

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

LUCAS HENRIQUE RIBEIRO DA SILVA

**O SUCESSO POLÍTICO DO SETOR AGROPECUÁRIO NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

BELO HORIZONTE

2019

LUCAS HENRIQUE RIBEIRO DA SILVA

**O SUCESSO POLÍTICO DO SETOR AGROPECUÁRIO NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte dos Santos.

Belo Horizonte

2019

320

Silva, Lucas Henrique Ribeiro da

S586s

2019

O sucesso político do setor agropecuário no Brasil contemporâneo [manuscrito] / Lucas Henrique Ribeiro da Silva. - 2019.

183 f.

Orientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte dos Santos.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. 2.Grupo de interesse econômico - Teses. 3.Agropecuária - Teses. I. Santos, Manoel Leonardo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



FOLHA DE APROVAÇÃO

**O SUCESSO POLÍTICO DO SETOR AGROPECUÁRIO NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

LUCAS HENRIQUE RIBEIRO DA SILVA

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração CIÊNCIA POLÍTICA, linha de pesquisa Instituições Políticas e Política Internacional.

Aprovada em 20 de fevereiro de 2019, pela banca constituída pelos membros:

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Orientador
DCP/UFMG

Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis
DCP/UFMG

Prof. Wagner Pralon Mancuso
USP

Belo Horizonte, 3 de setembro de 2019.

*Ao sr. Amador Domingos, meu avô, por todos
os seus sábios ensinamentos que me
permitiram seguir em frente, mesmo nos
momentos mais difíceis.*

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas e instituições foram de fundamental importância para que esta pesquisa pudesse ser concretizada. Neste curto, mas intenso período que foi o mestrado, se perder ou desistir sempre assombra àqueles que ousam trilhar por caminhos desconhecidos. Comigo não foi diferente. Lograr sucesso nessa difícil tarefa nunca é mérito apenas do autor, mas de todos os envolvidos.

Primeiramente, sou imensamente grato pela oportunidade concedida pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Jamais chegaria a esse momento se não fosse pela perspicaz avaliação dos professores Carlos Ranulfo Melo, Dawisson Lopes e Juarez Guimarães, ainda no processo seletivo, acerca da relevância do tema explorado por esta pesquisa. Importantes contribuições também derivaram das disciplinas de Metodologia I, ministrada pelo Prof. Manoel Santos, Metodologia II, ministrada pelos professores Felipe Nunes e Ricardo Fabrino Mendonça, e do Seminário de Dissertação, coordenado pelo prof. Carlos Ranulfo Melo. Indubitavelmente, considerável parte da robustez científica desta pesquisa também decorre das sugestões e críticas advindas deles. Não poderia deixar de citar também a relevância do apoio no âmbito das obrigações administrativas realizado pelos secretários Alessandro Magno e Thaís Amorim, a quem também estendo os agradecimentos.

Em segundo lugar, não poderia deixar de manifestar gratidão pelo apoio concedido pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) durante todo o período de mestrado. Apesar da profunda crise financeira vivenciada pelo Estado, a Fundação manteve o pagamento das bolsas, ainda que com atrasos recorrentes. Sem essa ajuda, a qualidade deste trabalho seria substancialmente menor, pois não poderia dedicar-me integralmente a ele.

Agradeço ao Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMC) e membros pelo infindável apoio, em grande parte, não apenas restrito ao âmbito acadêmico. A convivência constante com outros pesquisadores em condição semelhante, explorando questões de pesquisa diferentes, cada um com seus dilemas de pesquisa e da vida, contribuiu decisivamente para tornar o mestrado menos hostil e solitário.

Sem pretensão de esgotar a lista de pessoas que merecem meus agradecimentos de forma individualizada, citarei algumas. Primeiro, agradeço ao Prof. Manoel Santos, meu orientador de mestrado, o qual me propiciou, ainda no início da graduação, há quase sete anos atrás, uma

oportunidade única de adentrar um tema pouco explorado no Brasil. De lá para cá foi um período de muitas angústias, aprendizado e superação, sempre sob sua tutela. Com certeza, nada disso teria sido realizado sem os incentivos e orientação dele, por isso, também merece regozijar-se com os méritos desta pesquisa. Sua paciência, força de vontade e esforços em colocar freio aos meus excessos foram dignos de um exímio professor.

Agradeço também aos membros do grupo de pesquisa Dinheiro, Política e Democracia, ao Ciro Resende, eterno companheiro de trabalho nos últimos seis anos, à Paula Boarin e Bárbara Salatiel. Todos contribuíram de forma decisiva para a concretização da pesquisa, seja desenvolvendo diversas pesquisas anteriores em conjunto ou sempre revisando, sugerindo e criticando de forma incisiva às minhas. Além disso, por estarmos todos no mesmo campo de pesquisa, suas dúvidas e análises ajudaram muito a expandir meu conhecimento acerca do tema.

Também manifesto imensa gratidão ao prof. Carlos Ranulfo Melo por ter me acolhido e orientado no ano em que o prof. Manoel Santos esteve na Universidade de Pittsburgh. Ele não só contribuiu com valiosas críticas e sugestões durante o Seminário de Dissertação, mas também me orientou no estágio-docência, ao mesmo tempo que me introduziu para outra temática clássica da Ciência Política: Instituições Políticas, com especial ênfase aos partidos políticos.

Manifesto profundo agradecimento aos professores Bruno Reis e Wagner Mancuso que aceitaram integrar a banca de defesa da dissertação, mesmo com a agenda absolutamente sobrecarregada e a imediatez do convite. Eles cumprem com uma grande expectativa minha desde o início do mestrado: ter avaliadores que conhecem profundamente do meu objeto de pesquisa, o que é bastante difícil no Brasil devido a incipiência do campo.

Agradeço também aos amigos e amigas das disciplinas do mestrado e do CEL pelas contribuições, críticas e sugestões que ajudaram a aprimorar esta pesquisa, além, é claro, da companhia neste período conturbado. Manifesto profunda gratidão, especialmente, à Caroline Müller, Luana Juncal, Bruna Camilo, Beatriz Costa, Aglaé Tumelero, Aline Burni, Rosiene Guerra, Suzana Alves, Denisson Silva, Bruno Pinheiro, Breno Marisguia e Fernando Meireles pela amizade, pronta disposição em ajudar quando solicitados, companhia nas infindáveis aulas e, não por menos, pelas risadas proporcionadas.

Por fim, mas não menos importantes, agradeço aos meus familiares por todo apoio nesse período de intensa dedicação ao mestrado. Manifesto imensa gratidão ao meu avô paterno, sr. Amador Domingos, por todos os seus incentivos e sacrifícios, não apenas para que eu

terminasse meu mestrado com sucesso, mas também para que continuasse a seguir crescendo profissionalmente e moralmente. Agradeço às minhas avós, sra. Noêmia Eulália e Vanda Ribeiro, por todo apoio incondicional e esforço para garantir comodidades nesse período de intenso trabalho. Eles merecem regozijar tanto quanto eu desta conclusão do mestrado.

“All phenomena of government are phenomena of groups pressing one another, forming one another and pushing out new groups and group representatives to mediate the adjustments. It is only as we isolate these group activities, determine their representative values, and get the whole process stated in terms of them, that we approach to a satisfactory knowledge of government.”

(Arthur Bentley, *The Process of Government*, 1908, p. 269)

RESUMO

Embora o comportamento dos grupos de interesse seja um dos objetos de pesquisa mais tradicionais da Ciência Política, a literatura brasileira sobre o tema é ainda bastante incipiente. O volume de pesquisas é relativamente pequeno e cresce vagarosamente nos anos recentes. A maior parte dele centra-se na questão do sucesso político e/ou influência dos grupos de interesse no âmbito do Congresso Nacional, especialmente na ação política do empresariado industrial. Dentre as muitas lacunas identificadas, assume destaque a ausência de pesquisas sobre o sucesso político e/ou influência do empresariado dos setores agropecuário, financeiro, comercial e de serviços. Neste contexto, a maior demanda do campo de pesquisa ainda reside na exploração e descrição do comportamento dos grupos de interesse. Alinhado a esta perspectiva, pergunta-se: Qual o sucesso político do setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional? Quais são as suas características? A análise dos resultados políticos alcançados pelo setor agropecuário assume relevância não apenas devido às lacunas na literatura, mas também por diversas evidências que apontam para tal setor como um ator político relevante. Dentre elas, sua considerável participação no PIB e na balança comercial brasileira, a intensa participação de organizações representantes dos interesses do setor no âmbito das audiências públicas e seminários das comissões parlamentares do Congresso Nacional e a sua substancial participação no financiamento das campanhas para as eleições legislativas de 2014. Para a mensuração do sucesso político do setor agropecuário, empregou-se o método de consecução de preferências com escala de mensuração categórica. Primeiro, selecionou-se uma organização de cúpula do setor e atuante no âmbito do Congresso Nacional: a Frente Parlamentar da Agropecuária. Em seguida, identificou-se um conjunto de proposições de interesse do grupo entre 2011 e 2013. Enfim, verificou-se os respectivos posicionamentos da Frente e o resultado final para cada proposição. Os resultados encontrados sugerem que o sucesso do setor agropecuário se assemelha ao da indústria. O sucesso supera o insucesso e caracteriza-se pela defesa do *status quo* diante de proposições potencialmente danosas, ou seja, é um sucesso defensivo. Grande parte dos resultados se alinha a tese da dominância legislativa do Poder Executivo, exceto pelo sucesso ofensivo do setor, decorrente de proposições oriundas do Legislativo. De forma surpreendente, não foi identificado nenhum insucesso defensivo, o que implicaria em perdas efetivas para o setor agropecuário com a piora do ambiente regulatório. No âmbito das categorias temáticas das proposições, observou-se cenários bastante diversificados. Por fim, foram identificados três indícios de influência. Primeiramente, a maior

parte das proposições analisadas encerrou tramitação de forma alinhada às preferências do setor agropecuário. Em segundo lugar, as taxas de sucesso e de ganho do setor crescem ao longo do tempo, paralelo à profissionalização das atividades de representação de interesses desenvolvidas pela Frente. Por último, o grau de prioridade e as taxas de ganho e alívio se associam da forma esperada, isto é, a taxa de ganho cresce de acordo com o grau de prioridade, enquanto a de alívio reduz.

Palavras-chave: Grupos de interesse. Poder Legislativo. Sucesso político. Influência. Setor agropecuário. Frente Parlamentar da Agropecuária. Brasil.

ABSTRACT

Although the behavior of interest groups is one of the most traditional research subjects in the Political Science, the Brazilian literature about the topic is still incipient. The size of researches is relatively small and grows slowly at the recent years. The most of it focus on the question of lobbying success and/or influence of interest groups within the Brazilian National Congress, especially on the political action of industrial business. Among the many gaps identified, it assumes salience the absence of researches on the lobbying success and/or influence of agricultural, financial, commercial and service sectors. In this context, the biggest demand of research field still resides on exploration and description on the behavior of interest groups. Aligned to this perspective, the question is: What is the lobbying success of the agricultural sector within the Brazilian National Congress? What are its characteristics? The analysis of political outcomes attained by the agricultural sector assumes prominence not only because there is a gap in the literature, but also by various evidences pointing that such sector is an important political actor. Among them, the considerable participation of agricultural sector on the Brazilian GDP and trade balance; the intense participation of agricultural interest groups on public hearings and seminars promoted by parliamentarian committees of the Brazilian National Congress and substantial financial campaigns contributions to the Brazilian legislative elections of 2014. To measure the political success of the agricultural sector, it was employed the method of preference attainment with categorical measurement scale. First, it was selected an active umbrella organization of agricultural sector from the Brazilian National Congress: the Agricultural Parliamentary Front (Frente Parlamentar da Agropecuária). Next, it was identified a set of legislative propositions of interest for the group between 2011 and 2013. Finally, it was verified the interest group positions and outcomes for each proposition. The results found suggest that agricultural lobbying success is similar to the industry's success. The success overcomes the failures and is characterized by the defense of the status quo in the face of potentially harmful propositions, in other words, it is a defensive success. Most of the results align with the thesis of the legislative dominance of the Executive Power, except by the offensive success of the sector, due to the propositions authored by the Legislative Power. Surprisingly, none defensive failure of the group was identified, which would imply effective losses for agricultural sector with worsening of the regulatory environment. Within the scope of the thematic categories of the propositions, diversified scenarios were observed. Finally, three influence indications were identified. First, most of the propositions analyzed closed legal procedures aligned with the agricultural sector's interest. Second, the success and gain rates of

the agricultural sector grow over time parallel to the professionalization of the interest group's lobby activities. Finally, the priority degree and gain and mitigation rate are associated in the expected way, that is, the gain rate grows according with priority degree, while the mitigation rate reduces.

Keywords: Interest groups. Legislative Power. Lobbying success. Influence. Agricultural Sector. Agricultural Parliamentary Front. Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Estrutura do campo de estudo dos grupos de interesse.....	30
Gráfico 01 – PIB do setor agropecuário em comparação ao PIB brasileiro.....	72
Gráfico 02 – Indicadores da participação do agronegócio no comércio exterior brasileiro. 1989-2012.....	73
Gráfico 03 – Evolução dos gastos da União em relação ao PIB e na função Agricultura. 1991-2005. Brasil.....	74
Gráfico 04 – Tamanho da Bancada Ruralista no Congresso Nacional. 1995-2019.....	83
Gráfico 05 – Taxas de sucesso e insucesso desagregadas por grau de prioridade das proposições.	132

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Mapeamento da literatura brasileira sobre grupos de interesse por área e subárea.	60
Quadro 02 – Síntese de uma agenda de pesquisa futura.....	62
Quadro 03 – Organizações mais centrais na rede de interesses organizados da sociedade civil nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. 2007-2015.....	77
Quadro 04 – Tipos de desenho de pesquisa para aferição de sucesso político.....	100
Quadro 05 – Critérios de classificação dos resultados como sucesso/insucesso.....	107
Quadro 06 – Tipos de sucesso/insucesso e efeito sobre o ambiente regulatório.....	108
Quadro 07 – Variáveis analisadas na descrição e caracterização do sucesso/insucesso do setor agropecuário.	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – As funções com maior gasto da União. 2005.....	75
Tabela 02 – Principais participantes das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. 2007-2015.	76
Tabela 03 – Indicadores de centralidade da rede de interesses organizados da sociedade civil nas comissões do Congresso Nacional. 2011-2012.	78
Tabela 04 – Doações de pessoas jurídicas nas eleições de 2014 para candidatos a deputado federal e senador classificadas pela seção CNAE (milhares de reais)	80
Tabela 05 – Situação da tramitação das proposições.	114
Tabela 06 – Situação das proposições que encerraram tramitação.	115
Tabela 07 – Resultado final por tipo de encerramento.....	116
Tabela 08 – Resultado final por efeito sobre o <i>status quo</i>	117
Tabela 09 – Tipo de resultado final por origem do autor da proposição.....	118
Tabela 10 – Ocorrência de sucesso defensivo por casa legislativa.	120
Tabela 11 – Ocorrência de insucesso ofensivo por casa legislativa.	121
Tabela 12 – Origem de ameaças e oportunidades para o setor agropecuário.....	122
Tabela 13 – Resultado final por tema.....	123
Tabela 14 – Ameaças e oportunidades para o setor agropecuário por tema.....	129
Tabela 15 – Resultado final por Legislatura.....	130
Tabela 16 – Resultado final para os setores agropecuário e industrial.....	133
Tabela 17 – Resultado final por origem das proposições e setor econômico.....	135

LISTA DE SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
ABCS	Associação Brasileira dos Criadores de Suínos
ABERT	Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão
ABIFARMA	Associação Brasileira de Indústrias Farmacêuticas
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria de Elétrica e Eletrônica
ABIQUIM	Associação Brasileira da Indústria Química
ABRAF	Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
ABRAPA	Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APEX	Agência Brasileira de Promoção das Exportações
APROSOJA	Associação Brasileira dos Produtores de Soja
CACB	Confederação das Associações Comerciais do Brasil
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CFM	Conselho Federal de Medicina
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTM	Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos
COBAP	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
CONLUTAS	Central Sindical e Popular

CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTCOP	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FIESP	Federação da Indústria do Estado de São Paulo
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FS	Força Sindical
FST	Fórum Sindical dos Trabalhadores
IBS	Instituto Brasileiro de Siderurgia
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPA	Instituto Pensar Agropecuária
ITAMARATY	Ministério das Relações Exteriores
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCOM	Ministério das Comunicações
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
NCST	Nova Central Sindical dos Trabalhadores
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
OMC	Organização Mundial do Comércio
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SINAIT	Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho
SNA	Sociedade Nacional da Agricultura

SRB	Sociedade Rural Brasileira
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UDR	União Democrática Ruralista
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UNB	Universidade de Brasília
UNICA	União da Indústria de Cana de Açúcar
USI	União Sindical Independente
VNG	<i>Vereniging van Nederlandse Gemeenten</i> (Associação dos Municípios Holandeses)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 GRUPOS DE INTERESSE NO BRASIL: UMA LITERATURA EM DESENVOLVIMENTO	26
1.1 Introdução	26
1.2 Desenho de pesquisa da revisão de literatura	28
1.3 Mobilização de grupos e sistemas de interesses	30
1.3.1 <i>O abandono da agenda de pesquisas sobre ação coletiva</i>	30
1.3.2 <i>A busca pela descrição de um sistema de interesses incógnito</i>	31
1.3.3 <i>O empresariado e a hibridização do sistema de interesses</i>	37
1.4 Efeito dos grupos na política brasileira	42
1.4.1 <i>Arenas de atuação, sucesso político e capacidade de influência</i>	42
1.4.2 <i>Repertório tático dos grupos de interesse</i>	53
1.5 Lacunas na literatura e agenda de pesquisa.....	56
1.6 Considerações finais	63
2 A RELEVÂNCIA POLÍTICA E ECONÔMICA DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL	65
2.1 Introdução	65
2.2 A ação política do empresariado rural	66
2.3 A relevância econômica e política do agronegócio no Brasil	71
2.4 Considerações finais	84
3 UMA PROPOSTA DE PESQUISA	86
3.1 Introdução	86
3.2 Desafios metodológicos	87
3.2.1 <i>Dimensão conceitual</i>	88
3.2.2 <i>Dimensão teórica</i>	92
3.2.3 <i>Dimensão metodológica</i>	98

3.2.4 Tipos de desenhos de pesquisa	99
3.3 Desenho de pesquisa	103
3.4 Considerações finais	111
4 O SUCESSO POLÍTICO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	113
4.1 Introdução	113
4.2 Visão panorâmica	113
4.3 Visão temática	122
4.4 Índícios de influência	130
4.5 Indústria e agronegócio em perspectiva comparada	132
4.6 Considerações finais	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154
APÊNDICE A — Lista de Organizações que compõem o Instituto Pensar Agropecuária e Frente Parlamentar da Agropecuária:	165
APÊNDICE B — Roteiro da entrevista semiestruturada.....	167
APÊNDICE C — Montagem do banco de dados	169
ANEXO A — Descrição das seções e subseção utilizadas da Classificação Nacional de atividades econômicas	176

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo a ação dos grupos de interesse no sistema político brasileiro. Mais especificamente, busca analisar a atuação política de um dos segmentos mais relevantes para o país: o setor agropecuário. A questão de pesquisa aqui enfrentada é: *qual o sucesso político do setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional? Como este se caracteriza?*

A literatura sobre grupos de interesse é uma das mais vastas e desafiadoras da Ciência Política. Nos Estados Unidos, o tema começou a ser estudado ainda no início do século XX, representando uma grande inovação na análise política ao romper com o padrão de análise baseado na estrutura sistêmica (BENTLEY, 1908; ODEGARD, 1928; SCHATTSCHEIDER, 1935). O choque entre o institucionalismo e o nascente comportamentalismo elevou os grupos de interesse a condição de fator explicativo central dos resultados políticos. Neste contexto, o pluralismo emerge fundamentando o funcionamento efetivo de um modelo de democracia no comportamento dos grupos de interesse. Por consequência, as pesquisas sobre o tema foram associadas ao substrato normativo que orienta regimes e sistemas políticos (TRUMAN, 1951; DAHL, 1961).

Dessa forma, a questão dos grupos de interesse ascende ao núcleo da Ciência Política norte-americana entre as décadas de 1930 e 1950. A decadência do campo de pesquisa nas décadas seguintes decorre de inúmeros fatores, dentre os quais graves problemas conceituais, teóricos e metodológicos. Nesse contexto, a disputa entre pluralismo e elitismo assume grande relevância. De um lado, os defensores de que os resultados políticos decorrentes das ações dos grupos de interesse são representativos do interesse público ou majoritário (TRUMAN, 1951). De outro, os de que a ação dos grupos de interesse envia os resultados políticos, de forma a afastá-los dos interesses majoritários (SCHATTSCHEIDER, 1935). Se para os pluralistas os grupos de interesse são a garantia do adequado funcionamento da democracia, para os elitistas, são uma ameaça. Diante dessa profunda discordância, ocorreu uma grande corrida em busca de resultados empíricos que corroborassem as perspectivas teóricas.

Muitas pesquisas foram produzidas, porém, gerando resultados ambíguos, em grande parte decorrentes da ausência de conceitos-chave delimitados, tais como os de grupo de interesse e influência, do uso de estudos de caso, isto é, impossibilidade de generalização ampla dos resultados, e das diversas formas de abordagem do tema. Na ausência de uma teoria, os pesquisadores observaram o problema sob óticas diferentes, criando assim uma literatura

quimérica que pouco dialogava entre si. Assim, a perspectiva pluralista para a abordagem dos grupos de interesse perdeu substancial espaço para a elitista durante a década de 1960. Esta transição de abordagens derivou não de resultados empíricos robustos e dissonantes da teoria pluralista, mas em decorrência de sua incapacidade de responder satisfatoriamente diversas questões associadas ao papel dos grupos de interesse no sistema político e sua consequente contribuição para a democracia, dentre elas, a forma como os grupos emergem, sobrevivem e morrem (SALISBURY, 1975; MOE, 1981; BAUMGARTNER; LEECH, 1998). Apesar dos elitistas sempre apontarem as fragilidades da teoria pluralista, o golpe fatal para sua aplicação na abordagem dos grupos de interesse foi deferido pelos transacionistas. Empregando a Teoria da Escolha Racional, eles modelaram custos diferenciados para a ação coletiva de acordo com o tamanho dos grupos, identificando que grupos de interesse público ou numerosos tendiam a incapacidade de superação dos dilemas de ação coletiva. Por consequência, os grupos mais organizados e poderosos representavam interesses específicos, introduzindo viés nas decisões políticas (OLSON, 1965).

Incapaz de dar respostas satisfatórias às críticas dos transacionistas, a teoria pluralista se tornou cada vez menos relevante para compreender o comportamento dos grupos de interesse. Sua substancial redução nas pesquisas sobre o tema tornou o comportamento dos grupos de interesse um fator tangencial para a teoria democrática. Dessa forma, o tema foi arrastado para a periferia da Ciência Política. Se o comportamento dos grupos de interesse não era central para explicar os resultados políticos alcançados pela democracia norte-americana, novos fatores deveriam ser explorados.

Na década de 1980, já como paradigma consolidado, a teoria da ação coletiva transacional passou a ser alvo de grandes críticas, revelando diversas previsões teóricas não confirmadas (MOE, 1980, 1981). Somente na década de 1990, as pesquisas sobre grupos de interesse voltaram a ganhar relevância dentro da Ciência Política, especialmente devido à relativização das teorias da ação coletiva, à crescente preocupação em relação ao efeito do dinheiro na distorção da representação política e à emergência do neopluralismo (GRAY; LOWERY, 1996a, 1996b; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; LOWERY; GRAY, 2004).

No Brasil, as pesquisas sobre grupos de interesse começaram a ser desenvolvidas, tendo por referência a problemática pluralista e neopluralista, apenas na década de 1990. Em grande parte, a construção tardia de uma agenda de pesquisa sobre o tema pode ser atribuída a dois fatores: a) a trajetória de desenvolvimento político e econômico dissonante em relação a de democracias consolidadas, o que implica na emergência de outras prioridades de pesquisa, tais

como o subdesenvolvimento econômico e a instabilidade política; b) a forte influência de abordagens estruturalistas nas Ciências Sociais brasileiras, o que torna pouco visível e relevante a ação dos grupos de interesse para explicar os resultados políticos. Dessa forma, um dos objetos de pesquisa mais tradicionais da Ciência Política foi muito pouco explorado no caso brasileiro.

A maior parte das pesquisas brasileiras sobre grupos de interesse reproduz as principais características da norte-americana: I) grande parte da atenção dos pesquisadores está focalizada sobre a questão do sucesso político e influência dos grupos de interesse; II) o principal desenho de pesquisa utilizado é o estudo caso. Estudos com *large-n* são bastante raros. Ambos aspectos são bastante criticados na literatura norte-americana. Todavia, tais críticas não devem ser estendidas às pesquisas brasileiras, pois a principal demanda ainda é a exploração e a descrição do comportamento dos grupos de interesse. Para essa finalidade, estudos de caso são uma ferramenta bastante útil.

O foco excessivo sobre a questão do sucesso político e influência dos grupos de interesse é consequência da relevância que assume o problema da baixa representatividade das decisões políticas no Brasil, derivado de características idiossincráticas do desenvolvimento político do país. Adicionalmente, o campo sobre grupos de interesse é povoado por poucos pesquisadores e enfrenta grandes desafios no que diz respeito à coleta de dados referentes ao objeto de pesquisa. Dessa forma, novas pesquisas orientadas para a exploração e descrição do comportamento dos grupos de interesse no Brasil, ainda que focalizadas no sucesso político e/ou influência dos grupos, contribuirão para reduzir os numerosos hiatos presentes na literatura.

Alinhada a essa demanda, o presente trabalho reproduz ambas características, ou seja, é um estudo de caso focalizado na investigação do sucesso político dos grupos de interesse. O trabalho tem por objetivo *mensurar e caracterizar o sucesso político do setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional*. Os resultados encontrados ampliam as fronteiras do campo ao analisar a ação política de um setor inexplorado, apesar da sua grande relevância política e econômica no país.

O primeiro capítulo mostra as numerosas lacunas presentes na literatura brasileira sobre grupos de interesse, no qual destacam-se duas características: a) um forte enfoque na análise do sucesso político e influência dos grupos de interesse, especialmente no Poder Legislativo Federal, centrado unicamente nos processos decisórios; b) um enfoque quase total sobre a

atuação do empresariado, especialmente, o industrial. Dessa forma, justifica-se a análise do setor agropecuário a partir da dimensão teórica. Para isso, realiza-se uma revisão de literatura centrada em artigos publicados a partir de 2000 em periódicos brasileiros com classificação CAPES acima de B1. Apesar de buscar orientar-se por critérios objetivos de seleção, a revisão de literatura desenvolvida não tem pretensão de ser sistemática, uma vez que, ao enquadrar um pequeno número de artigos, foi necessário introduzir outros artigos e livros considerados relevantes pelo autor. Além disso, tendo por objetivo realizar uma ampla descrição da literatura, enfrenta-se um cenário bastante diversificado e com poucos elos de conexão, o que torna uma revisão sistemática bastante difícil.

No segundo capítulo, a análise tem por objetivo mobilizar indicadores econômicos e políticos que permitam fundamentar na dimensão empírica a relevância da mensuração e caracterização do sucesso político do setor agropecuário. Primeiro, apresenta-se a escassa literatura sobre a ação política do setor, o qual corrobora a tese de que o empresariado rural é um ator relevante para explicar alguns resultados políticos (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2006; IGLÉCIAS, 2007). Em seguida, observa-se a considerável participação do agronegócio no PIB (CEPEA, 2018), balança comercial (CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2014), e reduzida no gasto público federal (GASQUES; VILLA VERDE; BASTOS, 2006), evidenciando que, tendo por referência a economia, o setor é tão importante quanto o industrial. No âmbito da política, observa-se a participação contundente do setor nas audiências públicas e seminários das comissões do Congresso Nacional (CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2018), o considerável crescimento da Frente Parlamentar Agropecuária, superando o tamanho dos maiores partidos (DIAP, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014; VIGNA, 2001, 2007), e a vultuosa participação do agronegócio no financiamento de campanhas (CARAZZA, 2018). Dessa forma, todos os indicadores mobilizados apontam para o agronegócio como um ator político relevante no contexto brasileiro.

No terceiro capítulo realiza-se uma breve discussão acerca dos métodos empregados para mensuração de sucesso político e influência dos grupos de interesse nas decisões políticas. Assim, discorre-se acerca das principais críticas realizadas às pesquisas sobre o tema, agregando-as em três dimensões: conceitual, teórica e metodológica.

No que tange aos conceitos, o principal debate reside sobre o paradoxo entre capacidade analítica e operacional da influência/poder. Por consequência, impõe severas limitações nos resultados de análise de influência em decorrência da impossibilidade de tratamento suficiente da complexidade que envolve o fenômeno, especialmente através de desenhos de pesquisa

observacionais. A este problema fundamental, somam-se outros que também incidem de forma prejudicial sobre a validade das pesquisas, tais como as faces do poder, influência simétrica, antecipação e dinamicidade de preferências, dentre outros.

Na dimensão teórica residem os maiores problemas, pois a ausência de uma teoria para orientar as agendas de pesquisa reduziu substancialmente a cumulatividade das pesquisas produzidas (SALISBURY, 1975; BAUMGARTNER; LEECH, 1998). Por consequência da diversidade de agendas, produziu-se muita dissonância entre os resultados e uma desorientação em relação ao que, como e onde observar para inferir sobre influência e/ou sucesso político dos grupos de interesse.

Na dimensão metodológica, se discute o antagonismo entre estudos de caso e *large-n*, os problemas e limites de cada estratégia, enfatizando que não existe um desenho robusto para inferir sobre influência e/ou sucesso político dos grupos de interesse. Nesse sentido, torna-se fundamental adequar as expectativas em relação aos resultados das pesquisas com a respectiva capacidade inferencial do desenho. Portanto, conclui-se que muitos dos problemas do campo decorrem da expectativa de produção de teorias de amplo alcance, quando em realidade o comportamento dos grupos de interesse é extremamente vulnerável ao contexto sob o qual está inserido, o que torna a produção de pesquisas de *large-n* bastante difícil e impõe a necessidade de elaboração de teorias de curto e médio alcance (LOWERY; GRAY, 2004; LOWERY, 2007, 2013; DÜR; DEBRIÈVRE, 2007; MICHALOWITZ, 2007; DÜR, 2008; BEYERS; EINSING; MALONEY, 2008; MAHONEY; BAUMGARTNER, 2008; HOJNACKI et al., 2012; KLÜVER; BRAUN; BEYERS, 2015).

Ainda no terceiro capítulo, delinea-se a estratégia metodológica a ser utilizada pela pesquisa para analisar o caso do setor agropecuário brasileiro. Primeiro, optou-se por realizar uma análise de sucesso político, mais adequada ao contexto exploratório da pesquisa. Segundo, define-se a forma de análise de sucesso: a categórica. Novamente, mesmo ciente dos problemas que ensejam a forma categórica de análise de sucesso político, optou-se por ela devido à natureza exploratória da pesquisa, assim como a escassa disponibilidade de dados. Terceiro, identifica-se qual grupo de interesse do setor agropecuário fornecerá as proposições e os respectivos posicionamentos para análise. Dessa forma, tendo por referência os critérios de amplitude de representação, representatividade e *locus* de ação política no Congresso Nacional, selecionou-se a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Os dados sobre as proposições de interesse da organização cobrem o período aproximado de 2011 a 2013 e ainda merecem ressalvas devido à recente trajetória de profissionalização das atividades de representação de

interesses. Quarto, apresentou-se a forma de categorização das proposições em sucesso/insucesso tendo por referência o alinhamento do resultado final das proposições com as preferências manifestadas pela FPA. Em seguida, foi demonstrado como a combinação da dimensão do efeito do resultado final da proposição sobre o *status quo* e do sucesso ou insucesso do grupo permite a inferência de características relevantes acerca do seu sucesso político. Por último, pontua-se que outras características relevantes podem ser identificadas através da análise do sucesso político do grupo em relação às legislaturas de encerramento, origem e temas das proposições.

No último capítulo são apresentados e discutidos os resultados alcançados pela pesquisa. Primeiro, o sucesso político do setor agropecuário no Congresso Nacional é mensurado e caracterizado de forma ampla. Em seguida, aprofunda-se a discussão para cada tema do conjunto de proposições de interesse da FPA. Por fim, discutem-se os resultados derivados da análise de indícios de influência do grupo e da comparação com sucesso político da indústria, os quais fornecem importantes questionamentos para pesquisas futuras.

Nas considerações finais deste trabalho são traçadas as principais conclusões da pesquisa. Primeiro, corroborando as evidências de relevância política e econômica do setor agropecuário no Brasil, os resultados encontrados apontam para sucesso semelhante ao do setor industrial. Em ambos os casos, o sucesso supera o insucesso, no entanto, tende a estar substancialmente relacionado à manutenção do *status quo*, ou seja, é um sucesso defensivo diante de proposições potencialmente danosas. Resultados que implicam na alteração do ambiente de acordo com as preferências do setor são ocorrências consideravelmente menores. Além disso, o sucesso ofensivo do setor agropecuário, ou seja, a capacidade de promover alterações no ambiente regulatório no sentido preferido, é menor que o do industrial, enquanto que o sucesso defensivo é maior. Em ambos os casos, a ação ou inação do Poder Executivo é um fator explicativo chave. Todavia, o sucesso ofensivo do setor agropecuário foge à regra da dominância legislativa do governo, o que implica na necessidade de explorar novos fatores explicativos. Por fim, foram identificados alguns indícios de influência bastante robustos, o que sugere que os resultados das proposições de interesse do setor foram consideravelmente influenciados pela FPA. Contudo, a confirmação de tal indicativo demandará novas pesquisas.

1 GRUPOS DE INTERESSE NO BRASIL: UMA LITERATURA EM DESENVOLVIMENTO

1.1 Introdução

Ao longo do desenvolvimento da Ciência Política norte-americana, a pesquisa sobre grupos de interesse desempenhou um papel importante no desenvolvimento do método científico aplicado à análise política. Nesse contexto, ocorre a disputa entre dois paradigmas concorrentes: o institucionalismo e o comportamentalismo. O primeiro fundamenta a análise política sobre o efeito das instituições sobre o comportamento dos atores e resultados políticos, pressupondo uma relação determinante a partir dos incentivos institucionais. O segundo, em sentido inverso, assenta a análise no comportamento dos atores políticos, pressupondo sua autonomia em relação ao ambiente no qual está inserido. Ao fim, a disputa entre ambos resultou em evidenciar a insuficiência do institucionalismo para compreender e prever o comportamento dos atores políticos. Assim, iniciou-se a revolução comportamentalista, a qual levou o debate acerca dos efeitos dos grupos de interesse ao núcleo da Ciência Política norte-americana, vislumbrada na disputa entre elitistas e pluralistas (BENTLEY, 1908; SCHATTSCHEIDER, 1935; TRUMAN, 1951; DAHL, 1961).

No Brasil, os esforços para pesquisar o comportamento dos grupos de interesse chegaram tardiamente, já na década de 1990, e se mantêm, até os dias atuais, periféricos na Ciência Política nacional. Essa condição da literatura sobre grupos de interesse pode ser explicada por fatores intrínsecos ao desenvolvimento mais geral da Ciência Política e também por fatores contextuais. Primeiro, a literatura sobre grupos de interesse sofreu um grande revés na Ciência Política norte-americana após a contestação da abordagem pluralista na década de 1960 (OLSON, 1965). O tema foi se tornando menos relevante à medida em que se reconheceu a grande dificuldade que envolvia. Somente na década de 1990, as pesquisas sobre o efeito dos grupos de interesse sobre a política retomaram alguma centralidade explicativa, especialmente em meio aos visíveis problemas acarretados pelo uso do dinheiro na política (BAUMGARTNER; LEECH, 1998).

Segundo, a Ciência Política brasileira foi, durante muito tempo, uma área pequena e fortemente presa à tradição institucionalista. Portanto, não havia muita atratividade em analisar o comportamento dos grupos de interesse. Ademais, a trajetória de desenvolvimento político brasileiro é marcada pela supressão e/ou controle da sociedade civil pelo Estado. Sendo assim, os grupos não eram considerados atores relevantes na disputa política. Somam-se ainda, dois

outros aspectos fundamentais: a centralidade das elites no processo decisório, resultado do legado oligárquico-autoritário, e a forte presença de abordagens estruturalistas, dentre elas a abordagem marxista, bastante aderentes à realidade de um país em subdesenvolvimento com alto grau de desigualdade socioeconômica (THOMAS; KLIMOVICH, 2014a; GOZETTO; THOMAS, 2014).

Da combinação entre abordagens estruturalistas e o contexto político, no qual o Estado controlava a sociedade civil, resultou o tratamento das funções de articulação e agregação de interesses pela ótica do corporativismo (SCHMITTER, 1971; MALLOY, 1977; REIS, 1989; BOSCHI, 1991; REIS, 1993; WIARDA, 2004; THOMAS; KLIMOVICH, 2014a; GOZETTO; THOMAS, 2014). Entre as décadas de 1970 e 1990, o comportamento dos grupos de interesse no Brasil foi analisado tendo por referência sua função de representação e controle social dentro da estrutura corporativista. Esta última, dividida entre dois grandes blocos: empresários e trabalhadores. Assim, questões que emergem da análise de sistemas de interesses pluralistas, tais como dilemas de ação coletiva, estratégias de mobilização, comportamento de sistemas de interesse, *lobbying* e capacidade de influência política praticamente não foram tratadas. Portanto, havia pouco incentivo e material empírico, diante da centralidade assumida pelo sistema oficial de representação de interesses, para o estudo dos grupos de interesse no Brasil até a década de 1980 (ARAGÃO, 1994; THOMAS; KLIMOVICH, 2014a; GOZETTO; THOMAS, 2014).

A partir da redemocratização, o intenso desenvolvimento da sociedade civil reduziu a centralidade da estrutura corporativista nas atividades de representação de interesses, o que começou a chamar a atenção dos pesquisadores para a atuação política de movimentos sociais e associações (GOHN, 1980, 1985; BOSCHI, 1987). Somente em meados da década de 1990 começaram a surgir as pesquisas empíricas sobre o tema baseadas na abordagem dos grupos (ARAGÃO, 1994; DINIZ; BOSCHI, 1999).

Este capítulo busca pontuar as lacunas presentes na literatura sobre grupos de interesse no Brasil com a finalidade de justificar a relevância dos objetivos deste trabalho, quais sejam, mensurar o sucesso político do setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional e identificar suas características. Para isso, realiza-se uma revisão de literatura sobre o tema, indicando as áreas que se desenvolveram e as que permaneceram incógnitas para, enfim, apontar uma agenda de pesquisa futura. Com esta finalidade, este capítulo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, onde é realizada uma rápida contextualização do campo na Ciência Política brasileira, há uma segunda seção apresentando o desenho de pesquisa

empregado, de modo a evidenciar os limites da revisão de literatura. Em seguida, a terceira seção aborda as pesquisas sobre mobilização de grupos e sistemas de interesses. A quarta seção apresenta os principais resultados encontrados pelas pesquisas sobre efeito dos grupos na política brasileira. A seção seguinte discute os avanços e limites da literatura sobre grupos de interesse no Brasil para delinear uma agenda de pesquisa futura. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1.2 Desenho de pesquisa da revisão de literatura

A presente revisão de literatura não tem pretensão de ser sistemática, muito embora oriente a seleção do material analisado por alguns parâmetros. Primeiro, optou-se por focalizar em artigos, uma vez que são a forma tradicional de comunicação dos resultados de pesquisa no âmbito acadêmico. Além disso, devem tratar questões empíricas, sendo eliminados, portanto, revisões de literatura e ensaios sobre o tema. O foco recaiu sobre os periódicos brasileiros com nota superior a B1 na avaliação desenvolvida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O intervalo temporal fixado foi de 2000 a 2017, cobrindo, assim, as produções mais recentes sobre o tema. Não se optou por cobrir a década de 1990, pois a produção era escassa (ARAGÃO, 1994; MANCUSO, 2007; GOZETTO; THOMAS, 2014; SANTOS, 2014a). Por fim, os artigos deveriam versar sobre a atuação de grupos de interesse no Brasil, seja acerca de mobilização, ação coletiva, sistemas de interesse, ação política, táticas de atuação, capacidade de influência ou sucesso político.

Para o rastreamento, foi utilizada pesquisa com as seguintes palavras-chave no Google Acadêmico, Portal Scielo e Portal Periódicos CAPES, nas seções título, resumo e palavras-chave dos artigos: “grupos de interesse”, “grupos de pressão”, “*lobby*”, “ação coletiva”, “sistema de representação de interesses”, “*lobbying*” e “influência”. Assim como as respectivas traduções das palavras para o idioma inglês e espanhol.

A etapa seguinte consistiu na seleção de artigos que empregavam a abordagem dos grupos de interesse para tratar a questão de pesquisa. Nessa fase, artigos relacionados ao corporativismo, a ação coletiva pela abordagem dos movimentos sociais, a atuação dos grupos em instituições políticas internacionais ou estrangeiras (salvo quando em comparação com as domésticas), foram excluídos.

Com esses parâmetros, foi possível identificar apenas oito artigos (MANCUSO, 2004; JESUS, 2010; BATISTA, 2012; BAIRD; FERNANDES, 2014; SANTOS et al., 2015; BAIRD,

2016; CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2017), um dos quais substituído por livro (MANCUSO, 2004, 2007). Nessas condições, optou-se por inserir dentre o material analisado, capítulos de livro, livros e artigos que não enquadraram nos parâmetros anteriores, mas considerados relevantes pelo autor. Assim, foram incluídos um artigo que se encontrava em periódico internacional (CARVALHO et al., 2016), cinco artigos de periódicos nacionais com avaliação CAPES menor que B1 (DINIZ; BOSCHI, 1999; SANTOS, 2014a, 2014b; COSTA, 2015; SANTOS et al., 2017) e três livros (ARAGÃO, 1999; DINIZ; BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007).

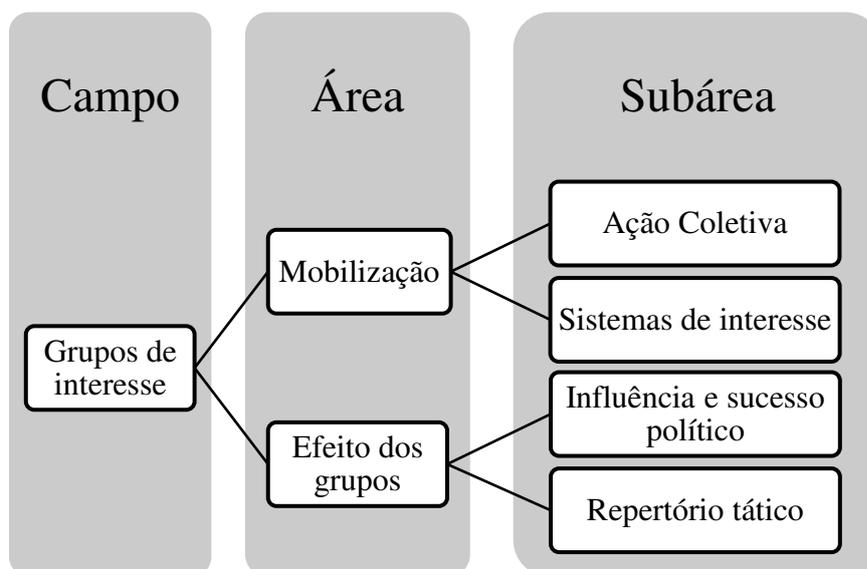
Dessa forma, embora não seja possível reduzir o viés de seleção introduzido pelo autor na revisão de literatura, é possível conhecê-lo através da descrição dos procedimentos e parâmetros utilizados na seleção do material.

No campo de estudo dos grupos de interesse, assim como em qualquer outro, é possível identificar diferentes áreas de pesquisa: ação coletiva, sistemas de interesse, influência, táticas, dentre outras. Na presente revisão, foi empregado o enquadramento desenvolvido por Cigler (1991). Segundo o autor, a literatura sobre grupos de interesse pode ser dividida em dois grandes blocos: “*demand aggregation*” e “*group impact*”. No primeiro bloco, “*demand aggregation*”, aqui nomeado de mobilização, reúnem-se pesquisas sobre como os grupos se mobilizam, como superam dilemas de ação coletiva, teorias da ação coletiva, relação entre membros e lideranças, como os grupos recrutam membros e se financiam, resumindo, como os grupos surgem e se mantêm. No segundo bloco, “*group impact*”, aqui nomeado de efeito dos grupos na política, encontram-se as pesquisas sobre a influência, o sucesso político, o repertório tático e o papel político dos grupos de interesse. Em ambos os blocos, o objetivo final das pesquisas é realizar inferências acerca do efeito dos grupos de interesse na política, no entanto, o primeiro focaliza sua análise na dimensão da mobilização dos grupos e o segundo nas atividades desenvolvidas pelos grupos buscando influenciar o processo político.

Além disso, também foi empregado um segundo nível de categorização das pesquisas sobre o tema desenvolvido por Baumgartner e Leech (1998). De acordo com os autores, a partir da categorização utilizada por Cigler (1991), é possível identificar pelo menos quatro áreas: I) ação coletiva, onde encontram-se as pesquisas sobre ação coletiva e estratégias de mobilização; II) sistemas de interesses, agregando estudos sobre identificação e evolução da composição de sistemas de interesse específicos (focalizados em arenas ou *policy communities* específicas) ou amplos (centrados no Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário e/ou nível federativo); III) influência e sucesso político, reunindo pesquisas que versam sobre a influência dos grupos de

interesse em decisões políticas, o sucesso político dos grupos de interesse e arenas de atuação; IV) repertório tático, onde residem pesquisas sobre as diferentes atividades e estratégias desenvolvidas pelos grupos de interesse visando influenciar as decisões políticas. Portanto, a presente revisão de literatura estrutura-se de acordo com a Figura 01.

Figura 01 – Estrutura do campo de estudo dos grupos de interesse.



Fonte: Cigler (1991); Baumgartner e Leech (1998).

1.3 Mobilização de grupos e sistemas de interesses

1.3.1 O abandono da agenda de pesquisas sobre ação coletiva

Na literatura norte-americana sobre grupos de interesse, a agenda de pesquisa sobre ação coletiva contribuiu decisivamente para o desenvolvimento do campo através de teorias baseadas em dedução (TRUMAN, 1951; OLSON, 1965; SALISBURY, 1969). No entanto, diversas evidências contraditórias às teorias induziram a agenda para a análise de casos concretos de mobilização e viés de sistemas de interesses (MOE, 1980; 1981), o que contribuiu para o surgimento da corrente neopluralista. Os neopluralistas compreendem o processo de mobilização de forma complexa, envolvendo não apenas fatores assentados na dimensão do indivíduo, mas também os sociais (GRAY; LOWERY, 1996a, 1996b; LOWERY; GRAY, 2004). Por consequência, parte da compreensão ortodoxa do papel dos grupos de interesse na política, assentada na sua alta capacidade de afetar os resultados políticos, se altera consideravelmente devido ao elevado grau de incerteza que envolve a mobilização e ação política dos grupos de interesse.

No Brasil, a incipiente literatura sobre grupos de interesse quase não tratou da agenda de pesquisas sobre ação coletiva. Em grande medida, o que se realizou foi a transposição de teorias criadas no contexto norte-americano, sem atenção às críticas a elas direcionadas pela literatura mais recente. Por outro lado, a literatura sobre movimentos sociais no Brasil se apropriou em grande parte da agenda de pesquisas sobre ação coletiva, na medida em que se deparou com um ambiente social e características de mobilização substancialmente diferentes do europeu e norte-americano (BOSCHI, 1983; SCHERER-WARREN, 2006; ALONSO, 2009; GOHN, 2012).

A justificativa para que a literatura brasileira tenha tratado de forma bastante superficial a agenda sobre ação coletiva decorre, além das condições gerais que obstruíram o desenvolvimento do campo já citadas na introdução, da longa vigência do corporativismo, introduzido na década de 1930 e mantido até os dias atuais (ainda que de forma atenuada por um crescente pluralismo desde a década de 1980). Por consequência, os problemas de mobilização dos principais interesses econômicos (empresários e trabalhadores) foram eliminados através da filiação e contribuição compulsória. Além disso, a diversidade restrita da sociedade civil brasileira até a década de 1980 relegou às organizações corporativistas e aos movimentos sociais, estes últimos, não enquadrados na literatura sobre grupos de interesse, o papel da articulação de interesses (GOZETTO; THOMAS, 2014). Nesse sentido, as poucas pesquisas que tocam no assunto, o fazem para avaliar a representatividade de organizações do sistema corporativista, especialmente a Confederação Nacional da Indústria (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Muitas perguntas centrais ainda estão pendentes de respostas: Que tipo de benefícios os grupos ofertam para seus membros? Como se financiam? Em que medida são afetadas por fatores relacionados à cultura política brasileira? Quais estratégias empregam para reduzir a incidência de *free-riders*? As associações empresariais obtêm maior sucesso no processo de mobilização que outros tipos de interesses, tais como os derivados de segmentos profissionais, dos trabalhadores e do interesse público? Portanto, pouco se sabe acerca de como ocorre o surgimento e manutenção dos grupos de interesse do tipo associativo e dos não associativos que dependem de financiamento público (estatal e não estatal), tais como *think-tanks*.

1.3.2 A busca pela descrição de um sistema de interesses incógnito

O primeiro estudo empírico assentado na abordagem dos grupos de interesse que buscou averiguar a composição do sistema de interesses brasileiro foi o de Aragão (1994). O autor fez

uso de reportagens jornalísticas, do cadastro de grupos na Câmara dos Deputados e outros documentos públicos para identificar quais grupos atuaram no Poder Legislativo Federal durante a década de 1980, especialmente no período da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88). Seus resultados mostram que os grupos empresariais, englobando os interesses urbanos e rurais, atuavam com maior intensidade e há mais tempo no Poder Legislativo Federal. Segundo Aragão (1994), até os anos 1980, o *lobby* era pouco comum no Congresso Nacional, ocorrendo alguns casos pontuais de atuação explícita dos grupos, o que corrobora com o papel secundário no processo decisório relegado ao Poder Legislativo Federal durante o Regime Militar (1964-1985).

