



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

VANESSA CARNEIRO MOURA

**EFEITOS DO ACESSO ÀS CONSULTORIAS EM RELAÇÕES
GOVERNAMENTAIS NA DEFESA DE INTERESSE EM AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS: O CASO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Brasília – DF
2022

VANESSA CARNEIRO MOURA

**EFEITOS DO ACESSO ÀS CONSULTORIAS EM RELAÇÕES
GOVERNAMENTAIS NA DEFESA DE INTERESSE EM AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS: O CASO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Sheila Cristina Tolentino
Barbosa

Brasília – DF
2022

VANESSA CARNEIRO MOURA

**EFEITOS DO ACESSO ÀS CONSULTORIAS EM RELAÇÕES
GOVERNAMENTAIS NA DEFESA DE INTERESSE EM AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS: O CASO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Vanessa Carneiro Moura

Doutora Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Professora-Orientadora

Doutora Christiana Soares de Freitas
Professora-Examinadora

Brasília, 28 de abril de 2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Patrícia e Luciano, por sempre investirem na minha educação e confiarem no meu potencial. Agradeço ao meu irmão, Bruno, pela paciência diária durante este período. Agradeço aos amigos que conheci antes de ingressar na Universidade de Brasília por continuarem mantendo contato e me apoiando. Agradeço aos amigos que fiz na Universidade de Brasília por compartilharem comigo tantas experiências, boas e ruins, durante essa trajetória, com certeza não teria conseguido sem vocês. Agradeço também ao meu namorado, Gabriel, por sempre me incentivar e apoiar. Por fim, agradeço à minha orientadora, Sheila Barbosa, por todos os ensinamentos e orientações.

RESUMO

As audiências públicas são instrumentos de participação que proporcionam à sociedade um espaço para defender seus interesses e contribuir ativamente com o processo decisório, apresentando dados, informações e perspectivas setoriais. Assim, é importante verificar possíveis desigualdades nesses processos, uma vez que, independentemente de quem participe da tomada de decisão, o seu resultado e as suas consequências são para todos. Nesse sentido, o presente trabalho teve o objetivo de descrever como o acesso às consultorias em relações governamentais influencia ou não na defesa de interesses em audiências públicas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Foi realizado um levantamento bibliográfico sobre temas relevantes ao objetivo comentado anteriormente, como participação social, sociedade civil organizada, audiências públicas, relações governamentais e sua profissionalização, defesa de interesses, lobby e consultorias em relações governamentais. A metodologia utilizada teve abordagem qualitativa e os procedimentos de coleta de dados foram pesquisa documental e entrevistas. Os resultados da análise apresentaram que o acesso às consultorias não influencia na defesa de interesses no momento em que a audiência pública está de fato acontecendo, mas influencia as negociações antes e depois das audiências. Além disso, verificou-se que o acesso à profissionais de relações governamentais internos da organização pode ser tão efetivo quanto ter uma consultoria contratada de maneira terceirizada.

Palavras-chave: audiências públicas; consultorias em relações governamentais; defesa de interesses; participação.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abrig – Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações

CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano

CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

COP – Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

IRELGOV – Instituto de Relações Governamentais

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PL – Projeto de Lei

RenovaBio – Política Nacional de Biocombustíveis

RIG – Relações Institucionais e Governamentais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Contextualização do tema	9
1.2 Pergunta de pesquisa	10
1.3 Objetivos.....	10
1.4 Justificativa	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Sociedade civil organizada	13
2.2 Participação	16
2.2.1 Audiências públicas	18
2.3 Relações Governamentais	20
2.3.1 Profissionalização da atividade de Relações Governamentais (consultorias em relações governamentais)	22
2.3.2 Advocacy	25
2.3.3 Defesa de interesses e lobby	26
3 METODOLOGIA	28
3.1 Pesquisa bibliográfica.....	29
3.2 Pesquisa documental.....	30
3.3 Entrevista.....	31
3.4 Análise de conteúdo	33
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	35
4.1 Sociedade Civil Organizada.....	35
4.2 Participação.....	37
4.3 Audiências públicas	44
4.4 Relações Governamentais.....	46
4.5 Profissionalização da atividade de Relações Governamentais (consultorias em relações governamentais).....	48
4.6 Defesa de interesses e lobby.....	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
6 REFERÊNCIAS	60
APÊNDICE A - FOLHA DE SUMÁRIO CODIFICADO (ENTREVISTAS COM	

CONSULTORIAS EM RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS)	64
APÊNDICE B – FOLHA DE SUMÁRIO CODIFICADO (ENTREVISTAS COM ORGANIZAÇÕES QUE PARTICIPARAM DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CMADS EM 2021).....	68
APÊNDICE C - FOLHA DE SUMÁRIO CODIFICADO (REFERENTE À EFETIVIDADE DA DEFESA DE INTERESSES DOS ENTREVISTADOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS).....	71
APÊNDICE D - FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM ORGANIZAÇÕES QUE PARTICIPARAM DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CMADS EM 2021	77
APÊNDICE E - FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAIS QUE TRABALHAM EM CONSULTORIAS EM RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS	79

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do tema

O Estado Moderno veio acompanhado de diversas demandas da sociedade, que combinadas, geravam a necessidade de institucionalizar uma estrutura organizacional. Assim que essa estrutura foi definida, as demandas foram sofrendo transformações, influenciadas por fatores sociais, históricos e econômicos. Com isso, os cidadãos passaram a almejar uma maior participação nas decisões públicas.

Em um contexto mais recente, observa-se a combinação de uma participação política representativa e formas de participação em momentos deliberativos pelos atores sociais (COSTA, 2016). Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 promoveu inovações institucionais e um conjunto de processos participativos baseados no Estado Democrático de Direito, que possibilitam uma conexão com a sociedade e os seus interesses (FONSECA et al., 2014).

Assim, diversos instrumentos de participação social foram criados com a intenção de aumentar o diálogo entre os setores da sociedade e o Estado. Um deles foi a audiência pública, que tem como objetivo proporcionar aos cidadãos, de maneira individual ou mediante entidades representativas, opinar sobre assuntos públicos e fundamentar o seu ponto de vista (OLIVEIRA, 1997).

Independente do tema das audiências, elas podem ser realizadas nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal. Considerando que o poder Legislativo tem a função de elaborar leis e fiscalizar, é preciso que ele esteja em constante interação com os interesses dos cidadãos.

Para que isso aconteça, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 58 dispõe sobre o funcionamento das comissões no Congresso Nacional, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. O mesmo artigo afirma que cabe às comissões, sejam elas permanentes ou temporárias, a realização de audiências públicas com a sociedade civil (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, percebe-se que as audiências são uma forma de contribuir ativamente nos processos decisórios e um espaço para a defesa de interesses. É importante ressaltar que a defesa de interesses pode proporcionar colaborações significativas para o processo de decisão, mas também pode ser acompanhada de uma série de riscos (GOZETTO e MANCUSO, 2018).

Um desses riscos é a desigualdade de participação nessas audiências, que pode gerar debates com poucas perspectivas sobre um tema fundamental para a sociedade e para o interesse público.

Assim, é importante verificar possíveis desigualdades nesses processos, uma vez que, independentemente de quem participe da tomada de decisão, o seu resultado e as suas consequências são para toda a sociedade.

Desse modo, a desigualdade na defesa de interesses, como parte do processo decisório, tem potencial de acarretar em uma tomada de decisão que beneficie um setor em detrimento de outros. Essa defesa é um ponto chave por ser um dos fatores capazes de alterar os resultados desse processo.

Portanto, é relevante reconhecer quais variáveis podem tornar desigual a defesa de interesses nas audiências públicas e como elas a afetam. Em função disso, o presente trabalho irá realizar uma pesquisa a respeito da defesa de interesses em audiências públicas sob o ponto de vista dos efeitos do acesso às consultorias em relações governamentais pela sociedade civil organizada.

O objetivo é descrever como o acesso às consultorias em relações governamentais influencia ou não na defesa de interesses em audiências públicas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

1.2 Pergunta de pesquisa

Como o acesso às consultorias em relações governamentais pela sociedade civil organizada afeta a defesa de interesses em audiências públicas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável?

1.3 Objetivos

Objetivo geral

Descrever como o acesso às consultorias em relações governamentais influencia ou não na defesa de interesses em audiências públicas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

Objetivos Específicos

- Descrever o processo de realização das audiências públicas no Poder Legislativo Federal;
- Descrever o que são consultorias em relações governamentais e quais são os serviços prestados habitualmente;
- Indicar como os grupos da sociedade civil organizada que fazem uso, ou não, de consultorias em relações governamentais efetivam a defesa de interesses nas audiências públicas;
- Comparar a efetividade da defesa de interesses nas audiências públicas em relação aos participantes das audiências que possuem acesso às consultorias e aqueles que não a possuem.

1.4 Justificativa

A pesquisa sobre se o acesso às consultorias em relações governamentais influencia ou não nas audiências públicas é relevante no sentido de apontar se este é um elemento que gera desigualdade nas defesas de interesses e na própria participação do processo decisório dentro do poder Legislativo federal.

Além disso, a pesquisa também pode contribuir para compreender como ampliar a efetividade da defesa de interesses nos espaços de participação social, neste caso nas audiências públicas, pelos vários setores da sociedade civil organizada.

A análise de audiências públicas como instrumento de participação social foi escolhida com base no fato de que elas possuem a finalidade de obter informações sobre uma determinada matéria legislativa por meio do debate de diferentes grupos, o que, em tese, permite a exposição das diversas opiniões, sejam elas favoráveis ou contrárias.

Já o foco nas audiências públicas da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) na Câmara dos Deputados foi baseado por ser uma comissão de caráter permanente, ou seja, é integrante da estrutura institucional daquela Casa Legislativa (BRASIL, 1989).

Outro fator que influenciou a escolha dessa comissão é o fato de que o meio ambiente é um direito fundamental difuso, que tem a característica de ser coletivo. Por ser coletivo, é importante que as decisões sobre ele tenham a maior participação possível de setores distintos da sociedade.

Ainda nessa perspectiva, de acordo com o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, é dever do Poder Público e também da coletividade garantir esse direito para as gerações presentes e futuras. Por fim, a temática é transversal e multidisciplinar, sendo relevante para muitos interesses, sejam eles sociais, jurídicos, econômicos ou outros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Sociedade civil organizada

A sociedade civil é um tópico de grande importância na Ciência Política. Muitas vezes, ela é utilizada para complementar a explicação de teorias de formação do Estado e teorias democráticas, além de outros fenômenos da área.

Por mais que exista um longo histórico de discussões sobre como conceituar esse termo, o presente trabalho entende sociedade civil como “a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais” (BOBBIO et al., 2004, p. 1210).

A partir disso, fica claro que existem diversas maneiras de dividir a sociedade, tais como: por laços familiares, idade, gênero, classes, estratos e assim por diante. A divisão da sociedade facilita a sua compreensão, já que ela é composta por múltiplos atores que estão constantemente se relacionando e se influenciando em vários aspectos.

Em relação ao aspecto político, considerando as características de um ambiente democrático, os atores sociais podem participar das etapas dos processos decisórios. Uma das justificativas para isso é que a articulação entre sociedade civil e Estado traz um impacto positivo nas esferas sociais (VAZ, 2017).

Ressalta-se que os atores que compõem a sociedade englobam tanto empresas privadas quanto suas entidades representativas, e até mesmo outras formas de organização (GOZETTO, 2019).

Nesse sentido, a sociedade civil organizada é “a estrutura que defende interesses coletivos atuando em conjunto com o Estado e as forças de mercado em busca de uma melhor sinergia com a sociedade” (VAZ, 2017, p. 28).

Percebe-se que as organizações que estão dentro dessa estrutura não fazem parte do Estado e não possuem vínculos governamentais. Entretanto, elas podem direcionar esforços em conjunto com o setor estatal para satisfazer determinadas demandas ou influenciar fenômenos políticos (FIGUEIREDO, 2016).

A exemplo de fenômenos políticos que podem ser influenciados pela sociedade, os autores Heidemann e Salm (2009) desenvolveram nove modelos para analisar políticas públicas. Entre os modelos formulados, a teoria dos grupos considera a interação entre eles o fato mais importante ao se analisar processos políticos.

Essa teoria entende que “os indivíduos com interesses comuns unem-se, formal ou informalmente, para apresentar suas demandas ao governo” (HEIDEMANN e SALM, 2009, p.106). Assim, “com o desenvolvimento da cultura democrática é crescente a organização dos interesses sociais em grupos a fim de defendê-los” (GALVÃO, 2016, p. 55).

Por isso, há uma preocupação com a atuação política dos diferentes grupos que compõem a sociedade civil organizada, principalmente envolvendo a articulação entre Estado e sociedade.

Essa preocupação foi central para o desenvolvimento de teorias sobre grupos de interesse. Contudo, não existe um consenso sobre esse conceito, variando de acordo com as questões que são levantadas por cada autor e pelas múltiplas teorias (SANTOS, 2011).

Em resumo, a teoria pluralista, que tem como representante David Truman (1951), entende que “os grupos são vistos exclusivamente como unidades de *inputs*, simplesmente apresentando demandas e fazendo pressão” (SANTOS, 2011, p. 34).

Ao contrário da variedade de entidades representativas que marcam o pluralismo, o corporativismo é caracterizado por centralizar a representação de todos os grupos no âmbito nacional (SANTOS, 2011).

Já a teoria deliberativa afirma que debates públicos de qualidade envolvem um número considerável de atores. Para essa teoria, a articulação da sociedade civil para defender seus interesses é um aspecto importante da democracia (SANTOS, 2011).

Dessa forma, “novas formas de representação podem, e devem, ser vistas como importantes arranjos institucionais no sentido da participação da sociedade civil no processo decisório” (SANTOS, 2011, p. 23).

Existem, ainda, muitos outros questionamentos que envolvem os grupos de interesse. Lapalombara (1972), por exemplo, parte do ponto de verificação de quais

interesses estão presentes em um conflito e de possíveis beneficiários ou grupos prejudicados por uma decisão (SANTOS, 2011).

A partir do exposto e das teorias apresentadas, o presente trabalho entende grupo de interesse como “grupos organizados em torno de uma *issue*, ou um conjunto delas, visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse de chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental” (THOMAS, 2004 apud SANTOS, 2011, p. 17).

É necessário salientar que os diferentes grupos de interesse da sociedade civil organizada podem se juntar para defender uma questão específica, mas isso não impede que eles estejam em lados contrários quando outros temas estiverem em discussão (GOZETTO e MANCUSO, 2018).

Após essas considerações, verifica-se que os grupos são responsáveis por ligar os indivíduos particulares ao governo (HEIDEMANN e SALM, 2009). Como os grupos possuem diferentes recursos e interesses, é comum que exista um conflito entre eles.

Dessa maneira, de acordo com Heidemann e Salm (2009), é responsabilidade do sistema político gerenciar esses conflitos através de algumas ações: estabelecer regras para essa luta entre grupos; negociar acordos e equilibrar os interesses; oficializar esses acordos por meio de políticas públicas; cumprir esses acordos efetivamente.

