

# COMO IMPLANTAR UMA ASSESSORIA PARLAMENTAR EM AGÊNCIAS REGULADORAS

Renato Lima de Oliveira  
renatolima1970@uol.com.br ou renatolima@aneel.gov.br  
Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL  
SGAN 603 – Módulo I – sala 216 (CEP 70830-030) Brasília-DF

## 1. Introdução

Relacionar-se com o Poder Legislativo é, e sempre será, um grande desafio para o Poder Executivo. Em cada ministério, em cada órgão regulador federal, e na própria Presidência da República, foram criadas as Assessorias Parlamentares<sup>1</sup>, fundamentais para essa interação obter resultados mais substanciais.

Ao citar a expressão “Assessoria Parlamentar” este trabalho não faz referência às Consultorias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nem às consultorias privadas que atuam nos campos do *lobby*, do *advocacy* e da análise política de cenários.

A complexidade das relações no Legislativo Brasileiro e entre este e os demais poderes exige, de todos os atores do jogo parlamentar, uma constante qualificação profissional. Daí, o surgimento das Assessorias Parlamentares que atuam a partir da interação com o Congresso Nacional, defendendo legitimamente os interesses de sua organização, grupo ou até mesmo órgão governamental. Nas assessorias, pode-se verificar, claramente, que as funções clássicas (típicas) desempenhadas pelo Poder Legislativo (representar, legislar e fiscalizar) acontecem, em grande parte, de forma concomitante e, em alguns casos, conflitante.

Segundo Nogueira (2002, p. 11), "as Assessorias Parlamentares tornaram-se, ao longo de todos esses anos, uma necessidade generalizada de quantos dependem das decisões políticas do Congresso, cada vez mais lentas e conflituosas. E não apenas do setor privado, mas igualmente das instituições públicas, necessariamente mais atentas à obrigação de promoverem o interesse coletivo e corporativo de cada uma delas, na esfera de suas respectivas competências".

As Assessorias Parlamentares têm crescido muito no Brasil nos últimos anos, especialmente após o encerramento do período dos presidentes militares, em 1985, que culminou com a eleição indireta de Tancredo Neves, dando início ao processo de transição. A partir daquela data, a vida política brasileira começou a retornar à normalidade e à rotina democrática, ou seja, pleno funcionamento dos partidos políticos, eleições periódicas e diretas para todos os cargos do Executivo e Legislativo, regras eleitorais mais claras, liberdade de expressão, maior vigor dos meios de comunicação e maior participação popular.

A complexidade de uma vida política estável e democrática obrigou os agentes políticos, a sociedade civil e o próprio Governo a estarem mais bem preparados para as demandas legislativas, caso contrário o País poderia deixar

---

<sup>1</sup> Decreto nº 3.132, de 09/08/99.

escapar os avanços conquistados com o advento da Nova República e retroceder em termos democráticos.

Nesse contexto, surgem as Assessorias Parlamentares que, dependendo do foco de atuação (dentro ou fora de órgãos ligados diretamente ao Poder Legislativo), tiveram que se profissionalizar, buscar melhor qualificação e, assim, começaram a mostrar sua importância dentro do processo democrático brasileiro. Hoje é inquestionável que as Assessorias são relevantes para o aprimoramento do processo político no Brasil. Segundo a professora Rachel Meneguello<sup>2</sup>, da Unicamp, "as Assessorias Parlamentares são produto da sofisticação da democracia, dos partidos políticos e do relacionamento entre os poderes".

Num eventual cenário com menos partidos (tendência identificada pelos principais articuladores no Congresso e tese amplamente defendida entre os cientistas políticos mais renomados), as Assessorias Parlamentares poderão desenvolver ações estratégicas pontuais, mais apropriadas, além de poder identificar, nos blocos partidários, alternativas e caminhos para viabilizar as proposições mais adequadas, contribuindo para o aperfeiçoamento do processo de elaboração de leis e da regulação setorial.

Ao criar uma assessoria parlamentar equipada e capacitada, a agência reguladora estará abrindo um canal de interlocução com o Poder Legislativo bastante eficiente e profissional. Essas assessorias são fundamentais para o entendimento do processo político e para o correto entendimento do papel da agência perante a classe política. Em suma, têm por objetivo facilitar o diálogo político.

## **2. As Assessorias Parlamentares nos órgãos reguladores**

Também as Agências Reguladoras possuem, em suas organizações, áreas responsáveis pelo acompanhamento parlamentar, nas chamadas "Assessorias Parlamentares", ou em superintendências afetas ao tema. Todas as nove agências reguladoras federais contam com essas equipes. No quadro abaixo<sup>3</sup>, seguem informações quanto ao setor responsável por essa atribuição, em cada agência, e o número de colaboradores envolvidos em todos os processos em execução.

<b>Agência</b>	<b>Setor responsável pela área parlamentar</b>	<b>Nº servidores</b>
<b>ANEEL</b>	Superintendência de Relações Institucionais	7
<b>ANATEL</b>	Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social	4
<b>ANP</b>	Superintendência de Relações Institucionais	4
<b>ANVISA</b>	Assessoria Parlamentar	5
<b>ANS</b>	Assessoria Parlamentar	6
<b>ANA</b>	Assessoria Parlamentar	1
<b>ANTAQ</b>	Assessoria Parlamentar	5
<b>ANTT</b>	Assessoria Parlamentar	6
<b>ANCINE</b>	Assessoria Parlamentar	3
<b>TOTAL</b>		<b>41</b>

<sup>2</sup> Palestra proferida em 4/04/2002 aos alunos do VII Curso de Pós-graduação em Assessoria Parlamentar da Universidade de Brasília.