O crescimento do *lobby* empresarial no Congresso Nacional pode ser percebido nas reportagens de grandes jornais: em 1982, foram publicadas 30 reportagens, em 1992, 50. Antes mesmo das vitórias da oposição em 1983, algumas organizações empresariais já atuavam regularmente na arena legislativa: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB), Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP). Após 1983, as consecutivas vitórias da oposição sinalizaram para a redemocratização do país, o que induziu o crescimento do *lobby* no âmbito do Congresso Nacional.

Neste contexto, a Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) demarca um momento decisivo para o impulsionamento das atividades de *lobby* no Poder Legislativo Federal. Por consequência da alteração da distribuição das competências entre os poderes, os grupos de interesse empresariais passaram a reconhecer a necessidade de manter relações sistemáticas com os parlamentares, seja para influenciar o processo decisório ou monitorá-lo, de forma a obter informações para o planejamento estratégico das suas empresas. Esse movimento dos grupos empresariais rumo ao Poder Legislativo foi evidenciado pelo crescimento do número de entidades cadastradas na Câmara dos Deputados. No biênio 1981/82, apenas 9 organizações estavam registradas, dos quais 4 eram de representação dos interesses empresariais. No biênio de 1991/92, o número de organizações cadastradas subiu para 39, dos quais 26 representavam os empresários (ARAGÃO, 1994).

Além disso, os grupos de interesse representantes dos trabalhadores também atuaram na arena parlamentar, embora com menor intensidade. A partir do final da década de 1970, os grupos representantes deste segmento (por exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em

Comunicação e Publicidade – CONTCOP) foram autorizados a cadastrar suas organizações na Câmara dos Deputados para fins de monitoramento e assessoria. Adicionalmente, em 1983, ocorre a criação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), o que representa uma nova tentativa de articular os interesses dos trabalhadores de forma a competir com os grupos empresariais, já bastante organizados. Apesar disso, poucos grupos de trabalhadores estiveram cadastrados na Câmara dos Deputados entre 1981 e 1992. A partir do período da Assembleia Nacional Constituinte, somaram junto a atuação do DIAP, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), a Força Sindical (FS), a União Sindical Independente (USI) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM).

No mesmo período, a atuação política de outros tipos de grupos de interesse também cresceu, embora de forma menos intensa. Ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, os grupos de interesse diversos (não englobados na representação de empresários, trabalhadores ou segmentos profissionais) ainda eram pouco organizados, à exceção de alguns vinculados à Igreja e aos militares. Ressalta-se ainda a atuação de alguns grupos de representação profissional, no qual a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Federal de Medicina (CFM) assumem maior destaque.

Por fim, algumas organizações diretamente oriundas do Poder Executivo também estiveram cadastradas na Câmara dos Deputados ao longo da década de 1980: Gabinete Militar, Secretaria de Administração Federal, Estado Maior das Forças Armadas, Banco Central do Brasil, Caixa Econômica Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, etc. Essas organizações assumiram função semelhante as dos grupos de interesse, monitorando o processo legislativo e contatando parlamentares para expor seus interesses.

Portanto, diante da redemocratização e da convocação da Assembleia Nacional Constituinte, os grupos de interesse alteraram a arena de atuação para o Poder Legislativo Federal, substituindo gradualmente a atuação pontual pela sistemática. Nesse contexto, observa-se um substantivo desequilíbrio da capacidade de mobilização entre empresários e trabalhadores e alguns segmentos profissionais.

Nas décadas de 1990 e 2000, pouca atenção o tema despertou nos pesquisadores. As poucas pesquisas desenvolvidas analisaram a organização política do empresariado e a desconstrução do sistema corporativista brasileiro (DINIZ; BOSCHI, 2004). Somente na

presente década começaram a emergir novas pesquisas orientadas para a identificação da composição do sistema de interesses brasileiro (SANTOS, 2014a, CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2017).

Entre 1983 e 2012, o número de grupos cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados quase quadruplicou, saltando de 47 para 179. A partir da ANC, o cadastro de grupos oriundos da sociedade civil cresceu mais intensamente que o das instituições do Estado, respectivamente, em média, 3,7 e 2,1 organizações cadastradas para cada biênio adicional. Em ambos os casos, o crescimento do número de grupos de interesse e órgãos públicos cadastrados na Câmara dos Deputados corroboram a tese da relevância do Poder Legislativo na nova ordem constitucional (SANTOS, 2014a).

No que diz respeito às organizações da sociedade civil, verifica-se um grande crescimento nos cadastros, sendo mais intenso para as associações livres¹ que as do sistema corporativista. Por outro lado, apesar do fortalecimento da sociedade civil nos anos que seguiram a redemocratização, o número de registro de ONGs na Câmara dos Deputados é insignificante. Além disso, também se verifica o aumento dos cadastros de grandes empresas, apesar de ainda totalizarem um pequeno percentual do total de cadastros. No último biênio da série histórica, 66 cadastros eram de instituições estatais, a maior parte do Poder Executivo Federal (31), e 99 de organizações da sociedade civil, nos quais as associações livres (43) e sindicatos (43) compunham a maior parte (SANTOS, 2014a).

Comparando os registros de Aragão (1994) e Santos (2014a), observa-se que o número de cadastros de organizações da sociedade civil cresceu até o final da década de 1980. A partir daí, manteve a mesma proporção de cadastros em relação às organizações do Poder Executivo, o que remete a duas hipóteses: a) os registros são ineficazes, isto é, muitos grupos atuam na Câmara dos Deputados sem se registrar; b) as organizações da sociedade civil mantiveram o padrão de atuação de baixa intensidade e frequência na Câmara dos Deputados. Os resultados encontrados por Cesário (2016) e Resende (2017) apontam para a rejeição da segunda hipótese, isto é, a atuação da sociedade civil no Poder Legislativo Federal é muito mais intensa e plural do que apontam os registros.

¹ Associações livres “são as organizações privadas (que reúnem nacionalmente associações locais e regionais) que se constituem para representar setores específicos e que se organizam “por fora” da representação sindical [corporativista], seja patronal (setor produtivo), seja de trabalhadores ou servidores públicos” (SANTOS, 2014a, p. 20).

Por meio da análise de redes, Cesário (2016) buscou observar as relações entre os grupos de interesse e o Congresso Nacional, para isso empregou os registros de participantes em audiências públicas e seminários promovidos pela Câmara dos Deputados e Senado Federal entre 2011 e 2012. Os resultados encontrados apontam para uma rede grande e altamente conectada, composta por 975 grupos e 81.668 ligações. Existe um componente gigante (um conjunto relativamente denso de inter-relações entre os nós), o que aponta para a institucionalização da representação de interesses no Brasil, pois a rede dificilmente se esfacelaria com a retirada de algum nó (grupo de interesse). Adicionalmente, observa-se uma alta clusterização dos nós, o que indica a presença de *policy communities* especializadas, e unido a curta distância entre os nós, aponta para um ambiente entre atores conhecidos onde o fluxo de informação é rápido.

O grau de centralização da rede é baixo, indicando que não há atores capazes de exercer uma hegemonia nas relações. Contudo, é possível identificar um núcleo sistêmico dentro do componente gigante composto por 14 organizações, isto é, grupos em posições privilegiadas dentro da rede: Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Única dos Trabalhadores, Central Sindical e Popular (CONLUTAS), Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST), União Geral dos Trabalhadores (UGT), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Fórum Sindical dos Trabalhadores (FST), Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho (SINAIT), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP), Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP), Confederação Nacional da Indústria e a Confederação Nacional do Comércio.

Nesse panorama, é possível observar uma forte divisão capital/trabalho: cinco centrais sindicais (CUT, UGT, CONLUTAS, NCST, CTB), duas organizações sindicais de assessoria (DIEESE, FST), quatro sindicatos e associações de funcionários públicos (SINAIT, ANAMATRA, ANPT, ANFIP), uma associação de aposentados e pensionistas (COBAP) e duas confederações empresariais (CNI e CNC). Além disso, quase todos os tipos de grupos (empresariais, trabalhadores, profissionais, interesse público) apresentam coeficientes de centralidade de rede semelhantes. Porém, oito organizações destacam-se, o que indica uma maior capacidade de influência nas decisões do Congresso Nacional: duas organizações de representação do empresariado (CNI e CNA), três organizações de representação dos trabalhadores (NCST, CUT e UGT) e duas representantes de segmentos profissionais

(advogados pela OAB e médicos pelo Conselho Federal de Medicina) e uma representante dos interesses dos municípios (Confederação Nacional dos Municípios – CNM) (CESÁRIO, 2016).

Observando as audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI) entre 2007 e 2012, Resende (2017) identificou 557 diferentes organizações. Cerca de 51% das participantes representavam o Estado, sendo a maior parte oriunda do Poder Executivo Federal. As cinco organizações mais participantes foram, respectivamente: Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Ministério das Comunicações (MCom), Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Universidade de Brasília (UNB). Portanto, os resultados encontrados apontam para um processo legislativo fortemente protagonizado por organizações do Poder Executivo, enquanto a sociedade civil participa consideravelmente menos. Em geral, as organizações tendem a concentrar sua atuação em um número restrito de temas, o que revela alto grau de especialização. Por fim, a abordagem descritiva das audiências públicas da Comissão revela um ambiente consideravelmente diversificado de organizações, mas também de participação concentrada, o que aponta para diferenças substanciais na capacidade de acesso dos grupos de interesse a arena legislativa.

Dessa forma, embora se observe a presença inúmeros fatores prejudiciais ao desenvolvimento dos grupos de interesse ao longo da trajetória de formação da sociedade civil brasileira, tais como os governos oligárquicos e autoritários e a cultura política profundamente marcada pelo elitismo, o estatismo e o corporativismo, os indícios apontam para um sistema de interesses amplo e diversificado, mas com grande desigualdade de recursos entre os diferentes tipos de grupos de interesse, especialmente em relação aos interesses dos grupos maiores, tais como trabalhadores, consumidores, etc. (GOZETTO; THOMAS, 2014; CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2017).

Assim, mesmo após um período de intensa mobilização popular pela redemocratização, os efeitos da cultura política antidemocrática ainda afetam substancialmente o sistema de interesses brasileiro. A ação dos grupos de interesse não é tratada como legítima pela opinião pública e, por consequência, existe um reforço às desigualdades entre os grupos, já que poucos cidadãos estão dispostos a investir em associações e/ou sindicatos. Nesse contexto, enormes desafios são impostos ao Estado na expectativa da equalização do sistema de interesses sem gerar cooptação e outras distorções que afetem negativamente a democracia (GOZETTO; THOMAS, 2014).

Por fim, em relação às pesquisas sobre sistemas de interesses no Brasil, ainda existe um amplo leque de questões que demandam tratamento, a começar pela mais básica e desafiadora: identificar a composição do sistema de interesses brasileiro. Embora tenham se realizado importantes avanços nesse sentido empregando o cadastro de organizações na Câmara dos Deputados (ARAGÃO, 1994; SANTOS, 2014a), existe uma discrepância gigantesca em relação ao tamanho e características do sistema, o que pode ser percebido com a análise das audiências públicas e seminários do Congresso Nacional (CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2017).

Ausente uma regulamentação das atividades de *lobby* no país, a tarefa de identificar a composição e avaliar a evolução do sistema de interesses brasileiro é bastante desafiadora. Apesar disso, a estratégia de identificação a partir dos seminários e audiências públicas do Congresso Nacional apresentou-se como uma forma bastante promissora. Por outro lado, embora a análise de sistemas de interesses específicos seja menos desafiadora, poucas pesquisas foram produzidas, o que revela uma grande lacuna na literatura (RESENDE, 2017). Nem mesmo as principais *policy communities*, tais como as das políticas de saúde, educação, assistência e previdência social, são conhecidas, o que impõe grande dificuldade a qualquer pretensão de avaliações mais amplas acerca do papel e a influência dos grupos de interesse em políticas públicas específicas.

1.3.3 O empresariado e a hibridização do sistema de interesses

As pesquisas sobre a mobilização do empresariado, especialmente o industrial, foram as que mais avançaram e, por isso, demandam tratamento diferenciado. Ao se analisar a trajetória histórica da organização associativa e inserção política do empresariado, Diniz e Boschi (2004) apontam três características relevantes: a) o papel do Estado como indutor inicial da organização; b) o comportamento pragmático do empresariado; c) a evolução de uma combinação de fatores que induziu a ação relativamente coordenada da classe.

Uma característica relevante da organização política do empresariado é a sua estrutura dual de representação de interesses mantida desde a década de 1930, no qual convivem a representação corporativista e a associativa. O primeiro modelo caracteriza-se pela fragmentação da representação, baseada em sindicatos especializados e geograficamente estruturados e pela ausência/proibição de entidades de quarto grau, organizações de congregação ampla de interesses, o que induziu a defesa de interesses restritos pela classe. Ao empresariado foi permitida a manutenção de organizações extra-corporativistas, no entanto, elas se espelharam na organização do sistema oficial de representação de interesses, por isso,

apresentaram capacidade de coordenação limitada, reproduzindo a fragmentação e a defesa de interesses restritos.

A construção do sistema corporativista favoreceu ao empresariado, na medida em que se sobrepôs à sua organização autônoma e erradicou a do operariado, o que o permitiu a acumulação de capital organizacional e experiência política. Essa flexibilidade na representação da classe empresarial é considerada uma importante justificativa para a sobrevivência do corporativismo no Brasil, mesmo no período tardio de industrialização. Adicionalmente, essa organização foi central para a consolidação do capitalismo no Brasil, pois, independentemente do regime político, o empresariado conseguiu manter seus privilégios e subsidiar a industrialização. Por outro lado, devido à intermediação de interesses direta entre organizações corporativistas e Estado, os partidos não se tornaram instrumento de ação política para o empresariado.

Embora o associativismo tenha sofrido um grande recuo durante o Regime Militar (1964-1985), devido à suspensão de direitos fundamentais, as associações empresariais não foram diretamente afetadas. O número de associações sofreu uma pequena redução nos anos iniciais do Regime, voltando a crescer no período do Milagre Econômico (1969-1973), e continuando a crescer mesmo sob a crise econômica da década de 1980. Dessa forma, a argumentação de que o associativismo foi suprimido durante os governos autoritários não se sustenta para o caso do empresariado e revela a repressão seletiva dos grupos de interesse (DINIZ; BOSCHI, 2004).

A partir dos anos 1980, embora assumia algum protagonismo político, o empresariado não se constituiu como um representante coeso e articulado dos interesses da classe, manteve-se afastado de alianças e cooperação com outros setores importantes, a indefinição ideológica e a ação pragmática, não se vinculando aos partidos. Apesar da convergência da classe para o suporte à agenda de reformas neoliberais, a implementação desta desencadeou desacordos e cisões. Sendo assim, apesar do corporativismo, não se verificou, ao longo do desenvolvimentismo, a concertação característica do sistema, pelo contrário, o desenho institucional fragmentou os setores ao invés de incentivar a aglutinação de interesses. Por consequência, o comportamento dos atores manteve-se atrelado a defesa de interesses particularistas e de políticas distributivistas/clientelistas.

Na Nova República, não apenas o corporativismo permaneceu, mas também sua organização fragmentada e conseqüente representação de interesses restritos, embora o sistema

corporativista tenha enfrentado forte pressão por readequação a partir dos anos 1980 com o surgimento de novas organizações voltadas para a representação dos interesses empresariais. Além disso, a liberalização econômica contribuiu de forma decisiva para diminuir a relevância das organizações do sistema corporativista, uma vez que reduziu a capacidade de intervenção econômica realizada pelo Poder Executivo. Nesse contexto, verifica-se a emergência dos poderes Legislativo e Judiciário como novas arenas de atuação dos grupos de interesse empresariais, considerando que a retirada da participação direta do Estado na economia desencadeou intensa atividade regulatória (DINIZ; BOSCHI, 2004).

No que diz respeito aos efeitos da abertura comercial, um dos principais foi o aumento progressivo do número de fusões e aquisições de empresas ao longo da década de 1990, decorrente do rápido e estrondoso aumento da concorrência. Após a massiva privatização das empresas estatais, a estrutura de propriedade das maiores empresas brasileiras foi passada em grande parte ao controle do capital estrangeiro (DINIZ; BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007).

Diante da nova organização da economia, a estrutura de representação de interesses teve de se adaptar a um contexto marcado por grande incerteza devido à alta concorrência e a ausência da proteção do Estado. A representação de interesses da indústria na vigência do modelo desenvolvimentista estava vinculada à estrutura oficial de representação via corporativismo, baseado na filiação compulsória. A isso sucedeu uma forma mais flexível, ainda que as organizações corporativistas continuaram a desempenhar um papel relevante, novas organizações associativas surgiram orientadas pela lógica econômica concorrencial buscando lidar com as distorções causadas pelo corporativismo (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Apesar de importante, o acirramento da concorrência não foi suficiente para aglutinar as preocupações do empresário, o que ocorreu apenas quando a CNI liderou o processo de confluência dos interesses do setor em torno do problema da competitividade da indústria nacional frente ao novo ambiente concorrencial e a possibilidade de expansão de mercados no âmbito internacional (MANCUSO, 2007).

A partir do momento em que a CNI assumiu o papel de empreendedor político, um número crescente de organizações representativas do empresariado passou a integrar a elaboração da Agenda Legislativa da Indústria, instrumento por meio do qual a indústria orienta sua atividade de *lobby*. Sendo assim, o projeto da agenda legislativa caracterizou-se por ser um trabalho coletivo, ainda em expansão inclusiva de outras organizações, envolvendo diferentes tipos de representantes do setor produtivo patronal.

O trabalho amplamente colaborativo resultou numa plataforma de interesses compartilhados pelo empresariado. Os dados da percepção das organizações participantes da RedIndústria² em relação à Agenda Legislativa da Indústria coletados através de *surveys* indicam que há um alto grau de concordância de que as demandas presentes na agenda, se atendidas, beneficiariam as empresas dos diferentes setores industriais. Dessa forma, o instrumento da agenda legislativa se concretizou como consensual pelo empresariado industrial, não apenas pelo processo de elaboração, mas também na opinião dos participantes (MANCUSO, 2007).

Apesar de central para o empresariado, a redução do Custo-Brasil³ não é considerada uma panaceia dos problemas do setor produtivo patronal, nem exclui pressões protecionistas. Ela é percebida como condição necessária, ainda que insuficiente, para que as empresas nacionais aumentem sua competitividade, e assim possam se inserir adequadamente ao novo ambiente econômico gerado pela abertura comercial.

Diferentes indicadores apontam para o aumento no grau de profissionalização das organizações de representação dos interesses empresariais. Primeiro, elas passaram a assumir o formato de prestadoras de serviços. As associações, dotadas de maior autonomia e flexibilidade, passaram a ser orientadas por moldes empresariais, buscando oferecer soluções para os problemas imediatos dos membros. Os sindicatos e associações separaram as funções administrativas das executivas, ainda que com diferentes ritmos, permitindo a formação de um corpo técnico especializado. Segundo, também verifica-se a crescente profissionalização das atividades de representação de interesses com a formação de equipes especializadas de *lobby*. Exemplos disso são os processos pelo qual passaram a Associação Brasileira de Indústrias Farmacêuticas (ABIFARMA), Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM), Associação Brasileira da Indústria de Elétrica e Eletrônica (ABINEE), Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), Federação da Indústria do Estado de São Paulo, Confederação Nacional da Indústria (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Por fim, a transformação na organização do Estado e suas relações com a sociedade civil fragmentada e dispersa são consequências de mudanças de longa data, não apenas da redemocratização, que em si também é resultado da falência do modelo desenvolvimentista.

² “Rede de organizações empresariais envolvidas na feitura das Agendas Legislativas da Indústria e que também se articulam ao longo do ano para a difusão de informações legislativas e para o exercício de pressão política durante a tramitação das proposições de interesse do setor industrial” (MANCUSO, 2007, p. 60).

³ Fatores que incidem negativamente na competitividade da indústria nacional (MANCUSO, 2007, p. 50).

Uma das principais consequências dessas transformações é a formação de um sistema híbrido de representação de interesses, combinando organizações corporativas e associativas numa estrutura fragmentada de relações com o Estado (DINIZ; BOSCHI, 2004; SANTOS, 2014a). Adicionalmente, a atenção dos grupos de interesse foi orientada para o Poder Legislativo, ainda que sua autoridade fosse solapada por algumas medidas do Poder Executivo. Apesar das diversas flutuações entre 1930 e 1999, a atuação do empresariado sempre foi expressiva no Poder Legislativo, embora no período recente, outras modalidades de ação, além da representação direta, passaram a compor o repertório da classe, tais como o *lobby* e o recurso judicial.

Nessa nova configuração institucional, as práticas de *lobby* ganharam centralidade, especialmente ao longo da década de 1990. Além disso, o corporativismo que se reproduziu na representação dos interesses econômicos no Poder Legislativo permaneceu setorial e bifronte. Setorial, na medida em que continuaram atrelados aos interesses de setores econômicos específicos, e bifronte, pois envolvia apenas o empresariado e o Estado, considerando que o diferencial de recursos dos grupos empresariais neutralizou consideravelmente a capacidade de ação política do operariado (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Resumindo, o estudo da ação política do empresariado, o qual também é comum ao campo da economia política, fornece duas contribuições importantes para a compreensão da sua mobilização e, por consequência, também de sua capacidade de influência.

Primeiro, o empresariado brasileiro emerge como um ator político coordenado por uma agenda ampla somente através da ação da sua organização de cúpula do sistema corporativista, a CNI. O que não ocorre de forma espontânea, mas devido à forte reação da própria classe contra o sistema corporativista através da organização de associações e ao contexto econômico. Nesse contexto, a CNI foi capaz de arcar com os custos do empreendimento político, o que nenhuma outra organização associativa poderia fazer naquela forma e momento.

Segundo, a representação de interesses do setor empresarial brasileiro ocorreu de forma bastante diferenciada em relação aos trabalhadores, pois foi permitido a manutenção das suas organizações extra-corporativistas (associações), resultando em extensa acumulação de experiência organizacional e política e aumentou sua capacidade de organização e influência. Assim, com a complexificação da economia e diversificação do parque industrial nacional decorrente do desenvolvimento econômico, o empresariado encontrou formas de garantir sua representatividade política através das associações, enquanto a representação do sistema

corporativista foi se tornando cada vez menos efetiva. Em reação, parte das organizações do sistema corporativista se reformaram, o que garantiu a permanência de sua relevância para a representação dos interesses do empresariado e resultou na formação de um sistema de interesses empresariais híbrido, isto é, composto por associações e organizações do sistema corporativista.

Todavia, cabe salientar que a maior parte das pesquisas se concentraram na mobilização do empresariado industrial, desconsiderando parte importante do empresariado em geral, tal como o rural, financeiro, comercial e de serviços. Portanto, ainda que o conhecimento acerca da mobilização empresarial tenha avançado muito, algumas questões ainda não foram tratadas: em que medida a Agenda Legislativa da Indústria representa os interesses de diferentes setores da indústria e tamanho de empresas? Em que medida interesses setoriais chocam-se com os presentes na Agenda Legislativa da Indústria? Por efeito da forma de mobilização, a ação política da indústria ainda é fortemente setorial ou foi substituída pela global? Como se organizam os produtores rurais, comerciantes e empresários do setor financeiro para representar seus interesses? As organizações do sistema corporativista são representativas dos seus interesses? Em que medidas as organizações representantes desses empresários foram capazes de produzir uma ação política orientada por uma agenda ampla? O sistema dual de representação de interesses se estende para todo o empresariado ou se restringe ao industrial? Essas e outras questões ainda estão pendentes de estudos mais sistemáticos.

1.4 Efeito dos grupos na política brasileira

1.4.1 Arenas de atuação, sucesso político e capacidade de influência

As pesquisas sobre mobilização dos grupos de interesse no Brasil apontam para a alteração do *locus* de atuação. Durante o Regime Militar (1964-1985), a maior parte das atividades de *lobby* dos grupos de interesse foi direcionada para o Poder Executivo. Contudo, após as progressivas vitórias da oposição e a recuperação das prerrogativas pelo Congresso Nacional, a atuação dos grupos nesta arena se intensificou, especialmente durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) (ARAGÃO, 1994). Após a redemocratização, o Poder Executivo Federal se tornou menos atrativo para os grupos de interesse, muito embora fosse um ator importante para explicar os resultados no âmbito do Congresso Nacional durante as décadas de 1990 e 2000, reduzindo progressivamente sua dominância nos anos recentes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; ALMEIDA, 2016). Alinhado ao protagonismo do Poder Executivo Federal no processo legislativo, diferentes evidências apontam para a atuação dos

grupos de interesse em ambos os poderes, assumindo maior destaque no Congresso Nacional em decorrência da sua ampla acessibilidade aos grupos, especialmente os não alinhados com o governo (DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2004, 2007; SANTOS, 2014a, 2014b; SANTOS et al., 2017).

No que se refere a influência e sucesso político dos grupos de interesse, a maior parte das pesquisas se concentra na ação política do empresariado industrial no âmbito do Congresso Nacional (DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2004, 2007; SANTOS, 2011, 2014b). Raras são as pesquisas orientadas para a análise da atuação dos grupos de interesse no Poder Executivo (BATISTA, 2012; BAIRD; FERNANDES, 2014; BAIRD, 2016) e no Poder Judiciário (CARVALHO et al., 2016).

Observando a ação política do empresariado ao longo da década de 1990, Diniz e Boschi (1999) encontraram resultados que apontam para uma atuação cada vez mais intensa e maior dos grupos empresariais no Poder Legislativo Federal. Isso fica evidente na tramitação do Projeto de Lei das Patentes, da Lei de Modernização dos Portos e da abertura do setor das telecomunicações. Em todos os casos, o empresariado, além de estar mais fortemente presente, obteve maior sucesso em aprovar suas demandas que os trabalhadores. Contudo, o sucesso político do empresariado não é apenas efeito do *lobby*, mas também da conjuntura favorável, caracterizada pela mudança do modelo econômico desenvolvimentista para o regulador assentado no mercado, compatível com considerável parte das aspirações empresariais (DINIZ; BOSCHI, 1999).

Uma visão mais ampla do sucesso político do empresariado industrial é fornecida por Mancuso (2004, 2007). Analisando as proposições contidas na Agenda Legislativa da Indústria no período de 1996 e 2003, os resultados indicam uma alta taxa de sucesso político. Em média, 66,7% das proposições analisadas encerraram tramitação alinhadas com o posicionamento do empresariado industrial.

Corroborando parte da literatura sobre sucesso político e influência dos grupos de interesse, a maior parte do sucesso e insucesso político do empresariado industrial é, respectivamente, do tipo alívio e frustração. Dessa forma, embora o empresariado industrial obtenha alto sucesso político, o êxito é maior em impedir a aprovação de proposições contrárias aos interesses do setor do que provocar mudanças no *status quo* de acordo com suas preferências (EVANS, 1996; WRIGHT, 1996; MANCUSO, 2007; LOWERY, 2007, 2013; BAUMGARTNER et al., 2009; SANTOS, 2011, 2014b).

Em um ambiente legislativo marcadamente dominado pelo Poder Executivo, não seria inesperado que essa dinâmica também afetasse o sucesso legislativo da indústria (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Assim, grande parte do sucesso e insucesso legislativo da indústria pode ser explicado pela tendência de arquivamento das propostas oriundas do Poder Legislativo. No caso do sucesso do tipo ganho e do insucesso do tipo perda, registra-se forte associação com a tendência de aprovação das proposições oriundas do Poder Executivo.

Analisando as proposições de acordo com sua temática (regulamentação da economia, legislação trabalhista, custo de financiamento, infraestrutura material, sistema tributário, infraestrutura social), verifica-se que o sucesso é maior que o insucesso em todas, especialmente no que diz respeito à infraestrutura social, legislação trabalhista e infraestrutura material. Por outro lado, apesar de majoritária, as taxas de sucesso das proposições que tratam de sistema tributário, regulamentação da economia e custo de financiamento são menores que a média geral. Dessa forma, embora os dados agregados apontem para uma alta taxa de sucesso do empresariado industrial, cada área possui características específicas, o que remete não apenas ao *counterlobbying* de outros grupos de interesse, mas também à configuração do sistema de interesses, à ação do Poder Executivo e à trajetória de desenvolvimento das políticas públicas (MANCUSO, 2007).

Em avaliação posterior, compreendendo as proposições contidas na Agenda Legislativa da Indústria entre 1996 e 2010, Santos (2011, 2014b) encontrou resultados semelhantes aos de Mancuso (2004, 2007) no que diz respeito ao sucesso político e suas características, assim como em relação ao Poder Executivo. Além disso, identificou que a maior parte das proposições de interesse do setor industrial é analisada apenas no âmbito das comissões, o que sugere que conquistar sucesso nesta arena é menos difícil que no Plenário. Tal expectativa é corroborada não apenas pelo aumento do número de *decision-makers*, mas também pela alteração do tipo de relação entre os atores, isto é, em uma *policy community*, a maior parte dos atores se conhece e mantém relações estáveis, o que pode ser observado nas comissões, mas não no Plenário. Além disso, o sucesso neste último é fortemente associado ao interesse do Poder Executivo, que controla a agenda e tem instrumentos para induzir a aprovação das suas proposições (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Por outro lado, as atividades das comissões são menos influenciadas pelo governo e onde este tem, com frequência, menos interesse. Assim, são nas comissões onde os parlamentares têm mais liberdade de ação, o que somado ao baixo grau de publicização das atividades, permite ação mais eficaz dos grupos de interesse.

Avaliando em que medida as atividades de *lobby* desenvolvidas pela CNI afetaram seu sucesso político, Santos (2011, 2014b) encontrou resultados que indicam uma relação positiva e substancial entre volume de atividades de *lobby* e sucesso político. Além disso, proposições em regime de tramitação ordinário tendem a resultar em maior sucesso se comparadas às em urgência, o que corrobora a hipótese de que o sucesso do grupo está positivamente relacionado com o tempo de tramitação das proposições (FOWLER; SHAIKO, 1987; SCHLOZMAN, TIERNEY, 1986). Por fim, como a atividade legislativa do Poder Executivo assume grande importância no contexto brasileiro, a taxa de sucesso do empresariado industrial é consideravelmente afetada pela ideologia do governo. A taxa de sucesso da indústria foi maior no governo Fernando Henrique Cardoso (75,6%) que no de Lula (61,7%).

Contudo, duas críticas assumem grande importância em relação aos resultados apresentados: primeiro, as pesquisas sobre sucesso político e influência dos grupos de interesse que não se atêm ao contexto em que ocorrem e ao efeito do tempo tendem a fazer inferências deficientes de referencial de comparação (LOWERY, 2013). Os custos de alteração do *status quo* no sentido preferido por um grupo de interesse é crescente. Assim, após diversas mudanças sequenciais, a tendência é que o sucesso do grupo se torne mais defensivo que ofensivo, o que também implica em redução da sua capacidade de influenciar algumas decisões. No caso analisado por Mancuso (2004, 2007) e Santos (2011, 2014b), a redução do sucesso político e da influência do empresariado industrial é consequência direta da estabilização de um novo modelo econômico após as reformas liberalizantes da década de 1990.

Segundo, devido à natureza complexa do fenômeno da influência, substancialmente afetado por dezenas de fatores de diferentes tipos, e ao tipo de pesquisa que é desenvolvida pela Ciência Política, majoritariamente observacional, nenhum desenho de pesquisa é capaz de eliminar todas as hipóteses rivais. O problema é ainda mais grave para os estudos de *large-n*, pois a informação de cada observação é limitada, diferente do que ocorre com os estudos de caso. Portanto, apesar de Santos (2011, 2014b) identificar uma relação positiva de efeito substancial entre volume de atividades de *lobby* da CNI e sucesso político, o desenho não é capaz de eliminar as hipóteses rivais que atribuiriam o sucesso do setor a outros fatores.

Um dos fatores rivais ao *lobby* para explicar o sucesso político dos grupos de interesse são as contribuições eleitorais. Diante disso, Santos et al. (2015) avaliaram o efeito das contribuições de campanha oriundas da indústria sobre a cooperação dos deputados em 13 votações nominais em Plenário de proposições contidas na Agenda Legislativa da Indústria ocorridas na 51ª Legislatura (1999-2003) e 52ª Legislatura (2003-2007).

Os resultados encontrados não apresentaram relação estatisticamente significativa entre cooperação com as preferências da indústria e a proporção do financiamento pela indústria (financiamento da campanha do deputado oriundo da indústria nas eleições de 1998 e 2002). Em dois modelos, a proporção de financiamento corporativo (financiamento da campanha do deputado oriundo de todas as pessoas jurídicas nas eleições de 1998 e 2002) apresentou sinal positivo e estatisticamente significativo. As variáveis de maior efeito sobre o comportamento parlamentar foram a concordância entre Poder Executivo e as preferências da Confederação Nacional da Indústria e a origem da proposição, corroborando a tradicional tese da dominância legislativa do Poder Executivo através do cartel partidário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Portanto, os resultados não permitem assinalar um efeito incisivo das contribuições de campanha. No entanto, embora os modelos empregados utilizem diversas variáveis controles, as pesquisas sobre influência sofrem de um viés sistemático de variável omitida. No caso, uma das mais importantes seria controlar o efeito do *lobby*, o que também é uma deficiência ampla das pesquisas sobre influência do financiamento eleitoral sobre os resultados políticos (BAUMGARTNER; LEECH, 1998).

No caso brasileiro, existem poucas pesquisas que se debruçam sobre o sucesso político e influência de grupos de interesse não empresariais. Jesus (2010) é o único exemplo dentre o material selecionado para a revisão de literatura. Sua pesquisa consiste na identificação de fatores determinantes do sucesso político de organizações representantes de interesses dos municípios no âmbito do Poder Legislativo Federal de forma comparada entre Brasil e Holanda. São analisados seis casos, três no Brasil (Reforma do Fundo de Participação dos Municípios, Reforma do Imposto Territorial Rural, ambas ocorridas em 2008, e o Encerramento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério ocorrido em 2006) e três na Holanda (Lei de Transporte de Materiais Perigosos, as Medidas Ambientais Europeias e a Reforma da Jurisdição sobre as leis de uso da terra), por meio de *process-tracing*, avaliando as preferências das organizações e os resultados finais.

Os casos de sucesso das organizações representantes dos municípios (Confederação Nacional dos Municípios – CNM e *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* – VNG) partilham características comuns: as demandas são fortemente apoiadas pelos prefeitos, isto é, a capacidade de mobilização da base é alta; empregam-se táticas diretas e indiretas e exercem influência fortemente baseada em conhecimento técnico. Para o caso holandês, mesmo com o suporte mais restrito dos prefeitos, quando há apoio popular, o resultando também é de sucesso. Todos os casos são de alto e muito alto grau de conflito, o que implica que até mesmos em

condição adversa, o conjunto das condições anteriores é capaz de prover sucesso ao grupo, seja total ou parcialmente. Contrariando a teoria, a influência técnica⁴ não está isenta de enfrentar altos níveis de conflito, o que nos casos é gerado especialmente por um desalinhamento entre governos federal e municipais. Por outro lado, a influência do tipo direcional fracassou em todos os casos, o que corrobora com a literatura (MICHALOWITZ, 2007).

As condições comuns para os casos de fracasso são: a falta de apoio dos prefeitos, a falta de apoio dos parlamentares, oposição do governo central, oposição do governo provincial, emprego de influência direcional e ausência de apoio popular. Além disso, a maior parte do *lobby* de sucesso ocorre no Parlamento, mesmo em contextos, como é o holandês, em que a organização de representação municipal tem seu acesso assegurado a fase de elaboração do projeto pelo governo central.

No geral, as organizações de ambos os países apresentam dinâmicas de atuação muito semelhantes, apesar do contexto político diferente. Os recursos assumem grande relevância, pois permitiram a contratação de profissionais especializado e, conseqüentemente, o provimento de informações relevantes e o emprego de um repertório de táticas maior. Estas últimas foram mais eficazes quando empregadas de forma combinada, apesar das entrevistas indicarem a centralidade das táticas diretas. Por fim, a influência das organizações de representação de municípios é substancial em legislação de interesse municipal e especialmente eficaz nos aspectos técnicos.

Dessa forma, embora a pesquisa enfrente viés de seleção em dois níveis (países e proposições) e compare casos pouco semelhantes entre si, ela fornece algumas evidências úteis para o desenvolvimento de pesquisas de *large-n*: I) a capacidade de mobilização de recursos é uma variável fundamental para explicar a amplitude da estratégia de *lobby* e a produção de informações relevantes, especialmente as técnicas; II) embora as táticas de *lobby* direto sejam consideradas as mais eficazes, resultados melhores são obtidos pelos grupos de interesse quando também combinam o uso de *lobby* indireto, mobilizando a base para realizar pressão; III) o apoio popular é um recursos altamente efetivo para os governos municipais pressionarem o federal; IV) o grau de conflito entre interesses de diferentes níveis de governo afeta pouco a

⁴ A influência do tipo técnico busca alterar a forma de uma regulação. Já a do tipo direcional busca alterar o sentido de uma regulação. Portanto, a última provoca alterações mais substanciais que a primeira (MICHALOWITZ, 2007).

capacidade de influência dos grupos; V) a influência direcional é substancialmente menos efetiva que a técnica.

Outra importante iniciativa no âmbito das pesquisas sobre sucesso político e influência dos grupos de interesse diz respeito ao amplo *survey* desenvolvido por Santos et al. (2017) com 65 organizações dentre as 179 cadastradas na Câmara dos Deputados no biênio de 2011/12. Os grupos entrevistados consideram substancialmente mais produtivo fazer *lobby* na Câmara e no Senado, um pouco menos no Poder Executivo, a exceção do empresariado que também atribui altíssima produtividade, consideravelmente menos nas agências reguladoras e no Poder Judiciário.

Dentro da Câmara dos Deputados, todas as arenas são indicadas como substancialmente relevantes (Plenário, Consultoria Legislativa, Mesa Diretora, Presidência e Primeira Secretaria), especialmente as comissões. Quanto aos postos estratégicos dentro do parlamento, é unanime a percepção de relevância do relator da matéria, do presidente da comissão e do líder do governo. A relevância dos líderes de partidos, líder da oposição e membros titulares das comissões também é quase unânime. Líderes de bancadas e das frentes parlamentares e os membros da Mesa Diretora também são importantes, mas consideravelmente menos se comparados aos anteriores.

No que diz respeito ao impacto da opinião pública, a maior parte dos entrevistados aponta que quando uma matéria mobiliza a opinião pública, a estratégia muda e a capacidade de influenciar fica fortemente restringida para o empresariado, relativamente para as instituições públicas, e potencializa a dos grupos de trabalhadores.

No que diz respeito ao financiamento de campanhas, as três categorias de grupos apresentam resultados ambivalentes, isto é, há aqueles que acreditam que o financiamento de campanha garante acesso ao parlamentar e há aqueles que pensam o contrário. Por outro lado, todos concordam que financiar um parlamentar aumentam as chances de conquistar seu apoio. Os entrevistados ainda apontam que o financiamento de campanha é uma estratégia que busca mais consolidar relações já existentes que gerar novas. É unanime para os diferentes tipos de grupo que as ações de *lobby* mudam a opinião do parlamentar. Além disso, elas tendem a se concentrar fortemente em parlamentares alinhados e um pouco menos nos indiferentes.

Dessa forma, embora a pesquisa de *survey* realizada por Santos et al. (2017) enfrente um viés de amostragem, uma vez que os grupos cadastrados na Câmara dos Deputados são número reduzido e pouco diversificados em relação aos que lá atuam, algumas considerações

podem ser úteis para orientar novas pesquisas: I) os grupos de interesse tendem a considerar as atividades de *lobby* como sendo altamente produtivas se desenvolvidas no âmbito do Congresso Nacional e do Poder Executivo, o que reflete a importância de se analisar os seus efeitos sobre as decisões políticas, algo bastante negligenciado na Ciência Política brasileira; II) as arenas de atuação no âmbito da Câmara dos Deputados variam muito, o que impõe grande desafio para capturar toda complexidade envolvida e torna um erro concentrar a pesquisa somente na atuação dos grupos de interesse nas comissões; III) o comportamento dos parlamentares em postos de liderança não é apenas fundamental para explicar as relações entre Poder Legislativo e Executivo, mas também para o sucesso dos grupos de interesse (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Além disso, os relatores de proposições, paralelo a sua função de agente informacional, também se tornam alvo estratégico dos grupos de interesse (SANTOS; ALMEIDA, 2005); IV) como aponta a literatura internacional, a opinião pública também é, no caso brasileiro, um fator que restringe substancialmente a capacidade de influência de grupos de interesse na condição de minoritários (HEINZ et al., 1993; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; DÜR, 2008; HOJNACKI et al., 2012); V) o financiamento eleitoral é uma variável relevante para a explicação dos resultados políticos conquistados pelos grupos de interesse, na medida em que facilita o apoio dos parlamentares. No entanto, seu efeito é mais evidente em parlamentares com preferências alinhadas às dos grupos de interesse. Nesse aspecto, não existe um consenso na literatura internacional. A maior parte das pesquisas tende a tratar o financiamento eleitoral como facilitador do acesso ou do apoio do *decison-maker* às demandas dos grupos de interesse (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; BAUMGARTNER et al., 2009). No entanto, algumas pesquisas consideram as contribuições eleitorais como recompensas ou suporte pelos grupos de interesse aos parlamentares com os quais possuem alinhamento de preferências, ao invés de uma tentativa de ganhar acesso e/ou apoio do *decision-maker* (BRUNNEL, 2005).

Se a produção científica sobre a atuação dos grupos no Congresso Nacional é escassa e recente, no que diz respeito ao Poder Executivo, é quase inexistente. As poucas pesquisas desenvolvidas se atentaram a atuação dos grupos nas agências reguladoras (BATISTA, 2012; BAIRD; FERNANDES, 2014; BAIRD, 2016).

As agências reguladoras representam uma inovação institucional que busca mitigar os efeitos perversos das relações entre políticos e empresários, como tradicionalmente apontado pela Teoria da Regulação, tornando burocratas de carreira os atores responsáveis pelas regulações do mercado. Embora as agências sejam autônomas em relação aos poderes, estão inseridas em uma estrutura de *accountability* horizontal e vertical. Na primeira dimensão reside

as prerrogativas de indicação dos dirigentes pelo Presidente da República com a sabatina pelo Poder Legislativo. Além disso, é reservado ao Congresso o poder de emitir decretos legislativos suspendendo regulação editada pelas agências. Na segunda dimensão residem diversos mecanismos de participação social, tais como ouvidoria, consulta pública, conselhos consultivos, audiências públicas, dentre outros, buscando produzir regulações com maior legitimidade e qualidade. Por meio deles, os grupos de interesse buscam influenciar as decisões das agências reguladoras.

Batista (2012) e Baird e Fernandes (2014), analisaram as audiências públicas, respectivamente, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Embora as pesquisas analisem períodos e número de audiências públicas diferentes, dois aspectos identificados se assemelham: a) as empresas reguladas participam substancialmente mais das audiências públicas que outros setores, equivalendo a mais da metade das participações; b) as empresas reguladas contribuem com mais de 2/3 das sugestões para regulação. A participação e o número de sugestões da sociedade civil e consumidores é substancialmente menor.

No caso da ANEEL, as taxas de sucesso (aprovação e aprovação parcial) das sugestões das empresas reguladas e dos consumidores são similares, cerca de 38%, no entanto, ocorre uma diferença abissal entre o volume absoluto de sugestões entre as duas categorias. Não é possível avaliar se o sucesso das empresas reguladas implica em derrota dos consumidores, pois a análise é agregada e os segundos não se manifestaram em todas as regulações (BATISTA, 2012).

No caso da ANAC, as maiores taxas de sucesso são obtidas pelos órgãos públicos, cerca de 54%, e empresas reguladas, 49%. No entanto, o sucesso das empresas reguladas destaca-se do obtido pelos órgãos públicos devido ao volume de sugestões aprovadas, mais que quatro vezes superior. As menores taxas de sucesso são obtidas pelos consumidores, cerca de 28%, e sociedade civil, aproximadamente 24%. De forma semelhante ao ocorrido com as empresas reguladas, o sucesso dos consumidores destaca-se em relação ao da sociedade civil devido ao volume de sugestões aprovadas, mais que quatro vezes superior. Por fim, os resultados da análise multivariada apontam para maior chance de incorporação das sugestões de teor técnico, o que explica o melhor desempenho das sugestões dos órgãos públicos e empresas reguladas, ambos os que mais apresentam sugestões de teor técnico (BAIRD; FERNANDES, 2014).

Baird (2016) avaliou o impacto da atuação de grupos de interesse na regulação da publicidade de alimentos iniciada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) em 2005. Os resultados apontam que os atores empresariais, prevendo o desfecho de uma regulação distante de suas preferências, atuaram em diferentes arenas: na fase mais crítica, retirou-se da negociação com a ANVISA visando minar a legitimidade da decisão, o qual a Agência manteve. Em seguida, buscaram auxílio no Ministério da Saúde, na Advocacia Geral da União (AGU), no Congresso Nacional e, por último, no Poder Judiciário. Os atores empresariais conseguiram mitigar os danos da regulação através da redução do seu alcance, especialmente com a ajuda da AGU. Entretanto, não foram capazes de impedir a promulgação da regulação, o que ocorreu em 2010. Em virtude da ocorrência de eleições nacionais no mesmo ano, os empresários do setor de alimentos e publicidade conseguiram trocar os dirigentes e promoverem alterações organizacionais na ANVISA para aproximar a atividade regulatória da Agência das preferências das empresas reguladas através do apoio político às campanhas dos principais candidatos para Presidente da República. Por fim, os atores empresariais perpetraram ações judiciais e conseguiram suspender a aplicação da resolução.

No que se refere à atuação dos grupos de interesse nas agências reguladoras, as empresas reguladas tendem a ser os principais atores, no entanto, suas atividades não são suficientes para capturar as agências. Os grupos de interesse representantes dos consumidores e do interesse público, embora menos numerosos no que diz respeito à participação, também conseguem aprovar parte das suas demandas. Um fator interessante é que, apesar do empresariado não conseguir capturar as agências, a estratégia de mobilização de outros poderes é suficiente para impedir a vigência de regulações muito discrepantes dos seus interesses, como evidenciado no caso da ANVISA.

As poucas pesquisas identificadas, embora consideravelmente descritivas, são insuficientes para avaliar de forma mais ampla as atividades dos grupos de interesse no âmbito das agências reguladoras. Além disso, no caso de mensuração do efeito do tipo de sugestão para o sucesso político dos grupos de interesse, diversas variáveis são omitidas, especialmente às relacionadas ao contexto da regulação, tais como grau de conflito, grau de saliência pública, além de outras atividades de *lobby* menos evidentes que a apresentação das sugestões, tal como a influência anterior dos grupos na seleção dos dirigentes das agências. Portanto, novos estudos de caso serão úteis para a modelagem de desenhos para mensuração de influência dos grupos de interesse nas regulações emitidas pelas agências.

No âmbito do Poder Judiciário, existe apenas um único estudo sobre o assunto. Carvalho et al. (2016) buscaram analisar os resultados da atuação de grupos de interesse e atores institucionais no Supremo Tribunal Federal (STF). Para isso avaliaram 4.300 ADINs (Ação Direta de Inconstitucionalidade) apresentadas entre 1998 e 2010.

No geral, a possibilidade de sucesso no resultado de uma ADIN é bastante limitada, apenas 19% resultam em declaração de inconstitucionalidade ou inconstitucionalidade parcial. As confederações e entidade de classe são proponentes de aproximadamente ¼ das ações., porém, apresentam taxas de sucesso bastante limitadas, cerca de 10%, enquanto que as taxas de sucesso mais elevadas são referentes as ações propostas pelo Procurador-Geral da República e governadores de estados, cerca de 30%.

No que diz respeito aos temas, a maior parte das propostas está relacionada à legislação estadual, à organização do Estado e à organização dos poderes. Temas de direito difuso (ordem social, direitos fundamentais, ordem econômica) são tratados por quase 10% das propostas das ADINS.

Os resultados descritivos indicam que o STF privilegia as ações de atores institucionais e temas relacionados à organização mais geral do Estado. A análise de correspondência multivariada oferece mais evidências que corroboram essa hipótese: o Procurador Geral da República e os governadores figuram no quadrante dos atores influentes e alinhados aos temas de organização geral do Estado. No quadrante dos menos influentes encontram-se os partidos políticos, as confederações e entidades de classes e a OAB.

No que diz respeito ao sucesso dos grupos de interesse, os representantes da indústria apresentam a maior taxa (25%), seguidos pelas associações profissionais (24%), representantes dos servidores públicos (23%) e do setor comercial (20%). Dentro da categoria indústria, o principal proponente foi a Confederação Nacional da Indústria (CNI), responsável por 79 ADINs. A OAB é o principal ator na categoria das entidades profissionais, apresentando 86 ADINs, no entanto, há outros atores relevantes, tais como a Associação Médica Brasileira, a Confederação Nacional de Profissionais Liberais, etc. Na categoria dos representantes dos funcionários públicos ocorre uma dispersão maior. O principal representante do setor comercial é a Confederação Nacional do Comércio, responsável por 35 ADINs. Sindicatos de trabalhadores e representantes dos direitos difusos obtêm uma taxa de sucesso insignificante.

Portanto, embora o sistema de representação de interesses brasileiro seja um híbrido em pluralização, as estruturas corporativistas ainda exercem um papel importante, em especial no

caso das ADINs, onde a CNI e a CNC são importantes atores. Ressalta-se que atores com mais recursos, como os institucionais, apresentam as maiores taxas de sucesso, enquanto que os não institucionais apresentam taxas consideravelmente menores e possuem grande desigualdade na distribuição de recursos. Conseqüentemente, representantes da indústria, de segmentos profissionais abastados, de funcionários públicos e do empresariado comercial obtêm muito mais sucesso que sindicatos de trabalhadores, representantes de interesses difusos ou partidos políticos.

No quesito atuação dos grupos de interesse no âmbito do Poder Judiciário, o escasso número de pesquisas é uma característica universal da literatura. Mesmo no contexto norte-americano, o mais estudado, poucas pesquisas sobre o tema foram desenvolvidas, muito porque a relação com o Judiciário é concebida como estritamente técnica e isenta de “influência” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998). Portanto, não apenas no contexto brasileiro ainda existe muito o que se explorar na relação entre os grupos de interesse e o Judiciário, seja através da influência e sucesso nas ADINs ou outros instrumentos de avaliação de constitucionalidade das leis e na própria seleção dos membros dos Tribunais Superiores.

