

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

GUSTAVO CASTELANE COLI

Democracia, sociedade civil e lobby no Brasil: um
mapeamento da literatura (2000-2020)

SÃO CARLOS - SP
2021

GUSTAVO CASTELANE COLI

Democracia, sociedade civil e lobby no Brasil: um mapeamento da literatura (2000-2020)

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Ciências Sociais, ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de bacharel em ciências sociais, com ênfase em ciência política.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Floriano Ribeiro

(Co)orientadora: Profa. Dra. Nayara Albrecht

São Carlos - SP
2021

Coli, Gustavo C

Democracia, sociedade civil e lobby no Brasil: um mapeamento da literatura (2000-2020) / Gustavo C Coli - 2021.

69f.

TCC (Graduação) - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Pedro José Floriano Ribeiro

Banca Examinadora: Fabiana Cristina dos Santos de Souza, Nayara Fátima Macedo de Medeiros Albrecht

Bibliografia

1. Lobby. 2. Sociedade civil. 3. Grupos de interesse. I.

Coli, Gustavo C. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325

Democracia, sociedade civil e lobby no Brasil: um mapeamento da literatura
(2000-2020).

Gustavo Castelane Coli

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em
Ciências Sociais pela Universidade
Federal de São Carlos.

Aprovado em: 22 / 11 / 2021.

BANCA EXAMINADORA

Orientador

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro
UFSCar

Membro da banca (1)

Prof.^a Dra. Nayara Fátima Macedo de Medeiros Albrecht
UFSCar

Membro da banca (2)

Ma. Fabiana Cristina dos Santos de Souza
UFSCar

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço minha família, pelo apoio, confiança e incentivo. Agradeço ao professor Pedro pela paciência e confiança, a professora Nayara por compartilhar seu conhecimento e poder contribuir para o meu desenvolvimento enquanto profissional e futuros passos no campo científico, por ter me incentivado a acompanhar as aulas do mestrado como ouvinte e que no final foram essenciais para as reflexões impressas no texto.

Agradeço a Andréa Gozetto pelo curso realizado na FIPE de relações institucionais e governamentais a partir dele consegui entender de perto a atuação do profissional de Relações Institucionais e Governamentais.

Agradeço aos meus gatinhos queridos, Rakan, Lika e Simba por tirarem sorrisos e permanecerem juntos comigo no meu processo de escrita.

Agradeço aos meus amigos, pelos campeonatos e momentos de descontração. Agradeço à banca avaliadora, pelas contribuições e aperfeiçoamento deste trabalho.

À Universidade Federal de São Carlos e ao Pnaes.

Dedico esse trabalho aos educadores e também a todos que contribuíram para que este sonho fosse realizado.

Resumo

Este trabalho tem como tema principal a relação entre lobby e democracia no Brasil, com ênfase em práticas e estratégias de ação política. O estudo atende ao objetivo de mapear a produção brasileira sobre sociedade civil e lobby utilizando a CAPES como principal base de dados para coleta. Por meio de uma revisão integrativa de literatura, o trabalho aborda tanto as reflexões teóricas que tratam da relação entre Estado e sociedade de forma geral, quanto os trabalhos sobre lobby e política de pressão. O propósito é comparar as literaturas especializadas sobre sociedade civil e política de pressão (lobby). Assim, espera-se fazer uma revisão crítica da produção brasileira para verificar como os estudos enquadram o “lobby” e as relações entre esse repertório e outros tipos de organização ou ação política.

Palavras-chaves: lobby; sociedade civil; Estado; movimentos sociais; grupos de interesse.

Abstract

The theme of this work refers to the relationship between lobbying and democracy in Brazil, with a focus on political practices and strategies. This study aims to map the Brazilian research literature of civil society and lobbying through the repository of CAPES. By employing an integrative literature review, I approach theoretical reflections on the relationship between civil society and the State and studies on lobbying and pressure politics. It seeks to compare the specialized literature on civil society and pressure politics (lobbying) to verify how these studies frame lobbying and the relations between this repertoire and other types of political organizations or actions.

Keywords: lobbying; civil society; State; social movements; interest groups.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	8
2. METODOLOGIA	12
3. LOBBY E DEMOCRACIA	20
3.1 Lobby e grupos de interesse: conceitos, teorias e classificações	20
3.2 Grupos de interesse, movimentos sociais e participação política	33
4. ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA: ESTUDOS SOBRE LOBBY NO BRASIL (2000-2020).	38
4.1 Características quantitativas dos estudos sobre lobby no Periódico CAPES (2000 - 2020)	38
4.1.1 Periódicos e palavras-chaves (2000 - 2020)	43
Como se nota no quadro acima, grande parte das palavras faz referência à atuação do empresariado.	45
4.2 Características qualitativas dos estudos sobre lobby no Brasil (2000 - 2020)	45
4.3 Principais desafios metodológicos, lacunas teóricas e apontamentos.	58
CONCLUSÕES	62
REFERÊNCIAS	65

1. INTRODUÇÃO

Apesar das variações conceituais, pode-se dizer que a palavra "democracia" remete ao "governo do povo", o que resulta na relevância das discussões sobre a relação entre "povo" e "governo". Nesse sentido, autores como Vera Cardoso, Rebecca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba associam uma democracia viva à heterogeneidade da sociedade civil. Uma distinção terminológica fundamental remete, portanto, às palavras "Estado", "sociedade civil" e "mercado", uma vez que sociedade civil é um termo que tradicionalmente ganhou uma conotação positiva e conflituosa em relação aos demais. Nas literaturas sobre movimentos sociais, o conceito remete a associações e movimentos em contraste às atividades instrumentais do Estado ou mercado.

Quando falamos de interesses, os movimentos sociais são geralmente associados, na literatura clássica, a questões de luta por direitos e pautas visando ao "bem comum" em contraste ao lobby, que é classificado como uma defesa de interesses ditos "especiais" de agentes com acesso privilegiado à tomada de decisão. Em outras palavras, "a relação intrínseca dos grupos de interesse com a esfera econômica os afasta da literatura sobre sociedade civil" (ALBRECHT, 2019, p. 52). Estudos mais recentes, porém, têm promovido esforços em torno de uma nova reflexão sobre a natureza heterogênea da sociedade e as dinâmicas cooperativas entre seus agentes e o Estado.

A literatura passou, portanto, a questionar o uso de terminologias de natureza monolítica, pois elas não aderem a realidades diferentes de democracia. Nesse sentido, as fronteiras "borradas" entre Estado e sociedade apontam a necessidade de uma análise integrada entre diferentes repertórios de interação (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014), tendo em vista que a legitimidade dos interesses defendidos não resulta necessariamente da forma de ação ou estratégia adotada por grupos ou outros sujeitos.

Para fins deste trabalho, optamos por abordar a sociedade civil como um conceito não normativo, seguindo a ideia "rede de atores" (ABERS & BÜLOW, 2011). Destaca-se Georg Simmel (1922) ao explicar os potenciais de infinitude, padrões de vinculações (racionais) da era moderna e a ampliação de associações entre indivíduos. A liberdade de vínculo com diversos grupos e a consequente existência

de diferentes combinações apresenta um desafio metodológico para as ciências sociais. Por isso, partimos de um ponto distinto - ainda que em diálogo - da literatura normativa (HABERMAS, 2003; COHEN & ARATO, 1992), para a qual a sociedade civil deve operar fora das influências do Estado e do Mercado, "sem ameaçar a autonomia da esfera pública" (ABERS & BÜLOW, 2011, p. 56).

Autores como Abers e Bülow (2011), Chandoke (2001), Chambers (2002) e Warren (2001) fazem críticas à concepção habermasiana por restringir o conceito de sociedade civil a uma idealização (ABERS & BÜLOW, 2011) e não se adequar a contextos como o Brasil, onde os movimentos sociais possuem influência na política institucional e na construção de partidos políticos. A perspectiva limitada acerca da sociedade civil ainda gera lacunas na compreensão da existência de grupos com ideologias distintas dentro da sociedade, i.e. a presença de diferentes "sociedades civis" (LAVALLE, 2012).

Assim, a literatura mais recente reforça que as fronteiras entre sociedade e Estado não são tão nítidas quanto as perspectivas teóricas da década de 90 previam destacando as "fronteiras borradas" entre as duas categorias (CORNWALL & COELHO, 2007). As reflexões constataam a relevância de "teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado" e como alcançam seus objetivos trabalhando a partir do interior do aparato estatal (ABERS & BÜLOW, 2011, p. 78,). Nesse contexto, o conceito de repertório de interação, desenvolvido por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), tenta romper com a visão dicotômica e maniqueísta presente nos estudos sobre sociedade civil de modo a conferir maior ênfase às relações cooperativas entre membros da sociedade e agentes do Estado¹. Nesse sentido, o que se entende por "lobby" na literatura da Ciência Política - a pressão direta sobre autoridades públicas - é enquadrado, pelas autoras, como um repertório denominado de "política de proximidade".

Assim como a categoria analítica "sociedade civil" foi utilizada para explicar os potenciais de associações e movimentos sociais, o lobby também pode ser visto como um instrumento democrático (TOLEDO, 1985; MANCUSO & GOZETTO, 2018). Entretanto, lobby é um tema quase ausente da literatura sobre sociedade civil, a qual se concentra nos movimentos sociais como forma de ação coletiva por

¹ Vale destacar ainda a crítica do Professor Thiago Trindade (2020), que reforça a presença de dinâmicas conflitivas ainda que existam também espaços cooperativos.

excelência. Por isso, pesquisar sobre o lobby pode nos ajudar a suprir tais lacunas na literatura de forma a compreender a pluralidade de relações entre Estado e sociedade nas democracias contemporâneas. Como a falta de regulamentação da matéria no Brasil exige destrezas no acesso a informações e dados, pesquisadores tentam lidar com tais obstáculos por meio da triangulação entre as técnicas de pesquisa e as fontes de informação, assim como do suporte de trabalhos anteriores.

O intuito desta monografia é discutir a relação entre lobby, sociedade civil e democracia de modo a contribuir para suprir as lacunas verificadas na literatura quanto a enquadramentos teóricos e ferramentas metodológicas. Para tais propósitos, foi realizado um mapeamento da literatura mais recente com o intuito de verificar o tratamento conferido ao lobby no Brasil e sua relação com a sociedade civil. Partiu-se da hipótese de que o lobby é um tema ainda sub-explorado por essa literatura, a qual se caracteriza como excessivamente normativa no sentido de supervalorizar determinadas práticas, consideradas como "positivas", e desconsiderar outras.

Por meio de uma revisão de literatura integrativa, este trabalho discute a produção brasileira sobre sociedade civil e lobby dos últimos 20 anos. O propósito da revisão foi comparar a literatura sobre sociedade civil com a de política de pressão, com foco na atividade de lobby, para discutir conceitos, possíveis lacunas e direcionamentos. Assim, expõe-se um mapeamento da produção brasileira para verificar como os estudos enquadram o "lobby" e quais são as relações entre esse tipo de organização política e os movimentos de massa no que tange à legitimidade de representação e à participação política (YOUNG, 2006).

Em linhas gerais, lobby se caracteriza pela ação de pressionar a favor ou contrariamente a políticas específicas mediante o contato direto com as autoridades públicas (SANTOS, 2007; ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014; ALBRECHT, 2019), ainda que tal contato possa ser mediado por tecnologias de comunicação (DALTON, 2008).

De acordo com estudos clássicos sobre o tema (SCHATTSCHNEIDER, 1964 [1942]), movimentos sociais buscam mobilizar a maioria enquanto o lobby tende a se manifestar por minorias no sentido numérico, muitas vezes mistificado pelos interesses de grandes corporações e as ações exercidas pelos lobistas (agentes

profissionais) no Estado em virtude da luta pelo poder. Dessa forma, os movimentos sociais tendem a ser vistos como instrumentos de participação e de representação dos interesses coletivos da sociedade civil, associados, por uma visão positiva, à luta por avanços de políticas públicas e democracia, enquanto o lobby é associado a interesses do "*business*" (ALBRECHT, 2019). Essa visão é reproduzida em estudos mais recentes.

Dessa forma, a presente monografia problematiza algumas tendências verificadas nos estudos. O texto está dividido em três partes: a primeira concentra-se na reflexão teórica sobre as literaturas de lobby passando pelos debates conceituais, teorias e classificações e finalizando com o debate sobre representação e participação. A segunda parte é composta pela apresentação da bibliometria e da revisão integrativa mostrando as principais características dos trabalhos investigados e seus desafios metodológicos e lacunas.

Nas "considerações finais", aponto caminhos para enfrentar tais desafios e compreender as diferenças e semelhanças entre grupos de interesse e outras formas de ação política. Assim como outros autores (TOLEDO, 1985; ARAGÃO, 2004; MARINELLO, 2010; ALBRECHT, 2019), classifico o lobby em referência a uma prática - em vez de um agente - possível de ser utilizada por diferentes tipos de atores, inclusive movimentos sociais.

2. METODOLOGIA

O presente estudo consiste em uma revisão de literatura integrativa (SANT'ANNA & ROMANOWSKI, 2014), que contou com a utilização da bibliometria com o intuito de identificar outros estudos de lobby além daqueles já conhecidos por especialistas do campo. Bibliometria consiste em demonstrar qualquer tipo de conteúdo em formato quantitativo mediante métodos estatísticos, cujo objetivo é mostrar indicadores de associação entre textos, como por exemplo, número de publicações de um determinado tema, frequência de palavras, organização de tipologias e linhas temporais (SANT'ANNA & ROMANOWSKI, 2014). Neste trabalho, recorreu-se, sobretudo, à estatística descritiva.

Os objetivos principais da pesquisa bibliométrica foram: i) mapear a produção acadêmica brasileira sobre lobby no campo dos estudos sobre sociedade civil; e ii) refletir criticamente sobre os conceitos e enquadramentos utilizados nessa literatura. A análise integrativa aqui apresentada vai, portanto, além da mera descrição dos materiais, uma vez que apresenta uma análise crítica acerca da pertinência das teorias existentes e propõe inovações (CODATO, LORENCETTI & PRATA, 2021).

O trabalho partiu inicialmente de uma busca mais sistemática para depois selecionar as obras que seriam analisadas qualitativamente. Para tal, optou-se por um recorte temporal de 20 anos e pela utilização dos termos amplos "lobby" e "sociedade civil" na base de periódicos da CAPES, a qual congrega múltiplas fontes. A partir da leitura dos resumos, foram filtrados os materiais, em periódicos revisados por pares, visando a maior interlocução com o tema deste trabalho.

