p. 48-81, 2000b.

_____. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 fev. 2013.

DOCTOR, M. Business and Delays in Port Reform in Brazil. **Revista Brasileira de Economia Política**, v. 22, n. 2, p. 79-86, 2002. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/86-5.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2007.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

DREIFUSS, R. A. **1964: a conquista do Estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.

_____. **O jogo da direita na Nova República**. Petrópolis: Vozes, 1989.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar/UNB, 1980.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. **Delegating Powers: a Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. **O elo corporativo?** Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

FONSECA, I. et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

FREITAS, A. M. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08112013-102939/>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

FREITAS, R.; MOURA, S.; MEDEIROS, D. 2009. Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Disponível em: <<http://www.cebrap.org.br/v3/arquivos/artigos/procurando-o-centrao-direita-e-esquerda-na-assembleia-nacional-constituente-1987-88-315.pdf>> Acesso em: 29 set. 2016. In: M. A. R. De Carvalho, C. Araújo e J. A. Simões (Eds.) **A Constituição de 1988: passado e futuro**. São Paulo: Hucitec e ANPOCS, pp. 101-135.

GOMES, D. F. et al. Judicialização da saúde e a audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal em 2009: o que mudou de lá para cá? **Saúde Debate**, v. 38, n.100, p.139-156, 2014.

GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **Revista Dados**, vol.49, n.1. Rio de Janeiro, 2006.

GRAZIANO, L. O *lobby* e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 abr. 2013.

GROS, D. B. **Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

_____. Organizações empresariais e ação política no Brasil a partir dos anos 80. **Civitas**, v. 3, n. 2, p. 273-300, 2003.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

HALL, P. (Org.). **The political power of economic ideas**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

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

HAMILTON, A., MADISON, J.; JAY, J. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

HEYWOOD, A. **Politics**. 2. ed. Basingstoke: Palgrave, 2002.

HOLMES, S. Precommitment and The Paradox of Democracy. In: ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. (Orgs.). **Constitutionalism and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 19-58.

HUBER, J. **Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUNTINGTON, S. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Quem somos**. <http://www.iedi.org.br/artigos/iedi/quem/quem_somos.html>. Acesso em 20 de julho de 2016.

ITÁLIA. **Costituzione della repubblica italiana**, 1947. Disponível em: <http://www.giurcost.org/fonti/cost_ital.html>. Acesso em: 10 jun. 2015.

JACOBSON, G. C. The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 2, jun. 1978.

JOBIM, N. O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação institucional. **Cadernos de Pesquisa**, n. 3, p. 37- 59, 1994.

KING, C. S.; FELTEY, K. M.; SUSEL B. O. The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. **Public Administration Review**, v. 58, n. 4, p. 317-326, 1998.

KINGSTONE, P. R. Corporatism, Neoliberalism, and the Failed Revolt of Big Business in Brazil. Lessons from the Case of IEDI. **Journal of Interamerican Studies & World Affairs**, Miami, v. 40, n. 4, p. 73-93, 1998.

KINZO, M. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective Number of Parties: a Measure with Application to Western Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, 1979.

LAMOUNIER, B. O Brasil Autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, A. (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. A Comissão Afonso Arinos e os debates constituintes. In: PRAÇA, S.; DINIZ, S. (Orgs.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 19-28.

LANE, J. E. **The Public Sector: Concepts, Models and Approaches**. London: Sage Publications, 1995.

LAVER, M.; SCHOFIELD, N. **Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe**. New York: Oxford University Press, 1990.

LEHMBRUCH, G. Concertation and The Structure of Corporatist Networks. In: GOLDTHORPE, J. (Ed.). **Order and Conflict in Contemporary Capitalism**. New York: Oxford University Press, 1984.

LEMOS, L. B. S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988/1994: uma análise distributivista. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-604, 2001.

LEOPOLDI, M. A. P. **Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, n. 37, p. 3-38, 1994.

_____. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

_____. Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008. v. 1, p. 23-56.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LINZ, J. J. **The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.

_____. The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and The Problems of Consolidation of Political Democracy. **International Forum**, International Cultural Society of Korea, Seoul, p. 151-212, 1985.

_____. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In: LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (Eds.). **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994. v. 2.

LOPES, J. A. V. **A carta da democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24 jun. 2015.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, n. 16, p. 677-715, 1964.

_____. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, p. 298-310, 1972.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2013.

_____. Participação e representação nos Conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a07v2152.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2013.

MAINWARING, M. G. Career Patterns and Attitudes of Military-Political Elites in Brazil: Similarity and Continuity, 1964-1975. **International Journal of Comparative Sociology**, v. 19, n. 3-4, p. 235-250, 1978.

MAINWARING, S. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 25, n. 1, p. 157-179, 1990.

MAINWARING, S.; MENEGHELLO, R.; POWER, T. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo**: quais são, o que de fendem, quais são suas bases. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos – Cebrap**, n. 37, p. 191-213, 1993.

MANCUSO, W. P. O *lobby* da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n3/a03v47n3.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2007.

_____. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 28, p. 131-146, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 jun. 2015.

MANCUSO, W. P.; FIGUEIREDO FILHO, D. B. **Financiamento empresarial nas campanhas para deputado federal no Brasil (2002-2010)**: determinantes e consequências. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38, 2014, Caxambu.

MANCUSO, W. P.; OLIVEIRA, A. J. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 69, p. 147-172, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n69/a07n69.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2007.

MANCUSO, W. P.; SPECK, B. W. **Financiamento político empresarial e resultados eleitorais nas eleições brasileiras de 2010 para deputado federal e deputado estadual**. In: WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE, VII, 2012, Curitiba.

MARCELINO, D. **Sobre dinheiro e eleições**: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions**: The Organizational Basis of Politics. New York: Free, 1989.

MARENCO, A.; SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 93-113, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jun. 2015.

MARINELLO, R. C. L. **Lobby**: uma revisão crítica da literatura brasileira (1994-2007). 2010. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

MATTOS, P. **Regulação econômica e social e participação pública no Brasil**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 2004, Madrid.

MELLORS, C. **British MP: a Socio-Economic Study of the House of Commons**. Farnborough: Saxon House, 1978.

MELO, C. Eleições 2010: pouca coisa mudou. **Em Debate: Opinião Pública e Conjuntura Política**, Belo Horizonte, ano 2, n. 11, p. 28-31, 2010.

MELO, C. R. F. A dança das cadeiras. **Conjuntura Política**, n. 11, 1999.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, **American Journal of Sociology**, v. 83, p. 340-363, 1977.

MEZZARANA, F. S. **Poder econômico na política: a influência dos financiadores de campanha na atuação parlamentar**. 2011. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

MICHELS, R. **Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna**. Buenos Aires: Amorrortu, 1969.

MIRANDA, G. **O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MOISÉS, J. A. Os significados da democracia segundo os brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 269-309, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 jun. 2015.

MONTESQUIEU, C. S. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORGENSTERN, S. **Patterns of Legislative Politics: roll-call voting in Latin America and the United States**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MOSCA, G. **The Ruling Class**. New York: McGraw-Hill, 1939.

MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 371-394, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200005>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais [on-line]**, v. 24, n. 69, p. 115-127, 2009.

NASCIMENTO, A. M. **Curso de direito do trabalho**: história e teoria geral do direito do trabalho – relações individuais e coletivas do trabalho. São Paulo: Saraiva, 2008.

NASCIMENTO, E. O. **As fundações institucionais do sistema de comissões brasileiro**. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFPE, III, 2007, Recife. Mimeografado.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-21, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jun. 2015.

NORONHA, E. G. **Entre a lei e a arbitrariedade**: mercados e relações de trabalho no Brasil. São Paulo: LTr, 2000.

_____. Mudança institucional e a Constituinte de 1988: temas e preferências de empresários e sindicalistas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 7, 2010, Recife. **Anais...** Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/trabalhosite/visualiza_popup1.asp?IdAtividade=1104>. Acesso em: 2 jan. 2012.

NORRIS, P. **Elections and Voting Behaviour**. Hampshire: Ashgate Publishing, 1998.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, G. H. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 153-167, jul./set. 1997.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PAIVA, D.; BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL JR., J. T. P. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 388-408, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jun. 2015.

PALERMO, Vicente. Brazilian Political Institutions: an Inconclusive Debate. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 10, n. 2, e0003, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212016000200203&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 Jan. 2017.

PARETO, V. **The Mind and Society**: a Treatise on General Sociology. New York: Harcourt, Brace, 1935.

PEIXOTO, V. M. **Votos**: valem quanto pesam? O impacto do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

_____. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010a.

_____. **Impacto dos gastos de campanhas nas eleições legislativas de 2010: uma análise quantitativa**. In: ENCONTRO ABCP, 8, 2010, Gramado. [2010b] Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/27_7_2012_19_38_5.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2015.

PENSAMENTO NACIONAL DAS BASES EMPRESARIAIS. **Quem somos**. <<http://www.pnbe.org.br/quem-somos.html>> Acesso em 20 de julho de 2013.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RAILE, E. D. **Coalitional Presidentialism and Side Payments: Explaining The “Mensalão” Scandal in Brazil**. Oxford: Brazilian Studies Programme, University of Oxford, 2008. (*Paper*.)

_____. Presidentialism, Coalitions and Accountability. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. (Eds.). **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 31-55.

PEREIRA, C.; POWER, J. T.; RENNÓ, L. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

PILATTI, A. **A Constituinte de 1987-88: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris/Editora PUC-Rio, 2008.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

POGREBINSCHI, T. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

PONT, J. V. **Estado e empresariado industrial no Brasil: corporativismo e representação de interesses, 1990-2010**. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, 2012.

POWER, T.; DOCTOR, M. **The Resilience of Corporatism: Continuity and Change in Brazilian Corporatist Structures**. Oxford: Centro de Estudos Brasileiros, 2002.

PRAÇA, S.; DINIZ, S. **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 94, p. 91-107, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 jun. 2015.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993.

RAE, D. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven: Yale University Press, 1967.

RIBEIRAL, T. B. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, 1998.

RIGGS, F. W. The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices. **International Political Science Review**, v. 9, n. 4, p. 247-278, 1988.

ROCHA, A. S. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013.

ROCHA, M. M.; BARBOSA, C. F. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, supl., p. 93-104, 2008.

ROCHA, M. M.; COSTA, A. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 278-308, 2012.

RODRIGUES, A. T. **Mobilização e conflito político: a campanha das “Diretas Já”**. 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

_____. Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 33-43, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782001000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 jun. 2015.

RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 fev. 2015.

_____. **Mudanças da classe política brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

SACCHET, T.; SPECK, B. **Dinheiro e sexo na política brasileira**: financiamento de campanha e desempenho eleitoral das mulheres em cargos legislativos. 2012. Mimeografado.

SALGADO, E. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos da construção do projeto democrático brasileiro. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SALIDBURY, R. H.; HEINZ, J. A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications. In: SHARKANSKY, I. (Ed.). **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Markham, 1970.

SALLUM JR., B. **Labirintos**: dos generais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996.

SALLUM JR., B.; PAIXÃO E CASARÕES, G. S. O *impeachment* do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 82, p. 163-200, 2011.

SAMUELS, D. Concurrent Elections, Discordant Results. Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil. **Comparative Politics**, v. 33, n. 1, p. 1-20, 2000.

_____. Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing The Impact of The Finance Campaign in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 63, n. 2, 2001.

_____. Pork Barreling Is Not Credit Clamming or Advertising: Campaign Finance and The Sources of The Personal Vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, 2002.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANTANA, L. Perfil, trajetórias e ambição política dos legisladores na construção de suas carreiras: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. **Teoria e Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 130-155, 2008.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. , 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 set. 2016.

_____. **O Poder Legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SANTOS, F.; VIEIRA, M. **Gerenciamento presidencial de políticas públicas em governos de coalizão**: implicações para a implementação do PAC. In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 10, 2013, São Paulo. Disponível em: <<http://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/Fabiano%20Santos%20-%20Gerenciamento%20Presidencial%20de%20Pol%C3%ADticas%20Públicas%20em%20Governos%20de%20Coaliz%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SANTOS, W. G. **Sessenta e quatro**: anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986.

SAULE JR., N. **A participação dos cidadãos no controle da administração pública**. [s.d.] Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/840/840.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2014.

SCHMITTER P. C. Still a century of corporatism? **Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SCHNEIDER, B. R. Organized Business Politics in Democratic Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 39, n. 4, p. 95-127, 1997-1998.

_____. **Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

_____. Business Politics in American Latin: Patterns of Fragmentation and Centralization. In: COEN, D.; GRANT, W.; WILSON, G. (Eds.). **The Oxford Handbook of Business and Government**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 307-329.

SCHOFIELD, N.; LAVER, M. Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945-83. **British Journal of Political Science**, n. 15, p. 143-164, 1985.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper & Row, 1975.

SECKER, I. Representatives of Dutch People: The Smooth Transformation of The Parliamentary Elite in a Consociational Democracy 1849-1998. In: BEST, H.; COTTA, M. (Eds.). **Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000**: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries. Oxford: Oxford University Press, 200. p. 270-309.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, v. 81, p. 85-104, 1987.

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Jus Navigandi**, 2002. Disponível em: < <http://jus.com.br/revista/texto/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo/1>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

SOUZA, C. Federalismo, descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513- 560, 2001.

SOUZA, C. H. L. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

STEPAN, A.; SKACH, C. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism *versus* Presidentialism. **World Politics**, v. 46, n. 1, p. 1-22, 1993.

TAPIA, J. R. B.; GOMES, E. R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 239-264, 2008.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1977.

TOLEDO, D. G. C. **Fiesp: as redes empresariais da elite industrial de São Paulo 1992/2004**. São Paulo: Papagaio, 2009.