1.4.2 Repertório tático dos grupos de interesse

Muito pouco foi produzido acerca do repertório tático dos grupos de interesse brasileiros. Dessa forma, sabe-se quase nada sobre como os grupos desenvolvem suas atividades de *lobby*. Analisando o caso da atuação da CNI, Mancuso (2007) aponta que as atividades de representação de interesses são desenvolvidas em diferentes arenas e níveis de governo. No que tange ao Poder Legislativo, a extensa ação política da indústria pode ser dividida em cinco fases: I) monitoramento, os projetos de interesse são identificados e acompanhados continuamente até a conclusão da tramitação; II) análise, cada proposição, emenda e substitutivo apresentados são analisados pelos especialistas da CNI, ao qual emitem parecer; III) posicionamento, a indústria toma posição quanto às proposições, seja através do processo de formação da Agenda Legislativa da Indústria ou baseando-se nela para avaliar mudanças subsequentes, sendo assim, o posicionamento é dinâmico e depende da evolução de cada proposição; IV) orientação, a CNI difunde a posição a ser tomada em relação a proposição, assim como os pareceres técnicos e justificativa, buscando coordenar uma ação integrada do setor; V) pressão, enfim a indústria desenvolve as atividades de pressão política, isto é, agem no âmbito político pela alteração, aprovação ou rejeição das proposições. A pressão pode ocorrer por ação individual de empresas e escritórios contratados por elas ou de forma coletiva,

através de organizações representativas empresariais. Adicionalmente, redes se formam, sejam centradas especificamente em uma proposição ou em um conjunto, e em alguns casos até se tornam permanentes, por exemplo, a RedIndústria.

Na fase de formulação, a atuação da indústria assume diferentes formas: contribuição na elaboração de projetos oriundos de conselhos e fóruns integrados ao Poder Executivo; pressão para que os atores políticos apresentem projetos elaborados pelo corpo técnico da CNI ou recepção de atores políticos interessados na promoção dos interesses da indústria.

Na fase de discussão das proposições, ordinariamente realizada nas comissões parlamentares, a CNI participa das audiências públicas, seminários e reuniões de trabalho ou por contato direto, especialmente com o relator.

Na fase de votação em plenário, a organização pressiona os líderes partidários e do governo. Essa forma de atuação está atrelada ao funcionamento mais amplo do presidencialismo de coalizão, onde o Poder Executivo, através das lideranças partidárias, controla o plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Na contramão da percepção esboçada pela literatura sobre a proeminência do Poder Executivo e a fraqueza das comissões, são nelas onde ocorre a maior parte das atividades dos grupos empresariais que compõem a RedIndústria: 89 % das organizações que compõem a rede indicam contatar membros de comissão; 87% contataram os relatores de projetos de lei em comissão; 79% participam em audiências públicas promovidas por comissão. Com menor frequência, também contatam os líderes do governo e partidários e membros do alto escalão do Poder Executivo, todos com 61,7%. Adicionalmente, 60% das organizações indicam que contataram parlamentares para a apresentação de proposições e emendas. Recorrer à mídia também é uma tática bastante utilizada pela indústria, cerca de 62% das organizações relataram seu uso. A identificação de proposições de interesse é realizada por quase todas as organizações da RedIndústria, 93,6%, entretanto, o monitoramento é realizado por uma proporção menor, 86%. Por fim, considerável parte das organizações, 76%, patrocinaram o desenvolvimento de estudos técnicos para avaliar as proposições legislativas (MANCUSO, 2007).

Costa (2015) relata que durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-88), os grupos de interesse representantes dos trabalhadores e do interesse público empregaram intensamente a estratégia de formação de coalizões. Dessa forma, identificou dois padrões de atuação dos grupos: o centralizado, ao qual forma-se um bloco coordenado por um grupo com

características de conciliação; e o disperso, onde cada grupo atua de forma atomizada. Especialmente no caso da representação dos interesses dos trabalhadores, a formação de um bloco coordenado pelo DIAP, resultou em grande sucesso. Outros setores também empregaram a mesma estratégia, como é o caso da educação pública, no qual a função de coordenação recaiu sobre o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e da saúde, onde dois grupos coordenaram o Movimento Sanitarista: o Núcleo de Estudos em Saúde Pública e o Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte.

Em sua pesquisa baseada em *survey* com os grupos cadastrados na Câmara dos Deputados, Santos et al. (2017) encontraram evidências que indicam a profissionalização das atividades de *lobby* no Brasil. A maior parte dos respondentes revelam ter orçamento próprio e experiência prévia em atividades de *lobby*, além de considerarem suas equipes profissionalizadas ou muito profissionalizadas, uma vez que contam com especialistas em políticas públicas e governo, dedicação e setor exclusivos para atividades de representação de interesses. Ressalta-se que a percepção dos entrevistados é de que os grupos empresariais são substancialmente mais profissionalizados que os do setor público e estes um pouco mais que os grupos representantes de trabalhadores.

No que diz respeito às atividades desenvolvidas, todas as listadas na pesquisa (contato direto com os parlamentares, acompanhamento das reuniões das comissões, participação em audiências públicas, contatos com a assessoria das comissões, visita aos gabinetes dos parlamentares, contato com outros grupos para ações articuladas, acompanhamento das reuniões em plenário, contato com líderes partidários, acompanhamento de bancadas e frentes parlamentares, contatos com a assessoria legislativa) foram empregadas com grande frequência pelos entrevistados, com maior destaque para o contato direto com os parlamentares, o acompanhamento das reuniões das comissões e a participação em audiências públicas.

Em relação à eficiência das estratégias, a maior parte das listadas pela pesquisa é percebida como eficiente, sendo unanime a importância da pressão sobre o relator e altamente produtivas a elaboração de notas e relatórios técnicos, minutas de proposições e emendas, as visitas aos parlamentares, o uso da mídia, a gestão junto ao presidente da comissão, encontros informais e a realização de eventos técnicos. A tática com menor percepção de eficiência é o uso de e-mail e correspondências, entretanto, é substancialmente indicado como eficientes pelos grupos de trabalhadores, mas não pelos do empresariado e instituições públicas, o que revela a opção dos primeiros por pressão através de mobilização de massa, já que possuem grande número de membros.

A frequência de uso da maior parte das táticas é bastante similar ao que ocorre no contexto norte-americano, no entanto, as pesquisas brasileiras ainda estão avaliando um conjunto bastante limitado de estratégias (SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986; NOWNES; FREEMAN, 1998). Embora as pesquisas sobre táticas dos grupos de interesse ainda estejam em estágio embrionário, é importante ressaltar que estão reproduzindo aspectos bastante criticados na literatura norte-americana sobre o tema: a) o emprego de referenciais subjetivos nas questões (relativamente, consideravelmente, muito, pouco, etc.); b) a avaliação de contextos gerais de *lobby*, sem tratar variáveis específicas, tais como alto grau de conflito, alto grau de saliência organizacional, alto grau de saliência midiática, opinião pública mobilizada, forte *counterlobbying*, dentre outras; c) a ausência de controle sobre quais objetivos orientam as atividades de *lobby* (defesa ou alteração do *status quo*) (BAUMGARTNER; LEECH, 1998).

1.5 Lacunas na literatura e agenda de pesquisa

Após mais de duas décadas desde as primeiras pesquisas empíricas sobre grupos de interesse pelo enfoque pluralista, o campo permanece pequeno e periférico na Ciência Política brasileira. Somente nos últimos anos, as pesquisas sobre o tema começaram a ganhar alguma notoriedade e impulso para ampliação. Porém, ainda permanece restrito a um pequeno número de pesquisadores, ainda que maior que no passado, o que sugere um gradual e vagaroso desenvolvimento do campo.

Na dimensão da mobilização, a literatura brasileira avançou nas pesquisas sobre sistemas de interesse, mas se manteve estagnada no que diz respeito à agenda de pesquisas sobre ação coletiva. Diniz e Boschi (2004) exploraram consideravelmente a organização política do empresariado industrial no Brasil, no entanto, centrada no corporativismo. A dinâmica de ação coletiva das associações empresariais ainda é incógnita. Nenhum outro estudo foi produzindo buscando descrever e explicar a ação coletiva de outros setores através da abordagem dos grupos. Por outro lado, existe uma rica literatura sobre movimentos sociais brasileiros que explora diversos aspectos das teorias da ação coletiva (BOSCHI, 1983; SCHERER-WARREN, 2006; ALONSO, 2009; GOHN, 2012).

Em relação às pesquisas sobre sistemas de representação de interesses, foram realizadas diversas tentativas de identificação dos grupos de interesse que atuam no Poder Legislativo Federal (ARAGÃO, 1994; SANTOS, 2014a; CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2017). No entanto, nenhuma foi capaz de oferecer uma descrição ampla do sistema de interesses brasileiro, por diferentes motivos: I) não há uma regulamentação do *lobby* no Brasil. Assim, não há exigência

legal de registro dos grupos de interesse; II) nesse contexto, é necessário recorrer à utilização de fontes secundárias, tais como a composição das audiências públicas no Poder Legislativo ou os grupos registrados na Câmara dos Deputados, os quais fornecem uma descrição aproximada do número e tipo de grupos atuantes no âmbito federal, mas enfrentam dificuldades no tratamento dos dados devido à presença de ambiguidades nos registros públicos e pelo grande número de grupos presentes.

Os resultados encontrados por esses estudos indicam um considerável volume de participação dos grupos de interesse no Poder Legislativo Federal, especialmente na Câmara dos Deputados. Adicionalmente, também revelam a forte presença das organizações oriundas do sistema corporativista, do Poder Executivo Federal e representantes do setor empresarial. Cabe ressaltar que não há nenhuma atenção aos grupos que atuam no âmbito dos estados e municípios.

Como ainda não foi identificada uma forma consensual de descrição da composição do sistema de interesses brasileiro, não há nenhum estudo longitudinal robusto que permita analisar a evolução de grupos de interesse por tipo, *issue* ou arena. Santos (2014a), baseando-se no registro dos grupos na Câmara dos Deputados, aponta para a tendência de crescimento do número de grupos atuando na casa, do número de organizações do Poder Executivo Federal, Poder Judiciário, associações, organizações do sistema corporativista e empresas.

Quanto ao arranjo do sistema de representação de interesses, três pesquisas versaram sobre o tema (DINIZ; BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2014a). Baseando-se na ação política da cúpula do empresariado brasileiro, Diniz e Boschi (2004), identificaram a formação de grandes associações empresariais concorrentes a CNI, organização que compõe o sistema oficial de representação de interesses, a partir da década de 1980. No entanto, não ocorreu a dissolução do corporativismo patronal, ao contrário disso, a CNI e a FAPESP se modernizaram e passaram a trabalhar em parceria com as associações empresariais. Nesse sentido, os autores passaram a advogar que o sistema de interesses brasileiro é um híbrido que combina aspectos do corporativismo e do pluralismo. Condição similar foi identificada por Mancuso (2007) em pesquisa sobre a ação política da CNI no âmbito do Congresso Nacional e por Santos (2014a) ao analisar os grupos de interesse cadastrados na Câmara dos Deputados.

Portanto, existem diversas evidências que apontam para a formação de um sistema de interesses híbrido, mas não há estudos amplos sobre como as organizações corporativistas convivem com as associações, se ocorre uma articulação baseada na divisão do trabalho ou se

há competição entre esses diferentes tipos de organização, se as associações se dividem da mesma forma que as organizações corporativistas, se há mais ou menos fragmentação e coordenação das atividades de representação de interesses ou se a representatividade do sistema de interesses aumentou em relação ao passado corporativista. Nesse sentido, existe uma grande dificuldade na análise do sistema híbrido, pois não se adequa as tradicionais teorias corporativistas e pluralistas, o que também é percebido na literatura sobre o tema na América Latina (THOMAS; KLIMOVICH, 2014b; GOZETTO; THOMAS, 2014). De forma semelhante, como o tema não foi ainda suficientemente tratado, não há clareza quanto aos efeitos do sistema híbrido para a representação de interesses no Brasil.

Enfim, no que diz respeito ao grau de institucionalização do sistema de interesses brasileiro, não há nenhuma pesquisa que analisou a questão de forma sistemática. Gozetto e Thomas (2014) realizaram uma incursão exploratória no tema, no entanto, não puderam traçar conclusões robustas devido à falta de dados, pois avaliar a institucionalização de um sistema depende da análise de sua composição ao longo do tempo, das características do associativismo e da percepção da opinião pública em relação aos grupos de interesse.

Na dimensão do papel dos grupos no processo político, as pesquisas avançaram pouco. Seguindo a tendência da literatura internacional sobre o tema, a maior parte das pesquisas buscaram avaliar o sucesso político e/ou influência dos grupos de interesse no processo decisório, especialmente, no Legislativo. Nesse sentido, Santos (2014b) apontou fatores que aumentam as chances de sucesso da CNI no processo legislativo: alinhamento de preferências com o Poder Executivo Federal, maior tempo de tramitação das proposições, *lobby* intenso. Se os grupos de interesse são atores determinantes do processo legislativo, essa é uma pergunta que ainda não foi respondida. A maior parte das pesquisas são estudos de caso focalizados na ação política da indústria (DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2004, 2007; SANTOS, 2011, 2014b). Dessa forma, a força do *lobby* de diversos outros grupos é desconhecida. Nada foi produzido tendo como referência o processo de agendamento, elaboração e implementação de políticas através da abordagem dos grupos. Portanto, os estudos sobre capacidade de influência e/ou sucesso político estão focalizados na ação do empresariado industrial no Poder Legislativo Federal, pouco foi produzido acerca da atuação dos grupos de interesse no Poder Executivo e Judiciário (BATISTA, 2012; BAIRD; FERNANDES, 2014; BAIRD, 2016; CARVALHO et al., 2016).

No que diz respeito às táticas de ação dos grupos de interesse, muito pouco foi produzido. Para o caso do empresariado, diversas pesquisas descreveram os principais aspectos

da relação com o Congresso (DINIZ; BOSCHI, 1999, 2004; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2014b). Muito pouco se sabe da atuação de outros grupos no Poder Legislativo Federal e em outros poderes, a exceção da pesquisa produzida por Santos et al. (2017), que aponta algumas táticas comumente empregadas pelos grupos. Dentre as tradicionalmente empregadas, figuram o contato com o relator da proposição, a participação de audiências públicas, o contato com o presidente da comissão, etc. A relação entre grupos de interesse e partidos políticos no Brasil é outra incógnita. De forma semelhante, pouco se sabe acerca dos incentivos gerados pelas instituições formais e informais no processo decisório que induzem a ação dos grupos de interesse pautada por informação, dinheiro ou representatividade.

O Quadro 01 permite visualizar como o material analisado se distribui nas diferentes subáreas do campo de estudos sobre grupos de interesse. A primeira conclusão diz respeito à concentração das pesquisas na atuação dos grupos de interesse do empresariado industrial, especialmente a CNI, inexistindo pesquisas sobre os grupos de interesse do empresariado rural, comercial, financeiro e de serviços e muito pouco sobre os grupos de interesse representantes dos trabalhadores e do interesse público. Pesquisas que buscam realizar uma avaliação mais ampla sobre os grupos de interesse estão focalizadas especialmente no Poder Legislativo Federal, muito embora não se possa desconsiderar o crescente número de pesquisa sobre a atuação dos grupos de interesse no âmbito das agências reguladoras. Por outro lado, no âmbito dos órgãos de administração direta do Poder Executivo, do Poder Judiciário, dos Estados e de arenas específicas, as pesquisas são quase inexistentes.

Por fim, cabe salientar que as pesquisas tendem a se concentrar na área de efeito dos grupos de interesse, sendo produzido um número consideravelmente menor na área sobre mobilização dos grupos. No âmbito desta, nada foi produzido acerca de ação coletiva. Dessa forma, as pesquisas existentes se concentram na subárea de sistemas de interesses. Na área do efeito dos grupos, as pesquisas são substancialmente mais numerosas no que diz respeito à análise das arenas de atuação, sucesso político e capacidade de influência que repertório tático.

Portanto, embora o campo de estudos sobre grupos de interesse no Brasil tenha se desenvolvido nos últimos anos, ainda é bastante restrito. As principais descobertas dessas pesquisas estão relacionadas à ação política e ao sucesso legislativo do empresariado industrial. Assim, ainda existem muitas lacunas na literatura para serem supridas.

Quadro 01 – Mapeamento da literatura brasileira sobre grupos de interesse por área e subárea.

(Continua)

Área	Subárea	Empresariado					Trabalhadores	Interesse Público
		Industrial	Rural	Comercial	Financeiro	Serviços		
Mobilização	Ação coletiva							
	Sistema de interesses	DINIZ; BOSCHI (2004); MANCUSO (2007) ¹ .						
Efeito dos grupos	Área de atuação, sucesso político e/ou influência	DINIZ; BOSCHI (1999); MANCUSO (2004, 2007); SANTOS (2011, 2014b); SANTOS et al. (2015); SANTOS et al. (2017) ² .					SANTOS et al. (2017).	JESUS (2010); SANTOS et al. (2017) ³ .
	Repertório tático	MANCUSO (2007); SANTOS et al. (2017).					COSTA (2015); SANTOS et al. (2017).	SANTOS et al. (2017).

Quadro 01 – Mapeamento da literatura brasileira sobre grupos de interesse por área e subárea.

(Conclusão)

Área	Subárea	Poder Legislativo	Poder Executivo		Poder Judiciário	Estados	Arenas específicas
			Administração Direta	Agências Reguladoras			
Mobilização	Ação coletiva	NA ⁴	NA	NA	NA	NA	NA
	Sistema de interesses	ARAGÃO (1994); SANTOS (2014a); CESÁRIO (2016).					RESENDE (2017).
Efeito dos grupos	Área de atuação, sucesso político e/ou influência	ARAGÃO (1994); SANTOS et al. (2017).		BATISTA (2012); BAIRD; FERNANDES (2014); BAIRD (2016); SANTOS et al. (2017).	CARVALHO et al. (2016); SANTOS et al. (2017).		
	Repertório tático	SANTOS et al. (2017).					

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

- (1) Diniz e Boschi (2004) e Mancuso (2007) analisam vários aspectos da mobilização do empresariado industrial, no entanto, não realizaram uma ampla análise do sistema de interesses do setor, o que demandaria a identificação da maior parte dos grupos de interesse representantes do empresariado industrial e suas articulações.
- (2) Santos et al. (2017) realizam uma pesquisa que cobre aspectos da arena de atuação dos grupos, sucesso político, influência e repertório tático tendo por referência três categorias de grupos (empresários, trabalhadores e instituições públicas). Por este motivo, a pesquisa é alocada em diferentes categorias presentes no quadro.
- (3) Jesus (2010) e Santos et al. (2017) analisam o sucesso político e influência dos grupos de interesse e instituições que representam os interesses do Estado, sendo aqui considerados como uma subcategoria de interesse público.
- (4) as pesquisas sobre ação coletiva centram-se em grupos específicos ou categorias de grupos, não sendo possível avaliação coletiva dos grupos de interesse tendo por referência a arena de atuação. Por isso, são tratados como não se aplica (NA).

A negligência em se estudar os grupos de interesse não quer dizer que eles sejam irrelevantes para explicar os resultados políticos no contexto brasileiro, ao contrário disso, como advogam Thomas e Klimovich (2014a), é no comportamento dos interesses organizados que pode se encontrar as principais respostas acerca do desenvolvimento, limites e o futuro da democracia na América Latina. É claro, não se advoga que este caminho seja a panaceia para os problemas políticos brasileiros, porém, as instituições políticas certamente não operam no vácuo social e os políticos eleitos e partidos políticos não são os únicos atores interessados nos resultados das políticas públicas.

Dessa forma, sem a pretensão de exaurir todas as possibilidades de uma agenda de pesquisa futura, o Quadro 02 apresenta algumas perguntas centrais. De maneira geral, se conhece consideravelmente a ação política, mobilização, táticas, sucesso político e influência do empresariado industrial, mas muito pouco sobre outros grupos. Além disso, quase a totalidade das pesquisas brasileiras sobre os grupos de interesse são estudos de caso, o que implica em uma deficiência grave de pesquisas que permitam generalizações mais amplas.

Quadro 02 – Síntese de uma agenda de pesquisa futura.

(Continua)

1. Ação Coletiva

- I) Quais estratégias os grupos de interesse brasileiros empregam para superar os dilemas de ação coletiva?
- II) Como os diferentes tipos de grupos se organizam para recrutamento, manutenção de membros e financiamento de suas atividades?
- III) Quais são as características do associativismo brasileiro? Quais os efeitos da escolaridade, renda, profissão, idade, região, *issue*, dentre outros fatores, para o associativismo?

2. Sistemas de Interesses

- I) Qual a composição do sistema de interesses brasileiro?
- II) Como evolui a composição do sistema de interesses brasileiro?
- III) Qual é o arranjo do sistema? Corporativismo? Pluralismo? Híbrido?
- IV) Quais são os efeitos do arranjo do sistema para a representação de interesses?
- V) Qual o grau de institucionalização do sistema?

Quadro 02 – Síntese de uma agenda de pesquisa futura.

(Conclusão)

3. Papel dos Grupos e Capacidade de Influência

- I) Qual o papel dos grupos no sistema político brasileiro? Sob quais condições são condicionantes ou determinantes dos resultados políticos? Sob quais condições operam como agentes informacionais ou ativos eleitorais? São parte integrada ao processo de elaboração e implementação de políticas públicas ou são apenas agentes autorizativos?
- II) Qual o sucesso político dos diferentes tipos de grupos em diferentes arenas?
- III) Como o sucesso político dos grupos de interesse pode ser explicado? Quais são os fatores mais importantes para explicar sua capacidade de influência?

4. Táticas

- I) Como as instituições formais e informais moldam o acesso dos grupos de interesse ao processo decisório? Elas induzem uma ação dos grupos pautada por informação técnica ou política? Por representatividade ou afinidade com as políticas vigentes?
- II) Quais táticas os grupos empregam? Elas são condicionadas por incentivos institucionais, disponibilidade de recursos ou características das *issues*? Quais são mais efetivas?
- III) Como os grupos se relacionam com os partidos políticos?

Fonte: Elaboração própria.

1.6 Considerações finais

O campo de pesquisas sobre grupos de interesse no Brasil é substancialmente menor que o norte-americano. Muitas razões podem ser elencadas para justificar seu tamanho e diversidade restritos: I) as pesquisas começaram a ser desenvolvidas depois da redução da relevância do comportamento dos grupos de interesse para explicação de resultados políticos e sua vinculação com questões centrais para a Ciência Política, tal como a melhor forma de organização da articulação e agregação de interesses para o funcionamento das democracias representativas; II) a Ciência Política brasileira é um campo de institucionalização recente, por

consequência, ainda é composta por um número limitado de pesquisadores e de poucos recursos para o desenvolvimento das pesquisas. Ambos aspectos são ainda mais intensos no campo sobre grupos de interesse; III) problemas mais urgentes característicos da América Latina, tais como o subdesenvolvimento econômico e a instabilidade política, sempre ocuparam o centro das agendas de pesquisa no âmbito da Ciência Política brasileira. Por consequência, os grupos de interesse não despertam grande interesse dos pesquisadores, uma vez que ainda são tratados como atores políticos pouco relevantes; IV) devido à forte integração entre os campos da Ciência Política e Sociologia no Brasil até a década de 1980, abordagens estruturalistas influenciaram a maior parte das agendas de pesquisa da primeira, o que tornou invisível os efeitos da ação dos grupos de interesse para os pesquisadores (THOMAS; KLIMOVICH, 2014a); V) a trajetória de desenvolvimento da sociedade civil brasileira, fortemente marcada pelo controle social pelo Estado, restringiu o associativismo autônomo através da instituição do corporativismo estatal, mantido até os dias atuais, o que também contribuiu de forma substantiva para a invisibilidade da ação dos grupos de interesse; VI) diversos vícios da cultura política brasileira, além de não incentivarem o associativismo autônomo, contribuem consideravelmente para uma atuação pouco pública por parte dos grupos de interesse, o que incide diretamente sobre a disponibilidade de dados, e combinado com a ausência de regulamentação do *lobby*, torna bastante desafiador o desenvolvimento de pesquisas sobre o tema (GOZETTO; THOMAS, 2014).

Nesse contexto, não deve causar surpresa a presença de inúmeras lacunas na literatura sobre grupos de interesse no Brasil. As pesquisas não apenas são poucas, como também estão concentradas em algumas questões específicas. Consequentemente, ainda existe uma extensa área incógnita a ser explorada pela Ciência Política brasileira, que apesar de considerada pouco relevante, contribuiu decisivamente para o desenvolvimento teórico e metodológico da Ciência Política norte-americana e para a compreensão e explicação de fenômenos políticos centrais, dentre eles, o funcionamento das democracias pluralistas.

Por fim, os resultados encontrados por esta revisão de literatura apontam não apenas que a problemática no qual este trabalho se insere é uma parte importante para a explicação dos resultados políticos, mas também que o setor econômico sobre qual se debruça, nunca antes foi analisado de forma panorâmica. Portanto, está em condições de expandir a análise da ação política dos grupos de interesse para um setor que, especialmente no caso brasileiro, ainda continua a desempenhar grande importância política e econômica, como será apresentado no próximo capítulo.

2 A RELEVÂNCIA POLÍTICA E ECONÔMICA DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL

2.1 Introdução

Este capítulo tem por objetivo apresentar diferentes indicadores que fundamentam a relevância de se analisar os resultados políticos alcançados pelo setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional. Para isso, mobiliza evidências fundamentadas na dimensão teórica e empírica do objeto.

Na primeira dimensão encontram-se evidências da existência de uma literatura deficiente que trata o tema da influência dos grupos de interesse nas decisões políticas no Brasil. Primeiro, como apontado no capítulo anterior, o tema só passou a compor a agenda de pesquisa de cientistas políticos no Brasil em um período tardio, após uma drástica redução do interesse dos pesquisadores norte-americanos pelo tema (BAUMGARTNER; LEECH, 1998). Segundo, a maior parte das pesquisas sobre grupos de interesse no Brasil focaliza a ação política do empresariado industrial, sendo orientada mais pela problemática do papel deste ator no desenvolvimento econômico que os efeitos sobre o sistema político e a democracia (DINIZ; BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007; THOMAS; KLIMOVICH, 2014a). Terceiro, o setor agropecuário, embora importante para a economia brasileira, raramente foi analisado na perspectiva dos grupos de interesse, com exceção de alguns poucos estudos de caso que apontam para uma capacidade política tão incisiva quanto a do principal grupo de interesse brasileiro estudado: a Confederação Nacional da Indústria (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2006; IGLÉCIAS, 2007).

Na dimensão empírica, observa-se a forte presença de grupos de interesse do setor agropecuário no Congresso Nacional (DIAP, 1994, 1998; VIGNA, 2001, 2007; CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2018). Além da participação substantiva do setor no PIB e na balança comercial brasileira, o que implica grande disponibilidade de recursos para mobilização e incentivos para a proteção do ambiente econômico de propostas potencialmente danosas (CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2014; CEPEA, 2018). Embora a participação relativa do setor nos gastos públicos federais seja bastante pequena, o valor absoluto se aproxima do gasto com atividades essenciais do Estado, tais como a defesa nacional e segurança jurídica, o que pode estar relacionado com a capacidade política do setor (GASQUES; VILLA VERDE; BASTOS, 2006; STN, 2005).

Por fim, outra evidência que pode implicar em grande capacidade de influência por parte dos grupos de interesse do setor agropecuário é a sua participação nas contribuições eleitorais para eleições do Poder Legislativo Federal. O agronegócio (indústria de extração e transformação de produtos agropecuários) foi, nas eleições de 2014, o segundo setor econômico com maior volume de contribuição (CARAZZA, 2018). Dessa forma, existem diversos indicadores empíricos e teóricos, políticos e econômicos, que permitem evidenciar indícios de um considerável volume de ação política por parte do setor agropecuário.

Portanto, tendo por objetivo justificar a relevância em se analisar a ação política do setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional, este capítulo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a primeira seção dedica-se a explorar a produção científica sobre a ação política do setor agropecuário; a seção seguinte apresenta os diferentes indicadores capazes de justificar a relevância do objeto desta pesquisa. Por fim, são esboçadas algumas considerações finais.

2.2 A ação política do empresariado rural

Desde quando a ação dos grupos de interesse se tornou um objeto empírico de estudo para a Ciência Política brasileira no início da década de 1990, quase a totalidade das pesquisas focalizou a ação política do empresariado industrial (DINIZ; BOSCHI, 1999, 2004; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011). Por outro lado, a ação política de outros setores igualmente relevantes, como o agropecuário, financeiro, comercial e de serviços, não despertou o mesmo interesse científico. A opção pelo estudo do empresariado industrial se assenta em duas justificativas: esses atores foram protagonistas do processo de industrialização dos países desenvolvidos e mantêm centralidade nos processos decisórios públicos, na medida em que são responsáveis por considerável parte do bem-estar geral da sociedade. Porém, o comportamento do empresariado brasileiro se desvia do observado nos países desenvolvidos. A tradicional tese da debilidade política do empresariado industrial brasileiro aponta para a baixa capacidade de mobilização e articulação de interesses do setor em prol de objetivos comuns, o que resulta em uma posição passiva diante do Estado, na proliferação do comportamento *rent-seeking* e na acomodação diante da elite rural, ou seja, é um ator incapaz de protagonizar um projeto de desenvolvimento autônomo (FURTADO, 1965; SCHNEIDER, 2004). Dessa forma, a busca por soluções para subdesenvolvimento econômico assume centralidade nas pesquisas e afasta os interesses agropecuários, financeiros, comerciais e de serviços do núcleo dos estudos sobre ação política do empresariado (THOMAS; KLIMOVICH, 2014a).

A obtenção de dados é um problema prático de difícil resolução, pois os grupos de interesse brasileiros ainda preferem agir sob o manto do segredo temendo efeitos negativos advindos da opinião pública e dos *decision-makers*. Em grande parte, tal condição é efeito de um processo incompleto de redemocratização no país, pois a ação dos grupos continua a ser equiparada às práticas corruptas, mesmo sendo fundamentais para a representação política e estando protegidas por dispositivos constitucionais básicos para uma democracia. Por outro lado, além do problema do baixo grau de transparência, em grande parte induzido pela não decisão de se produzir a regulamentação das atividades de *lobby*, há o problema da existência concreta dos dados, o que remete ao grau de profissionalização dos grupos de interesse. Muitos grupos não mantêm registro de suas atividades ao longo do tempo, outros atuam de forma esporádica e pontual e outros ainda tendem a empregar as tradicionais formas de influência baseadas nos laços pessoais, *status* social ou capacidade de boicote às decisões. Dessa forma, as principais pesquisas da área, focalizadas no empresariado industrial, só foram possíveis devido à combinação de duas condições favoráveis: a existência concreta dos dados que permitem uma análise longitudinal e a cooperação dos grupos de interesse com os pesquisadores (DINIZ; BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011).

Enfim, acerca da ação política do empresariado industrial existe considerável estoque de conhecimento, perpassando os problemas causados pelo corporativismo brasileiro e o efeito da liberalização econômica na indução da ação coletiva do setor (DINIZ; BOSCHI, 2004); o sucesso político do empresariado industrial no âmbito do Congresso Nacional (DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011); a cooperação parlamentar com a indústria e efeito do financiamento eleitoral oriundo das empresas do setor sobre o voto parlamentar (SANTOS et al., 2015); a ação no âmbito das agências reguladoras (BATISTA, 2012; BAIRD; FERNANDES, 2014; BAIRD, 2016) e o sucesso nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) no âmbito do Supremo Tribunal Federal (CARVALHO et al., 2016).

No âmbito das pesquisas sobre o a ação política do setor agropecuário, muito pouco foi produzido. Não existem inferências robustas acerca da mobilização, efeito do corporativismo, táticas de ação, grau de profissionalização, sucesso legislativo, financiamento eleitoral, dentre outras subáreas, a exceção de alguns raros estudos de caso sobre sucesso político (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2006; IGLÉCIAS, 2007).

Taglialegra e Carvalho (2006) analisaram a atuação dos grupos de interesse ao longo da tramitação da Lei de Biossegurança, o qual dispõe sobre o processo de autorização para uso

e comercialização de organismos geneticamente modificados, sendo central para o setor agropecuário, uma vez que o uso de sementes geneticamente modificadas, tradicionalmente denominadas transgênicas, implicou em substancial aumento de produtividade. O tema ascendeu à agenda governamental em decorrência da insegurança jurídica causada pela ambiguidade na legislação vigente em relação aos procedimentos necessários para a autorização do uso e comercialização dos transgênicos. Por consequência, emergiriam diversos embates jurídicos entre grupos de interesse consumeristas e ambientalistas e agropecuaristas até a suspensão total das autorizações pela Justiça Federal. Em reação, o governo editou várias Medidas Provisórias liberando o uso e comercialização dos transgênicos até a promulgação da nova Lei de Biossegurança em 2005.

Antes do envio do projeto de lei à Câmara dos Deputados pelo governo, já havia divergências irreversíveis entre os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ciência e Tecnologia (MCTI), que advogavam pela facilitação das autorizações, e os Ministérios do Meio Ambiente (MMA), Desenvolvimento Agrário (MDA) e Saúde (MS), que apoiavam o oposto. Nesse contexto, o governo optou por uma proposta intermediária entre os envolvidos, uma vez que mantinha importantes laços com o setor agropecuário, mas também com os ambientalistas e sanitaristas.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi alvo de intensa atuação de diversos grupos de interesse, paralelamente, o governo manobrava para manter a proposta equilibrada. A proposta inicial da Comissão Especial instalada para analisar o projeto de lei foi bastante favorável aos interesses dos setores agropecuário e científico, no entanto, o governo entrevistou e forçou a alteração do relator para um mais favorável aos interesses dos ambientalistas¹. Assim, empregando instrumentos regimentais estratégicos, o MMA e grupos ambientalistas conseguiram aprovar um projeto substitutivo favorável aos seus interesses.

No Senado Federal, a atuação dos grupos de interesse agropecuários foi mais intensa. Nesse contexto, conseguiram a indicação de um relator alinhado aos seus interesses e produziram um novo substitutivo². Como o projeto tramitou em mais de uma comissão, o

¹ O deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP), então líder do governo na Câmara dos Deputados, foi substituído por Renildo Calheiros (PCdoB/PE), em decorrência da sua nomeação para o cargo de Ministro da Secretaria Especial de Coordenação Política e Relações Institucionais.

² Inicialmente, o projeto de lei seria analisado pelas Comissões de Constituição e Justiça, de Assuntos Econômicos e de Assuntos Sociais do Senado Federal por um único relator, senador Ney Suassuna (PMDB/PB). No entanto, um requerimento aprovado inseriu a análise pela Comissão de Educação precedendo as restantes, o qual o presidente, senador Osmar Dias (PDT/PR), membro da Bancada Ruralista, assumiu a relatoria. Coube ao senador Ney Suassuna atuar de forma a reequilibrar o substitutivo apresentado pela Comissão de Educação.

segundo relator atuou junto ao governo para reequilibrar o substitutivo, articulando para garantir a aprovação em plenário. Dessa forma, um novo projeto substitutivo foi remetido à Câmara dos Deputados, sendo rapidamente aprovado para evitar o desgaste do governo com as negociações entre os dois setores antagônicos.

O resultado final foi uma lei bastante equilibrada, dispondo de instrumentos de veto para que os ambientalistas e sanitaristas atuassem quando fosse necessário e criando um processo relativamente curto para a autorização do uso e comercialização de transgênicos, sendo ainda mais desburocratizado para o caso de pesquisas. Enfim, ambos os grupos terminaram por permanecer relativamente insatisfeitos com o resultado, porém, cabe ressaltar a força política dos grupos agropecuários ao reverter o substitutivo desfavorável remetido ao Senado, mesmo com a atuação do governo para evitar uma proposta desequilibrada (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2006).

Iglécias (2007) analisou a articulação política e atuação de grupos de interesse do setor agropecuário juntamente do governo brasileiro na Organização Mundial do Comércio (OMC). O primeiro caso refere-se à denúncia contra os Estados Unidos por violação dos limites de subsídios para o setor algodoeiro, o que provocou a queda dos preços mundiais do algodão e prejuízo aos países produtores.

Em 2002, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento discutiu com a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) a possibilidade de ingressar com uma denúncia contra os Estados Unidos na OMC. A associação já vinha discutindo o assunto internamente e aceitou a proposta. Imediatamente, passou a trabalhar para construir uma aliança com a Confederação Nacional da Agricultura e a Agência Brasileira de Promoção das Exportações (APEX). Após diversas reuniões com o MAPA e o Ministério das Relações Exteriores (ITAMARATY), a ABRAPA contratou uma consultoria jurídica de um renomado escritório internacional especializado e a consultoria técnica de dois economistas da Universidade da Califórnia e da Universidade do Estado de Iowa. Os primeiros desenvolveram a estratégia jurídica em conjunto com o governo brasileiro, elaborando a fundamentação e apresentando 30 testemunhos escritos de produtores brasileiros e dois verbais na audiência. Aos economistas coube estimar os valores de subsídios concedidos pelo governo norte-americano aos seus produtores de algodão, o efeito provocado na demanda e oferta mundial, assim como no preço, e os prejuízos acarretados aos produtores competitivos, dentre os quais, o Brasil, que arcou com perdas estimadas em US\$ 480 milhões entre 1999 e 2002.

Ainda em 2002, o governo buscou uma negociação com os Estados Unidos, mas não obteve sucesso. No início de 2003, o governo ingressou com uma denúncia na OMC, enquanto paralelamente a ABRAPA buscava mobilizar os outros produtores para apoiar a ação, o que acarretou no ingresso da Argentina, Austrália, Benin, Canadá, China, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan, União Europeia e Venezuela como terceiras partes na denúncia. Em junho de 2004, a OMC condenou os Estados Unidos por violação das práticas comerciais convencionadas. Em outubro do mesmo ano, o réu apresentou seus recursos e, no mês seguinte, o Brasil apresentou uma solicitação pela inclusão de novos subsídios irregulares na denúncia. Finalmente, em março de 2005, numa decisão inédita, a OMC sentenciou os Estados Unidos a abolição dos subsídios, sendo o primeiro conjunto no prazo de dois meses e o segundo em seis meses. Em outubro de 2005, vencido o prazo e não conclusa a abolição dos subsídios por parte dos Estados Unidos, o Brasil ingressou com uma solicitação de sanção de US\$ 1 bilhão contra o réu na OMC. Em reação, o governo norte-americano firmou um acordo com o brasileiro, adiando por dez meses o prazo de finalização dos subsídios. Em 2007, o governo norte-americano sancionou uma nova *Farm Bill* reduzindo os subsídios ao setor agropecuário em 60%.

No caso do açúcar, produto no qual o Brasil também é muito competitivo internacionalmente, a União da Indústria de Cana de Açúcar (UNICA) apresentou ao governo brasileiro, em 2002, diversas violações perpetradas pela União Europeia aos limites internacionais de subsídios agrícolas. A UNICA, após reuniões com o MAPA e o ITAMARATY, contratou uma consultoria jurídica de um renomado escritório de advocacia norte-americano especializado em comércio internacional (o mesmo que no caso do algodão) e uma consultoria técnica econômica de uma empresa britânica especializada no comércio agropecuário europeu.

Ao contrário do caso do algodão, a UNICA iniciou sua articulação internacional antes do governo ingressar com a denúncia na OMC, o que possibilitou a formação de uma coalizão entre Brasil, Austrália e Tailândia. Primeiro, Brasil e Austrália solicitaram negociação com a União Europeia, logo em seguida, a Tailândia. Em ambos os casos, não houve sucesso. Nesse contexto, os três países ingressaram com uma denúncia conjunta contra a União Europeia na OMC em julho de 2003. A denúncia se baseava na política de reparação da União Europeia para com suas antigas colônias, reservando o comércio de alguns produtos, dentre eles, o açúcar. Além disso, também havia os subsídios para a exportação do produto acima dos limites convencionados na Rodada do Uruguai. Em outubro de 2004, a União Europeia foi condenada

e após recursos fracassados, foi sentenciada, em abril de 2005, à liberalização do comércio internacional. Adicionalmente, os denunciante ainda conseguiram que a OMC limitasse o açúcar europeu subsidiado para exportação a 1,3 milhões de toneladas por ano. Em maio de 2006, após diversas negociações internas, a União Europeia anunciou um pacote de medidas para se ajustar aos parâmetros exigidos pela OMC.

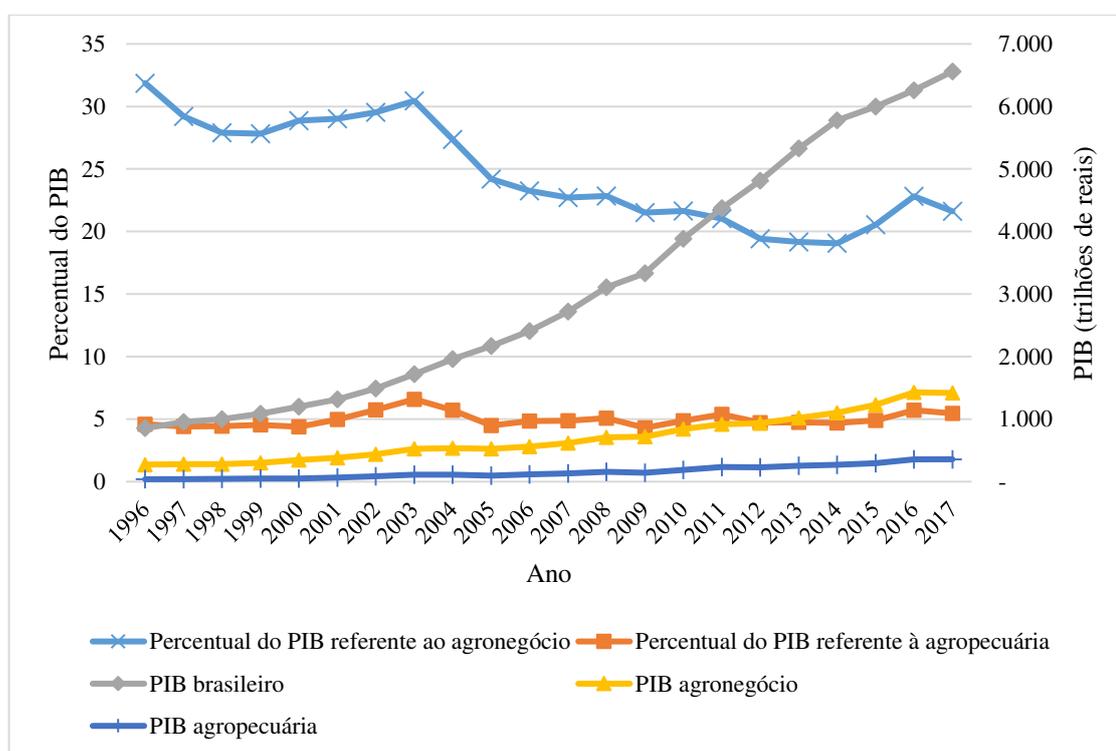
As disputas do algodão e açúcar na OMC revelam um setor agropecuário brasileiro bastante articulado e adaptado à economia de mercado. A “hipótese da arcaicidade da ação política da agropecuária” baseada no desenvolvimento econômico sem a contraposição do empresariado rural ao urbano e/ou dos camponeses e trabalhadores rurais, do qual emerge uma elite rural patronal atrasada nas suas formas de ação política, se choca com a atuação altamente profissionalizada e competitiva no âmbito da OMC. Em ambos os casos, os grupos de interesse agropecuários brasileiros promoveram intensa articulação internacional e competiram com pares igualmente poderosos nos Estados Unidos e União Europeia. O sucesso alcançado na OMC é resultado de uma ação de *lobby* altamente profissionalizada que envolveu não apenas a produção de informação pelas consultorias contratadas, mas também articulação com outros grupos de interesse tangencialmente interessados no tema e com os governos. Quando esses grupos se profissionalizaram? Quais condições induziram a modernização das suas práticas políticas? Para ambas as perguntas, ainda não há respostas. Suspeita-se que o processo de liberalização econômica vivenciado nos anos 1990, alinhado com a modernização do campo nos anos 1970 e 1980, produziu um empresariado rural altamente competitivo que, na ausência da proteção do Estado, se inseriu no comércio internacional. Nesse contexto, passou a enfrentar continuamente o *lobby* por barreiras protecionistas nos outros países, além da necessidade de desenvolver o próprio *lobby* para garantir a manutenção da competitividade dos seus produtos, o que implica em atuar no âmbito doméstico pelo aumento da produtividade e redução dos custos de produção, aspectos associados à ação do governo nas áreas agrícola, fundiária, social, de transportes e de crédito rural e pesquisa (IGLÉCIAS, 2007).

2.3 A relevância econômica e política do agronegócio no Brasil

O setor agropecuário é uma parte importante na dinâmica econômica e política brasileira. No entanto, como apontado na seção anterior, sua ação política é pouco explorada. Na atual subseção, busca-se mobilizar diferentes indicadores de ambas as dimensões que permitam fundamentar a relevância do objetivo da presente pesquisa.

Como exposto no Gráfico 01, entre 1996 e 2017, o PIB do agronegócio (setor de extração e transformação de produtos agropecuários) oscilou entre 32% e 19% do PIB brasileiro, apresentando tendência de queda. Por outro lado, o setor agropecuário (indústria de extração) apresentou, no mesmo período, estabilidade em torno de 5% do PIB brasileiro. A crescente redução da participação relativa do agronegócio na economia brasileira a partir de 2003 não é efeito da redução da produção do setor. No período analisado, o PIB do setor agropecuário e do agronegócio cresceram continuamente, no entanto, o crescimento de outros setores da economia brasileira foi mais acelerado, o que reduziu os seus pesos relativos no PIB. Dessa forma, o agronegócio é responsável por parcela substancial da economia brasileira, o que implica na necessidade de ação política para garantir um ambiente regulatório favorável ao setor.

Gráfico 01 – PIB do setor agropecuário em comparação ao PIB brasileiro*.



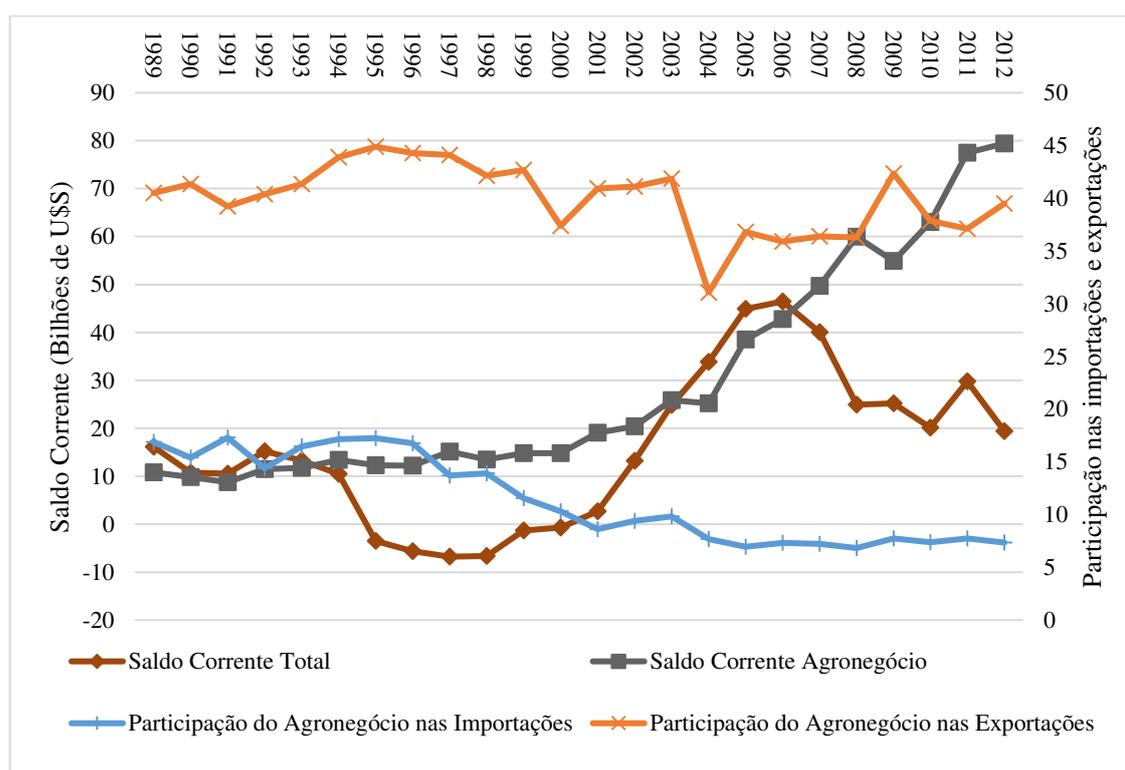
Fonte: CEPEA (2018).

Nota: (*) Valores corrigidos pela inflação tendo por referência o ano de 2010.

Além da substancial participação no PIB, o agronegócio também protagoniza um importante papel no comércio exterior brasileiro. De acordo com Gráfico 02, o saldo da conta corrente brasileira foi ligeiramente positivo entre 1989 e 1993, tornou-se negativo entre 1994 e 2000, obteve crescimento vertiginoso entre 2001 e 2006 e voltou a cair a partir de 2007. Por outro lado, o saldo da conta corrente específico do setor agropecuário manteve-se positivo durante todo o período analisado. A partir de 2004, observa-se um grande crescimento do seu

saldo, saltando de 25 bilhões de dólares em para 79 bilhões de dólares em 2012. Portanto, mais que triplica em menos de uma década. Além disso, a participação do setor nas importações, apesar de oscilante entre 14% e 17% na primeira metade da década de 1990, se reduz continuamente entre 1998 e 2005, estabilizando em aproximadamente 7% entre 2006 e 2012. Por outro lado, a participação do setor nas exportações brasileiras oscilou entre 31% e 45%. Na década de 1990, a participação manteve-se entre 40% e 45%. No entanto, apresentou tendência de redução na primeira década de 2000, mas voltou a crescer em 2009, quando alcança o patamar de 42%, se mantendo em 40% em 2012. Apesar da substantiva oscilação nos anos finais do período analisado, o agronegócio é responsável por no mínimo 1/3 das exportações brasileiras e menos de 10% das importações, o que resulta em um saldo positivo substancial para a balança comercial.