Com isso, nota-se que “o processo decisório deve, portanto, ser organizado por instituições democráticas que intermediem a relação entre os interesses defendidos e entre esses e o próprio poder público” (GALVÃO, 2016, p. 63)

Sendo assim, é possível perceber que

as decisões políticas em sistemas democráticos resultam de complexos processos nos quais muitos fatores relevantes interagem. Um destes fatores - que se apresenta como importante elemento para entender este fenômeno - é a atuação política dos interesses organizados. (SANTOS, 2019, p. 396).

A atuação política ou a defesa de interesses acontece em inúmeros espaços, que podem, ou não, ser uma arena política. As arenas políticas são “locais institucionalizados de *policymaking*, sendo tradicionalmente utilizado para se referir exclusivamente a instituições políticas formais do Estado, como parlamentos (...)” (RESENDE, 2018 p. 72).

É importante ressaltar que “há segmentos sociais afetados por decisões públicas que, por motivos diversos, não se empenham efetivamente na promoção de seus próprios interesses (...)” (GOZETTO e MANCUSO, 2018, p. 27).

Em síntese, a sociedade civil organizada em grupos atua em arenas políticas defendendo seus interesses perante o Estado. Portanto, fica claro que para existir uma democracia que seja de fato participativa, é importante garantir que os diversos setores da sociedade consigam ocupar espaços para defender seus interesses e apresentar suas opiniões em processos de decisão política (PATEMAN, 1992).

2.2 Participação

A relação entre democracia e participação é dependente, pois esses dois elementos são indissociáveis. Questionamentos sobre a capacidade da sociedade em discutir temas políticos, os impactos da participação em governos democráticos e outros tópicos correlatos são fundamentais para a construção de uma “teoria política democrática” (BONIFÁCIO, 2013).

Ao longo da história, o papel da participação foi assunto central em diversos autores da Ciência Política. Rousseau, Stuart Mill e Tocqueville são representantes da teoria democrática participativa clássica por entenderem, de forma geral e descartando a particularidade de cada um, que a participação política tem efeitos positivos na democracia (BONIFÁCIO, 2013).

Por algum tempo, a democracia representativa foi suficiente como forma de participação. Ela tinha como fundamento a “representação do povo por meio de eleições de seus representantes políticos, (...) para representarem e atuarem em nome daqueles que os elegeram” (GALVÃO, 2016, p. 56)

Entretanto, com a abertura para uma maior participação política da sociedade após a Primeira Guerra Mundial, percebe-se uma crise nesse modelo, que se tornou incapaz de atender a nova demanda dos cidadãos de maior inclusão nos debates sobre o Estado (GALVÃO, 2016).

Com isso, os pensadores da Ciência Política passaram a conceber teorias de democracia participativa, que não restringiam a participação somente às votações de representantes políticos e consideravam que a sociedade incitava uma atuação mais ativa nos processos decisórios (GALVÃO, 2016).

A partir disso, fica claro que “a existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou o “treinamento social” precisa ocorrer em outras esferas” (PATEMAN, 1992, p. 60).

Ademais, essa participação mais ativa da sociedade civil organizada também pode ser legitimada na medida em que

os grupos sociais têm uma grande capacidade de contribuir com dados, informações e perspectivas sobre seu próprio setor, no qual vivem o dia a dia da atividade e possuem a expertise econômica, social e técnica (GALVÃO, 2016, p. 50).

No contexto brasileiro, um dos maiores exemplos de contribuição dos grupos sociais foi a elaboração da Constituição Federal de 1988, marcada por um intenso fluxo de defesa de interesses. Ela foi um símbolo do processo de redemocratização nacional, garantindo uma série de direitos e princípios, entre eles a participação social (GALVÃO, 2016).

De acordo com Galvão (2016), a participação social é uma prática lícita de defesa de interesses, voltada para a elaboração normativa e também para a definição de políticas públicas. No contexto da democracia participativa,

os grupos defendem seus interesses por meio de representantes que buscam o Legislativo, por meio de manifestações formais, audiências públicas ou reuniões com parlamentares, para levarem a sua visão e assim tentarem convencê-los de que as suas sugestões são as mais adequadas e equilibradas para determinada política pública (GALVÃO, 2016, p. 63).

É importante ressaltar que a sociedade civil não procura somente o poder Legislativo, mas também o Executivo e o Judiciário. Existem diferenças entre a participação política e a participação social, entretanto, no presente trabalho essas duas classificações serão reunidas em um conceito único e geral de participação, que será

definida como “a ação de cidadãos comuns com o objetivo de influenciar alguns resultados políticos” (BRADY, 1999, apud BORBA, 2012, p. 265).

A participação, conforme Gohn (2019), tem o objetivo de fortalecimento da sociedade civil para a construção de uma realidade social sem desigualdades e exclusões. Nesse contexto, o pluralismo é essencial para entender essa sociedade mais ativa ao considerar que existem múltiplos atores importantes dentro de processos políticos, não só os partidos políticos. Como exemplo desses atores, temos os diversos grupos que fazem parte da sociedade civil organizada (GOHN, 2019).

A partir desse cenário de participação mais ativa de atores sociais, alguns instrumentos foram criados para garantir o fortalecimento da sociedade civil e o exercício da soberania popular, tais como: audiências públicas, plebiscito, referendo, leis de iniciativa popular, orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, entre outros.

O presente trabalho focou nas audiências públicas por serem momentos de grande interação entre os diferentes grupos sociais e os parlamentares, em que cada grupo pode apresentar a sua visão sobre temas relevantes que estão sendo discutidos na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e defender seus interesses.

2.2.1 Audiências públicas

Como visto anteriormente, existem diversos instrumentos de participação que permitem uma relação mais próxima entre Estado e sociedade. Entre eles, as audiências públicas são essenciais para facilitar a mudança de uma democracia apenas representativa para uma democracia que de fato seja mais participativa (MAIA, 2015).

Percebe-se que “a participação dos atores da sociedade civil em espaços institucionais busca significados de partilha do poder e de ampliação do direito de cidadania” (MAIA, 2015, p 33) e que o direito fundamental do cidadão de ser ouvido e de opinar sobre os interesses coletivos é garantido por meio de audiências públicas (SILVA; SANTOS; PAULINO, 2015).

Nesse sentido, a definição de audiência pública é “sessão de discussão, aberta ao público, sobre tema ainda passível de decisão” (MODESTO, 2005, pág. 7). Esse instrumento de participação social pode ser utilizado pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, cabendo à cada um deles estabelecer procedimentos e regulamentos próprios (SILVA; SANTOS; PAULINO, 2015).

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 58, parágrafo 2º, inciso II dispõe sobre as audiências no poder Legislativo brasileiro. Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº17/1989) dedica o capítulo III inteiro para falar sobre audiências públicas. Segundo o regimento, elas podem ser realizadas por cada Comissão por meio de qualquer deputado que a integre ou a pedido da entidade interessada.

A audiência tem finalidade de transmitir informações sobre a matéria legislativa em questão e de debater assuntos relevantes para o interesse público. Assim que a sua realização é aprovada por meio de requerimento, é dever de cada Comissão selecionar os atores da sociedade que serão ouvidos, sempre possibilitando a exposição das diversas opiniões, sejam elas favoráveis ou contrárias.

Para uma melhor organização interna, existem algumas regras para a participação dos convidados. Uma delas é que o Presidente da Comissão tem a competência de permitir que os convidados sejam guiados por assessores credenciados. Além disso, como regra geral os atores da sociedade civil possuem vinte minutos, prorrogáveis e sem interrupção, para expor seus pontos de vista e devem guiar sua fala conforme o tema indicado.

Em caso de fuga ao tema ou perturbação da ordem, o Presidente da Comissão tem as opções de advertir os expositores, interromper sua fala ou até mesmo determinar sua retirada do ambiente. Uma outra regra é que os deputados inscritos podem fazer indagações com a duração de até 3 minutos a respeito da fala dos convidados, que possuem o mesmo tempo para responder e o direito de réplica e tréplica. Por último, a ata é arquivada na Comissão, acompanhada de outros documentos.

É importante salientar que esse procedimento está de acordo com as regras do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mas que as comissões podem alterar a dinâmica de tempo de fala de acordo com o presidente da audiência. Além disso, as

audiências podem acontecer dentro da tramitação de um projeto de lei específico ou apenas por interesse da comissão sem qualquer ligação com o processo legislativo, a exemplo da que aconteceu em 2021 para receber projetos e propostas que o Brasil levaria à Conferência do Clima (COP26).

Com relação à audiência pública como instrumento de participação, é possível perceber que “os resultados humanos obtidos no processo de participação constituem mais uma das justificativas para a existência de um sistema participativo” (BONIFÁCIO, 2013, p. 391). Ademais, a deliberação nesses espaços é uma “forma discursiva de se eleger a melhor solução, ou, ao menos, a mais válida e justa” (GALVÃO, 2016, p. 62).

Entretanto, um outro ponto de vista é que, “na prática, as audiências revelam-se em um espaço de manifestação e estratégia de poder, onde os grupos apresentam-se totalmente alinhados com suas ideologias e perspectivas políticas” (OLIVEIRA, 2017, p. 47). Outro argumento nessa linha de pensamento é que “no processo deliberativo, além da racionalidade e da justificação, somam-se aspectos como a estratégia e a influência. A deliberação envolve, portanto, ações de negociação e barganha.” (GALVÃO, 2016, p. 62).

Esses dois pontos podem ser complementares na medida em que as audiências são instrumentos de participação, mas também envolvem outros fatores que afetam a defesa de interesses pela sociedade civil organizada que atua nesses processos.

2.3 Relações Governamentais

No Brasil, a história das relações governamentais é relacionada com a própria história da formação econômica (GALVÃO, 2016). Sendo assim, é comum encontrar práticas de relações governamentais em cada momento histórico brasileiro, com alternância dos setores da sociedade em destaque em cada época.

Para entender a organização dos diferentes grupos motivados por interesses, é importante compreender fatores sociais, políticos e econômicos. A partir disso, é possível perceber que alguns setores possuem maior arranjo e influência nos debates sociais (GALVÃO, 2016).

Dessa forma, um período importante para as relações governamentais foi a redemocratização após a ditadura militar, com o fortalecimento da democracia como elemento essencial para aprimorar a relação entre sociedade e Estado. Ao contrário do que acontecia na ditadura militar, a transparência passou a ser um elemento indispensável para o novo período, o que permitia um maior controle social das ações governamentais e estatais (GALVÃO, 2016).

Outra conquista desse novo período foi um processo decisório descentralizado, com a retomada de canais de diálogo. Isso “(...) gerou um novo movimento de organização de grupos interessados em participar do processo decisório de políticas públicas” (GALVÃO, 2016, p. 46).

Além disso, Galvão (2016) também afirma que essas novas ações democráticas, garantidas pela Constituição Federal de 1988, asseguram o pluralismo e permitem que o processo legislativo e a formulação de políticas públicas tornem-se mais acessíveis para os diversos grupos da sociedade. Legitimando, desse modo, a influência de grupos de interesse no processo decisório e fortalecendo a própria democracia.

Como já foi dito anteriormente, a participação dos grupos sociais no processo de tomada de decisão é extremamente importante. Isso porque eles podem contribuir com dados, informações e perspectivas setoriais para a formulação de leis e políticas públicas (GALVÃO, 2016).

Contudo, mesmo com esse avanço democrático e participativo, a área de relações governamentais ainda continua evoluindo e se institucionalizando no Brasil. Nesse sentido, o termo relações governamentais compreende o “gerenciamento de atividades legislativas e regulatórias conduzidas nos níveis federal, estadual e/ou municipal” (OLIVEIRA, 2004, p. 204).

Assim, é comum que as suas atividades sejam direcionadas para a construção de estratégias de comunicação entre os grupos da sociedade e o governo (OLIVEIRA, 2004).

Um marco importante para a área foi a fundação da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig) em 2007, uma entidade sem fins lucrativos que promove um debate sobre participação entre pessoas do setor e o poder público.

Em 2019, a ABRIG criou uma cartilha de Relações Institucionais e Governamentais, que define a atividade como:

aquela por meio da qual os atores sociais e econômicos impactados por proposições legislativas (Parlamento), por políticas públicas (Executivo), por demanda da sociedade civil organizada (terceiro setor) e/ou pelo mercado (consumidores) fazem chegar aos tomadores de decisões estratégicas (privado) e políticas (autoridades) a sua visão sobre a matéria (ABRIG, 2019, p. 6).

A Associação ainda destaca seis propósitos dessas atividades: mitigar riscos; apresentar modelo mais equilibrado; indicar sugestões de melhoria na proposição; apresentar fatos, dados e informações para a tomada de decisão; e atentar para inconstitucionalidades ou má técnica legislativa (ABRIG, 2019).

É necessário ressaltar que essas atividades são exercidas por profissionais capacitados nas mais diversas áreas, que devem atuar de maneira ética e transparente, sempre considerando a legislação vigente.

Por fim, a área conta com atividades de acompanhamento de projetos de lei, elaboração e análise de cenários políticos, monitoramento das ações do governo, formulação de planejamento estratégico e assessoria de empresas e organizações. Já a prática de defesa de interesses, que também está inserida no contexto das relações governamentais, é estudada e executada por meio de outras duas atividades: *lobby* e *advocacy*.

2.3.1 Profissionalização da atividade de Relações Governamentais (consultorias em relações governamentais)

O sistema político dos Estados Unidos tem uma legislação específica que legaliza e regulamenta o *lobby*, essa regularização é reflexo da complexa forma pela qual os atores sociais interagem no sistema de pressão (SANTOS, 2007).

É necessário salientar que a falta de regulamentação dessa atividade no Brasil não a torna ilícita. Segundo Galvão (2016) o *lobby* é lícito, tem fundamentação constitucional e é desejado em regimes democráticos.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entende que por mais que o lobby possa ter um efeito positivo na democracia, ele também pode ser um mecanismo para grandes grupos influenciarem leis, resultando em uma competição injusta com os outros grupos. Por isso, essa organização recomenda a regulamentação da atividade com base na transparência e na integridade.

No Brasil, em 2007, o deputado federal Carlos Zarattini apresentou o Projeto de Lei nº 1202/2007, que “disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Entretanto, o PL 1202/2007 continua em tramitação até hoje. Assim,

como a atividade não é regulamentada e devido ao estigma de marginalidade que o lobbying carrega, agências de publicidade, agências de comunicação, agências de relações públicas, escritórios de advocacia e de consultoria atuam no setor, mas não se assumem como tal. Dessa forma, o universo dos escritórios de consultoria e lobbying é amplo e ao mesmo tempo muito difícil de ser apreendido (OLIVEIRA, 2004. p. 5).

Além do PL 1202/2007, a profissionalização das atividades de lobby e de relações governamentais é marcada por outros acontecimentos relevantes. A exemplo disso, temos a criação do Instituto de Relações Governamentais (IRELGOV) em 2014.

Nessa perspectiva, o próprio objetivo do IRELGOV é aumentar o grau de profissionalismo das pessoas que atuam com relações governamentais, incentivando a formação técnica, as boas práticas e a transparência nas ações.