A base de dados da CAPES foi escolhida devido à diversidade de suas fontes e sua relevância no contexto brasileiro. Não focamos em outras bases, pois a *Scopus* e *Web of Science* se afastam quantitativamente das produções brasileiras sobre lobby. Tal argumentação parte de uma análise bibliométrica preliminar realizada na Scopus, enquanto fase piloto, a fim de verificar a frequência de estudos comparada a outros países. Como exemplo, uma das nossas pesquisas na Scopus apontou somente 5 artigos brasileiros com "lobby*" no título. A tabela 1 mostra a quantidade de artigos que foram encontrados na Scopus conforme as regiões.

Tabela 1 - Artigos na base Scopus com lobby no título (2000-2020) conforme regiões.²

Países	Nº de artigos
1º Estados Unidos	282
2º Inglaterra	111
3º Alemanha	43
4º França	38
5º Canadá	34
6º Holanda	34
7º Bélgica	33
8º Noruega	23
9º Austrália	22
24º Brasil	5
TOTAL	766

Fonte: SCOPUS. Elaborado pelo autor (2021).

Nota-se a baixa frequência de materiais brasileiros. Buscamos contribuir para preencher tal lacuna de forma a enfrentar alguns dos desafios metodológicos nesse campo. Usando como exemplo outros estudos bibliométricos já realizados sobre o tema (DE SANTANA AZEVEDO et al., 2018; PITRONI & VICENTINI, 2020; BAHOO, S. et al. 2020), buscamos identificar semelhanças e diferenças entre os artigos produzidos no Brasil acerca do conceito "lobby". Dos trabalhos selecionados nos periódicos CAPES, realizamos uma avaliação de todos os artigos, pois, por mais que a palavra lobby seja contabilizada, na maioria dos casos, não há uma discussão teórica mais profunda. Isso indica uma possível falta de interlocução entre os estudos e teorias, tipologias e debates conceituais.

Além disso, cabe destacar as diferenças no estágio de desenvolvimento da pesquisa em cada região: enquanto os estudos no Brasil ainda se concentram em estudos de segmentos específicos ou trabalhos ainda com poucas evidências empíricas, na União Europeia, há projetos mais amplos com bases de dados³ quantitativas sobre grupos de interesse, como aquelas citadas em Berkhout et al. (2021) e Hanegraaff & Berkhout (2019). Assim, pode-se afirmar que o tema consiste

² String de busca: (TITLE(lobby*) AND PUBYEAR > 1999 AND PUBYEAR < 2021 AND (LIMIT-TO (DOCTYPE,"ar")) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA,"SOCI")))

³ Exemplos de bases de dados de grupos de interesse na União Europeia: <https://www.intereuro.eu/> ; <https://govlis.eu/>.

em um nicho ainda menor no Brasil em comparação a outros contextos, o que reforça a relevância desta pesquisa.

Abaixo, encontram-se descritas as etapas da pesquisa bibliométrica, assim como os parâmetros utilizados:

a) Etapa 1 - Busca e seleção

Quadro 1 - Elementos da revisão bibliográfica

Método de análise	Quantitativo e Qualitativo
Ordem de pesquisa	CAPES
1ª pesquisa	<p>Palavra-chave: Lobby (Qualquer)</p> <p>Período: 2000 até 2020</p> <p>Tipo de documento: Artigos</p> <p>Periódicos revisados por pares</p> <p>Tópico: Ciência Política</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Resultado: 75</p>
2ª pesquisa	<p>Palavras-chaves: Lobby + Sociedade civil (Qualquer)</p> <p>Período: 2000 até 2020</p> <p>Periódicos revisados por pares</p> <p>Tópico: Ciência Política</p> <p>Resultado: 61</p>

<p>3ª pesquisa</p>	<p>Palavra-chave: Lobby* (no título)</p> <p>Período: 2000 até 2020</p> <p>Tipo de documento: Artigos</p> <p>Periódicos revisados por pares</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Resultado: 15</p>
<p>4ª pesquisa</p>	<p>Palavra-chave: “sociedade civil (no título) + lobby* (qualquer)</p> <p>Período: 2000 até 2020</p> <p>Periódicos revisados por pares</p> <p>Resultado: 14</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, (2021)

As pesquisas na CAPES envolveram análises quantitativas e qualitativas. Na primeira pesquisa do periódico CAPES, chegamos ao resultado de 75 artigos. Na segunda busca, com o propósito de afunilar o campo de busca, foi utilizado "sociedade civil" como palavra-chave complementar, chegando ao resultado de 61 artigos. Na terceira busca, foi utilizado o termo “ lobby* ” somente em títulos. O uso do “*” nos possibilita identificar variações possíveis na palavra. Poderíamos ter usado também o operador booleano "OU", como (lobby OU lobbying). Na quarta busca, focamos em encontrar documentos com “sociedade civil” no título mas que também apresentassem lobby⁴ ou *lobbying* no assunto. Todas as quatro buscas tiveram como padrão o período e somente periódicos revisados por pares.

Strings diferentes foram necessárias, pois, como na primeira e segunda busca era retornado um volume muito grande de dados, demos preferência a materiais filtrados por idioma português e tópico em ciência política. Vale ressaltar que testamos outras palavras-chaves em conjunto, como: influência, *influence*, grupos de interesse, *interest groups*, Brasil, entre outras, mas, devido a dificuldades de lidar com a plataforma, optamos por simplificar o processo e reduzimos as

⁴ Optamos por utilizar a palavra lobby sem o itálico que os termos estrangeiros exigem por entender que o vocábulo já faz parte da terminologia política brasileira.

palavras-chaves. Esse ponto pode ser aperfeiçoado em pesquisas futuras, principalmente que visem promover revisões mais sistemáticas de literatura.

Para acessar os periódicos CAPES, é necessário ter um login institucional, pela opção “acesso café”⁵. Com isso, podemos extrair dados da Web of Science e Scopus, ou verificar patentes por exemplo. Primeiramente, para selecionar e extrair os dados, é preciso adicionar todos os trabalhos manualmente para a área de “Meu espaço” no repositório da CAPES. Ao terminar o processo, devemos entrar em “Meu espaço” e selecionar⁶ a opção “selecionar como salvar”, optamos em salvar pelo formato BibTex e .ris, ambos em UTF-8.

O segundo passo consistiu no processo mais trabalhoso e que requer cuidado, sempre trabalhando com backups e nunca com os arquivos originais, evitando falhas que possam comprometer a coleta original. Utilizamos o formato BibTex por ser compatível ao software “JabRef”, gratuito, com interface fácil e intuitiva. Abrindo os arquivos no JabRef, é possível visualizar todos os metadados, mas ainda não podemos realizar o tratamento. Visualizar os metadados para corrigir eventuais erros, editar e organizar de acordo com nosso objetivo foi possível através do JabRef enquanto intermediário do processo. Sua função foi facilitar a exportação do documento para o formato .CSV (separados por vírgula).

O terceiro passo foi realizado pelo Google Workplace por completo devido à comunicação e à facilidade que podemos ter por compartilhar uma pasta na extensão “Drive”. A partir do “Planilhas”, organizamos todos os documentos encontrados na análise, importando os arquivos em .CSV, organizados por ano de publicação, tipo do documento, tema, autor, título, resumo, metodologia, instituição, referência, região, número de citações, DOI, ISSN e Qualis. Utilizamos o *Jamovi* (versão 2.0.0.0) para análises descritivas e eventuais gráficos feitos pelo *PowerBi* (versão 2.98.683.0), conseguindo chegar ao objetivo final de análise quantitativa dos dados extraídos do periódicos CAPES.

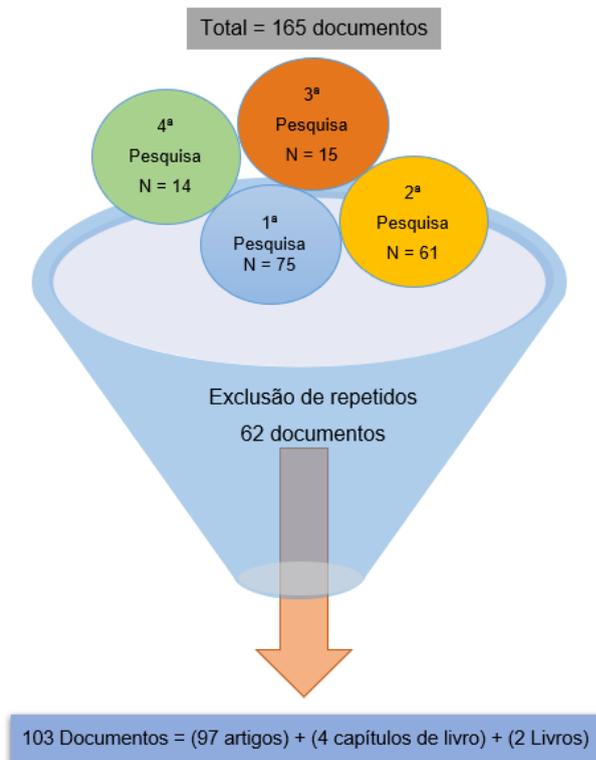
⁵Manual “CAFe e acesso remoto ao Portal de Periódicos CAPES” <<http://mailer.periodicos.capes.gov.br/?m=138&p=view&pi=ViewBrowserPlugin&uid=2f8fa7c8723efa19b1958db739494389>>, acessado em: 23 de agosto, 2021.

⁶ O máximo de arquivos para exportação que a plataforma permite é de 15 documentos por vez. Extrações muito grandes como ocorre na Scopus e WOS torna inviável ser realizado na CAPES. A elaboração de um API para automatização seria perfeitamente positivo para pesquisas futuras. Exemplos como o software “Publish or Perish” que realiza buscas em algumas plataformas, como, Google Scholar, Google Scholar Profile, Crossref, PubMed, Microsoft Academic, Scopus e Web of Science e centraliza os dados encontrados em uma mesma base.

Identificamos alguns problemas ao realizar a coleta pela CAPES, seja pela falta de padronização dos dados, metadados incompletos ou com erros ou pela dificuldade de compatibilidade com softwares usuais de bibliometria, dificultando a criação de redes no VOSviewer. Citamos alguns exemplos como redes de co-citação de autores e análises métricas no Bibliometrix do software R. Utilizamos o *Mendeley* para identificar e excluir trabalhos repetidos e regularizar alguns nomes de autores.

O trabalho resultou em um catálogo inicial de 103 materiais a ser analisados quantitativamente. A imagem 1 ilustra as fases do processo de busca, assim como as amostras preliminares e finais.

Imagem 1 - Seleção da revisão bibliográfica



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

O quadro 2 resume o resultado dessa pesquisa inicial no periódicos CAPES, pois, após retirarmos os 62 documentos repetidos, saímos de 165 para 103 documentos, sendo eles:

Quadro 2 - Resultado final da pesquisa bibliográfica nos periódicos CAPES (2000 até 2020)

Contagem	
Artigos	97
Capítulos de livros	4
Livros	2
TOTAL	103

Fonte: Elaborado pelo autor, (2021)

Sabemos que capítulos de livros e livros não fazem parte de periódicos, mas assim foi retornado pela base de periódicos CAPES. Por necessidade de sistematização, trabalhamos com todos os 103 documentos nas análises quantitativas e apenas com a categoria “artigos” na análise qualitativa.

b) Etapa 2 - Análise qualitativa dos materiais

A última etapa da revisão de literatura consistiu na leitura exaustiva de alguns materiais. Para tal, foi adotada a estratégia da ficha dupla, a qual consiste em dividir o conteúdo por autores e conceitos (BERG, 2001). Também foram produzidos fichamentos dos principais materiais. A organização do conteúdo foi feita com o auxílio do Excel e do Google Workspace. A leitura foi realizada com vistas a identificar as definições de “lobby”, “grupos de interesse” e “grupos de pressão”, assim como analisar criticamente o enquadramento das atividades de lobby em relação à sociedade civil.

Para cada um desses elementos, foram elaboradas fichas duplas conforme a bibliografia selecionada, o que facilitou a análise. A elaboração do texto apresenta, portanto, caráter integrativo, uma vez que o objetivo foi identificar similaridades e divergências entre os estudos, além de apontar possíveis lacunas na literatura resultando na elaboração de sínteses e explicações (VOSGERAU & ROMANOWSKI, 2014).

A análise qualitativa dos artigos extraídos dos periódicos CAPES foi realizada em duas etapas. A primeira consistiu na análise de artigos com citações acima dos demais e de artigos que tratavam de regiões brasileiras específicas. Dessa forma, analisamos, na segunda etapa, somente artigos que se referem ao contexto brasileiro. Do total de 103 documentos analisados quantitativamente, 58 fizeram

parte da amostra final para a análise qualitativa, com foco exclusivo em produções brasileiras. Os 39 artigos excluídos justificam-se pela falta de acesso ao texto ou pela falta de referência ao Brasil.

Quadro 3 - Resumo da análise qualitativa dos artigos do periódico CAPES

Documentos preliminares		Exclusão	Pós exclusão	FINAL
Artigos	97 artigos	39	58	58
Capítulos	4	4	0	
Livros	2	2	0	
TOTAL	103	45	58	

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Na segunda etapa da análise qualitativa, criamos codificações a partir de Oliveira (2004) e Albrecht (2019), para marcar trechos nos quais a palavra lobby era empregada, buscando verificar se os estudos compreendem a pluralidade de agentes que fazem uso da atividade (quadro 4). Entendemos como limite do uso dessa classificação o fato de estarmos realizando um estudo teórico cujo conceito ainda encontra-se em formação. Portanto, nosso desafio foi encontrar uma classificação não tão demasiadamente ampla (cf. MANCUSO, 2007) e com certo grau de especificidade. Por isso, utilizamos a tipologia de lobby de Oliveira (2004) e a complementação da classificação de Albrecht (2019) ao trazer a classificação de lobby social e uma classificação de lobby pelo sujeito e objeto que possibilita identificar casos em que os tipos de lobby possam ser complementares, pois o lobby nesse caso refere-se tão somente à ação enquanto os subtipos estão relacionados aos agentes.

Assim, buscamos verificar principalmente o sujeito, o objeto e, por último, quais os tipos de lobby foram utilizados. Paralelamente, também nos atentamos a identificar os tipos de interesses defendidos tomando como referência o debate sobre a definição de "interesse público". Os códigos partiram de classificações segundo as autoras, sendo: lobby público, lobby privado, lobby institucional, lobby classista e lobby social.

Quadro 4 - Lobby e suas classificações

Tipos de lobby (códigos)	Definições
--------------------------	------------

Público	Lobby realizado por órgãos públicos
Privado	Lobby realizado por empresas especializadas na área de relações institucionais e governamentais
Institucional	Lobby realizado pela própria empresa
Classista	Lobby realizado por entidades de classe ou associações de natureza profissional
Social	Lobby realizado por entidades autodeclaradas de interesses mais amplos

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Oliveira (2004) e Albrecht (2019).