Gráfico 02 – Indicadores da participação do agronegócio no comércio exterior brasileiro. 1989-2012.



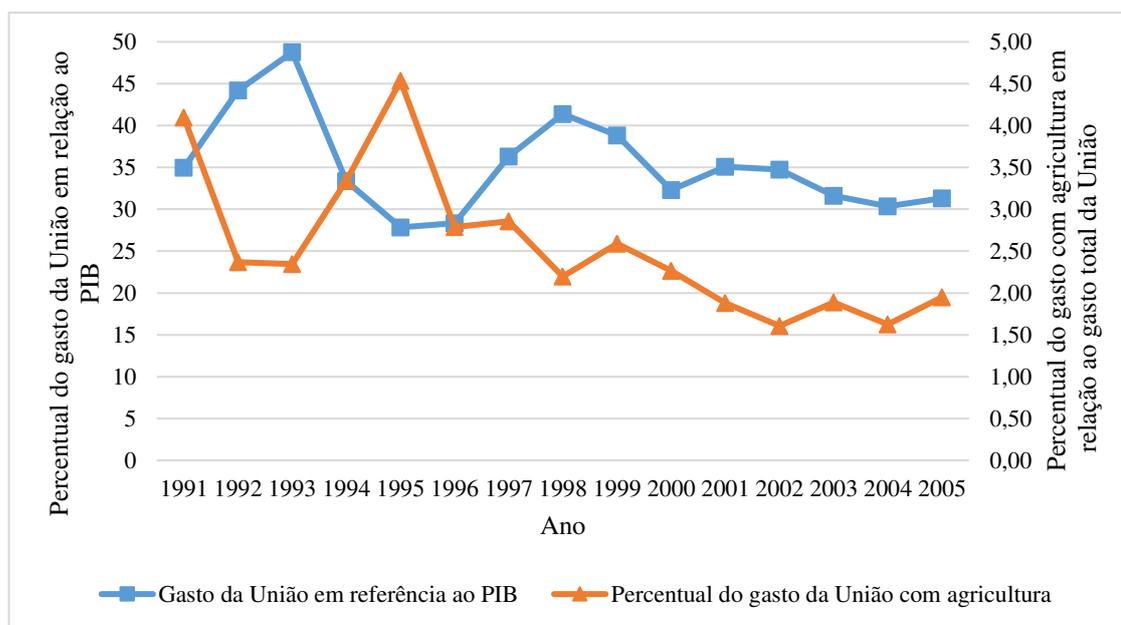
Fonte: Conceição e Conceição (2014).

Em que se pese a dificuldade de identificar o gasto público com o setor agrícola, estimativas da Secretaria do Tesouro Nacional apontam que, em 2005, o total de despesas da União na função agricultura foi de cerca de 12 bilhões de reais, equivalendo a cerca de 70% do gasto nacional na função (STN, 2005). O Gráfico 03 apresenta a evolução desses gastos.

Ressalta-se que, a partir de 1998, foram somados os gastos com renegociação das dívidas agropecuárias alocados na função encargos especiais.

Segundo Gasques, Villa Verde e Bastos (2006), os gastos com o setor agrícola na década de 1980 foram consideravelmente superiores aos da década seguinte, chegando a alcançar cerca de 11% do gasto da União em 1987. Após a crise do modelo desenvolvimentista, o gasto público com o setor foi gradualmente reduzido ao longo da década de 1990. A partir de 2000, o gasto da União em relação ao PIB se estabilizou entre 30 e 35% e, seguindo a tendência da década anterior, os gastos com o setor da agricultura continuaram a cair, atingindo o menor percentual na série história, cerca de 1,6%. Ressalta-se que o volume de gastos apontado não inclui as renúncias fiscais ou os direcionados para a agroindústria.

Gráfico 03 – Evolução dos gastos da União em relação ao PIB e na função Agricultura. 1991-2005. Brasil*.



Fonte: Gasques, Villa Verde e Bastos (2006).

Nota: (*) Valores corrigidos pela inflação tendo por referência o ano de 2005.

Enfim, na dimensão econômica, os indicadores mobilizados confirmam a grande relevância do agronegócio para a economia brasileira. Embora a participação do agronegócio no PIB tenha se reduzido nas últimas décadas, ela se mantém entre 20 e 25%, colaborando de forma decisiva para a manutenção do saldo positivo na conta corrente brasileira, especialmente devido sua ampla participação nas exportações e mínima nas importações. Apesar do gasto relativo da União com a agricultura ser pequeno, resultado do intenso processo de liberalização econômica ocorrido ao longo da década de 1990, os valores absolutos ainda são quantias importantes: cerca de 12 bilhões de reais em 2005. De acordo com a Tabela 01, no mesmo ano,

os gastos inscritos na função agricultura superaram os das funções trabalho e judiciária e se aproximaram dos gastos nas funções defesa nacional, assistência social e educação.

Tabela 01 – As funções com maior gasto da União. 2005.

Função	Gastos (em bilhões de reais)
Encargos Especiais	599,30
Previdência Social	165,51
Saúde	32,97
Educação	14,53
Assistência Social	13,86
Defesa Nacional	13,57
Agricultura	11,82
Trabalho	10,71
Judiciária	10,53

Fonte: STN (2005).

Os indicadores da dimensão política são de três tipos: a) participação em audiências públicas; b) doações eleitorais; c) tamanho da Bancada Ruralista. Ao analisar a participação de organizações nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados na 53^o e 54^o legislaturas (2007-2011 e 2011-2015), Resende (2018) identificou, dentre as organizações mais participantes, duas que atuam na representação do setor agropecuário: a Confederação Nacional da Agricultura e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). A CNA é a organização de cúpula do sistema corporativista brasileiro responsável pela representação do empresariado rural. A OCB é uma organização que integra o sistema oficial de representação de interesses, embora não reproduza totalmente sua organização padrão, sendo responsável pela representação das cooperativas, muitas das quais agropecuárias.

A Tabela 02 apresenta as principais organizações participantes das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. A CNA figura em primeiro lugar com 111 participações. A CNI aparece em terceiro lugar com 84 participações. Ressalta-se que a ação política desta última foi extensivamente analisada (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011). Ainda no âmbito rural, também aparecem na lista a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura³ (CONTAG) com 47 participações e a OCB com 34 presenças. Portanto,

³ A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) é uma organização de cúpula que compõe o sistema corporativista brasileiro, sendo responsável pela representação dos interesses dos trabalhadores na agricultura. Portanto, embora represente os interesses do campo, foge ao escopo da presente pesquisa, pois não representa os interesses patronais.

organizações que representam o setor agropecuário estão fortemente presentes nas audiências públicas da Câmara dos Deputados.

Tabela 02 – Principais participantes das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. 2007-2015.

Organização	Número de participações
Confederação Nacional da Agricultura	111
Ordem dos Advogados do Brasil	104
Confederação Nacional da Indústria	84
Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo	63
Central Única dos Trabalhadores	59
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	47
Conselho Federal de Medicina	45
Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão	41
Confederação Nacional dos Municípios	39
Organização das Cooperativas do Brasil	34

Fonte: Resende (2018).

O Quadro 03 apresenta as 10 organizações com maiores indicadores de centralidade na rede *one-mode*⁴ das organizações participantes das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados na 53^o e 54^o legislatura. O indicador de centralidade *degree* é baseado no número de ligações que um nó possui na rede e refere-se ao prestígio/proeminência do nó na rede. A CNA ocupa o primeiro lugar, seguido pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da CNI, o que aponta que uma das principais organizações encarregadas da representação dos interesses agropecuários patronal é o ator mais proeminente dentre os participantes das audiências públicas da Câmara dos Deputados. A medida de centralidade *closeness* indica a capacidade de alcançar os outros nós da rede com o menor número de intermediários. Nesse quesito, a CNA ainda ocupa lugar dentre as dez organizações com melhor indicador, porém, cai para sétimo lugar, enquanto que a OAB alcança o primeiro. Por fim, o indicador *betweenness* mensura a posição de intermediário do nó na rede, isto é, sua capacidade de controlar o fluxo de recursos a partir da sua posição estratégica na rede. Neste indicador, a OAB mantém o melhor desempenho, mas é seguida pela CNA e CNI. Portanto, a CNA ocupa posição central na rede de atores das audiências públicas da Câmara dos Deputados,

⁴ Na pesquisa citada, rede *one-mode* refere-se que os laços da rede são entre atores que compartilharam uma mesma audiência pública.

embora apresente a maior medida apenas em *degree*, continua a figurar dentre os dez maiores valores de *closeness* e *betweenness*, o que sugere alta capacidade de influência política.

Quadro 03 – Organizações mais centrais na rede de interesses organizados da sociedade civil nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. 2007-2015.

<i>Degree</i>	<i>Closeness</i>	<i>Betweenness</i>
1. Confederação Nacional da Agricultura	1. Ordem dos Advogados do Brasil	1. Ordem dos Advogados do Brasil
2. Ordem dos Advogados do Brasil	2. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo	2. Confederação Nacional da Agricultura
3. Confederação Nacional da Indústria	3. Central Única dos Trabalhadores	3. Confederação Nacional da Indústria
4. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo	4. Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura	4. Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
5. Central Única dos Trabalhadores	5. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar	5. Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo
6. Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura	6. Confederação Nacional da Agricultura	6. Central Única dos Trabalhadores
7. Nova Central Sindical de Trabalhadores	7. Confederação Nacional da Indústria	7. Conselho Federal de Psicologia
8. União Geral dos Trabalhadores	8. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	8. Conselho Federal de Medicina
9. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	9. Coletivo Brasil de Comunicação Social	9. Federação Brasileira de Bancos
10. Conselho Federal de Medicina	10. Federação Brasileira de Bancos	10. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

Fonte: Resende (2018).

A pesquisa de Cesário (2016) mobiliza a análise de redes para descrever as relações entre os participantes de todas as audiências públicas e seminários do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) em 2011 e 2012. Apesar de analisar um espaço temporal significativamente menor que Resende (2018), seu escopo é mais amplo, pois inclui, além das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, também as das comissões temporárias, as do Senado Federal e os seminários.

Observa-se que mesmo utilizando universos diferentes, os resultados das pesquisas citadas se assemelham em alguns aspectos. A CNA figura dentre as organizações com os maiores indicadores de centralidade na rede, como exposto pela Tabela 03. A CNI, embora figure dentre os dez primeiros nas três medidas de centralidade, obtém indicadores menores quando se analisa um universo para além das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Além disso, nota-se também maior diversidade dos atores presentes dentre os maiores indicadores de centralidade e a manutenção de posições relevantes na rede como, por exemplo, a OAB, a CONTAG e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Portanto, tendo por referência a participação nas audiências públicas do Congresso Nacional, a CNA,

representante dos interesses agropecuários patronais, é um dos atores que figura dentre os três mais proeminentes na rede.

Tabela 03 – Indicadores de centralidade da rede de interesses organizados da sociedade civil nas comissões do Congresso Nacional. 2011-2012.

Organização	Graus (<i>Degree Freeman</i>)	Proximidade (<i>Closeness</i>)	Ligação (<i>Betweenness</i>)
	Ligações diretas	Facilidade de alcançar demais nós da rede	Ligação entre agentes mais importantes para a rede
Papel	Prestígio	Referência para o grupo	Intermediário
NCST	1	3	6
CNA	2	2	1
CUT	3	5	10
UGT	4	10	
ANAMATRA	5	7	
FST	6		
CTB	7		
SINAIT	8		
CNI	9	4	5
COBAP	10		
CNM			3
CFM		6	4
OAB		1	2
CONTAG		8	8
ANFIP		9	
IDEC			7
Intervozes			9

Fonte: Cesário (2016).

Além das atividades de *lobby*, do qual estar recorrentemente presente nas arenas decisórias é um indicador importante, o financiamento eleitoral é outro comumente apontado como relevante para explicar a ação política dos grupos de interesse, muito embora as pesquisas identifiquem efeitos ambíguos sobre o comportamento parlamentar (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; BAUMGARTNER et al., 2009; SANTOS et al., 2015). No caso brasileiro, Santos et al. (2017) desenvolveram uma extensa pesquisa de *survey* com os grupos de interesse registrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados. Seus resultados apontam dois importantes aspectos acerca do uso dessa estratégia no âmbito do Congresso Nacional: a) os grupos se dividem equitativamente em relação ao efeito do financiamento eleitoral sobre o acesso ao *decision-maker*; b) entre 87% e 95% dos respondentes concordam que financiar campanhas eleitorais aumentam as chances de conquistar apoio do deputado federal ou senador durante o mandato.

A Tabela 04 apresenta o volume de doações diretas e indiretas de pessoas jurídicas por seção da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) nas eleições de 2014 para os cargos de deputado federal e senador. Observa-se que as atividades econômicas que mais financiaram as campanhas de deputados federais também o fizeram com as dos senadores, havendo pouca diferença ao se comparar os percentuais. O setor da construção foi o principal doador das campanhas contribuindo, respectivamente, 181,8 e 55,5 milhões de reais para as campanhas de deputados federais e senadores. Todavia, cabe ressaltar que sob a aparente legalidade das doações das empresas de construção para as campanhas, os órgãos de controle identificaram um grande esquema de financiamento eleitoral baseado na produção de benefícios simultâneos entre empresas⁵, partidos e políticos, se enquadrando, assim, na modelagem desenvolvida pela Teoria da Regulação⁶ (STIGLER, 1971).

A indústria de transformação contribuiu com o segundo maior volume para as campanhas nas eleições legislativas de 2014, cerca de 251 milhões de reais para candidatos a deputado federal e 68 milhões de reais para candidatos a senador. Em terceiro lugar, o setor comercial contribuiu com aproximadamente 104,5 e 21,2 milhões de reais para as campanhas de deputado federal e senador. Por fim, o setor financeiro é o último a grande financiador de campanhas com o total de 76,6 e 24 milhões de reais de doações para candidatos a deputado federal e a senador. O setor agropecuário (indústria de extração), figura nas últimas posições no que diz respeito ao volume de doações: respectivamente, cerca de 9 e 1,5 milhões de reais para as campanhas de deputados federais e senadores. Portanto, as contribuições do setor são ínfimas se comparadas ao da construção, indústria de transformação ou comércio.

⁵ “A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia [...]. Nesse esquema, que dura pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa” (Ministério Público Federal, 2018. Fonte: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>).

⁶ Embora a Teoria da Regulação esteja baseada principalmente na troca de financiamento eleitoral por regulações favoráveis que permitam a aferição de lucro artificial por parte das empresas, também pode ser estendida para a troca por contratos públicos superfaturados, gerando semelhantes benefícios mútuos para empresas, partidos e políticos (STIGLER, 1971; PELTZMAN, 1989).

Tabela 04 – Doações de pessoas jurídicas nas eleições de 2014 para candidatos a deputado federal e senador classificadas pela seção CNAE (milhares de reais)*.

Seção CNAE	Deputado Federal		Senador	
	Pessoa Jurídica	%	Pessoa Jurídica	%
Construção	181.846,79	23,11	55.577,58	27,65
Indústria de transformação (Agronegócio)	141.826,64	18,02	41.796,09	20,79
Indústria de transformação (Outros)	109.161,42	13,87	26.154,04	13,01
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	104.533,59	13,28	21.276,27	10,59
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	76.633,05	9,74	24.011,91	11,95
Indústrias extrativas	24.890,62	3,16	5.163,81	2,57
Atividades administrativas e serviços complementares	24.620,28	3,13	6.115,16	3,04
Atividades profissionais, científicas e técnicas	20.831,55	2,65	3.711,57	1,85
Artes, cultura, esporte e recreação	15.885,40	2,02	3.223,87	1,60
Transporte, armazenagem e correio	15.411,75	1,96	2.737,08	1,36
Atividades imobiliárias	11.536,24	1,47	3.025,39	1,51
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	9.638,56	1,22	831,85	0,41
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	8.973,24	1,14	1.475,56	0,73
Informação e comunicação	8.470,50	1,08	1.829,54	0,91
Saúde humana e serviços sociais	8.461,14	1,08	294,72	0,15
Eletricidade e gás	8.298,63	1,05	1.868,20	0,93
Educação	6.488,73	0,82	701,20	0,35
Outras atividades de serviços	5.686,59	0,72	890,90	0,44
Alojamento e alimentação	3.726,16	0,47	315,40	0,16
Administração Pública, defesa e seguridade social	6,00	0,00	-	-
Total	786.926,88	100	201.000,13	100
Receitas de partidos e comitês eleitorais	83.886,45	-	27.001,03	-
Receitas de pessoa física (inclusive autofinanciamento)	297.117,57	-	44.228,04	-
Total geral de receitas	1.167.930,89	-	272.229,19	-

Fonte: Carazza (2018).

Nota: (*) Para mais informações sobre as diferentes categorias empregadas pela CNAE, ver o anexo A.

Decerto, como apontado na análise dos indicadores econômicos, o setor agropecuário (indústria de extração) participa pouco do PIB, cerca de 5%. O setor produtivo que mais agrega valor aos produtos agropecuários é o imediatamente dependente da extração de matéria prima, a agroindústria ou indústria de transformação agropecuária. Dessa forma, para identificar a participação do setor agropecuário no financiamento eleitoral, optou-se por dividir a indústria de transformação em duas categorias tendo por referência as subseções da CNAE: o agronegócio (indústrias inseridas na cadeia produtiva imediatamente após a produção de matéria-prima: fabricação de bebidas; fabricação de celulose, papel e produtos de papel; fabricação de produtos alimentícios; fabricação de produtos de madeira; fabricação de produtos do fumo; fabricação de produtos têxteis; preparação de couro e fabricação de artefatos de couro. A subseção de biocombustíveis não foi contabilizada, uma vez que se encontra agregada com a fabricação de derivados de petróleo e carvão) e outros (Confecção de vestuário; fabricação de máquinas e equipamentos, fabricação de móveis, fabricação de produtos metálicos e não metálicos, fabricação de produtos farmacêuticos e químicos, fabricação de veículos, metalurgia, etc.). Com esse recorte, o agronegócio assume o segundo lugar dentre os setores que mais contribuíram para as campanhas dos candidatos a deputado federal e senador nas eleições de 2014, respectivamente, cerca de 142 e 42 milhões de reais. Portanto, considerando que o volume de doações do setor da construção está inflado por esquemas de corrupção já identificados, é plausível considerar o agronegócio como o maior doador das campanhas para o Congresso Nacional nas eleições de 2014, o que corrobora com os indicadores de relevância econômica do setor e a forte proeminência da CNA na rede de audiências públicas e seminários do Congresso Nacional.

Por fim, cabe apontar que as doações oriundas de pessoas jurídicas equivaleram a aproximadamente 67% e 74% da receita total das campanhas para deputado federal e senador nas eleições de 2014. Dessa forma, constituem a principal fonte de financiamento eleitoral no Brasil. Em decorrência da grande concentração do financiamento eleitoral na modalidade de pessoa jurídica e em cinco setores econômicos no interior da modalidade, a captura dos *policymakers* por interesses econômicos privados das empresas se tornam bastante plausível, como foi caso das empreiteiras revelado pela Operação Lava-Jato (STIGLER, 1971; PRZEWORSKI, 2011; MANCUSO, 2015).

O último indicador mobilizado para demonstrar a importância política do setor agropecuário diz respeito ao tamanho da Bancada Ruralista. O termo é usado para se referir ao agrupamento de deputados federais, senadores e grupos de interesse do setor agropecuário,

especialmente o patronal, para atuação coordenada no âmbito do Congresso Nacional. Apesar do recorrente aparecimento em reportagens jornalísticas, a Bancada ainda não foi objeto de análise científica sistemática. Seu surgimento remete a ação da União Democrática Ruralista (UDR) centrada na defesa do direito de propriedade e na obstrução das propostas de Reforma Agrária na Assembleia Nacional Constituinte (VIGNA, 2001, 2007; BRUNO, 2015).

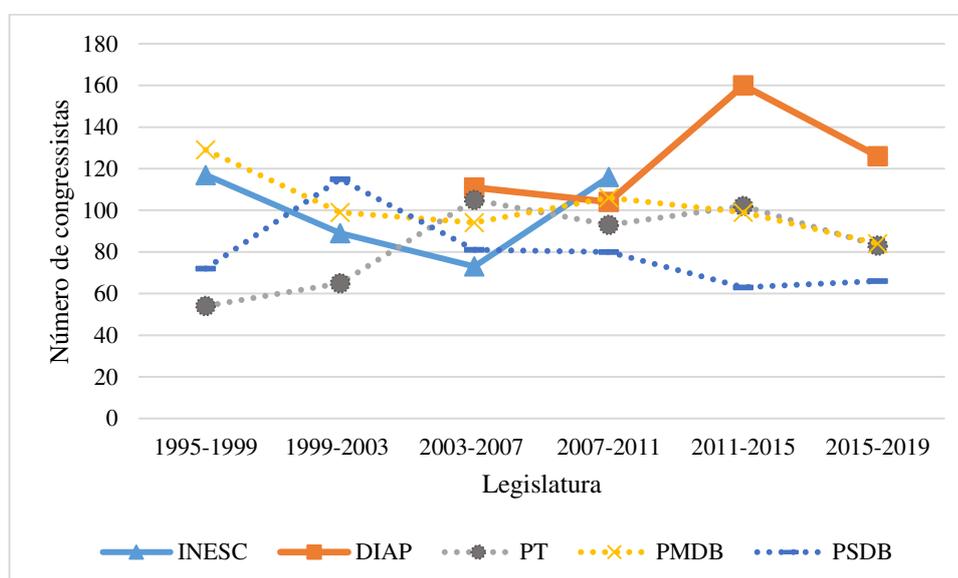
O pouco que se sabe acerca da sua forma de atuação no âmbito do Congresso Nacional aponta para um crescente processo de institucionalização e profissionalização. Durante o processo constituinte, sua ação se restringiu a uma postura defensiva baseada na ameaça de confrontos nas áreas rurais com integrantes de movimentos pela reforma agrária. Entretanto, com a derrota dos principais líderes ligados a UDR nas eleições de 1994, o grupo passou por um processo de descentralização das atividades e ampliação da pauta, anteriormente vinculada predominantemente aos interesses dos pecuaristas, o que permitiu o crescimento do grupo de entre 20 e 30 congressistas na 49ª legislatura (1991-1995) para 117 na 50ª legislatura (1995-1999). A defesa agressiva dos interesses do setor agropecuário cedeu lugar à ação estratégica, passando a formar a base do governo no Congresso com fim de garantir o acesso ao MAPA. Além disso, a representação de interesses passou a ser baseada no vínculo dos integrantes da Bancada com as diferentes atividades produtivas do campo.

Na 51ª legislatura (1999-2003), a Bancada Ruralista passou a ocupar cargos estratégicos no Congresso Nacional, tais como a presidência das comissões de agricultura e meio ambiente, e no governo, especialmente no MAPA. Nesse período, o *logrolling* passou a se tornar o seu mais importante recurso na relação com o governo e com outras bancadas temáticas e partidárias do Congresso Nacional. Através dessa prática, a Bancada era capaz de aumentar substancialmente a votação em proposições do seu interesse, assim como bloquear o governo. Na legislação seguinte, a Bancada passou por problemas de coordenação devido à disputa entre lideranças e tentativas de centralização do grupo por parte dos membros seniores. Conseqüentemente, as funções dentro do grupo foram reorganizadas e divididas para evitar a sua fragmentação e perda do *status* de frente parlamentar⁷. Por fim, na 53ª legislatura (2007-2011), a Bancada Ruralista passou a fazer uso de campanhas midiáticas para legitimar seus posicionamentos e inflar o apoio eleitoral aos seus membros (VIGNA, 2001, 2007; BRUNO, 2015).

⁷ De acordo com o Ato da Mesa nº 69 de 2005, para requerer o registro de frente parlamentar é necessário a adesão de, no mínimo, 1/3 do Congresso Nacional.

Apesar da ausência de consenso acerca da identificação dos congressistas que integram a Bancada Ruralista, o Gráfico 04 apresenta duas formas de mensuração. O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) identifica os congressistas através da participação na agroindústria e/ou manifestação nas comissões, plenários e imprensa de posições alinhadas com os interesses do setor agropecuário patronal (DIAP, 2014, p. 129). O Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) emprega unicamente o critério de rendimento aferido de atividades agropecuárias como forma de identificação dos integrantes da Bancada Ruralista (VIGNA, 2007, p. 5). Assim, os critérios utilizados pelo INESC são mais restritos que os do DIAP, o que implica na tendência em identificar um grupo menor de congressistas.

Gráfico 04 – Tamanho da Bancada Ruralista no Congresso Nacional. 1995-2019.



Fonte: DIAP (1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014); VIGNA (2001, 2007).

Observa-se que até a 53ª legislatura (2007-2011), o tamanho da Bancada Ruralista equivalia ao dos maiores partidos do Congresso Nacional. Todavia, enquanto as bancadas partidárias reduziram o número de integrantes nas legislaturas seguintes, a Bancada Ruralista aumentou seu tamanho. Na 54ª legislatura (2011-2015), a Bancada equivalia a 1,6 vezes o tamanho dos dois maiores partidos no Congresso: Partidos dos Trabalhadores (PT) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), respectivamente, 102 e 99 integrantes. Na legislatura seguinte, embora a Bancada tenha reduzido seu tamanho, o mesmo ocorreu com os grandes partidos, mantendo a proporção de 1,5 membros da Bancada para cada membro dos grandes partidos do Congresso: PT e PMDB, respectivamente, 83 e 84 integrantes.

Enfim, diante de um Congresso Nacional crescentemente fragmentado (o número efetivo de partidos salta de 8,7 em 1990 para 16,7 em 2018), a existência de grandes bancadas

temáticas coesas pode se tornar uma alternativa para a coordenação das atividades legislativas, especialmente quando se tornam maiores que os partidos, reduzindo os custos de negociação com o Poder Executivo. Por outro lado, embora as bancadas temáticas possam coordenar as votações dos congressistas em substituição aos partidos, elas não possuem prerrogativas institucionais semelhantes, tais como a ocupação do Colégio de Líderes. Nesse contexto, é plausível que as bancadas temáticas se tornem atores crescentemente importantes no âmbito do Poder Legislativo, o que potencializa a capacidade de influência dos grupos de interesse, na medida em que mina o poder de instituições com função de agregação de interesses, como é o caso dos partidos, e reduz o número de intermediários na negociação (KINZO, 1997).

2.4 Considerações finais

A ausência de literatura acerca da ação política do setor agropecuário no Brasil não deve ser tratada como evidência de irrelevância do tema, mas como efeito da indisponibilidade de dados combinado à cultura do segredo no âmbito das atividades de *lobby*. Além disso, as pesquisas empíricas sobre grupos de interesse só emergiram no país no período recente e a agenda da Ciência Política brasileira, assim como em outros países latino-americanos, está fortemente vinculada aos problemas mais imediatos que assolam a região, tais como o subdesenvolvimento, a grande desigualdade socioeconômica e a instabilidade política. Nesse contexto, as pesquisas mais importantes que emergiram sobre a atuação de grupos de interesse estiveram associadas ao problema do desenvolvimento econômico (DINIZ; BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007; THOMAS; KLIMOVICH, 2014a).

Como apontando pelos estudos de caso do sucesso político do setor agropecuário, algumas organizações representativas do setor são tão capazes de influência política quanto as do empresariado industrial, apresentando alta capacidade de articulação com outros grupos de interesse nacionais e internacionais e *lobbying* profissionalizado (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2006; IGLÉCIAS, 2007). Além disso, a substancial participação do setor agropecuário no PIB e na balança comercial brasileira implica não apenas na ampla disponibilidade de recursos econômicos para a mobilização política do setor, mas também na existência de um ambiente consideravelmente favorável aos produtos agropecuários. Se tal condição, alcançada ainda no período pré-industrialização, é efeito da trajetória de desenvolvimento econômico brasileiro assentado nas *commodities*, sua manutenção depende não apenas de variáveis econômicas, mas também políticas, o que demanda mobilização e

atuação política do setor agropecuário (FURTADO, 1959; GASQUES; VILLA VERDE; BASTOS, 2006; CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2014; CEPEA, 2018).

Assim, as especulações acerca da ação política do setor agropecuário em decorrência da sua posição na economia brasileira encontram amparo em dois indicadores políticos. Primeiro, a CNA figura dentre entre as organizações mais presentes nas audiências públicas e seminários da Câmara dos Deputados e Senado Federal, na maior parte das vezes, com indicadores de centralidade na rede de interesses organizados maiores que os da CNI, principal objeto de pesquisa na literatura brasileira sobre grupos de interesse (DINIZ; BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011; CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2018). Segundo, as doações eleitorais para as campanhas de deputado federal e senador nas eleições de 2014 oriundas do setor agropecuário são o segundo maior volume, atrás somente do setor de construção civil (CARAZZA, 2018).

Portanto, embora a ação política do setor agropecuário não tenha sido objeto de pesquisa sistemática através da abordagem dos grupos de interesse, existem tantos elementos que justificam tal empreitada quanto os utilizados para fundamentar as pesquisas sobre a ação política do empresariado industrial (DINIZ; BOSCHI, 2004). Tal deficiência na literatura implica não apenas o desconhecimento do efeito da atuação dos maiores grupos de interesse econômicos sobre a democracia brasileira, mas também na desconsideração de um ator fundamental no processo de desenvolvimento econômico do país.

3 UMA PROPOSTA DE PESQUISA

3.1 Introdução

Quais desenhos de pesquisa presentes na literatura são utilizados para a análise dos resultados políticos alcançados pelos grupos de interesse? Qual o mais adequado para o propósito desta pesquisa? Os primeiros estudos sobre o tema surgiram ainda na década de 1930 nos Estados Unidos, especialmente motivados pela disputa entre elitismo e pluralismo. Até a década de 1960, período de redução da aplicação da teoria pluralista a abordagem dos grupos, centenas de estudos de caso sobre o tema foram produzidos, no entanto, legaram pouco de estratégia metodológica para as pesquisas de *large-n* que emergiriam na década de 1980 (BAUMGARTNER; LEECH, 1998).

O vasto arsenal de problemas conceituais, teóricos e metodológicos colaborou decisivamente para a redução da relevância das pesquisas sobre grupos de interesse no contexto norte-americano. A corrente teórica que imediatamente substituiu o pluralismo na orientação das pesquisas, a transacional, buscou realizar inferências acerca da capacidade de influência dos grupos de interesse através da dimensão de mobilização, o que permitiu ignorar os problemas da literatura anterior, entretanto, se deparou com outros igualmente graves (OLSON, 1965; SALISBURY, 1969; MOE, 1980). As pesquisas sobre a influência baseadas nas atividades desenvolvidas pelos grupos de interesse voltaram a ser produzidas com maior intensidade na década de 1980. Dessa vez, baseadas em *large-n*, mas reproduzindo muitos dos problemas já conhecidos na literatura pluralista (BAUMGARTNER; LEECH, 1998). Um diferencial importante em relação ao período anterior foi a opção por enfrentar alguns problemas, embora a tendência de muitos pesquisadores ainda seja de ignorá-los, e produzir desenhos de pesquisa robustos, ainda que com diversos limites (LOWERY, 2007, 2013; DÜR, 2008; HOJNACKI; KIMBALL, 2012; BERNHAGEN; DÜR; MARSHALL, 2014).

Nesse contexto, é possível identificar quatro tipos de desenho de pesquisa com a finalidade de mensuração de influência e/ou sucesso político de grupos de interesse tendo por referência a fonte de dados (qualitativa/quantitativa) e a escala de mensuração (subjetiva/objetiva). Contudo, apesar do desenvolvimento dos desenhos de pesquisa, alguns problemas crônicos ainda permanecem e podem ser identificados em diferentes dimensões: a conceitual, relacionada aos diversos desafios impostos na definição de poder/influência de forma a garantir rigor conceitual e capacidade analítica; a teórica, onde reside a maior parte dos problemas que minam a capacidade de desenvolvimento do campo devido à ausência de um

foco claro; e a metodológica, vinculado aos limites da capacidade inferencial (SALISBURY, 1975; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; LOWERY, 2007, 2013; DÜR; DE BRIÈVRE, 2007; DÜR, 2008).

Por fim, foi utilizado um desenho de pesquisa com menor capacidade inferencial, no entanto, mais adequado para a finalidade da presente pesquisa: explorar e descrever o sucesso político do setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional. Apesar da escolha por uma estratégia metodológica menos complexa, reproduzindo em grande parte o que foi realizado para o caso do empresariado industrial (MANCUSO, 2007), diversos desafios tiveram de ser enfrentados, tais como a seleção do grupo de interesse do setor agropecuário a ser objeto de análise, a determinação do intervalo temporal, a definição da estratégia de identificação das preferências do setor, dentre outros.

Dessa forma, buscando identificar os diferentes tipos de desenhos de pesquisa utilizados na mensuração de sucesso e/ou influência dos grupos de interesse nas decisões políticas, seus problemas e limites, assim como delinear a estratégia metodológica aplicada nesta pesquisa, este capítulo está organizado da seguinte forma: esta introdução, onde é esboçado o contexto da evolução das pesquisas sobre o tema; seguida por uma seção onde se identificam os problemas crônicos presentes na literatura e os tipos de desenhos de pesquisa empregados. A terceira seção apresenta a estratégia metodológica utilizada nesta pesquisa, atribuindo especial importância às formas de contornar os diversos problemas elencados na seção anterior. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

3.2 Desafios metodológicos

A despeito do grande avanço ocorrido na Ciência Política brasileira nos últimos 20 anos, é surpreendente como algumas áreas ainda lhe são obscuras, a exemplo da atuação política de organizações em defesa de seus interesses. É espantoso que, raramente, este tema seja alvo de estudos sistemáticos e que somente o caso da ação política do empresariado venha sendo cientificamente investigado (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011). Outros setores continuam a ser esquecidos, tais como o agropecuário e o financeiro. De toda forma, a inexistência de estudos descritivos é hoje um grande obstáculo para o avanço do estudo de grupos de interesse no Brasil e de suas relações com o Poder Legislativo.

Como apontado no capítulo anterior, existem diversos indícios de que a ação política do setor agropecuário brasileiro é tão intensa quanto a de outros setores econômicos. No entanto,

apesar de ser um fator relevante para compreensão da atuação dos grupos de interesse no Brasil e seus respectivos efeitos sobre o sistema político e econômico, foi pouco explorado pela literatura sobre o tema. Nesse contexto, cabe perguntar: *Qual é a taxa de sucesso político do setor agrícola no âmbito do Congresso Nacional? Quais as suas características?*¹ Com essa primeira incursão sobre o tema, será possível identificar os resultados políticos alcançados pelo setor e inaugurar a discussão sobre a sua capacidade de alcançá-los, o que remete, em última instância, ao tradicional debate sobre a capacidade dos grupos de interesse influenciarem as decisões políticas.

Os métodos utilizados para analisar sucesso político são oriundos da literatura sobre grupos de interesse que, por sua vez, lida com uma das questões mais antigas e desafiadoras tratadas pela Ciência Política, a saber, a influência dos grupos de interesse nas decisões políticas (ODEGARD, 1928; SCHATTSCHEIDER, 1935; CRAWFORD, 1939). Essa problemática, além de atravessar o estudo de processos decisórios e comportamento de *decision-makers*, também é tratada pela literatura de políticas públicas (FREEMAN, 1965; HECLLO, 1978), representação política e democracia (TRUMAN, 1951; DAHL, 1961; OLSON, 1965).

A magnitude do desafio de se mensurar a influência dos grupos de interesse nas decisões políticas pode ser percebida através da extensa coletânea de resultados ambíguos produzidos, especialmente, no contexto norte-americano, e será analisado a partir de três dimensões: conceitual, teórica e metodológica (SCHATTSCHEIDER, 1935; TRUMAN, 1951; MILBRATH, 1963; BAUER; POOL; DEXTER, 1963; McCONNELL, 1966; WRIGHT, 1990; SMITH, 1993; LANGBEIN, 1993; HEINZ et al., 1993; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; BAUMGARTNER et al., 2009).

3.2.1 Dimensão conceitual

Influência e poder são tratados rotineiramente como fenômenos equiparáveis, porém, o conceito de ambos é um dos grandes obstáculos enfrentados pela literatura de grupos de interesse. Após extenso debate, especialmente na literatura sobre poder das décadas de 1950 e 1960 nos Estados Unidos, nenhuma definição consensual emergiu (DÜR; DE BRIÈVRE, 2007; MANCUSO, 2007; LOWERY, 2013). A definição mais comum focaliza o controle de atores e o efeito indireto sobre as decisões políticas: A tem poder sobre B ou o influencia se, e somente se, no que diz respeito a uma questão X, A induz ou compele B a decidir tendo por referência

¹ Sucesso e insucesso assumem diferentes formas que caracterizam os resultados políticos de um grupo de interesse. O assunto será tratado com maior profundidade em seguida.

as suas preferências, independentemente das próprias de B (SIMON, 1953; DAHL, 1963; CLARK, 1968).

Além desta, existem outras duas definições concorrentes: a que focaliza o controle de recursos de poder e a que enfatiza o controle sobre os resultados. Para a primeira, um ator é poderoso se controla recursos para o exercício do poder, no entanto, a lista de recursos possivelmente utilizáveis é extensa e fortemente afetada pelo contexto. No caso do foco sobre os resultados, um ator é poderoso se é capaz de controlar os resultados políticos. Nesse caso, o problema recai sobre a desconsideração dos diferentes mecanismos causais capazes de produzir os resultados desejados pelo ator denominado poderoso (HART, 1976).

O problema central do desenvolvimento dos conceitos de poder/influência para os pesquisadores sobre grupos de interesse é o descompasso entre robustez conceitual e capacidade analítica, isto é, entre a definição formal e sua operacionalização nas pesquisas empíricas (DÜR; DE BRIÈVRE, 2007; DÜR, 2008). Por consequência, em muitos casos, os pesquisadores analisam influência, mas não a conceitua, remetem ao senso-comum ou tratam-na como autoevidente (MANCUSO, 2007). Enfim, o resultado é uma literatura quimérica, pouco comparável e que, embora cresça, não acumula conhecimento (BAUMGARTNER; LEECH, 1998).

Independentemente do conceito utilizado, dois problemas são colocados: causalidade e interesse. No que diz respeito a primeira, para que seja possível uma inferência causal de influência, é necessário a presença do contrafactual, ou seja, a existência de um conjunto igual sem tratamento para comparação, como apontado na seguinte equação:

$$\text{Efeito causal} = [(G_{a1}^{T^2} \supset Tr) - G_{a1}^{T^1}] - [(G_{a2}^{T^2} \not\supset Tr) - G_{a2}^{T^1}]$$

O efeito de um tratamento (Tr) é resultante da diferença da diferença entre um grupo G_{a1} no tempo 2 (T^2) que recebeu tratamento com o mesmo grupo no tempo 1 (T^1) e outro grupo igual, G_{a2} , no tempo 2, que não recebeu tratamento, com o mesmo grupo no tempo 1.

Essa condição para aferição de efeito causal impõe grande desafio para as Ciências Humanas, incluso as Sociais, pois não é possível utilizar um contrafactual perfeito, mesmo em desenhos experimentais (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). No âmbito das pesquisas observacionais, resta criar um contrafactual hipotético aproximado, o que implica controlar

variáveis chaves que naturalmente afetam o comportamento do conjunto analisado, no entanto, é uma tarefa de grau de dificuldade exponencial à complexidade do fenômeno².

Interesse é outro termo evitado pelos pesquisadores e tratado de forma axiomática, ignorando diversos problemas que sua definição e capacidade analítica implicam. Para Bentley (1908, p. 211) interesse é atividade convergente unicamente atribuível a grupos, isto é, coletivo de pessoas, que se manifesta através da prática, existindo diferenças consideráveis entre o que indivíduos desejam e o que um grupo persegue. Além do problema conceitual, ainda existe o operacional: Como identificar preferências? Por meio de observação do sentido da ação coletiva (BENTLEY, 1908; TRUMAN, 1951) ou por inferência a partir das características socioeconômica dos grupos (OLSON, 1965; SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986).

Ao problema de análise dos resultados tendo por referência as preferências/interesses de um ator político são adicionados os de influência simétrica, antecipação das preferências, preferências estratégicas e dinâmicas (SIMON, 1953; LOWERY, 2013). Primeiro, com poucas exceções, a massa de pesquisas sobre influência assume apenas uma direção de causalidade, isto é, a que grupos enxertam nos *policymakers*. Contudo, a relação contrária não pode ser descartada *a priori*, especialmente em um processo político dinâmico, onde emergem situações nas quais múltiplas *issues* ascendem à arena decisória e interessam aos grupos de interesse, permitindo maior espaço de negociação dos *policymakers* com os atores interessados. Nesse contexto, é comum o recurso de *logrolling* para explicar o comportamento de parlamentares, mas o mesmo foi pouco explorado na relação entre *decision-makers* e grupos de interesse. Por exemplo, diante de duas *issues* em análise que interessam a dois grupos de interesse com preferências conflitantes, um parlamentar pode negociar apoiar as demandas do primeiro em uma *issue* em troca das do segundo na *issue* seguinte. Nessas condições, o problema da influência simétrica é evidente, sendo sutilmente ignorado.

Segundo, o axioma da literatura de grupos de interesse de que as decisões políticas estão imersas socialmente, além de possibilitar a análise da influência dos grupos de interesse nas decisões, também permite especular que, conhecendo razoavelmente as preferências dos atores os quais interagem continuamente, os *decision-makers* são capazes de antecipá-las e moldar ou bloquear a *issue* para evitar o conflito. Parte disso foi capturado no problema de agendamento

² O grau de complexidade da construção de um contrafactual hipotético para avaliar influência será analisado em seguida.

através daquilo que se denominou segunda face do poder (BACHRACH; BARATZ, 1962) e do debate sobre poder estrutural (LINDBLOM, 1977).

Terceiro, preferências manifestas por um ator político qualquer são sinceras ou estratégicas? Talvez este seja o dilema identificado por Bentley (1908) quando traduz interesse como um atributo coletivo manifesto na ação política. Como o processo político democrático envolve muitos atores interessados, a ação dos grupos de interesse decorre da plausibilidade de que uma decisão ocorra de acordo com suas preferências. No entanto, um grupo de interesse em condições desvantajosas manifestará preferência estratégica de forma antagônica ao seu desejo sincero buscando mitigar danos, isto é, apoiará uma proposta desvantajosa para si para evitar uma ainda pior. Corroborando este argumento, algumas pesquisas já apontaram para uma maior capacidade dos grupos de interesse impedirem mudanças no ambiente ao invés de induzir sua alteração (EVANS, 1996; WRIGHT, 1996; MANCUSO, 2007; LOWERY, 2007, 2013; SANTOS, 2011). Nessas condições, preferências estratégicas tendem a superestimar os resultados alcançados pelos grupos, uma vez que estão atrelados a uma forma de mitigar danos, mas não obstruí-los completamente, como seria a preferência sincera (DÜR, 2008).

Além disso, resta a dinamicidade do processo político. Em regimes democráticos, decisões não são produzidas de forma imediata por apenas um *decision-maker*. Ao contrário, possuem um percurso de tramitação de comprimento e número de *veto players* variados. À medida que uma proposta supera cada etapa do processo, seu conteúdo pode ser alterado, o que implica em alteração das preferências dos grupos interessados e reflete a natureza estratégica³ da ação dos atores. Portanto, existem não apenas desafios na identificação das preferências/interesses dos grupos de interesse, mas também alterações contínuas causadas pelo processo político democrático e que tornam ainda mais difícil tal tarefa.

Por fim, um último desafio diz respeito à manifestação de poder estrutural atrelado aos grupos de interesse empresariais. Como apontado por Marx (1859), o empresariado goza de posição privilegiada nas relações políticas devido a seu papel na economia. O Estado e os políticos, especialmente sob regimes democráticos, são dependentes do adequado funcionamento desta para garantir o bem-estar da sociedade. Assim, os atores políticos institucionais jamais deverão ameaçar os interesses da classe empresarial, sob pena de provocar

³ Estratégico diz respeito à ação ponderada por fatores contextuais, tais como o comportamento, recursos e capacidade de outros jogadores, e estruturais, tais como as regras do jogo (MATUS, 2007). Dessa forma, revela a natureza dinâmica da interação entre grupos de interesse e instituições políticas tendo por finalidade garantir os resultados preferidos.

uma crise econômica e, por extensão, política. Destarte, mesmo sem desempenhar um papel ativo como grupo de interesse, os empresários são capazes de influenciar as decisões políticas, o que não seria captado em uma pesquisa de influência, porque o conceito prescinde ação para provocar um alinhamento das preferências entre *policymakers* e grupos de interesse empresariais (LINDBLUM, 1977; PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1988; PRZEWORSKI, 2011).

3.2.2 Dimensão teórica

Diferentes autores apontam uma fragilidade crônica nas pesquisas sobre grupos de interesse: a ausência de teoria (SALISBURY, 1975; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; LOWERY, 2013). O efeito da deficiência teórica é a desorientação das agendas de pesquisa e a redução da possibilidade de acumulação de conhecimento. Diferente de outras áreas de pesquisa que seguiram um padrão de desenvolvimento baseado na exploração, descrição, teorização e explicação, o campo de pesquisas sobre grupos de interesse, especialmente a área da influência, encontrou grande dificuldade para desenvolver teorias e, em grande parte, ignorou esta falha e seguiu para busca de explicações para os fenômenos. Parte considerável da teorização foi prejudicada pela falha no desenvolvimento de conceitos consensuais e operacionalizáveis. No entanto, o principal desafio deriva da natureza do objeto, o que somente foi reconhecido nos anos recentes: as capacidades de mobilização e influência dos grupos de interesse são muito vulneráveis à configuração contextual, o que torna as possibilidades de pesquisa muito extensas (LOWERY; GRAY, 2004; LOWERY, 2007, 2013; DÜR; DEBRIÈVRE, 2007; MICHALOWITZ, 2007; DÜR, 2008; BEYERS; EINSING; MALONEY, 2008; MAHONEY; BAUMGARTNER, 2008; HOJNACKI et al., 2012; KLÜVER; BRAUN; BEYERS, 2015). Essa condição obstrui, ao menos no estágio inicial de teorização, qualquer pretensão do desenvolvimento de teorias de médio e longo alcance.

A ausência de teoria impede a focalização adequada das pesquisas em dimensões específicas do ciclo de políticas públicas. A literatura sobre a influência dos grupos de interesse tende a focalizar apenas no processo decisório, ignorando as teorias da literatura de políticas públicas que apontam para o seu maior protagonismo nas fases de agendamento e formulação (NELSON, 1984; BOSSO, 1987; BAUMGARTNER; JONES, 1993; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; DÜR, 2008). Mesmo após um problema entrar na agenda, os esforços dos grupos não se concentram diretamente na votação final, mas na elaboração da proposição final

nas comissões (FENNO, 1973; DAVIDSON, 1989; KINGDON, 1989; HOJNACKI; KIMBALL, 1996).

A manutenção do foco no processo decisório revela uma recepção acrítica das percepções que orientaram as pesquisas da tradição pluralista e elitista, mesmo com resultados apontando para a maior relevância dos grupos no processo de agendamento e formulação de políticas públicas dentro da própria literatura sobre a influência de grupos de interesse (DEXTER, 1969; SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986; HEINZ et al., 1993; HOJNACKI; KIMBALL, 1996).

No que diz respeito à fase de agendamento, a corrente pluralista ainda se deparou com o problema da segunda face do poder, isto é, na forma pouco observável do exercício de poder que obstrui a ascensão de questões à agenda política. Nessa fase, muitos grupos podem conseguir amplo sucesso à medida que mantêm *issues* potencialmente danosas fora da agenda (BACHRACH; BARATZ, 1962; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; LOWERY, 2013).

Por consequência do enfoque no processo decisório, as pesquisas tendem a se concentrarem em uma instituição política específica: o Poder Legislativo. E no âmbito deste, na fase de votação. Esse viés de focalização das pesquisas explica o porquê da limitada produção acerca da atuação dos grupos de interesse no âmbito do Poder Executivo e Judiciário, seja no contexto brasileiro, como apontado na primeira seção, ou no norte-americano (BAUMGARTNER; LEECH, 1998) e europeu (COEN, 2007; DÜR; DE BRIÈVRE, 2007).

Outro consenso com efeitos deletérios para o desenvolvimento de teorias e refinamento das explicações das pesquisas centradas na influência dos grupos de interesse diz respeito ao limitado número e tipo de atividade de *lobby* desenvolvidos pelos grupos de interesse que são observados. Uma deficiência importante nesses estudos se deve ao fato de se concentrarem as análises nas atividades de *lobby* direto⁴, que apesar de importantes, não são as únicas realizadas pelos grupos (DÜR, 2008; LOWERY, 2013). Como apontado pelas pesquisas sobre táticas de *lobby*, os grupos de interesse dispõem de um amplo repertório de atividades, muitas delas buscando influenciar as decisões de uma forma mais sutil através do *lobby* indireto exterior⁵

⁴ Diz respeito às atividades de *lobby* que implicam contato direto com o *decision-maker*, tais como a participação de audiências nas comissões, entrega de pareceres técnicos, propostas de reformulação, emendamento, contatos informais presenciais ou por outra via, etc.

⁵ Refere-se às atividades de *lobby* que não implicam no contato direto com o *decision-maker* e buscam influenciar a opinião pública, sendo enxertadas de fora das instituições políticas, por exemplo, campanhas publicitárias, realização de protestos e outras manifestações de massa presenciais ou por meio de telefone, e-mail, cartas, etc.

(SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986; HEINZ et al., 1993; KOLLMAN, 1998; BEYERS, 2004; BINDERKRANTZ, 2005, 2008; DÜR; MATTEO, 2013).

Além disso, existe uma tática de influência ainda pouco sistematizada na literatura: o *lobby* indireto interior, isto é, táticas de *lobby* que buscam influenciar indiretamente as decisões políticas através da construção de alianças com burocratas ou políticos que ocupam posições relevantes no governo para que estes pressionem os parlamentares. Efeito semelhante ocorre através da influência indireta nas decisões causadas pelas contribuições de campanha na seleção dos políticos. Algumas pesquisas já apontaram para a importância do efeito de *lobby* indireto através de parlamentares aliados, isto é, quando se tornam *advocates*⁶ de grupos. Sabe-se que os parlamentares preferem discutir seus posicionamentos com seus pares ao invés dos lobistas. Conseqüentemente, a ação dos grupos focalizada em seus aliados torna-se fundamentalmente importante para garantir adesão às preferências do grupo por outros parlamentares (McFARLAND, 1984; SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986; KINGDON, 1989; WALKER, 1991). Nesse processo, também são importantes as ações de funcionários públicos e partidos políticos. Alguns estudos indicam que a mobilização e apoio de burocratas têm um grande impacto na probabilidade de sucesso de um grupo de interesse (HALL; WAYMAN, 1990; HALL, 1996; BAUMGARTNER et al., 2009).