TROIANO, M. **As associações empresariais e o processo constituinte de 1987-1988**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2016. **Contas eleitorais**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/contas-eleitorais/contas-eleitorais-normas-e-regulamentos>. Acesso em 1 out. 2016.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

VAN EVERA, S. **Guide to Methods for Students of Political Science**. New York: Cornell University Press, 1997.

WHITAKER, F. et al. **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 jun. 2015.

APÊNDICE A – Os estudos sobre os poderes Legislativo e Executivo

Com o objetivo de examinar o perfil da produção sobre os poderes Executivo e Legislativo na literatura, realizou-se uma pesquisa em duas bases de dados internacionais *Web of Science* e *Scopus*. Foram consultadas outras bases de dados, como *Scielo*, Periódicos Capes¹⁰², *ScienceDirect*, mas a opção pelas referidas bases deu-se devido a ampla documentação com acessibilidade e reconhecimento internacional no meio acadêmico¹⁰³ e melhores recursos de refinamento para a análise e apresentação dos resultados encontrados¹⁰⁴ (ARRUDA e TROIANO, 2016, p. 2). Nas duas bases de dados foram pesquisadas as palavras “*legislative*” e “*Brazil*” nos resumos (*abstracts*) dos trabalhos catalogados¹⁰⁵.

Os dados encontrados foram os seguintes: do período de 1993 a 2016 confirmam-se 174 publicações com as palavras pesquisadas, estando 128 concentradas na área de Ciências Sociais.

¹⁰² Conforme pesquisa realizada no dia 9 de abril de 2016 no Banco de Teses da Capes e buscas com as palavras “Executivo” e “Legislativo” em resumos, obteve-se o seguinte resultado: 349 trabalhos sobre o Executivo, sendo 249 de Mestrado, 64 de Doutorado e 36 de Mestrado Profissional. Sobre o Legislativo foi encontrado 293 trabalhos sendo 222 de Mestrado, 58 de Doutorado e 13 de Mestrado Profissional. Em ambas as pesquisas, houve uma preponderância do Direito como área de conhecimento dos trabalhos e um ápice de produção no ano de 2012.

¹⁰³ A base de dados Web of Science incorpora 5 bases de dados: Principal Coleção do Web of Science (1945-2016), Biological Abstracts® (1999-presente), Derwent Innovations IndexSM (1963-presente), KCI - Base de dados de periódicos coreanos (1980-presente), SciELO Citation Index (1997-presente). Acesso em: <https://webofknowledge.com>.

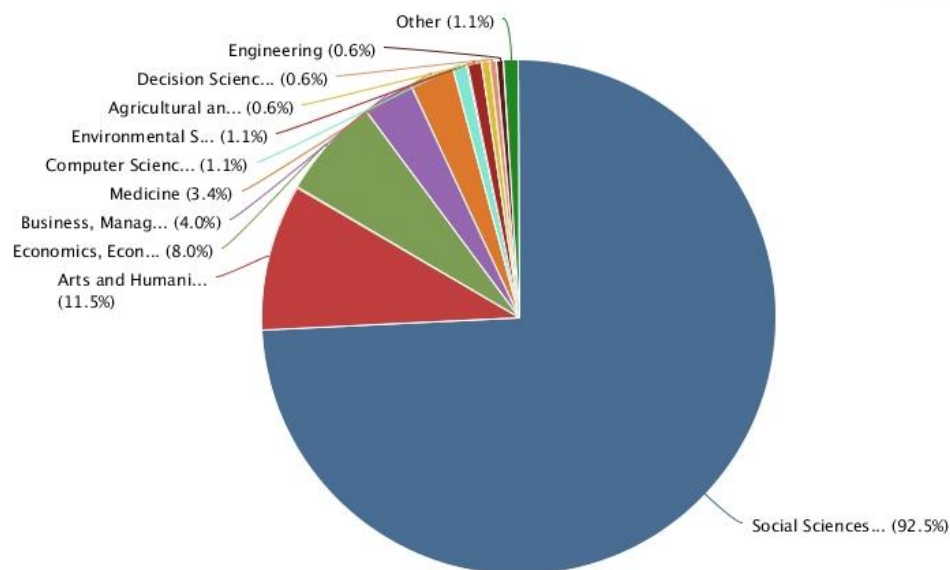
O Scopus contém as seguintes áreas: Life Sciences (4,300 titles), Health Sciences (6,800 titles), Physical Sciences (7,200 titles), Social Sciences & Humanities (5,300 titles). Além disso “Scopus is the largest abstract and citation database of peer-reviewed literature, with bibliometrics tools to track, analyze and visualize research. It contains over 22,000 titles from more than 5,000 publishers around the world, covering the fields of science, technology, medicine, social sciences, and Arts & Humanities. Scopus has 55 million records dating back to 1823, 84% of these contain references dating from 1996”. Acesso em: <http://www.scopus.com/>

¹⁰⁴ As pesquisas nas duas bases de dados foram feitas no dia 20 de fevereiro de 2016

¹⁰⁵ Pesquisa realizada no dia 3 de maio de 2016.

Gráfico1 : Áreas das pesquisas sobre o Legislativo no Brasil

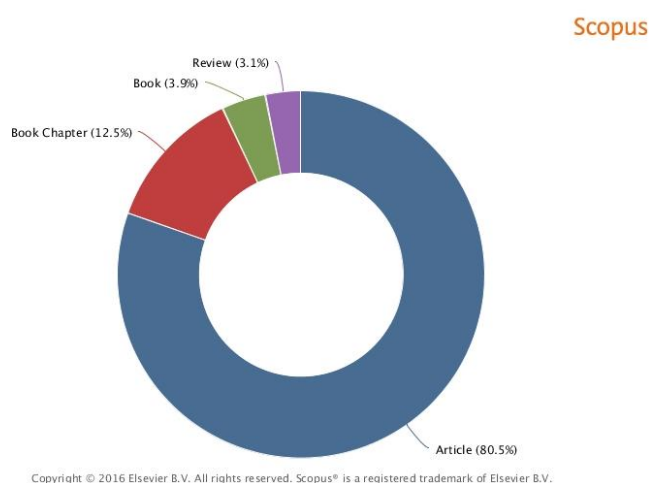
Scopus



Copyright © 2016 Elsevier B.V. All rights reserved. Scopus® is a registered trademark of Elsevier B.V.

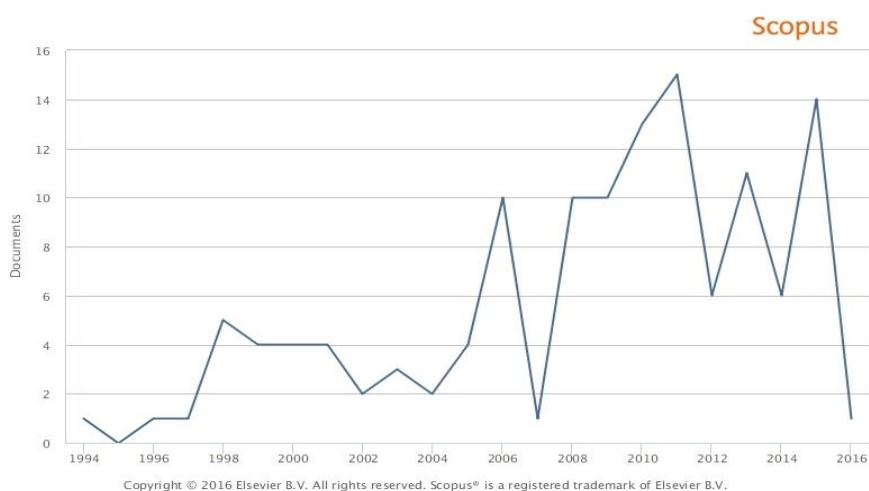
Fonte: *Scopus* (2016).