Outro passo importante aconteceu em 2018, quando o antigo Ministério do Trabalho e Emprego reconheceu a atividade de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) como ocupação na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) sob o código 1423-45 com a descrição de ‘defensor de interesses’ (GOZETTO, 2019).

Todavia, é “importante notar que a CBO não regulamenta a profissão nem tampouco a atividade de lobby, uma vez que seria preciso iniciar proposições legislativas específicas para esses fins” (GOZETTO, 2019, p. 246).

Por mais que não exista essa regulamentação, muitas empresas reconhecem a importância da área de relações governamentais, possuindo setores próprios que

articulam os interesses da instituição com o poder público. Da mesma maneira, o terceiro setor também investe recursos para contratar profissionais da área ou incentiva a seleção de voluntários (GOZETTO e MANCUSO, 2018).

Além dos setores próprios dentro das empresas, pode existir a contratação de um escritório especializado (GOZETTO e MANCUSO, 2018). Os escritórios de advocacia e consultorias em relações governamentais possuem serviços específicos que auxiliam a atuação dos grupos sociais em arenas decisórias.

As atividades realizadas têm a finalidade de alertar os grupos interessados sobre a possibilidade de mudanças, produzir material informativo e apresentar aos tomadores de decisão (OLIVEIRA, 2004). Assim, alguns dos serviços mais comuns são: monitoramento legislativo a partir do mapeamento de perfis de deputados, acompanhamento da tramitação de projetos de lei, elaboração de cenário político e análise de pareceres.

Ademais, outros serviços prestados por profissionais de relações governamentais envolvem assessoria a empresas e setores, planejamento de estratégias de relações governamentais e análise de riscos regulatórios ou normativos (MOREIRA, 2020).

De maneira geral, a atuação desses profissionais pode ser afetada por três elementos: um bom treinamento; conhecimento dos processos decisórios em que atuam; e capacidade de trabalhar com informação (GOZETTO e MANCUSO, 2018).

Em resumo, essas atribuições “tratam-se de práticas lícitas, legítimas e perfeitamente compatíveis com o objetivo de influenciar o Estado a tomar uma decisão favorável para uma determinada causa de cunho social (MOREIRA, 2020, p. 166).

Portanto, é possível definir as consultorias em relações governamentais como empresa que presta serviços visando orientar a atuação do cliente junto ao governo e ao setor público.

2.3.2 Advocacy

O campo de atuação das relações governamentais é extenso e pode envolver, ou não, o lobby. Gozetto e Mancuso (2018) afirmam que, assim como o lobby, advocacy

também é a defesa de interesses, porém com a particularidade de ser voltado para causas mais sociais e promoção do bem público.

Por isso, “costuma-se usar o termo advocacy como sinônimo de “lobby do bem”, que seria o lobby praticado por cidadãos e organizações da sociedade civil” (MOREIRA, 2020, p. 167). Assim, Oliveira (2004) entende que o advocacy é uma maneira da sociedade controlar as ações do Estado.

De acordo com Moreira (2020), o foco da defesa de interesses via advocacy é transmitir mensagens que incentivem os tomadores de decisão em prol da causa social ou pública em questão. Essa atividade pode incluir outros elementos, como: mobilização, conscientização sobre o tema e uso dos meios de comunicação.

Nessa lógica, Galvão (2016) reforça que advocacy é um termo amplo que engloba diversas formas de atuação e de comunicação, tais como: publicação de estudos e pesquisas, passeatas, manifestações públicas e até mesmo manifestações nas redes sociais.

Desse modo, alguns autores focam na diferença entre essa atividade e o lobby. Oliveira (2004), por exemplo, as diferencia pelas causas que são defendidas em cada uma delas e relaciona advocacy

à pressão sobre causas universais e públicas, sendo largamente utilizado pelas ONG 's. O lobbying, por sua vez, é uma das estratégias que podem fazer parte tanto de uma ação de relações governamentais, quanto de uma ação de advocacy (OLIVEIRA, 2004, p. 204).

Diante do exposto, para efeitos deste trabalho, a atuação os grupos que estão participando das audiências públicas na CMADS será classificada como lobby e não advocacy. Isso porque a defesa de interesses será analisada apenas durante a participação dos grupos nas audiências públicas, sem considerar os elementos externos que estão presentes em ações de advocacy, tais como mobilização, conscientização sobre o tema, manifestações e uso dos meios de comunicação.

2.3.3 Defesa de interesses e lobby

Observando os diferentes períodos da história humana, é possível perceber que os grupos sociais possuem interesses e é natural que eles queiram defendê-los, independentemente de estarem em regimes democráticos ou não. Apesar disso, para a defesa de interesses ser caracterizada como lobby, a democracia é um elemento essencial.

Assim, o surgimento do lobby é remetido ao final do século XIX, quando se tornou comum, na política interna dos Estados Unidos, a prática de aguardar os tomadores de decisões na entrada dos edifícios para tentar apresentar pleitos e demandas (GOZETTO e MANCUSO, 2018).

No Brasil, o lobbying como “processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração de políticas públicas (...)” (OLIVEIRA, 2004, p. 1) começa a se desenvolver na década de 70, mas ainda sem estrutura.

Essa falta de estrutura e de abordagens técnicas tiveram como consequência a criação de uma ligação do termo lobby com práticas ilícitas e corruptas. O estigma da palavra foi incentivado, ainda que indiretamente, pelo setor midiático ao noticiar casos de corrupção como casos de lobby. Como consequência disso, ainda hoje existe uma carência de estudos acadêmicos sobre o tema, pela falta de regulamentação e a dificuldade de obter informações (OLIVEIRA, 2004).

Entretanto, a existência desse estigma na mídia, na sociedade e na academia não faz com que o lobby não exista. Assim, uma das definições para esse termo é “processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos” (BOBBIO et al., 2004, p. 563).

De acordo com Santos (2007),

lobby indica atuação (lobbying) de um grupo de pressão organizado (...) por meio de indivíduos (lobistas) com vistas a apresentar demandas aos tomadores de decisões políticas, fornecer dados e informações, exercer influência, promover o convencimento ou constrangimento e, finalmente, obter decisões favoráveis aos seus interesses e reivindicações (SANTOS, 2007, p. 87).

Já Gozetto e Mancuso (2018) dividem o conceito de lobby de duas formas: a geral como defesa de interesses junto a quem tem poder decisório e a restrita como a iniciativa de agente sociais contatarem membros do poder público, que possuem a capacidade de tomar decisões, para apresentar interesses e pleitos.

Independente de utilizar a forma geral ou a restrita para conceituar lobby, ele é associado com outros dois conceitos: de decisões e interesses. Esses interesses são extremamente amplos, pois podem incluir vantagens materiais, a defesa de uma ideologia, a promoção de um determinado setor em detrimento de outro, apoio de causas sociais ou corporativistas, entre outros (GOZETTO e MANCUSO, 2018).

De acordo com Gozetto e Mancuso (2018), o lobby é uma forma de atuação dos grupos de interesse típica de sistemas pluralistas, em que existe um livre embate de diversas organizações para influenciar os resultados dos processos decisórios.

Além disso, Galvão (2016) ainda considera que existem dois tipos de lobby, o direto e o indireto. O primeiro tem o objetivo de “influenciar o processo decisório de políticas públicas por meio da comunicação direta entre o agente privado e o agente público tomador da decisão ou outro agente público que de alguma forma participe do processo decisório” (GALVÃO, 2016, p. 77).

Já no lobby indireto, a comunicação não acontece com o agente público. Nesse caso, a pessoa ou organização interessada identifica outros indivíduos que podem influenciar o tomador de decisão a seu favor, terceirizando essa mobilização (GALVÃO, 2016).

Perante o exposto e com base no pensamento de Gozetto e Mancuso (2018), o presente trabalho utilizará o conceito de lobby na sua forma geral como: atividade de defesa de interesses junto a quem tem poder decisório. Isso porque os participantes que falam nas audiências públicas não precisam, necessariamente, tomar a iniciativa de contatar os membros do poder público, uma vez que podem ser convidados pelos próprios parlamentares.

3 METODOLOGIA

A metodologia é uma parte fundamental da pesquisa científica, pois tem a finalidade de descrever de forma completa como a pesquisa foi feita, como o fenômeno ocorre, suas abordagens e os procedimentos adotados em um conjunto sistemático. Assim, é por meio dos métodos científicos que é possível dar confiabilidade aos resultados obtidos, por seguirem um conjunto de técnicas que testam o que foi apresentado (MINAYO, 2002).

Entretanto, é necessário ressaltar que não existe um método melhor ou pior do que o outro. Na verdade, existem métodos mais adequados tendo em vista as características do objeto estudado e as possibilidades do pesquisador.

Considerando o objetivo geral e os objetivos específicos desta pesquisa, ela pode ser classificada em descritiva por detalhar a defesa de interesse de diferentes grupos da sociedade em audiências públicas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e, ao mesmo tempo, exploratória por tratar do acesso às consultorias governamentais, uma variável ainda pouco discutida.

Ademais, nos próximos tópicos foram apresentadas e explicadas as opções metodológicas que orientaram a realização do presente estudo. É importante destacar que a pesquisa foi dividida em dois momentos: procedimentos de coleta de dados e a análise deles.

Os instrumentos utilizados na parte da coleta foram: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas, e, na segunda parte foi realizada uma análise de conteúdo por meio de um sistema de códigos de acordo com o referencial teórico e com a bibliografia examinada.

Em relação ao recorte temporal, o presente trabalho é categorizado como transversal por selecionar o período específico do ano de 2021 para coletar os dados referentes às audiências públicas. Esse recorte considera as influências da pandemia de Covid-19 no funcionamento da Câmara dos Deputados, principalmente em relação aos procedimentos adotados para a realização das audiências, com os participantes defendendo seus interesses de maneira virtual.

Por fim, quanto à abordagem, a pesquisa é classificada como qualitativa por se preocupar em entender o fenômeno de maneira aprofundada, sem empenhar-se em garantir uma representatividade numérica. Destaca-se que as pesquisas qualitativas geralmente compreendem a dinâmica das relações sociais, analisando o fenômeno em sua totalidade (GERHARDT e SILVEIRA, 2009).

3.1 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica é uma fonte de dados secundárias, ou seja, são dados obtidos por meio do contato indireto com o tema e baseados fundamentalmente na contribuição de diversos autores. Normalmente, esses dados são publicados em livros e revistas de artigos científicos (OLIVEIRA, 2011).

Uma das contribuições dessa metodologia é o levantamento de informações que são relevantes para responder à pergunta de pesquisa (OLIVEIRA, 2011). Nesse sentido, o presente trabalho realizou uma investigação teórica a fim de verificar se o acesso às consultorias governamentais pela sociedade civil organizada afeta a defesa de interesses em audiências públicas.

Com base nisso, foram consultados trabalhos clássicos e trabalhos mais recentes sobre sociedade civil organizada, participação, lobby, relações governamentais e sua profissionalização. A consulta desses trabalhos teve a finalidade de contribuir com a formulação de perguntas para entrevistas e de obter informações e conceitos que sustentem a etapa de análise de conteúdo.

No tópico de organização da sociedade, foram lidos textos da área de ciência política voltados para a relação entre a organização da sociedade e democracia, com foco na teoria dos grupos, principalmente nos grupos de interesse.

No tópico de participação, o foco foi entender as audiências públicas como um instrumento importante em uma sociedade democrática, seu funcionamento dentro da Câmara dos Deputados e também se existe alguma assimetria nessa participação.

Em relação ao tema relações governamentais, o objetivo foi obter informações gerais sobre seus fundamentos, profissionalização, lobby e processo decisório. Isso porque o assunto é relativamente mais novo do que outros tópicos na ciência política.

3.2 Pesquisa documental

A pesquisa documental dispõe das mais diversas fontes de dados e, diferentemente da bibliográfica, o natural é que esses dados não tenham sofrido tratamento analítico e que não tenham sido criados com finalidade científica (GERHARDT e SILVEIRA, 2009).

No presente trabalho, ela foi realizada na página da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no site oficial da Câmara dos Deputados. O site aponta as atribuições da comissão de debater e votar temas relacionados ao meio ambiente, direito ambiental, recursos naturais renováveis e desenvolvimento sustentável.

Além disso, informa sobre os membros que a integram e seus cargos, propostas legislativas em tramitação, notícias e documentos. Esta última parte é dividida em três outros *links*: apresentações em eventos, relatórios de atividades e outros documentos.

Ademais, ainda na página inicial da comissão existe um painel em que é possível consultar vídeos, áudios, íntegras em texto e resultados das reuniões. Para ajudar, há um campo para preencher com palavra-chave e a opção de selecionar a data inicial e a final.

Assim, considerando que o recorte transversal da pesquisa é o ano de 2021, o procedimento inicial foi colocar “audiência pública” como palavra-chave e selecionar o dia 01/01/2021 como data inicial e o dia 31/12/2021 como final.

No total, o resultado apresentou 27 audiências públicas na CMADS durante o período designado, das quais 5 foram canceladas: "Debater a cadeia econômica do ouro"; "Debater Impactos de Zoneamento Socioeconômico Ecológico no Brasil"; "Debater com o Governo as propostas que o Brasil levará à COP26"; "Debate sobre Reciclagem em várias etapas e níveis"; e, "Debater o desmatamento ilegal, seu monitoramento e controle".

Logo, na CMADS, o total de audiências públicas que de fato aconteceram no ano de 2021 foram 22. A partir disso, uma outra etapa importante consistiu em organizar as informações coletadas até então, para isso foi gerada uma tabela com essas 22 audiências e os seguintes dados: o tema de cada uma, a data de realização, o horário de início e de término, número de participantes que não eram do governo e foram

convocados a fazer sua apresentação, nome e organização desses participantes externos confirmados e link para a gravação da audiência,

Com base nesse resultado e na tabela, foram escolhidas 5 audiências para analisar a defesa de interesses. Os critérios para a escolha foram: estar dentro da tramitação de um projeto de lei; número de participantes confirmados; classificação dos atores (se eram governamentais ou não); acessibilidade aos participantes; e disponibilidades de dados (como pauta, lista de presença, ata de reunião e gravação na plataforma *youtube*).

Portanto, as cinco audiências escolhidas foram: debater o PL 1.205/19 sobre a zona de amortecimento das unidades de Conservação; debate que regulamenta Mercado Brasileiro de Redução de Emissões PL 528/2021; debater licenciamento de empreendimentos de Irrigação (PL 5085/20); criação do Sistema Nacional de Qualidade do Ar (PL 10521/2018); e Regulamentação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (PL 528/21).

Faz-se necessário pontuar que durante a tramitação do Projeto de Lei 528/2021 foram realizadas duas audiências em dois momentos ao longo do ano de 2021, com participantes diferentes, e que, por isso, ambas foram consideradas separadamente.

A partir disso, no dia 08 de março de 2022 foi realizada uma solicitação de acesso à informação na Câmara dos Deputados para obter a degravação das audiências. Entretanto, a resposta do órgão foi que nem todas as reuniões de comissões possuem notas taquigráficas, pois é necessário que haja um pedido do presidente da comissão para a degravação de uma reunião ou audiência pública específica.