Adicionalmente, outro aspecto que impõe desafios à mensuração de influência é o *counteractive lobbying*, isto é, a possibilidade de grupos contrários também realizarem *lobby*. De acordo com os pluralistas, as decisões políticas são representativas do interesse público na medida em que são resultado da concordância dos grupos de interesse quanto ao seu conteúdo, ou seja, no processo decisório, todos os grupos de interesse ameaçados ou contrários à proposta podem realizar *lobby* para que ela não seja aprovada, o que garante que as decisões políticas estejam alinhadas ao interesse público. Diferentes grupos competem para influenciar as decisões políticas, o que garante resultados equilibrados, na medida em que quanto mais dissonante do interesse majoritário, mais objeto de pressão pela sociedade civil ela será (TRUMAN, 1951; SALISBURY, 1975).

Nesse contexto, a influência de um grupo pode ser contrabalanceada pela de outro, assemelhando a um resultado em que a influência inexistente, isto é, a não ocorrência de uma

⁶ Burocratas ou políticos no exercício de funções do governo ou de assessoramento que possuem preferências alinhadas ao de grupos de interesse específicos, seja pela influência exercida por estes ou por compartilhamento de preferências, que pressionam os *decision-makers* buscando influenciar os resultados políticos.

decisão política alinhada as preferências de um grupo X pode ser resultado da influência do grupo Y com preferências contrárias (AUSTEN-SMITH; WRIGHT, 1994).

De forma semelhante, a ação em coalizão por parte dos grupos também dificulta inferir a influência de um grupo específico. Em uma coalizão, alguns grupos podem assumir função passiva, focalizada no monitoramento e produção de informação, enquanto outros membros da rede atuam de forma ativa com diferentes táticas de *lobby*. Portanto, não será possível identificar a ação do grupo que produziu efeito sobre a decisão política se não considerar a ação em coalizão. Caso contrário, pode-se inferir que um grupo não teve influência em uma decisão, porque não fez *lobbying*, quando na verdade obteve os resultados esperados realizando outras funções em uma coalizão de grupos (DÜR, 2008; LOWERY, 2013).

Uma última deficiência teórica nas pesquisas sobre influência dos grupos de interesse nas decisões refere-se a forma de análise dos resultados políticos. Para inferir influência é necessário verificar previamente em que medida uma decisão política está alinhada as preferências de grupos específicos. No âmbito das pesquisas focalizadas em poucos casos, a incidência do problema da forma de análise dos resultados é menor, uma vez que é possível realizar análises em profundidade para verificar o alinhamento entre resultados e preferências. Por outro lado, as pesquisas de *large-n* tendem a recorrer ao uso de categorias dicotômicas para avaliar os resultados, isto é, se estão alinhados ou não às preferências do grupo em análise. Consequentemente, são introduzidos erros de mensuração de intensidade desconhecida na variável dependente, o que gera ineficiência no modelo, especialmente se o objetivo é explicar o efeito das ações de um grupo sobre os resultados. Em parte, este problema é efeito do foco no processo decisório, desconsiderando um traço essencialmente político: as negociações. Assim, os resultados podem reproduzir em maior ou menor grau as preferências dos grupos de interesse envolvidos no processo decisório, mas não são captados pela forma de análise dicotômica. Com essa preocupação, novas formas de análise de resultados políticos têm sido desenvolvidas, tal como a espacial (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; LOWERY, 2013; BERNHAGEN; DÜR; MARSHALL, 2014).

Nos parágrafos anteriores foram discutidos alguns aspectos centrais para uma teoria da influência dos grupos de interesse: onde se observar o fenômeno, o que observar para identificar mecanismos causais e mensurar efeito e como observar os resultados políticos para inferir influência. Nos parágrafos seguintes serão apresentadas algumas questões teóricas tangenciais que ajudam a explicar a extensa lista de resultados ambíguos produzidos.

Primeiro, os resultados ambíguos identificados na literatura podem ser derivados do efeito do *status quo*. Como apontado anteriormente, várias pesquisas identificaram uma capacidade maior de sucesso quando os grupos de interesse defendem o *status quo*, enquanto que alterações por eles advogadas são eventos relativamente raros (EVANS, 1996; WRIGHT, 1996; MANCUSO, 2007; LOWERY, 2007, 2013; BAUMGARTNER et al., 2009; SANTOS, 2011, 2014b). O *status quo* por si só representa uma força capaz de obstruir ou propulsionar a capacidade de influência e sucesso político dos grupos de interesse, no entanto, é pouco explorado. Produzir uma nova decisão que altera o *status quo* implica em custos, não apenas os relacionados ao processo decisório, mas também à agenda política de uma legislatura ou governo, devido aos recursos escassos, e também pela reação daqueles que são favorecidos pelos *status quo* vigente. Novamente, aqui se impõe o problema da não decisão e da antecipação das preferências pelos *decision-makers*: se os custos de produzir uma decisão são altos, por que propor questões que serão objeto de muita resistência por parte dos grupos de interesse, uma vez que vão consumir recursos políticos (inclusive parte da agenda) e tendem a produzir não decisões? Portanto, é plausível que alguns resultados políticos que implique manutenção de *status quo* não sejam efeito da ação de algum grupo de interesse, mesmo que esta seja sua preferência, o que produziria resultados ambíguos acerca da influência.

Segundo, as análises sobre influência e sucesso político dos grupos de interesse raramente se atêm a um aspecto central para explicar os resultados: o tempo. Muitos grupos atuam de forma descontínua no tempo, isto é, fazem *lobby* acerca de uma *issue* e, após concluída, abandonam a esfera política, e outros atuam de forma contínua (GRAY; LOWERY, 1996a; GRAY et al., 2005). Quanto maior a persistência temporal de um grupo de interesse, mais relevância assume a questão do referencial de comparação para avaliar os resultados. Se um grupo A atua no parlamento e conquista vitórias consecutivas entre o tempo 1 e o tempo 2, existirão evidências de sucesso político e provavelmente de influência, mas se no tempo 3 e 4 este grupo A não conseguir mais vitórias, haverá evidências no sentido contrário, isto é, ausência de sucesso e influência. Quando a análise focaliza apenas o tempo 1 e 2 ou o 3 e 4, os resultados são totalmente contraditórios. No entanto, se analisar os quatro momentos, a interpretação apontará para os custos crescentes em relações dinâmicas progressivas de sucesso, isto é, a cada alteração no *status quo* na direção das preferências de um grupo, os custos de se produzir novas decisões na mesma direção aumentam. Porém, isto não quer dizer que o grupo não seja influente, mas que o sentido do seu *lobby* começa a mudar de direção, isto é, ao invés

de produzir alterações no *status quo*, passa a perseguir também sua manutenção (LOWERY, 2013).

O caso do empresariado nas reformas neoliberais da década de 1990 no Brasil exemplifica a relação. No início da década, o país enfrentava uma profunda crise econômica resultante do esgotamento do modelo desenvolvimentista, o que elevou o tema à agenda de todos os governos do período. A liberalização econômica implicava na alteração radical do *status quo* e foi apoiada por uma maioria restrita do empresariado. Analisando a atuação da Confederação Nacional da Indústria, o qual advogava pela reforma liberalizante, o período de 1995 a 1998 representou grande sucesso político do grupo, uma vez que as reformas ocorreram parcialmente no sentido defendido. Contudo, nos anos seguintes, a alteração do *status quo* no sentido perseguido pelo grupo se tornou cada vez menor, o que não quer dizer que o grupo perdeu sua influência ou sucesso, mas que a defesa do *status quo* também representava suas preferências, como apontado por Mancuso (2007). Portanto, para analisar os resultados políticos tendo por referência as preferências dos grupos de interesse também é necessário conhecer sua relação com *status quo* e suas conquistas passadas.

Terceiro, os políticos não são atores passivos na relação com os grupos de interesse. A maior parte da literatura tende a enquadrar o *decision-maker* como um ator relativamente passivo diante da pressão dos grupos, seguindo uma relação causal: os grupos de interesse pressionam, os *decision-makers* reagem (BAUMGARTNER; LEECH, 1998). No entanto, como apontado por McChesney (1997), os políticos podem chantagear os grupos de interesse, isto é, podem ameaçar propor regulações que afetem negativamente segmentos econômicos específicos de forma a aferir benefícios. Nesse caso, os grupos reagem, se a ameaça é crível, pagando pela manutenção do *status quo*. Dessa forma, o modelo de extração de renda altera radicalmente o papel do *decision-maker* e dos grupos de interesse nas relações de *lobby*, tendendo especial efeito em produzir mais sucessos defensivos, isto é, a manutenção do *status quo*, que sucessos ofensivos, ou seja, a alteração do *status quo* no sentido preferido pelo grupo (LOWERY, 2013).

Quarto, se o *lobby* é o cerne da literatura sobre grupos de interesse, o lobista é uma figura pouco explorada e tratada de forma mecânica, ou seja, unicamente reproduzindo os interesses de um grupo. No entanto, na relação entre lobista e grupo de interesse existe um problema de delegação, especialmente crítico quando o lobista não é parte da equipe permanente de *lobby* de um grupo de interesse. Os lobistas possuem muitos clientes e eles podem manifestar preferências conflitantes. Além disso, também possuem incentivos para

oferecer mais serviços que o necessário, assim como delongar a questão para estender o contrato (LOWERY; MARCHETTI, 2012; LOWERY, 2013).

Quinto, uma extensa parte da literatura sobre grupos de interesse trata as atividades de *lobby* como fim em si mesmo devido a predominância do enquadramento pluralista, não problematizando a dimensão da mobilização. No entanto, fazer *lobby* não é necessariamente uma atividade que busca resultados positivos no processo político, mas pode envolver outros objetivos, tais como recrutar mais membros, aumentar a visibilidade pública do grupo, aumentar a arrecadação, etc. Assim, mobilização, sobrevivência organizacional e influência política devem ser pensadas de forma integrada, o que retira do *lobby* o sentido de atividade que busca apenas sucesso político⁷ (GRAY; LOWERY, 1996b; LOWERY, GRAY, 2004).

Sexto, é necessário considerar que as instituições políticas são desenhadas com finalidades específicas e que, especialmente em regimes democráticos, tendem a promover a dispersão do poder. Dessa forma, os *decision-makers* são *accountables* não só para os grupos de interesse, mas também para os partidos políticos, os eleitores, a opinião pública, etc. Assim, as decisões políticas são coletivas, isto é, não dependem da vontade de um único ator. Além disso, como apontado pelos pluralistas, embora os grupos sejam vastamente desiguais no que diz respeito ao acesso aos recursos materiais, também dispõem de recursos não materiais, tais como acesso a opinião pública via manifestações de massa e protestos, financiamento coletivo, imprensa, e também são capazes de pressionar eleitoralmente através do engajamento nas campanhas, etc. (SALISBURY, 1975; MOE, 1980, 1981; LOWERY; GRAY, 2004). Portanto, a atividade política em regimes democráticos possui elevado grau de incerteza, o que tende a equilibrar a competição entre os grupos de interesse e atenuar as evidências de influência (BAUMGARTNER et al., 2009).

3.2.3 Dimensão metodológica

Um dos maiores desafios metodológicos nas pesquisas sobre influência dos grupos de interesse nas decisões políticas refere-se à construção de um contrafactual artificial robusto para aferir a intensidade do efeito. Todavia, é uma tarefa impossível com a dimensão teórica altamente fragmentada e desconectada da área, o que implica na persistente crítica acerca da

⁷ A interpretação das atividades dos grupos de interesse tendo por máxima a sobrevivência organizacional e como elas decorrem da interação com o ambiente, da disponibilidade de recursos, da ação de grupos concorrentes e das incertezas envolvidas no processo de mobilização e ação política é o núcleo da corrente neopluralista (LOWERY; GRAY, 2004).

incapacidade de refutar hipóteses alternativas (DÜR; DEBRIÈBRE, 2007; DÜR, 2008; LOWERY, 2013; BERNHAGEN; DÜR; MARSHALL, 2014).

Outro aspecto de crucial importância diz respeito a desconstruir o antagonismo entre estudos de caso e *large-n* fundamentado na capacidade do segundo produzir inferências robustas e generalizáveis. O problema dos resultados inconclusivos é produzido, em grande parte, por causa da dimensão teórica pouco desenvolvida nas pesquisas sobre influência, mas pouco pelo tipo de desenho empregado. Centenas de estudos de caso foram produzidos na primeira onda de pesquisa sobre influência dos grupos de interesse no contexto norte-americano entre as décadas de 1930 e 1960, no entanto, poucas conclusões foram produzidas. De forma semelhante, algumas dezenas de pesquisas com *large-n* foram produzidas na segunda onda, entre as décadas de 1980 e 1990, e também não produziram resultados robustos (BAUMGARTNER; LEECH, 1998). A questão central permanece em como desenhar pesquisas capazes de ser cumulativas e comparáveis, independentemente do tipo, o que remete ao problema da dimensão teórica fragmentada e desconectada. Porém, é necessário ter clareza acerca das debilidades e limites de cada tipo de desenho.

O segundo maior problema metodológico das pesquisas sobre influência dos grupos de interesse refere-se à amostragem. A maior parte das pesquisas, independentemente do número de observações analisadas, focalizam em *issues* pouco representativas, isto é, aquelas que engajam muitos grupos, são altamente conflitivas, dividem a opinião pública e atraem a atenção da imprensa. Esse tipo de viés de seleção tende a produzir resultados ambíguos, uma vez que o alto grau de conflito, a mobilização da opinião pública e a atenção midiática são fatores que inibem substancialmente a capacidade de influência dos grupos de interesse (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; MICHALOWITZ, 2007; MAHONEY; BAUMGARTNER, 2008; LOWERY, 2013). Além disso, as pesquisas de *large-n* ainda padecem de problema de amostragem ainda mais grave, uma vez que é difícil delimitar a extensão das *issues*. Portanto, tendem a violar o pressuposto da independência das observações, pois *issues* raramente não estão vinculadas entre si (BEYERS et al., 2014).

3.2.4 Tipos de desenhos de pesquisa

As pesquisas que buscam analisar a influência ou o sucesso político dos grupos de interesse compartilham de um aspecto, a saber: avaliar em que medida os resultados políticos estão alinhados às preferências dos grupos. Todavia, a diferença reside na relevância da tarefa: é o objetivo central das pesquisas sobre sucesso político, mas apenas etapa preliminar das

pesquisas sobre influência. Os tipos de desenho de pesquisa empregados por pesquisas sobre o tema se dividem segundo a escala de mensuração e fonte de dados. O primeiro se divide entre desenhos qualitativos que aferem o alinhamento entre resultados políticos e preferências dos grupos de forma categórica (sucesso/fracasso) ou quase contínua não linear (identifica através de análise de conteúdo aspectos alinhados e não alinhados entre preferências e resultados, porém, não gera um indicador linear parametrado⁸) e desenhos quantitativos que aferem de forma contínua. O segundo se divide em fonte subjetiva, isto é, a aferição de sucesso político ou influência é realizada diretamente por um entrevistado (membro do próprio grupo de interesse, *decision-maker*, especialistas, jornalistas, etc.), e objetiva, ou seja, o pesquisador identifica preferências e avalia em quem medida as decisões políticas estão alinhadas a elas. Dessa forma, como apontado no Quadro 04, é possível encontrar quatro tipos de desenho de pesquisa na literatura sobre o tema: estudos de caso de atribuição de sucesso político e/ou influência; estudos *large-n* de atribuição de sucesso político e/ou influência; estudos de caso de consecução de preferências; estudos *large-n* de consecução de preferências (BERNHAGEN; DÜR; MARSHALL, 2014).

Quadro 04 – Tipos de desenho de pesquisa para aferição de sucesso político.

Escala de mensuração	Fonte de dados	
	Subjetiva	Objetiva
Qualitativa	A avaliação da concretização das preferências de um grupo de interesse nas decisões políticas é realizada por atores políticos de forma qualitativa.	Identificam-se as preferências de um grupo de interesse e avalia-se, de forma qualitativa, sua concretização nas decisões políticas.
Quantitativa	A avaliação da concretização das preferências de um grupo de interesse nas decisões políticas é realizada por atores políticos de forma quase-contínua.	Identificam-se as preferências de um grupo de interesse e avalia-se, em escala contínua, sua concretização nas decisões políticas.

Fonte: Bernhagen; Dür e Marshall (2014).

A divisão da fonte de dados em subjetiva e objetiva remete a duas estratégias metodológicas bastante comuns nas pesquisas sobre sucesso político e influência dos grupos de interesse: atribuição de influência e consecução de preferências. A primeira estratégia identifica sucesso político e influência através de entrevistas com atores políticos inseridos no processo decisório do qual emergem os resultados analisados. Supõe-se que a inserção e proximidade

⁸ Um indicador linear parametrado refere-se a um indicador que tem uma escala variando entre 0 e n , no qual a plotagem do resultado na escala é orientada por parâmetros fixos.

dos atores entrevistados com a decisão permita-os avaliar em que medida os grupos de interesse influenciaram o processo e/ou conquistaram seus objetivos. A natureza subjetiva dessa estratégia se assenta no papel ativo do entrevistado e passivo do pesquisador, isto é, a avaliação é realizada pelo entrevistado tendo por referência sua experiência no processo decisório. Portanto, é dependente da interpretação dos entrevistados acerca dos resultados analisados. Os aspectos positivos dessa estratégia são sua simplicidade e a capacidade de fornecer uma avaliação global de influência ou sucesso político dos grupos nas decisões analisadas⁹. Por outro lado, a sua deficiência mais grave é o viés introduzido pelos entrevistados com subestimações ou sobre-estimações da influência/sucesso dos grupos envolvidos nas *issues* analisadas, especialmente porque existem incentivos para que isso ocorra, apesar de diferentes a depender do tipo de entrevistado (próprio grupo, grupo aliado, grupo adversário, *decision-maker*, jornalista, especialista, etc.) (EDGELL; THOMSON, 1999; DÜR, 2008).

A estratégia da consecução de preferências permite identificar o sucesso, no entanto, é insuficiente para mensurar influência. Nela, o pesquisador exerce um papel ativo, uma vez que busca identificar as preferências dos grupos nas *issues* analisadas e avaliar em que medida os resultados estão alinhados a elas. As vantagens dessa estratégia consistem na eliminação dos vieses introduzidos pela avaliação realizada por atores políticos envolvidos no processo decisório e no rigor de análise, ou seja, é mais transparente em relação aos parâmetros utilizados para inferir o sucesso político. No entanto, a principal deficiência é sua incapacidade de mensurar influência. Se considerado o alinhamento entre preferências dos grupos e os resultados como indicador de influência, existe o problema de não refutar as hipóteses alternativas. Caso busque-se identificar os mecanismos causais equivalentes da influência, a principal dificuldade é que não capturam todas as formas utilizadas pelos grupos visando influenciar as decisões em análise. O segundo problema ensejado por essa estratégia refere-se à identificação das preferências dos grupos de interesse devido aos questionamentos já discutidos anteriormente (superestimação do sucesso causado por manifestação de preferências estratégicas e erro de mensuração causado pela dinamicidade das preferências) (SCHNEIDER; BALTZ, 2003; MANCUSO, 2007; DÜR, 2008).

Na dimensão da escala de mensuração, a divisão do tipo de desenho está associada, ainda que com algumas exceções, ao número de observações analisado. Pesquisas que

⁹ A avaliação realizada pelo entrevistado se pauta por aspectos que comumente não podem ser vistos ou são ignorados pelos pesquisadores, assim, pressupõe-se que resulta em uma aferição mais precisa da capacidade de influência ou sucesso político dos grupos de interesse envolvidos em uma decisão.

empregam desenhos quantitativo-objetivo são elaboradas tendo por referência o método de sucesso político espacial, especialmente desenvolvido para lidar com *large-n*, embora também possa ser utilizado para estudos de caso, no entanto, é menos produtivo, uma vez que não se aprofunda no caso (BERNHAGEN; DÜR; MARSHALL, 2014; DÜR; BERNHAGEN; MARSHALL, 2015).

No quadrante quantitativo-subjetivo encontram-se pesquisas de *large-n* baseadas em *surveys* de atribuição de influência/sucesso, embora também possam ser utilizadas entrevistas em profundidade, o que demanda um trabalho colossal, mas não impossível (HEINZ et al., 1993).

Nas pesquisas qualitativas, a tendência predominante é o uso de estudos de caso combinados com *process-tracing* (DINIZ; BOSCHI, 1999; MICHALOWITZ, 2007), embora também existem estudos de *large-n* que aferem sucesso de forma categórica (MANCUSO, 2007; BAUMGARTNER et al., 2009; SANTOS, 2011). O uso do *process-tracing* nas pesquisas sobre influência focaliza como os grupos agem para alcançar os resultados preferidos e como os *decision-makers* reagem à pressão. Dessa forma, é possível identificar uma cadeia causal de ação-reação ponderada pelo alinhamento entre o resultado final e as preferências dos grupos acerca da *issue* em análise. A principal vantagem do uso do *process-tracing* refere-se à profundidade de análise do(s) caso(s), o que permite ao pesquisador uma percepção mais apurada dos fatores que induziram a decisão. Assim, é capaz de afastar várias hipóteses alternativas, embora não seja capaz de refutar todas.

Decisões políticas emergem de processos complexos, os quais o *process-tracing* é capaz de tratar, diferente do que ocorre com os métodos de *large-n*. Contudo, estudos de caso possuem a desvantagem intrínseca da validade externa limitada. Além disso, o principal problema do *process-tracing* é a dificuldade em se produzir evidências que cubram toda a cadeia causal. No que diz respeito especificamente às pesquisas sobre influência dos grupos de interesse, os estudos de caso combinados com *process-tracing* enfrentam três desvantagens: a) são capazes de identificar a presença/ausência de influência, no entanto, não são precisos quanto a inferir a intensidade da influência em decorrência da ausência de referencial; b) coletar dados acerca da atuação dos grupos de interesse em uma decisão é especialmente difícil, o que implica uma dependência mais profunda de entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos no processo. Assim, torna-se necessário a realização de triangulação para garantir a validade e confiabilidade das inferências derivadas das entrevistas; c) se o pesquisador atribuir maior peso inferencial às atividades desenvolvidas pelos grupos analisados, a tendência é que a influência seja

superestimada, caso as atividades sejam intensas, ou subestimada, caso sejam brandas (DÜR; DEBRIÈBRE, 2007; DÜR, 2008).

3.3 Desenho de pesquisa

Os objetivos da presente pesquisa são mensurar o sucesso político do setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional e identificar suas características. Portanto, embora tangenciais às pesquisas sobre influência dos grupos de interesse nas decisões políticas, os desta são menos ambiciosos, especialmente devido ao completo desconhecimento da ação política do setor. Além disso, o foco sobre o sucesso político do setor agropecuário permite evitar a extensa lista de desafios relacionadas à avaliação de influência e pontuada na seção anterior. Sucesso político ou *lobbying success* denomina o grau de alinhamento entre resultados políticos e preferências de grupos específicos que atuaram ao longo do processo decisório. Portanto, consiste em um indicador descritivo que não permite inferência acerca de influência, embora esta possa ser um dos fatores explicativos.

A estratégia seguida nesta pesquisa desenvolve uma análise de consecução de preferências, isto é, identifica as preferências dos grupos de interesse e avalia o alinhamento com os resultados políticos, evitando, assim, os problemas oriundos da dependência de avaliação subjetiva de atores envolvidos no processo decisório. Além disso, optou-se por uma mensuração categórica do sucesso, isto é, na classificação de sucesso e insucesso, uma vez que se analisa um grande número de observações, o que impede o aprofundamento em cada caso, e também se alinha a natureza exploratória da pesquisa. A aplicação de escala quase contínua ou contínua demandaria uma quantidade de tempo e financiamento superiores aos disponíveis. Nessas condições, a pesquisa reproduz a estratégia metodológica traçada por Mancuso (2007) para analisar o caso da indústria.

O método consiste na análise de um conjunto de proposições legislativas que interessam a um grupo de interesse específico verificando se o seu posicionamento converge ou diverge dos resultados políticos. Dessa forma, são necessárias três condições para a aplicação do método: I) identificar um conjunto de proposições os quais o grupo de interesse em análise manifestou interesse; II) identificar o posicionamento do grupo de interesse em análise para cada proposição; III) identificar o resultado final de cada proposição.

Tendo por referência que a análise focaliza a representação de interesses do setor agropecuário no âmbito federal, foram empregados os seguintes critérios para selecionar o

grupo de interesse: a) representar o setor agropecuário de forma ampla, isto é, não restringir a representação dos interesses a apenas um ramo ou produto; b) desenvolver ação política no âmbito do Congresso Nacional; c) ser representativa dos interesses do setor agropecuário. Dessa forma, optou-se inicialmente por analisar os resultados políticos alcançados pela Confederação Nacional da Agricultura, órgão da cúpula do sistema corporativista brasileiro dedicado à representação dos interesses do empresariado rural e que já havia sido indicado como um dos atores mais influentes e participantes das atividades legislativas do Congresso Nacional, além de uma alta capacidade de *lobbying* (IGLÉCIAS, 2007; CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2018). Contudo, não foi possível acessar os dados necessários para a aplicação do método. Nesse contexto, foi necessário substituir o grupo de interesse em análise por outro do mesmo setor: a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). A organização se autodenomina “uma entidade associativa que defende interesses comuns, constituída por representantes de todas as correntes de opinião política do Congresso Nacional e tem como objetivo estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional” (FPA, 2016). Como uma frente parlamentar, a FPA é composta por congressistas de diferentes partidos, mas interessados na temática do agronegócio.

Como a CNA, a FPA também se comporta como uma organização de cúpula, no entanto, fora do sistema corporativista, se relacionando com diversas organizações setoriais, dentre elas: Associação Brasileira dos Produtores de Soja (APROSOJA); Associação Brasileira dos Produtores de Algodão e a União da Indústria de Cana de Açúcar. A organização foi fundada em 1995, embora tenha existido informalmente desde a Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e 1988, atuando principalmente em questões relacionadas à “legislação trabalhista, fundiária e tributária, além da regulamentação da questão de terras indígenas e áreas quilombolas, a fim de garantir a segurança jurídica necessária à competitividade do setor” (FPA, 2018).

Além da CNA e da FPA, outras organizações também desenvolvem atividades semelhantes e se enquadram nos critérios de seleção utilizados, tais como a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e a União Democrática Ruralista (UDR). Embora o critério de representatividade não possa ser adequadamente avaliado devido à inexistência de pesquisas que buscam compreender a formação e funcionamento do sistema de representação de interesse do agronegócio, aspecto explorado no caso da indústria (DINIZ; BOSCHI, 2004), a FPA foi selecionada devido ao seu amplo leque de parceiras com outras organizações, tais como

a Confederação Nacional da Agricultura, a Organização das Cooperativas do Brasil, UNICA, Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), Associação Brasileira dos Criadores de Suínos (ABCS), ABRAPA, APROSOJA, dentre outros.

Ainda assim, a representatividade da organização perante o setor agropecuário é desconhecida, embora especula-se que seja considerável devido a quantidade e diversidade de parceiros, cerca de 41¹⁰. Corroborando a justificativa pela seleção da FPA, a avaliação feita por um membro¹¹, aponta que:

[...] depois da redemocratização, a influência no Congresso era muito do poder econômico. Você tinha o financiamento privado de campanha e isso influenciava diretamente no Poder Legislativo. Com a evolução da sociedade, com uma participação maior do cidadão perante os trabalhos do Congresso Nacional, a relação entre o público e o privado teve que se modificar. Como é que foi feita essa modificação? Ao longo do tempo, a sociedade civil organizada teve um protagonismo maior que o cidadão comum [...]. Então, essas associações são uma representação de segmentos da agropecuária que se organizaram para poder ter um protagonismo político, independentemente de onde seja. O que aconteceu? Isso era muito solto e muito influenciado por empresas, então, o protagonismo político dessas entidades era muito pontual, em alguns assuntos. Em 2011, um grupo de entidades [...], [que] já tinham um trabalho ativo no Congresso Nacional, de relações governamentais, e um dos parlamentares que era membro da Frente à época, estavam achando o trabalho muito bagunçado, sem uma coordenação. [Então], esse grupo de entidades resolveu criar o que é chamado de Instituto Pensar Agropecuária. [...] O Instituto Pensar Agropecuária foi criado por três entidades e o objetivo dele era, justamente, unificar as pautas e demandas de todas as entidades representativas do setor agropecuário, para isso ser, de alguma forma, trabalhado dentro do Congresso Nacional (FPA, 2019).

O Instituto Pensar Agropecuária (IPA) é uma organização da sociedade civil que se encarrega das atividades administrativas e técnicas da FPA. Embora, juridicamente, sejam duas organizações distintas, na prática, funcionam como uma só, pois as frentes parlamentares não podem contratar corpo técnico e administrativo.

Além disso, existem indícios que a rígida estrutura oficial de representação de interesses, função exercida no setor agropecuário pela CNA, se descolou da base, como ocorreu na década de 1980 com a CNI (DINIZ; BOSCHI, 2004). Na avaliação do entrevistado,

[...] a CNA sempre teve um papel fundamental na assistência técnica ao produtor, mas era uma coisa voltada para [...] dentro da porteira. [...], agora essa parte política, como era muito misturado, ela acabou não tendo esse protagonismo técnico, de respaldo e de realmente resolver o problema que o agricultor estava precisando. Ela tinha o seu papel, claro. Resolvia, mas não era aquela coisa geral que acabava pegando todo mundo [...]. A CNA acabou se politizando demais e se distanciando um pouco da realidade do produtor brasileiro [...]. A contribuição sindical era obrigatória, então

¹⁰ Ver apêndice A.

¹¹ Foi realizada uma entrevista semiestruturada com um membro da FPA em janeiro de 2019. Por solicitação do entrevistado, a identidade e o conteúdo da entrevista não citado ao longo da dissertação foram mantidos em sigilo. O roteiro empregado na entrevista encontra-se no Apêndice B.

you descola um pouco aquela representatividade da realidade. Então, isso desvirtuou um pouco o papel da CNA. Nesse vácuo que a CNA deixou é que surgiu essa organização das entidades e a criação do Instituto (FPA, 2019).

Em abril de 2016, a FPA enviou seu banco de dados contendo as proposições objeto da atuação da organização durante o período aproximado de 2011 a 2013, informações sobre o posicionamento, categorização por tema e grau de prioridade. A questão sobre o intervalo temporal coberto pelas proposições se tornou problemática, uma vez que a organização produziu os dados de forma não sequencial, havendo períodos em que os dados foram coletados e outros não. Com a crescente profissionalização das atividades da organização, os dados passaram a ser coletados sistematicamente a partir de 2011. Dessa forma, nenhuma proposição foi excluída do banco de dados pelo critério de tempo, uma vez que mesmo tendo sido apresentada em períodos anteriores (a mais antiga em 1988) somente encerraram tramitação nos anos recentes ou ainda seguem tramitando¹².

Identificado o conjunto de proposições de interesse e seus respectivos posicionamentos, resta explicar como serão analisadas em relação ao resultado final. Para a aplicação do método, é necessário que as proposições em análise tenham encerrado a tramitação, o que pode ocorrer em cinco situações: I) a proposição é convertida em nova norma jurídica; II) a proposição é prejudicada e arquivada pela aprovação de nova norma jurídica de teor semelhante; III) a proposição é rejeitada e arquivada; IV) a proposição é retirada pelo autor e arquivada; V) a proposição é arquivada ao final da legislatura¹³. O posicionamento da FPA assume quatro formas: favorável, favorável com ressalvas, contrário com ressalvas e contrário.

Como exposto no Quadro 05, as proposições arquivadas (rejeitadas, arquivadas ao final da legislatura e retiradas pelo autor) são categorizadas como sucesso se o posicionamento da FPA é contrário ou contrário com ressalvas e como insucesso se o posicionamento da FPA é

¹² Ressalta-se, no entanto, que 60 proposições foram excluídas da análise em virtude da ausência de posicionamento da FPA no banco original. Dentre elas, 18 encerraram tramitação, mas apenas 2 foram convertidas em normas jurídicas. Os efeitos sobre os resultados finais são pequenos, uma vez que o sucesso do setor é substancialmente caracterizado pela defesa do *status quo*. Ver mais informações no apêndice C.

¹³ De acordo com o art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I) com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II) já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III) que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV) de iniciativa popular; V) de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República (BRASIL, 2017a). Adicionalmente, de acordo com o art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal, ao final da legislatura, serão arquivadas todas as proposições em tramitação, exceto: I) as originárias da Câmara ou por ela revisada; II) as de autoria de senadores que permaneçam no exercício do mandato ou que tenham sido reeleitos; III) as apresentadas por senadores no último ano de mandato; IV) as com parecer favorável das comissões; V) as que tratem de competência exclusiva do Congresso Nacional; VI) as que tratem de competência privativa do Senado Federal; VII) pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2017b).

favorável ou favorável com ressalvas. As proposições prejudicadas são analisadas em relação ao posicionamento da organização para a proposta que motiva a declaração de prejudicialidade. Proposições que motivaram a prejudicação de mais de uma outra presente no banco de dados foram contabilizadas como apenas uma observação. Sendo assim, consiste em sucesso a prejudicação de proposições no qual o posicionamento da FPA foi favorável ou favorável com ressalvas em relação à proposta que motivou a declaração de prejudicialidade e insucessos nos casos em que o posicionamento for contrário ou contrário com ressalvas. As proposições convertidas em norma jurídica são categorizadas como sucesso quando o posicionamento da FPA for favorável ou favorável com ressalvas e insucesso quando for contrário ou contrário com ressalvas.

Quadro 05 – Critérios de classificação dos resultados como sucesso/insucesso.

Situação final da tramitação	Posicionamento da FPA	Resultado
Convertida em norma jurídica	Favorável	Sucesso
	Favorável com ressalvas	Sucesso
	Contrário com ressalvas	Insucesso
	Contrário	Insucesso
Prejudicada por nova norma jurídica*	Favorável	Sucesso
	Favorável com ressalvas	Sucesso
	Contrário com ressalvas	Insucesso
	Contrário	Insucesso
Rejeitada	Favorável	Insucesso
	Favorável com ressalvas	Insucesso
	Contrário com ressalvas	Sucesso
	Contrário	Sucesso
Retirada pelo autor	Favorável	Insucesso
	Favorável com ressalvas	Insucesso
	Contrário com ressalvas	Sucesso
	Contrário	Sucesso
Arquivada ao fim da legislatura	Favorável	Insucesso
	Favorável com ressalvas	Insucesso
	Contrário com ressalvas	Sucesso
	Contrário	Sucesso

Fonte: Mancuso (2007).

Nota: (*) Proposições prejudicadas são analisadas tendo por referência o posicionamento na proposta que motivou a declaração de prejudicialidade.

Não foi empregado uma categorização de sucesso e insucesso parcial devido à baixa incidência dos posicionamentos com favorável e contrário com ressalva, respectivamente, 7% e 0,8% do universo de observações analisado.

Analisando o resultado final das proposições para a FPA a partir do efeito sobre o ambiente regulatório e tipo de resultado político, é possível identificar dois tipos de sucesso

(ganho e alívio) e insucesso (perda e frustração), como apresentado pelo Quadro 06. O ganho caracteriza-se pela alteração do *status quo* de forma alinhada às preferências do grupo de interesse analisado, melhorando o ambiente regulatório na sua perspectiva. Para que ocorra um sucesso do tipo ganho, é necessário que o *status quo* seja alterado, ou seja, ocorre a conversão de uma proposição para uma nova norma jurídica que o grupo manifesta posicionamento favorável ou pela prejudicação decorrente da aprovação de outro projeto em que o grupo também seja favorável. Assim, implica um tipo de sucesso ofensivo em relação à mudança no *status quo* na direção preferida pelo grupo.

O alívio é um tipo de sucesso baseado na obstrução de proposições que possam piorar o ambiente regulatório na perspectiva do grupo de interesse analisado, isto é, decorre do arquivamento de proposições (por rejeição, fim de legislatura ou retirada pelo autor) que o grupo manifesta posicionamento contrário e resulta na manutenção do *status quo*. Dessa forma, reflete um tipo de sucesso defensivo em relação à mudança do ambiente regulatório.

Quadro 06 – Tipos de sucesso/insucesso e efeito sobre o ambiente regulatório.

Impacto sobre o <i>status quo</i>	Resultado político da decisão	
	Sucesso	Insucesso
Altera o <i>status quo</i>	Ganho	Perda
Mantém o <i>status quo</i>	Alívio	Frustração

Fonte: Mancuso (2007).

A perda resulta da alteração do ambiente regulatório na direção contrária a desejada pelo grupo de interesse analisado, isto é, altera o *status quo* para pior. Para que um insucesso desse tipo ocorra, é necessário a conversão de uma proposição em nova norma jurídica, tendo o grupo de interesse analisado manifestado posição contrária, ou pela prejudicação oriunda da aprovação de outra proposição em que o grupo também manifesta posicionamento contrário. De forma oposta ao alívio, a perda é um tipo de insucesso defensivo, isto é, decorre da incapacidade de obstrução da proposição pelo grupo de interesse.

Por fim, a frustração caracteriza-se pelo arquivamento de proposição (por rejeição, fim de legislatura ou retirada pelo autor) que o grupo de interesse manifesta posicionamento favorável, isto é, reflete a incapacidade de alterar o ambiente regulatório para melhor de acordo

com suas preferências. Dessa forma, é um insucesso ofensivo, isto é, reflete o fracasso da pressão realizada pelo grupo de interesse pela aprovação da proposição.

Através dos quatro tipos de resultados políticos nas proposições objeto de *lobbying* do setor, é possível identificar características relevantes da sua ação política, tais como a intensidade de defesa/ataque do *status quo* e ganhos/perdas concretos com a alteração do ambiente regulatório. O Quadro 07 aponta outros aspectos que serão mobilizados para caracterizar e descrever os resultados políticos alcançados pelo setor: a) se o tipo de sucesso/insucesso varia entre as legislaturas em que as proposições objeto de análise encerraram tramitação; b) a variação de acordo com a origem da proposição; c) a variação de acordo com os temas das proposições¹⁴.

Quadro 07 – Variáveis analisadas na descrição e caracterização do sucesso/insucesso do setor agropecuário.

Variáveis	Descrição
Legislatura de encerramento da proposição	O encerramento das proposições varia entre três legislaturas: 53º, 54º e 55º.
Origem da proposição	As proposições possuem três origens distintas: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Poder Executivo.
Tipo de sucesso	O sucesso pode ser dividido entre os que propiciaram ganhos para o setor e os que apenas defenderam o setor contra perdas.
Tipo de insucesso	O insucesso pode ser dividido entre os que implicaram perdas para o setor e os que impediram ganhos do setor.
Tema	As proposições foram categorizadas nos seguintes temas: alimentação, biocombustíveis, biotecnologia, defesa agropecuária, infraestrutura, meio ambiente, política agrícola e crédito rural, política fundiária, trabalho e previdência e tributação.

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, resta apontar as limitações do método. Primeiro, embora seja capaz de identificar o sucesso político do setor agropecuário, inferências acerca da influência deste nos resultados demandaria o desenvolvimento de um desenho explicativo, o que aqui não é feito. Muito embora, a completa ausência de sucesso seja evidência da ausência de influência, a presença do sucesso não o é da influência.

Segundo, como apontado na subseção anterior, a mensuração de sucesso de forma categórica não é a melhor forma para inferir o sucesso político de um grupo de interesse, no

¹⁴ Ressalva-se que foi utilizado grande parte da categorização desenvolvida pela própria FPA, no entanto, algumas proposições foram remanejadas de categoria. Para mais informações, ver o apêndice C.

entanto, é a estratégia metodológica mais concisa e robusta para inferir sucesso político a partir de um amplo número de observações no contexto de limitação da disponibilidade dados, tempo e financiamento. Dessa forma, embora a estratégia metodológica não seja a melhor desenvolvida, se adequa perfeitamente às limitações enfrentadas.

Terceiro, as preferências do grupo analisado foram identificadas através do banco de dados que este utiliza para orientar suas atividades de *lobby*, portanto, são preferências manifestas pelo ator. Em que medida elas são sinceras ou estratégicas, foge ao escopo exploratório da pesquisa, embora seja plausível que incidam nos resultados finais da análise no sentido de superestimar o sucesso político do tipo ganho¹⁵.

Quarto, os posicionamentos da FPA são emitidos tendo por referência a proposta inicial. A alteração do posicionamento ocorre por demanda de parlamentares ou organizações filiadas ao IPA. Na visão do membro entrevistado da FPA, alterações radicais acontecem com média frequência, especialmente em propostas que são muito importantes para o setor. No entanto, o número de propostas prioritárias presentes no banco é de 44, dos quais apenas 12 encerraram tramitação. Portanto, equivalem a uma pequena parte do banco. Assim, embora, o problema da dinamicidade das preferências ao longo do processo decisório não seja tratado devido à indisponibilidade de dados¹⁶, seu potencial efeito para enviesar as inferências descritivas é pequeno.

Por fim, a literatura aponta que não é adequado tratar proposições legislativas como unidade de análise, uma vez que é possível existirem diversas *issues* dentro de uma única proposição, as quais podem divergir quanto ao posicionamento, o que implica potencializar o erro de mensuração (BAUMGARTNER et al., 2009; DÜR; BERNHAGEN; MARSHALL, 2015). Apesar disso, optou-se por utilizar as proposições como unidade de análise, uma vez que os dados cedidos pela FPA foram discriminados dessa forma. Alterar a unidade de análise implicaria em uma nova coleta de dados, o que não foi possível devido às limitações financeiras, de tempo e na forma como os dados são tratados pela FPA. Portanto, existem diversas fontes de potenciais erros de mensuração, no entanto, devido ao emprego de um grande número

¹⁵ O efeito de preferências estratégicas incide especialmente sobre o sucesso do tipo ganho em decorrência das seguintes condições que a induzem: a) a mudança no *status quo* é eminente; b) a mudança provocará danos excessivos sobre o grupo de interesse em análise. Assim, baseando-se nos pressupostos de racionalidade, o grupo deverá advogar por uma proposta que, embora danosa, seja menos intensa que a original. Em resultados que não impliquem mudança no *status quo*, os grupos de interesse não possuem incentivos para manifestarem preferências estratégicas, uma vez que não altera a incidência de danos ou lucros.

¹⁶ A FPA somente implementou um sistema capaz de armazenar todas as informações referentes a uma proposição em 2017.

observações diversificadas, a tendência é que o erro se manifeste de forma aleatória, reduzindo a precisão das inferências descritivas, mas não as enviesando¹⁷. O apêndice C apresenta mais informações sobre o processo de coleta de dados e montagem do banco.

3.4 Considerações finais

As pesquisas sobre a influência ou sucesso político de grupos de interesse estão repletas de desafios metodológicos, muitos deles decorrentes da ausência de uma linguagem e agenda de pesquisa comuns. Por consequência, a literatura sobre tema, embora se avolume, não evolui (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; LOWERY, 2013). Diante dessa situação, se atentar para os limites inferenciais dos desenhos de pesquisa se tornou uma condição básica para lidar com a gigantesca confusão teórica que assola o campo e evitar a repetição dos mesmos erros que tornaram as pesquisas sobre o tema pouco relevantes.

A extensa lista de resultados ambíguos acumulados na literatura sobre influência não é apenas consequência da imprecisão conceitual de termos chaves para o campo, tais como preferência, interesses, grupos de interesse, influência, ou da teorização incipiente e incapaz de dar foco para as pesquisas, mas também pela natureza do objeto em análise e das expectativas criadas pelos pesquisadores em relação ao alcance, robustez e relevância de suas inferências. O comportamento dos grupos de interesse é consideravelmente afetado pelo contexto, seja na dimensão da mobilização e ação coletiva, como da ação política. Assim, qualquer pretensão de desenvolvimento de teorias de longo alcance esbarra na impossibilidade de tratamento do objeto, sendo dependente da elaboração de teorias de curto e médio alcance. Para alguns pesquisadores, esse aspecto apenas reconhecido nos anos recentes, é um dos fatores explicativos para a caótica produção teórica sobre o tema que marcou o embate entre pluralismo e elitismo nos Estados Unidos (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; LOWERY; GRAY, 2004; LOWERY, 2007; MAHONEY; BAUMGARTNER, 2008).

Como parte das Ciências Humanas, as Sociais enfrentam diversos limites da capacidade inferencial em decorrência da natureza essencialmente dinâmica e interativa do seu objeto de análise. Por extensão, os problemas derivados da inexistência de um contrafactual perfeito assolam não apenas as pesquisas sobre influência, mas quase todas as outras (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). No entanto, o descompasso entre expectativa dos pesquisadores

¹⁷ Erro de mensuração sistemático envia as inferências descritivas, no entanto, torna apenas menos eficiente as inferências causais. No caso do erro de mensuração aleatório, torna ineficiente as inferências descritivas, mas gera efeitos diferentes nas inferências causais: na variável dependente, gera ineficiência, mas não envia; nas variáveis independentes, gera viés sistemático para a nulidade da relação (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

e capacidade inferencial das pesquisas é mais evidente na literatura sobre grupos de interesse. Seguindo as ideias epistemológicas de Bentley (1908), os autores pluralistas colocaram os grupos de interesse no centro da explicação dos eventos políticos, sejam eles eleições, partidos, governos, decisões ou regimes (TRUMAN, 1951; DAHL, 1961). Por consequência, a expectativa em relação às pesquisas sobre o tema se tornou bastante ampla. Porém, na medida em que foram sendo identificados desafios metodológicos de difícil resolução, o choque entre expectativa e capacidade inferencial das pesquisas se tornou inevitável, o que contribuiu para a abrupta redução da aplicação da teoria pluralista a abordagem dos grupos de interesse, da relevância e do número de pesquisas sobre os grupos de interesse (BAUMGARTNER; LEECH, 1998).

Por outro lado, este desencantamento contribuiu de forma decisiva para que os desafios fossem enfrentados, apesar de muitos pesquisadores ainda insistirem em ignorá-los (LOWERY, 2013). Nesse contexto, emergem as pesquisas com ambições menores centradas no sucesso político dos grupos de interesse, embora não se negue a relevância de compreender a capacidade de influência dos grupos (SCHNEIDER; BALTZ, 2003; MAHONEY, 2007; MANCUSO, 2007; DÜR; BERNHAGEN; MARSHALL, 2015).

Diante da limitação da literatura sobre grupos de interesse no Brasil, como apontado no primeiro capítulo, e dos diversos desafios elencados anteriormente, assim como a trajetória de desenvolvimento da literatura internacional sobre o tema, explorar e descrever o comportamento dos grupos de interesse brasileiros são tarefas fundamentais para que pesquisas orientadas para a mensuração de influência destes possam ser desenvolvidas no futuro. Alinhado a essa percepção, as estratégias metodológicas foram traçadas para a aferição do sucesso político da Frente Parlamentar da Agropecuária, um grupo de interesse representante de um setor importante para a economia e política brasileira, como apontado no segundo capítulo, mas não analisado na perspectiva dos grupos de interesse. Assim, embora modesta nos objetivos, desafios na seleção do grupo de interesse a ser analisado, na seleção das proposições e na identificação de preferências estiveram presentes, o que implica em algumas ressalvas quanto à precisão da mensuração, mas não invalida o desenho. A aplicação e análise dos resultados serão realizadas no próximo capítulo.

4 O SUCESSO POLÍTICO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

4.1 Introdução

Afinal, *qual a taxa de sucesso e as características dos resultados políticos alcançados pelo setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional? Em que medida se assemelham aos alcançados pela indústria?* O primeiro capítulo mostrou as lacunas presentes na literatura brasileira sobre grupos de interesse, justificando, a partir da dimensão teórica, a relevância da pesquisa do setor agropecuário e de outros ainda não explorados. O segundo capítulo apresentou diversos indicadores buscando fundamentar a relevância política e econômica do agronegócio no Brasil na dimensão empírica. O terceiro capítulo apresentou as estratégias e desafios metodológicos envolvidos no processo de mensuração de sucesso político dos grupos de interesse, assim como delineou o método a ser empregado pela presente pesquisa.

Neste último capítulo, a estratégia metodológica anteriormente traçada é aplicada ao caso da representação dos interesses agropecuários no âmbito do Congresso Nacional. Dessa forma, são analisados os resultados políticos alcançados pelo setor em 114 proposições que encerraram tramitação até dezembro de 2018. Para tanto, este capítulo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, onde se reapresenta a conexão entre os capítulos do presente trabalho, a primeira seção é dedicada à análise panorâmica dos resultados políticos alcançados pelo setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional. A seção seguinte analisa os resultados encontrados de forma desagregada para cada tema de interesse da Frente Parlamentar da Agropecuária. A terceira seção é dedicada à apresentação de três indícios de influência do setor agropecuário sobre as decisões analisadas. Em seguida, os resultados políticos alcançados pelos setores agropecuário e industrial são analisados de forma comparada. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

4.2 Visão panorâmica

Como exposto na Tabela 05, dentre as 294 proposições que a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) manifestou interesse entre 2011 e 2013, somente 114 encerrou tramitação (arquivadas, rejeitadas, fim de legislatura, prejudicadas, transformada em nova norma jurídica), isto é, 38,8% do total, e estão em condições serem analisadas no que diz respeito ao sucesso político do setor agropecuário.

Tabela 05 – Situação da tramitação das proposições.