Com base no *Scopus*, desses 128 trabalhos foram avaliadas 6 características: os tipos de publicações, o ano das publicações, os periódicos, os autores, as instituições e os países. Nota-se que 80% das pesquisas que se debruçam em estudar a grande temática do Legislativo no Brasil são divulgadas em formato de artigo, seguida de capítulo de livros, livros e, por último resenhas. Entre os cinco livros pesquisados, destaca-se o livro “*Patterns of legislative politics: Roll-call voting in Latin America and the United States*” de Scott Morgenstern (2004).

Gráfico 2: Tipo de publicações sobre o Legislativo no Brasil

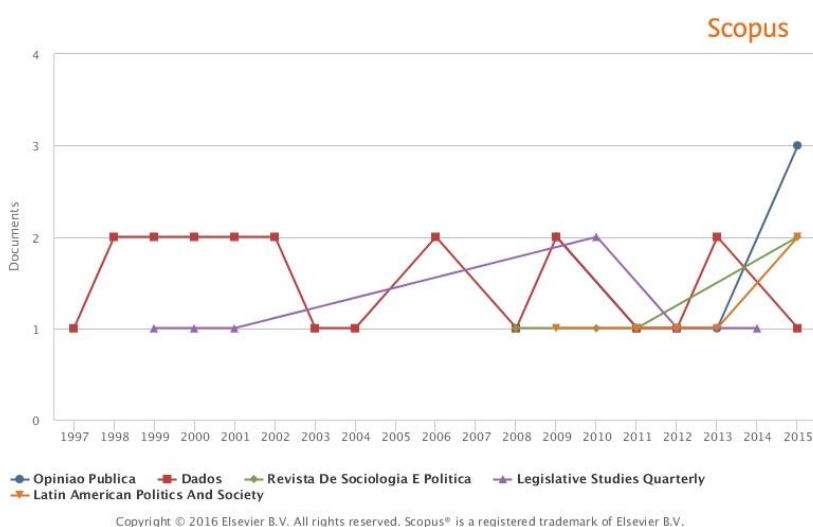
Fonte: *Scopus* (2016).

O primeiro periódico presente na coletânea é de 1994 e se trata de um artigo escrito por Abdo Baaklini em que ele apresenta a base de dados organizada e desenvolvida pelo Centro de Informática e Processamento do Senado Federal – o PRODASEN, que dá nome ao artigo “*Prodasen: The congressional information system of the Federal Senate of Brazil*”. Com exceção do ano de 1995 que não há publicações sobre o Legislativo no Brasil, há um equilíbrio nos números encontrados com dispersão anual de três artigos/ ano. Entretanto, há alguns picos discrepantes que valem ser destacados, em especial, as produções de 2010, 2011, 2013 e 2015 que atingem índices maiores que uma dezena. Quando analisados esse material separadamente, nota-se que os trabalhos apresentam uma agenda de pesquisa mais ampla quando comparada ao material dos anos anteriores aos anos de 2000. Há uma agenda internacional e enfoques que de participação e representação de específicos grupos sociais que devem ser pontuados.

Gráfico 3: Ano das publicações sobre o Legislativo no Brasil

Fonte: *Scopus* (2016).

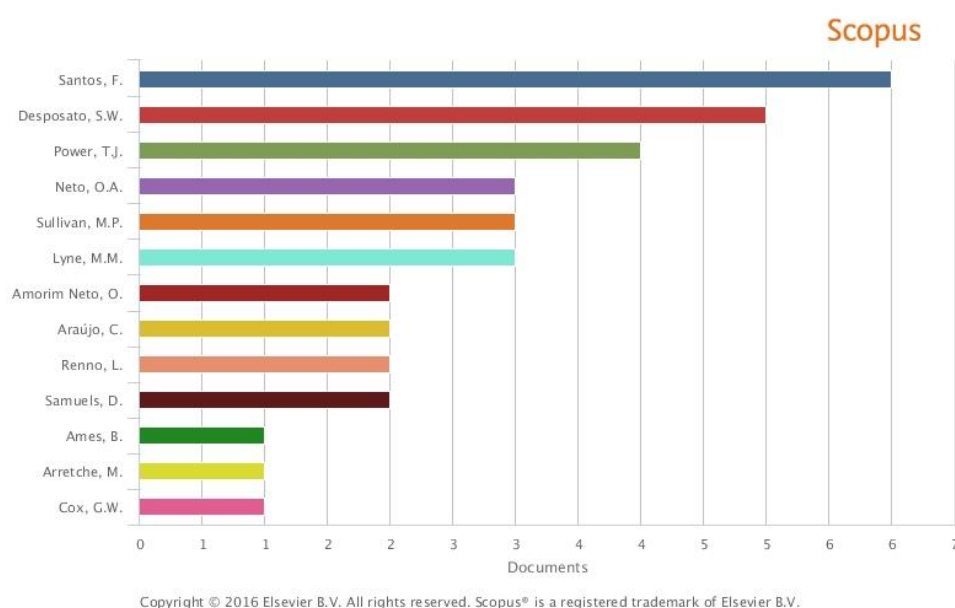
Os periódicos que mais publicam também são importantes pois apresentam que dos cinco periódicos, três deles são brasileiros e em sua maioria escritos por brasileiros em língua portuguesa. Destaque para a Revista Dados pela continuidade de publicações no final dos anos de 1990 e irregularidades de publicações após esse período, com isso nota-se picos de publicações em anos de eleições presidenciais (2002, 2006 e 2010). Em contrapartida, os índices encontrados também demonstram que há dois periódicos internacionais preocupados com a temática no Brasil, dentre eles *Legislative Studies Quarterly* publicação crescente na primeira década de 2000.

Gráfico 4: Periódicos das publicações sobre o Legislativo no Brasil

Fonte: *Scopus* (2016).