Os resultados das análises quantitativas e qualitativas são apresentados na seção 4 desta monografia. Antes, discute-se os principais conceitos explorados nos trabalhos para contextualizar o debate no qual esta monografia visa se inserir.

3. LOBBY E DEMOCRACIA

3.1 Lobby e grupos de interesse: conceitos, teorias e classificações

A palavra "lobby", que foi trazida do inglês para a língua portuguesa, teve seu uso na arquitetura, mas hoje também é utilizada na política para definir uma atividade de pressão em relação a tomadores de decisões. Na arquitetura, sabemos que "lobby" se refere a espaços de entrada de edifícios comerciais, mas, no vocabulário político, ainda não existe um consenso acerca da definição do termo. Podemos explicá-lo a partir de uma perspectiva na qual começa em meados de 1640 na Inglaterra quando a "House of Commons" permitia que o público pudesse pressionar legitimamente representantes eleitos no lobby do prédio do Poder Legislativo. Foi então que, em 1780, mediante herança da Inglaterra, os Estados Unidos reconheceram a atividade como um direito pertencente à liberdade, portanto, um direito do povo e protegido pela Primeira Emenda da Constituição:

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

Com a declaração de independência e Constituição consolidada, os americanos passaram a participar da formação das leis no país, conforme registros em jornais da época de 1840 ao mencionar a palavra "lobbying". O caso mais fatídico e conhecido foi do ex-Presidente dos EUA, eleito em 1868, Ulysses S. Grant,

que passou a chamar aqueles que aguardavam sua passagem no lobby do Hotel Willard de “*lobbyists*”. Por sua vez, o que era um substantivo virou um verbo, designando a ação de pressionar, ou seja, o ato de fazer lobby. Os EUA viraram exemplo, visto que o termo e a atividade de pressionar tomadores de decisão passaram a estar associados a uma profissão posteriormente regulamentada pelo país⁷.

Estudos sobre lobby foram historicamente mais frequentes na América do Norte, destacando-se as pesquisas de ciência política (cf. TRUMAN, 1971)). No Brasil, o lobby foi abordado inicialmente por um conjunto de juristas e depois politólogos, jornalistas, administradores e profissionais de relações públicas, entre eles: João B. Lodi (1982, 1986); Gastão A. de Toledo (1985); Archibaldo Figueira (1987); Roberto J. Lemos (1988); Jair Borin (1988); Murillo Aragão (1992,1994); Maria Lúcia T. W. Vianna (1994,1995); Luigi Graziano (1994,1997); Ricardo Rodrigues (1996); Marcos Otávio M. Bezerra (1995,1999), Eli Diniz e Renato R. Boschi (1999), Andrea C. de J. Oliveira (2004), Márcio A. Carvalho (2006), Wagner P. Mancuso (2007), Luiz A. Santos (2007), Saïd Farhat (2007), Rita de Cássia L. Marinello (2010), Manoel Leonardo W. D. Santos (2011), , Renata C. C. Reis (2015); Marcello Fragano Baird (2017) e Nayara F. M. de M. Albrecht (2019).⁸

Por questão metodológica, iremos trazer para o texto as definições principais de grupos de interesse, grupos de pressão e lobby conforme utilizadas por alguns autores. Começaremos a partir da tese de doutorado da Andréa C. de J. Oliveira (2004), primeira tese a ser publicada no Brasil a tratar do lobby como uma atividade legítima e oposta ao clientelismo e às atividades de corrupção. O trabalho foi dividido em 4 capítulos. O primeiro trata da “Organização e desenvolvimento do lobbying no Brasil Contemporâneo”, o segundo sobre “Desvendando o perfil lobista”, o terceiro tem como título “Lobistas e sua forma de atuação na esfera de representação de interesses no Brasil” e o quarto versa sobre “A regulamentação do lobbying no Brasil”. São capítulos importantes para nosso trabalho ao levar em conta o contexto em que a tese foi escrita. Partindo da necessidade de diferenciar o lobby

⁷ *Lobbying: From Humble Roots to an Integral Government Process*. Pugliese Associates, Inc., 2021. Disponível em: <<https://puglieseassociates.com/lobbying-humble-roots-integral-government-process/>>. Acesso em: 3 de setembro de 2021.

⁸ Interessante notar que, dessas pesquisas, muitas são setoriais: Baird (saúde), Reis (propriedade industrial) e Albrecht (direito autoral).

de outras atividades ligadas à corrupção ou ações clientelistas, Oliveira (2004) e outros autores buscaram pesquisar grupos que agiam na influência direta de decisões de políticas públicas delimitando as fronteiras entre legalidade e ilegalidade.

Segundo a autora, o lobby surge de um processo dialógico entre grupos de interesses econômicos na tentativa de persuadir agentes governamentais. Apesar de ser associado a interesses econômicos mais restritos, também foi observado o uso do lobby por associações que defendiam questões "idealistas", como entidades sociais (GRAZIANO, 1994 ; OLIVEIRA, 2004). Assim como Graziano (1994), a autora entende interesses de uma forma ampla e abrangente que não se resume apenas a variáveis econômicas. Sendo assim, interesses também podem ser inclinados por seus fins, paixões ou preferências que não podem ser mensuradas exclusivamente em números.

Alguns exemplos de grupos podem ser identificados como interesses de "igrejas, universidades, minorias, étnicas, governos locais e estados" (OLIVEIRA, 2004, p.15). A autora ressalta aqui como exemplo aqueles que são vistos como pertencentes a grupos de interesse público: ao realizarem defesa de seus interesses por meio do lobby, os agentes podem ser identificados como "lobbies de cidadãos". Nesse caso, existem certas semelhanças ao que Albrecht (2019) entende como "lobby social"⁹, diferentemente de Truman (1971), que associa o termo à pressão informal mediante relações sociáveis.

Oliveira (2004) interpreta o lobby como um processo pelo qual grupos de pressão agem para influenciar tomadas de decisão, buscando contribuir na formação de políticas públicas do país. Segundo Oliveira (2004, p. 13), "grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão". Atenta-se para a compreensão de que grupos de pressão praticam lobby para "esclarecer" legisladores ou autoridades públicas, com o objetivo de participar das decisões ou propostas que possam ser operacionalizadas pela persuasão. Por sua vez, o lobby precede a passagem de uma informação com objetivos bem delimitados, para que ocorra a melhor decisão dentro dos prazos da agenda governamental (OLIVEIRA, 2004), ou seja para que o lobby tenha eficiência não basta pressionar o tomador de

⁹ Na literatura estrangeira, há expressões análogas, como "lobby de interesse público" ou "lobistas cidadãos" (Alemanno, 2017).

decisão mas estar atento a agenda governamental, assim é possível realizar o lobby de forma mais efetiva e não necessariamente em apenas uma instância ou político.

Oliveira (2004) classifica o lobby em quatro modalidades: a) público (exercido por órgãos governamentais), b) Institucional (exercido por executivos da própria empresa), c) Classista (exercido por entidades de classe, como a CNI e DIAP) e d) Privado (exercido por contratação de empresas e escritórios especializados). Há ainda uma versão mais atual de tal classificação (GOZETTO & THOMAS, 2014), cuja divisão considerou a natureza dos interesses. Gozetto e Thomas (2014) incluem, na nova classificação, um quinto tipo, chamado de “lobby de interesses novos e ‘forasteiros’ e grupos de interesses”, tende a ser mais amplo que as classificações anteriores. Interesses novos e forasteiros indicam por exemplo interesses religiosos, grupos feministas e ambientalistas, enquanto que o segundo refere-se às manifestações de 2013 e 2014 com exemplos de processos que tendem a ser mais duradouros, como movimentos estudantis, direitos indígenas e de terra.

Por sua vez, esse quinto tipo é atribuído a novos tipos de grupos de interesse que praticam lobby tanto de forma organizada quanto de forma menos efetiva por não possuir conhecimento de como praticar o lobby. Ainda é mencionado um sexto tipo, “*Private Lobbying And Political Consulting Firms*”, que se refere a empresas especializadas em lobby, consultorias, publicidade e comunicação pública que buscam defender interesses mais amplos, como ambientalistas por exemplo, diferente do lobby privado que buscam defender interesses mais restritos.

Segundo Oliveira (2004) e Luigi Graziano (1994), o lobby é uma forma de equiparar forças políticas por estratégias ou meios possíveis que variam com os contextos. Portanto, pode ser definido como um instrumento de participação na tomada de decisão, uma vez que é utilizado por grupos de interesse na orientação de políticas públicas. Tais atividades ocorrem em redes complexas e multifacetadas, buscando coletar possíveis demandas, pesquisas acerca do atual ambiente político e a procura de aliados (GRACIANO et al., 2019).

Em contraste à ênfase no lobby de interesses mais amplos e difusos, Wagner Pralon Mancuso (2007) focou no empresariado como ator político no Brasil. Em seu trabalho, buscou atingir dois objetivos: primeiramente, promoveu um balanço de

literatura ao debater a oscilação de força do empresariado no Brasil como ator político; em segundo, apresentou trabalhos recém publicados. No que tange ao empresariado como ator político, Mancuso (2007) começa pela explicação do conceito de *rent seeking*, termo que foi utilizado primeiramente por Tullock (1993) e remete ao uso de recursos por atores com o intuito de conseguir privilégios por meio de atividades políticas em detrimento da sociedade.

No Brasil, o fenômeno é associado à corrupção, pois remonta a indivíduos que agem em defesa de benefícios particulares e está comumente associado à força exercida por empresários na política. Assunto em questão que Oliveira (2004) dedicou-se a escrever, distinguindo o lobby de práticas ilegais, mostrando que nem toda ação do empresariado na política é feita para corromper a democracia. Assim como Oliveira (2004), Mancuso (2007) afirma que existe uma convergência de pensamento ao identificar a força do empresariado como agente político que realiza ações ilegais. Porém, em novos estudos, o empresariado como ator político forte foi definido como “aquele cujos interesses coletivos são refletidos sistematicamente pelas decisões não-ilegais do poder público” (MANCUSO, 2007, p. 131).

Diferente de Oliveira (2004), porém, Mancuso (2004 [2007]) não trouxe uma precisão conceitual de lobby, grupos de interesse e grupos de pressão. Aproxima-se da autora quando cita lobby como sendo um meio de participação do empresariado na política e afasta-se ao carecer de precisões conceituais mais claras. Podemos entender que o autor cita lobby como um meio dos empresários pressionarem por políticas públicas, ou seja, lobby enquanto pressão política.

Já para Santos (2007), grupos de interesse e grupos de pressão são categorias quase sinônimas, visto que se diferenciam apenas por uma questão de escala, sendo os grupos de pressão uma subcategoria. Grupos de pressão ou grupos de interesse podem ser exemplificados por organizações, associações de indivíduos, instituições públicas ou privadas que compartilham interesses parecidos, cujo objetivo é exercer poder na formação de políticas públicas ao mesmo tempo que não precisem depender do processo eleitoral para obterem sucesso.

De forma sucinta, o autor diz que grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão, cujos interesses são organizados e mais específicos em comparação à sociedade civil. Já o lobby seria uma consequência de uma série de

fatores, pois não é apenas pressão mas um conjunto de atividades para o exercício da influência, como atividade de busca por convencimento, informações confiáveis e realização de pressão aos tomadores de decisão (SANTOS, 2007). Ou seja, podemos ver que o trabalho de Santos (2007) avança o conceito de lobby, trazendo o trabalho de Oliveira (2004) no entendimento de participação política e de possível crítica ao entendimento de que lobby é apenas pressão, perspectiva encontrada nos trabalhos de Mancuso (2004, 2007).

Similarmente, para Farhat (2007), grupos de interesse são grupos que demonstram certo nível de organização de seus interesses, enquanto grupo de pressão consiste em grupo de interesse que exerce pressão em relação a tomadores de decisão. Segundo o autor, o lobby seria a categorização dessa influência ao agente público. Visto que o lobby é a articulação direta ou indireta dos grupos de interesse com os tomadores de decisão, tal processo requer resposta e posicionamento do agente público. Consideramos que, de certo modo, não é apresentada uma classificação precisa que possa distinguir os limites de tais conceitos.

Para Manoel Santos (2011), grupos de interesse são grupos que possuem interesse em desempenhar um papel no processo político e grupos de pressão são aqueles que realizam efetivamente essa função. O autor parte do entendimento de que grupos são associações de indivíduos que compartilham os mesmos interesses e que buscam representar seus interesses através de seus grupos, como “entidades representativas dos trabalhadores ou dos empresários, sindicatos, as centrais sindicais, associações de advogados, médicos, entre outros” (SANTOS, 2011, p. 48). Por sua vez, Santos (2011) se dedicou a pesquisar as indústrias como grupos de pressão na Câmara dos Deputados e que praticam lobby precisamente no legislativo. Para o autor, o lobby é um mecanismo de troca de informações que pode garantir sucesso ou insucesso da influência.

Para Ferreira (2015), o lobby é a defesa de interesses em aproximação aos membros do poder público para influenciar e obter benefícios nas decisões políticas diante as possíveis políticas públicas. Dessa forma, o lobby é uma atuação precedente nas tomadas de decisões, seja no poder executivo ou legislativo.

Graciano et al. (2019, p. 88) definem lobby enquanto atividade exercida por diferentes sujeitos, seja por associação ou individualmente. Porém, a atividade é

praticada em sua maioria por “entidades organizadas” focadas em questões econômicas, sociais ou causas específicas. Alguns exemplos (GRAZIANO, 1996; MANCUSO; GOZETTO, 2011; GRACIANO et al. 2019) são o agronegócio, pautas religiosas, organizações federativas, sindicatos e questões ideológicas. Mancuso e Gozetto (2011) explicam que tais atividades exercidas pelas organizações nem sempre possuem legitimidade para atuar nas tomadas de decisão, diferenciando-se de partidos políticos que possuem sua legitimidade de participação.

Ou seja, seguindo as pesquisas apresentadas, Graciano et al. (2019), acerca da tipologia das instituições informais de Helmke e Levitsky (2006), afirmam que o lobby pode ser considerado como uma instituição informal acomodada, ou seja, exerce incentivo de mudança de comportamento dos sujeitos sem transgredir as normas formais na medida que os atores buscam resultados diferentes. Os autores (Graciano et al. 2019) entendem que a maioria dos estudos focou em abordar a influência realizada por instituições formais. A fim de preencher essa lacuna, os autores ressaltam a importância de pesquisar instituições informais na realidade brasileira e explicam a possibilidade de enquadrar o lobby como instituição informal. Trata-se de uma tentativa de enquadramento questionável, pois o lobby também é praticado dentro de instituições formais e por organizações formalizadas.