Situação	Nº	%
Em Tramitação	180	61,2
Encerrada	114	38,8
Total	294	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

Entre o período o qual a FPA manifestou interesse nas proposições e a data de avaliação da situação das proposições (12/12/2018), decorrem, aproximadamente, entre 5 e 8 anos de tramitação, o que é um tempo relativamente curto diante da morosidade do processo legislativo brasileiro. Os custos de apresentação de propostas são baixos, por isso, milhares são apresentadas a cada legislatura. No entanto, a capacidade de processamento do Poder Legislativo Federal é restrita, o que implica em alto custo para assegurar que uma proposição seja analisada. Nesse contexto, vislumbra-se a centralização de poder nas instituições internas do Congresso Nacional, assim como a formação de coalizões pelo governo, para assegurar que o Presidente da República implemente sua agenda de governo e a administração pública não emperre (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Porém, é importante ressaltar que tal configuração tem sofrido mudanças nos anos recentes (ALMEIDA, 2016). Aos efeitos institucionais sobre a morosidade do processo legislativo somam-se os contextuais, relacionados às características específicas da agenda do setor, tal como sua relação com o Poder Executivo, e serão analisados adiante.

Em relação às proposições que encerraram tramitação, apenas 17, cerca de 15%, resultaram na edição de nova norma jurídica, isto é, em alteração do *status quo*. Portanto, a partir disso já é possível inferir que o ganho e perda do setor são consideravelmente menores que alívio e frustração, pois resultados que implicam na manutenção do *status quo* equivalem a cerca de 75% das proposições, como exposto na Tabela 06.

Outro aspecto importante que a situação das proposições que encerraram tramitação revela é a relação entre decisão e não decisão. No caso do setor agropecuário, em apenas 48 proposições, 42%, foram emitidas decisões. As restantes foram arquivadas por não decisão do Poder Legislativo (fim de legislatura e retiradas pelo autor), o que implica duas hipóteses que podem ocorrer simultaneamente: I) os autores das proposições e atores interessados não conseguem garantir a tramitação da proposição em decorrência das suas posições periféricas em relação aos *players* que definem a agenda do Congresso Nacional, especialmente o Poder Executivo; II) a não decisão decorre de um estratégia dos *decision-makers* de se isentarem do

alto desgaste causado pela análise de questões com alto conflito entre as partes e que o custo de manutenção do *status quo* é baixo, isto é, agrada considerável parte dos atores interessados e pode ser mantido¹. Até o final do capítulo, serão apresentadas evidências que corroboram ambas as hipóteses.

Tabela 06 – Situação das proposições que encerraram tramitação.

Situação da proposição	Nº	%
Transformadas em nova norma jurídica	17	14,9
Rejeitadas	21	18,4
Fim de Legislatura	63	55,3
Prejudicadas	10	8,8
Retiradas pela Autor	3	2,6
Total	114	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

De acordo com a Tabela 07, quando observado o resultado final das proposições pelo tipo de encerramento, verifica-se que as decisões tendem a favorecer mais os interesses do setor, isto é, cerca de 74% das proposições que encerraram tramitação por uma decisão (nova norma ou rejeitada) estão alinhadas com os interesses do setor agropecuário, enquanto que dentre as não decisões (retirada pelo autor e fim de legislatura), apenas 53%. A exceção da taxa das proposições retiradas pelo autor, afetada pelo pequeno número de observações, o sucesso supera o insucesso em todos os diferentes tipos de encerramento. Tal configuração revelaria uma grande capacidade de controle da agenda por parte dos *decision-makers* alinhados ao setor agropecuário. No entanto, a maior concentração do insucesso em proposições arquivadas em decorrência do fim de legislatura, cerca de 70%, aponta para um ambiente decisório menos favorável ao setor, seja pela capacidade restrita de agenda dos *decision-makers* alinhados em relação aos restantes ou por *counterlobbying* de outros grupos de interesse.

De forma geral, o setor agropecuário obtém mais sucesso que insucesso, apresentando uma taxa de sucesso de 60,6%, isto é, 63 dentre 104 proposições encerraram tramitação de forma alinhada às preferências do setor. Portanto, a cada proposição que resulta em insucesso, outras 1,5 derivam em sucesso. Dentre as 63 proposições que resultaram em sucesso para o

¹ Ocorrem algumas situações em que o *status quo* não pode ser mantido, geralmente por decisão oriunda de revisão judicial, e é necessário a edição de nova norma para garantir a segurança jurídica das partes envolvidas. Nesse caso, não está disponível a opção pela manutenção do *status quo* para os *decision-makers*.

setor, 73% foram do tipo alívio, ou seja, decorrem da obstrução de propostas que piorariam o ambiente regulatório no qual o setor está inserido.

Tabela 07 – Resultado final por tipo de encerramento.

Tipo de resultado	Tipo de encerramento				Total
	Nova norma	Rejeitada	Retirada pelo autor	Fim de Legislatura	
Sucesso	17 100,0	11 52,4	1 33,3	34 54,0	63 60,6
Insucesso	0 0,0	10 47,6	2 66,7	29 46,0	41 39,4
Total	17	21	3	63	104*

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

Nota: (*) As dez proposições de diferença entre as que encerraram e as analisadas em relação ao resultado final para o setor agropecuário referem-se àquelas que foram prejudicadas em conjunto, isto é, várias proposições prejudicadas por uma única posteriormente, por isso, são contabilizadas apenas uma única vez.

O sucesso majoritariamente defensivo do setor agropecuário corrobora com grande parte da literatura, uma vez que os grupos de interesse são apontados mais como atores com poder de veto que capazes de provocar mudanças no *status quo* (EVANS, 1996; WRIGHT, 1996; MANCUSO, 2007; LOWERY, 2007, 2013; BAUMGARTNER et al., 2009; SANTOS, 2011, 2014b). A ação política de teor obstrutivo às proposições potencialmente danosas também é reforçada pela fala do entrevistado, sendo indicado semelhante taxa de sucesso defensivo ao apresentado na Tabela 08:

Eu diria que 80% [do trabalho de relações institucionais] é para impedir que projetos ruins tramitem, mais isso tem diminuído. Quando a gente começou [...], 99% do trabalho do Instituto e da Frente era para impedir projetos ruins. Hoje, eu já diria que já baixou aí para 60, 70% para impedir, e o resto propositivo (FPA, 2019).

Embora a taxa de ganho do setor possa parecer pequena, cerca de 16%, com apenas 17 proposições transformadas em norma jurídica, os ganhos efetivos para o setor são maiores. Primeiro, em decorrência da necessidade de alterações estruturais nos marcos regulatórios do setor agropecuário, como evidente na fala do entrevistado:

[...] o que precisa é a mudança estrutural. A legislação que nós temos hoje, ela foi feita em épocas em que nós éramos importadores de alimentos. Então, num contexto mundial diferente, em que o país passou a ser protagonista no setor agropecuário internacional, nós precisamos adequar os grandes marcos que interferem na atividade do setor ao século XXI, ao tempo moderno. Por exemplo, nosso sistema de financiamento tem mais de 20 anos, nosso sistema de defesa agropecuária tem mais de 30 anos, o nosso sistema ambiental tinha mais de 30 anos, o que foi atualizado agora. Então, assim, o licenciamento ambiental, para você ter uma ideia, não tem marco regulatório. Não existe uma lei que trate do licenciamento ambiental (FPA, 2019).

Segundo, pela amplitude das proposições aprovadas, isto é, as alterações do *status quo* afetaram aspectos centrais para o setor agropecuário, tais como a regulação ambiental, do trabalho e o uso de transgênicos, como afirmado pelo entrevistado:

80% do nosso tempo aqui é impedindo projetos ruins de tramitarem. Mas eu posso te dar alguns exemplos de grandes projetos que a gente aprovou [...]. O Código Florestal é o mais emblemático. Lei de Eclusas, foi toda feita pela FPA. É... A Lei de Acesso à Recursos Genéticos, toda feita pela FPA. O próprio processo do licenciamento ambiental, todo feito pela FPA. [...] E aí, a lista vai longe (FPA, 2019).

Por outro lado, no que diz respeito ao insucesso, todas as proposições são do tipo frustração, ou seja, propostas não aprovadas que implicariam em alteração do ambiente para melhor de acordo com as preferências do setor. Tal fato revela, corroborando as falas do entrevistado, o forte interesse do setor pela alteração dos marcos regulatórios do ambiente econômico no qual está inserido. Entretanto, sua capacidade de influência não é suficiente para garanti-lo.

Tabela 08 – Resultado final por efeito sobre o *status quo*.

Tipo de resultado final	Efeito sobre o <i>status quo</i>		Total
	Altera	Mantém	
Sucesso	17 (27)	46 (73)	63 (100)
Insucesso	0 (0)	41 (100)	41 (100)
Total	17	87	104

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

Causa surpresa a ausência de perdas, isto é, insucessos que alteraram o *status quo* para pior na visão do setor. Nesse contexto, é possível especular duas hipóteses: I) o setor é suficientemente forte como *veto player* a ponto de bloquear todas as proposições contrárias aos seus interesses; II) o problema da preferência estratégica esvazia o insucesso do tipo perda, isto é, diante da aprovação eminente de uma proposição potencialmente danosa para o setor, a FPA passa a advogar por uma que gere menor prejuízo. Ambas as hipóteses são bastante plausíveis e corroboradas pela fala do entrevistado acerca da concentração das atividades de *lobby* para bloquear propostas danosas e da estratégia utilizada:

[...] a própria estratégia de impedir que proposições ruins sejam aprovadas é propondo alterações. Então, por exemplo, como é que você torna um projeto ruim, que é ruim para a gente, viável? Você faz o texto dele ficar bom. Você propõe uma alteração no texto e esse texto acaba ficando bom e quem tinha o interesse lá atrás de aprová-lo, deixa de ter o interesse, porque o texto foi mudado e não interessa mais a ele (FPA, 2019).

Em grande parte, essa estratégia orientada para a alteração do conteúdo das proposições potencialmente danosas para alinhá-las às preferências do setor agropecuário revela a urgência da promoção de mudanças estruturais nos marcos regulatórios do setor e as dificuldades em seu agendamento. Nesse contexto, aproveitar a discussão de proposições potencialmente danosas torna possível promover as mudanças estruturais desejadas sem arcar com parte dos custos de agendamento.

Embora a tese do cartel partidário seja a principal forma de explicação da dominância legislativa do Poder Executivo no Brasil (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), no caso do setor agropecuário, apenas cerca de 12% das proposições que resultaram na alteração do *status quo* foram originadas dele. Nas duas proposições oriundas do Poder Executivo, o setor agropecuário se manifestou favorável, o que revela alto grau de alinhamento entre as preferências de ambos. Contudo, o Poder Executivo não é o principal ator a impulsionar o sucesso do tipo ganho do setor agropecuário, pois a maior parte das proposições foi originada da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, oito e sete, como apresentado pela Tabela 09.

Tabela 09 – Tipo de resultado final por origem do autor da proposição.

Origem do autor	Tipo de resultado final				Total
	Ganho	Perda	Alívio	Frustração	
Poder Executivo	2	0	0	0	2
Câmara dos Deputados	8	0	34	30	72
Senado Federal	7	0	12	11	30
Total	17	0	46	41	104

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

Diante da grande dominância legislativa do Poder Executivo, o cenário anteriormente descrito parece fugir à regra. No entanto, duas ponderações tornam os resultados mais compreensíveis: I) o grau de intervenção econômica do Estado na economia do setor agropecuário é um dos menores. Grande parte do gasto público da União com o setor foi eliminado ainda na década de 1990, através das reformas liberalizantes. Apesar disso, algumas políticas do setor consomem quantias consideráveis do orçamento da União (GASQUES; VILLA VERDE; BASTOS, 2006). Adicionalmente, o setor agropecuário se adaptou rapidamente ao novo ambiente econômico resultante das reformas liberalizantes, desfrutando de grande inserção e competitividade no mercado internacional (CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2014). Em ambos os casos, os incentivos para uma atuação mais intensa do Poder Executivo são mínimos; II) a percepção mais ampla do empresariado rural é que, após a redemocratização,

o Poder Executivo Federal manifestou pouco interesse em impulsionar o setor agropecuário, como expõe o entrevistado:

Depois da redemocratização, poucos grandes marcos que interferem no setor agropecuário, foram mudados. [...] Teve de tudo [em relação à não atualização dos marcos regulatórios do setor agropecuário]. Teve influência política, teve influência econômica, bloqueio dos partidos, bloqueio do governo central, que era [...] ideologicamente contrário ao desenvolvimento do setor, teve de tudo (FPA, 2019, grifo nosso).

Saber se isso está relacionado ao seu melhor desempenho econômico em relação à indústria de transformação, sempre em condição desvantajosa perante o mercado internacional e susceptível à crise, ou por viés ideológico, demandaria outra pesquisa. Apesar disso, as evidências apontam que o bom desempenho econômico do setor, especialmente no mercado internacional, não demandaria urgência na alteração de seus marcos regulatórios (CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2014).

Diante da evidente dificuldade de articulação dos grupos de interesse representantes do empresariado do campo com o Poder Executivo Federal, a alternativa para atualizar os marcos regulatórios do setor agropecuário dependeria unicamente da pressão no Congresso Nacional. Nesse quesito, o setor obteve grandes vitórias: 88% do sucesso do tipo ganho originou-se de proposições da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Outro aspecto importante a se ressaltar é que, se o Poder Executivo Federal ignorou os apelos do setor agropecuário, ele não impôs nenhuma derrota, isto é, apesar de agir pouco em prol do setor, não agiu efetivamente contra: nenhuma proposição que tenha resultado em perda ou alívio originou-se do Poder Executivo Federal.

Por outro lado, é no Congresso Nacional que residem as pressões no sentido contrário ao desejado pelo setor agropecuário. Embora nenhuma proposição tenha resultado em perda real para o setor, outras 46 o ameaçaram, sendo oriundas, em sua maior parte, da Câmara dos Deputados – 34 proposições. As proposições oriundas do Senado Federal incomodaram substancialmente menos o setor, apenas 12 proposições.

No que diz respeito à frustração das expectativas do setor, a maior parte ocorreu em proposições oriundas da Câmara dos Deputados, 30. As originadas no Senado Federal contribuíram com quase três vezes menos frustrações. Portanto, se as proposições oriundas da Câmara dos Deputados produziram maior ganho absoluto, foram as do Senado Federal que apresentaram a maior taxa de retorno, 38,8% contra 21,1% da Câmara dos Deputados. Em grande parte, tais resultados reproduzem a problemática já bastante conhecida em relação ao

Poder Legislativo Federal brasileiro: os custos de apresentação de propostas são baixos, o que diante de 513 deputados, resulta no atulhamento do processo legislativo com milhares de proposições que, ao final, são arquivadas por falta de disponibilidade para examiná-las. Por outro lado, apesar dos custos de apresentação de proposições serem semelhantes, o Senado Federal é substancialmente menor que a Câmara dos Deputados, o que permite analisar a maioria dos projetos apresentados. Além disso, proposições aprovadas pelo Senado Federal não podem ser arquivadas na casa revisora em decorrência do fim de legislatura, o que é uma vantagem importante durante a tramitação na Câmara dos Deputados se comparado às proposições de autoria de deputados².

Tabela 10 – Ocorrência de sucesso defensivo por casa legislativa.

Casa Legislativa	Número de proposições	Total por casa legislativa	%	Total	Taxa Total
Câmara/Câmara	32	34	94,1	100	69,6
Câmara/Senado	2		5,9		4,3
Senado/Câmara	1	12	8,3	100	2,2
Senado/Senado	11		91,7		23,9
Total	46				100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

Como apresentado na Tabela 08, 73% do sucesso do setor agropecuário está relacionado à manutenção do *status quo*, isto é, a obstrução de proposições que piorariam o ambiente regulatório que o setor está inserido. Por meio da Tabela 10, é possível identificar onde a maior parte desse sucesso defensivo ocorre. Cerca de 94% das proposições potencialmente danosas iniciadas na Câmara dos Deputados, lá foram arquivadas. Apenas 2 proposições potencialmente danosas para o setor conseguiram superar a fase e ser remetida ao Senado Federal, onde foram arquivadas. Situação semelhante pode ser observada no caso das proposições iniciadas no Senado Federal. Aproximadamente 92% foram lá arquivadas e apenas uma foi remetida para análise da Câmara dos Deputados, onde também foi arquivada. Portanto, a taxa de bloqueio das proposições potencialmente danosas é similar entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. Raramente, tais proposições logram ser remetidas à casa revisora. Mesmo assim, quando isso ocorre, também são arquivadas. No geral, a taxa de alívio é maior na Câmara dos Deputados que no Senado Federal, no entanto, é efeito do maior número de proposições apresentadas na primeira.

² Ver nota 13 do capítulo III. Nela são explicadas as condições de arquivamento das proposições a partir dos artigos 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

Por outro lado, configuração semelhante se reproduz no que diz respeito ao arquivamento das proposições que o setor é favorável, ou seja, a frustração das expectativas do setor. Como exposto pela Tabela 11, raramente tais proposições conseguem superar a análise preliminar por uma casa e ser remetida à revisora. No caso da Câmara dos Deputados, 93,3% das proposições foram lá arquivadas. No Senado Federal, a taxa é semelhante: cerca de 91%. Novamente, devido ao volume de proposições ser maior na Câmara dos Deputados, lá reside a maior taxa de frustração, cerca de 68%. Dessa forma, para cada sucesso ofensivo (ganho) do setor, ocorrem outros 2,4 insucessos ofensivos, isto é, a frustração das expectativas do setor. Em contrapartida, não ocorre nenhum insucesso defensivo, todas as 46 proposições potencialmente danosas para o setor foram obstruídas.

Portanto, se a lógica do funcionamento do processo legislativo brasileiro, isto é, a tendência mais intensa de se arquivar proposições oriundas do Poder Legislativo e analisar as do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), favorece a ocorrência de sucesso defensivo, ela também é consideravelmente responsável por frustrar as expectativas do setor. Se o alívio é efeito das atividades de *lobby* do setor para proteger o *status quo*, o que aqui não é averiguado, a frustração indicaria que outros grupos também atuam fortemente contra os interesses do setor por meio de *counterlobbying*.

Tabela 11 – Ocorrência de insucesso ofensivo por casa legislativa.

Casa Legislativa	Número de proposições	Total por Casa Legislativa	%	Total	Taxa Total
Câmara/Câmara	28	30	93,3	100	68,3
Câmara/Senado	2		6,7		4,9
Senado/Câmara	1	11	9,1	100	2,4
Senado/Senado	10		90,9		24,4
Total	41				100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

A Tabela 12 apresenta a origem das oportunidades e ameaças para o setor agropecuário. Em geral, verifica-se que o setor atua mais em propostas favoráveis que contrárias. Este cenário se reproduz em todos os tipos de origem dos autores das proposições, sendo ainda mais intenso no Executivo e Senado Federal que na Câmara dos Deputados. A maior parte das oportunidades e ameaças aos interesses do setor agropecuário reside na Câmara dos Deputados e Senado Federal. Comparando com as proposições que encerraram tramitação, a tendência é que, no caso das oriundas da Câmara dos Deputados, sejam um pouco mais contrárias. Por outro lado, encerram-se mais proposições oriundas do Senado Federal e Poder Executivo que o setor é

favorável. Portanto, supondo que tais resultados estejam associados à capacidade de influência dos grupos de interesse, o ambiente da Câmara dos Deputados é mais permeável aos interesses de outros atores contrários ao setor agropecuário que o Senado Federal e o Poder Executivo. No que diz respeito a este último, os dados corroboram o que já foi dito anteriormente no capítulo II acerca da ação da Bancada Ruralista. Seu tamanho superior aos maiores partidos e capacidade de coordenação das atividades parlamentares, aliado a ocupação estratégica de cargos no âmbito do Congresso Nacional e do Poder Executivo e a participação da base do governo, minam todas as ameaças que o governo possa apresentar (VIGNA, 2001, 2007; BRUNO, 2015).

Tabela 12 – Origem de ameaças e oportunidades para o setor agropecuário.

Origem	Todas as proposições		Encerradas	
	Favorável	Contrário	Favorável	Contrário
Câmara dos Deputados	109 (69,9)	103 (74,6)	40 (66,7)	41 (76)
Senado Federal	41 (26,3)	32 (23,2)	18 (30)	13 (24)
Poder Executivo	6 (3,8)	3 (2,2)	2 (3,3)	0
Total	156 (100)	138 (100)	60 (100)	54 (100)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

4.3 Visão temática

Como citado no capítulo anterior, as proposições foram categorizadas pela FPA em temas. A Tabela 13 apresenta os resultados finais para cada um deles. O maior volume de proposições aprovadas que geraram ganhos para o setor está nos temas política agrícola e crédito rural e trabalho e previdência, respectivamente, seis e quatro, equivalendo a 59% de todo o sucesso tipo ganho do setor. Outras sete proposições que geraram ganho ao setor estão distribuídas entre os temas tributação, meio ambiente, política fundiária, infraestrutura e biocombustíveis.

Tabela 13 – Resultado final por tema.

Tema	Tipo de Resultado				Total de proposições	Taxa de sucesso	Taxas desagregadas			
	Ganho	Alívio	Perda	Frustração			Ganho	Alívio	Perda	Frustração
Alimentação	0	3	0	0	3	100	0	100	0	0
Biocombustíveis	1	4	0	3	8	62,5	12,5	50	0	37,5
Biotecnologia	0	0	0	2	2	0	0	0	0	100
Defesa Agropecuária	0	9	0	0	9	100	0	100	0	0
Infraestrutura	1	1	0	5	7	28,6	14,3	14,3	0	71,4
Meio Ambiente	2	5	0	4	11	63,6	18,2	45,5	0	36,4
Política Agrícola e Crédito Rural	6	1	0	8	15	46,7	40	6,7	0	53,3
Política Fundiária	1	3	0	10	14	28,6	7,1	21,4	0	71,4
Trabalho e Previdência	4	20	0	7	31	77,4	12,9	64,5	0	22,6
Tributação	2	0	0	2	4	50	50	0	0	50
Total*	17	46	0	41	104	60,6	16,3	44,2	0	39,4

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

Nota: (*) O total das taxas equivale a média geral, isto é, $\bar{x} = \left[\left(\frac{n}{t} \right) * 100 \right]$, onde n equivale ao número de ganho, alívio ou frustração e t o total de proposições.

No que diz respeito ao sucesso do tipo alívio, a maior parte das proposições estão concentradas nos temas trabalho e previdência, e defesa agropecuária, respectivamente, 20 e 9, equivalendo a cerca de 63%. Outras 17 proposições que resultaram em alívio para o setor estão distribuídas entre os temas meio ambiente, biocombustíveis, alimentação, política fundiária, infraestrutura, e política agrícola e crédito rural.

Como já observado nos dados agregados, não há nenhuma ocorrência de perdas para o setor agropecuário. Em relação à frustração, a maior parte dela reside nos temas política fundiária, política agrícola e crédito rural, e trabalho e previdência, respectivamente, 10, 8 e 7 proposições, o que equivale a aproximadamente 61% do total. Outras 16 proposições que resultaram em frustração se distribuem entre os temas biocombustíveis, biotecnologia, infraestrutura, meio ambiente e tributação.

Portanto, a distribuição das proposições por tipo de resultado final aponta que a maior parte do esforço do setor para alterar o *status quo* se concentra na regulação fundiária, na política agrícola e crédito rural e na legislação trabalhista. Por outro lado, os maiores esforços do setor para impedir a alteração do *status quo* se concentram na legislação trabalhista e na regulação da defesa agropecuária. Dessa forma, a questão da regulação do trabalho e da previdência é uma das áreas que mais se destaca, tanto em relação à busca por alteração, como manutenção do ambiente. Nesse quesito, outras três áreas também envolvem muita preocupação do setor agropecuário, entretanto, com substancialmente menor intensidade que a questão trabalhista: a política fundiária, a política agrícola e de crédito rural e a regulação de defesa agropecuária.

No que se refere à taxa de sucesso, os temas que mais se destacam são alimentação, defesa agropecuária, trabalho e previdência, meio ambiente e biocombustíveis. Todos com taxas superiores à média geral de 60,6%. Destacam-se especialmente os dois primeiros, ambos com 100% de sucesso, porém, figuram apenas três proposições no tema alimentação, o que torna a taxa bastante influenciável pela adição de novas proposições. Para o caso da defesa agropecuária, o efeito da adição de novas proposições seria menor, uma vez que cobre nove proposições. Tendo por referência o maior número de proposições analisadas, é a taxa de sucesso de 77,4% no tema trabalho e previdência que se destaca, uma vez que agrega 31 proposições.

Por outro lado, taxas de sucesso menores que a média ocorrem nos temas biotecnologia, infraestrutura, política fundiária, política agrícola e crédito rural e tributação. Destaca-se a

completa ausência de sucesso nas proposições do tema biotecnologia, muito embora seja também influenciada pelo baixo número de observações. Outros dois temas com os maiores volumes de proposições encerradas e com taxa abaixo da média são política fundiária e política agrícola e crédito rural. Especialmente no caso da primeira, a taxa de sucesso de apenas 28,6% chama atenção pela grande diferença em relação à média geral.

Analisando as taxas de sucesso e insucesso de forma desagregada, o cenário muda significativamente. Três temas possuem taxas de ganho superiores à média geral: tributação, política agrícola e crédito rural e meio ambiente. No caso do tema tributação, a taxa de sucesso é de 50%, no entanto, deve ser relativizada devido a se basear em apenas 4 proposições. Destaca-se, em segundo lugar, a taxa de ganho de 40% no tema política agrícola e crédito rural. Em terceiro lugar figura o tema meio ambiente com a taxa de sucesso de 18,2%, um pouco acima da média geral. Os temas biocombustíveis, trabalho e previdência, política fundiária e infraestrutura apresentam taxas de ganho menores que a média. Nos temas alimentação, defesa agropecuária e biotecnologia, o setor agropecuário não conseguiu nenhum ganho.

Por outro lado, são nos temas defesa agropecuária e alimentação, somado os de trabalho e previdência, biocombustíveis e meio ambiente, onde ocorrem as maiores taxas de alívio. Outros temas com taxas de alívio zero, tais como biotecnologia e tributação, não implicam perdas para o setor, mas ausência de ameaças, isto é, de proposições potencialmente danosas. De forma semelhante, os temas com taxas de alívio menores que a média, tais como política agrícola e crédito rural e infraestrutura, não são efeito da aprovação de proposições danosas para o setor agropecuário, mas do seu reduzido número em comparação as benéficas.

De modo geral, as taxas de alívio tendem a ser superiores que as de ganho, isto é, o sucesso do setor tende a ser caracterizado como mais defensivo, pela manutenção do *status quo*, que ofensivo, a exceção de três temas: política agrícola e crédito rural, infraestrutura e tributação. O tema de maior destaque dentre eles é o de política agrícola e crédito rural, uma vez que obteve uma taxa de ganho de 40% comparado a uma de 6,7% de alívio. Dessa forma, indubitavelmente, foi nessa área em que o setor agrícola fez os maiores avanços no sentido de adequar a regulação às suas preferências. O tema tributação, apesar de obter a maior taxa de ganho e a menor de alívio, equivale a poucas proposições, e o de infraestrutura possui taxa de ganho igual a de alívio.

No que se refere às taxas de frustração, únicas disponíveis para desagregação da taxa de insucesso devido à ausência de perdas, as de cinco temas estão acima da média: biotecnologia, infraestrutura, política fundiária, política agrícola e crédito rural e tributação. Destaca-se a taxa

de frustração de 100% no tema biotecnologia, o qual pode estar associada a recente atualização do marco regulatório através da nova Lei de Biossegurança. Como apontado por Taglialegna e Carvalho (2006), apesar da lei ter acomodado diversas demandas do setor agropecuário, ainda não foi satisfatória devido a manutenção de um processo relativamente longo e com muitos *veto players* para a liberação de novos produtos transgênicos. Os temas infraestrutura e política fundiária apresentam taxas de frustração bastante altas, ambas de 71,4%. Por um lado, tal configuração revela o descompasso entre o volume de produção e capacidade de armazenamento e escoamento, razão que faz emergir grande parte dos problemas relacionada à infraestrutura. Do outro, uma área com uma grande não decisão: a política fundiária. O problema da concentração fundiária no campo remete ao processo de colonização brasileira, mas é no período mais recente, a partir da Assembleia Nacional Constituinte, que a questão da reforma agrária se torna mais espinhosa para ser tratada pelo Poder Público. Primeiro, a redemocratização e consequente concessão de direitos para segmentos da população anteriormente excluídos, alterou significativamente o equilíbrio de poder entre os grupos de interesse do setor patronal rural e dos camponeses e trabalhadores rurais, tornando cada vez mais evidentes e violentos os problemas relacionados a distribuição fundiária no campo (OLIVEIRA, 2001; BRUNO, 2015). Segundo, o protagonismo econômico do setor agropecuário cada vez maior e mais importante para garantir a saúde da balança comercial brasileira, torna a questão da segurança jurídica do setor muito delicada, pois afeta diretamente a economia brasileira como um todo (CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2014; CEPEA, 2018). Nessas condições, a tendência é a manutenção do *status quo* enquanto seu custo é menor que o de sua alteração.

Outro tema que a taxa de frustração se encontra acima da média é o de política agrícola e crédito rural. Nesse caso específico, somente um estudo mais aprofundado das questões permitiriam um juízo adequado acerca das causas da frustração dos interesses do setor agropecuário, uma vez que interesses antitéticos não são evidentes. Especula-se que a alta taxa de frustração do setor seja efeito da lógica do processo legislativo brasileiro já citada anteriormente e da dificuldade de articulação do setor com o Executivo, uma vez que ambos os casos (política agrícola e crédito rural) não se resumem apenas a regulação, mas demandam uma ação ativa do Estado com a disponibilização de recursos para financiamento e a garantia de preços mínimos. Por motivos semelhantes, o tema tributação apresenta alta taxa de frustração.

Cinco temas apresentaram taxa de frustração abaixo da média: alimentação, biocombustíveis, defesa agropecuária, meio ambiente e trabalho e previdência. Alimentação e

defesa agropecuária apresentam taxa de frustração zero. Em ambos os casos, o setor tem se esforçado mais para a manutenção do *status quo* que pela mudança. No caso dos biocombustíveis, diversas tentativas foram realizadas para instituir uma política de incentivo, o que esbarrou na lógica do processo legislativo brasileiro, pois dependeria fundamentalmente de uma ação do Executivo. Além disso, a busca pela alteração da matriz energética brasileira para os biocombustíveis em substituição ao petróleo enfrenta outros interesses empresariais igualmente poderosos, tais como a indústria automobilística e a petroleira. No caso do meio ambiente e trabalho e previdência seria necessário uma avaliação mais profunda da correlação de forças entre as partes interessadas e a relação com o governo. A legislação trabalhista é intensamente defendida pelos sindicatos de trabalhadores e centrais sindicais. A regulação sindical, atrelada à trabalhista, mobiliza todo o sistema oficial de representação de interesses, inclusive o patronal. No caso do meio ambiente, além da relativa organização política dos ambientalistas, soma-se a pressão internacional³ cada vez maior devido ao desequilíbrio climático mundial e ao relativo alinhamento ideológico entre ambientalistas e o Poder Executivo Federal sob direção do Partido dos Trabalhadores (PT) (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2006).

Com os dados da Tabela 14, delinear-se-á as ameaças e oportunidades para o setor agropecuário em comparação aos seus ganhos, alívios e frustrações. Os temas onde as ameaças superam as oportunidades são alimentação, biocombustíveis, defesa agropecuária, trabalho e previdência. Nesse quesito, as ameaças em dois temas assumem maior relevância: defesa agropecuária e trabalho e previdência. O tema de defesa agropecuária é o mais desfavorável ao setor agropecuário, pois para cada proposição percebida pelo setor como uma oportunidade, existem outras 9,5 proposições que o ameaçam. Em relação ao trabalho e previdência, a proporção é menor, mas o número de proposições é mais de quatro vezes maior que no tema defesa agropecuária. Nesse caso, para cada proposição percebida como oportunidade pelo setor, existem outras 1,9 proposições que o ameaçam. No tema alimentação, a proporção desfavorável aos interesses do setor agropecuário é similar, embora substancialmente menor em volume. No caso do tema biocombustíveis, a proporção de ameaças e oportunidades é próxima de um.

Os temas onde as oportunidades superam as ameaças são seis: biotecnologia, infraestrutura, meio ambiente, política agrícola e crédito rural, política fundiária e tributação.

³ O Brasil é signatário de diversos acordos internacionais sobre proteção do meio ambiente, dentre eles, o mais recente Acordo de Paris, resultado da 21ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas realizadas em 2015, no qual se comprometeu pela redução de 43% de suas emissões de carbono até 2030 tendo por referência o volume de carbono emitido no ano de 2005.

No tema biotecnologia, somente existem oportunidades. As maiores proporções de oportunidades residem nos temas política agrícola e crédito rural e tributação. No primeiro caso, para cada proposição que ameaça o setor, existem outras 15,5 que o permite alterar o *status quo* para melhor. No tema tributação, para cada ameaça, existem dez oportunidades para o setor agropecuário. O tema meio ambiente apresenta proporção próxima de um. Infraestrutura e política fundiária apresentam proporção próxima de 2,3 oportunidades para cada ameaça.

De maneira geral, independentemente do tema, as ameaças foram contidas. Por consequência, altas taxas de alívio ocorrem nas áreas mais desfavoráveis ao setor, tais como defesa agropecuária, trabalho e previdência e alimentação. Por outro lado, nos temas política agrícola e crédito rural e tributação, dois dos temas com alta proporção de proposições favoráveis, ocorrem as maiores taxas de ganho. No tema biotecnologia, embora só existam oportunidades, nenhum ganho foi alcançado pelo setor.

Por fim, a área em que o setor agropecuário mais aproveitou as oportunidades foi a de política agrícola e crédito rural. Na área de tributação também houve avanços, no entanto, precisa ser relativizado porque a taxa de ganho é igual à de frustração e o número de proposições é pequeno. Nos temas biotecnologia, infraestrutura e política fundiária, apesar da proporção relativamente favorável, o setor enfrentou suas maiores frustrações. Em algumas áreas, os resultados foram mais equilibrados. Nos temas meio ambiente e trabalho e previdência, os ganhos foram relativamente pequenos, mas a frustração também. Além disso, o alívio apresentou taxas relativamente altas. Dessa forma, nesses dois temas, os resultados beneficiaram o setor, apesar da forte presença de ameaças. Nos temas alimentação e defesa agropecuária destacam-se a altas taxas de alívio, o que combinado à alta proporção de ameaças, resulta em um ambiente pouco favorável para o setor, muito embora ainda consiga se defender de forma efetiva.

Tabela 14 – Ameaças e oportunidades para o setor agropecuário por tema.

Tema	Todas as proposições		Total	Proporção favorável	Taxas desagregadas			
	Favorável	Contrário			Ganho	Alívio	Perda	Frustração
Alimentação	7	13	20	0,5	0	100	0	0
Biocombustíveis	13	15	28	0,9	12,5	50	0	37,5
Biotecnologia	5	0	5	-	0	-	-	100
Defesa Agropecuária	2	19	21	0,1	0	100	0	0
Infraestrutura	7	3	10	2,3	14,3	14,3	0	71,4
Meio Ambiente	12	11	23	1,1	18,2	45,5	0	36,4
Política Agrícola e Crédito Rural	31	2	33	15,5	40	6,7	0	53,3
Política Fundiária	26	11	37	2,4	7,1	21,4	0	71,4
Trabalho e Previdência	33	62	95	0,5	12,9	64,5	0	22,6
Tributação	20	2	22	10,0	50	0	0	50
Total*	156	138	294	1,1	16,3	44,2	0	39,4

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

Nota: (*) O total das taxas equivale a média geral, isto é, $\bar{x} = \left[\left(\frac{n}{t} \right) * 100 \right]$, onde n equivale ao número de ganho, alívio ou frustração e t o total de proposições.

4.4 Indícios de influência

Apesar da presente pesquisa não ter por objetivo mensurar influência, é importante destacar alguns indícios encontrados. O primeiro e mais importante indício de influência está relacionado aos resultados de sucesso e insucesso. Como apresentado nas seções anteriores, a maior parte das proposições que foi objeto de atuação da FPA encerraram tramitação de forma alinhada às preferências do grupo. Dessa forma, é plausível que se especule que os resultados foram consequência das atividades desenvolvidas pelo grupo, embora aqui não seja possível eliminar as hipóteses alternativas.

O segundo indício está relacionado a como a taxa de sucesso e as características do resultado político das proposições objeto de interesse do grupo evoluem ao longo do tempo. Como apresentado na Tabela 15, apesar da 53ª Legislatura apresentar pouquíssimas observações, as duas seguintes confirmam a tendência de crescimento da taxa de sucesso, evoluindo de 50% na 53ª Legislatura para 59% na 54ª e 68% na 55ª. Existem diferenças substanciais em relação ao volume de ganho, alívio e frustração ao longo das legislaturas, entretanto, tais resultados não eliminam a crescente tendência de que os resultados das proposições estejam alinhados às preferências do setor agropecuário. Além disso, a taxa de ganho cresce progressivamente, enquanto que as de alívio e a frustração reduzem, se alinhando as demandas do setor pela promoção de mudanças estruturais na regulação.

Tabela 15 – Resultado final por Legislatura.

Tipo de resultado final		Legislaturas								
		53ª Legislatura			54ª Legislatura			55ª Legislatura		
		Nº	Taxas		Nº	Taxas		Nº	Taxas	
Sucesso	Ganho	0	0	50	11	13,3	59,04	6	31,58	68,42
	Alívio	1	50		38	45,8		7	36,84	
Insucesso	Frustração	1	50	50	34	41	40,96	6	31,58	31,58
	Perda	0	0		0	0		0	0	
Total		2	100	100	83	100	100	19	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

Estes indícios de influência baseados na evolução da taxa de sucesso se tornam ainda mais robustos se combinados com a fala do entrevistado:

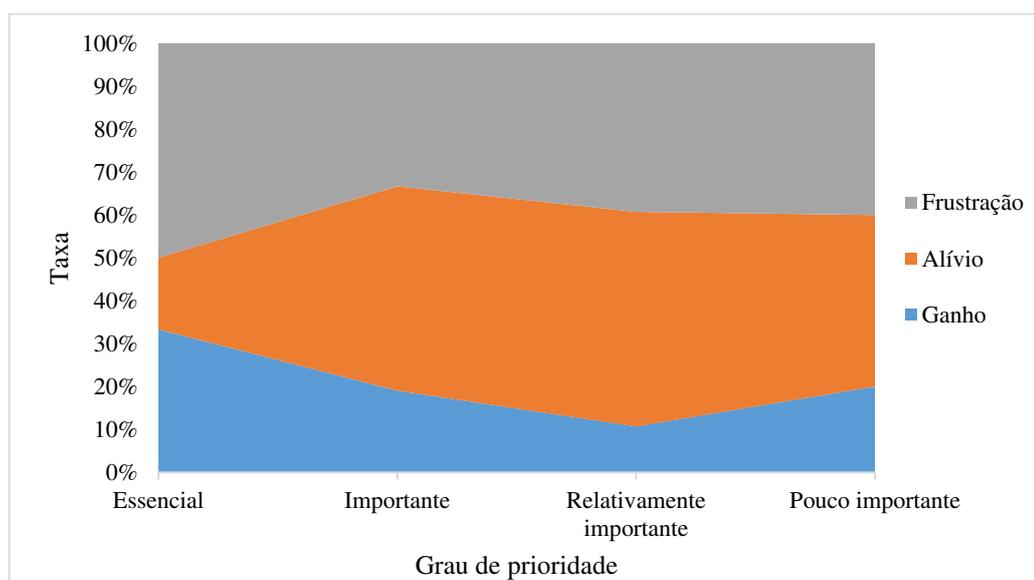
[Antes de 2011] a Frente Parlamentar da Agropecuária já era bastante organizada. Os parlamentares já tinham compromissos entre si, quando eram temas da agropecuária, todos tocavam juntos, e eles já tinham uma organização definida até dentro da própria Mesa do Congresso Nacional. Por outro lado, as entidades não eram organizadas e foi criado o Instituto [Pensar Agropecuária] para organizar a demanda dessas entidades. Então, ao invés de cada entidade ter uma demanda exclusiva, o Instituto começou a trabalhar as demandas de cadeia, aquilo que resolveria para o setor inteiro. [...] o Instituto, em 2011, tinha três funcionários para fazer esse trabalho [seleção, monitoramento das proposições e coordenação das atividades de representação de interesses do setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional], e hoje tem mais de 20, hoje já é uma coisa estruturada (FPA, 2019).

O Instituto Pensar Agropecuária, cérebro estratégico da Frente Parlamentar da Agropecuária foi criado em 2011, no início da 53ª Legislatura. Antes disso, as atividades de representação dos interesses agropecuários e articulação entre as organizações representativas do setor eram realizadas pela FPA, mas não de forma tão organizada. Entre a 53ª e a 55ª Legislatura, o Instituto vai profissionalizando gradualmente suas atividades de representação de interesse com a contratação de mais especialistas, até chegar ao alto grau de profissionalização de suas atividades em 2019. No mesmo período observa-se o aumento da taxa de sucesso do FPA. Portanto, existe uma forte associação entre a organização e profissionalização do Instituto e o aumento da taxa de sucesso da FPA. A associação entre profissionalização das atividades de *lobby* e aumento do sucesso político ou influência dos grupos de interesse é observada em diversos casos (HEINZ et al., 1993; MICHALOWITZ, 2007; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011; SANTOS et al., 2017).

O último indício de influência está relacionado a forma como a FPA e o IPA abordam as proposições que despertam seus interesses: cada uma delas é classificada de acordo com o grau de prioridade do setor (essencial, importante, relativamente importante e pouco importante). Diante de uma percepção do *status quo* como majoritariamente desfavorável ao setor agropecuário, as propostas classificadas como prioritárias pela FPA buscam alterar o ambiente regulatório para melhor, isto é, de acordo com suas preferências. Dessa forma, verifica-se uma associação positiva considerável entre o grau de prioridade e a taxa de ganho, ou seja, na medida em que se aumenta o grau de prioridade ocorre um considerável aumento na taxa de ganho (coeficiente R de Pearson de aproximadamente 0,66). Além disso, a correlação entre o grau de prioridade e a taxa de alívio apresentou coeficiente substantivamente negativo, ou seja, na medida em que se reduz o grau de prioridade, aumenta-se a taxa de alívio (coeficiente R de Pearson de aproximadamente -0,91). Tais resultados se alinham fortemente ao propósito organizacional da FPA e do IPA: promover mudanças nas principais regulações que incidem sobre o setor agropecuário e impedir que outros aspectos menos relevantes piorem.

O Gráfico 05 ilustra as correlações entre grau de prioridade e taxa de sucesso. O insucesso do tipo frustração é maior dentre as proposições classificadas como essenciais que as outras menos importantes, o que revela que, apesar das atividades pela alteração do *status quo* serem a prioridade da FPA/IPA, a tendência é que ocorram 1,5 frustrações para cada sucesso dentre as proposições classificadas como essenciais.

Gráfico 05 – Taxas de sucesso e insucesso desagregadas por grau de prioridade das proposições*.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FPA.

Nota: (*) Como assinalado anteriormente, não existiram situações de perda para o setor agropecuário, por isso, figura no gráfico apenas o insucesso do tipo frustração.

Portanto, registram-se através de diferentes indicadores, indícios de que as atividades de representação de interesses desenvolvidas pela FPA/IPA influenciam os resultados das proposições de interesse, especialmente através do alívio em proposições pouco importantes e do ganho nas prioritárias. Dessa forma, supondo que a correlação não seja espúria, os indicativos apontam que os grupos de interesse analisados são consideravelmente influentes, no entanto, saber o quanto são influentes é outra questão.

4.5 Indústria e agronegócio em perspectiva comparada

Apesar da ressalva em relação ao número absoluto de proposições comparado entre os setores (a indústria possui o dobro de proposições analisadas, mas também pouco mais que o dobro de tempo coberto pela análise) e da atuação política, consideravelmente orientada para questões diferentes, seus resultados são bastante semelhantes, como apresentados na Tabela 16.

Tabela 16 – Resultado final para os setores agropecuário e industrial.

Tipo de resultado final		Setor econômico			
		Agropecuária*		Indústria**	
Sucesso	Ganho	63 (60,6)	17 (27,0)	144 (66,7)	54 (37,5)
	Alívio		46 (73,0)		90 (62,5)
	Subtotal		63 (100)		144 (100)
Insucesso	Frustração	41 (39,4)	41 (100)	72 (33,3)	60 (83,3)
	Perda		0 (0)		12 (16,7)
	Subtotal		41 (100)		72 (100)
Total		104 (100)	104	216 (100)	216

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da presente pesquisa e de Mancuso (2007).

Notas:

(*) Sob a categoria agropecuária agregam-se a indústria extrativa e de transformação de produtos agropecuários. Os dados referentes à categoria foram produzidos no âmbito da presente pesquisa e cobrem o período de 2011 a 2013.

(**) A categoria indústria corresponde a todo setor da indústria de transformação representado por meio da Confederação Nacional da Indústria. Os dados empregados foram retirados de Mancuso (2007) e cobrem o período de 1996 a 2003.

O setor agropecuário alcançou a taxa de sucesso de 60,6%, enquanto que o industrial 66,7%, ocorrendo uma pequena diferença de 6,1% entre ambos. Portanto, o sucesso supera o insucesso numa proporção de aproximadamente dois para um em ambos os casos. Por outro lado, ao se observar os resultados finais de forma desagregada, algumas diferenças se tornam evidentes. Primeiro, apesar do sucesso tipo alívio superar o do tipo ganho em ambos os casos, é maior para o setor agropecuário, 73%, que o industrial, 62,5%. No sentido inverso, o sucesso tipo ganho do setor industrial, 37,5%, supera em pouco mais de dez pontos percentuais o do setor agropecuário, 27%. Assim, ambos os casos se caracterizam por um sucesso mais defensivo que ofensivo, sendo ainda mais intenso no setor agropecuário. Adicionalmente, resta uma importante questão a ser discutida no futuro: em que medida as agendas legislativas da indústria e do agronegócio se sobrepõem? Ambos os indicadores podem estar consideravelmente correlacionados, o que explicaria parcialmente as taxas de sucesso semelhantes.

Segundo, a frustração do setor agropecuário é maior que a do industrial, isto é, para cada frustração do setor industrial, ocorrem outras 1,4 para o agropecuário. Supondo que a capacidade de influência seja um fator relevante para explicar os resultados alcançados nas

proposições de interesse dos grupos, o setor industrial é mais influente que o agropecuário. No entanto, embora essa suposição não possa ser descartada, os resultados das proposições de interesse do setor industrial se tornarão mais compreensíveis a partir da Tabela 17, a ser examinada mais adiante.

Por outro lado, o sucesso defensivo do setor agropecuário é maior que o industrial, pois não sofreu nenhum insucesso do tipo perda, enquanto a indústria enfrentou derrota em 12 proposições desfavoráveis ao setor. Além disso, para cada alívio do setor industrial, ocorrem outros 1,06 do agropecuário. Portanto, embora o sucesso ofensivo da indústria seja superior, sua capacidade de bloqueio é menor que a do setor agropecuário, isto é, supondo que tais resultados estejam associados à capacidade de influência dos setores, o setor agropecuário é mais eficaz em se defender que o industrial. Este último, por sua vez, é mais eficaz que o agropecuário no que diz respeito a alterações do *status quo*.

De acordo com a Tabela 17, uma característica importante do sucesso do setor industrial que não está presente no caso do agropecuário é o protagonismo legislativo do Poder Executivo. A maior parte do sucesso tipo ganho do setor industrial, cerca de 83%, está associado às proposições originadas no Poder Executivo. De forma inversa, a maior parte do sucesso do tipo ganho do setor agropecuário decorreu de proposições originadas no Poder Legislativo, cerca de 88%. Dessa forma, o sucesso do tipo ganho do setor industrial está associado à lógica do processo legislativo brasileiro, no qual o Poder Executivo é ator dominante, enquanto que o setor agropecuário obtém sucesso em proposições que por sua origem enfrentam maior dificuldade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Supondo que os resultados sejam afetados pela capacidade de influência dos setores, o agropecuário possui maior influência no Poder Legislativo que o industrial, uma vez que aprova a maior parte das proposições do seu interesse mesmo quando desfavorecidas pela dominância do Executivo. Por outro lado, o setor industrial obtém melhores resultados, pois apresenta alto grau de alinhamento com as proposições oriundas do Poder Executivo e este é um ator bastante propositivo, o que possivelmente decorreria de maior capacidade influência sobre o governo. O setor agropecuário também apresenta alto grau de alinhamento com o Poder Executivo, no entanto, este é um ator pouco propositivo no âmbito das questões que interessam ao setor. Novamente, saber se o alinhamento entre os setores e o Poder Executivo e seu protagonismo legislativo decorrem da capacidade de influência, poder estrutural ou da relevância do setor dentro da política econômica, implicaria nova pesquisa.

Tabela 17 – Resultado final por origem das proposições e setor econômico.

Setor econômico	Origem das proposições	Resultado Final				Total
		Sucesso		Insucesso		
		Ganho	Alívio	Perda	Frustração	
Agropecuária	Executivo	2 (11,8)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (1,9)
	Legislativo	15 (88,2)	46 (100)	0 (0)	41 (100)	102 (98,1)
	Total	17 (100)	46 (100)	0 (0)	41 (100)	104 (100)
Indústria	Executivo	45 (83,3)	8 (8,9)	9 (75)	10 (16,7)	72 (33,3)
	Legislativo	9 (16,7)	82 (91,1)	3 (25)	50 (83,3)	144 (66,7)
	Total	54 (100)	90 (100)	12 (100)	60 (100)	216 (100)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da presente pesquisa e de Mancuso (2007).

A lógica do processo legislativo que impulsiona o ganho do setor industrial, também o impõe perdas, ou seja, a maior parte das proposições potencialmente danosas oriundas do Poder Legislativo tende a ser arquivadas, no entanto, as oriundas do Executivo tendem a ser aprovadas, mesmo com a resistência da indústria. Por outro lado, o Poder Executivo não impõe nenhuma perda ao setor agropecuário. Além disso, todas as proposições potencialmente danosas ao setor e oriundas do Legislativo foram arquivadas.

Portanto, um diferencial decisivo para explicar o ganho e perda do setor industrial é a ação do Poder Executivo, o que ocorre muito pouco no caso agropecuário e explica sua taxa de frustração superior à indústria. Diferente do setor industrial, o agropecuário conquistou ganhos mesmo com as suas proposições de interesse em condição de desvantagem no processo legislativo. Ao final, a indústria tem maior sucesso ofensivo que o setor agropecuário. No entanto, depende da ação do Poder Executivo. Por outro lado, o agronegócio obtém maior sucesso defensivo, mas não é ameaçado pelo principal ator no processo legislativo brasileiro: o governo. Ambos os casos direcionam as pesquisas sobre influência e sucesso político para a análise da atuação dos grupos de interesse no âmbito do Poder Executivo, pois a ação/inação deste é responsável por explicar parte considerável dos resultados conquistados pela indústria e pelo agronegócio no Congresso Nacional.