<sup>3</sup> Quadro montado com base nos organogramas internos de cada Agência Reguladora, obtido em janeiro de 2003 após consultas à Internet e por meio de telefonemas feitos para as assessorias.

O advogado Floriano de Azevedo Marques Neto, professor doutor do Departamento de Direito Público e do Estado da Universidade de São Paulo (USP), em artigo intitulado “Governo, governantes e democracia”, publicado no jornal Valor Econômico (14/11/2002)<sup>4</sup>, aborda com bastante equilíbrio essa questão da estabilidade e inamovibilidade dos dirigentes dos órgãos reguladores. Segundo ele, “defender a substituição casuística destes mesmos diretores por uma suposta incompatibilidade com o governante é ignorar o real papel das Agências Reguladoras e de sua função no Estado”.

Marques Neto considera que, “embora novidade entre nós, as Agências Reguladoras independentes não são mais do que instrumentos de efetivação do princípio republicano das carreiras públicas. São poderosos instrumentos de agilização e fortalecimento da capacidade regulatória do Estado”. E o advogado avança ainda mais: “Antes de reduzir a capacidade de intervenção estatal, as agências servem para reforçá-la. É a independência dessas agências que lhes dá legitimidade para exercer suas competências legais sobre setores regulados, de modo a facilitar a concretização de metas e objetivos de Governo”.

Esse instrumento (estabilidade dos diretores das agências reguladoras) sinaliza ao mercado que, independente do titular do Poder Executivo Federal, a condução dos trabalhos de regulação, mediação e fiscalização – foco central dos órgãos reguladores – não sofre descontinuidade. Nesse contexto, a atuação da Assessoria Parlamentar torna-se mais previsível e, de certo modo, rotineira.

### **3. Atribuições e Papéis da Assessoria Parlamentar**

No relacionamento das Agências Reguladoras com o Congresso, torna-se fundamental a apresentação contínua dos papéis e atribuições desses órgãos reguladores, lembrando aos parlamentares suas funções nesse processo de regulação e fiscalização dos serviços públicos. Algumas Agências Reguladoras idealizaram *kits institucionais* que são distribuídos à classe política no início dos mandatos, estimulando o relacionamento entre as partes e descrevendo a importância desses entes reguladores na nova configuração do Estado brasileiro.

No trabalho das assessorias, não se pode relegar a segundo plano a existência das bancadas suprapartidárias cujo objetivo reside na defesa de interesses de um determinado setor, independente da coloração e ideologia partidária. Elas agem de maneira organizada, com estratégias bem definidas, e sabem utilizar os instrumentos de pressão para atingir suas demandas. Fortaleceram-se com o enfraquecimento dos partidos políticos. “A formação de bancadas suprapartidárias parece surgir como uma estratégia de ação coletiva no Parlamento, destinada a organizar formas alternativas de participação no processo decisório”, afirma a professora Laura Frade, especialista no tema.

Pojo do Rego (2001, p. 1) afirma que duas são as missões básicas desempenhadas pelas Assessorias Parlamentares, especialmente aquelas do Poder Executivo. “São elas, a um só tempo, *assessorias políticas* e *assessorias legislativas*. É importante para entender esta divisão de tarefas para que compreendamos o papel destes órgãos e a forma como atuam, na prática, e como deveriam atuar, em teoria. Estes organismos, em primeiro lugar, tratam de

---

<sup>4</sup> Página A –14.

questões de natureza política, questões prioritárias, porém não exclusivamente, relacionadas ao atendimento das preocupações dos membros do Congresso Nacional junto à administração direta e autárquica, e dos Ministérios junto ao Poder Legislativo”, comentou.

À assessoria cabe, também, realizar análise política sobre o comportamento das Comissões, dos partidos, das bancadas regionais e suprapartidárias, e dos próprios parlamentares. Para realizar esta análise, deve-se ter consciência da distribuição do poder político no Congresso e entre o Congresso e o Poder Executivo, e entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

No desempenho da *função política*, conforme define Pojo do Rego, é necessário que as assessorias tenham identificadas as informações a respeito dos parlamentares e de seus interesses específicos, dos grupos sociais de sua área de atuação (que os apóiam e que são apoiados por ele), de seu posicionamento ideológico e partidário, de seu padrão de votação em matérias relacionadas ao setor regulado pela Agência. As assessorias precisam dispor de um efetivo, atualizado e confiável perfil parlamentar, que deve ir além das informações que são publicadas pelas Mesas Diretoras das duas Casas do Congresso Nacional, além daquelas disponíveis nas páginas das casas legislativas na Internet.

Por outro lado, além das questões de natureza política, devem as Assessorias Parlamentares cuidar de questões de *natureza especificamente legislativa*. Elas devem acompanhar a tramitação dos projetos de lei que são do interesse da instituição, nas Comissões técnicas e nos plenários, semanalmente. Além disso, elas devem servir, para os parlamentares, de tradutores do jargão técnico de cada área. Nas Agências Reguladoras, essa função, se bem exercida, evitará que projetos de lei inviáveis para os setores regulados (especialmente que causem desequilíbrio nas relações concessionárias/operadoras com os usuários/consumidores) tenham vida longa no trâmite legislativo. É função dessas assessorias oferecer aos parlamentares visões complementares às proposições em tramitação, centrando forças nos aspectos que vão ao encontro das diretrizes das Agências Reguladoras. E desempenham essa função em nome dos diretores-gerais ou diretores-presidentes dessas agências. Portanto, essa dimensão do trabalho das Assessorias Parlamentares constitui eminentemente um trabalho de relacionamento institucional.