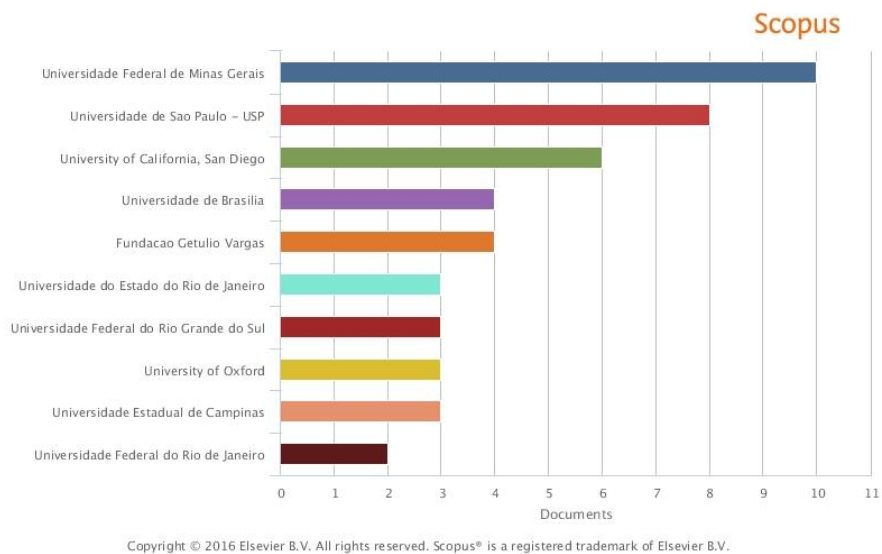
Para a análise dos autores que publicam sobre o Legislativo no Brasil, destaca-se o autor brasileiro Fabiano dos Santos com seis das publicações analisadas, seguido do americano Scott Desposato com cinco trabalhos e do britânico Timothy Power com quatro artigos. Entre os dez autores que mais publicam destacam ainda os brasileiros: Otávio Amorim Neto, Celina D'Araújo, Lúcio Renno.

Gráfico 5: Autores que publicam sobre o Legislativo no Brasil



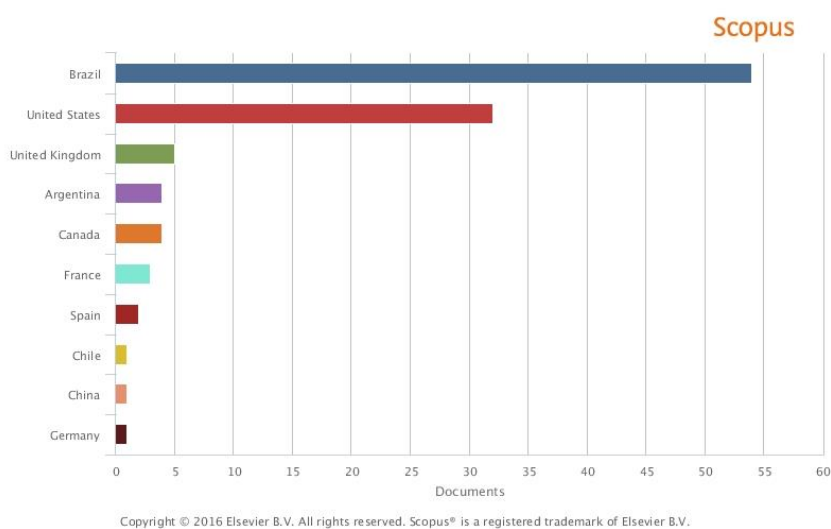
Fonte: *Scopus* (2016).

Quanto as filiações dos autores nota-se a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em primeiro lugar, seguida da Universidade de São Paulo (USP). Dentre as dez instituições, apenas duas universidades estrangeiras aparecem: a Universidade da Califórnia, nos Estados Unidos e a Universidade de Oxford, na Inglaterra. Estão fora do ranking universidades do norte e nordeste brasileiro, sendo o Centro-Oeste representado pela Universidade de Brasília (UnB), o sul pela Universidade do Rio Grande do Sul (UFGRS). A região sudeste, além das duas primeiras colocações, conta com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), as Universidades Federal e Estadual do Rio de Janeiro (UFRJ e UERJ) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Gráfico 6: Filiação dos autores que publicam sobre o Legislativo no Brasil

Fonte: *Scopus* (2016).

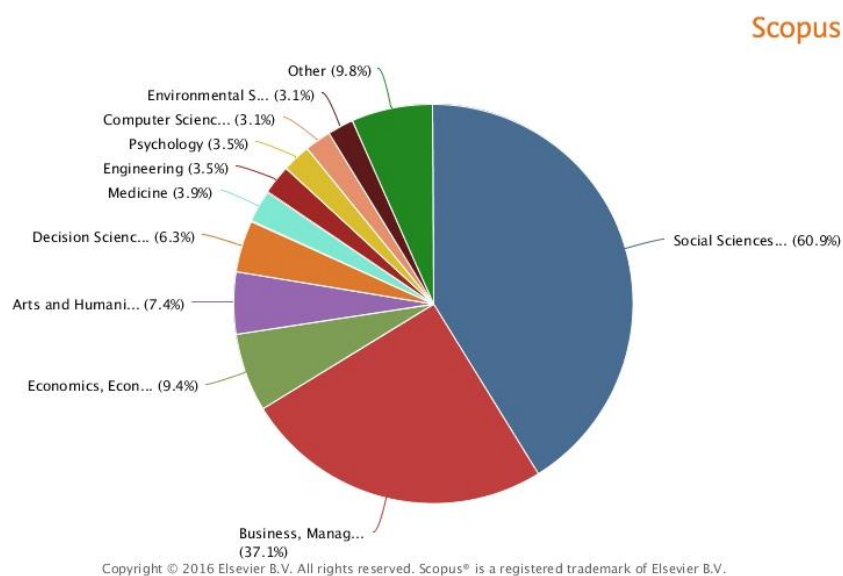
Não diferente, quando analisada as nacionalidades dos autores, o Brasil fica a frente com 42 autores, seguido dos americanos com 28 e dos britânicos 3. Ainda foram categorizados autores argentinos, canadenses, franceses, espanhóis, chilenos, alemães e chineses escrevendo sobre o Legislativo no Brasil. Cabe ressaltar que essa análise possui um número residual alto de 22 autores que não tiveram suas nacionalidades definidas no banco de dados.

Gráfico 7: Países das publicações sobre o Legislativo no Brasil

Fonte: *Scopus* (2016).

A mesma pesquisa realizada anteriormente com os bancos de dados em questão foi repetida com a palavra “*Executive*” e “*Brazil*”. Dos 256 resultados, 60% correspondem a área de conhecimento das Ciências Sociais, seguido das áreas Administração e Economia.

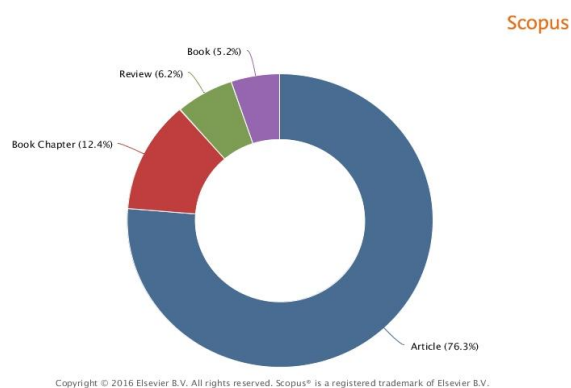
Gráfico 8: Áreas das pesquisas sobre o Executivo no Brasil



Fonte: *Scopus* (2016).