4.6 Considerações finais

Mais da metade das proposições analisadas encerraram tramitação por não decisão, isto é, foram arquivadas por fim de legislatura ou retiradas pelo autor. Em apenas uma pequena parte foi emitida uma decisão, seja pela rejeição ou aprovação. Nesse contexto, o sucesso e o insucesso do setor agropecuário estão consideravelmente relacionados à manutenção do *status quo* através de não decisões.

Em geral, a alta incidência de não decisão sobre as proposições de interesse do setor está relacionada à lógica do processo legislativo brasileiro, isto é, quase a totalidade das proposições é originada no Poder Legislativo e, por isso, tendem a ser arquivadas sem análise. Além disso, registram-se outros dois aspectos relevantes para explicar a forte presença das não decisões: a posição dos atores representantes do setor em relação ao Poder Executivo e o grau de conflito das proposições de interesse. Primeiro, os representantes do setor são periféricos em relação ao principal ator legislativo, ou seja, o governo. Adicionalmente, este tende a ser um ator pouco propositivo devido a posição do setor agropecuário na política econômica. Segundo, o alto grau de conflito que enseja alguns temas de interesse do setor, tais como política fundiária, regulação do trabalho, dentre outros, incentiva a produção de não decisões, pois o custo é comparativamente menor para a manutenção do *status quo* em relação à sua alteração. Portanto, as evidências corroboram, em princípio, as duas hipóteses elencadas para explicar a forte presença de não decisões nas proposições de interesse do setor.

A maior parte das proposições de interesse do setor agropecuário encerrou tramitação de forma alinhada com suas preferências. A cada fracasso do setor, ocorrem 1,5 sucessos. Contudo, 73% do sucesso do setor refere-se à manutenção do *status quo*, ou seja, é um sucesso defensivo em relação às proposições potencialmente danosas. O sucesso que produz ganho efetivo para o setor representa uma pequena parte, no entanto, mesmo sendo numericamente restrito, o seu efeito sobre o setor é considerável, pois implica na alteração de marcos regulatórios desatualizados e incide sobre questões fundamentais para a segurança jurídica, tais como a regulação das relações de trabalho, de proteção ambiental, uso de transgênicos, etc.

O mesmo impulso do setor pela defesa de alterações estruturais dos marcos regulatórios, combinado a dificuldade de articulação com o Poder Executivo, explica a alta taxa de frustração do setor. Para cada proposição que resultou em ganho, outras 2,4 produziram frustração. Apesar disso, o setor não enfrentou nenhuma perda real, isto é, não foi aprovada nenhuma proposição contrária aos seus interesses.

O cenário com ausência de perdas é bastante intrigante, pois, dentro de um regime democrático, é natural que ocorram ganhos e perdas para qualquer setor. Nesse contexto, duas hipóteses foram parcialmente corroboradas e merecem exploração posterior: I) o setor agropecuário não enfrenta perdas porque é forte como *veto player*, o que é corroborado pela tendência de arquivamento das proposições contrárias aos interesses do setor e também está relacionado à inação do Poder Executivo; II) a urgência de alteração dos marcos regulatórios do setor torna ainda mais intenso os problemas de preferências estratégicas, isto é, evita-se que o ambiente regulatório no qual o setor está inserido piore e, simultaneamente, aproveita-se as oportunidades de produzir mudanças no *status quo* nas questões já agendadas.

Ao se observar a origem das proposições e os diferentes resultados finais para o setor agropecuário, fica claro que o sucesso do tipo ganho foge à regra da dominância legislativa pelo Poder Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Quase a totalidade das proposições que resultou em ganhos para o setor agropecuário se originou no Poder Legislativo, isto é, mesmo em condições de tramitação desfavoráveis, foram aprovadas. Por outro lado, a dominância legislativa do Poder Executivo é um dos principais fatores para explicar o sucesso do tipo alívio e insucesso do tipo frustração, pois todas as proposições são oriundas do Poder Legislativo. Portanto, tais resultados estão associados à condição desfavorável das proposições no processo legislativo em decorrência da origem.

O que explica a restrita atuação do Poder Executivo no âmbito das regulações que incidem sobre o setor agropecuário? O que explica os ganhos substanciais do setor com as proposições originadas no Poder Legislativo? Ambas as hipóteses mobilizadas para explicar tais resultados foram corroboradas, embora ainda sejam necessários estudos mais aprofundados. Primeiro, o baixo grau de atuação do Poder Executivo no âmbito das regulações que incidem sobre o setor agropecuário pode ser explicado pela política econômica brasileira após as reformas liberalizantes, caracterizada por um grau consideravelmente menor de intervenção econômica por parte do Estado. Com a falência do modelo desenvolvimentista, o Poder Executivo Federal promoveu profundas mudanças na forma e grau de intervenção econômica do Estado. Muitos instrumentos de intervenção no setor agropecuário foram abolidos. O gasto público federal com o setor foi substancialmente reduzido (GASQUES; VILLA VERDE; BASTOS, 2006). A abertura comercial promovida ao longo da década de 1990 gerou oportunidades de crescimento do setor agropecuário no âmbito do mercado internacional. A alta competitividade dos produtos agropecuários brasileiros os tornou bem-sucedidos no novo modelo econômico, o que resultou em crescimento progressivo do PIB do

agronegócio e do saldo na conta corrente da balança comercial do setor (CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2014; CEPEA, 2018). Por outro lado, os efeitos da liberalização econômica foram consideravelmente negativos para o setor industrial, permanecendo em condição de baixa competitividade no mercado internacional e, por consequência, sempre susceptível às crises, até os dias atuais. Nesse contexto, a maior parte da atenção do Poder Executivo Federal se direcionou para o setor industrial em detrimento do agropecuário.

Segundo, de acordo com o entrevistado, a articulação do setor agropecuário com o Poder Executivo após a redemocratização sempre foi difícil, pois este manifestou pouco interesse em impulsionar a economia do setor. Especula-se que grande parte dessa dificuldade de articulação decorra da emergência de novos atores políticos vinculados a interesses antitéticos aos do setor agropecuário. Possivelmente, a força política do empresariado urbano e a crescente organização dos movimentos ambientalistas, consumeristas, campesinos e de trabalhadores rurais, assim como os profundos problemas de ação coletiva enfrentados pelo empresariado rural, minaram a capacidade de mobilização do setor agropecuário. Nesse contexto, a promoção de alterações dos marcos regulatórios através do Poder Legislativo se tornou a única alternativa para o setor. No âmbito do Congresso Nacional, os interesses do setor agropecuário patronal são vocalizados pela maior bancada temática: a Frente Parlamentar da Agropecuária. Portanto, a forma de atuação legislativa da Frente, aliado à sua interface com os grupos de interesse do setor agropecuário, são fatores centrais para explicar o sucesso do tipo ganho.

Diante da inação do Poder Executivo no que diz respeito aos interesses do setor agropecuário, o maior volume de ameaças e oportunidades derivam de proposições apresentadas por deputados e senadores. As ameaças são contidas, independentemente da origem. Por outro lado, as oportunidades, apesar de mais numerosas dentre as proposições oriundas da Câmara dos Deputados, são mais aproveitadas nas proposições iniciadas no Senado Federal. Dentre as proposições que o setor agropecuário é favorável, a cada sucesso nas oriundas da Câmara dos Deputados, ocorrem outros três sucessos nas do Senado Federal. Suspeita-se que tal configuração esteja relacionada a maior capacidade de análise das proposições por parte do Senado e a impossibilidade de arquivamento pela casa revisora em decorrência de fim de legislatura.

No que se refere aos temas de interesse do setor agropecuário, o sucesso político é bastante diversificado. Nos temas alimentação, biocombustíveis, defesa agropecuária, trabalho e previdência, as ameaças superam as oportunidades. Em biotecnologia, infraestrutura, meio ambiente, política agrícola e crédito rural e tributação, ocorre o inverso, isto é, as oportunidades

são mais numerosas que as ameaças. De forma considerável, os temas com maior proporção de ameaças estão associados a ocorrência de altas taxas de alívio, enquanto que os com maior proporção de oportunidades às altas taxas de frustração.

Em geral, destaca-se o tema política agrícola e crédito rural, onde as oportunidades foram mais aproveitadas pelo setor. No tema tributação também foram realizados pequenos avanços. Os temas em que as oportunidades foram mais desperdiçadas foram biotecnologia, infraestrutura e política fundiária. Nos temas meio ambiente e trabalho e previdência, o setor agropecuário conseguiu alguns avanços, apesar da forte presença de ameaças aos seus interesses. Os temas onde não ocorreram avanços e os interesses do setor agropecuário estão sendo fortemente pressionados pelas ameaças são alimentação e defesa agropecuária.

Dessa forma, embora seja possível identificar os temas em que ocorreram avanços ou permaneceram estagnados de forma ponderada pelas oportunidades e ameaças, explicá-los demandaria novas pesquisas focalizadas, uma vez que cada área de política pública possui dinâmica própria. Em pesquisas futuras, três fatores merecem destaque: I) a trajetória da área da política pública, o tradicional *path-dependence*, fator comumente mobilizado para explicar a conformação das políticas públicas (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 2000; HALL, 2016); II) a distribuição do poder entre os grupos de interesse envolvidos com as respectivas políticas públicas, identificada através da capacidade de mobilização, articulação de interesses e ação política dos grupos representantes do setor agropecuário e os antitéticos, tais como ambientalistas, consumeristas, camponeses e trabalhadores rurais (HEINZ et al., 1993; BAIRD, 2016); III) o comportamento do Poder Executivo Federal, pois no caso brasileiro é fator fundamental para explicar os resultados políticos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Três indícios de influência foram identificados e merecem aprofundamento em pesquisas futuras. Primeiro, existe uma associação considerável entre os resultados das proposições de interesse do setor agropecuário e as respectivas preferências do setor. Assim, grande parte daquilo que o setor é contrário, tende a ser arquivado. Muito embora, a recíproca não seja verdadeira: grande parte daquilo que o setor é favorável não é aprovado, ou seja, também tende a ser arquivado.

Segundo, o progressivo aumento da taxa de sucesso da FPA ao longo das legislaturas ocorre de forma paralela à organização e profissionalização das atividades de representação de interesses do setor agropecuário realizadas pelo Instituto Pensar Agropecuária. Além disso, o crescimento da taxa de ganho e a redução das taxas de alívio e frustração se alinham as

demandas do setor pela alteração estrutural das regulações. A literatura internacional tende a apontar o alto grau de profissionalização dos grupos de interesse como um dos principais fatores para explicar sua capacidade de influência (HEINZ et al., 1993; MICHALOWITZ, 2007; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011; SANTOS et al., 2017).

Por último, existem duas fortes correlações que indicam a influência do setor agropecuário nas decisões do seu interesse: primeiro, o grau de prioridade está positivamente relacionado com a taxa de ganho, ou seja, à medida em que se aumenta o grau de prioridade, a taxa de ganho também aumenta de forma considerável. Segundo, o grau de prioridade está negativamente relacionado com a taxa de alívio. Dessa forma, à medida que aumenta o grau de prioridade, a taxa de alívio reduz substancialmente. Em grande parte, essas duas relações refletem a missão atribuída à Frente Parlamentar da Agropecuária e ao Instituto Pensar Agropecuária: promover mudanças estruturais nas principais regulações que incidem sobre o setor e impedir a piora do ambiente regulatório no qual o setor está inserido.

Portanto, embora esta pesquisa não esteja estruturada para realizar uma inferência causal atribuindo a influência da FPA e IPA como fator explicativo dos resultados por eles alcançados no âmbito do Congresso Nacional, os indicadores encontrados apontam para uma considerável capacidade de influência, ainda que fortemente defensiva. Na literatura especializada, a influência e o sucesso político dos grupos de interesse encontram-se fortemente associados à capacidade de defesa do *status quo*, o que se verifica de forma considerável no caso do setor agropecuário (EVANS, 1996; WRIGHT, 1996; MANCUSO, 2007; LOWERY, 2007, 2013; BAUMGARTNER et al., 2009; SANTOS, 2011, 2014b).

Por fim, resultados semelhantes são encontrados quando comparado o sucesso político dos setores agropecuário e industrial. Em ambos os casos, o sucesso supera o insucesso e se caracteriza mais pela defesa do *status quo* que por sua alteração. Porém, diferem consideravelmente se observados de forma desagregada. A indústria obtém maior sucesso do tipo ganho, no entanto, também enfrenta maior insucesso do tipo perda. O agronegócio obtém maior sucesso do tipo alívio e maior insucesso do tipo frustração. Supondo que os resultados políticos alcançados pelos setores estejam associados às suas capacidades de influência, o setor agropecuário possuiria maior capacidade defensiva que o industrial, enquanto que este apresentaria desempenho melhor no que diz respeito à capacidade ofensiva, isto é, a promoção de alterações no *status quo*.

Contudo, grande parte dos resultados pode ser explicada pela lógica do processo legislativo brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; MANCUSO, 2007). A maior parte do ganho e da perda da indústria está associada à tendência de aprovação de proposições oriundas do Poder Executivo, enquanto que o alívio e a frustração com a de arquivamento das proposições originadas no Poder Legislativo. Essa lógica do processo legislativo também explica a alta capacidade defensiva do setor agropecuário, pois todas as ameaças aos interesses decorreram de proposições oriundas do Poder Legislativo, entretanto, não é capaz de explicar seu sucesso ofensivo, pois foge à regra da dominância legislativa do Poder Executivo.

Portanto, ambos os casos direcionam as pesquisas sobre o sucesso político dos grupos de interesse para o Poder Executivo, pois a sua ação está associada a grande parte do ganho e da perda da indústria e sua inação ao alívio e frustração de ambos os setores. Por outro lado, o ganho do setor agropecuário remete a exploração de novas variáveis para explicar os resultados alcançados pelos grupos de interesse no âmbito do Congresso Nacional, dentre as quais merece destaque o funcionamento das frentes parlamentares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando as primeiras pesquisas sobre grupos de interesse surgiram, um pressuposto básico da análise política estava sendo contestado: se o comportamento dos atores políticos é afetado pelas instituições, ainda é reservado a eles considerável parte da sua força de autodeterminação, ou seja, para além das instituições, resta um substrato social vivo em constante movimento. Por isso, diversos aspectos dos fenômenos políticos manifestavam-se de forma dissonante da expectativa teórica. O questionamento do pressuposto básico da análise política até o início do século XX desencadeou uma intensa disputa entre institucionalismo e comportamentalismo, e impulsionou decisivamente a formação da Ciência Política (BENTLEY, 1908; BAUMGARTNER; LEECH, 1998). Apesar disso, ao afastar radicalmente a análise política da dimensão estrutural em direção a agência, grande parte das expectativas teóricas dos comportamentalistas também se distanciou da manifestação empírica dos fenômenos políticos, incorrendo no mesmo dogmatismo que acusavam aos institucionalistas.

Na época recente, após o desencanto com as promessas de desvendar a lógica que subjaz os fenômenos políticos, sejam elas embasadas no institucionalismo ou no comportamentalismo, um pressuposto fundamental, síntese de ambos, se tornou amplamente aceito: ainda que se enfrentem discordâncias de grau, todo e qualquer processo político se manifesta condicionado por sanções institucionais combinadas ao substrato social, isto é, instituições condicionam o comportamento dos atores políticos, no entanto, não eliminam sua força de autodeterminação. Alinhado a esse pressuposto foi produzida a maior parte das pesquisas sobre grupos de interesse após a década de 1990 (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; LOWERY; GRAY, 2004; COEN, 2007; LOWERY, 2007; MANCUSO, 2007; MICHALOWITZ, 2007; BAUMGARTNER et al., 2009; SANTOS, 2011; DÜR; BERNHAGEM; MARSHALL, 2015).

Devido ao desenvolvimento tardio da Ciência Política brasileira, em comparação ao seu referencial nos Estados Unidos, e a forte influência dos paradigmas epistemológicos das Ciências Sociais europeias, os efeitos da revolução comportamentalista não foram intensos na produção acadêmica nacional. Em grande parte, a Ciência Política brasileira evoluiu do institucionalismo para o neoinstitucionalismo, sem o rompimento comportamentalista. Portanto, um dos principais focos de análise dos comportamentalistas, isto é, os grupos de interesse, não despertou entusiasmo dos cientistas políticos brasileiros. Além disso, a forte influência das abordagens estruturalistas direcionou o foco das pesquisas para os problemas macropolíticos mais graves do país: o subdesenvolvimento econômico e a instabilidade política.

Por consequência, a literatura sobre os grupos de interesse se desenvolveu pouco e permanece incipiente.

No primeiro capítulo foram identificadas numerosas lacunas na literatura brasileira sobre o tema. Além dos fatores constritores anteriormente citados, cumpre destacar o papel do corporativismo, não só no âmbito da articulação e agregação de interesses, mas também nas agendas de pesquisas. Embora os primeiros estudos sobre grupos de interesse no Brasil, se atendo a problematização pluralista relacionada à influência e representatividade dos grupos, tenham surgido na década de 1990, outra literatura que aborda o tema pela ótica do papel do Estado na organização das relações sociais começou a desenvolver ainda na década de 1970. O desenvolvimento da sociedade civil brasileira atrelado ao corporativismo, implantando na década de 1930, desencadeou diversas pesquisas acerca do efeito do controle social do Estado, da representatividade das organizações do sistema oficial de representação de interesses, seu papel na vigência do modelo desenvolvimentista e como as organizações do sistema corporativista se integravam ao Estado, seja na elaboração ou implementação das políticas públicas (SCHMITTER, 1971; MALLOY, 1977; REIS, 1989; BOSCHI, 1991; REIS, 1993; WIARDA, 2004; THOMAS; KLIMOVICH, 2014a; GOZETTO; THOMAS, 2014).

Dessa forma, a vigência do corporativismo no Brasil suplantou, em grande parte, o debate sobre a atuação dos grupos de interesse, uma vez que eliminava os problemas de mobilização, ao instituir a contribuição e filiação compulsórias, e do acesso político, ao instituir diversos órgãos públicos com representação garantida dos sindicatos. Ao mesmo tempo, a baixa diversidade e densidade associativa da sociedade civil permitiu que os sindicatos se tornassem o principal instrumento de articulação e agregação de interesses no Brasil, conectando a sociedade ao Estado.

Nos últimos 30 anos, as poucas pesquisas sobre grupos de interesse desenvolvidas estiveram focalizadas na ação política do empresariado, por efeito da centralidade que assume o tema do subdesenvolvimento no país. Mesmo com a redemocratização, o corporativismo ainda se mantém vigente, no entanto, a representação de interesses passou a ser bastante disputada por organizações associativas. Nas décadas de 1980 e 1990, observa-se um intenso florescimento da sociedade civil e o direcionamento de atividades de representação de interesses para o Congresso Nacional (ARAGÃO, 1994). Ainda assim, por efeito do corporativismo, a literatura brasileira sobre grupos de interesse não avançou no que diz respeito à ação coletiva, muito embora a sobre movimentos sociais o tenha feito com outras perspectivas (SCHERER-WARREN, 2006; ALONSO, 2009; GOHN, 2012). As pesquisas sobre sistemas

de interesse ainda são poucas (ARAGÃO, 1994; DINIZ; BOSCHI, 2004; SANTOS, 2014a; CESÁRIO, 2016, RESENDE, 2017). Inexiste uma avaliação panorâmica da composição e evolução do sistema de interesses brasileiro, em grande parte, devido à dificuldade de coleta de dados decorrente da ausência de regulamentação das atividades de *lobby* no país. Apesar disso, um grande avanço foi realizado quando buscou-se identificar a participação dos grupos de interesse nas audiências públicas e seminários do Congresso Nacional, revelando um sistema de interesses volumoso e diversificado (CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2017).

A maior parte das pesquisas brasileiras na área trata da questão do sucesso político ou influência dos grupos de interesse no Poder Legislativo Federal (DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2007; JESUS, 2010; SANTOS, 2014b; SANTOS et al., 2015). Além disso, em sua grande maioria, são estudos de caso sobre a ação política do empresariado industrial. Poucos estudos de escopo amplo foram realizados (SANTOS et al., 2017). Dessa forma, uma característica marcante é a escassez de pesquisas sobre o sucesso político ou influência dos grupos de interesse representantes do empresariado agropecuário, comercial, financeiro e de serviços, além dos trabalhadores e do interesse público.

As pesquisas sobre o repertório tático dos grupos de interesse, aspecto mais fortemente desenvolvido na literatura norte-americana a partir da década de 1980, são também pouco numerosas. Para o caso da ação política do empresariado industrial, existe um considerável acervo de conhecimento, no entanto, para outros grupos é quase inexistente (MANCUSO, 2007; SANTOS et al., 2017).

Enfim, diante deste cenário de escassez de pesquisas, a principal demanda ainda é a exploração e descrição do comportamento dos grupos de interesse, à exceção dos representantes do empresariado industrial. Alinhado a essa avaliação panorâmica do campo de estudos no Brasil, emerge a questão que orientou a presente pesquisa: *qual o sucesso político do setor agropecuário no âmbito do Congresso Nacional? Quais suas características? Em que medida se diferencia do sucesso político do setor industrial?*

Se através da revisão da literatura é possível identificar diversas lacunas, por que direcionar a análise para o estudo de caso do setor agropecuário? O segundo capítulo é dedicado a responder esta pergunta. A escassa literatura sobre a ação política do setor aponta para uma forte capacidade de influência das decisões políticas, sejam elas prerrogativa do Congresso Nacional (TAGIALEGNA; CARVALHO, 2006) ou de órgão internacional, tal como a OMC (IGLÉCIAS, 2007).

Ao se observar indicadores econômicos e políticos, torna-se evidente a relevância do setor agropecuário. Além da histórica relevância assumida pelo setor na integração do Brasil ao mercado internacional, o que remete ao período de colonização, ainda permanece sendo um dos mais importantes para a economia brasileira (FURTADO, 1959). No início da década de 1990, o agronegócio contribuiu com cerca de 1/3 do PIB brasileiro. Nos anos recentes, tal contribuição reduziu para 1/5, no entanto, ainda equivale a uma parcela considerável do PIB (CEPEA, 2018). O setor também obteve o melhor desempenho após a liberalização econômica, enquanto a indústria encolhia. A participação do agronegócio nas exportações manteve-se próxima de 40% entre 1990 e 2012, enquanto sua participação nas importações reduziu de 17% para 7,5. Por consequência, o setor manteve o saldo da sua conta corrente da balança comercial em crescimento, mesmo quando o contexto geral foi de retração. Dessa forma, em períodos de crise econômica, o agronegócio foi fundamental para garantir o saldo positivo na balança comercial brasileira, contribuindo com aproximadamente 70 bilhões de dólares somente em 2012 (CONCEIÇÃO; CONCEIÇÃO, 2014).

Além disso, apesar do gasto federal com o agronegócio ter reduzido de 4% para 2% com a liberalização econômica, ainda supera o de outras funções, tais como trabalho e judiciário, alcançado, somente em 2005, o patamar de aproximadamente 12 bilhões de reais (GASQUES; VILLA VERDE; BASTOS, 2006). Naturalmente, o forte poder econômico do setor agropecuário se reproduziria para a política, especialmente quando precisa defender o ambiente regulatório favorável no qual está inserido.

Os grupos representantes dos interesses do setor agropecuário figuram dentre os com maiores volumes de participação nas audiências públicas e seminários das comissões da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Adicionalmente, também apresentam os maiores indicadores de centralidade na rede de interesses organizados construída a partir da participação nos eventos citados, o que implica maior capacidade de influência que a maioria dos outros interesses (CESÁRIO, 2016; RESENDE, 2018).

Outro aspecto central que fundamenta a relevância política do setor agropecuário diz respeito a sua participação via doações eleitorais. Juntamente com o *lobby*, o financiamento eleitoral é um dos fatores mais fortemente enfatizados pela literatura para explicar os resultados políticos (STIGLER, 1971; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; BAUMGARTNER et al., 2009; SANTOS et al., 2015). No caso do setor agropecuário, registra-se o segundo maior volume de contribuição para as candidaturas de deputados federais e senados nas eleições de

2014, totalizando aproximadamente 20% do total de contribuições oriundas de pessoas jurídicas e equivalendo a cerca de 195 milhões de reais (CARAZZA, 2018).

Por fim, o último indicador que corrobora a relevância do setor agropecuário como ator político diz respeito à formação e ao crescimento da Frente Parlamentar da Agropecuária. Tal Frente, em exercício desde a Assembleia Nacional Constituinte, foi formalizada em 1995. Apesar das diversas disputas internas, a FPA cresceu continuamente, superando o tamanho dos maiores partidos no Congresso Nacional. Além disso, através da coordenação da ação dos parlamentares, conseguiu ocupar cargos estratégicos no Poder Legislativo e Executivo Federal (DIAP, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014; VIGNA, 2001, 2007; BRUNO, 2015). Portanto, a pesquisa explora o sucesso político de um setor econômico muito relevante na política e economia brasileira.

Antes de analisar o caso do sucesso político do setor agropecuário brasileiro, foi realizada uma breve discussão acerca das estratégias metodológicas utilizadas para tal finalidade e seus respectivos limites. Primeiro, foram apresentados os principais desafios presentes na literatura sobre o sucesso político e a influência dos grupos de interesse. Em seguida, avaliaram-se os desenhos de pesquisas e limites da capacidade inferencial para, enfim, traçar a estratégia metodológica aqui empregada.

Os desafios presentes na literatura sobre o tema foram analisados a partir de três dimensões: a conceitual, a teórica e a metodológica. Na primeira dimensão, verificou-se como a busca pelo refinamento do conceito de influência/poder produziu um descompasso entre capacidade analítica e operacional, impondo severas limitações à capacidade inferencial das pesquisas empíricas. Poder supõe efeito da ação de um ator sobre as decisões de outro, assim, implica causalidade. Portanto, não é um fenômeno passível de descrição, mas de inferência (KING; KEOHANE; VERBA, 1994; MANCUSO, 2007). Contudo, devido à amplitude de possibilidades de efeitos sobre o comportamento dos *decision-makers*, inferi-los através de desenhos de pesquisa observacionais é uma tarefa quase impossível. Neste aspecto reside a principal limitação da capacidade inferencial das pesquisas, isto é, a impossibilidade de eliminar as hipóteses rivais. Contudo, tal característica não é exclusiva das pesquisas sobre grupos de interesse, mas se estende a quase todas as inseridas nas Ciências Sociais (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Portanto, assim como outros fenômenos políticos, a influência dos grupos de interesse não deve ser tratada como cientificamente inacessível, mas parcialmente passível de análise.

Outros desafios que a análise de influência enseja estão relacionados às faces do poder, à identificação das preferências dos atores políticos e ao controle da antecipação de preferências pelos *decision-makers* e da influência simétrica (DÜR, 2008; LOWERY, 2007, 2013; PRZEWORSKI, 2011).

Na dimensão teórica reside o maior volume de problemas que obstruem o desenvolvimento da literatura sobre sucesso político e/ou influência dos grupos de interesse. A principal característica é a ausência de uma teoria e a existência de numerosas hipóteses (SALISBURY, 1975; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; LOWERY, 2013). Um grande número de agendas de pesquisa foi implementado, enquanto poucas dialogavam entre si. Por consequência, a maior parte dos resultados não é cumulativa.

De maneira geral, existem profundas dissonâncias no que diz respeito ao que, como e onde observar para inferir acerca de influência. As estratégias mais ortodoxas de abordar o tema, focalizando mensurar o efeito das atividades desenvolvidas pelos grupos de interesse sobre as decisões ocorridas no âmbito do Poder Legislativo, são bastante criticadas e responsabilizadas pela produção de resultados ambíguos (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; DÜR, 2008; LOWERY, 2013). Outros problemas presentes na dimensão teórica e consideravelmente nocivos para a literatura, tais como a forma de mensuração do *lobby*, do sucesso político dos grupos, o enquadramento analítico do *status quo*, do contexto e da função dos grupos também foram discutidos.

Enfim, o principal desafio presente na dimensão teórica deriva da substancial vulnerabilidade do comportamento dos grupos de interesse ao contexto, isto é, o ambiente no qual estão inseridos é uma variável chave, no entanto, ainda muito precariamente controlada. Somente nos anos recentes foi devidamente reconhecida a relevância do contexto para explicar o comportamento dos grupos de interesse. Tal fato explica o fracasso das tentativas de produção de teorias de amplo alcance, ao mesmo tempo em que torna impreterível a tarefa de orientar as pesquisas para a produção de teorias de curto e médio alcance (LOWERY; GRAY, 2004; LOWERY, 2007, 2013; DÜR; DEBRIÈVRE, 2007; MICHALOWITZ, 2007; BEYERS; EINSING; MALONEY, 2008; DÜR, 2008; MAHONEY; BAUMGARTNER, 2008; HOJNACKI et al., 2012; KLÜVER; BRAUN; BEYERS, 2015).

Na dimensão metodológica residem os dois últimos problemas incisivos na literatura sobre sucesso político e/ou influência dos grupos de interesse. Primeiro, diante do emprego quase unânime de desenhos de pesquisa observacionais e a consequente limitação na

capacidade de refutação das hipóteses rivais, a elaboração de estratégias para a construção de contrafactuais sintéticos se tornou uma tarefa crucial para alavancar a capacidade inferencial do campo. Contudo, é impossível de ser realizada enquanto for mantida a grande confusão na dimensão teórica (DÜR; DEBRIÈBRE, 2007; DÜR, 2008; LOWERY, 2013; BERNHAGEN; DÜR; MARSHALL, 2014).

Segundo, existe um problema de amostragem mais amplo que afeta as pesquisas sobre sucesso político e influência dos grupos de interesse. Por um lado, estudos de caso enfrentam limitações substanciais na capacidade de generalização e são naturalmente vulneráveis ao viés de seleção. Recorrentemente, utilizam-se alguns critérios para amenizar tal viés, no entanto, tendem a ser responsáveis por parte dos resultados ambíguos anteriormente relatados, na medida em que são critérios reconhecidos como inibidores da influência e/ou sucesso dos grupos de interesse, tais como alto grau de conflito, grande mobilização da opinião pública, dentre outros (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; MICHALOWITZ, 2007; MAHONEY; BAUMGARTNER, 2008; LOWERY, 2013). Por outro lado, as pesquisas com *large-n* tendem a violar o pressuposto de independência das observações para a realização de amostragem, uma vez que delimitar o grau de vinculação entre proposições legislativas, *issues* e outros possíveis fragmentos de políticas públicas é muito difícil (BEYERS et al., 2014).

Expostos todos os desafios que envolvem as pesquisas sobre sucesso político e/ou influência dos grupos de interesse, se construiu no passado um antagonismo pouco fundamentado entre estudos de caso e *large-n*. Ambos enfrentam severas limitações na capacidade inferencial, muito embora também ofereçam benefícios (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; DÜR; DEBRIÈBRE, 2007). Estudos de caso tendem a enfrentar dificuldades em averiguar o grau de influência, no entanto, a estratégia permite se aprofundar em variáveis contextuais desconsideradas nas pesquisas *large-n*. Por sua vez, estas últimas gozam de maior capacidade de generalização e permitem avaliações mais panorâmicas, além da construção de contrafactuais artificiais de controle de variáveis chaves, no entanto, enfrentam grande dificuldade em controlar as variáveis contextuais.

Existem duas estratégias de mensuração de sucesso político e/ou influência: análise de influência/sucesso atribuído e de consecução de preferências. Na primeira, atores envolvidos com a decisão (grupos de interesse, *decision-makers*, especialistas, jornalistas, etc.) atribuem o grau de sucesso político e/ou influência aos grupos analisados. Por outro lado, na segunda, cabe ao pesquisador inferir o grau de sucesso político comparando as preferências dos grupos com os resultados finais para, em seguida, buscar explicá-los através de indicadores de influência.

Em ambos os casos, a escala de mensuração da influência e/ou sucesso político pode ser qualitativa ou quantitativa, o que resulta em quatro tipos de desenho, cada qual com seus benefícios e malefícios (BERNHAGEN; DÜR; MARSHALL, 2014).

A presente pesquisa empregou um desenho do tipo consecução de preferências de escala qualitativa, isto é, exigiu a identificação das preferências de um grupo do setor agropecuário para um conjunto de proposições e avaliou se alinhavam ou não aos resultados finais. Portanto, não foi avaliada a influência do grupo analisado, o que permitiu contornar os graves problemas relacionados à mensuração de influência.

Dessa forma, para a implementação da estratégia de análise foi necessário superar quatro etapas: I) selecionar um grupo de interesse representativo do setor agropecuário; II) identificar um conjunto de proposições do seu interesse; III) identificar as preferências do grupo para cada proposição; IV) identificar os resultados finais de cada proposição. Para a seleção do grupo de interesse objeto da análise, foram empregados três critérios: I) ser uma organização de cúpula do setor, isto é, representá-lo de forma ampla; II) desenvolver a ação política no âmbito do Congresso Nacional; III) ser representativa dos interesses do setor. A Frente Parlamentar da Agropecuária foi selecionada, pois, além de cumprir com grande parte dos requisitos, prontamente disponibilizou os dados necessários para a execução da pesquisa.

Os dados enviados pela FPA identificaram as proposições que a organização manifestou interesse entre 2011 e 2013, assim como os respectivos posicionamentos. Enfim, ressalva-se que os resultados encontrados pela pesquisa devem ser tomados com algum ceticismo pelos seguintes motivos: I) emprega a escala de mensuração categórica, reconhecida por reduzir a eficiência dos indicadores; II) utiliza a proposição legislativa como unidade de análise, estratégia também reconhecida por reduzir a eficiência dos indicadores; III) o problema da dinamicidade das preferências, embora pouco incidente, não foi tratado em decorrência da ausência de dados; IV) o período de tempo que a pesquisa analisa é aproximado, uma vez que a organização não manteve registros de todas as proposições de interesse devido à recente trajetória de profissionalização das atividades de representação de interesse. Apesar disso, a estratégia é bastante aderente ao contexto exploratório da pesquisa e as limitações na disponibilidade de dados, financiamento e prazo para apresentação dos resultados.

O sucesso político do setor agropecuário é maior que o insucesso. Em termos gerais, se assemelha bastante ao da indústria, ou seja, aproxima da proporção dois sucessos para cada insucesso e tende a se concentrar na manutenção do *status quo*. Em grande parte, tais resultados

se alinham a tendência apontada pela literatura, isto é, os grupos são mais eficazes como atores de veto que como propulsores de alterações do *status quo* (EVANS, 1996; WRIGHT, 1996; LOWERY, 2007, 2013; MANCUSO, 2007; BAUMGARTNER et al., 2009; SANTOS, 2011, 2014b).

O sucesso ofensivo do setor agropecuário é consideravelmente menor que o da indústria. No entanto, apesar de menos volumoso, incide sobre questões regulatórias vistas como fundamentais pelo setor, tais como a regulação da proteção ambiental, do uso de transgênicos, das relações de trabalho, etc. Dessa forma, tal sucesso se alinha a forte demanda do setor pela atualização dos marcos regulatórios e produziu ganhos efetivos maiores que os mensurados.

De forma surpreendente, nenhum insucesso defensivo do setor agropecuário foi identificado, o que significa que o setor não sofreu perdas efetivas durante o período analisado. Nesse caso, os resultados do setor agropecuário diferenciam do industrial, uma vez que este enfrentou perdas efetivas, ainda que pequenas (MANCUSO, 2007). A ausência de perdas para o setor agropecuário é afetada pelo problema das preferências estratégicas combinado ao contexto regulatório do setor. Primeiro, demandam alterações estruturais na regulação e encontram grande dificuldade no agendamento das questões. Segundo, diante da urgência em se alterar os marcos regulatórios que afetam o setor, optam por buscar alinhar as regulações em discussão às suas preferências, contornando parte dos problemas de agendamento.

Por consequência do grande ímpeto pela alteração estrutural do marco regulatório, a maior parte das proposições de interesse do setor resulta em insucesso ofensivo, isto é, na incapacidade de alterar o *status quo* de acordo com suas preferências. Assim, a cada sucesso ofensivo, ocorrem outros 2,4 insucessos ofensivos. Além disso, assim como no caso do setor industrial, a maior parte do sucesso e insucesso que mantêm o *status quo* decorre de proposições originadas no Poder Legislativo e arquivadas por não decisão (fim de legislatura e retiradas pelo autor). Tais resultados se alinham à lógica do processo legislativo brasileiro pressuposta pela tese da dominância legislativa do Poder Executivo, isto é, as proposições originadas no Legislativo enfrentam ambiente desfavorável à sua análise devido o controle que o governo tem sobre a agenda do Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

De forma semelhante, o sucesso ofensivo aferido pela indústria está alinhado à tese da dominância legislativa do Poder Executivo, pois decorre, em grande parte, de proposições oriundas do governo. No entanto, os ganhos do setor agropecuário estão associados às proposições originadas no Poder Legislativo, o que é previsível diante da intensa dificuldade

do setor em se articular com o governo, mas contradiz a tendência geral do processo legislativo. Aqui reside a primeira pergunta para pesquisas futuras: o que explica o ganho do setor agropecuário? Decorre de *logrolling* da Frente Parlamentar Agropecuária com o Poder Executivo?

Outro resultado dissonante da tese da dominância está relacionado ao insucesso defensivo dos setores: a indústria enfrentou perdas decorrentes da ação legislativa do Poder Executivo, mas a agropecuária não. Nesse caso, verifica-se um Poder Executivo apático em relação às regulações que incidem sobre a economia agropecuária. Advoga-se que a inação do Executivo diante dos marcos regulatórios está relacionada à posição do setor agropecuário na política econômica, isto é, com baixo grau de intervenção do Estado e com ótimo desempenho após a liberalização econômica ocorrida na década de 1990. No entanto, argumentos relacionados à dimensão política também devem ser explorados, um dos quais já identificado através da entrevista: a discordância ideológica. Assim, a segunda questão para pesquisas futuras é a seguinte: por que o Poder Executivo raramente intervém nos marcos regulatórios do setor agropecuário?

Nesse contexto, verifica-se que a maior parte das oportunidades e ameaças para os interesses do setor agropecuário emanam das proposições oriundas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Apesar da tendência geral dessas proposições ser o arquivamento ainda na casa proponente, o aproveitamento, no sentido de produzir ganhos para o setor agropecuário, é maior nas proposições oriundas do Senado Federal que nas da Câmara dos Deputados, embora sejam mais numerosas nesta última.

Ao se observar os resultados de forma desagregada por temas, verifica-se um cenário bastante diversificado. Primeiro, as proposições relacionadas à política agrícola e ao crédito rural são as que proporcionam mais oportunidades para o setor agropecuário, ao mesmo tempo que resultaram na maior taxa de ganho. No tema tributação também se verifica numerosas oportunidades e alta taxa de ganho para o setor agropecuário, no entanto, poucas proposições encerraram tramitação. Segundo, nas proposições dos temas biotecnologia, infraestrutura e política fundiária, apesar do maior número de oportunidades, o setor agropecuário enfrentou suas maiores taxas de frustração. Terceiro, nos temas trabalho e previdência, meio ambiente e biocombustíveis, os resultados foram mais equilibrados, apesar do volume considerável de ameaças. Assim, além das altas taxas de alívio, também ocorreram taxas de ganho consideráveis. Quarto, nos temas defesa agropecuária e alimentação residem as maiores proporções de ameaça (juntamente do tema trabalho e previdência) e as maiores taxas de alívio

do setor. Dessa forma, embora as ameaças não tenham se concretizado, são nesses dois temas que residem as condições mais desfavoráveis aos interesses do setor agropecuário.

No geral, verificou-se uma considerável correlação entre temas com maior proporção de oportunidades e altas taxas de frustração, algumas vezes acompanhadas por consideráveis taxas de ganhos. Além disso, também foi identificada a associação entre temas com maior proporção de ameaças e altas taxas de alívio. Embora o desenho de pesquisa empregado permita identificar os resultados para o setor agropecuário em cada tema, não possibilita explicá-los. Assim, emergem novas questões para pesquisas futuras: por que na *policy area* de política agrícola e crédito rural ocorrem os melhores resultados para o setor agropecuário? Por que nos temas alimentação e defesa agropecuária ocorrem os menores ganhos para o setor? O que explica a alta taxa de frustração dos interesses do setor agropecuário em temas como biotecnologia, infraestrutura e política fundiária?

Embora não figure dentre os objetivos da pesquisa avaliar a influência do setor agropecuário nas proposições do seu interesse, alguns indícios relevantes foram identificados. Primeiro, considerável parte das proposições encerraram tramitação de forma alinhada aos interesses do setor agropecuário, especialmente com o arquivamento de proposições consideradas potencialmente danosas para o setor.

Segundo, ao longo das três legislaturas em que as proposições de interesse do setor encerraram tramitação, verificaram-se crescentes taxas de sucesso e de ganho. Paralelamente, a Frente Parlamentar da Agropecuária e o Instituto Pensar Agropecuária passaram por intenso processos de profissionalização das atividades de representação de interesses. Portanto, verifica-se que a profissionalização do grupo de interesse está consideravelmente associada ao aumento da taxa de sucesso e ganho, assim como já apontado na literatura sobre influência (HEINZ et al., 1993; MANCUSO, 2007; MICHALOWITZ, 2007; SANTOS, 2011; SANTOS et al., 2017).

Terceiro, as proposições consideradas essenciais pelo grupo apresentam alta taxa de ganho, enquanto que as restantes, alta taxa de alívio. Dessa forma, confirmando a finalidade do grupo em alterar os principais aspectos do ambiente regulatório do setor agropecuário, verifica-se forte associação positiva entre o grau de prioridade e a taxa de ganho. Além disso, também foi identificada uma associação negativa ainda mais forte entre grau de prioridade e a taxa de alívio. Portanto, embora os resultados apontem para uma considerável capacidade de influência do setor agropecuário sobre as proposições do seu interesse, somente uma pesquisa de desenho

explicativo pode fornecer inferências robustas. Assim, emerge a mais importante pergunta para pesquisas futuras: qual a capacidade de influência do setor agropecuário sobre o Congresso Nacional?

Por fim, no que se refere ao longo debate sobre o desenvolvimento econômico brasileiro, os resultados corroboram a hipótese de que o setor agropecuário é um ator político forte, muito embora mais fraco que o industrial no período recente. Neste debate, muito se criticou acerca da incapacidade do empresariado industrial provocar a crise da dominação agrária e liderar o processo de industrialização (FURTADO, 1959, 1965; CARDOSO, 1968). No entanto, pouco se buscou verificar através de pesquisas empíricas o sucesso político do empresariado (DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2004, 2007; SANTOS, 2011, 2014b). Assim, diante dos indicadores identificados por esta pesquisa, emerge uma importante questão para compreender os dilemas do desenvolvimento capitalista brasileiro: em que medida o setor agropecuário foi responsável por minar a capacidade política da indústria e, por consequência, impedir que esta protagonizasse o processo de industrialização de forma autônoma e provocasse a crise da economia agrária?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Acir. A Política da Mudança Institucional: Processo Legislativo no Brasil Pós-1988. 40° ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, Caxambu, 2016.
- ALONSO, Angela. As Teorias dos Movimentos Sociais: Um Balanço do Debate. **Lua Nova**, v. 76, p. 49-86, 2009.
- ARAGÃO, Murillo. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**: Como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.
- AUSTEN-SMITH, David; WRIGHT, John. Counteractive Lobbying. **American Journal of Political Science**, v. 38, p. 25-44, 1994.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. The Two Faces of Power. **American Political Science Review**, v. 56, p. 947-952, 1962.
- BAIRD, Marcello. O *Lobby* na Regulação da Publicidade de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 67-91, 2016.
- BAIRD, Marcello; FERNANDES, Ivan. Flying in Clear Skies: Technical Arguments Influencing ANAC Regulations. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, p. 70-92, 2014.
- BATISTA, Mariana. Mecanismos de Participação e Atuação de Grupos de Interesse no Processo Regulatório Brasileiro: O Caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.
- BAUER, Raymond; POOL, Ithiel; DEXTER, Lewis. **American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade**. New York: Atherton Press, 1963.
- BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agenda and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER; Frank; LEECH, Beth. **Basic Interest: The Importance of Groups in Politics and in Political Science**. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- _____. Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics. **Journal of Politics**, v. 63, n. 4, p. 1191-1213, 2001.
- BAUMGARTNER, Frank; BERRY, Jeffrey; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David; LEECH, Beth. **Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why**. Chicago/London: University of Chicago Press, 2009.
- BENTLEY, Arthur. **The Process of Government: A Study of Social Pressure**. Chicago: University of Chicago Press, 1908.
- BERNHAGEN, Patrick; DÜR, Andreas; MARSHALL, David. Measuring Lobbying Success Spatially. **Interest Groups & Advocacy**, v. 3, n. 2, p. 202-218, 2014.

BEYERS, Jan. Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. **European Union Politics**, v. 05, n. 2, p. 211-240, 2004.

BEYERS, Jan; EISING, Rainer; MALONEY, William. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? **West European Politics**, v. 31, n. 6, p. 1103-1128, 2008.

BEYERS, Jan; DÜR, Andreas; MARSHALL, David; WONKA, Arndt. Policy-centered Sampling in Interest Group Research: Lessons from INTEREURO Project. **Interest Groups & Advocacy**, v. 3, n. 2, p. 160-173, 2014.

BINDERKRANTZ, Anne. Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure. **Political Studies**, v. 53, p. 694-715, 2005.

_____. Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions. **Scandinavian Political Studies**, v. 31, n. 2, p. 173-200, 2008.

BOSCHI, Renato. **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

_____. **A Arte da Associação: Política de base e democracia no Brasil**. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.

_____. **Corporativismo e Desigualdade: A Construção do Espaço Público no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo, 1991.

BOSSO, Christopher. **Pesticides and Politics: The Life Cycle of a Public Issue**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2017a. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Último acesso: 03/01/2019.

_____. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, 2017b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Último acesso: 03/01/2019.

BRUNELL, Thomas. The Relationship between Political Parties and Interest Groups: Explaining Patterns of PAC Contributions to Candidate for Congress. **Political Research Quarterly**, v.58, n. 4, p. 681-688, 2005.

BRUNO, Regina. Elites Agrárias, Patronato Rural e Bancada Ruralista. **Texto de Conjuntura N° 9**. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2015.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, Eleições e Poder: As Engrenagens do Sistema Político Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARDOSO, Fernando. Hegemonia Burguesa e Independência Econômica: Raízes Estruturais da Crise Política Brasileira. In: FURTADO, Celso. (Org.). **Brasil: Tempos Modernos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

CARVALHO, Ernani; SANTOS, Manoel; GOMES NETO, José; BARBOSA, Leon. Judicialización de la Política y Grupos de Presión en Brasil: Intereses, Estrategias y Resultados. **America Latina Hoy**, v. 72, p. 59-88, 2016.

CEPEA. **PIB do Agronegócio Brasil**. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: < <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Último acesso: 04/01/2019.

CESÁRIO, Pablo. Redes de Influência no Congresso Nacional: Como se Articulam os Principais Grupos de Interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109-127, 2016.

CIGLER, Allan. Interest Groups: A Subfield in Search of an Identity. In: CROTY, William (Org.). **Political Science: Looking to the Future**. Vol. 4. Evanston: Northwestern University Press, 1991.

CLARK, Terry. **Community Structure and Decision-Making: Comparative Analysis**. San Francisco: Chandler Publishing Company, 1968.

COEN, David. Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying. **Journal of European Public Policy**, v. 14, n. 3, p. 333-345, 2007.

CONCEIÇÃO, Júnia; CONCEIÇÃO, Pedro. **Agricultura: Evolução e Importância para a Balança Comercial Brasileira**. Brasília: IPEA, 2014.

COSTA, Lucas. Modelos de *Lobby* no Processo Constituinte de 1987-88. **Agenda Política**, v. 3, p. 70-97, 2015.

CRAWFORD, Kenneth. **The Pressure Boys: The Inside Story of Lobbying in America**. New York: J. Messner, 1939.

DAHL, Robert. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven: Yale University Press, 1961.

_____. **Modern Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1963.

DAVIDSON, Roger. Multiple Referral of Legislation in U.S. Senate. **Legislative Studies Quarterly**, v. 14, p. 375-392, 1989.

DEXTER, L. **How Organizations are Represented in Washington**. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969.

DIAP. Departamento Sindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Novo Congresso**. Brasília, 1994. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/264-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-1995-1999-outubro-de-1994>>. Último acesso: 11/12/2018.

_____. **Radiografia do Novo Congresso**. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/265-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-1999-2003-outubro-de-1998>>. Último acesso: 11/12/2018.

_____. **Radiografia do Novo Congresso**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/266-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2003-2007-outubro-de-2002>>. Último acesso: 11/12/2018.

_____. **Radiografia do Novo Congresso**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/267-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2007-2011-novembro-de-2006>>. Último acesso: 11/12/2018.

_____. **Radiografia do Novo Congresso**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/355-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2011-2015-dezembro-de-2010>>. Último acesso: 11/12/2018.

_____. **Radiografia do Novo Congresso**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/2883-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2015-2019-dezembro-de-2014>>. Último acesso: 11/12/2018.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. O Legislativo como Arena de Interesses Organizados: A Atuação dos *Lobbies* Empresariais. **LOCUS: Revista de História**, v. 5, n. 3, p. 7-32, 1999.

_____. **Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do Desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: Editora UFMG/ IUPERJ, 2004.

DÜR, Andreas. Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note of Methodology. **European Union Politics**, v. 9, n. 4, p. 556-576, 2008.

DÜR, Andreas; DE BRIÈVRE, Dirk. The Question of Interest Group Influence. **Journal of Public Policy**, v. 27, p. 1-12, 2007.

DÜR, Andreas; MATEO, Gemma. Gaining Access or Going Public? Interest Group Strategies in Five European Countries. **European Journal of Political Research**, v. 52, p. 660-686, 2013.

DÜR, Andreas; BERNHAGEN, Patrick; MARSHALL, David. Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose? **Comparative Political Studies**, v. 48, n. 88, p. 951-983, 2015.

EDGELL, Janet; THOMSON, Kenneth. The Influence of UK NGOs on the Common Agricultural Policy. **Journal of Common Market Studies**, v. 37, p. 121-131, 1999.