Para bem desempenhar essa tarefa, os assessores e os funcionários das Assessorias Parlamentares precisam conhecer, o mais profundamente possível, o elenco das matérias que mereçam a atenção pelo órgão regulador e que tramitam no Congresso Nacional. Os assessores parlamentares das agências devem estar perfeitamente familiarizados com o “negócio” de sua autarquia, com a orientação específica da diretoria colegiada em matéria legislativa e, paralelamente, com o posicionamento geral do governo em face de cada matéria em tramitação. Eles precisam, em última análise, conhecer a “agenda legislativa”<sup>5</sup> de sua área de atuação. Ou, como também é chamada, a “pauta legislativa” do órgão regulador.

Nessa questão, algumas Agências Reguladoras adotam postura reativa, ou seja, as assessorias e as diretorias-colegiadas são apenas

---

<sup>5</sup> A *Agenda Legislativa da Confederação Nacional da Indústria (CNI)*, lançada em todo início de legislatura desde 1996, é modelo para qualquer instituição que deseja bem se posicionar junto ao Legislativo.

mobilizadas nos momentos em que, técnica ou politicamente, alguma atitude mais efetiva deva ser implementada para, no linguajar popular, “apagar algum incêndio”. Outras, que adotam uma postura mais proativa, mapeiam constantemente os temas relativos ao setor regulado e mantêm seus dirigentes constantemente bem informados sobre o andamento dos projetos.

O relacionamento das Agências Reguladoras com o Legislativo vai depender, em grande parte, do estilo de trabalho das Assessorias e do *grau de comprometimento dos dirigentes desses órgãos reguladores no processo legislativo*. E aqui vale um comentário: mesmo sendo agências técnicas, com funções de regular e fiscalizar seus setores específicos, e também sem a função de formular políticas setoriais (apenas as implementando, conforme dispõe as leis de criação das Agências Reguladoras), mesmo assim, por tratar do *interesse público* (água, energia, petróleo, telecomunicações, planos de saúde, transportes, etc), devem esses órgãos reguladores possuir, em suas estruturas organizacionais, Assessorias Parlamentares (ou equivalentes) devidamente preparadas para interagir com o Legislativo e, em última análise, garantir que as agências possam participar desse processo.

Pojo do Rego (p. 3) também observa que, para atender de forma eficaz as duas missões básicas citadas anteriormente (assessoria política e assessoria legislativa), a Assessoria Parlamentar tem que lidar com um insumo fundamental: **a informação**. É preciso conhecer a situação específica de cada projeto, não só naquilo que está disponível nos bancos de dados do Congresso, mas quanto ao posicionamento do órgão regulador e do setor ao qual está relacionado.

Nessa questão da informação, não se pode dissociar que, tanto no aspecto político quanto no aspecto legislativo, a ação da assessoria tem que contar com uma *estrutura de informática eficaz*, capaz de disponibilizar um conjunto de informações sobre os parlamentares, os partidos, as bancadas, as proposições e o andamento dos projetos de lei. A maioria das Assessorias Parlamentares das Agências Reguladoras possui sistemas de acompanhamento legislativo (ou semelhantes), que não só usam bases de dados próprias, como utilizam as informações dos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na Internet. Duas delas (ANA e ANP) também estão conectadas ao Sistema de Acompanhamento da Ação Parlamentar (SAAP), de iniciativa da Presidência da República, tópico que será explanado mais adiante.

Se esse acompanhamento parlamentar chegar ao detalhe de analisar o padrão de votação<sup>6</sup> dos congressistas, no que diz respeito aos assuntos e projetos de interesse daquele setor ou órgão regulador, aí o mapeamento legislativo será completo. Um histórico das votações de determinado parlamentar nas matérias de interesse da Agência Reguladora (ou que afetem as relações reguladas por ela) vai permitir uma prospecção das tendências de voto quanto aos projetos em tramitação e, especialmente, nos projetos prioritários para os interesses do órgão. Esse tipo de trabalho pode ser feito por empresa terceirizada, contratada para esse fim, como ocorre em algumas agências.

---

<sup>6</sup> Por “padrão de votação” entende-se o histórico das votações de um parlamentar em relações às matérias de interesse da Agência Reguladora. O tipo de voto pode ser classificado como favorável, contrário ou indiferente. Outras agências preferem utilizar a nomenclatura “a favor” ou “contra”. Qualquer que seja a metodologia de análise do padrão de votação de um determinado congressista, o importante é conhecer seu estilo de votação e, a partir daí, prever cenários e tendências.

Não se pode deixar de abordar a ação endógena das Assessorias Parlamentares. Internamente, esse setor tem como objetivo prestar assessoramento aos diretores da Agência Reguladora (e aos superintendentes ou gerentes, colocados num segundo escalão dentro das agências) sobre o processo legislativo, planejando, coordenando, acompanhando e executando as atividades de ação parlamentar, junto ao Congresso Nacional, em assuntos e proposições que se refiram ao setor fiscalizado e regulado pela Agência.