Podemos perceber que o debate sobre o lobby no Brasil apresentou certa linha de evolução partindo da análise dos conteúdos midiáticos na tese de Oliveira (2004), ao mostrar o estigma presente no lobby (cf. GRAZIANO, 2007), por estar associado a práticas clientelistas e de corrupção. Se um dos objetivos da autora foi mostrar que a atividade possui complexidade, os autores subsequentes conseguiram reforçar e explorar ainda mais o tema como forma legítima de defesa de interesses na democracia, ainda que essa não seja a visão predominante no senso comum ou mesmo na produção acadêmica.

Santos (2007) trouxe novas interpretações dos conceitos de "grupos de interesse", "grupos de pressão" e "lobby", dialogando com autores, buscando diferenciar, por exemplo, grupos de pressão, partidos políticos e movimentos sociais. Quando o autor fala sobre grupos de interesse e grupos de pressão, é convencional entender os termos como indicação de certa organização de interesses em oposição a interesses não-organizados existentes na sociedade (cf. SANTOS, 2007, p. 83). Oliveira (2004) também faz parte dessa linha.

Diferente de Santos (2007), Marcelo Fragano Baird (2016) não utiliza grupos de pressão enquanto unidade analítica. O próprio autor entende que a literatura sobre grupos de interesse passa por dois pontos essenciais, ora demasiadamente teórico (cf. STIGLER, 1975) e, em outro momento, com um foco maior no papel das instituições (cf. MOE, 1987). No Brasil, a atenção foi dedicada à ação política de grupos de interesse, ou seja, a influência no processo decisório, com ênfase no Congresso Nacional (cf. TAGLIALEGNA & CARVALHO 2006; CABRAL 2007; MANCUSO 2007; SANTOS 2011).

Apesar da diferença, Baird aproxima-se dos outros autores, uma vez que sua pesquisa é dedicada a entender o processo de influência do empresariado. Para o autor (BAIRD, 2016, p. 67), lobby refere-se a:

qualquer ação política de defesa de interesses para influenciar decisões governamentais, o que inclui a produção de informações técnicas sobre um assunto, campanhas midiáticas e, principalmente, contatos diretos com atores estatais importantes.

Partindo dessa definição, o objetivo foi analisar o processo político regulatório de publicidades de alimentos, quando o objeto de pesquisa foi a estratégia de lobby dos grupos de interesse empresariais.

Pesquisas como as de Baird (2016), de Toni (2015) e Santos et al. (2019) demonstram que o lobby tende a ser efetivo e independe de outros meios de influência, como doações de campanha, compartilhamento de informações técnicas, mobilização e articulação de interesses, compartilhamento mútuo de recursos - seja informação ou trocas pessoais. Ou seja, o lobby aparenta ser uma forma efetiva e eficaz de defesa de interesses diante de tomadores de decisão, mesmo que determinados interesses sejam defendidos por grupos divergentes, de defesa específica e de curto prazo ou de defesa mais complexa e duradoura em seu processo.

Baird (2016) argumenta que foi possível observar estratégias de lobby em variados canais políticos. Grupos de interesse tendem a aproveitar acesso privilegiado, colocando-os à frente das possíveis decisões políticas, com intuito de garantir certa influência e sucesso. Pelas palavras de um lobista (2012):

Se eu não tivesse participado do processo, lutado contra, feito tudo que fiz, não adiantaria eu ter ido à AGU no final, eu ia ser um desconhecido. A AGU só me reconheceu pelo capital que eu levei para ela mostrando quanto eu tinha. (Baird, 2016, p. 88)

Por essa razão e sobre a ótica do lobby do setor empresarial, Baird reconhece a dificuldade de equilíbrio político na democracia, pois o poder econômico pode ser decisivo em algumas ocasiões. Assim como outros autores, podemos dizer que é unânime a visão de que o lobby nem sempre é utilizado dentro dos limites da lei, tendo em vista as literaturas pelo mundo e os noticiários de denúncia corriqueiros assim catalogados por Oliveira (2004). Outro ponto importante é a convergência de abordagem do lobby como atividade de grupos de pressão, que seria, por sua vez, subdivisão dos grupos de interesse inseridos na sociedade. Essa linha lógica difere das literaturas estrangeiras, que tendem a usar menos a expressão de “grupos de pressão” e apresentam maior frequência de uso da expressão de “grupos de interesse” como um conceito mais delimitado.

Por outro lado, "lobby" é utilizado frequentemente como expressão genérica associada à influência ou pressão. Quem primeiramente define de forma mais detalhada é Santos (2007), em ordem do maior para o menor temos: Sociedade (grupos latentes ou potenciais), grupos de interesse, grupos de pressão e posteriormente os “lobbies”.

Vale ressaltar que Wagner Mancuso e Andréa Gozetto realizaram algumas publicações juntos no decorrer do tempo. O trabalho mais recente é um livro publicado pela FGV em 2018 chamado “Lobby e políticas públicas”. Uma característica em comum dos trabalhos de Mancuso & Gozetto (2018) e Santos (2007) é a classificação do lobby como defesa de interesses através da influência, ainda que os primeiros autores estejam falando mais sobre o processo de lobby como pressão política enquanto Santos (2007) buscou classificar o lobby como atividade de grupos de interesse ou grupos de pressão que instrumentalizam recursos e poder para influenciar políticas sem depender do processo eleitoral para conseguir seus objetivos.

Apesar dos conceitos adotados, dividir grupo e subgrupos têm seus ganhos, pois permite que pesquisadores (SANTOS et al. , 2019) possam avaliar o nível de eficiência do lobby, ou seja, o quanto um grupo de pressão tem sucesso ou não em atingir suas demandas por meio de lobby. Por outro lado, enrijece o lobby dentro do grupo de pressão gerando atrito de enquadramento acerca de outras formas de associações ou indivíduos da sociedade civil que também fazem lobby (e às vezes mais de um tipo de lobby). Por exemplo, no que tange às indústrias criativas do

Brasil, Albrecht (2019) evidenciou que uma determinada organização realizou mais de um tipo de lobby no Brasil ao mesmo tempo, tanto por intermédio dos próprios funcionários quanto por contratação de empresas profissionais de lobby.

Além disso, os estudos obscurecem o lobby realizado por outros tipos de organização ou agentes. Nos primeiros 10 anos do século 21, o debate de lobby no Brasil esteve altamente concentrado no empresariado, diferentemente dos anos subsequentes que, apesar das escassas publicações sobre o tema, apresenta exemplos de pesquisas destinadas a tratar o lobby de outros atores da sociedade civil e até do poder público. Exemplos são os trabalhos de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) e Albrecht (2019) que falam sobre lobby do poder público.

Destaca-se em comum um grande esforço de delimitação e classificação dos termos ainda que o trabalho esteja inacabado devido à falta de uma terminologia consensual. No caso do lobby, temos vários termos, representando sujeitos e verbos, como: Lobbying, Lobbies, Lobista, Lobbyist, Lobby e Lobismo. Em alguns momentos, fica confuso para o leitor distinguir as classificações, apresentando possíveis contradições com outros termos, como partidos políticos e movimentos sociais. Pois, por mais que alguns autores buscassem um debate mais teórico na delimitação e classificação do lobby, o mesmo só é entendido dentro do contexto de grupos de pressão e sua ação voltada para o campo corporativo.

Assim, nota-se que lobby ainda é um termo genérico associado às práticas: “atividades de lobbying, a interação de um grupo ou interesse com os policymakers, direta ou indiretamente” (SANTOS, 2007, p. 88); “defesa de interesses junto a quem pode tomar uma decisão” (MANCUSO & GOZETTO, 2018, p. 20); meio pelo qual grupos de interesse agem em defesa de seus interesses (DINIZ E BOSCHI, 2003); defesa de interesses em aproximação aos membros de poder público (FERREIRA, 2015); articulação direta ou indiretamente dos grupos de interesse com os tomadores de decisão (FARHAT, 2007). Graciano et al. (2019) seguem a mesma linha mas enquadram o lobby dentro da tipologia das instituições informais de Helmke e Levitsky (2006). Cada definição tem sua devida importância para entendermos o lobby em contextos diferentes, variando entre influência, defesa de interesses e pressão política.

Como os mesmos autores buscaram explicar, o lobby pode ser utilizado por outras associações da sociedade civil e não é restrito ao campo do *Business*. Mesmo assim, ocorreu uma naturalização de estudos do lobby e o empresariado como ator político. No entanto, qualquer sujeito pode interpelar um formador de políticas, tais como movimentos sociais, assessores de partidos políticos, estudantes, sindicalistas, ou até mesmo agentes do Estado. A proposta de entender o lobby a partir de um “repertório de interação” e como política de proximidade (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014; ALBRECHT, 2019) permite, portanto, compreender a atividade e captar a pluralidade dos agentes protagonistas.

O quadro 5 resume algumas das principais definições de lobby, grupos de interesse e grupos de pressão encontradas na literatura brasileira.

Quadro 5 - Conceitos

Autores	Grupos de interesse	Grupos de pressão	Lobby
Graziano (1994)	Utiliza definição ampla mas com certo nível de organização de interesses.	Grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão.	Defesa de interesses perante membros do poder público
Andréa Oliveira (2004)	Utiliza definição ampla com certo nível de organização de interesses.	Grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão.	Lobby como um instrumento de participação nas tomadas de decisão, divididos em: lobby público, lobby privado, lobby institucional e lobby classista.
Wagner Mancuso (2004)	Utiliza definição ampla com certo nível de organização de interesses.	Não utiliza o termo como unidade analítica	Lobby como influência ao processo legislativo
Luiz Santos (2007)	Utiliza definição ampla com certo nível de organização de interesses.	Grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão.	A interação de um grupo ou interesse com os policymakers, direta ou indiretamente, com vista a influenciar

			políticas em curso ou criar um relacionamento que conduza à formulação de uma política que beneficie esse grupo ou interesse.
Saíd Farhat (2007)	Utiliza definição ampla com certo nível de organização de interesses.	Grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão.	Lobby como influência ao processo legislativo
Manoel Santos (2011)	Grupos de interesse são resultado do processo de industrialização, utiliza definição ampla mas com certo nível de organização de interesses.	Grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão. Grupos de interesse e grupos de pressão são similares.	Lobby como atividade exercida por grupos de pressão no sentido de exercer influência no comportamento parlamentar.
Renata Reis (2015)	Utiliza definição ampla com certo nível de organização de interesses.	Grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão.	Defesa de interesses perante membros do poder público
Marcello Baird (2016)	Utiliza definição ampla mas com certo nível de organização de interesses.	Não utiliza o termo como unidade analítica	Defesa de interesses perante membros do poder público
Nayara Albrecht (2019)	Grupos de interesses como expressão genérica para designar as coalizões presentes.	Grupos de pressão como grupos que agem por meio da movimentação de recursos para exercer influência no direcionamento de determinadas políticas públicas Objetivo: Adoção ou rejeição de determinada política;	Lobby como "política de proximidade". Fonte: Minoria Organizada; Alvo: Indivíduos ou conjuntos específicos; Procedimentos usuais: fornecimento de informação e

		<p>Escopo e Amplitude: Medidas específicas, mobilização de minoria; Método de ação predominante: Tarefas em questões concretas (por exemplo, visitas aos parlamentares, monitoramento de projetos e etc).</p>	<p>materiais técnicos a autoridades, acompanhamento e/ou participação de reuniões.</p>
--	--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Como se nota na tabela acima, a literatura brasileira aproxima-se da definição de grupos de interesse de Truman (1971 [1951]), o qual define os grupos como conjuntos de indivíduos que compartilham interesses entre si. Por outro lado, a literatura estrangeira opta, majoritariamente, pela utilização do termo como algo mais restrito, associado a grupos externos ao Estado que defendem seus interesses de forma organizada, descartando as distinções com grupos de pressão (BEYERS et al. 2008; DELGADILLO, 2017). Assim, o uso da expressão "grupos de pressão" é menos frequente nos trabalhos internacionais, que optam geralmente pela expressão "grupos de interesse", mas com um significado mais delimitado que aquele visto em Truman (1971 [1951]) e nos autores acima.

Albrecht (2019) se baseia na obra de Abers, Serafim & Tatagiba (2014) ao enquadrar lobby como "política de proximidade" e aproxima-se de Marinello (2010) ao entender o lobby como atividade. Distancia-se, portanto, de outras abordagens como de Oliveira (2004), Santos (2007), Oliveira e Thomas (2014), Mancuso e Gozetto (2018) ao separar o "agente" da "ação". A autora opta por classificar segundo o sujeito (quem empreende em ação) e o objeto (para qual finalidade) e articula o lobby com outras literaturas de sociedade civil, já que o lobby não é restrito aos grupos de pressão e pode ser exercido por entidades de classe.

Entende-se que grupos utilizam a atividade de forma diferente, alguns de forma mais efetiva do que outros, seja por conta das circunstâncias propícias ou pela diferença de recursos destinado ao lobby. Portanto, o lobby, para a autora, faz parte de um "repertório de ação política", o que inclui atividades como trocas de informações e materiais técnicos com as autoridades, participação de reuniões e

entre outras atividades que são adaptadas de acordo com o setor de atuação. Sem desconsiderar as outras possíveis classificações, o lobby seria a materialização da política de pressão. Nesse sentido, trata-se de uma tática entre muitas outras e consiste em um repertório de interação entre sociedade e Estado (ALBRECHT, 2019).

3.2 Grupos de interesse, movimentos sociais e participação política

A definição de grupos de interesse perpassa como uma forma de expressão genérica para designar coalizões presentes (ALBRECHT, 2019). Tentando enfrentar o debate sobre interesse público e privado, Albrecht (2019) classifica os interesses entre mais amplos e restritos. Partindo do princípio deliberativo, os interesses são entendidos pela noção de esfera pública, relacionada a discussões orientadas para o bem comum. Porém, o lobby é uma atividade geralmente exercida por poucos indivíduos, com objetivos específicos e em benefício de determinados setores ou segmentos, o que pode gerar o equivocado entendimento de que o lobby não pode servir à representação de interesses coletivos mais amplos.

Entretanto, a divisão entre "público" e "privado" é controversa, visto que as fronteiras nem sempre são nítidas. Além disso, agentes tendem a racionalizar seus próprios interesses como "públicos" associando-os a objetivos coletivos (SORAUF, 1957). Sabemos, por exemplo, que o uso de agrotóxicos tende a trazer danos à sociedade e seus cidadãos, ao mesmo tempo que beneficia grupos específicos. Mas, em ações de defesa de interesses, ela pode ser justificada por uma ideia racional de que é para o bem de todos devido à relevância na produção e na distribuição de alimentos, um interesse amplo e não um interesse privado e restrito. Disso reside os desafios à deliberação tradicional, entendida como um debate vinculado ao argumento racional.