A falta de degravação não foi um empecilho para o presente trabalho, pois todas as audiências selecionadas foram gravadas e o vídeo disponibilizado na página da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre as informações das mesmas. Por fim, a fala dos participantes que aceitaram participar da entrevista serviu de insumo para a coleta de dados.

3.3 Entrevista

Entrevista é um procedimento de coleta de dados com propósitos definidos em

que o pesquisador obtém informações através da fala de atores sociais sobre determinado objeto, podendo ser realizada de maneira individual ou coletiva (MINAYO, 2002).

Elas podem ser classificadas como estruturadas, semiestruturadas e não-estruturadas. No caso das estruturadas, existem perguntas formuladas previamente pelo pesquisador e no caso das não-estruturadas o pesquisador deixa o entrevistado abordar o tema livremente. Por sua vez, nas semiestruturadas também já existem perguntas formuladas previamente, mas deixando abertura para o entrevistado apresentar outras questões em sua fala (MINAYO, 2002).

No presente trabalho foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 7 representantes de organizações que participaram de audiências públicas na CMADS. Os entrevistados são classificados respectivamente como: confederação, organização não governamental, organização não governamental, associação, coalizão de organizações da sociedade civil, empresa e associação. Também foram entrevistados 6 profissionais que trabalham em consultorias em relações governamentais, dos quais 2 trabalham na mesma consultoria e 4 são de consultorias diferentes, totalizando 5 consultorias.

Quadro 1 – Setor de atuação das organizações entrevistadas

Entrevistado	Setor de Atuação
Organização n° 1	Confederação
Organização n° 2	Organização não governamental
Organização n° 3	Organização não governamental
Organização n° 4	Associação
Organização n° 5	Coalizão de organizações da sociedade civil
Organização n° 6	Empresa
Organização n° 7	Associação

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

O acesso aos participantes das entrevistas foi por meio dos contatos disponibilizados nos sites das instituições, via e-mail, WhatsApp, ligação e pela rede social *linkedin*, que é direcionada para conectar pessoas e organizações.

Ressalta-se que foram formulados dois modelos de entrevistas com perguntas diferentes. Um primeiro modelo com 11 perguntas previamente formuladas, voltadas para

os representantes que participaram das audiências, e um segundo com 9 perguntas voltadas para os profissionais das consultorias, de acordo com os objetivos específicos da pesquisa. Ambos os modelos envolviam questionamentos sobre audiências públicas.

Os critérios para a escolha dos entrevistados com o primeiro modelo foram: representantes de grupos com e sem acesso às consultorias governamentais que participaram de ao menos uma audiência pública na CMADS durante o ano de 2021.

Já os critérios para a escolha dos entrevistados com o segundo modelo foram: profissionais que trabalham em empresas com escritórios localizados no Brasil que prestam o serviço de consultoria voltada para a área de relações governamentais.

Todas as entrevistas foram guiadas pelas perguntas disponíveis nos apêndices D e E do presente trabalho e foram gravadas para posterior transcrição. Em virtude da pandemia, elas aconteceram de maneira virtual através de e-mail ou videoconferência. Destaca-se que nenhuma informação pessoal dos entrevistados ou das organizações foi divulgada na presente pesquisa por questões éticas. Por fim, com base nas respostas dos entrevistados e nas suas falas durante as audiências públicas, foi realizada uma análise de conteúdo.

3.4 Análise de conteúdo

A análise de conteúdo tem duas funções principais, a primeira é a verificação das hipóteses formuladas e a segunda é descobrir um outro lado dos conteúdos apresentados (MINAYO, 2002).

A partir dos dados coletados com os procedimentos descritos nos tópicos anteriores, vieram as análises de conteúdo. A primeira etapa consistiu em organizar as informações de cada audiência e de cada entrevista, ordenando os documentos e as respostas obtidas.

Em seguida, foi a etapa de analisar as entrevistas, com destaque na participação de audiências, possíveis desigualdades, no assessoramento das consultorias durante o processo, na elaboração dos discursos e nas percepções dos entrevistados sobre a prática da defesa de interesses.

Logo após, foi a etapa de assistir à gravação das audiências públicas

previamente selecionadas, concentrando os esforços nas contribuições e sugestões dos entrevistados durante seus discursos.

Por fim, foram analisadas as tramitações dos projetos de lei referentes às audiências públicas selecionadas, com foco na: apresentação de emendas ou pareceres do relator depois da discussão; alterações de parágrafos; retirada de elementos textuais; e inclusão de novas propostas. Essa parte teve o objetivo de verificar se, de fato, as propostas apresentadas na defesa de interesses dos participantes foram incorporadas ao projeto de lei ou não.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1 Sociedade Civil Organizada

Como foi dito anteriormente, a sociedade civil organizada em grupos de interesse atua em arenas políticas defendendo suas causas perante o Estado. Essas causas podem ser: apenas participar do processo de decisão, obter recursos materiais ou financeiros, expor suas ideologias, promover princípios, proteger direitos, fazer sugestões de melhoria no objeto de discussão, dar sua opinião sobre qual deve ser o resultado do debate, entre outras (GOZETTO e MANCUSO, 2018).

Durante as 22 audiências públicas ocorridas na CMADS em 2021, duas tinham participantes apenas do governo, sendo elas: “Recategoriza a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo” e “Audiência Pública conjunta com o Ministro do Meio Ambiente”.

Assim, considerando as 20 audiências restantes que tiveram a participação da sociedade civil, foi possível verificar, de acordo com as atas das reuniões, o total de 93 participantes externos confirmados, ou seja, que de fato se pronunciaram. Desses 93 participantes, 1 representava uma Usina Hidroelétrica; 2 representavam movimentos sociais; 3 representavam tribos indígenas; 3 representavam coalizões do terceiro setor; 5 representavam empresas; 6 representavam universidades; 12 eram cidadãos, acadêmicos, profissionais ou representantes de um setor não organizado; e 61 representavam organizações do terceiro setor.

Ressalta-se que foram excluídos representantes do governo do total de participantes, uma vez que, conforme já foi comentado, a sociedade civil organizada não faz parte da estrutura do Estado. Além disso, foi possível notar que algumas organizações se pronunciaram em mais de uma audiência durante 2021, entretanto o total de 93 contabilizou apenas uma participação por organização.

Tendo em vista que existem inúmeros grupos de interesse se relacionando com o Estado e entre eles ao mesmo tempo, é esperado que exista um conflito. No contexto democrático, é responsabilidade do sistema político gerenciar essas situações, seja

estabelecendo regras ou equilibrando os interesses já mencionados (HEIDEMANN e SALM, 2009).

Em entrevista, um dos profissionais de relações governamentais que trabalha em consultoria afirmou que:

o Congresso nada mais é do que a materialização de disputas que acontecem na sociedade, que acontecem no mercado. Então, essas disputas acontecem lá (na sociedade e no mercado) e você traz para o Congresso. Se não tivesse disputa, ninguém ia levar para o Congresso. Se fosse unânime, a própria sociedade resolveria.¹

Todavia, por mais que os espaços decisórios formais do Estado sejam ambientes com regras institucionais, existem alguns fatores individuais de cada grupo organizado que acabam por influenciar não só a sua participação nessas arenas, mas também a negociação por trás desses processos.

O primeiro fator é o setor que aquela organização está inserida, porque alguns setores são mais organizados do que outros (GALVÃO, 2016). Os setores mais organizados costumam ter mais contato com os parlamentares. Ademais, uma das organizações entrevistadas acrescentou que

tem uma coisa do poder econômico, do quanto o parlamentar está alinhado naquele setor, porque eventualmente, historicamente, está sendo apoiado aquele setor econômico. Então, acho que tem um recorte de poder econômico de influência e tem um recorde pessoal que é se você conhece as pessoas certas com quem falar.²

O segundo fator corresponde ao nível de estruturação interna de cada organização. De acordo com a entrevista de uma profissional de relações governamentais que trabalha em consultoria,

são aquelas organizações que têm mais contato com o deputado, com o relator ou com, enfim, alguma pessoa chave ali dentro da comissão, que acabam tendo mais preferência na hora de ser escolhido para uma audiência pública.³

¹ Informação fornecida por profissional em relações governamentais da consultoria n°3 em 21/03/2022.

² Trecho da entrevista com a organização n° 6, realizada em 29/03/2022.

³ Informação fornecida por profissional em relações governamentais da consultoria n°4 em 23/03/2022.

Além dessa estrutura relacionada ao nível de interlocução com os atores, até mesmo com o governo, o segundo fator também engloba a sua estrutura técnica interna, ou seja, os profissionais técnicos que trabalham na organização ou os seus voluntários.

Como consequência disso, temos o terceiro fator que é a disponibilidade de recursos. Na área de relações governamentais, um dos recursos mais importantes é a informação.

De maneira geral, conforme outro profissional entrevistado, “a depender do nível de estrutura e de recursos que a entidade tenha a seu dispor, ela vai ter condições de contratar estudos, vai ter condição de contratar consultores externos⁴”.

Portanto, esses três fatores expostos influenciam internamente a atuação das organizações da sociedade civil em processos decisórios, seja antes ou durante. Destaca-se que esses fatores foram mencionados nas entrevistas e/ou nas referências bibliográficas, não sendo os únicos capazes de interferir nesses processos, pois existem outras variáveis internas e externas que também devem ser consideradas.

4.2 Participação

Nos contextos democráticos atuais, a sociedade demanda uma maior participação e uma maior inclusão nos debates públicos (GALVÃO, 2016). A participação representativa apenas por meio do voto e da escolha de candidatos de cargos políticos não é mais suficiente, isso porque a sociedade percebeu que pode contribuir ativamente com o Estado.

A partir disso, diversos instrumentos foram criados não só a fim de garantir essa participação, mas também incentivá-la. A audiência pública foi um deles, sendo um espaço em que é possível apresentar dados, informações, sugestões e encaminhamentos sobre o que está sendo tratado e aproximar o poder público do mercado e do terceiro setor.

De acordo com entrevistado da organização nº 1, que participou de audiências públicas na CMADS durante 2021,

⁴ Informação fornecida por profissional em relações governamentais da consultoria nº1 em 17/03/2022.

a importância dessa participação é muito grande, porque é a forma com a qual o setor que representa (...) se posiciona frente aos legisladores, tanto no convencimento e na consolidação do entendimento daqueles que colocam e/ou estão propondo a matéria, quanto aqueles que a gente acha que precisam ser melhor informados a respeito dos impactos daquela lei e daquela norma⁵.

Foi possível perceber, por meio das entrevistas, que a audiência, além de ser um momento para a organização ser ouvida pelos parlamentares, é um instrumento para potencializar a comunicação da posição de um setor ou das suas proposições em relação ao tema discutido.

Outro enfoque que surgiu foi a participação indireta. Segundo o entrevistado da organização nº 2, por mais que eles não participem diretamente como convidados da audiência, muitas vezes eles disponibilizam seus dados, relatórios e pesquisas para outros participantes utilizarem seus materiais como argumento.

Contudo, as organizações nº 4 e 5 evidenciaram, durante a entrevista, que participar apenas fazendo uma exposição é ineficiente. Assim, ficou perceptível que é interessante combinar outras ações fora das audiências para ter uma incidência efetiva no processo legislativo.

Outra organização ainda acrescentou que

todo o espaço de participação da sociedade civil, seja corporativo, seja movimentos sociais, tem que ser utilizado, porque a gente ainda vive um processo democrático que ainda não é tão democrático assim.⁶

Durante as entrevistas foi comentando que a própria escolha dos participantes e de quais audiências serão realizadas são ressalvas ao atual modelo de participação. Isso “porque acessar a audiência já é um passo importante, você conseguir incidir no processo legislativo na esfera federal já é uma nota de corte muito grande das organizações que conseguem fazer isso⁷”.

Um exemplo que deram foi a baixa participação de comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. No tópico anterior, ao listar todos os participantes de audiências

⁵ Trecho da entrevista com a organização nº 1, realizada em 17/03/2022.

⁶ Trecho da entrevista com a organização nº 6, realizada em 29/03/2022.

⁷ Trecho da entrevista com a organização nº 5, realizada em 24/03/2022.

públicas na CMADS em 2021, foi verificado que o exemplo dado realmente corresponde ao que aconteceu na amostra selecionada.

A fim de verificar se existem outros fatores que podem, ou não, contribuir com uma desigualdade nas audiências, foram formuladas três perguntas para as organizações e os profissionais de relações governamentais responderem nas entrevistas.

A primeira interrogava se há uma desigualdade na quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais apresentadas pelos diferentes participantes das audiências. A organização nº 1 acredita que não há desigualdade, a nº 2 respondeu que vê uma tendência de que as universidades, institutos e algumas organizações do terceiro setor possuem uma inclinação mais acadêmica de fazer relatórios, pesquisas e publicações, enquanto a participação das empresas é mais voltada para uma narrativa a partir da experiência e impacto no seu setor, com pautas a serem defendidas.

Já a organização nº 3 acredita que sim, devido às desigualdades internas dos setores. A organização nº 4 declarou que a audiência tenta ser justa, mas dependendo de quem está coordenando e do direcionamento das perguntas, pode existir sim uma desigualdade.

A organização nº 5 respondeu que “todo mundo que vai participar de uma audiência busca fazer uma participação qualificada e qualificada como baseada em evidências que apoiem as a tese que você está defendendo⁸”. Ademais, enfatizou que depende da capacidade de cada participante ter dados, se preparar antecipadamente e ter os recursos para formular uma apresentação consistente.

A organização nº 6 comentou que há essa desigualdade e que isso faz parte do modelo democrático em que informação é poder, ressaltou que

não é para qualquer cidadão que está acessível, a completude dos dados que envolvem, por exemplo, um estudo para desenvolver uma política pública. Então acho que é muito comum, sim, que você sobre o mesmo tema, você tenha participações com pesos muito diferentes do ponto de vista de informação⁹.

A organização nº 7 acredita que essa desigualdade depende do tema e dos setores envolvidos, uma vez que “alguns setores têm mais capacidade de inserção no

⁸ Trecho da entrevista com a organização nº 5, realizada em 24/03/2022.

⁹ Trecho da entrevista com a organização nº 6, realizada em 29/03/2022.

ambiente público e, conseqüentemente, conseguirão empregar uma atuação mais assertiva da sua defesa¹⁰.

Ainda em relação à essa primeira pergunta, o profissional da consultoria n° 1 afirmou que sim e que a sustentação da informação apresentada influencia na chance de convencimento dos tomadores de decisão. Do mesmo modo, a profissional da consultoria n° 2 entende que “as organizações com maior nível de profissionalismo e maturidade, inclusive financeira, normalmente, tendem a apresentar informações mais qualificadas e estruturadas¹¹”. Entretanto, ressaltou que no caso da CMADS, a sociedade civil organizada já atua tão consideravelmente quanto empresas privadas.