Para que as atividades da assessoria sejam bem-sucedidas, a mesma deve contar um líder responsável pela coordenação dos trabalhos da equipe e que se reporta diretamente ao titular máximo da Agência Reguladora. Em outras esferas de governo, especialmente nos Ministérios, o relacionamento se dá, não de forma direta, mas por meio da Chefia do Gabinete, a quem a Assessoria Parlamentar está formalmente vinculada, segundo o Decreto nº 3.132, de 9 de agosto de 1999.

Nos últimos anos, o perfil do assessor parlamentar tem mudado bastante. Passou de um simples Relações Públicas para um verdadeiro articulador político (dentro da instituição e fora). Antigamente, o assessor parlamentar eficiente se caracterizava por sua capacidade de coletar documentos relevantes no Congresso, e fazer com que chegassem aos titulares máximos de seus órgãos. O assessor era, antes de tudo, alguém que sabia onde se encontravam estes documentos e como era possível consegui-los. Com a informatização e a expansão da Internet, o trabalho de acompanhamento legislativo ficou extremamente facilitado, podendo ser executado até remotamente.

Pojo do Rego sintetiza: “De um colecionador de documentos produzidos no Congresso, e, eventualmente, de alguém em condições de acompanhar os debates e registrar as votações, o assessor passou a ser um negociador, alguém que conhece a fundo a ação do órgão onde trabalha, e que possa, juntamente com os técnicos da área, levar aos parlamentares as posições desse órgão, e argumentar, de forma decisiva, pela aprovação de determinada matéria, ou pela rejeição de outra” (p. 7).

#### **4. O trabalho das Assessorias Parlamentares**

Após sondagem feita em algumas das Agências Reguladoras, podemos identificar, quanto à forma como se tem organizado as ações das Assessorias Parlamentares, *três áreas específicas de trabalho* que foram estabelecidas para que fosse possível atender às missões, demandas e articulações citadas nos parágrafos anteriores. Essas áreas de atuação são as seguintes:

a) **Acompanhamento Legislativo** – *Essa atribuição consiste na prospecção e no monitoramento da tramitação das proposições de interesse do órgão regulador no Congresso Nacional e nas suas duas casas. Este trabalho é desempenhado por técnicos responsáveis pelo acompanhamento das comissões técnicas e dos plenários. Pode ser feita via Internet, mas a prática indica que a ação realizada por telefone, com os secretários das Comissões, e a visita pessoal às mesmas, garantem melhores resultados. Apenas para se ter uma noção, atualmente existem em tramitação no*

Parlamento cerca de 400 proposições relacionados à energia elétrica e, por conseguinte, são acompanhadas pela Assessoria Parlamentar da ANEEL. Nesse acompanhamento legislativo, as agências costumam lançar mão de técnicos especialistas em determinados temas para produzirem notas e pareceres técnicos que darão o rumo de atuação da assessoria. Algumas agências disponibilizam, via Intranet, informações completas sobre os projetos, com as emendas apresentadas, pareceres e notas técnicas.

**b) Análise Política e Estratégica** – Essa função tem, por objetivo, produzir análises sobre o Congresso Nacional sob o ponto de vista político-partidário, examinando as tendências de votação dos parlamentares em relação às proposições de interesse do órgão regulador, elaborando e atualizando o histórico político dos parlamentares. Algumas agências também levantam e avaliam as principais bases eleitorais dos parlamentares, com o objetivo de caracterizar seus pontos de interesses como legislador, analisando as posições dos grupos políticos (bem como as comissões e bancadas) aos quais o parlamentar pertence. Essa faceta de avaliação (bases eleitorais) é mais comum nas assessorias ligadas ao Poder Executivo da administração direta. Nessa função, as Assessorias Parlamentares também produzem análises sobre tópicos específicos, como estudos sobre a composição e a atuação de determinadas frentes parlamentares e bancadas suprapartidárias<sup>7</sup>, como a ruralista. É comum que, a pedido da Assessoria Parlamentar do ministério ao qual a Agência Reguladora estiver vinculada, que também sejam produzidas essas análises e tendências, com vistas a oferecer ao Executivo a visão do ente regulador sobre a matéria em questão. Nesse núcleo, também são feitas avaliações sobre o resultado de eleições e eventuais rebatimentos no escopo de atribuições das Agências Reguladoras.

**c) Gerenciamento de Informações** – Essa é uma das tarefas mais importantes no dia-a-dia das Assessorias Parlamentares, pois tem a responsabilidade de montar e gerenciar sistemas eletrônicos de dados necessários ao controle, processamento e arquivamento das informações, elaborar os arquivos físicos dos documentos necessários ao acompanhamento das proposições de interesse do órgão, coordenar e atualizar o sistema eletrônico de acompanhamento legislativo, manter atualizado o registro da tramitação das proposições em acompanhamento, atualizando todas as informações necessárias para a Agência Reguladora. Ao executar essa tarefa, a Assessoria Parlamentar também deve aproveitar os bancos de dados de outros sistemas, como, por exemplo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Serviço de Processamento de

---

<sup>7</sup> Segundo a cientista política Laura Frade, em pesquisa realizada em 1997, 86% dos congressistas integram, pelos menos, uma bancada suprapartidária.