Dessa forma, a amostra que teve as 6 características avaliadas passou a ser 97 trabalhos. Os tipos de publicações permaneceram o mesmo encontrados nos estudos sobre o Legislativo, sendo sua maioria artigos, seguidos de capítulos de livros, resenhas e livros.

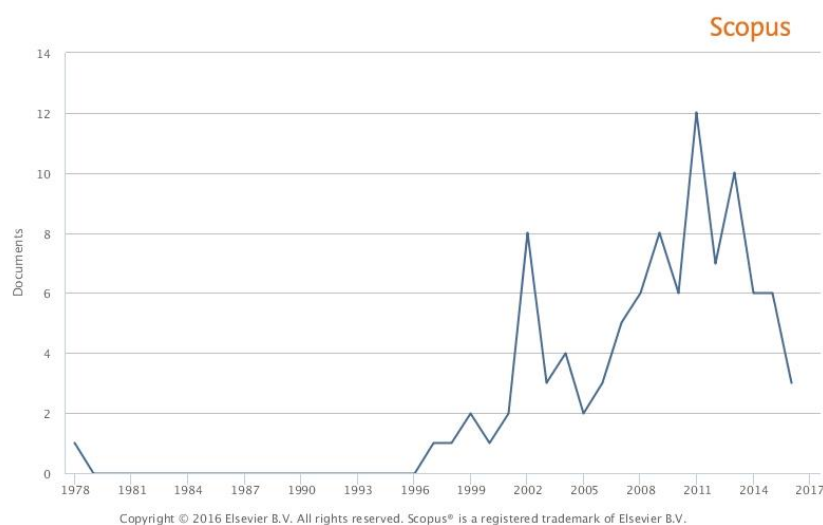
Gráfico 9: Tipo de publicações sobre o Executivo no Brasil



Fonte: *Scopus* (2016).

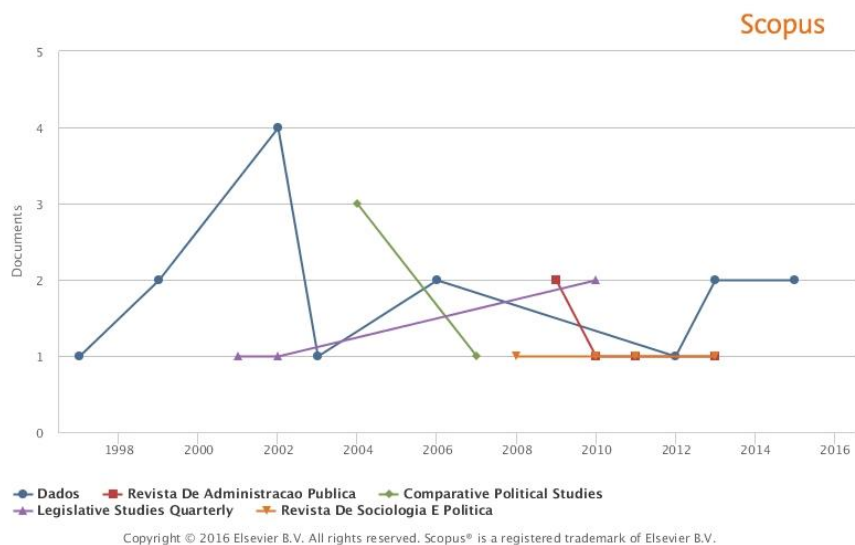
O primeiro trabalho que aborda a temática encontrado data de 1978 e é um livro de autoria de Scott Manwaring chamado “*Career patterns and attitudes of military-political elites in Brazil: similarity and continuity, 1964 – 1975*”. Após essa, a próxima publicação disponível nesse banco de dados data de 1997. A análise permite afirmar a existência de dois picos de publicações em 2011 e em 2013, bem como apontar a existência de um maior fluxo de trabalhos, assim como os estudos sobre legislativo, a partir dos anos 2000.

Gráfico 10: Ano das publicações sobre o Executivo no Brasil



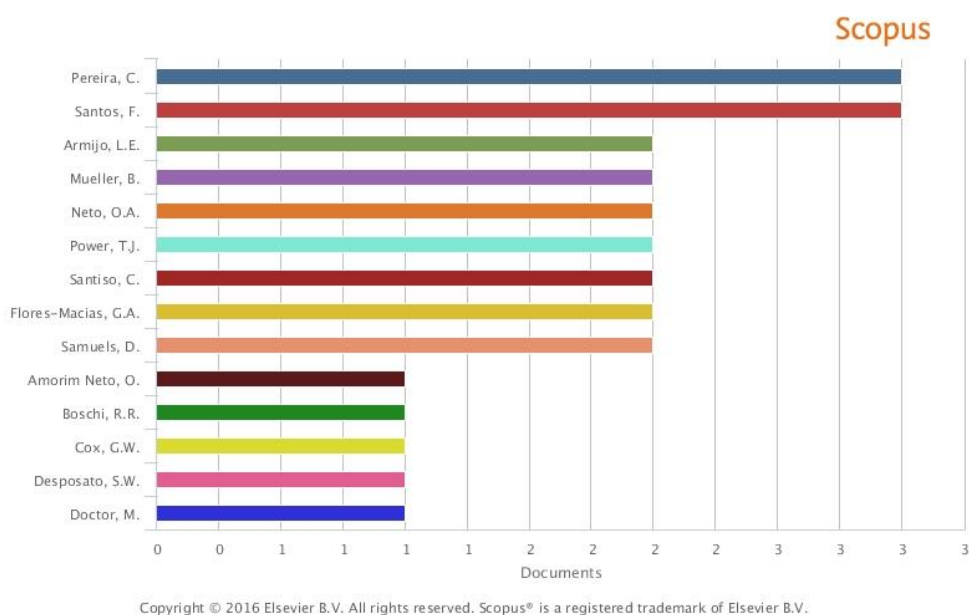
Fonte: *Scopus* (2016).

Ao que se refere aos periódicos dos trabalhos sobre o Executivo no Brasil, a Revista Dados continua liderando a produção, entretanto, com uma inversão considerável em seus índices: um crescimento da produção na última década de 1990 e início dos anos 2000, e queda nos anos posteriores. Além disso, o gráfico abaixo apresenta o surgimento de dois periódicos brasileiros como a Revista de Sociologia e Política e a Revista de Administração Pública, essencialmente, com a inserção do tema da burocracia. Quanto aos periódicos internacionais, houve a manutenção da *Legislative Studies Quaterly* e a inserção da *Comparative Political Studies*.

Gráfico 11: Periódicos das publicações sobre o Executivo no Brasil

Fonte: *Scopus* (2016).