A primeira profissional da consultoria n° 3 não percebe uma desigualdade e sim uma diferença nas informações apresentadas, com as pessoas técnicas trazendo mais dados e a sociedade civil falando mais da sua experiência em relação àquele tema. Já o segundo profissional também da consultoria n° 3 respondeu que vê essa desigualdade, que a sociedade civil normalmente tem mais dados por ser mais integrada à área acadêmica e ainda acrescentou que existe uma tendência, em qualquer debate, da minoria ter que argumentar muito mais por ser a posição enfraquecida.

A profissional da consultoria n° 4 respondeu que sim e que dá para ver na forma pela qual os participantes das audiências preparam suas apresentações, com os dados que sustentam a sua fala. Do mesmo modo, o profissional da consultoria n° 5 identifica essa desigualdade.

A segunda pergunta foi “você acredita que há uma desigualdade em relação à utilização do tempo de fala de cada expositor nas audiências públicas?”. A organização n° 1 respondeu que não, mas que pode existir uma desigualdade de representatividade no número de expositores contra ou a favor. Não na exposição deles individualmente, porque o regimento interno estipula um tempo para cada participante. A organização n° 2 também respondeu que não, depende de cada participante saber usar, ou não, o tempo disponível.

Nesse sentido, a organização n° 3 comentou que não é necessariamente uma questão de tempo de fala, mas que a composição dos participantes que vão expor nas

¹⁰ Trecho da entrevista com a organização n° 7, realizada em 01/04/2022.

¹¹ Trecho da entrevista com a profissional da consultoria n° 2, realizada em 17/03/2022.

audiências já demonstra uma correlação de forças. Já a organização n° 4 disse que é algo difícil de ser mensurado e que cabe aos grupos de interesse resolver por meio de outras estratégias legislativas.

A organização n° 5 disse que o tempo de fala não é o principal problema, é mais um desafio da participação direta na democracia. Da mesma forma, as organizações n° 6 e 7 comentaram que o mais grave é que alguns setores que gostaria de participar acabam não sendo convidados.

Em relação à visão das consultorias, o profissional da consultoria n° 1 observou que pode haver um tratamento diferente a depender do nível de receptividade de cada setor dentro da comissão, mas ressaltou que a definição do tempo de fala depende de quem conduz a reunião. A profissional da consultoria n° 2 não acredita que há essa desigualdade justamente porque o tempo disponibilizado é padronizado.

Ambos os profissionais da consultoria n° 3 e da consultoria n° 4 também não notam essa desigualdade, destacando que a variação do tempo de fala se adequa de acordo com o número de participantes. O profissional da consultora n° 5 comentou que na exposição inicial não percebe uma desigualdade, ela pode acontecer na hora de responder perguntas ao final da audiência.

A última pergunta sobre possíveis desequilíbrios foi “você acredita que há uma desigualdade no número de propostas de modificação no projeto de lei que são apresentadas pelos diferentes participantes das audiências públicas?”. A organização n° 1 acredita que a oportunidade é igual e que isso depende mais da capacidade interna dos participantes. As organizações n° 2, 3 e 7 não souberam responder e a organização n° 4 acredita que há desigualdade.

A organização n° 5 ponderou que o projeto de lei discutido em uma audiência já conta com certo apoio. Ademais, destacou que

talvez você tenha maior exposição pública de pedidos de alteração da sociedade civil do que de outros setores, porque esses setores que têm maior incidência dentro do governo conseguem encaminhar essas demandas de outra forma que não são públicas¹²

¹² Trecho da entrevista com a organização n° 5, realizada em 24/03/2022.

Como complemento, a organização n° 6 constatou que alguns participantes vão para a audiência pública já com uma proposta concreta com sugestões para o projeto de lei, enquanto outros participantes não possuem essa meta mais objetiva.

Do mesmo modo, a profissional da consultoria n° 2 acredita que as propostas mais específicas são apresentadas diretamente aos parlamentares em outros momentos fora da audiência. A primeira profissional da consultoria n° 3 também acha que as propostas específicas acontecem no pós-audiência, nos bastidores com o relator do projeto ou com outros interessados. Nessa linha, o segundo profissional da consultoria n° 3 reforçou que o projeto apresentado já tem alguma aceitação.

O profissional da consultoria n° 1 entende que existe uma desigualdade, mas que ela depende mais de uma estruturação interna. A profissional da consultoria n° 4 comentou que os setores mais organizados são mais propensos a fazer mais modificações e o profissional da consultoria n° 5 acredita que não há uma desigualdade em relação à sugestão de modificações pelos diferentes setores.

Portanto, a maioria dos entrevistados identifica uma desigualdade em relação a quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais apresentadas pelos diferentes participantes em audiências públicas. No que se refere ao tempo de fala, a maioria dos entrevistados não notam uma desigualdade. Acerca da desigualdade de propostas, foi comentado como os bastidores do processo legislativo podem influenciar a participação nas audiências públicas¹³.

Os quadros 2 e 3 resumem as informações expostas que foram relatadas pelos entrevistados.

Quadro 2 – Percepção das organizações entrevistadas sobre desigualdades nas audiências públicas

Entrevistados	Existência de desigualdade na quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais	Existência de desigualdade em relação à utilização do tempo de fala	Existência de desigualdade no número de propostas de modificação no projeto de lei
Organização n° 1	Não	Não	Não

¹³ Os apêndices A e B do presente trabalho trazem mais informações sobre a visão das organizações e das consultorias sobre as perguntas formuladas nas entrevistas.

Organização n° 2	Ausência de resposta objetiva	Não	Ausência de resposta objetiva
Organização n° 3	Sim	Não	Ausência de resposta objetiva
Organização n° 4	Sim	Ausência de resposta objetiva	Sim
Organização n° 5	Ausência de resposta objetiva	Ausência de resposta objetiva	Ausência de resposta objetiva
Organização n° 6	Sim	Ausência de resposta objetiva	Ausência de resposta objetiva
Organização n° 7	Sim	Ausência de resposta objetiva	Ausência de resposta objetiva

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

Quadro 3 – Percepção dos profissionais entrevistados sobre desigualdades nas audiências públicas

Entrevistados	Existência de desigualdade na quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais	Existência de desigualdade em relação à utilização do tempo de fala	Existência de desigualdade no número de propostas de modificação no projeto de lei
Profissional da consultoria n° 1	Sim	Ausência de resposta objetiva	Sim
Profissional da consultoria n° 2	Não	Não	Ausência de resposta objetiva
Profissional 1 da consultoria n° 3	Não	Não	Ausência de resposta objetiva
Profissional 2 da consultoria n° 3	Sim	Não	Ausência de resposta objetiva
Profissional da consultoria n° 4	Sim	Não	Ausência de resposta objetiva
Profissional da consultoria n° 5	Sim	Não	Não

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

Por último, alguns entrevistados questionaram a efetividade de participar de processos decisórios como as audiências e se as demandas da sociedade civil são

incorporadas no resultado final. Nesse sentido, uma organização complementou comentando que

a gente (organização) vai lá, fala, apresenta os dados, mas quanto isso, é de fato é gerado como uma informação, gestão do conhecimento ou, no mundo real, o quanto de informação que a gente passa lá na fala, na audiência ou nas discussões é de fato, incorporado na política pública ou na mudança na legislação.¹⁴

Esse questionamento foi abordado mais adiante ao comparar a efetividade da defesa de interesses nas audiências públicas em relação aos grupos que possuem acesso às consultorias e aqueles que não a possuem.

4.3 Audiências públicas

O subtópico anterior discutiu sobre a participação nas audiências públicas e possíveis desigualdades internas dos participantes que podem afetar a sua atuação nessa arena decisória. Desse modo, este subtópico teve o objetivo de indicar fatores externos aos participantes que também interferem na condução e no resultado dos processos decisórios, nesse caso, nas audiências.

O primeiro fator são as características das audiências. Na maioria das vezes, são eventos pequenos, rápidos, dinâmicos, com previsão para começarem e terminarem em um período de tempo previsto. Assim como outros espaços de participação, existem desafios para permitir que todos participem da forma que gostariam.

Em seguida, uma outra condição é que, algumas vezes, não há muitos parlamentares para debaterem nas audiências. No entanto, é necessário frisar que não existe uma obrigatoriedade de quórum para realizar uma audiência e que elas podem acontecer ao mesmo tempo que outras atividades legislativas que exigem a presença dos deputados, como votações nas comissões.

Em terceiro lugar, existem diferentes tipos de colegiados, podendo ocasionar em uma maior ou menor receptividade para obter contribuições da sociedade civil

¹⁴ Trecho da entrevista com a organização nº 2, realizada em 18/03/2022.

organizada. Ademais, como foi visto anteriormente, esse fator pode interferir na hora de selecionar os participantes das audiências e no número de expositores contrários ou favoráveis à matéria discutida.

O quarto fator é um dos mais relevantes, o contexto político. Ele pode determinar o grau de acessibilidade que os diferentes setores vão ter para incluir suas pautas, regular as oportunidades dialogar com o governo e indicar o nível de transparência e de visibilidade pública (GOZETTO e MANCUSO, 2018). Esse é um elemento chave do processo legislativo, pois algumas negociações relacionadas aos projetos de lei acontecem diretamente com os deputados ou com o governo, sem passar por uma exposição pública como uma audiência.

O próximo fator é o perfil dos parlamentares, seja de quem vai apresentar o requerimento para realização da audiência, seja do relator que vai elaborar um parecer pela aprovação ou rejeição do projeto de lei. O conjunto de características individuais (que engloba crenças, ideologias, opiniões) interfere em como abordá-los e até se é possível apresentar uma demanda ou não (GOZETTO e MANCUSO, 2018). Destaca-se que um parlamentar bem relacionado com o presidente da comissão e que contribui ativamente na discussão de temas importantes faz toda diferença para incidir no processo decisório.

O sexto fator que interfere na condução e no resultado desse processo é a visibilidade da pauta por outros atores, por exemplo: mídia, base eleitoral e opinião pública. Todos esses *stakeholders*, em maior ou menor intensidade, exercem uma pressão em quem é responsável por decidir (GOZETTO e MANCUSO, 2018).

Por último, há o próprio contexto decisório em que audiência está inserida. É pertinente verificar em qual momento da tramitação do projeto de lei ocorreu a audiência. Isso porque, de acordo com uma entrevista, a audiência pública tem três finalidades diferentes:

para ter o debate genuíno, que quase ninguém faz atualmente; você tem audiência pública para mostrar a sua maioria, que é o que todo mundo faz atualmente; ou terceiro caso, você fazer audiência pública para protelar a votação de alguma coisa, que é um instrumento típico de oposição¹⁵

¹⁵ Trecho da entrevista com profissional da consultoria nº 3, realizada em 31/03/2022.

Em síntese, as audiências podem ser consideradas como instrumentos de participação, mas é preciso observar que a interação com fatores externos e internos influenciam todo esse processo e o seu resultado. Ressalta-se que os setes fatores mencionados não constituem a totalidade de variáveis que afetam as audiências.

4.4 Relações Governamentais

A área de relações governamentais ainda continua evoluindo e se institucionalizando no Brasil. Durante os últimos anos foi possível constatar uma série de acontecimentos marcantes para esse campo de atuação que trabalha com o gerenciamento de atividades regulatórias e legislativas (OLIVEIRA, 2004).

O período de redemocratização resultou na transparência como um princípio, por consequência foi possível que a sociedade civil acompanhasse o que estava sendo discutido e executado no Estado. Já a fundação da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig), em 2007, foi importante para promover debates sobre o assunto e disseminar mais informações. Apesar disso, somente em 2018 que a atividade de Relações Institucionais e Governamentais foi reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

A fim de compreender como é a relação entre a área de relações governamentais com os participantes de audiências públicas, foram formuladas quatro perguntas para os entrevistados das organizações responderem.

A primeira pergunta foi se eles fazem o mapeamento de projetos de lei e o acompanhamento da sua tramitação. A organização nº 1 faz; a organização nº 2 faz o acompanhamento pontual somente de projetos específicos de acordo com o seu interesse; a nº 3 faz diariamente; as organizações nº 4 e 5 também fazem; e as organizações nº 6 e 7 fazem por meio da consultoria, acompanhando internamente somente os projetos de urgência.

A segunda pergunta foi se eles fazem o acompanhamento de sessões no Plenário ou nas Comissões da Câmara dos Deputados. A organização nº 1 sim; a nº 2 não faz um acompanhamento, somente assiste pontualmente; a nº 3 sim; a nº 4 faz tanto internamente quanto por meio de consultoria; a nº 5 é composta de organizações que

fazem e de outras que não; a nº 6 faz por meio de consultoria e a nº 7 faz tanto internamente na diretoria de relações institucionais quanto por meio de consultoria.

A terceira pergunta foi se eles fazem o acompanhamento de audiências públicas. A organização nº 1 disse que sim por meio de colaboradores internos; a nº 2 não faz um acompanhamento, somente assiste pontualmente; a nº 3 faz internamente; a nº 4 faz por meio de consultoria; a nº 5 somente pontualmente; a nº 6 faz por meio de consultoria; e a nº 7 tanto por consultoria quanto por funcionários internos.

A última pergunta foi se existem outras atividades relacionadas ao monitoramento do poder legislativo que são gerenciadas pela sua organização. A nº 1 respondeu que faz um trabalho estratégico de acordo com um plano de ação, reuniões com líderes partidários e monitoramento também dos poderes Executivo e Judiciário; a nº 2 não faz outras atividades além das mencionadas anteriormente; a nº 3 faz a análise técnica de projetos e pareceres, articulação com outros atores, formula propostas e elabora sugestões de emendas aos PLs; a nº 4 faz um acompanhamento geral do poder Legislativo e entra em contato com outros *stakeholders*.

A nº 5 acompanha atividades da frente parlamentar, faz mapeamento de *stakeholders*, tem um planejamento estratégico e ainda realiza ações de advocacy. A nº 6 costuma focar seu trabalho em conseguir informações e fazer análises do cenário geral do que está acontecendo na Câmara. A nº 7 realiza ações diretas com parlamentares e membros do poder executivo. O quadro a seguir resume as respostas dos entrevistados de forma objetiva.

Quadro 4 – Atividades de relações governamentais realizadas nas organizações entrevistadas

Entrevistados	Possui consultoria contratada	Realiza o mapeamento de projetos	Realiza o acompanhamento de sessões no Plenário ou nas Comissões	Realiza o acompanhamento de audiências públicas	Realização de outras atividades internas de monitoramento do poder Legislativo
Organização nº 1	Não	Sim (internamente)	Sim (internamente)	Sim (internamente)	Sim
Organização nº 2	Não	Sim (internamente)	Não	Não	Não

Organização n° 3	Não	Sim (internamente)	Sim (internamente)	Sim (internamente)	Sim
Organização n° 4	Sim	Sim (internamente)	Sim (internamente e por consultoria contratada)	Sim (por consultoria contratada)	Sim
Organização n° 5	Não	Sim (internamente)	Algumas organizações que a compõe fazem e outras não	Não	Sim
Organização n° 6	Sim	Sim (internamente e por consultoria contratada)	Sim (por consultoria contratada)	Sim (por consultoria contratada)	Sim
Organização n° 7	Sim	Sim (internamente e por consultoria contratada)	Sim (internamente e por consultoria contratada)	Sim (internamente e por consultoria contratada)	Sim

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

Portanto, todos os entrevistados de organizações que participaram de audiências públicas na CMADS em 2021 possuem meios de realizar atividades no âmbito das relações governamentais, seja através de profissionais internos ou consultorias¹⁶.