*Dados do Senador Federal (Prodasen), além dos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Pela Internet, pode-se acompanhar, on line, a pauta dos trabalhos nas Comissões Temáticas e no Plenário de cada casa legislativa, facilitando em muito o trabalho das assessorias. Várias Assessorias Parlamentares de Agências Reguladoras utilizam-se bastante das ferramentas de comunicação para potencializar resultados. São feitos informativos internos, para os técnicos das agências, alguns deles na Intranet, e outras publicações dirigidas ao público parlamentar, como aquelas produzidas pela ANVISA e pela ANS.*

No relacionamento do Poder Legislativo com o Executivo, existe a figura do *Requerimento de Informação*, que é uma das prerrogativas que os senadores e deputados federais possuem para desempenhar melhor suas atividades legislativas, sendo uma ferramenta de fiscalização e investigação dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo. O Requerimento pode ser proposto por qualquer parlamentar e encaminhado à Secretaria-Geral da casa legislativa à qual pertence e, se aprovado, é enviado aos ministros de Estado, conforme estabelece o artigo 50 da Constituição Federal. O assunto está regulamento nos Regimentos Internos da Câmara (artigo 116) e do Senado (artigo 216).

As autoridades às quais o Requerimento é enviado têm até 30 dias para respondê-lo adequadamente, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não-atendimento dentro desse prazo. Vários desses Requerimentos encaminhados aos Ministérios são repassados para as Agências Reguladoras responder. Em geral, são os setores responsáveis pela Assessoria Parlamentar que preparam tais respostas que, em algumas agências, contam com o apoio da Chefia de Gabinete.

Um fator preponderante para que as ações empreendidas pela Assessoria Parlamentar sejam bem-sucedidas é o grau de engajamento e comprometimento dos diretores das Agências Reguladoras. João Paulo Peixoto, em artigo publico no *Correio Braziliense*<sup>8</sup>, comenta que o melhor Assessor Parlamentar é o próprio titular da instituição. Apesar de muitos deles serem mais técnicos que políticos, uma Agência Reguladora deve possuir dirigentes versáteis, com visão política para todas as diretrizes técnicas em processo de regulação.

Os diretores das Agências Reguladoras, como dito antes, são sabatinados pelo Senado Federal e, inúmeras vezes, são convidados (e convocados) para prestarem contas das atividades desenvolvidas pelas agências na arena parlamentar e, direta ou indiretamente, necessitam dessa abordagem política em sua forma de ser e de agir. As Assessorias Parlamentares têm também esse papel, qual seja, o de preparar, politicamente falando, os diretores dos entes reguladores para atuarem e se relacionarem com o Congresso Nacional, com todas as sutilezas e peculiaridades que essa comunicação requer. *Em suma, cabe à Assessoria Parlamentar organizar-se adequadamente para desempenhar, de forma eficiente, a sua dupla tarefa de viabilizar a produção legislativa e facilitar o diálogo político.*

No tocante às relações dos órgãos reguladores com o Poder Legislativo, Ferreira da Silva (2000, p. 76) aponta que, dentre as três agências

---

<sup>8</sup> João Paulo M. Peixoto, "Assessoria Parlamentar", *Correio Braziliense*, 5 de maio de 1992, página 3.

mais institucionalizadas (ANP, ANEEL e ANATEL), a que regula a questão da energia elétrica seria a mais independente de todas. "Essa independência foi construída pela própria agência, que procurou tornar-se mais social do que política, ou seja, uma agência mais de Estado do que de Governo. A ANEEL possui uma relação bastante autônoma com os poderes Executivo e Legislativo, buscando atender, com isonomia, políticos de esquerda, centro e direita"<sup>9</sup>.

A natureza das agências, concebidas como pessoa jurídica sob regime autárquico especial, significa que devem apresentar características especiais de autonomia e independência, que assegurem a estabilidade e a normalidade da atividade regulatória. Tais características estão associadas à independência decisória, pois cabe às agências a decisão administrativa final sobre assuntos de sua competência; à adoção de mandato fixo para seus dirigentes; à autonomia financeira, assegurada por receitas próprias, cujos recursos não são alcançáveis por restrições orçamentárias, e à autonomia de gestão, em particular quanto à administração de seus recursos humanos.

Segundo Santana (2002, p. 7), "podem ser identificadas três gerações de Agências Reguladoras:

**1ª Geração (1996 e 1997)** – *Está relacionada com a quebra do monopólio do Estado no setor de telecomunicações, energia elétrica e petróleo. Para isso foram criadas a ANATEL, ANEEL e ANP. Essas agências têm a missão de monitorar a qualidade dos serviços públicos e o atingimento das metas explicitadas nos contratos de concessão com as operadoras e concessionárias.*

**2ª Geração (1999 e 2000)** – *As agências dessa geração (ANVISA e ANS), apesar de fiscalizarem os padrões de oferta e qualidade de serviços pelos entes regulados e monitorar preços, já operam em mercados competitivos.*

**3ª Geração (a partir de 2001)** – *Com a criação desses órgãos reguladores (ANA, ANCINE, ANTT e ANTAQ), perdeu-se completamente o referencial inicial de regulação de mercados monopolistas na sua transição para mercados mais competitivos."*

## **5. Como Implantar uma Assessoria Parlamentar – 10 Passos.**

Os 10 passos para se implantar uma assessoria parlamentar em uma agência reguladora, foco central deste trabalho a ser apresentado no 4º Congresso Brasileiro de Regulação, são os seguintes:

**1º) Definir a assessoria na estrutura regimental do órgão regulador** - Na maioria das agências reguladoras federais, a Assessoria Parlamentar existe de fato, mas não de direito. Nas estruturas formais e organogramas, não há menção às assessorias (salvo no caso da Anatel). Seria fundamental que a Assessoria Parlamentar fosse criada oficialmente, se possível ligada diretamente à direção do órgão regulador. Em algumas agências, poderia ser feito algo como ocorreu com as Assessorias de Imprensa, que foram desmembradas das áreas de Comunicação Social para dar mais agilidade aos processos de informação, garantido melhor posicionamento da agência junto à opinião pública.