A partir do pensamento de Aragão (1994) e Albrecht (2019), em um contexto governamental, os interesses são desejos de manter proximidade ao que está ocorrendo com políticas específicas. Ou seja, dessa forma, os interesses se referem a demandas, sendo os grupos de interesse organizações orientadas a defender seus interesses na medida em que eles veiculam demandas em relação a outros grupos ou instituições (ALBRECHT, 2019). A diferenciação entre grupos de interesse e grupos de pressão está no quanto de força real está sendo movida para influenciar

as decisões públicas (ALBRECHT, 2019 ; CF. BERRY, 1977). Portanto, grupos de pressão são grupos destinados a agir por meio do fluxo de recursos, com objetivo de exercer influência nas políticas públicas (ALBRECHT, 2019).

Concordamos com a autora de que lobby não é método exclusivo de grupos de pressão e pode ser utilizado por outros atores políticos, apesar de ser elemento típico da política de pressão¹⁰. Partindo dessa perspectiva, a atividade do lobby pode ser classificada segundo seu sujeito: quem empreende em ação e o objeto: para qual finalidade (ALBRECHT, 2019).

Dessa maneira o lobby, pode ser comparado ao conceito de movimentos sociais, pois ambos estão vinculados às ideias de representação e participação da sociedade civil, apesar das diferenças de repertório de interação operados (cf. ALBRECHT, 2019). O lobby tende a ser empreendido por minorias numéricas para atingir objetivos específicos, enquanto movimentos sociais utilizam da mobilização de maiorias como repertório de ação (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2012) para legitimar a representação de interesses (SCHATTSCHEIDER, 1964 [1942]). Observa-se que movimentos sociais tendem a manifestar-se por pautas mais difusas ou até mesmo muito amplas, comparadas aos interesses específicos dos grupos de interesse, como por exemplo, benefícios tributários (MANCUSO, 2007).

Movimentos sociais tendem a se aproximar de partidos políticos no que tange à busca por maior número de adeptos, porém, os partidos participam formalmente do governo, seja mediante processos eleitorais, seja compondo quadros (MAIR, 2003). Ou seja, o lobby tem como característica imprescindível a defesa de objetivos específicos configurando-se como um repertório de interação típico dos grupos de interesse com o Estado (embora não restrito a eles), enquanto movimentos sociais tendem a ocupar vias públicas como repertório de interação, com predominância de defesas de interesses mais amplos. Já os partidos políticos defendem interesses mais amplos e outros mais restritos, caracterizando-se por suas funções representativas e governativas (MAIR, 2003).

Essas características não são, porém, estanques, uma vez que movimentos sociais e partidos também podem fazer uso de lobby em suas atividades e mudar o

¹⁰ Aproximando de literaturas estrangeiras atuais, que não buscam diferenciar grupos de interesse de grupos de pressão. Entendem que grupos de interesse realizam políticas de pressão, o lobby então é um dos meios para se fazer isso. Exemplos como: Baroni et al. (2014), Klüver et al. (2015), Hanegraaff et al. (2016), Hanegraaff & Berkhout (2019) e Berkhout et al. (2021).

escopo de seus objetivos. Além do lobby e de manifestações públicas, há outras vias para a sociedade civil expressar suas demandas, tais como, petições, boicotes ou integrar-se a alguma organização¹¹ que possa satisfazer suas demandas (CORNWALL & GAVENTA 2001; GOETZ & GAVENTA 2001; CORNWALL & COELHO, 2007), como por exemplo, organizações em defesa de proteção ao meio ambiente.

Podemos ver que existem diferentes maneiras de deliberar sobre políticas públicas. Apesar disso, o lobby é geralmente negligenciado pela literatura de sociedade civil, que foca nos movimentos sociais com forma basilar de ação coletiva. Quando mencionado por estudos sobre democracia e partidos, como no caso de Schattschneider (1964 [1942]), o lobby é atribuído a uma forma negativa de representação de interesses. Trata-se de uma classificação um tanto controversa, pois o lobby está diretamente ligado a decisões de políticas públicas - assunto caro para a literatura de sociedade civil - ao passo que a produção acadêmica sobre lobby no Brasil está concentrada na participação do empresariado no legislativo e executivo¹². Reforça-se a inércia do senso comum em discutir o lobby como defesa de direitos especiais ao mesmo tempo que o desassocia das atividades exercidas por outros grupos e instituições da sociedade civil e Estado.

Ao falarmos especificamente sobre representação de grupos de interesses¹³, devemos levar em conta que o conceito de sociedade civil não é necessariamente normativo ou homogêneo, uma vez que sofre transformações e adaptações de acordo com o contexto cultural e regional (AVRITZER, 2012). Ademais, os estudos mais recentes apontam para fronteiras menos rígidas entre sociedade e Estado, como o caso do Brasil, quando as redes de sociabilidade cruzam fronteiras entre Estado e sociedade (ABERS & BÜLOW, 2011).

O cenário político brasileiro torna-se exemplo fatídico de que conceitos normativos não conseguem aderir à pluralidade das sociedades civis e suas formas atuais de atuação política. As experiências participativas que cresceram a partir da

¹¹ Assim como associações religiosas identificadas por Avritzer (2012), apresentando forte presença na construção de políticas e representação de minorias na parte menos central da cidade de São Paulo.

¹² No judiciário, o pesquisador Daniel Vieira Bogéa Soares, atualmente dedica-se a pesquisar a atuação não neutra do judiciário na política e contribuindo para um conceito não-idealizado de independência judicial.

¹³ Embora membros do poder público também possam fazer parte de grupos de interesse e praticar lobby.

década de 80, assim como a inserção de ativistas na burocracia relatada pelas pesquisadoras Abers, Serafim e Tatagiba (2012), mostram que as fronteiras de Estado e sociedade civil se cruzam e apresentam momentos de oportunidade política para que determinados grupos consigam atuar e alcançar seus interesses através de políticas de proximidade. Diante da janela de oportunidade, representantes do Estado e grupos da sociedade civil aproximam suas “opiniões, interesses e perspectivas” (YOUNG, 2006) ao mesmo tempo que tendem a afastar opiniões, interesses e perspectivas de grupos não semelhantes.

Considerando que movimentos sociais tendem a defender pautas mais difusas e representar demandas com um maior número de indivíduos, a literatura tende a apresentar posição normativa aos movimentos sociais como representação legítima da sociedade civil, enquanto o lobby é associado à representação de poucos. Trata-se de um argumento plausível, pois o lobby é uma atividade que pode concentrar poder de decisão e propiciar espaços menos isonômicos comparados a movimentos sociais. Entretanto, vale ressaltar que a relação entre lobby e concentração do poder não é determinística.

Segundo Avritzer (2012), o conceito de sociedade civil no leste europeu e nos países latino-americanos é explicado por processos sociais (cf. ARATO, 1981; COHEN & ARATO, 1992; KEANE, 1988a; 1988b; 1998; HABERMAS, 1995), ao passo que a relação ocorre ao nível institucional do mundo da vida, como lugares de socialização, interação social e atividades públicas (cf. COHEN & ARATO, 1992). Em outros momentos, a sociedade civil é identificada como um modelo de contraste ao Estado em Gramsci (cf. BOBBIO, 1988; OXHORN, 1995) caracterizada por lutas e conflitos. Em oposição à ideia de sociedade civil antagônica ao Estado, temos aqueles que viam a sociedade civil como um modelo autônomo e mais harmônico de produção de solidariedade social (cf. SHILLS, 1990; FEINBERG, WAISMAN & ZAMOSC, 2006).

Abers, Serafim e Tatagiba (2012) dedicaram-se a escrever sobre a interação entre Estado e sociedade onde as fronteiras não possuem limites bem definidos. É usado como exemplo pelas autoras o fato de militantes ativos ocuparem cargos burocráticos de instituições do Estado. Além da questão de fronteiras borradas entre sociedade civil e Estado, as autoras abordam o lobby como política de proximidade, prática explorada tanto no poder executivo quanto no legislativo. Movimentos

sociais, por exemplo, também utilizaram de política de proximidade, principalmente durante os mandatos de Lula, na tentativa de aprovar uma lei ou aproximar possíveis representantes para uma causa.

Sem entrar no extenso debate sobre representação e sua articulação com participação, utilizamos como base a ideia de representação democrática¹⁴ que se ampara simultaneamente na conexão entre representantes e representados e relativa independência de juízo do representante (PITKIN, 1971; LAVALLE, 2011). Ademais, vale destacar que a representação não se materializa apenas por vias eleitorais, tendo em vista a existência de espaços e agentes representativos extraparlamentares (URBINATI, 2010; LAVALLE, 2011).

Assim, ainda que haja um extenso debate sobre representação, o conceito reforça a pluralidade de agentes da sociedade, elemento importante em nosso estudo. Sobretudo, a literatura mais recente destaca que representação e participação não são termos antagônicos (PLOTKE, 1997; URBINATI, 2010) mas parte de uma frente maior de oposição à ideia de exclusão do processo político democrático. Confere à política representativa uma visão de que os cidadãos orientam-se para o futuro em uma perspectiva ideológica, desfigurando reivindicações e opiniões como características de sujeitos. A representação torna-se, assim, um “veículo” para que cidadãos possam se conectar e associar-se livremente (cf. URBINATI, 2010).

No caso, o lobby pode ser enquadrado dentro dessa visão não mutuamente excludente de representação e participação política, desde que seja visto como uma política de proximidade e um conjunto de repertórios que pode ser utilizado por diferentes agentes de acordo com o meio e contexto nos quais está inserido. Portanto, lobby é uma ação (OLIVEIRA, 2004; ALBRECHT, 2019) ou uma atividade (MARINELLO, 2010) que pode ser facilmente adaptável a fim de alcançar o sucesso da influência política nas democracias. O que gostaríamos de reforçar é que diferentes agentes fazem lobby, compondo ferramentas necessárias para obter sucesso no processo de negociação. Portanto, o sucesso do lobby não adequa-se a uma receita pronta, deve-se levar em conta ações distintas e amplamente possíveis

¹⁴ Cf. Debora Rezende de Almeida (2017), no livro: Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade.

de serem combinadas, como o caso de tornar um lobby exterior (*outside*) (cf. LOWERY, 2007) ou não.

Ante o exposto, a relação entre lobby e democracia é, no mínimo, ambígua. Primeiro, depende do conceito de democracia adotado, tendo em vista a polissemia do termo. Segundo, no âmbito do debate sobre sociedade civil, o lobby é uma prática que pode ser utilizada por representantes de diferentes segmentos da sociedade. Se, por um lado, consiste em um instrumento relevante de comunicação de demandas (GOZETTO E MANCUSO, 2011), por outro pode conferir acesso privilegiado a certos grupos em detrimento de outros. Além disso, as fronteiras entre o privado e o público são frequentemente indistinguíveis no plano analítico. Em todo caso, como uma prática e um repertório de interação (ou um conjunto de repertórios), é injustificável a exclusão do lobby das análises sobre a relação entre sociedade e Estado, ainda que diferenças de recursos e de acesso às instituições políticas sejam um elemento fundamental do debate.

4. ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA: ESTUDOS SOBRE LOBBY NO BRASIL (2000-2020).

4.1 Características quantitativas dos estudos sobre lobby no Periódico CAPES (2000 - 2020)

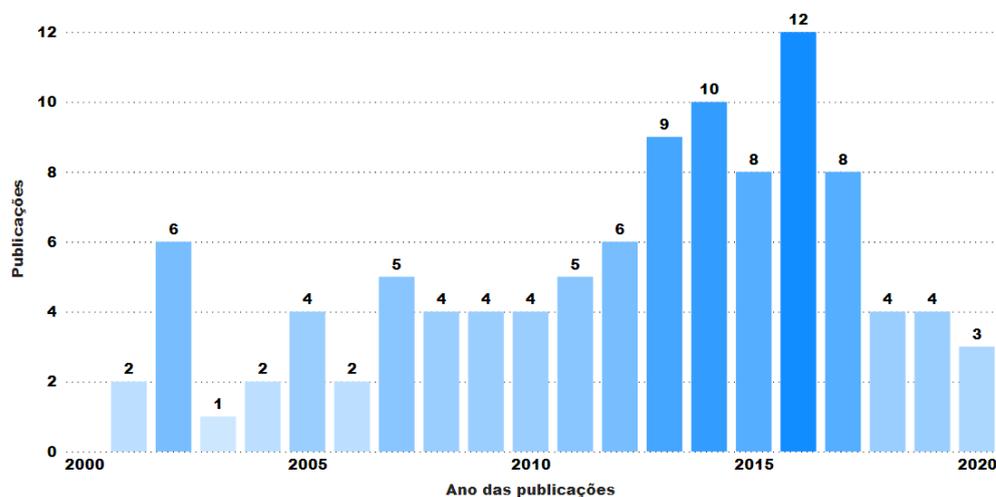
A partir dos 103 documentos preliminares (97 artigos, 4 capítulos de livro e 2 livros), realizamos nossa explicação dos metadados encontrados. O primeiro gráfico ilustra o número de publicações por ano, com significativa concentração ao ano de 2016. Acreditamos que seja reflexo do investimento federal em pesquisa e desenvolvimento (P&D)¹⁵, sobretudo no CNPq e na CAPES. O ano de 2013 foi o que mais recebeu investimentos do governo federal em P&D, continuando com certo nível de alta até o ano de 2016, ano em que a Presidente Dilma Rousseff sofreu o impeachment. No ano de 2016, também foi aprovada a PEC do teto de gastos públicos¹⁶, que passou a vigorar a partir do ano de 2017, impactando diretamente as universidades públicas e a pesquisa no país. O gráfico a seguir é o número de

¹⁵ Cf. KOELLER, Priscila. Investimentos federais em pesquisa e desenvolvimento: estimativas para o período 2000-2020. 2020.

¹⁶ SENADO FEDERAL. Proposta de emenda à constituição, 2016. (PEC 55/2016) PEC do teto dos gastos públicos. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 24 de outubro de 2021.

publicações por ano, com concentração de quase metade dos dados, 45,6%, em 5 anos (2013 à 2017):

Gráfico 1 - Publicações por ano: lobby nos periódicos CAPES (2000 - 2020)



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A principal metodologia encontrada nos trabalhos foi qualitativa, seguida de metodologias mistas e, em último, estudos exclusivamente quantitativos. O gráfico 6 mostra a frequência absoluta das metodologias verificadas nos estudos. A baixa frequência de estudos quantitativos corrobora a hipótese de que há uma carência quanto à disponibilidade de dados mais gerais, diferentemente dos contextos estadunidense e europeu, que dispõem de projetos conjuntos e bases quantitativas publicamente acessíveis¹⁷.