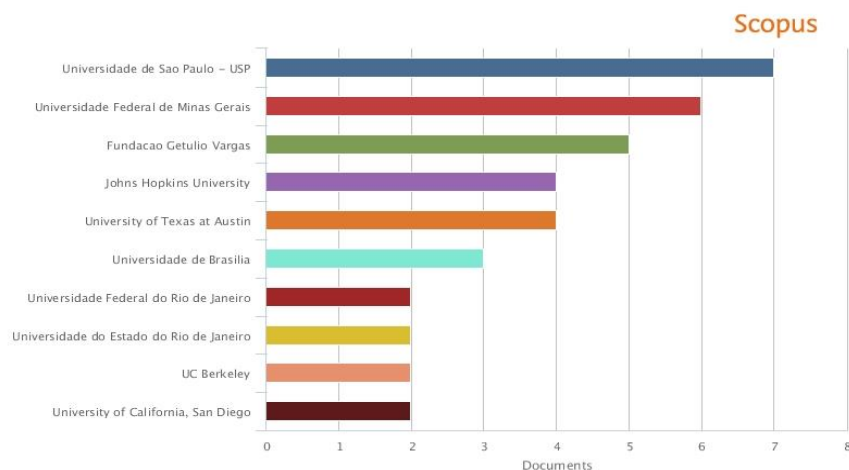
Quanto a característica dos autores, há uma forte tendência dos mesmos autores que estudam Legislativo estudarem Executivo, tais como Fabiano Santos, Scott Desposato, Timothy Power, Otávio Amorim Neto e Gary Cox. Contudo, houve o surgimento do autor brasileiro Carlos Pereira com alto índice de produção, bem como de outros autores importantes para a temática como Bernardo Mueller, Renato Boschi e Mahrukh Doctor.

Gráfico 12: Autores que publicam sobre o Executivo no Brasil

Fonte: *Scopus* (2016).

Quanto as filiações, novamente as mesmas instituições se repetem, tais como as brasileiras FGV, UERJ, UFRJ, UnB, USP e UFMG. Entretanto, há uma troca da da Unicamp e das universidades estrangeiras, substituídas pelas americanas: *John Hopkins University*, *University of Texas* e *University of California* (*San Diego e Berkeley*).

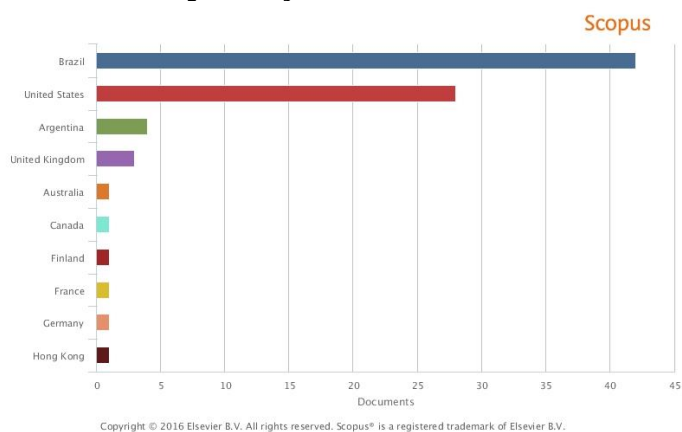
Gráfico 13: Filiação dos autores que publicam sobre o Executivo no Brasil



Copyright © 2016 Elsevier B.V. All rights reserved. Scopus® is a registered trademark of Elsevier B.V.

Fonte: *Scopus* (2016).

Os países basicamente são os mesmos com alta concentração no Brasil, seguidos dos Estados Unidos. Há uma inversão entre os países Argentina e Reino Unido. Mas os quatro países citados mantêm o ranking dos maiores índices tanto para os estudos sobre o Legislativo quanto para o Executivo. A Finlândia e Hong Kong surgem como países novos quando comparados aos estudos sobre o Legislativo.

Gráfico 14: Países das publicações sobre o Executivo no Brasil

Fonte: *Scopus* (2016).

O que pode ser observado é que há uma forte correspondência nos estudos sobre o Legislativo e o Executivo em todas características examinadas. Para complementar os dados encontrados, a pesquisa no banco de dados *Web of Science* visou mensurar as citações dos trabalhos como forma de circulação desse conhecimento. A pesquisa foi realizada com buscas das palavras “*legislative*”, “*executive*” e “*Brazil*” na grande área de Ciências Sociais.

Dentre o resultado de 81 trabalhos, obtém-se o *ranking* dos seis trabalhos mais citados, que está disponível no quadro abaixo. Nota-se que todos os autores mais citados estão entre os que mais publicam nas temáticas sobre o Legislativo e sobre o Executivo, tanto internacional quanto nacionalmente. Fato esse permite afirmar que há uma forte consolidação da literatura especializada e que os estudos sobre Executivo tende a compreender o Legislativo, e vice-versa. Além disso, a análise do conteúdo desses trabalhos mais citados mostra que o assunto mais tratado na bibliografia é a coalizão entre os poderes, seja via agenda cartel como exposto em Samuels (2000) ou *pork-barrel* em Ames (1995), por exemplo. Por fim, destaca-se a ausência de estudos que tenha as atuações do Legislativo como centrais nesses estudos mais citados, estando mais próximo disso o argumento apresentado no trabalho de Cheibub e Limongi (2002) ao comparar os sistemas presidencialistas e parlamentaristas.

Quadro 1: Autores e obras mais citadas sobre a temática Executivo-Legislativo no Brasil

Title	Authors	Total Citations
Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel – bases of voting in the Brazilian Congress	AMES, B	113
The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil	Samuels, DJ	55
Agenda power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98	Neto, OA; Cox, GW; McCubbins, MD	52
Democratic institutions and regime survival: Parliamentary and presidential democracies reconsidered	Cheibub, JA; Limongi, F	50
Concurrent elections, discordant results - Presidentialism, federalism, and governance in Brazil	Samuels, D	38
Strategic behavior in a coalition-based presidential system: Executive-legislative relations in the budgetary process in Brazil	Pereira, C; Mueller, B	36

Fonte: *Web of Science* (2016).

ANEXO A – Empresários participantes do processo constituinte de 1987-88.

Nome	Qualificação	Assunto
George Teixeira Pinheiro	Presidente da Associação Comercial do Acre	O fortalecimento da Federação como fator de desenvolvimento comercial
Cyro Gifford Júnior	Presidente da Federação da Associação Comercial de Goiás	Idem
César Rogério Valente	Presidente da Federação da Associação Comercial do Rio Grande do Sul	Idem
Amauri Temporal	Presidente da Confederação das Associações Comerciais do Brasil	Desenvolvimento econômico e social
Paulo Kurchevisck	Empresário	Favorável à criação do estado de Santa Cruz
Theófilo de Azeredo Santos	Ex-presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban)	Sistema financeiro
Roberto Konder Bornhausen	Presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras	Sistema financeiro e os bancos comerciais
Rui Altenfelder	Jurista, empresário, diretor tesoureiro da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)	Normas sobre o sistema financeiro
Flávio Teles de Menezes	Presidente da Sociedade Rural Brasileira	Sistema financeiro
Pedro Cascaes Filho	Presidente da Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas	Sistema financeiro
Ney de Castro Alves	Presidente das Empresas Distribuidoras de Valores (Adeval)	Sistema financeiro
Fernando Rosa Caramaschi	Presidente da Associação Nacional de Corretores de Valores (Ancorv)	Sistema financeiro
José Carlos Jacinto Campos	Vice-presidente da Associação Brasileira de Bancos Comerciais (ABBC)	Sistema financeiro
Jackson Pereira	Vice-presidente da ABBC	Sistema financeiro
Luiz Otávio da Motta Veiga	Presidente da Comissão de Valores Imobiliários	Mercado financeiro
Mário Amato	Presidente da Federação nas Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)	Princípios gerais da ordem econômica, intervenção do Estado na ordem econômica, preservação de valores e interesses comuns e individuais, conveniência e limites
Milton dos Reis	Presidente da Confederação Nacional dos	