4.5 Profissionalização da atividade de Relações Governamentais (consultorias em relações governamentais)

Tendo em vista que consultoria em relações governamentais é uma modalidade de terceirização de prestação de serviço que visa orientar a atuação junto ao governo, foram realizadas entrevistas com profissionais que trabalham em consultorias a fim de descrever quais são esses serviços¹⁷.

O profissional da consultoria n° 1 divide seu trabalho em três eixos: monitoramento; construção de diagnósticos e cenários relacionados aos temas de interesse; e elaboração de planos de ação e sua implementação junto com os clientes. As atividades são: elaboração de cenários políticos, regulatórios e legislativos;

¹⁶ O apêndice B do presente trabalho também resume as respostas das organizações entrevistadas.

¹⁷ O apêndice A do presente trabalho traz mais informações sobre as entrevistas com os profissionais que trabalham em consultorias.

acompanhamento da tramitação de projetos de lei, de atos do executivo, de audiências públicas e outros eventos; e envio de relatório desses eventos. Existe um assessoramento quando um cliente participa de uma audiência pública que é a elaboração do perfil da comissão, indicação de abordagens, auxílio na construção da apresentação e preparo geral no contato do cliente com os atores públicos.

A profissional da consultoria nº 2 presta serviços voltados para a elaboração de cenários políticos, regulatórios e legislativos; acompanha audiências que afetam os interesses dos clientes; elabora relatórios dessas audiências para os clientes e acompanha a tramitação de projetos de lei. Ademais, assessora clientes quando eles são convidados a participar de audiências públicas na definição de narrativa, auxílio no material técnico a ser exposto, treinamento da oratória e preparação de mapa de *stakeholders* e do perfil dos membros da comissão.

Ambos os profissionais da consultoria nº 3 comentaram que eles elaboram cenários políticos, regulatórios e legislativos, acompanham diversos eventos (incluindo audiências) e projetos de lei, enviam o relatório desses eventos, fazem levantamentos, realizam o mapeamento de *stakeholders*, atuam com estratégias de engajamento, propondo a apresentação de requerimentos e emendas. Eles não preparam o discurso dos clientes que participam de audiências, mas fazem apontamentos de como atuar a depender do objetivo definido.

A profissional da consultoria nº 4 explicou que, assim como a consultoria nº 1, eles também atuam em 3 eixos: monitoramento, inteligência e engajamento. As atividades desempenhadas são: elaboração de cenários políticos, regulatórios e legislativos; acompanhamento de audiências a pedido dos clientes e envio de relatório; acompanhamento da tramitação de projetos de lei; e planejamento de estratégias. Quando algum cliente é convidado a participar de uma audiência, há uma reunião de alinhamento a fim de passar informações relevantes, como tempo de fala, objetivo a reunião e do cliente, outros expositores que irão participar e público-alvo que vai assistir.

Por último, o profissional da consultoria nº 5 respondeu que eles elaboram cenários políticos, regulatórios e legislativos, acompanham plenários, comissões e audiências públicas, enviam relatórios com a análise do que foi discutido, planejam estratégias de atuação, analisam emendas e estruturam planos de advocacy. Quando

algum cliente é convidado a participar de uma audiência pública, eles dão algumas orientações básicas, mas não montam o discurso.

Quadro 5 – Serviços prestados pelas consultorias em relações governamentais

Entrevista dos	Há serviços de elaboração de cenários políticos, regulatórios e/ou legislativos	Há serviços de acompanhamento de audiências públicas	Há serviços de acompanhamento da tramitação de projetos de lei	Há alguma atividade específica de assessoramento quando algum cliente é convidado a participar de uma audiência	Há serviços voltados para o envio de relatórios ou informes das audiências	Existem outros serviços prestados que não foram mencionados
Consultoria n° 1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Consultoria n° 2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Consultoria n° 3	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Consultoria n° 4	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Consultoria n° 5	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

Logo, percebe-se uma semelhança entre os serviços prestados pelas diferentes consultorias entrevistadas. Além disso, destaca-se que duas organizações que possuem acesso à consultoria comentaram mais sobre quais atribuições são externas.

De acordo com a organização n° 6, a consultoria é responsável por enviar informações sobre os projetos de lei em tramitação, acompanhar sessões no Plenário, nas comissões e audiências públicas, acompanhar a agenda do poder Executivo, elaborar o perfil dos stakeholders, agendar reuniões e dar um suporte sobre o conteúdo dos temas discutidos no poder Legislativo. A consultoria da organização n° 7 realiza atividades de monitoramento, acompanhamento de projetos de lei, auxilia na participação em reuniões, dá suporte para a elaboração de documentos, entre outras.

Assim, as consultorias são uma forma de verificar a profissionalização das

relações governamentais. A existência de profissionais contratados e/ou voluntários nas próprias organizações também é importante para a institucionalização dessas atividades.

Com base nisso, uma outra pergunta das entrevistas foi se há alguma pessoa física que possui vínculo empregatício com a organização ou entidade e realiza atividades relacionadas à área de relações governamentais. Todas as organizações entrevistadas responderam que sim, existem profissionais de relações governamentais contratados internamente.

4.6 Defesa de interesses e lobby

Para efeitos deste trabalho e com base em Gozetto e Mancuso (2018), o conceito de lobby adotado foi: atividade de defesa de interesses junto a quem tem poder decisório.

Desse modo, buscou-se indicar como os entrevistados que fazem uso, ou não, de consultorias em relações governamentais efetivam a defesa de interesses nas audiências públicas. Ademais, foi realizada uma comparação da efetividade dos entrevistados que possuem acesso aos consultores e aqueles que não a possuem.

A organização nº 1 não é assessorada por consultoria em relações governamentais, mas possui uma equipe interna de relações da área que atua com estratégias políticas e legislativas. O processo de preparação para participar de audiência acontece antes da aprovação do requerimento para realização da reunião. Toda semana a equipe da área de relações governamentais elabora uma agenda semanal dos eventos previstos e envia para cada área técnica. A área técnica avalia o impacto da proposta, prepara uma nota ou um documento e escolhe quem vai ser o representante da organização. A equipe de relações governamentais dá subsídios políticos sobre o objetivo da audiência, autor do projeto, relator, quem são os convidados e monta estratégias de participações.

Quanto à defesa de interesses na audiência analisada, a organização nº 1 fez 8 sugestões em relação ao PL 528/2021, das quais 5 foram acatadas. Assim, percebe-se uma efetividade na sua defesa até o momento.

A organização nº 2 não assinou contrato de serviço para ser assessorada por consultoria em relações governamentais, mas possui um profissional de relações da área

que atua mais com o poder Executivo do que com o Legislativo em si. O entrevistado desconhece como foi o processo de preparação para participar da audiência e como o discurso foi montado.

Durante a participação da organização nº 2 na audiência pública, sua defesa foi voltada para a rejeição do Projeto de Lei 1205/2019 e foram sugeridas duas alterações no texto. O pedido para a rejeição do projeto não foi acatado e nem as duas sugestões de alteração do texto. Assim, o PL seguiu com a tramitação normal, foi aprovado pela CMADS e passou para a próxima comissão. Portanto, a defesa de interesse não foi efetiva. Todavia, salienta-se que um dos deputados da CMADS apresentou um voto em separado da comissão, utilizando como argumento a fala da organização nº 2 na audiência pública.

A organização nº 3 também não assinou contrato de serviço para ser assessorada por consultoria em relações governamentais, mas possui equipe interna que trabalha na área. A entrevistada comentou que a própria convocação da audiência já é parte do trabalho que eles fazem nos bastidores, mas se o convite para participar como expositor for totalmente surpresa, eles analisam se a organização pode contribuir com o tema discutido. A partir do momento em que eles aceitam a participação, primeiro organizam uma conversa com todas as equipes internas que podem fazer contribuições, depois discutem coletivamente qual é a melhor abordagem, quais são os melhores dados que defendem a posição da organização em relação ao que vai ser discutido, montam uma linha argumentativa e preparam uma apresentação específica para isso. É importante ressaltar que a organização sempre verifica previamente o objetivo da audiência, quem foi o deputado que fez o requerimento e qual a sua posição.

Em relação à audiência analisada, a organização nº 3 não fez nenhuma sugestão de alteração do texto do projeto de lei, apenas argumentou a favor do projeto de lei 5085/2020. O parecer do relator pela aprovação do projeto de lei foi aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) após a audiência. Entretanto, ao passar para a CMADS, o relator apresentou parecer pela rejeição do PL, que ainda não foi deliberado. Assim, a defesa de interesses foi efetiva na CAPADR, mas não na CMADS.

A organização nº 4 contratou consultoria em relações governamentais para

monitorar o que é de interesse e também possui profissionais internos da área. O processo de preparação para a audiência é resumido em estudar o tema e escolher alguém da área para apresentar defendendo os interesses do setor. Os profissionais de relações governamentais têm o papel de esclarecer sobre o que é a audiência e o perfil de quem está conduzindo, além de, algumas vezes, acompanharem a apresentação dos outros convidados.

Quanto à defesa de interesses na audiência analisada, a organização nº 4 é a favor da aprovação do PL 528/2021 e propôs duas sugestões. Uma das sugestões foi objeto de emenda aprovada pelo parecer de plenário nº 2 do PL 2148/2015, projeto em que o PL 528/2021 foi apensado. Assim, a defesa de interesses até então foi efetiva, considerando que apenas uma sugestão não foi completamente acatada.

A organização nº 5 é um conjunto de instituições em que algumas possuem consultorias e outras não, mas existe acesso à profissionais de relações governamentais. O processo de preparação para a audiência consiste em um esforço colaborativo, fazendo a interlocução com todos os membros e buscando dados que fundamentem o argumento defendido. A importância do recurso humano foi enfatizada, uma vez que a atuação de profissionais capacitados permite produzir conteúdo e fazer pesquisa.

Ao contrário do que aconteceu nas outras audiências públicas, essa teve a particularidade de ser realizada após a apresentação de parecer pelo relator da CMADS. Dessa forma, a participação da organização nº 5 foi defendendo a aprovação do PL 10521/2018 e apontando artigos que foram excluídos em comparação com o parecer aprovado pela comissão anterior. Considerando que não houve nenhuma movimentação na tramitação do projeto de lei até o momento, não é possível verificar a efetividade ou não da defesa de interesse.

A organização nº 6 assinou contrato de serviço com uma consultoria em relações governamentais e também possui uma equipe interna voltada para a análise de cenários e de risco estratégico. O processo de preparação para a audiência acontece antes mesmo do requerimento ser aprovado, pois a consultoria é responsável por enviar as informações da tramitação do projeto de lei. A partir do momento em que o tema de interesse entra no foco da agenda do Congresso Nacional, a equipe interna se reúne com outras áreas da organização para mapear quais são os pontos críticos e os importantes.

Em seguida, o time de relações governamentais consolida tudo o que foi apontado e estrutura como isso deve ser passado para os parlamentares nas audiências.

Em relação à audiência analisada, a organização nº 6 é a favor do PL 528/2021 e fez 6 sugestões, das quais 5 foram atendidas tanto no substitutivo apresentado no parecer de plenário nº 2 do PL 2148/2015, projeto em que o PL 528/2021 foi apensado, quanto nas emendas nº 1 e nº 3. Assim, verifica-se uma efetividade na defesa de interesses até o momento.

Por último, a organização nº 7 assinou contrato de serviço com uma consultoria em relações governamentais e também possui uma diretoria interna na área. O processo de preparação para participar da audiência é envolver as áreas técnicas para a elaboração de materiais de apoio que dão suporte ao representante. Caso seja necessário, pode existir uma orientação e debate prévio para ajustar o discurso com a representatividade do setor.

Em relação à audiência analisada, a organização nº 7 é a favor da aprovação do PL 528/2021 e também fez 6 sugestões, das quais 4 foram acatadas no substitutivo apresentado no parecer de plenário nº 2 do PL 2148/2015, projeto em que o PL 528/2021 foi apensado. Assim, verifica-se uma efetividade na defesa de interesses até o momento.

Quadro 6 – Efetividade das organizações entrevistadas nas audiências públicas

Entrevistados	Contratou consultoria	Possui profissional de relações governamentais internamente	Nº de sugestões ao Projeto de Lei	Nº de sugestões acatadas
Organização nº 1	Não	Sim	8	5
Organização nº 2	Não	Sim	3	0
Organização nº 3	Não	Sim	0	0
Organização nº 4	Sim	Sim	3	2
Organização nº 5	Não	Sim	8	Não houve nenhuma movimentação na tramitação do projeto de lei

				depois da audiência
Organização n° 6	Sim	Sim	6	5
Organização n° 7	Sim	Sim	6	4

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

Portanto, as organizações com acesso à consultoria obtiveram um resultado efetivo na defesa de interesses¹⁸. Entretanto, a exemplo do que foi visto no caso da organização n° 1, que não foi assessorada por consultoria, percebe-se que o acesso à profissionais de relações governamentais internos da instituição pode trazer resultados efetivos na defesa de interesses.

Nesse sentido,

se você não tem um profissional que saiba navegar, a chance de você emplacar qualquer coisa é muito pequena, porque é esse profissional que vai saber em qual gabinete ele tem que falar, ele que vai saber quando você vai ter interação com o gabinete.¹⁹

Isso sinaliza que o acesso às consultorias e aos profissionais de relações governamentais não influencia na defesa de interesses no momento em que a audiência pública está de fato acontecendo.

Ele influencia a negociação que vem antes da audiência, com a organização para que ela seja realizada, para que um determinado parlamentar alinhado com a organização proponha o requerimento e até mesmo para determinar quem vai participar ou não. Além disso, esse acesso também auxilia as instituições antes da defesa de interesses pontuando o perfil da comissão, indicando determinadas abordagens e no preparo geral do expositor para se relacionar o setor público.

Do mesmo modo, o acesso às consultorias e aos profissionais de relações governamentais influencia no momento pós audiência, seja estabelecendo negociações com outros *stakeholders*, elaborando a apresentação de uma emenda ou até mesmo criando estratégias que alterem a tramitação do projeto de lei discutido. Com isso, percebe-se que, como comenta a profissional de relações governamentais da consultoria

¹⁸ O apêndice C informa detalhadamente todas sugestões feitas por cada organização.

¹⁹ Trecho da entrevista com o profissional da consultoria n° 3, realizada em 21/03/2022.

n° 3, a “chance de você conseguir incluir alguma alteração no texto não tem relação quase que nenhuma com a audiência pública, tem relação com o que é aceito no bastidor²⁰”.