---

<sup>9</sup> O autor valeu-se de opiniões emitidas por especialistas, que foram entrevistados para fins de elaboração da dissertação de mestrado. Os nomes dos entrevistados foram mantidos, originalmente, em caráter reservado.

2º) **Escolher o assessor parlamentar e a equipe de trabalho** – O profissional que irá trabalhar nessa função deve ser expediente e conhecedor do dia-a-dia do ambiente legislativo (municipal, estadual ou federal), reconhecer as lideranças partidárias, identificar as razões das demandas apresentadas, conhecer as sutilezas do trâmite legislativo e do cotidiano das Comissões Temáticas das casas (Câmara e Senado), gerenciar os pedidos de audiências; enfim, deve ser, de fato, um profissional com formação abrangente, se possível relacionada às áreas de Comunicação, Ciência Política, Direito ou Administração. Quanto à equipe de trabalho, deve ser formada por colaboradores alinhados com a filosofia do órgão em que trabalham. Nessa assessoria, sugere-se que, além do assessor, atuem três profissionais de nível superior, um de nível médio e dois estagiários.

3º) **Capacitar os recursos humanos para atuar na assessoria** – Tanto o assessor quanto os colaboradores devem estar periodicamente treinados e atualizados a respeito de temas ligados ao processo legislativo, às relações de poder e, no caso das agências, às proposições em tramitação que interfiram no futuro dos órgãos de regulação. Tal capacitação consiste na participação de eventos promovidos no Parlamento e em cursos ministrados pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), além de atividades de intercâmbio com outras assessorias parlamentares, em especial de agências reguladoras de outros estados e países. O contingenciamento por que passam as agências tem atrapalhado sobremaneira a capacitação de seus quadros, dentre eles os componentes da Assessoria Parlamentar.

4º) **Dotar a assessoria com infra-estrutura e equipamentos** – Além dos recursos humanos capacitados e remunerados de forma condizente, as assessorias precisam estar dotadas de toda a infra-estrutura para que as atividades já citadas neste trabalho possam ser realizadas com eficiência e qualidade. Entre esses equipamentos, destacam-se: estações de trabalho modernas, computador com acesso à Internet e e-mail, aparelhos de fax, telefones (fixos e celulares) e veículos para eventuais deslocamentos (pode ser o veículo do órgão regulador, contudo que seja dada certa prioridade). Outro aspecto importante é o gerenciamento das informações parlamentares, que deve ficar consolidado num sistema de acompanhamento legislativo, alimentado e revisado diariamente pelos técnicos da assessoria.

5º) **Definir uma “agenda regulatória legislativa”** – Cada assessoria parlamentar de agência reguladora deve monitorar todas as proposições em tramitação no Poder Legislativo. Para cada projeto de lei, a área técnica deve produzir pareceres ou notas técnicas que possam embasar a atuação da assessoria parlamentar no ambiente legislativo. Essa “agenda regulatória” será, desta forma, o somatório das posições da agência em relação às proposições em tramitação (ver experiência exitosa da Confederação Nacional da Indústria – CNI). Esse trabalho é um dos mais importantes a serem desempenhados pela assessoria, em sintonia com a direção do órgão regulador e com suporte técnico.

6º) **Estabelecer a forma de acompanhamento das proposições** – Atualmente, dependendo da casa legislativa, a maioria das proposições pode ser acompanhada pela Internet. Deve-se acompanhar a pauta semanal das

comissões e do Plenário. Contudo, visitas a essas comissões, ao Plenário e aos gabinetes devem continuar, pois existem certas ações que só são bem-sucedidas se realizadas pessoalmente. Para registrar toda essa movimentação do processo legislativo, sugere-se a implantação de uma espécie de sistema de acompanhamento parlamentar, instalado nos computadores dos integrantes da Assessoria Parlamentar, com alguns links abertos a todo o corpo gerencial do órgão regulador, como, por exemplo, perfil dos deputados e senadores, projetos em tramitação, etc.

7º) **Receber suporte do corpo diretivo e técnico** – O trabalho da Assessoria Parlamentar será incompleto e ineficiente se for realizado, no *front legislativo*, sem o respaldo técnico manifestado pelas gerências e superintendências de cada entidade regulatória. Outra iniciativa que vem dando certo na ANEEL é a escolha, em cada setor técnico, de um servidor que atuará como “elo parlamentar” da assessoria. E, além do suporte das áreas técnicas, ao produzir notas ou pareceres, é necessário que a direção da agência considere esse tipo de atividade com prioritária e estratégica. O que se percebe é que se o relacionamento com o Congresso Nacional não for incorporado pela diretoria-colegiada dessas agências, todo o trabalho desenvolvido pela equipe da Assessoria Parlamentar pode perder a eficácia.

8º) **Definir as estratégias, táticas de ação e metas** – A definição dessas estratégias deve acontecer em sintonia com as estratégias de ação e o planejamento global do órgão regulador como um todo. Na verdade, a efetividade da assessoria parlamentar, como já mencionado antes, está intimamente relacionada com o grau de comprometimento da alta direção com o tema. Deve-se definir as metas de cada uma das grandes atividades da assessoria (acompanhamento legislativo, gerenciamento de informações e análise política e estratégica), com prazos e objetivos propostos.