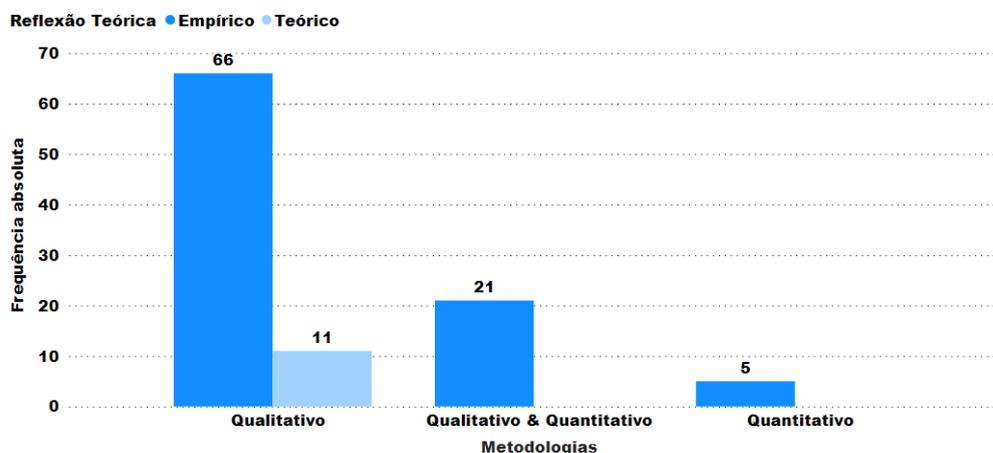
Por outro lado, faltam também trabalhos de construção de conceitos mais amplos. A reflexão teórica é realizada de forma marginal nos textos, que possuem como ponto de partida o trabalho empírico. Trata-se de mais uma evidência das lacunas na literatura quanto a métodos dedutivos. No caso do Brasil, há um mosaico de análises empíricas sem maior aprofundamento dos conceitos, o que pode causar distorções e dificuldades de agregação dos estudos. Ademais, temos poucos trabalhos teóricos sobre lobby elaborados com base no pensamento político latino-americano, o que revela que os trabalhos empíricos são predominantemente estruturados por conceitos e debates importados.

O uso de literatura estrangeira não é necessariamente um problema - principalmente tendo em vista o objetivo comparativo dos estudos sobre política -

¹⁷ Um exemplo, no que tange ao continente europeu, é o projeto INTEREURO, já mencionado neste trabalho.

mas precisa ser balanceado com as particularidades do contexto brasileiro. O gráfico 3 ilustra os métodos predominantes nos estudos.

Gráfico 3 - Métodos predominantes



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Dos 11 trabalhos teóricos identificados, 9 são artigos que falam sobre o Brasil. Apesar de assim classificados, eles não são integralmente teóricos. Alguns possuem uma ampla revisão de literatura, como o artigo do Baird (2014), enquanto outros trazem reflexões mais pontuais. O quadro 6 apresenta os trabalhos classificados como teóricos.

Quadro 6 - Trabalhos teóricos

Ano de publicação	Referência	Citações	Revista
2007	MANCUSO, Wagner. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa.	99	Revista de Sociologia e Política
2007	BIANCHI, Álvaro. Empresários e ação coletiva: notas para um enfoque relativo.	23	Revista de Sociologia e Política
2010	MONTEIRO, Jorge. Questões estratégicas na atualidade da economia política.	0	Revista de Administração Pública
2011	MONTEIRO, Jorge. Crise: inovações institucionais & lobbying.	0	Revista de Administração Pública
2012	AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política.	142	Revista Opinião Pública

2013	DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI.	38	Revista de Sociologia e Política
2013	MASSIMO, Lucas. Como se explica o neoliberalismo no Brasil? uma análise crítica dos artigos publicados na Revista Dados	22	Revista de Sociologia e Política
2014	BAIRD, Marcello & FERNANDES, Ivan. Flying in Clear Skies: Technical Arguments Influencing ANAC Regulations.	10	Revista Brasileira de Ciência Política
2016	ROTHACHER, JAN-ULRICH. The sources for orthodox and heterodox trade and industrial policies in Brazil.	7	Revista de Economia Política

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Portanto, por mais que possamos nos apoiar teoricamente nas literaturas internacionais para entender o lobby, devemos levar em conta que o contexto pode gerar divergências conceituais de um mesmo termo. Observa-se, como exemplo, o debate sobre sociedade civil normativa (HABERMAS, 2003; COHEN & ARATO, 1992), que gerou certa idealização da sociedade civil e não logrou adaptar o conceito em nossas sociedades civis (LAVALLE, 2012). Ao passo que movimentos sociais foram historicamente vistos como redes ou organizações externas ao Estado, a literatura mais recente reforça a complexidade dessa relação. Autores como Abers e Bülow (2011), Chandoke (2001), Chambers (2002), Warren (2001), Cornwall & Coelho, (2007) e Abers, Serafim e Tatagiba (2014) nos mostraram novas possibilidades de entender o conceito com fronteiras mais flexíveis entre Estado e sociedade, quando, por exemplo, movimentos sociais atuam dentro de setores do Estado e ocupam cargos da burocracia pública (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014).

No quadro 8 a seguir, podemos observar o país ou região que os estudos dedicaram a estudar. A categoria “Internacional” refere-se a textos que discutem mais de uma territorialidade (países) ou que de certa forma não apresentavam um local específico. Podemos citar cinco exemplos: o artigo de Rodríguez e Ortuño (2013) que falam sobre “gripe a” (H1N1) dentro do contexto da Organização Mundial da Saúde (OMS). Também há o artigo de Donatello (2017), que propõe-se a escrever sobre representantes corporativos empresariais que foram legisladores no

Brasil e Argentina na última década. Há o trabalho de Oliveira et al. (2020) sobre as características e possíveis práticas de lobbying dos diversos grupos de interesse em relação ao IFRS 16 e o artigo de Azevedo e Tavares (2017), cujo estudo partiu do baixo número de pesquisas que tratam de grupos de interesse junto a reguladores e normatizadores contábeis. Brelàz e Aquino (2011) comparam as classificações de lobby e advocacy no Brasil e EUA.

Quadro 7 - Países ou regiões sobre a qual os estudos versam (2000 - 2020)

Países ou regiões	Nº de documentos
Brasil	63
América Latina	15
Internacional	13
Europa	3
África do Sul	2
EUA	4
Américas	2
Oriente	1
TOTAL	103

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Assim, confirma-se a ênfase conferida pelo repositório da CAPES à produção brasileira, tendo em vista a quantidade inferior de estudos encontrada nas demais bases (Scopus e Web of Science). Ainda assim, vale ressaltar que estudos brasileiros aparecem em menor quantidade - somando as buscas realizadas em diferentes bases¹⁸.

Dos 103 documentos do catálogo inicial da CAPES, 63 versavam sobre nosso país. No que tange às disparidades regionais, vale ainda destacar que a produção brasileira está concentrada no Sul e Sudeste. No segundo gráfico, podemos observar o número de publicações por instituições dos autores. Sendo as principais instituições, USP, FGV e UFPR. O quadro 5 indica as instituições que mais falam

¹⁸ Comparando a tabela 1 (SCOPUS) com o quadro 7 (Periódicos CAPES). Realizamos uma pesquisa simples na plataforma SCOPUS, enquanto piloto teste (Tabela 1) na metodologia, mostrando que a produção científica sobre lobby no Brasil é menor do que em outros países.

sobre lobby nos últimos 20, com foco nas instituições federais e estaduais de ensino superior do Brasil. Entre as 15 primeiras instituições, 70% delas concentram-se no Sul e Sudeste do país:

Quadro 8 - As 15 instituições que mais falam sobre lobby no Brasil (2000 - 2020)

Ordem	Instituição	Frequência absoluta
1º	USP	13
2º	FGV	8
3º	UFPR	7
4º	UFPE	5
5º	UFMG	5
6º	UFRJ	5
7º	UFSC	5
8º	Duke University	4
9º	UNESP	3
10º	UERJ	3
11º	Universidad Externado de Colombia	3
12º	PUC	3
13º	UFF	2
14º	CEFOR	2
15º	UFRGS	2

Fonte:Elaborado pelo autor (2021).

Outra questão interessante é a presença de instituições estrangeiras, ainda que os estudos versem sobre o Brasil. Isso pode ser uma evidência adicional da prevalência desse campo de estudos fora do país.

4.1.1 Periódicos e palavras-chaves (2000 - 2020)

Além da concentração regional, as publicações são mais numerosas em 6 periódicos (39 artigos). O periódico Sociologia e Política é da Universidade Federal do Paraná e apresentou o maior número, com 23 artigos publicados entre 2001 e 2016. Os periódicos com publicações mais recentes (2020) são a “Review of Development Economics” (1 artigo), a “Revista Brasileira de Ciências Sociais” (2 artigos) e a “Revista Contabilidade e Controladoria” (1 artigo), o que denota o caráter interdisciplinar dos estudos sobre lobby.

Tabela 2 - Revistas com mais publicações sobre Lobby no Brasil (2000 - 2020)

Revistas	Nº de publicações
Sociologia e Política	23
Opinião Pública	6
Administração Pública	4
Economia Política	2
DADOS	2
Revista Brasileira de Ciências Sociais	2

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Para avaliarmos a composição das palavras-chaves dos documentos que versam sobre o Brasil, realizamos a coleta de todas as palavras-chaves presentes nos artigos. Ao todo, conseguimos rastrear 228 palavras, das quais 15 estão representadas no quadro a seguir com frequência igual ou maior que dois.

Quadro 9 - Co-ocorrência das 15 primeiras palavras-chaves.

1º	Lobby	9
2º	Empresariado	8
3º	Movimentos Sociais	6
4º	Grupos De Interesse	4
5º	Brasil	4
6º	Política Industrial	3
7º	Sociedade Civil	3
8º	Agronegócio	2
9º	Associativismo Empresarial	2
10º	CNI	2
11º	Democratização	2
12º	Desenvolvimento	2
13º	Grupos De Pressão	2
14º	Participação	2
15º	Revisão Judicial	2

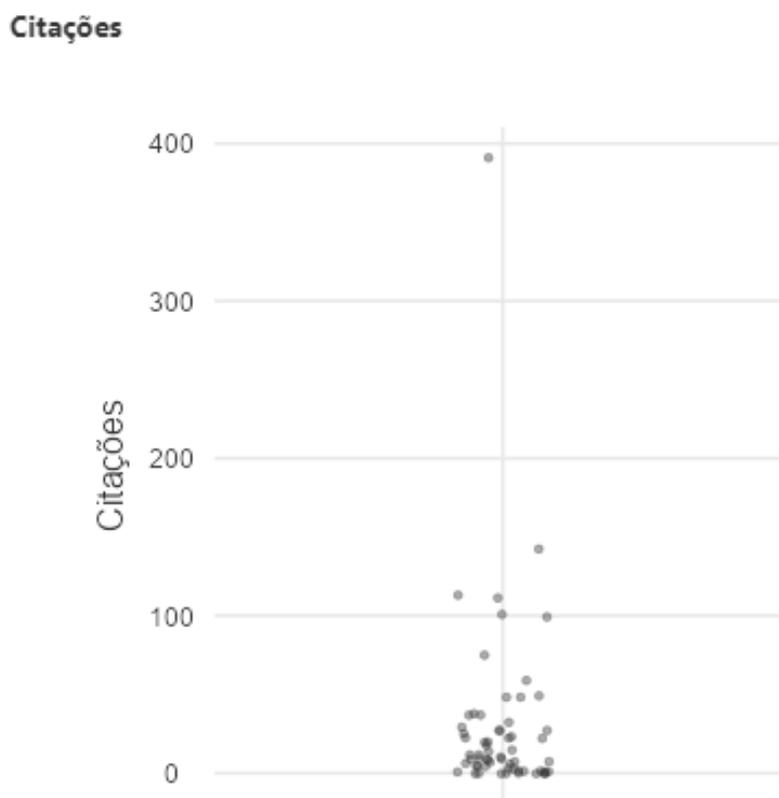
Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Como se nota no quadro acima, grande parte das palavras faz referência à atuação do empresariado.

4.2 Características qualitativas dos estudos sobre lobby no Brasil (2000 - 2020)

A partir dos 58 documentos finais, ordenamos os artigos por número de citações e foi observado que 7 documentos distanciam-se dos demais (Gráfico 4). Resolvemos iniciar nossa análise a partir deste ponto e conferir o que é atribuído ao lobby. A escolha desses documentos iniciais foi justificada pelo desvio de número de citações comparado com as demais produções. Para conferir mais robustez, foi realizada uma análise descritiva no software *Jamovi*, que pode ser visualizada no gráfico de dispersão por jitter, com concentração da maioria dos documentos abaixo de 59 pontos na posição inferior do gráfico. Os 7 pontos dispersos na parte superior do gráfico são artigos com citações acima de 75 pontos, mostrando dispersão maior que os demais.

Gráfico 4 - Dispersão do número de citações dos 58 artigos que versam sobre o Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Além dos 7 documentos mencionados, foram selecionados mais 2 artigos¹⁹ regionais, sendo um sobre o Estado do Rio Grande do Sul e o outro sobre o município de São Paulo. Desta forma podemos dividir o estudo, visto que o restante dos artigos falam sobre o Brasil no geral e iremos tratar deles na próxima seção deste tópico. Segue abaixo (quadro 9) os 9 artigos:

Quadro 10 - Documentos que versam sobre lobby no Brasil.

Ano de publicação	Referência	Citações	Periódico
2001	FRUGOLI, Heitor. A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial	49	Sociologia e Política
2002	COSTA, Ricardo. Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990.	101	Sociologia e Política
2004	BALESTRIN, Alsones & VARGAS, Lilia. A dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: teorizações e evidências.	391	Administração Contemporânea
2004	DEERE, Carmen. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira.	113	Estudos Feministas
2005	TOMIO, Fabrício. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul	48	Sociologia e Política
2007	MANCUSO, Wagner. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa.	99	Sociologia e Política
2012	AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política.	142	Opinião Pública
2012	TATAGIBA, Luciana et al. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo.	75	Opinião Pública
2014	TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013: sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil.	111	Política & Sociedade

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

¹⁹ O artigo de Tatagiba et al. (2012) também fala sobre uma região do país, a cidade de São Paulo. Além disso, encontramos mais um, o artigo de Love, Joseph (2012) que versa sobre Ribeirão Preto - SP, mas não conseguimos ter acesso ao texto e não foi contabilizado.