²⁰ Trecho da entrevista com o profissional da consultoria n° 3, realizada em 21/03/2022.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação à sociedade civil organizada, constata-se que os movimentos sociais, as empresas, as universidades, os representantes de indígenas, cidadãos, acadêmicos, profissionais e setores não organizados foram a minoria dos participantes das audiências públicas na CMADS em 2021. Ressalta-se que algumas empresas defendem seu posicionamento por meio das associações/confederações que fazem parte, não participando diretamente da audiência.

Os resultados da pesquisa indicam que existem fatores individuais de cada grupo organizado que afetam a sua participação nas audiências públicas e a negociação por trás desses processos decisórios. Os fatores levantados na presente pesquisa foram: o setor no qual a organização está inserida; o nível de estruturação interna de cada organização (que envolve a interlocução com outros atores e a sua estrutura técnica); e a disponibilidade de recursos.

Observa-se que há desigualdade em relação a quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais apresentadas pelos diferentes participantes em audiências públicas, o que afeta a participação. Por outro lado, o tempo de fala dos participantes nas audiências não é uma desigualdade apontada. Já em relação ao número de propostas de modificação no projeto de lei, a análise não é conclusiva pela ausência de respostas objetivas.

Ademais, constatou-se que fatores externos aos participantes também interferem na condução e no resultado das audiências públicas. Os sete fatores específicos destacados foram: características das audiências; falta de parlamentares para debaterem nas audiências; os diferentes tipos de colegiados existentes; contexto político; perfil dos parlamentares; visibilidade da pauta por outros atores; e o contexto decisório em que audiência está inserida.

No que se refere às relações governamentais, percebe-se que já existe uma prática difundida nas organizações de monitorar o poder público e de profissionalizar a participação junto ao poder Legislativo. O investimento na área é um indicativo de que as organizações reconhecem a importância de manter uma relação com o governo.

Acerca da profissionalização da área, verifica-se uma semelhança entre os

serviços prestados pelas diferentes consultorias entrevistadas. Logo, observa-se um amadurecimento da área de relações governamentais, com uma oferta de serviços consolidada e padronizada.

Por último, comparando efetividade da defesa de interesses das organizações entrevistadas, constatou-se que o acesso às consultorias em relações governamentais influencia a negociação que vem antes e depois da audiência pública, mas não se mostra um fator diferencial no momento em que ela é realizada.

O acesso às consultorias em relações governamentais pela sociedade civil organizada afeta a defesa de interesses antes e/ou depois da audiência ao elaborar o perfil da comissão; indicar determinadas abordagens; lapidar o preparo geral do expositor para se relacionar o setor público; entrar em contato com os parlamentares certos para o objetivo do cliente; estabelecer negociações com outros stakeholders; elaborar a apresentação de uma emenda ou de parecer; e planejar estratégias que alterem a tramitação do projeto de lei discutido.

Entretanto, essas responsabilidades também podem ser executadas por profissionais de relações governamentais internos da organização. Assim, nota-se que o fator para potencializar a defesa de interesses é o acesso aos profissionais da área, sejam eles internos ou por meio da contratação de uma consultoria.

Dessa forma, há uma indicação de que a efetividade da defesa de interesses nas audiências públicas depende dos fatores externos e internos das organizações e que os profissionais de relações governamentais são responsáveis por dar o direcionamento técnico de como atuar perante o poder público em processos decisórios.

É necessário salientar que o presente estudo apresenta limitações, a primeira é a dificuldade de criar métricas para compreender a dinâmica que acontece nos bastidores de uma negociação sobre um projeto de lei ou audiência pública. Além disso, a área das relações governamentais está em desenvolvimento, com pouca referência bibliográfica, principalmente sobre a sua profissionalização e sobre as consultorias.

A terceira limitação é que algumas organizações que participaram de audiências na CMADS em 2021 não aceitaram conceder entrevistas. Outra limitação é que os projetos de lei analisados ainda estão em tramitação, ou seja, existe a possibilidade de que as sugestões das organizações sejam acatadas no futuro, tanto por meio da

apresentação de pareceres e substitutivos, quanto durante a tramitação na casa revisora (Senado Federal) e pela sanção ou veto presidencial.

Por fim, recomenda-se futuras pesquisas que discutam mais sobre os processos de negociação por trás de uma audiência pública, uma vez que eles acabam por influenciar a participação da sociedade civil organizada. Sugere-se também pesquisas a respeito dos fatores internos que podem potencializar a participação dos diferentes grupos nas audiências públicas, para torna-la mais efetiva.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS (ABRIG). **Cartilha de Relações Institucionais e Governamentais da Abrig**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/12/Cartilha_ABRIG-Artiaga-Cunha.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.). **Dicionário de Política**. 11.ed. Brasília: LGE Editora/Editora UnB, 2004.

BONIFÁCIO, Robert. Apontamentos teóricos a respeito do papel da participação política na democracia. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 387-414, 2013. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7227>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BORBA, Julian. **Participação política: uma revisão dos modelos de classificação**. Sociedade e Estado [online]. 2012, v. 27, n. 2, pp. 263-288. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69922012000200004>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1202, de 30 maio de 2007. Autor: Carlos Zarattini. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 30 mai. 2007. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=35363>>. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1205, de 27 janeiro de 2019. Autor: Pinheiro. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 27 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2193334&fichaAmigavel=nao>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 528, de 23 de fevereiro de 2021. Autor: Marcelo Ramos. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 23 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270639&fichaAmigavel=nao>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5085, de 4 de novembro de 2020. Autor: Nilto Tatto. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 4 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2264953&fichaAmigavel=nao>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 10521, de 4 de julho de 2018. Autor: Paulo Teixeira. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 4 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2180923>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (atualizado até a Resolução da Câmara dos Deputados nº 21, de 2021). **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

COSTA, Denise Resende. **Institucionalização da Participação Política no Estado: história de defesa de direitos e interesses. Brasil e Chile em perspectiva**. 2016. xv, 283 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/19906>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

FIGUEIREDO, Nayra de Souza. **O papel da sociedade civil organizada e da transparência no controle social em governos locais**. 2016. xiv, 205 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/21470>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

FONSECA, I. F.; REZENDE, R. R.; OLIVEIRA, M. S. de; PEREIRA, A. K. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 64, n. 1, p. p. 7-29, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v64i1.113. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/113>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

GALVÃO, Eduardo Ribeiro. **Fundamentos de Relações Governamentais**. 1ª Edição. Brasília, DF: Clube dos Autores, 2016.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (organizadoras). **Métodos de Pesquisa**. 1ª Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/52806>>. Acesso em: 10 set. 2021.

GOHN, Maria da Glória. TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH** [online]. 2019, v. 32, n. 85, pp. 63-81. Epub 03 Jun 2019. ISSN 1983-8239. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/27655>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Relações Governamentais no Brasil: novas tendências**. 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/334307546_Relacoes_Governamentais_no_Brasil_novas_tendencias>. Acesso em: 26 ago. 2021.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; MANCUSO, Wagner Pralon. **Lobby e políticas públicas**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

HEIDEMANN, Francisco e SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento**: Bases epistemológicas e modelos de análise. Editora Universidade Brasília, UnB, 2009.

MAIA, Aline Almeida. **Importância da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de transportes**. 2015. 165 f., il. Dissertação (Mestrado em Transportes) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/19268>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MINAYO, Maria Cecília. S.(org). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 21ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Instituto de Direito Público da Bahia: Salvador, nº2, 1–10, abril/maio/junho, 2005. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4447975/mod_resource/content/1/1.%20DIREITO.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2022.

MOREIRA, Felipe Lélis. Lobby: análise de fronteiras conceituais para sua desmistificação e democratização no Brasil. **Revista de Direito do Terceiro Setor [Recurso Eletrônico]**. Belo Horizonte, v.14, n.28, jul./dez. 2020. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/39139>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

OLIVEIRA, Andrea Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesse no Brasil. 2004. 296p. Tese (doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/302780>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 135, p. 271-281, jul. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/280>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Catalão: UFG, 2011. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf>, Acesso em: 18 set. 2021.

OLIVEIRA, Rayane Noronha. **O aborto no Brasil**: análise das audiências públicas do Senado Federal (2015-2016). 2017. 152 f., il. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/31032>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Lobbying**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/governance/ethics/lobbying/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PATEMAN, Carole. **Teoria e participação democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RESENDE, João Francisco. **Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil**. 2018. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-25062018-124118/pt-br.php>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas**: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2007. 542 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

SANTOS, Manoel Leonardo Wanderley Duartel. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1484#:~:text=da%20Rocha%2C%20Enivaldo,-,O%20parlamento%20sob%20influ%C3%Aancia%20%3A%20o%20lobby%20da%20ind%C3%BAstria%20na%20C%C3%A2mara,de%20Pernambuco%2C%20Recife%2C%202011.>>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SANTOS, Manoel Leonardo. Teorias e possibilidades analíticas para o estudo dos grupos de interesse: uma introdução ao tema. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 395-424, out. 2019. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/8665>>. Acesso em: 15 out. 2021.

SILVA, Laís Sales do Prado e; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 62, p. 237-257, 06 abr. 2015. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v15i62.40>. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/40>>. Acesso em: 15 out. 2021.

VAZ, Marcelle Silva. **A dinâmica da ação política coletiva transnacional: os casos da sociedade civil organizada do Brasil e da Argentina**. 2017. 238 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/23668>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

APÊNDICE A – FOLHA DE SUMÁRIO CODIFICADO (ENTREVISTAS COM CONSULTORIAS EM RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS)

Código	Item	Conceito	Indicadores	Perguntas	Quantidade de evidências
DPAP	Desigualdade na participação em audiências públicas	Assimetria na participação de cidadãos organizados em torno de interesses compartilhados com o objetivo de influenciar resultados políticos na sessão de discussão, aberta ao público, sobre tema ainda passível de decisão.	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais relatados pelos participantes. 	1. Você acredita que há uma desigualdade na quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais apresentadas pelos diferentes participantes das audiências públicas?	1. Em relação à desigualdade na quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais, 4 profissionais que trabalham em consultorias responderam que há essa desigualdade e 2 profissionais responderam que não há.
			<ul style="list-style-type: none"> Duração da participação dos grupos nas audiências públicas. 	2. Você acredita que há uma desigualdade em relação à utilização do tempo de fala de cada expositor nas audiências públicas?	2. Em relação à utilização do tempo, 5 profissionais acreditam que não há uma desigualdade no tempo inicial e acredita que pode haver dependendo do nível de receptividade de cada setor dentro da comissão.

			<ul style="list-style-type: none"> Quantidade de proposições apresentadas. 	3. Você acredita que há uma desigualdade no número de propostas de modificação no projeto de lei que são apresentadas pelos diferentes participantes das audiências públicas?	3. A desigualdade no número de propostas de modificação no projeto de lei foi verificada por um profissional, mas ele comentou que isso depende mais de uma estruturação interna. Um profissional não acredita que há essa desigualdade e 4 profissionais fizeram comentários sobre a pergunta, mas não souberam responder objetivamente.
SPC	Serviços prestados pelas consultorias	Serviços prestados por consultorias em relações governamentais que visam orientar a atuação dos clientes junto ao governo.	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de cenários políticos, regulatórios e legislativos; 	1. A sua consultoria em relações governamentais presta serviços voltados para a elaboração de cenários políticos, regulatórios e/ou legislativos?	Todas as consultorias oferecem serviços de elaboração de cenários políticos, regulatórios e legislativos.
			<ul style="list-style-type: none"> Acompanhamento da tramitação de projetos de lei; 	2. A sua consultoria em relações governamentais presta serviços voltados para o acompanhamento da tramitação de projetos de lei?	Todas as consultorias oferecem serviços de acompanhamento da tramitação de projetos de lei.
			<ul style="list-style-type: none"> Acompanhamento de audiências públicas; 	3. A sua consultoria em relações governamentais presta serviços voltados para o acompanhamento de	Todas as consultorias oferecerem serviços de acompanhamento de audiências públicas.

				audiências públicas?	
			<ul style="list-style-type: none"> • Envio de relatórios ou informes das audiências públicas para os clientes. 	4. A sua consultoria em relações governamentais presta serviços voltados para o envio de relatórios ou informes das audiências públicas realizadas?	Todas as consultorias oferecerem serviços de envio de relatórios das audiências públicas.
			<ul style="list-style-type: none"> • Serviços específicos de assessoramento quando algum cliente é convidado a participar de uma audiência pública 	5. Existe alguma atividade específica de assessoramento quando algum cliente é convidado a participar de uma audiência pública?	<p>A consultoria nº 1 faz um processo de preparação do porta-voz, com a apresentação do perfil daquela comissão, quem são os principais parlamentares, qual o tipo de abordagem que eles normalmente utilizam.</p> <p>A consultoria nº 2 atua na definição da narrativa, auxílio no material técnico de exposição, perfil dos membros da comissão, mapa de <i>stakeholders</i> e treinamento da oratória.</p> <p>A consultoria nº 3 não prepara o discurso dos clientes, mas faz apontamentos de como atuar a depender do objetivo definido.</p> <p>A consultoria nº 4 faz reunião de alinhamento e indicações de acordo com a comissão, com dicas de tempo de fala, quem vai ser o público alvo, quais são os deputados que pretendem assistir, qual é o objetivo da audiência pública e os objetivos do cliente.</p> <p>A consultoria nº 5 costuma dar orientações básicas, que vão de</p>

					acordo com o que as outras consultorias falaram anteriormente.
--	--	--	--	--	--

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

**APÊNDICE B – FOLHA DE SUMÁRIO CODIFICADO (ENTREVISTAS
COM ORGANIZAÇÕES QUE PARTICIPARAM DE AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS NA CMADS EM 2021)**

Código	Item	Conceito	Indicadores	Perguntas	Quantidade de evidências
DPAP	Desigualdade na participação em audiências públicas	Assimetria na participação de cidadãos organizados em torno de interesses compartilhados com o objetivo de influenciar resultados políticos na sessão de discussão, aberta ao público, sobre tema ainda passível de decisão.	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais relatados pelos participantes. 	4. Você acredita que há uma desigualdade na quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais apresentadas pelos participantes das audiências públicas?	4. Em relação à desigualdade na quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais, 1 organização não vê desigualdade, 4 entendem que há desigualdade e 2 organizações não souberam responder objetivamente.
			<ul style="list-style-type: none"> Duração da participação dos grupos nas audiências públicas. 	5. Você acredita que há uma desigualdade em relação à utilização do tempo de fala de cada expositor nas audiências públicas?	5. Em relação à utilização do tempo, 3 organizações acreditam que não há uma desigualdade no tempo inicial e 4 trouxeram considerações sem responder objetivamente à pergunta.