9º) **Delimitar a forma de atuação no ambiente parlamentar** – A imagem e a credibilidade que um órgão regulador goza junto aos poderes da República, especialmente perante o Poder Legislativo, que é o espaço democrático para que as agências sejam periodicamente avaliadas pela sociedade, não podem ser arranhadas. Portanto, as ações da Assessoria Parlamentar devem ocorrer dentro de limites éticos, da transparência e dentro dos princípios da Administração Pública. Ou seja, torna-se fundamental delimitar a forma de atuação da assessoria no ambiente legislativo, em consonância com a filosofia do órgão regulador.

10º) **Prever a realização de avaliações sistemáticas e periódicas** – As ações da assessoria são eminentemente práticas e, por essa razão, às vezes, deixa-se para segundo plano algo que é fundamental nesse trabalho: a avaliação sistemática e periódica dos processos, atividades e resultados. Essa análise poderia ser feita a cada três meses e estaria focada nas três grandes atribuições da Assessoria Parlamentar (acompanhamento legislativo, análise política e gerenciamento de informações), verificando-se se as metas definidas foram efetivamente alcançadas. É também nessa etapa que pode-se constatar eventuais falhas e realizar mudanças de rumo visando à otimização de resultados.

Como se percebe, os 10 passos de como se implantar uma assessoria parlamentar num órgão regulador indicam que a agência, ao criar tal setor de relacionamento com esse público específico, deve estar devidamente preparada para essa interação com muita transparência e embasamento técnico, uma vez que, em última análise, tal relacionamento tem por objetivo aperfeiçoar o processo de produção das leis e aproximar a dimensão política da técnica, ou seja, do parlamentar com o regulador.

Além desses passos, poder-se-ia incluir mais um no tocante ao *trabalho conjunto das assessorias parlamentares* das nove agências reguladoras em questões de interesse mútuo. Por exemplo, nos debates do Projeto de Lei nº 3.337/2004, que dispõe sobre a gestão, organização e controle social das agências reguladoras, as assessorias poderiam atuar de maneira uníssona, buscando definir uma pauta mínima para levar o ponto de vistas das agências aos parlamentares membros da Comissão Especial destinada a apreciar o referido projeto.

## **6. Conclusão**

Este trabalho, conforme proposto, tem como objetivo principal analisar, em linhas gerais, como se dá o relacionamento das Agências Reguladoras federais com o Legislativo, em especial junto ao Congresso Nacional. Também pretende abordar a questão das Assessorias Parlamentares desses entes reguladores, suas atribuições, formas de atuação e estratégias de relacionamento.

Por se tratarem de agências técnicas, com competências limitadas pelas leis e decretos de criação a regular e fiscalizar os setores para os quais foram definidas, alguns especialistas afirmam que seria desnecessário que houvesse, dentro da estrutura funcional das agências, áreas responsáveis pelo relacionamento com o Legislativo.

Porém, este trabalho, ora apresentado no 4º Congresso da ABAR, lançou argumentos convincentes que atestam a oportunidade desses setores dentro de órgãos reguladores, uma vez que estes lidam com o interesse público e, portanto, precisam estar preparados para interagir com os atores políticos de todas as ideologias e tendências partidárias. Tais assessorias também são bastante úteis ao prestar subsídios aos congressistas que, no momento da concepção de um projeto de lei, lançam mão de seus conhecimentos técnicos e informações. *Enfim, as assessorias, de alguma maneira, contribuem para o aperfeiçoamento da legislação setorial, bem como para a qualificação da política em geral.*

Atualmente, existem nove Agências Reguladoras federais e todas elas possuem, em suas estruturas (formais ou informais), Assessorias Parlamentares. É bem verdade que nem todas essas agências investem na formação e qualificação desses profissionais na medida adequada. Mas o esforço pela implantação de sistemas de informação, que dão suporte aos trabalhos da assessoria, é inequívoco e constante. Também para as agências, lidar com assuntos relacionados ao Congresso Nacional tem se constituído desafio contínuo, uma vez que seus profissionais, escolhidos por capacitação técnica, nem sempre compreendem a forma de pensar e de agir de um parlamentar. As assessorias, aí estabelecidas, ajudam a reduzir os curtos-circuitos e os ruídos de

comunicação entre essas duas abordagens: a técnica e a política, contribuindo para o diálogo político.

O que se percebe é que se o relacionamento com o Congresso Nacional não for incorporado pela diretoria-colegiada dessas agências, todo o trabalho desenvolvido pela equipe da Assessoria Parlamentar pode perder a eficácia. Um telefonema, um cartão, até um convite para algum evento da agência, devem ser meticulosamente bem idealizados quando o público for um parlamentar. E quando for recebê-lo na sede da Agência Reguladora, dar-lhe a atenção devida, pois, acima de tudo, representa milhares de votos. Ou seja, o relacionamento com o público parlamentar deve ser algo estratégico nas Agências Reguladoras. Algumas agências estão iniciando programas de Gestão de Relacionamento<sup>10</sup> (ou de Marketing Institucional) em que o público parlamentar, tendo em vista suas características e peculiaridades próprias, terá um tratamento diferenciado. Na maioria das agências, as peças de comunicação são as mesmas para todos os públicos, indistintamente.