	Diretores Lojistas	
Antonio Ermírio de Moraes	Empresário	Nacionalidade da pessoa jurídica e reserva de mercado
George Fischer	Empresário	idem
Jorge Gerdau Johanpeter	Empresário	idem
Antonio Guarino	Presidente da Associação Fluminense de Pequena e Média Empresa	O planejamento econômico do Estado na sociedade democrática
Flavio Teles de Menezes	Presidente da Sociedade Rural Brasileira	idem
Barbosa Lima Sobrinho	Presidente da Associação Brasileira de Imprensa	Petrobras – contratos de risco
Camilo Cola	Presidente da Confederação Nacional de Transportes Terrestres	Transportes
Orozimbo de Almeida Rego	Representante da Associação Nacional das Empresas de Transportes Interestaduais e Internacionais de Passageiros	Transporte rodoviário
Darci Norte Rebelo	Representante da Associação Nacional das Empresas de Transportes Interestaduais e Internacionais de Passageiros	Transporte urbano
Antônio Ernesto de Salvo	Presidente da Federação de Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg)	Problema fundiário
Ariosto da Riva	Representante da Associação dos Empresários da Amazônia (AEA)	Reforma agrária, colonização
Ludovico da Riva Neto	Assessor da Associação dos Empresários da Amazônia	Reforma agrária, colonização
Flávio Brito	Presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA)	Reforma agrária. política agrícola
Fábio Telles Meirelles	Diretor da Confederação Nacional da Agricultura	Reforma agrária. política agrícola
Guilherme Pimentel	Diretor da Confederação Nacional da Agricultura	Reforma agrária. política agrícola
Flávio Teles de Menezes	Presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB)	Política agrícola
Newton Rossi	Representante da Confederação Nacional do Comércio	Valorização sindical

ANEXO B – Manchetes de jornais que ilustram o descontentamento dos empresários com o processo constituinte e seu resultado.

Jornal de Brasília



Albano (E) e Oliveira Santos (D) levaram documento a Sarney

Empresários temem por rumos da Constituinte

Depois de tecerem elogios ao Plano de Controle Macroeconômico como «um instrumento equilibrado e tecnicamente bem elaborado», os dirigentes da União Brasileira de Empresários, Antônio Oliveira Santos e Albano Franco, manifestaram ontem ao presidente José Sarney, suas preocupações com a possibilidade de que a Assembleia Nacional Constituinte venha a aprovar para o trabalhador a «estabilidade no emprego» e a «redução do tempo de trabalho semanal».

Disseram eles ao Presidente que «infelizmente, alguns pontos incorporados, precipitadamente, no primeiro esboço de trabalho da Assembleia Constituinte se afastam, perigosamente dos princípios da livre iniciativa e da liberdade de atuação de seus agentes» — e adverte: «A nação acompanha a perspectiva de ruptura nas relações dos fatores de produção — do trabalho e do capital».

Para a União Brasileira dos Empresários, que representa as Confederações Nacionais patronais dos Transportes Marítimos, Terrestres, do Comércio, da Indústria, dos Bancos, da Agricultura, «o empresário nacional, grande ou pequeno, não pode calar-se ante a expectativa de uma catástrofe

deliberadamente fabricada».

Observaram que «a estabilidade no emprego pode inviabilizar o progresso tecnológico e inibir o trabalhador em uma empresa, inibindo-o de mudar de emprego e de buscar no mercado melhores oportunidades e melhor salários». Segundo eles, 50 por cento dos trabalhadores brasileiros não têm vínculo empregatício formal.

Quanto à redução da duração semanal do trabalho salientam que «o Brasil não atingiu o estágio de País rico, que possa se dar ao luxo de conceder, hoje, benefícios que outros países só vieram a desfrutar ao cabo de longo processo de desenvolvimento». Para os empresários o assunto não deve ser tratado como um processo constitucional, «mas resultar da negociação coletiva, livre e direta entre trabalhadores e empresários».

Abrem finalmente «um crédito de confiança à administração econômica e aceitam o ônus e os percalços de um congelamento temporário de preços e redução de suas margens de lucros», mas «a nação espera que o Governo — Executivo, Legislativo e Judiciário — também se incorpore a esse esforço nacional para enfrentar o desafio da hora presente», arrematam.

Carlos Mascarelli

Fonte: Jornal de Brasília, Brasília, nº 4476, p. 5, 28/07/ de 1987, 28/07/1987. Disponível em: Jornal de Brasília, Brasília, nº 4476, p. 5, 28/07/ de 1987, 28/07/1987. Acesso em 29 set. 2016.

Assis Paim e sua mulher, Marilene, numa clínica particular no Rio, onde se recuperam de um acidente automobilístico

Para empresários, nova Constituição volta a estimular os investimentos

Do Suçursul do Rio

Após uma avaliação mais detalhada da nova Constituição, o empresariado nacional fez seus cálculos e concluiu que, no cômputo global, saiu-se vitorioso e que o clima voltou a se tornar propício aos investimentos. Dos três pontos considerados prioritários pela União Brasileira de Empresários (UB) — direito de greve, proteção do emprego e direito de propriedade —

feito pela assessoria da presidência da entidade. O estudo, segundo o senador Albano Franco (PMDB-SE), presidente da CNI, mostra que a nova Constituição consagra princípios de vital interesse para o capital industrial, como a economia de mercado, o caráter restrito e complementar do Estado na atividade econômica e a indenização compensatória nas demissões de mão-de-obra ao invés da estabilidade no emprego.

empregadores tenham defendido a jornada de 48 horas, a CNI considera que o resultado final foi «uma vitória nas negociações do empresariado», uma vez que os trabalhadores pleiteavam a jornada de 40 horas semanais. A licença paternidade é outro item que figura entre as conquistas do empresariado na medida em que a nova Constituição aprovou a licença de cinco dias, quando os trabalhadores reivindicavam oito dias.

Fonte: Folha de São Paulo, São Paulo, p. b4, 07/09/ de 1988, 07/09/1988. Disponível em: Jornal de Brasília, Brasília, nº 4476, p. 5, 28/07/ de 1987, 28/07/1987. Acesso em 29 set. 2016.

ANEXO C – Perfil da participação dos grupos de interesse nas audiências públicas nos anos de 2011 e 2012.

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

Fonte: CESÁRIO (2016, p. 158).