			<ul style="list-style-type: none"> Quantidade de proposições apresentadas. 	6. Você acredita que há uma desigualdade no número de propostas de modificação no projeto de lei que são apresentadas pelos diferentes participantes das audiências públicas?	6. A desigualdade no número de propostas de modificação no projeto de lei foi verificada por uma organização. Uma organização não entende que há desigualdade e 5 trouxeram considerações sem responder objetivamente à pergunta.
RG	Relações Governamentais	“Gerenciamento de atividades legislativas e regulatórias conduzidas nos níveis federal, estadual e/ou municipal” por organização/entidade específica” (OLIVEIRA, 2004, p. 204).	<ul style="list-style-type: none"> Acompanhamento da tramitação de projetos de lei; 	6. A sua organização faz o acompanhamento da tramitação de projetos de projetos?	Todas as organizações fazem o acompanhamento de projetos de lei. As organizações nº 6 e 7 fazem por meio de consultoria e a organização nº 4 faz por profissionais internos e por consultoria. As organizações nº 1, 2,3 e 5 fazem internamente.
			<ul style="list-style-type: none"> Acompanhamento de sessões nos Plenários e/ou nas Comissões 	7. A sua organização faz o acompanhamento de sessões nos Plenários e/ou nas Comissões da Câmara dos Deputados? de lei?	6 organizações fazem o acompanhamento de sessões no Plenário ou nas Comissões da Câmara dos Deputados. Entretanto, a organização nº 2 faz pontualmente quando o tema é de interesse. A organização nº 6 faz por consultoria e a organização nº 4 faz por profissionais internos e por consultoria.
			<ul style="list-style-type: none"> Acompanhamento de audiências públicas; 	8. A sua organização faz o acompanhamento de audiências públicas? Se sim, o acompanhamento dessas audiências é realizado internamente e por	5 organizações fazem o acompanhamento de audiências. Entretanto, as organizações nº 2 e nº 5 fazem pontualmente quando o tema é de interesse. As organizações nº 4, 6 e 7 fazem por meio de consultoria.

				funcionários/voluntários próprios da organização ou por meio da contratação de outra empresa?	
CRG	Consultorias em relações governamentais	Empresa que exerce modalidade de prestação de serviço que visa orientar a atuação junto ao governo.	Existência de contrato de serviço assinado com uma consultoria em relações governamentais .	A sua instituição assinou contrato de serviço para ser assessorada por alguma consultoria em relações governamentais ? Se sim, qual? Quais atividades ela desenvolve?	As organizações nº 1, 2 e 3 não contrataram consultoria. As organizações nº 4, 6 e 7 contrataram consultorias. Ressalta-se que a organização nº 5 é uma coalizção, em que algumas organizações que fazem parte possuem consultoria e outras não.
APRG	Acesso à profissionais de relações governamentais	Profissionais que prestam serviços, remunerados ou não, visando a orientar a atuação junto ao governo.	7. Existência de pessoa física que possui vínculo empregatício com a organização ou entidade e realiza atividades relacionadas à área de relações governamentais;	Existe alguma pessoa física que possui vínculo empregatício com a organização ou entidade e realiza atividades relacionadas à área de relações governamentais ?	Todas as organizações entrevistadas possuem pessoas físicas com vínculo empregatício que realizam atividades relacionadas à área de relações governamentais.

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

APÊNDICE C – FOLHA DE SUMÁRIO CODIFICADO (REFERENTE À EFETIVIDADE DA DEFESA DE INTERESSES DOS ENTREVISTADOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS)

Organização	Audiência Pública	Projeto de Lei	Sugestões ao Projeto de Lei	Efetividade da defesa de interesses	Número de sugestões acatadas
Organização nº 1	Regulamentação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões	PL 528/2021	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que o setor não fosse regulado pelo mercado de carbono; 2. Necessidade de ter uma política pública de inclusão ao incremento tecnológico que deve ser financiada pelos países emissores; 3. Deixar claro para quem e para quem se aplica o mercado regulado no próprio texto do PL 4. Deixar claro que quem está fora do mercado regulado pode gerar um intercrédito para quem está dentro do mercado; 5. Possibilidade de gerar créditos com ativos já existentes no caso de área de preservação permanente e reserva legal da propriedade rural; 6. As receitas geradas pelo comércio de emissões devem 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A primeira sugestão foi acatada no art. 1º, §2º do substituto apresentado no Parecer Preliminar de Plenário n. 2, pela Deputada Carla Zambelli; 2. A sugestão nº 2 não foi acatada; 3. A sugestão nº 3 foi parcialmente acatada, de acordo com o substitutivo, o poder Executivo ficará responsável por definir os setores econômicos a serem regulados por esta Lei, mas os objetivos estão claros no Art. 3º do substituto; 4. A sugestão nº 4 foi acatada através da existência de um mercado voluntário (Art. 2º, XIII do substituto); 5. A sugestão nº 5 não acatada, o substituto não comenta sobre áreas de reserva legal; 6. A sugestão nº 6 foi acatada por 	5

			<p>ser revertidas para ações específicas de inovação;</p> <p>7. Pediu pela não aprovação do PL neste momento;</p> <p>8. Sugeriu acompanhar a COP para fazer uma legislação que seja aderente no plano internacional.</p>	<p>meio do substitutivo, em seu artigo Art. 17 e 36;</p> <p>7. A sugestão nº 7 não foi acatada, tanto o Parecer Preliminar de Plenário n. 1 quanto o Parecer Preliminar de Plenário n. 2 aprovam o PL 528/2021;</p> <p>8. A sugestão nº 8 foi acatada no Parecer Preliminar de Plenário.</p>	
Organização nº 2	Debater PL 1.205/19, zona de amortecimento das unidades de Conservação	PL 1.205/2019	<p>1. Rejeição do PL 1205/2019;</p> <p>2. Retirar o art. 3º, § 4º, inciso III do PL;</p> <p>3. Retirar o art. 3º, § 4º, inciso IV do PL.</p>	<p>1. A sugestão nº 1 não foi acatada, após a audiência, a CMADS apresentou parecer pela aprovação do PL;</p> <p>2. A sugestão nº 2 não foi acatada, o art. 3º, § 4º, inciso III continua no substitutivo apresentado pela CMADS;</p> <p>3. A sugestão nº 3 não foi acatada, o art. 3º, § 4º, inciso IV continua no substitutivo apresentado pela CMADS.</p>	0
Organização nº 3	Debater licenciamento de empreendimentos de Irrigação	PL 5085/2020	<p>1. A favor da aprovação do PL 5085/2020.</p>	<p>1. O PL foi aprovado na CAPADR, entretanto o relator da CMADS apresentou parecer pela rejeição. O parecer do relator da CMADS ainda não foi deliberado, mas mostra que a argumentação não foi efetiva dentro do âmbito da CMADS.</p>	0

Organização nº 4	Debate que regulamenta Mercado Brasileiro de Redução de Emissões	PL 528/2021	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preservar a estrutura de governança e sistemática do RenovaBio; 2. Pensar em um mecanismo de integração e reconhecimento dos CBIOS como créditos de carbono; 3. A favor da aprovação do PL 528/2021. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A sugestão nº 1 não foi acatada, o substitutivo do PL 2148/2015 deixa a estrutura de governança quase sem regulação na própria lei, livre para quem for regular; 2. A sugestão nº 2 foi acatada na emenda nº 5; 3. A sugestão nº 3 foi acatada até então, o Parecer Preliminar de Plenário n. 2 do PL 2148/2015 aprova o PL 528/2021, apensado. 	2
Organização nº 5	Criação do Sistema Nacional de Qualidade do Ar	PL 10521/2018	<ol style="list-style-type: none"> 1. É a favor da aprovação do PL 10521/2018; 2. Contra o conceito reducionista de controle social limitado ao acesso à informação apresentado no substitutivo da CDU; 3. A favor da volta das previsões de controle social nas ferramentas de planejamento e implementação da política; 4. A favor da volta da menção à OMS e aos valores guias de concentração de poluentes; 5. A favor da volta da indicação de referência da OMS para os valores de referência do Padrão final; 	<p>Ao contrário do que aconteceu nas outras audiências públicas, essa teve a particularidade de ser realizada após a apresentação de parecer pelo relator da CMADS. Assim, a participação da organização nº 5 foi defendendo a aprovação do PL 10521/2018 e apontando artigos que foram excluídos em comparação com o parecer aprovado pela comissão anterior. Considerando que não houve nenhuma movimentação na tramitação do projeto de lei até o momento, não é possível verificar a efetividade ou não da defesa de interesse.</p>	-

			<p>6. A favor da volta da competência da União para destinar recursos para implementar equipamentos de monitoramento da qualidade do ar em todas as unidades da federação;</p> <p>7. Sugere que o Indicativo de Qualidade do Ar deve seguir os padrões da OMS;</p> <p>8. Sugere que o licenciamento ambiental deve voltar à previsão genérica.</p>		
Organização nº 6	Debate que regulamenta Mercado Brasileiro de Redução de Emissões	PL 528/2021	<p>1. Adequar o mercado de carbono brasileiro aos padrões internacionais;</p> <p>2. Reconhecer e incorporar mecanismos de regeneração de florestas e biomas como ativos no mercado de carbono;</p> <p>3. Permitir a existência de dois sistemas distintos e independentes, um para o mercado voluntário e outro para o mercado regulado, que coexistem e interagem;</p> <p>4. Criar mecanismos que incentivem investimentos</p>	<p>1. A sugestão nº 1 foi acatada por meio do art. 26, §2º e §3º do substitutivo;</p> <p>2. A sugestão nº 2 foi acatada por meio do art. 11, §3º e do art. 38 do substitutivo;</p> <p>3. A sugestão nº 3 foi acatada por meio do art. 2º, XII, XIII e do art. 5º VI;</p> <p>4. A sugestão nº 4 não foi acatada;</p> <p>5. A sugestão nº 5 foi acatada no art. 27, §1º e na emenda 3;</p> <p>6. A sugestão nº 6 foi acatada na emenda nº 1.</p>	5

			<p>do setor privado em projetos de preservação e regeneração de florestas em comunidades tradicionais;</p> <p>5. Possibilitar o compartilhamento dos ganhos com a valorização dos créditos no mercado com os produtores dessas comunidades originárias e pequenos produtores;</p> <p>6. Estabelecer critérios sociais e ambientais claros e rígidos para os projetos elegíveis.</p>		
Organização nº 7	Debate que regulamenta Mercado Brasileiro de Redução de Emissões	PL 528/2021	<p>1. Sugere que o PL seja adequado à realidade da economia brasileira;</p> <p>2. Sugere que o PL seja um instrumento eficiente e efetivo para o alcance das metas de mitigação de GEE;</p> <p>3. Defende que o PL deve promover o desenvolvimento econômico;</p> <p>4. Sugere incluir todos os setores como regulados;</p> <p>5. Sugere que o sistema de comércio de emissões precisa ser precedido de um estudo de</p>	<p>1. A sugestão nº 1 foi acatada, todos os artigos evidenciam essa adequação à realidade da economia brasileira;</p> <p>2. A sugestão nº 2 foi acatada por meio da inclusão do artigo 35 no substitutivo;</p> <p>3. A sugestão nº 3 foi acatada no art. 5º, VII e IX;</p> <p>4. A sugestão nº 4 não foi acatada, pois o PL não regulou as atividades</p>	4

			<p>impacto regulatório abrangente que leva em conta o desenvolvimento o estratégico das cadeias produtivas do presente e do futuro;</p> <p>6. Sugere uma estratégia de governança adequada com cronograma do sistema de comércio de emissões.</p>	<p>agropecuária s;</p> <p>5. A sugestão n° 5 não foi acatada, nenhum artigo fala sobre estudo de impacto regulatório;</p> <p>6. A sugestão n° 6 foi acatada, existe um capítulo do substitutivo específico para governança e o cronograma está previsto no Art. 12.</p>	
--	--	--	---	---	--

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

APÊNDICE D – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM ORGANIZAÇÕES QUE PARTICIPARAM DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CMADS EM 2021

<p>1. Qual a importância de utilizar o espaço das audiências públicas para contribuir com dados, informações e perspectivas setoriais para a formulação de leis e políticas públicas?</p>
<p>2. Você acredita que há uma desigualdade na quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais apresentadas pelos diferentes participantes das audiências públicas? Se sim, quais fatores podem contribuir com essa desigualdade e quais são suas consequências?</p>
<p>3. Você acredita que há uma desigualdade em relação à utilização do tempo de fala de cada expositor nas audiências públicas? Como essa desigualdade pode refletir na defesa de interesses de cada participante?</p>
<p>4. Você acredita que há uma desigualdade no número de propostas de modificação no projeto de lei que são apresentadas pelos diferentes participantes das audiências públicas? Você acha que existe algum fator específico que afeta o número de propostas de modificações que são apresentadas durante as audiências?</p>
<p>5. Como foi o processo de preparação para participar da audiência e como a sua organização montou o discurso de apresentação?</p>
<p>6. A sua organização faz o mapeamento de projetos de lei e o acompanhamento da tramitação desses projetos?</p>
<p>7. A sua organização faz o acompanhamento de sessões nos Plenários e/ou nas Comissões da Câmara dos Deputados?</p>
<p>8. A sua organização faz o acompanhamento de audiências públicas? Se sim, o acompanhamento dessas audiências é realizado internamente por funcionários/voluntários próprios da organização ou por meio da contratação de outra empresa?</p>
<p>9. Existem outras atividades relacionadas ao monitoramento do poder legislativo que são gerenciadas pela sua organização?</p>

10. A sua instituição assinou contrato de serviço para ser assessorada por alguma consultoria em relações governamentais? Se sim, qual? Quais atividades ela desenvolve?

11. Existe alguma pessoa física que possui vínculo empregatício com a organização ou entidade e realiza atividades relacionadas à área de relações governamentais? Se sim, quais atividades ela exerce?

APÊNDICE E – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAIS QUE TRABALHAM EM CONSULTORIAS EM RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

<p>1. Você como profissional de relações governamentais acredita que há uma desigualdade em relação à utilização do tempo de fala de cada expositor nas audiências públicas? Como essa desigualdade reflete na defesa de interesses?</p>
<p>2. Você como profissional de relações governamentais acredita que há uma desigualdade no número de propostas de modificação do texto do projeto de lei que são apresentadas pelos diferentes participantes das audiências públicas?</p>
<p>3. Você como profissional de relações governamentais acredita que há uma desigualdade na quantidade de dados, informações e perspectivas setoriais apresentadas pelos diferentes participantes das audiências públicas? Se sim, quais fatores podem contribuir com essa desigualdade e quais são suas consequências?</p>
<p>4. A sua consultoria em relações governamentais presta serviços voltados para a elaboração de cenários políticos, regulatórios e/ou legislativos?</p>
<p>5. A sua consultoria em relações governamentais presta serviços voltados para o acompanhamento de audiências públicas? Se sim, quais são?</p>
<p>6. Existe alguma atividade específica de assessoramento quando algum cliente é convidado a participar de uma audiência pública? Se sim, qual?</p>
<p>7. A sua consultoria em relações governamentais presta serviços voltados para o acompanhamento da tramitação de projetos de lei?</p>
<p>8. A sua consultoria em relações governamentais presta serviços voltados para o envio de relatórios ou informes das audiências públicas realizadas pela Câmara dos Deputados para os clientes? Como é o processo de elaboração desse serviço?</p>

9. Existem outros serviços prestados que não foram mencionados anteriormente e estão relacionados com o monitoramento do poder legislativo? Quais?