Outra recomendação que se pode fazer às agências e suas Assessorias Parlamentares é a realização de freqüentes pesquisas de opinião qualitativas com representantes do Poder Legislativo, por meio de entrevistas ou questionários fechados, a fim de sondar dos congressistas a opinião desse público quanto aos temas atuais nos órgãos reguladores, como a questão dos reajustes e revisões tarifárias das operadoras/concessionárias/prestadoras; a comunicação das agências com os usuários dos serviços; os resultados da fiscalização; estímulo à concorrência setorial; gestão, independência e autonomia das Agências Reguladoras; clareza sobre os papéis do ministério e do órgão regulador; relacionamento com o consumidor e órgãos de defesa; entre outros.

Quanto ao planejamento estratégico de suas ações em nível parlamentar, percebe-se que as Agências Reguladoras não estão adequadamente lidando com essa questão. Geralmente, os setores parlamentares se dedicam às ações rotineiras de monitoramento da tramitação das proposições (funcionando como uma espécie de "radar legislativo"), esquecendo-se de arquitetar ações mais políticas, estratégicas e pontuais, na defesa dos interesses da instituição e do interesse público, razão de existir dos entes reguladores. Com o planejamento, as Assessorias Parlamentares poderiam contribuir para melhorar a imagem das agências junto ao Congresso Nacional, aprimorando o desempenho da instituição.

Sondagens realizadas por algumas agências mostram que tanto a sociedade quanto o público parlamentar, ainda que melhor esclarecido, desconhecem o papel, as atribuições e a missão de cada órgão regulador. A comunicação das agências com a sociedade ainda é muito tímida e tornam-se necessárias ações de marketing reforçadas por campanhas publicitárias que sejam freqüentes, bem elaboradas, didáticas, objetivas e esclarecedoras. Isso muito contribuiria para que a visão do público parlamentar sobre as Agências Reguladoras fosse, pelo menos, mais clara e convergente.

Na análise sobre o papel do Assessor Parlamentar, percebe-se que cada vez mais esse profissional afasta-se da função de relações públicas para se aproximar da figura de um "agente de influência" junto às forças que interagem no Congresso Nacional. O assessor deve ter a capacidade de entender o que está

---

<sup>10</sup> A ANEEL é a agência em que a Gestão de Relacionamento está mais avançada.

acontecendo ao seu redor, não só no setor ao qual está intimamente relacionado, mas também sobre os aspectos político-econômicos do País.

Por fim, espera-se que esse trabalho venha contribuir com os órgãos reguladores (municipais, estaduais e federais) vinculados à ABAR para aprimorar o relacionamento dos órgãos reguladores com o Poder Legislativo, e vice-versa. Evidentemente, dezenas de outros assuntos, que aqui não foram abordados, poderão ser melhor explorados em futuros estudos.

As assessorias contribuem para que as agências possam participar do processo decisório sobre os temas de sua área de atuação. Uma assessoria nesses termos, proativa, trabalha preventivamente e busca se antecipar aos eventos; sugere estratégias e se credencia como interlocutora relevante perante o Congresso. Para tanto, os 10 passos auxiliam bastante na implantação desse tipo de assessoria em um órgão de regulação técnico.

## **7. Referências Bibliográficas**

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

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), "*Os Cabeças do Congresso Nacional*", Brasília:2002.

FERREIRA, Delman Sérgio, "Agências Reguladoras – Nota Técnica", Brasília, dezembro de 2001, Câmara dos Deputados.

FERREIRA DA SILVA, Eduardo Ramos, "Regulação nos Setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações no Brasil – Uma Análise dos Modelos de Gestão das Agências Reguladoras", Brasília:2000 (dissertação de mestrado na Universidade de Brasília – UnB).

FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando, "*Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*", Rio de Janeiro:Editora FGV, 1999.

FONSECA, Cecília Souza da, "O Papel da Comunicação na Assessoria Parlamentar das Agências Reguladoras", monografia de graduação, Brasília, maio de 2002, Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

FRADE, Laura, "Bancadas Suprapartidárias no Congresso Nacional Brasileiro", LF Consultoria Ltda:2002.

NASSIF, Luís, "O Novo Papel da Aneel", Folha de S. Paulo, 15/5/2002, pág. B 3.

NOGUEIRA, Octaciano, "*Curso Básico de Assessoria Parlamentar*", Editora Letrativa:2002, 1ª edição.

NOGUEIRA DA SILVA, Paulo Napoleão, "Curso de Direito Constitucional", Editora Revista dos Tribunais: 1998, 2ª edição.

OLIVEIRA, Regis Fernandes, FERREIRA, José Rodrigues, "Processo Legislativo – Uma Contribuição ao Debate", Câmara dos Deputados:1996.

PECI, Alketa, "Novo Marco Regulatório para o Brasil da Pós-privatização – O Papel das Agências Reguladoras em Questão", Revista da Administração Pública nº 4 (agosto de 1999).

POJO DO REGO, Antônio Carlos, "Assessoramento Parlamentar – O Poder Executivo", apostila, Brasília:2001.

Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional (Regimento Comum).

SARTORI, Giovanni, "*Elementos de Teoría Política*", Alianza Universidad Textos, Madrid:1992.

SANTANA, Ângela, “Agências Executivas e Agências Reguladoras – O Processo de Agencificação: Pressupostos do Modelo Brasileiro e Balanço da Experiência”, Seminário “A Nova Gestão Pública”, Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002.