O primeiro autor é o artigo de Balestrin & Vargas (2004), que traz reflexões sobre redes interorganizacionais. O artigo expõe pesquisa sobre pequenas e médias empresas (PMEs) do Estado do Rio Grande do Sul. O estudo contou com uma análise de 44 PMEs da indústria de confecções. Os resultados apontaram alguns benefícios decorrentes da organização em rede das PMEs, como, maior troca de informações e conhecimento, aumento de vendas em produtos de feiras, *lobbying*, maior atividade de participação de palestras e cursos de formação, nivelamento de preço, entre outros motivos.

O lobby relatado é de empresárias da indústria e confecções que só poderiam ir à feira nacional enquanto compradoras. Havia interesse delas em vender seus próprios produtos na feira nacional, mas até então não podiam. O fato de estarem organizadas em rede facilitou o processo para estarem participando da feira nacional como vendedoras e não somente como compradoras. Uma empresária que faz parte dessa rede, ao ver os resultados de participação da feira nacional, se manifestou contrária à decisão tomada pela organização do evento. Foi relatado pressão e prática de lobby “junto aos governos” para que tivessem acesso à feira nacional e assim foi feito.

O segundo autor a ser mencionado é Avritzer (2012), pesquisador e professor da UFMG na área de ciência política. No texto já citado neste trabalho, “Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política”, publicado em 2012, Avritzer (2012) dedica-se a analisar os conceitos de sociedade civil e explica que o termo possui diferenciações que precisam ser consideradas em diferentes espaços e tempo. A expressão pode ser utilizada, por exemplo, para caracterizar oposição a estados autoritários, ou para diferenciar de outras classificações que emergiram em paralelo como Mercado e Estado, assim como em efeito de divisão de sociedade civil, sociedade política e Estado (cf. BOBBIO, 1988; OXHORN, 1995). Ao mencionar lobby, o autor afirma (2012, p. 391):

De forma semelhante, o MNRU também fez uma proposta de emenda popular na área de política urbana. A emenda popular sobre a reforma urbana foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte com 131 mil assinaturas e desencadeou uma batalha de lobby com os interesses de imobiliários conservadores.

Dessa forma, Avritzer (2012) Indica que tanto o Movimento nacional pela reforma urbana (MNRU) quanto imobiliários conservadores praticaram lobby

segundo seus interesses a fim de influenciar o resultado da proposta de emenda popular na área de política urbana. Ao citar o lobby, porém, o autor não chega a defini-lo como um conceito específico.

O trabalho de Deere (2004) foi dedicado a construir um material sobre a evolução da reivindicação dos direitos da mulher por terra na reforma agrária, abrangendo três movimentos sociais: movimento dos trabalhadores sem terra (MST), sindicatos rurais e o movimento autônomo de mulheres rurais. O texto aponta a luta para a inclusão de mulheres na reforma agrária, tendo o lobby papel presente nessa conquista, assim como movimento contrário do "grupo de lobby anti-reforma" no Congresso Nacional. A reivindicação das mulheres foi persistente e fortemente articulada por mulheres da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais) em 1988 no Primeiro Seminário Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais. Focaram em um objetivo específico: praticar lobby pelo artigo constitucional que poderia estabelecer direitos da mulher à terra na reforma agrária. Ou seja, resumidamente o texto aborda lobby com interesses definidos, mas não traz uma definição de lobby, apesar disso interpretamos como política de pressão a tomadores de decisão.

Tatagiba et al. (2014) focaram em verificar como os protestos ganharam força a partir do aumento tarifário do transporte público em 2013 em comparação com outros dois ciclos de protestos - o Diretas Já (1984) e o Fora Collor (1992) - que também demonstraram semelhanças. Dentro do debate sobre democracia, o objetivo foi comparar a construção simbólica dos protestos, a infraestrutura da mobilização e as performances confrontacionais. O lobby foi utilizado para referenciar episódios da Diretas já e do Fora Collor, visto que a mobilização da base era financiada por partidos para fazer pressão no Congresso "pela aprovação da Emenda Dante de Oliveira e do pedido de admissibilidade do impeachment, respectivamente" (Tatagiba et al. 2014, p. 45).

Por sua vez, o autor Ricardo Costa (2002) propôs-se a escrever sobre políticas públicas no setor da saúde no período de reforma do Estado brasileiro nos anos 90. O autor escreveu sobre o processo de descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) e a busca por financiamento em meio a crise econômica que o país vivia. Ressalta que, no mesmo período, o Ministério da Saúde destacou-se pelo ganho de força política a partir dos anos 1998 de gestão do José Serra. Ao tratar

sobre lobby, o autor observa que partidos do Centrão defendiam interesses do setor privado da saúde. O lobby é, portanto, associado a organizações do setor privado de saúde diretamente no Senado Federal.

Assim como Ricardo Costa (2002), porém de forma mais específica, Mancuso (2007) se dedicou a escrever sobre o empresariado como ator político, produzindo primeiramente um balanço da literatura da época sobre o empresariado. Pois, segundo o autor, o empresariado desde a década de 1950 apresenta variações de presença política, sendo algumas das vezes considerado pela literatura como um agente político forte e em outros momentos como um agente político fraco. Dessa forma, ele propôs uma agenda de pesquisa que, de certa maneira, envolve o lobby e a mobilização empresarial por políticas ligadas a interesses conflitantes e não-conflitantes.

Ainda falando sobre interesses do setor privado, o texto de Tatagiba et al. (2012) focou em outro contexto mais ligado a movimentos sociais e à literatura de sociedade civil. Divididos em três eixos, o artigo discute sobre o repertório de ação do movimento de moradia da cidade de São Paulo, ligado a ocupações de imóveis ociosos, à participação institucional (especialmente no Conselho Municipal de Habitação) e ao direito a morar no centro da cidade. O termo lobby foi utilizado uma única vez no texto, referindo-se a outro texto (cf. ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2011) da qual a mesma autora participou da elaboração.

O mesmo texto que citamos no decorrer deste trabalho utiliza os conceitos de “repertório de interação” e “repertório de ação” (ALBRECHT, 2019). Como falamos, o texto de Tatagiba et al. (2012) não discute especificamente sobre lobby, como o texto de Mancuso (2007). Porém, segundo o trecho abaixo, é indicado que, por meio da atuação de pressão, o movimento de moradia criou o Conselho Municipal de Habitação.

Em São Paulo, um importante espaço para atuação institucional do movimento de moradia é o Conselho Municipal de Habitação (CMH). O CMH foi criado em 2002, na gestão da prefeita Marta Suplicy, do PT, após forte pressão do movimento e seus aliados no campo político institucional. (Tatagiba et al. 2012, p. 415)

A associação do texto com a prática do lobby ocorre, mas não podemos confirmar a atividade, por falta de evidências e objetivos mais específicos. No

entanto, é mencionado que movimentos urbanos tornaram-se especialistas na atuação de participação institucionalizada, mas não fala especialista em lobby.

Por sua vez, o artigo de Frúgoli (2001) refere-se à cidade de São Paulo, dedicando-se à discussão da centralidade no contexto urbano sob a ótica de organização dos grupos privados em meio à organização espacial do moderno setor terciário. O autor buscou entender como o efeito de pressão e influência ao poder público pode afetar a concessão de benefícios, por meio da infra-estrutura e equipamentos urbanos. Dessa forma, o autor pode mapear alguns grupos afetados com o “jogo de interesses”.

Ao citar lobby, o autor denuncia acordos políticos que foram articulados com o empresariado, nos quais os grupos demonstraram preocupação com questões de cidadania mas não se privaram em realizar acordos políticos que os beneficiassem. Na forma de lobby, de busca por aprovação a intervenção de espaços urbanos, a ação teve como consequência prejuízos a outros grupos da sociedade civil. Como podemos ver, a articulação entre público e privado pode gerar o favorecimento de certos grupos de interesse, mas não necessariamente estão articulados estritamente ao lobby. Tal atividade poderia ser associada a tráfico de influência ou corrupção.

O que gostaríamos de apontar é que o lobby pode estar ligado a atividades ilegais ou moralmente erradas, mas essa associação está longe do que é debatido como modelo para regulamentação. Podemos citar exemplos como o trabalho de Oliveira (2004), que se dedicou a escrever sobre essas diferenciações de corrupção e lobby, e Santos (2007) ao falar sobre a regulamentação do lobby nos EUA.

Buscando ainda falar sobre trabalhos de regiões específicas do Brasil, temos o trabalho de Tomio (2005) referente ao estado do Rio Grande do Sul e o processo de municipalização pós constituição de 1988. O estado, segundo o autor, foi o que mais se fragmentou em municípios, criando mais 253 novos municípios. Ao falar sobre lobby, o autor (TOMIO, 2005, p. 139) cita o discurso de Caio Riela (PTB):

No entanto, a oposição dos governadores ou o lobby contra as emancipações conseguiu, em alguns momentos, bloquear a criação de municípios, como demonstra o discurso do deputado Caio Riela (PTB), presidente da CAM: “Pensamos que não tivesse passado pela Comissão de Constituição e Justiça por haver voto contrário de alguns Deputados que a compõem. São necessários sete votos favoráveis. Uma série de municípios, mesmo tendo os requisitos, não foram aprovados na Comissão, talvez por ser uma decisão política, decorrente do lobby praticado [...]”

O motivo ligado à tentativa de frear a municipalização do Rio Grande do Sul está relacionado ao movimento emancipacionista gaúcho, pois criar mais municípios também gera fragmentação de poder e capacidade de tutela sobre deputados federais. Temos indicativos no texto de que a pressão partiu do Executivo Estadual durante os anos 1990, mas não podemos confirmar veemente a relação de lobby praticado pelo setor público. Porém, sabemos que pesquisas dedicadas a observar lobby do setor público no geral são escassas e até porque as definições tradicionais de “grupos de interesse” os associam a grupos externos ao Estado.

4.2.1 Análise dos artigos brasileiros mediante codificação.

Nesta seção, resumimos todo o restante dos artigos que versam sobre o Brasil de forma geral (49 artigos). Buscamos enquadrá-los em categorias possíveis de atividade do lobby (cf. quadro 4). O intuito também foi verificar quem são os sujeitos que estão sendo mencionados, assim como seus interesses, divididos entre interesses restritos e amplos. Isso foi possível através das codificações dos textos de acordo com as classificações a seguir. Sendo assim, cabendo a nós a interpretação dos trechos que citam lobby e a conexão com as possíveis categorias de análise. Utilizamos a classificação de Oliveira (2004) junto com a complementação de Albrecht (2019) das classificações de lobby: público, privado, institucional, classista e social. Como resultado final, identificamos alguns exemplos de lobby da sociedade civil e do setor público.

O quadro 11 nos indica os artigos separados em códigos. Nosso objetivo foi mapear e buscar resumir os artigos em classificações de lobby e seus sujeitos. A construção da tabela foi realizada com base em uma visão crítica dos textos. Um artigo pode ser enquadrado em mais de um código, ou seja, enquadramos os artigos e não os trechos que falam sobre lobby. Dos 49 artigos, apenas 26 foram classificados com maior precisão entre as categorias, pois os outros 27 apresentaram informações incompletas, sendo assim não foram contabilizados na classificação. Entende-se por informações incompletas quando identificamos incongruências em algum dos elementos principais: a) sujeito; b) objeto; c) tipo de lobby. Portanto, o sujeito: aquele que faz a ação; objeto: o fim a qual a ação do lobby é empreendida e o tipo de lobby o meio pelo qual o sujeito faz lobby.

Quadro 11 - Frequência da seleção final: códigos em 49 artigos finais (2000 - 2020)

Tipos de lobby (códigos)	Frequência absoluta
Lobby Público	3
Lobby Privado	3
Lobby Institucional	6
Lobby Classista	12
Lobby Social	2

Fonte: Elaborado pelo autor, (2021).

Um dos motivos de ter artigos acima não classificados ocorreu pelo fato do lobby ser classificado junto ao interesse e não a seus sujeitos, gerando falsa sensação de solidez. Exemplos podem ser vistos em: Villa (2017); Monteiro (2011); Carvalho (2016); Santos, A. (2014); Grangeia (2013). São exemplos que mencionam lobby mas não esclarecem o sujeito que empreende a ação, portanto desconsiderados na classificação. Outro motivo, foi pela falta de informação acerca do tipo de lobby, mostrando incertezas se o lobby foi privado e/ou institucional.

Classificar lobby junto ao sujeito permite averiguar os inputs e outputs de uma política pública, permitindo com certos desafios a mensuração da influência (cf. SANTOS, 2015) daquele grupo de interesse na política. Exemplos como: Mancuso (2013); Massimo (2013); Bianchi (2007); Baird (2014,2016); Cesário (2016). Por outro lado, limita-se dentro da verificação de sujeito e ação, ofuscando saber outras formas de atuação e combinações do lobby. Além disso, é entendido (cf. ALBRECHT, 2019) que os sujeitos podem combinar tipos de lobby, como o lobby privado e lobby institucional, lobby público e lobby institucional, lobby classista e lobby social, criando uma rede complexa de atuação. Portanto, a classificação do lobby conforme o sujeito pode ser válida, desde que leve em conta a pluralidade de agentes que podem realizar tal ação.

Alguns autores reconhecem formas de atuação do lobby, mas ao mesmo tempo podem gerar confusão. Costa (2018) classifica entre dois tipos: lobby centralizador e lobby individual. O primeiro é aquele exercido por grupo de interesses, o segundo são aqueles que articulam propostas fora do grupo de interesses. Monteiro (2010) classifica o lobby como atuação de grupos privados pela ação direta ou indireta. Ambas as classificações possuem limites, primeiramente por

não reconhecerem o lobby público e segundo por não reconhecerem combinações de tipos de lobby.

Sabemos que a sociedade civil apresenta diversidade de organizações, mas o lobby é indicado majoritariamente como atividade externa a ela. Portanto, de forma questionável, o lobby é visto como um repertório pertencente a um terceiro grupo, de empresários e corporações ligadas ao *Business*. Dos artigos analisados nesta seção, 68,3% falam de lobby empresarial e 18,3% falam de lobby de outras organizações da sociedade civil. Vale ressaltar que as empresas também fazem parte da sociedade civil e não são externas a ela, apesar disso o termo “sociedade civil” é visto, por alguns autores, como parte e não como todo. Além disso, classificar entre lobby positivo e lobby negativo não traz nenhuma vantagem de definição, pois nem sempre a sociedade civil está orientada ao que é considerado por essas literaturas como “bem público”.

Cornwall e Coelho (2007) destacam que a sociedade civil pode conter elementos antidemocráticos. Assim, destacam-se as fronteiras “borradas” entre sociedade e Estado e o caráter não monolítico de ambos. O estudo apresentado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) nos indica exatamente isso. Movimentos sociais não necessariamente defendem pautas de oprimidos, como mostram manifestações no Brasil nas quais cidadãos e cidadãs defenderam o retorno da ditadura militar e outras práticas moralmente condenáveis. Tratar o lobby como classificação de “repertório de interação” nos apresenta como um caminho viável e que nos permite ver o lobby como uma classificação de ação não-normativa (cf. ALBRECHT, 2019).