EVANS, Diana. Before the Roll Call: Interest Group Lobbying and Public Policy Outcomes in House Committees. **Political Research Quarterly**, v. 49, n. 2, p. 287-304, 1996.

FENNO, Richard. **Congressmen in Committees**. Boston: Little, Brown, 1973.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo: FGV/FAPESP, 2001.

FOWLER, Linda; SHAIKO, Ronald. The Grassroots Connection: Environmental Activists and Senate Roll Calls. **American Journal of Political Science**, v. 31, n. 2, p. 484-510, 1987.

FPA. Frente Parlamentar da Agropecuária. **Estatuto**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/estatuto/>>. Último acesso: 03/01/2019.

FPA. Frente Parlamentar da Agropecuária. **Historia**. 2018. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>>. Último acesso: 03/01/2019.

FPA. Frente Parlamentar da Agropecuária. **Entrevista com membro anônimo**. Belo Horizonte/Brasília, 2019.

FREEMAN, John. **The Political Process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations**. New York: Random House, 1965.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34ªEd. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (1959).

_____. Obstáculos Políticos ao Crescimento Econômico no Brasil. **Revista Civilização Brasileira**, v.1, 1965.

GASQUES, José; VILLA VERDE, Carlos; BASTOS, Eliana. **Gastos Públicos em Agricultura: Retrospectiva e Prioridades**. Brasília: IPEA, 2006.

GOHN, Maria. A Questão dos Movimentos Sociais Urbanos. **Cadernos CERU (USP)**, v. 13, p. 97-109, 1980.

_____. Movimentos Populares Urbanos e Democracia. **Serviço Social e Sociedade**, v. 17, p. 15-28, 1985.

_____. **Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2012.

GOZETTO, Andréa; THOMAS, Clive. Interest Groups in Brazil: A New Era and its Challenges. **Journal of Public Affairs**, v. 14, n. 3-4, p. 212-239, 2014.

GRAY, Virginia; LOWERY, David. **The Population Ecology of Interest Representation**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996a.

_____. A Niche Theory of Interest Representation. **The Journal of Politics**, v. 58, n. 1, p. 91-111, 1996b.

GRAY, Virginia; LOWERY, David; FELLOWES, Matthew; ANDERSON, Jennifer. Legislative Agendas and Interest Advocacy: Understanding the Demand Side of Lobbying. **American Politics Research**, v. 33, n. 3, p. 404-434, 2005.

HALL, Peter. Politics as a Process Structured in Space and Time. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia; SHEINGATE, Adam (Orgs.). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

HALL, Richard. **Participation in Congress**. New Haven: Yale University Press, 1996.

HALL, Richard; WAYMAN, Frank. Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees. **American Political Science Review**, v. 84, p. 797-820. 1990.

HART, Jeffrey. Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations. **International Organization**, v. 30, n. 2, p. 289-305, 1976.

HECLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, Anthony (Org.). **The New American Political System**. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1978.

HEINZ, John; LAUMANN, Edward; NELSON, Robert; SALISBURY, Robert. **The Hollow Core: Private Interests in National Policymaking**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David. Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress. ANNUAL MEETING OF AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, San Francisco, 1996.

HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David; BAUMGARTNER, Frank; BERRY, Jeffrey; LEECH, Beth. Studying Organizational Advocacy and Influence: Reexamining Interest Group Research. **Annual Review of Political Science**, v. 15, p. 379-399, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.3)**. Disponível em: <<https://cnae.ibge.gov.br/?view=estrutura>>. Último acesso: 05/01/2019.

IGLÉCIAS, Wagner. O Empresariado do Agronegócio no Brasil: Ação Coletiva e Formas de Atuação Política – As Batalhas do Açúcar e Algodão na OMC. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 75-97, 2007.

JESUS, Anderson. Policy-making Process and Interest Groups: How do Local Government Associations Influence Policy Outcome in Brazil and the Netherlands? **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 1, p. 69-101, 2010.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, John. **Congressmen's Voting Decisions**. 3ªEd. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989.

KINZO, Maria. Funding Parties and Elections in Brazil. In: BURNELL, Peter; WARE, Alan (Orgs.). **Funding Democratization**. Manchester: Manchester University Press, 1997.

KLÜVER, Heike; BRAUN, Caelesta; BEYERS, Jan. Legislative Lobbying in Context: Towards a Conceptual Framework of Interest Group Lobbying in the European Union. **Journal of European Public Policy**, v. 22, n. 4, p. 447-461, 2015.

KOLLMAN, Ken. **Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

LANGBEIN, Laura. PACs, Lobbies, and Political Conflict: The Case of Gun Control. **Public Choice**, v. 75, p. 254-271, 1993.

LINDBLOM, Charles. **Politics and Markets**. New York: Basic Books, 1977.

LOWERY, David. Why do Organized Interest Lobby? A Multi Goal, Multi Context Theory of Lobbying. **Polity**, v. 39, p. 29-54, 2007.

_____. Lobbying Influence: Meaning, Measurement and Missing. **Interest Groups & Advocacy**, v. 2, p. 1-26, 2013.

LOWERY, David; GRAY, Virginia. A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interest. **Political Research Quarterly**, v. 57, p. 163-175, 2004.

LOWERY, David; MARCHETTI, Kathleen. You Don't Know Jack: Principals, Agents, and Lobbying. **Interest Groups & Advocacy**, v.1, n. 2, p. 139-170, 2012.

MAHONEY, Christine. Lobbying Success in the United States and the European Union. **Journal of Public Policy**, v. 27, p. 35-56, 2007.

MAHONEY, Christine; BAUMGARTNER, Frank. Converging Perspectives on Interest Group Research in Europe and America. **West European Politics**, v. 31, n. 6, p. 1253-1273, 2008.

MALLOY, James. **Authoritarianism and Corporatism in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.

MANCUSO, Wagner. O *Lobby* da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

_____. **O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresários e Política no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Humanitas/Edusp, 2007.

_____. Investimento Eleitoral no Brasil: Balanço da Literatura (2001-2012) e Agenda de Pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

MARX, Karl. **Contribuição para a Crítica da Economia Política**. 5º Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016 (1859).

MATUS, Carlos. O Plano Como Aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José. (Orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental: Coletânea**. Volume 1, p. 115-144. 2007.

McCHEASNEY, Fred. **Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion**. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

McCONNEL, Grant. **Private Power and American Democracy**. New York: Alfred A. Knopf, 1966.

McFARLAND, Andrew. **Common Cause: Lobbying in the Public Interest**. Chatham: Chatham House, 1984.

MICHALOWITZ, Irina. What Determines Influence? Assessing Conditions for Decision-Making Influence of Interest Groups in European Union. **Journal of European Public Policy**, v. 14, p. 132-151, 2007.

MILBRATH, Lester. **The Washington Lobbyists**. Chicago: Rand McNally, 1963.

MOE, Terry. **The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups**. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

_____. Toward a Broader View of Interest Groups. **The Journal of Politics**, v. 43, n. 2, p. 531-543, 1981.

NELSON, Barbara. **Making an Issue of Child Abuse**. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

NOWNES, Anthony; FREEMAN, Patricia. Interest Group Activity in the States. **The Journal of Politics**, v. 60, p. 86-112, 1998.

ODEGARD, Peter. **Pressure Politics: The Story of the Anti-Saloon League**. New York: Columbia University Press, 1928.

OLIVEIRA, Ariovaldo. A Longa Marcha do Campesinato Brasileiro: Movimentos Sociais, Conflitos e Reforma Agrária. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 185-206, 2001.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

PELTZMAN, Sam. The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation. **Brookings Papers on Economic Activity**, p. 1-59, 1989.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependency, and Study of Politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Money, Politics, and Democracy. In: Organización de los Estados Americanos. **Política, Dinero y Poder**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2011. p. 67-88.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. Structural Dependence of the State on Capital. **American Political Science Review**, v. 82, p. 11-29, 1988.

REIS, Bruno. Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil. **Dados**, v. 38, n. 3, p. 417-457, 1995.

REIS, Fábio. Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil. In: DRAIBE, Sônia (Org.). **Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN, vol. 4, 1989.

RESENDE, Ciro. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: Estratégias, Atores e Agenda Política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 23, p. 217-258, 2017.

_____. **O Sistema Comissional e a Atuação de Interesses Organizados: Acesso e Influência na Câmara dos Deputados**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SALISBURY, R. An Exchange Theory of Interest Groups. **Midwest Journal of Political Science**, v. 13, p. 1-32, 1969.

_____. Interest Groups. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. (Orgs.). **Handbook of Political Science: Nongovernmental Politics**. Vol. 4. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SANTOS, Manoel. **O Parlamento sob Influência: O Lobby da Indústria na Câmara dos Deputados**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

_____. **Representação de Interesses na Arena Legislativa: Os Grupos de Pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2014a.

_____. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: O Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, n. 1, p. 52-70, 2014b.

SANTOS, Manoel; BATISTA, Mariana; FIGUEIREDO FILHO, Dalson; ROCHA, Enivaldo. Financiamento de Campanha e Apoio Parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, v. 21, p. 33-59, 2015.

SANTOS, Manoel; MANCUSO, Wagner; BAIRD, Marcello; RESENDE, Ciro. **Lobbying no Brasil: Profissionalização, Estratégias e Influência**. Brasília: IPEA, 2017.

SCHATTSCHEIDER, Elmer. **Politics, Pressures, and the Tariff**. New York: Prentice-Hall, 1935.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das Mobilizações às Redes de Movimentos Sociais. **Sociedade e Estado**, v. 21, p. 109-130, 2006.

SCHLOZMAN, Kay; TIERNY, John. **Organized Interests and American Democracy**. New York: Harper & Row, 1986.

SCHMITTER, Philippe. **Interest Conflict and Political Change in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SCHNEIDER, Ben. **Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2004.

SCHNEIDER, Gerald; BALTZ, Konstantin. The Power of Specialization: How Interest Groups Influence European Union Legislation. **Rivista di Política Economica**, v. 93, n. 1-2, p. 253-283, 2003.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich (Orgs.). **Bringing the State Back In**. New York/ Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SIMON, Herbert. Notes on Observation and Measurement of Power. **Journal of Politics**, v. 15, n. 4, p. 500-516, 1953.

SMITH, Richard. Advocacy, Interpretation and Influence in the U.S. Congress. **American Political Science Review**, v. 78, n. 1, p. 44-63, 1984.

_____. Agreement, Defection, and Interest-Group Influence in the U.S. Congress. In: RIKER, William (Org.). **Agenda Formation**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, p. 3-21, 1971.

STN. **Portaria nº 458/2005 da Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília, 2005. Disponível em:
<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/614347/Portaria458.pdf/70bce565-cf34-4cc3-8c75-86cea23e7f8d>>. Último acesso: 05/01/2019.

TAGLIALEGNA, Gustavo; CARVALHO, Paulo. Atuação de Grupos de Pressão na Tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 169, p. 161-188, 2006.

THOMAS, Clive; HREBENAR, Ronald. A Reappraisal of Interest Groups Power in the American States. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, Atlanta, 1999.

THOMAS, Clive; KLIMOVICH, Kristina. Interest Groups and Lobbying in Latin America: Theoretical and Practical Considerations. **Journal of Public Affairs**, v. 14, n. 3, p. 165-182, 2014a.

_____. Power Groups, Interests and Interest Groups in Latin America: A New Era or More of the Same? **Journal of Public Affairs**, v. 14, n. 3, p. 392-422. 2014b.

TIERNEY, John. Organized Interests and Nation's Capitol. In: PETTRACA, Mark (Org.). **The Politics of Interests: Interest groups transformed**. Boulder: Westview, p. 201-220, 1992.

TRUMAN, David. **The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion**. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay; BRADY, Henry. **Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

VIGNA, Edécio. **Bancada Ruralista: Um Grupo de Interesse**. Brasília: INESC, 2001.

_____. **Bancada Ruralista: O Maior Grupo de Interesse no Congresso Nacional.** Brasília: INESC, 2007.

WALKER, Jack. **Mobilizing Interest Groups in America.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

WIARDA, Howard. **Authoritarianism and Corporatism in Latin America — Revisited.** Gainesville: University Press of Florida, 2004.

WRIGHT, John. Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, v. 84, p.417-438, 1990.

_____. **Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions and Influence.** Massachusetts: Allyn & Bacon, 1996.

APÊNDICE A — Lista de Organizações que compõem o Instituto Pensar Agropecuária e a Frente Parlamentar da Agropecuária:

1. Associação Brasileira da Batata (ABBA)
2. Associação Brasileira da Indústria do Fumo (ABIFUMO)
3. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE)
4. Associação Brasileira das Indústrias de Pescados (ABIPESCA)
5. Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Café (ABIEC)
6. Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ)
7. Associação Brasileira de Frigoríficos (ABRAFRIGO)
8. Associação Brasileira de Laticínios (VIVALÁCTEOS)
9. Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA)
10. Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG)
11. Associação Brasileira dos Criadores de Suínos (ABCS)
12. Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA)
13. Associação Brasileira dos Produtores de Milho (ABRAMILHO)
14. Associação Brasileira dos Produtores de Sementes de Soja (ABRASS)
15. Associação Brasileira dos Produtores de Soja (APROSOJA)
16. Associação das Empresas de Biotecnologia na Agricultura e Agroindústria (AGROBIO)
17. Associação de Produtores de Bioenergia do Estado do Paraná (ALCOPAR)
18. Associação dos Criadores de Mato Grosso (ACRIMAT)
19. Associação dos Produtores de Sementes de Mato Grosso (APROSMAT)
20. Associação dos Produtores de Soja de Mato Grosso do Sul (APROSOJA/MS)
21. Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do Mato Grosso (APROSOJA/MT)
22. Associação Matogrossense dos Produtores de Algodão (AMPA)
23. Associação Nacional de Defesa Vegetal (ANDEF)
24. Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CITRUSBR)
25. Associação para o Fomento à Pesquisa de Melhoramento de Forrageiras (UNIPASTO)
26. Conselho dos Exportadores de Café do Brasil (CECAFÉ)
27. Conselho Nacional do Café (CNC)
28. Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP)
29. Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP)
30. Federação da Agricultura e Pecuária do Mato Grosso (FAMATO)

31. Federação Nacional de Seguros Gerais (FENSEG)
32. Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal (FNBF)
33. Fórum Nacional Sucoenergético (FNS)
34. Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ)
35. Organização das Cooperativas do Brasil (OCB)
36. Organização de Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brasil (ORPLANA)
37. Sindicato Nacional da Indústria da Cerveja (SINDICERV)
38. Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG)
39. Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal (SINDAN)
40. Sociedade Rural Brasileira (SRB)
41. União da Indústria de Cana de Açúcar (UNICA)

APÊNDICE B — Roteiro da entrevista semiestruturada

Questão 01: Qual o papel da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) na complexa arena de representação de interesses do setor agropecuário composta por confederações, federações e associações nacionais e regionais? Em que medida, na relação com as diversas organizações, a FPA é reconhecida como representativa dos interesses do setor?

Questão 02: Existe diferença entre a Bancada Ruralista (na linguagem rotineira da imprensa, um grupo de parlamentares vinculados à defesa dos interesses do setor agropecuário) e a FPA?

Questão 03: A FPA desempenha um papel ativo na representação de interesses do setor agropecuário na relação com os deputados ou senadores, recebendo os posicionamentos de outras organizações do setor e os repassando, ou se restringe a um papel passivo (seleção, monitoramento e avaliação das proposições)?

Questão 04: Em que medida, o ambiente político e econômico atual no qual está inserido o setor agropecuário atende as expectativas da FPA? O cenário é ruim e se buscam muitas mudanças ou é bom e o que se busca é defendê-lo?

Questão 05: Com quais outras organizações que representam o setor agropecuário, a FPA mantém parceira?

Questão 06: Vi no site que um dos objetivos da FPA é a produção da Agenda Legislativa da Agropecuária Brasileira. Este documento está sendo produzido e emitido?

Questão 07: Com quais objetivos surgiu a FPA? Existia alguma preocupação específica dos membros na época do surgimento, por exemplo, a alteração da legislação fundiária ou tributária?

Questão 08: Em relação ao banco de dados enviado, como as proposições nele presente foram selecionadas?

Questão 09: Novamente em relação ao banco de dados enviado, qual período de atuação da FPA ele se refere?

Questão 10: Em que momento o posicionamento da organização, em relação às proposições presentes no banco de dados, foi emitido? No início da tramitação da proposta? O posicionamento no banco muda de acordo com alterações nas proposições? Na sua percepção, qual a intensidade da incidência de alteração de posicionamentos radicalmente opostos ao inicial?

Questão 11: As proposições foram categorizadas em temas. Quais foram os parâmetros utilizados? Existe alguma informação sobre o procedimento?

Questão 12: As proposições foram categorizadas por prioridade. Ela varia entre 1 e 4. Qual é o sentido da escala? Existe diferença significativa entre proposições altamente prioritárias e pouco prioritárias?

Questão 13: Há 355 proposições no banco de dados já enviado, na coluna “entidades interessadas”, há 97 proposições. As restantes foram objeto de ação espontânea da FPA?

Questão 14: A FPA desenvolve algum tipo de avaliação de eficácia? Por exemplo, no ano de 2018, quantas das proposições objetos da atuação da FPA encerraram tramitação com resultado positivo, isto é, compatível com o posicionamento da organização?

Questão 15: No que tange às proposições, a atuação da FPA é mais ofensiva, ou seja, busca aprovar proposições que mudem o ambiente no qual está inserido o setor agropecuário para melhor, ou mais defensiva, isto é, impede que esse ambiente piore?

Questão 16: Em qual dessas duas formas de atuação é mais fácil alcançar resultados positivos (assumindo resultados positivos como o alinhamento entre os interesses do setor agropecuário e o encerramento da tramitação, por exemplo, o setor busca a redução da tributação sobre seus produtos e o projeto de lei que tratou sobre o tema foi transformado em lei na forma do interesse do setor).

APÊNDICE C — Montagem do banco de dados

O banco de dados original, fornecido pela FPA em abril de 2016, continha 401 observações dentre Projetos de Lei, Projetos de Lei da Câmara ou Senado, Projetos de Decreto Legislativo da Câmara ou Senado, Propostas de Emenda da Constituição originadas na Câmara ou Senado, Proposta de Fiscalização e Controle, Projeto de Lei Complementar da Câmara ou Senado, Projeto de Lei de Conversão, Projeto de Resolução do Senado e Mensagem de Acordo, Convênio, Tratado ou Ato Internacional. O único Projeto de Lei de Conversão presente no banco de dados foi excluído, uma vez que a tramitação é diferenciada e envolve o Congresso Nacional de forma conjunta. 42 proposições foram removidas devido a duplicidade, sendo mantidas as com o menor grau de prioridade, quando divergentes. O PLP 727/2007 foi excluído por não ter sido encontrado no Portal da Câmara dos Deputados. Suspeita-se que sua existência decorra de um erro de digitação, uma vez que o PL 727/2007 encontra-se presente no banco e com informações similares. O PL 4299/2012 foi excluído do banco de dados, uma vez que foi devolvido ao autor pela Mesa Diretora em virtude de vício formal. Um requerimento foi excluído do banco de dados, uma vez que não se enquadra nos objetivos de análise da pesquisa. 56 proposições foram excluídas devido ausência de posicionamento da FPA, isto é, quando o banco foi enviado, ainda não haviam sido emitidos pareceres em relação a essas proposições. Dentre elas, 18 encerraram tramitação (16 arquivadas e 2 transformadas em norma jurídica). Duas proposições prejudicadas foram excluídas da análise, uma vez que as proposições que motivaram declaração de prejudicialidade ainda encontram-se em tramitação. Por fim, três proposições que derivaram prejudicação foram excluídas da análise, pois não foi possível identificar o posicionamento da FPA. Assim, restaram 294 observações no banco de dados final.

O banco de dados foi reorganizado para que cada proposição equivalesse a apenas uma observação. Dessa forma, foi necessário inserir todas as proposições tendo por referência sua numeração original. Assim, proposições que figuravam no banco de dados original foram alinhadas às proposições que não estavam quando derivadas de uma proposição anterior. Por exemplo, um Projeto de Lei da Câmara tramitando no Senado Federal deriva de um Projeto de Lei que tramitou na Câmara. Uma PEC iniciada no Senado Federal, ao passar para a Câmara, se torna uma proposição com nova numeração. Por isso foi inserida as variáveis “origem presente na base”, pois era necessário identificar se a proposição original que gerou a entrada no banco de dados estava presente no banco original, e “Derivada presente na base”, para apontar que a proposição presente no banco de dados original era derivada da proposição que entrou no novo banco de dados. Embora as duas variáveis sejam opostas, foram mantidas

devido às proposições que figuraram no banco original tanto na forma da proposição original, quanto derivada, ou seja, é possível ocorrer um “sim” em ambas as variáveis.

Na variável “Temas” foi mantido a maior parte da categorização original. Três proposições categorizadas em “cooperativismo” foram alocadas em outras categorias. A categoria “Previdência” foi agregada a “Trabalho”, uma vez que era composta de poucas observações e parte do seu conteúdo está relacionado ao da segunda categoria. Duas proposições foram categorizadas diretamente pelo autor, uma vez que a FPA não havia realizado (PL 3060/2011 e PLS 381/2012). Por fim, outras 16 observações foram remanejadas de categoria devido à ausência de aparente conexão com as outras proposições presentes no mesmo tema ou por afinidade mais intensa com outras categorias (PLS 202/2005, PLP 271/2005, PL 5422/2005, PL 3336/2008, PLS 388/2009, PL 5288/2009, PL 6450/2009, PLS 219/2010, PL 7063/2010, PL 5/2011, PLS 383/2011, PLS 704/2011, PL 2884/2011, PL 4059/2012, PL 4212/2012, PL 4611/2012). O Quadro 02 do presente apêndice descreve os assuntos das proposições de cada categoria temática.

O Quadro 01 descreve as variáveis presentes no banco de dados, assim como parâmetros empregados para definição do seu conteúdo. As variáveis “Proposição”, “Posicionamento original”, “Tema original” e “Grau de prioridade” foram fornecidas pela FPA, as restantes foram retiradas do Portal da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>) e (<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>) ou operacionalizadas de acordo com os parâmetros apresentados na descrição da variável.

Quadro 01 – Descrição das variáveis utilizadas na construção do banco de dados.

Variável	Descrição
Data de análise	Indica a data (dia/mês/ano) em que os dados acerca de tramitação, relatoria e resultado final da proposição foram coletados pelo pesquisador.
Proposição	Identifica o tipo, número e ano de apresentação da proposição.
Origem presente na base	Variável dicotômica que aponta se a proposição de origem se encontra na base de dados da FPA com posicionamento (1=Sim; 0=Não).
Origem	Identifica a proposição de origem. Caso a proposição seja a original, nenhum dado é inserido.
Derivada presente na base	Variável dicotômica que aponta se a proposição derivada se encontra na base de dados da FPA com posicionamento (1=Sim; 0=Não).
Derivada	Identifica a proposição derivada. Caso a proposição não tenha tramitado até gerar uma nova numeração, nenhum dado é inserido.

Casa de origem	Identifica a casa onde a proposição iniciou tramitação (Câmara ou Senado).	
Data de início de tramitação	Identifica a data (dia/mês/ano) de apresentação, tendo como referência a leitura da proposição em plenário.	
Data de término de tramitação	Identifica a data (dia/mês/ano) de encerramento da tramitação da proposição, ou seja, a data do despacho da Mesa Diretora ou Comissão para arquivamento ou sansão pelo Presidente da República.	
Legislatura de encerramento de tramitação	Identifica a legislatura de encerramento da tramitação da proposição (53° Legislatura: entre 01/02/2007 e 31/01/2010; 54° Legislatura: entre 01/02/2010 e 31/01/2014; 55° Legislatura: entre 01/02/2014 e 18/12/2018 (último dia em que foi analisado a situação das proposições pelo pesquisador)).	
Tema original	Categorização das proposições por tema realizada pela FPA (alimentação, biocombustíveis, biotecnologia, cooperativismo, defesa agropecuária, infraestrutura, meio ambiente, política agrícola e crédito rural, política fundiária, previdência, trabalho, tributação).	
Tema recategorizado	Categorização das proposições por tema realizada pelo pesquisador (alimentação, biocombustíveis, biotecnologia, defesa agropecuária, infraestrutura, meio ambiente, política agrícola e crédito rural, política fundiária, trabalho e previdência e tributação).	
Ementa	Apresenta a ementa da proposição.	
Autor	Identifica o autor da proposição, tendo por referência apenas o primeiro autor quando a proposição for de autoria coletiva.	
Partido do autor	Identifica o partido do autor da proposição.	
Estado do autor	Identifica o estado do autor da proposição.	
Câmara dos Deputados	Regime de tramitação	Identifica o regime de tramitação da proposição na Câmara dos Deputados (ordinário, prioridade, urgência, especial). Proposições em que não foi possível a identificação do regime de tramitação foram tratadas como regime ordinário.
	Apreciação exclusiva pelas comissões	Variável categórica que aponta se a proposição foi apreciada de forma exclusiva pelas comissões (1=Sim; 0=Não), tendo por referência o último despacho realizado pela Mesa Diretora. Caso não seja identificado no despacho, a proposição será tratada como apreciação pelo plenário.
	Comissão permanente	Variável categórica que indica se a proposição tramita ou tramitou em comissões permanentes, tendo por referência o local onde foi emitida a decisão que encerrou a tramitação (1=Sim; 0=Não).
	Identificação das comissões permanentes	Identifica as comissões permanentes no qual o projeto tramitou, assim como os respectivos pareceres (aprovação, aprovação com emendas, aprovação com substitutivo, rejeição, prejudicação), relator, partido e estado do relator e situação do parecer (aprovado).

		Foram considerados apenas os últimos pareceres aprovados pelas comissões quando não ocorreu despacho pela redistribuição com demanda de novo parecer das comissões. Os pareceres de constitucionalidade emitidos pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e de adequação financeira da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) foram tratados de igual forma que os pareceres de mérito, isto é, pareceres de inconstitucionalidade ou incompatibilidade financeira são tratados como pela rejeição da proposição. Pareceres da CFT pela não implicação da proposição sobre o orçamento foram tratados como pela aprovação.
	Comissão especial	Variável categórica que indica se a proposição tramita ou tramitou em comissões especial, tendo por referência o local onde foi emitida a decisão que encerrou a tramitação (1=Sim; 0=Não).
	Identificação da comissão especial	Identifica a comissão especial no qual o projeto tramitou, assim como o parecer (aprovação, aprovação com emendas, aprovação com substitutivo, rejeição, prejudicação), relator, partido e estado do relator e situação do parecer (aprovado). Foram considerados apenas os últimos pareceres aprovados pelas comissões quando não ocorreu despacho pela redistribuição com demanda de novo parecer das comissões. Também foram inseridas informações semelhantes quando demandada avaliação de constitucionalidade pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC).
Senado Federal	Regime de tramitação	Identifica o regime de tramitação da proposição no Senado Federal (ordinário e urgência). Proposições em que não foi possível a identificação do regime de tramitação foram tratadas como regime ordinário.
	Apreciação exclusiva pelas comissões	Variável categórica que aponta se a proposição foi apreciada de forma exclusiva pelas comissões (1=Sim; 0=Não), tendo por referência o último despacho realizado pela Mesa Diretora. Caso não seja identificado no despacho, a proposição será tratada como apreciação pelo plenário.
	Comissão permanente	Variável categórica que indica se a proposição tramita ou tramitou em comissões permanentes, tendo por referência o local onde foi emitida a decisão que encerrou a tramitação (1=Sim; 0=Não).
	Identificação das comissões permanentes	Identifica as comissões permanentes no qual o projeto tramitou, assim como os respectivos pareceres (aprovação, aprovação com emendas, aprovação com substitutivo, rejeição, prejudicação), relator, partido e estado do relator e situação do parecer (aprovado). Foram considerados apenas os últimos pareceres aprovados pelas comissões quando não ocorreu

		despacho pela redistribuição com demanda de novo parecer das comissões.
Resultado na Câmara dos Deputados		Identifica a situação final da proposição na Câmara dos Deputados (em tramitação, arquivada por fim de legislatura, retirada pelo autor, rejeitada, prejudicada, aprovada).
Resultado no Senado Federal		Identifica a situação final da proposição no Senado Federal (em tramitação, arquivada por fim de legislatura, retirada pelo autor, rejeitada, prejudicada, aprovada).
Resultado Final		Identifica a situação final da proposição (em tramitação, arquivada, transformada em nova norma jurídica).
Posicionamento original		Identifica o posicionamento da FPA em relação à proposição (favorável, favorável com ressalvas, contrário com ressalvas, contrário).
Posicionamento operacionalizado		Identifica o posicionamento da FPA, categorizado pelo pesquisador, em relação à proposição (favorável ou contrário).
Tipo de sucesso/insucesso		Identifica o tipo de sucesso (1=Ganho; 2=Alívio; 3=Perda; 4=Frustração).
Mudança de <i>status quo</i>		Variável dicotômica que aponta se a proposição resultou em mudança no <i>status quo</i> (1=Sim; 0=Não).
Grau de prioridade		As proposições de prioridade um são as mais importantes, geralmente, elaboradas pela própria FPA. As proposições de prioridade dois são importantes, no entanto, só serão objeto de atuação por parte da FPA se, no decurso da tramitação, forem discutidas em arenas no qual a Frente tem alguma influência, tal como na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. Os projetos de prioridade três são de baixa importância, geralmente apenas monitorados pela Frente. As proposições de prioridade quatro são aquelas que perderam importância ou são pouco importantes para o setor e estão travadas/congeladas em alguma fase da tramitação. Em proposições com duplicidade de prioridade, optou-se pelo menor nível. Em proposições não classificadas por prioridade, optou-se pela categorização pelo menor nível.
Câmara/Câmara		Variável categórica que aponta se a proposição iniciou e encerrou tramitação na Câmara dos Deputados (1=Sim; 0=Não).
Câmara/Senado		Variável categórica que aponta se a proposição iniciou tramitação na Câmara dos Deputados e encerrou no Senado Federal (1=Sim; 0=Não).
Senado/Câmara		Variável categórica que aponta se a proposição iniciou tramitação no Senado Federal e encerrou na Câmara dos Deputados (1=Sim; 0=Não).

Senado/Senado	Variável categórica que aponta se a proposição iniciou e encerrou tramitação no Senado Federal (1=Sim; 0=Não).
Observações	Observações diversas que apontam, no caso de prejudicação da proposição, a original do qual decorreu a declaração de prejudicialidade, e identifica vetos integrais do Presidente da República.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 02 – Descrição das proposições categorizadas por tema.

Tema	Descrição
Alimentação	Dispõe sobre a regulação de publicidade e propaganda de alimentos, instituição de limites de açúcar, sódio e gorduras, fortificação e rotulagem de alimentos, procedimentos de fiscalização, especialmente sanitários, e diretrizes de promoção alimentar no âmbito das políticas públicas.
Biocombustíveis	Versa sobre incentivos à produção, incluso tributação, crédito rural e substituição de combustíveis fósseis, e regula a comercialização de biocombustíveis, especialmente, o etanol.
Biotecnologia	Trata sobre pesquisa, produção e comercialização de insumos agropecuários e alimentos geneticamente modificados.
Defesa Agropecuária	Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de defensivos agrícolas, seus componentes e afins, incluso fertilizantes.
Infraestrutura	Versa sobre políticas de transporte e geração de energia elétrica.
Meio Ambiente	Trata da regulamentação de instrumentos, tributários ou não, e instituição de políticas para a promoção da preservação ambiental, assim como da chancela de acordos internacionais sobre proteção ambiental.
Política Agrícola e Crédito Rural	Dispõe sobre a instituição de agências de fomento à produção agrícola; regulação do crédito rural; instituição de políticas de desenvolvimento do setor agrícola; regulamentação da Política de Garantia de Preços Mínimos, da Política Nacional da Agricultura Familiar, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural e afins; sobre a regulação das relações contratuais das empresas rurais, incluso recuperação judicial e falência, e a produção e comercialização de produtos agropecuários específicos.
Política Fundiária	Versa sobre a instituição e regulamentação de políticas, procedimentos e instrumentos visando a reforma agrária, a demarcação e uso de terras indígenas, quilombolas e de outros povos tradicionais; a regulamentação de propriedade rural de estrangeiros e do instrumento de reintegração de posse.

Trabalho e Previdência	Trata sobre a regulamentação de profissões rurais, jornada de trabalho, transporte, insalubridade, segurança e saúde no trabalho, trabalho temporário, férias, demissão, terceirização, trabalho escravo, trabalho de menores de idade, trabalho noturno, trabalho de pessoas com deficiência, convenção e acordos coletivos, cooperativismo, contribuição, representação e estrutura sindical, justiça do trabalho e a instituição de políticas de seguro-desemprego, abono salarial, previdência rural, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Fundo de Amparo do Trabalhador, além da chancela de acordos internacionais de trabalho.
Tributação	Dispõe sobre a instituição, alíquota e isenção de impostos e contribuições.

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO A — Descrição das seções e subseções utilizadas da Classificação Nacional de atividades econômicas

Quadro 01 – Descrição das seções da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

Seção	Descrição
Administração pública, defesa e seguridade social	Esta seção compreende as atividades que, por sua natureza, são normalmente realizadas pela Administração Pública e, como tal, são atividades essencialmente não-mercantis, compreendendo a administração geral (o executivo, o legislativo, a administração tributária, etc., nas três esferas de governo) e a regulamentação e fiscalização das atividades na área social e da vida econômica do país; as atividades de defesa, justiça, relações exteriores, etc.; e a gestão do sistema de seguridade social obrigatória.
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	Esta seção compreende a exploração ordenada dos recursos naturais vegetais e animais em ambiente natural e protegido, o que abrange as atividades de cultivo agrícola, de criação e produção animal; de cultivo de espécies florestais para produção de madeira, celulose e para proteção ambiental; de extração de madeira em florestas nativas, de coleta de produtos vegetais e de exploração de animais silvestres em seus habitats naturais; a pesca extrativa de peixes, crustáceos e moluscos e a coleta de produtos aquáticos, assim como a aquicultura - criação e cultivo de animais e produtos do meio aquático. Também fazem parte da seção o cultivo de produtos agrícolas e a criação de animais modificados geneticamente.
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	Esta seção compreende as atividades de captação, tratamento e distribuição de água, seja através de uma rede permanente de tubulações e dutos (instalações de infraestrutura) ou por outras formas de distribuição. As atividades de produção, de gerenciamento da infraestrutura e de fornecimento ao consumidor final podem ser desenvolvidas pela mesma unidade ou por unidades diferentes. Esta seção compreende também a gestão de redes de esgoto (coleta e tratamento); as atividades relacionadas à gestão de resíduos de todos os tipos, p. ex., resíduos industriais ou domésticos e materiais contaminados e as atividades de descontaminação do solo, de águas subterrâneas e superficiais, de edificações contaminadas, de áreas de mineração.

Alojamento e alimentação	Esta seção compreende as atividades de alojamento de curta duração e os serviços de alimentação. Os serviços de alojamento se distinguem dos de locação de imóveis pela curta duração da disponibilidade do local de alojamento, salvo em casos de alojamentos coletivos (pensionatos, casas de estudante), tradicionalmente tratados dentro deste segmento. Os serviços de alimentação têm como característica o preparo das refeições para consumo imediato, com ou sem serviço completo (para efeito de classificação, entende-se como serviço completo todas as unidades que tem serviço de mesa, independente de que o pessoal encarregado de servir as refeições tenha outras funções dentro da unidade econômica), a preparação de alimentos por encomenda e a preparação de bebidas para consumo imediato.
Artes, cultura, esporte e recreação	Esta seção compreende uma ampla variedade de atividades destinadas a satisfazer os interesses culturais, de entretenimento e recreativos da população. Compreende a produção e promoção de artes cênicas e espetáculos, inclusive de atuações ao vivo, as bibliotecas, arquivos, museus, jardins zoológicos e botânicos, a exploração de jogos de azar e apostas, as atividades esportivas, de recreação e lazer.
Atividades administrativas e serviços complementares	Esta seção compreende uma variedade de atividades rotineiras de apoio ao funcionamento de empresas e organizações. As atividades de apoio administrativo geralmente compreendem: contratação e colocação de pessoas em empresas clientes; preparo de documentos e outros serviços de escritório; serviços de teleatendimento; serviços de cobrança para clientes; organização de viagens; e serviços de envasamento e empacotamento sob contrato. Compreendem ainda os seguintes tipos de serviços: locação e <i>leasing</i> operacional de meios de transporte sem condutor e máquinas e equipamentos sem operador; aluguel de objetos pessoais e domésticos; gestão de ativos intangíveis não-financeiros; vigilância; limpeza de prédios e domicílios e atividades paisagísticas.
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	Esta seção compreende as unidades voltadas primordialmente à realização de transações financeiras, isto é, transações envolvendo a criação, liquidação e troca de propriedade de ativos financeiros. Também compreende as atividades de seguros, capitalização, resseguros, previdência complementar, planos de saúde e as atividades de serviços de apoio às transações financeiras e às atividades de seguros. O Banco Central, como autoridade monetária do país, também está enquadrado nesta seção.
Atividades imobiliárias	Esta seção compreende as atividades de gestores de propriedade imobiliária como as de: proprietários de imóveis, agentes e corretores imobiliários que atuam nas atividades de compra, venda e aluguel de imóveis e outros serviços relacionados, como a avaliação de imóveis para qualquer finalidade.

Atividades profissionais, científicas e técnicas	Esta seção compreende as atividades especializadas profissionais, científicas e técnicas. Estas atividades requerem uma formação profissional específica, normalmente com elevado nível de qualificação e treinamento (em geral educação universitária). O conhecimento especializado (expertise) é o principal elemento colocado à disposição do cliente. Estas atividades compreendem atividades jurídicas, contabilidade, arquitetura e engenharia, pesquisa científica, publicidade, pesquisa de mercado, fotografia profissional, consultorias e serviço veterinário.
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	Esta seção compreende as atividades de compra e venda de mercadorias, sem transformação significativa, inclusive quando realizadas sob contrato. Inclui também a manutenção e reparação de veículos automotores. A venda sem transformação inclui operações (ou manipulações) que são usualmente associadas ao comércio, tais como: montagem, mistura de produtos, engarrafamento, empacotamento, fracionamento etc., quando realizadas pela própria unidade comercial.
Construção	Esta seção compreende a construção de edifícios em geral, as obras de infraestrutura e os serviços especializados para construção que fazem parte do processo de construção. A construção de edifícios compreende: a construção de edifícios para usos residenciais, comerciais, industriais, agropecuários e públicos. Também estão compreendidas nesta seção as reformas, manutenções correntes, complementações e alterações de imóveis; a montagem de estruturas pré-fabricadas <i>in loco</i> para fins diversos de natureza permanente ou temporária.
Educação	Esta seção compreende as unidades que realizam atividades de ensino público e privado, em qualquer nível e para qualquer finalidade, na forma presencial ou à distância, por meio de rádio, televisão, por correspondência ou outro meio de comunicação.
Eletricidade e gás	Esta seção compreende as atividades de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica; de fornecimento de gás e de produção e distribuição de vapor e de água quente através de uma rede permanente de linhas, tubulações e dutos (instalações de infraestrutura).
Indústrias de transformação	Esta seção compreende as atividades que envolvem a transformação física, química e biológica de materiais, substâncias e componentes com a finalidade de se obterem produtos novos. Os materiais, substâncias e componentes transformados são insumos produzidos nas atividades agrícolas, florestais, de mineração, da pesca e produtos de outras atividades industriais.
Indústrias extrativas	Esta seção compreende as atividades de extração de minerais em estado natural: sólidos (carvão e outros minérios), líquidos (petróleo cru) e gasosos (gás natural), podendo realizar-se em minas subterrâneas, a céu aberto ou em poços. Inclui as atividades complementares de beneficiamento associado à extração, realizadas principalmente para melhorar a qualidade do produto e facilitar a comercialização, desde que o beneficiamento não altere as características físicas ou químicas dos minerais. As atividades de

	beneficiamento são, geralmente, executadas pela empresa mineradora junto ao local da extração. São consideradas atividades de beneficiamento: trituração, classificação, concentração, pulverização, flotação, liquefação de gás natural, etc.
Informação e comunicação	Esta seção compreende as atividades de criação e colocação de produtos com conteúdo de informação em mídias que possibilitam a sua disseminação; as atividades de transmissão desses produtos por sinais analógicos ou digitais (através de meios eletrônicos, sem fio, óticos ou outros meios); e as atividades de provisão dos serviços e/ou operação de infraestrutura que possibilitam a transmissão e o armazenamento desses produtos.
Outras atividades e serviços	Esta seção compreende uma ampla variedade de serviços pessoais; serviços de organizações associativas patronais, empresariais, profissionais, sindicais, de defesa de direitos sociais, religiosas, políticas, etc.; atividades de manutenção e reparação de equipamentos de informática, de comunicação e de objetos pessoais e domésticos. Os serviços pessoais incluem: lavanderias; cabeleireiros e outras atividades de tratamento de beleza; clínicas de estética; atividades funerárias; e serviços religiosos.
Saúde humana e serviços sociais	Esta seção abrange as atividades de atenção à saúde humana e de serviços sociais. As atividades de atenção à saúde humana cobrem todas as formas de serviços relacionados à saúde humana prestados em hospitais, ambulatórios, consultórios, clínicas, centros de assistência psicossocial, unidades móveis de atendimento a urgências e remoções e, também, os serviços de saúde prestados nos domicílios. Esta seção compreende também as atividades de apoio à gestão dos estabelecimentos de saúde e as atividades de práticas integrativas e complementares à saúde humana. As atividades de serviços sociais são as de assistência a indivíduos ou famílias e são realizadas por agências de governo ou por instituições privadas e, também, são prestadas nos domicílios. Essas atividades podem incluir ou não alojamento, serviços médicos e serviços de educação desde que estes não sejam os principais serviços oferecidos.
Transporte, armazenagem e correio	Esta seção compreende as atividades de transporte de passageiros ou mercadorias, nas modalidades ferroviária, rodoviária, aquaviária, aérea e dutoviária, as atividades de armazenagem e carga e descarga e as atividades de correio, de malote e de entrega. Também incluídas nesta seção as atividades auxiliares dos transportes, tais como a gestão e operação de terminais rodoviários, ferroviários, portuários e aeroportuários e atividades correlatas.

Fonte: IBGE (2018).

Quadro 02 – Descrição das subseções de indústrias de transformação.

Subseção	Descrição
Confecção de artigos de vestuário e acessórios	Esta subseção compreende a confecção, por costura, de roupas para adultos e crianças, de qualquer material (tecidos planos e de malha, couros, etc.) e para qualquer uso (roupas íntimas, sociais, profissionais, etc.), confeccionadas em série ou sob medida. Esta

	subseção compreende também os serviços de confecção (corte, costura, etc.), os serviços de facção e a confecção de acessórios do vestuário para uso pessoal.
Fabricação de bebidas	Esta subseção compreende a fabricação de bebidas de todos os tipos: alcoólicas (obtidas por fermentação ou destilação), não alcoólicas (refrigerantes e refrescos), as águas envasadas e a fabricação de xaropes para a fabricação de refrigerantes e refrescos.
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	Esta subseção compreende a fabricação de polpa, papel, papel-cartão e papelão e de produtos fabricados com papel, papel-cartão ou papelão ondulado, mesmo impressos, desde que a impressão de informação não seja a finalidade principal do produto. Esta subseção compreende também a fabricação de polpa moldada (produtos obtidos a partir de pastas químicas ou mecânicas e/ou aparas, na forma desejada e para uso específico).
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	Esta subseção compreende a transformação de carvão mineral em coquerias independentes, o refino do petróleo, a fabricação de álcool para qualquer fim, a fabricação de biodiesel a partir da transesterificação de óleos vegetais ou gorduras animais e a fabricação de outros biocombustíveis.
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	Esta subseção compreende a fabricação de componentes eletrônicos, a fabricação de computadores e periféricos de computadores, a fabricação de equipamentos de comunicação e produtos eletrônicos semelhantes, a fabricação de produtos eletrônicos de consumo, a fabricação de equipamentos de medida, teste, navegação e controle, a fabricação de cronômetros e relógios, a fabricação de equipamentos de irradiação, eletromédicos e eletroterapêuticos e de equipamentos e instrumentos ópticos, fotográficos e cinematográficos. Esta subseção compreende também a fabricação de mídias magnéticas ou ópticas.
Fabricação de máquinas e equipamentos	Esta subseção compreende a fabricação de máquinas e equipamentos, inclusive os componentes mecânicos, partes e peças, para as atividades industriais, agrícolas, extração mineral e construção, transporte e elevação de cargas e pessoas, para ventilação, refrigeração, instalações térmicas ou outras atividades semelhantes.
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	Esta subseção compreende a fabricação de produtos para geração, distribuição e controle de energia elétrica, de aparelhos eletrodomésticos, de equipamentos de iluminação elétrica, sinalização e alarme, de lâmpadas, de fios, cabos e outros materiais elétricos. Esta subseção compreende também a fabricação de cabos de fibra óptica e de peças para máquinas e equipamentos aqui compreendidos.
Fabricação de outros equipamentos de transporte	Esta subseção compreende a construção de embarcações e estruturas flutuantes, a fabricação de veículos ferroviários, a fabricação de aeronaves, a fabricação de motocicletas, bicicletas e outros equipamentos de transporte. Esta subseção compreende também a fabricação de veículos militares de combate, a fabricação de cadeiras de rodas e veículos semelhantes para deficientes físicos e a fabricação de peças e acessórios para os respectivos veículos.

Fabricação de produtos alimentícios	Esta subseção compreende o processamento e transformação de produtos da agricultura, pecuária e pesca em alimentos para uso humano e animal.
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	Esta subseção compreende a fabricação de produtos de borracha ou de material plástico.
Fabricação de produtos de madeira	Esta subseção compreende a fabricação de madeira serrada, laminada, compensada, prensada e aglomerada e de produtos de madeira para construção, para embalagem, para uso industrial, comercial e doméstico. Esta subseção compreende também a imunização da madeira e a fabricação de produtos de cortiça, bambu, vime, junco, palha e outros materiais trançados.
Fabricação de produtos de metais, exceto máquinas e equipamentos	Esta subseção compreende a fabricação de produtos de metal como estruturas metálicas e obras de caldeiraria pesada para diversas aplicações, caldeiras, tanques e reservatórios metálicos utilizados como instalação para armazenamento e uso industrial e a fabricação de produtos de serralheria, forjaria, estamparia, funilaria, metalurgia de pó, artigos de cutelaria, embalagens metálicas e ferramentas. Esta subseção compreende também a fabricação de artefatos metálicos para uso doméstico, a fabricação de armas e munições e os serviços de tratamento de metais.
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	Esta subseção compreende a fabricação de produtos relacionados a substâncias minerais, como a fabricação de vidro e produtos de vidro, a fabricação de produtos cerâmicos ou de barro cozido, de cimento, de gesso e de materiais semelhantes. Esta subseção compreende também o aparelhamento e outros trabalhos em pedras e o beneficiamento de minerais não-metálicos quando estas atividades não estão associadas à extração.
Fabricação de produtos diversos	Esta subseção compreende a fabricação de uma variedade de bens não incluídos em outras divisões da classificação. Considerando ser esta uma categoria residual da indústria de transformação o processo de produção dos bens e os critérios para agrupamento de classes e divisões não foram aplicados nesta subseção.
Fabricação de produtos do fumo	Esta subseção compreende a fabricação de cigarros, cigarrilhas e outros derivados do fumo. Esta subseção compreende também o fumo processado industrialmente (destalamento e outros beneficiamentos elaborados em unidades industriais) e a fabricação de filtros para cigarros.
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	Esta subseção compreende a fabricação de produtos farmoquímicos, a fabricação de medicamentos e de outros produtos farmacêuticos, tais como: curativos impregnados com qualquer substância, preparações antissépticas, etc.

Fabricação de produtos têxteis	Esta subseção compreende as atividades de preparação das fibras têxteis, a fiação e a tecelagem (plana ou não). As fibras têxteis podem ser naturais (algodão, seda, linho, lã, rami, juta, sisal, etc.) ou químicas (artificiais e sintéticas). A preparação das fibras têxteis naturais consiste em processos tais como: lavagem, carbonização, cardação, penteação e outras.
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	Esta subseção compreende a fabricação de veículos automotores para transporte de pessoas e mercadorias e a fabricação de cabines, carrocerias, reboques e semirreboques para veículos automotores. Esta subseção compreende também a fabricação de peças e acessórios, de material elétrico e eletrônico, de bancos e estofados para os veículos automotores produzidos nesta subseção e a fabricação de contêineres.
Impressão e reprodução de gravações	Esta subseção compreende a impressão, por qualquer processo (ofsete, flexografia, serigrafia, etc.), em qualquer material (papel, plástico, couro, tecidos, etc.) de jornais, livros, revistas e outros periódicos, formulários, cartões comemorativos, etc. e as atividades de apoio como pré-impressão, acabamentos, etc. Esta subseção compreende também a reprodução de mídia gravada, tais como CDs, gravações de vídeo, <i>softwares</i> , etc.
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	Esta subseção compreende as atividades de manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos utilizados no processo de produção industrial, realizadas por unidades especializadas, normalmente sob contrato.
Metalurgia	Esta subseção compreende a conversão de minérios ferrosos e não-ferrosos em produtos metalúrgicos por meios térmicos, eletrometalúrgicos ou não (fornos, convertedores, etc.), e outras técnicas metalúrgicas de processamento para obtenção de produtos intermediários do processamento de minérios metálicos, tais como gusa, aço líquido, alumina calcinada ou não, mates metalúrgicos de cobre e níquel, etc., a produção de metais em formas primárias ou semiacabados (lingotes, placas, tarugos, biletos, palanquilhas, etc.), a produção de laminados, relaminados, trefilados, retrefilados (chapas, bobinas, barras, perfis, trilhos, vergalhões, fio-máquina, etc.) e a produção de canos e tubos.
Preparação de couro e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	Esta subseção compreende o curtimento e outras preparações de couros e peles e a fabricação de artefatos de couro, a fabricação de substitutos do couro, a fabricação de bolsas e de artigos para viagem de qualquer material. Esta subseção compreende também a fabricação de calçados para todos os usos e suas partes, de qualquer material e por qualquer processo.

Fonte: IBGE (2018).