Apesar da baixa quantidade de estudos que tratam do lobby praticado por movimentos sociais, conseguimos encontrar 2 artigos abordando ações de lobby especificamente relacionadas a movimentos sociais, como MST (cf. DEERE, 2004) e o movimento pelo direito das crianças e dos adolescentes (ALBUQUERQUE, 2015). Ainda que movimentos sociais mobilizem geralmente majorias (SCHATTSCHEIDER, 1964 [1942]), eles podem combinar tais estratégias com práticas de lobby. Assim, estratégias de lobby “interno”, que se refere ao conceito mais tradicional de lobby, e “externo”, que trata de ações de natureza mais pública

(*inside* e *outside*, na literatura estrangeira) podem ser combinadas (cf. LOWERY, D, 2007; WRIGHT, J, 2004; KOLLMAN, K, 1998)²⁰.

Observamos que, em alguns estudos, como de Rocha (2014), falam sobre lobby, mas a palavra não é mencionada - dificultando trabalhos bibliométricos - porque tratam de formas de ação coletiva de atores específicos (por exemplo, o empresariado). Ou seja, atenta-se que a imprecisão conceitual acerca do lobby e do tratamento genérico conferido ao tema, uma vez que 10,2% dos artigos usaram o termo como expressão abstrata, ligando vagamente o lobby somente ao interesse em jogo. Ressaltamos que a imprecisão conceitual não é um problema exclusivo do Brasil, mas também na produção acadêmica internacional, tendo em vista a falta de uma classificação consensual acerca das expressões "grupos de interesse" e "lobby".

Ademais, os estudos sobre ação coletiva focam em atores específicos, no caso em questão, o empresariado. Faz-se, portanto, uma falsa conexão de que o repertório de interação entre sociedade e Estado do empresariado ocorre somente por lobby e que o repertório de movimentos sociais ocorre apenas por grandes mobilizações de maiorias. Trabalhos encontrados em nossa pesquisa apontam que apesar das diferenças de recursos o lobby foi utilizado por outros grupos da sociedade civil, como: Wampler & Touchton (2015); Costa (2016); Albuquerque (2015); Prado (2013); Borges et al. (2020); Grangeia (2013); Gomide (2014); Deere (2004); Santos (2014).

Tanto o trabalho de Costa (2018) quanto o de Grangeia (2013) abordam lobby no contexto educacional. Grangeia (2013) abordou o lobby por uma educação inclusiva, incidindo sobre o artigo 208 da Constituição federal. Costa (2016) abordou outro contexto educacional, onde o lobby empresarial estava presente na influência dos resultados constitucionais da educação. Os dois artigos de Costa (2016) e Costa (2018) tratam do contexto de formação da constituinte de 88, enquanto Nóbrega (2010) e Tomio (2005) discutiram sobre os militares.

²⁰ Lowery (2007) explica a importância da opinião pública citando o trabalho de Kollman ao demonstrar a eficácia de lobby *inside* *outside* ao passo que a saliência e a visão popular sobre determinado assunto pode influenciar nas decisões no decorrer do tempo. Ou seja, o sucesso do lobby não depende apenas do processo político vigente, mas de outras questões externas. Tornar o lobby *outside* pode ser favorável na medida em que o apoio popular pode ajudar ao sucesso do lobby. O autor utiliza como exemplo o trabalho de Wright (2004). Por sua vez, como exemplo nacional, temos a proibição do uso de canudos plásticos nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, que contou com uma alta aderência popular, possível lobby e publicidade.

De acordo com nossos dados, cerca de 40,4% dos estudos associam lobby a alguma forma de pressão aos tomadores de decisão. Outros 48,9% associam o lobby a uma forma de influenciar políticas públicas. Entende-se influência como uma ação que não é impositiva, mas que ocorre pelo diálogo, trocas de informações e processos que podem confluir em um acordo, entre sociedade civil e Estado. O restante foi dividido entre política de proximidade (2,1%) e defesa de interesses (8,5%). Política de proximidade pode ser vista nos artigos de Albuquerque (2015), enquanto defesa de interesses nos artigos de Costa (2016) e Baird (2016). Além disso, avaliamos se os interesses associados ao lobby eram interesses específicos ou amplos. Sabemos que uma das características do lobby é a delimitação de seus interesses. Essa característica está presente nos estudos, dos quais 60,4% associam lobby à defesa de interesses específicos e 39,6% associam lobby a questões mais amplas ou utilizam a palavra como expressão.

Resta ainda nos debruçarmos em saber o que os autores falam sobre lobby e democracia e até que ponto eles associam o termo à prática democrática. Conseguimos encontrar 5 exemplos de artigos: Baird (2015); Vasconcelos et al. (2019); Paumgarten (2016); Costa et al. (2012); Cesário (2015).

Baird (2015) cita um exemplo do presidente da ABIA ao dizer que não tem problema o governo não atender seus interesses, pois eles procuraram outros governos que possam aceitar. Reforça o presidente da ABIA que não se trata de uma ameaça, mas apenas ao caminho natural da democracia. O autor, na conclusão, reforça que o lobby demonstrou ser eficaz na reestruturação do empresariado com a Anvisa na regulação de alimentos para o futuro, mas o fator incontrolável do poder econômico pode desbalancear o jogo político na democracia. Ainda nesse sentido, Vasconcelos et al. (2019) dizem que o lobby é associado pela opinião pública enquanto uma atividade que prejudica a democracia. O poder econômico distorce a ideia de uma democracia representativa, uma vez que representa essencialmente interesses econômicos.

Em contraste, Paumgarten (2016) conclui que o lobby tem seu ponto positivo, pois permite que minorias consigam participar da democracia sem sofrer total invisibilidade da decisão majoritária. Reforça que, para isso, o lobby deve ser transparente e formalizado. Costa et al. (2012) concluem que a participação do empresariado na política brasileira tornou-se importante nos dias de hoje, pois

permite entender melhor o processo de interação entre a sociedade organizada e o setor público e, por fim, o texto de Cesário (2015) reforça que a participação de grupos de interesse na política brasileira vem demonstrando menor força para arrastar o país para longe da democracia, não sendo constatado um grupo de interesse hegemônico. O autor reforça a necessidade da continuidade de pesquisas de rede no Congresso Nacional.

Além do empresariado e de segmentos da sociedade civil, encontramos também exemplos de lobby das Forças Armadas, que optamos por denominar de "lobby militar".

O primeiro o autor, Nóbrega (2010, p.120) cita lobby nesse trecho:

Na Constituição Federal de 1988, as cláusulas relacionadas às Forças Armadas, policiais militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral, permaneceram praticamente idênticas à Constituição autoritária de 1967- 1969. As Forças Armadas tiveram um papel de grande importância na manutenção de suas prerrogativas, pois nomearam 13 oficiais superiores que fizeram lobby pelos seus interesses no período de redação daquela carta (ZAVERRUCHA, 1998).

O autor se propôs a escrever no capítulo segundo, em que menciona lobby, sobre os militares e a constituição de 1988 cuja características autoritárias e identitárias permaneceram semelhantes à constituição anterior de 1967-1969. Além do papel incisivo das Forças Armadas na política, das oito comissões de trabalho para elaboração da constituição cidadã, uma delas a "Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições" foi presidida pelo Senador Jarbas Passarinho.

Completa Nóbrega, segundo Zaverucha (1998), que o Senador em questão foi o mesmo que fez parte do Ato Institucional 5 (1968) ao fechar o Congresso Nacional e então (1988) participou da formação da constituição de 88, capítulo ligado às Forças Armadas e à Segurança Pública. O deputado Ricardo Fiúza ao ficar responsável pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e Segurança, pautando firmemente demandas militares, como o controle parcial do Exército sobre polícias militares estaduais. De toda forma, um assunto bastante denso e que requer longas linhas de discussão. O autor não define lobby, mas podemos perceber que a intenção foi ligar o lobby à participação política, no caso de militares, e à formação da Constituição de 1988.

O segundo trabalho de lobby militar é o de Lemos & Barros (2016, p.708):

Em primeiro lugar, pela crescente atuação dos policiais no Congresso Nacional, tanto elegendo parlamentares integrantes da carreira, como praticando lobby agressivo em favor de proposições que não só buscavam ampliar suas atribuições, mas também restringir as prerrogativas do Ministério Público, considerado por muitos delegados como uma carreira rival, interessada em submeter a polícia.

Nesse segundo exemplo de lobby militar, os autores analisaram 351 textos, incluindo materiais jornalísticos, entrevistas, materiais do conselho e associações ligadas ao MP, questionários realizados com representantes do Ministério Público, tanto da União quanto de Estados. O motivo que levou essa pesquisa a ser realizada foi as lutas simbólicas na arena midiática acerca de interesses divergentes relacionados à PEC 37, proposta que tornava investigações criminais exclusivas das polícias, impedindo o MP de apurar crimes sem a participação do corpo policial, ficando conhecida como “PEC da impunidade”. No entanto, a PEC havia sido aprovada pela comissão especial, apesar de ser barrada no Congresso Nacional posteriormente. Um dos motivos de ter sido aprovada na comissão especial foi a “atuação dos policiais no Congresso Nacional”, elegendo parlamentares e o “lobby agressivo” deles para a aprovação da PEC 37 devido ao atrito com o Ministério Público. Os autores não chegam a definir o que seria esse “lobby agressivo” e nem discorrem sobre características possíveis. Acreditamos que o uso do termo esteja mais ligado ao uso do lobby como expressão.

O terceiro autor Villa (2017, p. 6) indica lobby, mas sem muitos detalhes:

This lobby for a bigger military budget and modernization rests on the balance of power thinking, and legitimization that the operational capabilities of the Brazilian Air Force were below those of Chile, Venezuela, and even Peru (Brazil 2007).

O trabalho em questão não indica quem faz o lobby. Poderia ser as Forças Armadas, algumas instituições privadas ligadas ao setor militar, assim como pressões internacionais ou até mesmo de tudo um pouco. O autor diz que existiu certa pressão internacional na América Latina para atualização dos equipamentos militares para gerar certo equilíbrio de poder mesmo que não tivesse uma disputa territorial ativa.

Por último, o trabalho de Monteiro apresentou mais detalhes, objetivos específicos, mas tampouco trouxe uma definição de lobby (2008, p. 170):

No início de dezembro, o lobby contrário à reforma do DAC ganha o reforço do Brigadeiro Mauro Gandra, ex-Ministro da Aeronáutica, que irá assumir a presidência do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA) (EX-MINISTRO DA AERONÁUTICA COMANDARÁ, 1997).

No artigo de Monteiro (2008), o debate se concentra no papel do empresariado como ator político. O termo lobby é utilizado em uma nota de rodapé para referenciar o debate acerca do Diretório de Aeronáutica Civil (DAC) e da mudança de atuação de empresas do setor de aviação comercial na década de 1990 e alguns anos subsequentes do século XXI. No ano de 1997 o tema tarifário do setor aéreo foi colocado como prioridade do Poder Executivo. Até mesmo a Presidência da República abriu um grupo de trabalho (GT) para discutir o futuro do setor que vinha ganhando espaço no Brasil. O grupo teve participação de autoridades econômicas, como a Secretária de Estado do Desenvolvimento Sustentável, Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, além de outros setores como a Embratur, que também tinha interesse em participar das decisões, porém as empresas do setor não foram convidadas.

Por sua vez, o GT tinha a pretensão de substituir o DAC, retirando do controle da Aeronáutica e tornando a controladoria uma agência reguladora civil. Pois então, enquanto oposição, as empresas juntaram-se contrários, ganhando reforço do então Brigadeiro Mauro Gandra para a ajudar no lobby contra a substituição do DAC. Por fim, como podemos ver, o autor não define explicitamente lobby, mas podemos ver que os grupos de interesse foram empresas ligadas ao setor.

Acreditamos que o tema seja pertinente tanto para literatura da sociedade civil quanto para literatura de grupos de interesse, visto que a pressão exercida por militares na política brasileira é antiga e duradoura. Tornou-se parte do processo conturbado de redemocratização do Brasil nos anos 1970 (AVRITZER, 2012) e de consolidação de uma sociedade civil como uma categoria diferenciada de outros atores sociais emergentes, tanto do mercado e Estado autoritário (LAVALLE & SZWAKO, 2015; MANCUSO, 2007; ROCHA, 2014). Ou seja, a pesquisa de lobby no Brasil apresenta algumas lacunas possíveis de serem exploradas, sendo o lobby militar e até mesmo o lobby público sub-explorados.

4.3 Principais desafios metodológicos, lacunas teóricas e apontamentos.

Com base nos trabalhos analisados qualitativamente, podemos identificar algumas lacunas na literatura e alguns desafios metodológicos. A primeira lacuna consiste na falta de precisão conceitual das expressões "lobby" e "grupos de

interesse". Em linhas gerais, os estudos tratam o lobby como ação de pressão, influência, defesa e política de proximidade com o intuito de participar da formação de políticas públicas. Ainda que tais variações da ação sejam similares e não distintas, elas não apresentam clareza em relação à delimitação de um conceito específico de lobby, pois praticamente quase toda organização politicamente orientada - incluindo partidos, movimentos, entre outras - almeja influenciar, de certa forma, o sistema político ou a sociedade. O desafio consiste em adotar uma definição que não seja excessivamente restritiva nem abrangente.

Por essa questão, levamos em conta que a tipologia de lobby utilizada por Oliveira (2004) nos demonstra fatores importantes. Primeiro, por classificar o lobby em tipos. A autora classifica o lobby pelo sujeito e sua ação, permitindo considerar o lobby para além dos grupos de pressão (cf. SANTOS, 2007). Incluir o lobby público e o lobby social na classificação (cf. ALBRECHT, 2019) é um avanço, mas limita-se ao não considerar que um mesmo sujeito pode empregar mais de um tipo de lobby. Nesse caso, a tipologia de Oliveira (2004) foi atualizada por Albrecht (2019), levando em conta outros fatores, como a ação (lobby), o sujeito (grupos) e o objeto (finalidade). Dessa forma, podemos entender o lobby como repertório de outros grupos levando em conta a pluralidade dos agentes.

A segunda lacuna consiste na falta de consenso sobre uma tipologia das atividades de lobby. Algumas classificações levam em consideração somente o interesse defendido. Em alguns estudos como o de Carvalho (2016) o lobby foi classificado pelo interesse em si, como, por exemplo, o "lobby das armas". Dessa forma, não é definido o sujeito do interesse, ou seja, quem seriam os grupos de interesse que fazem lobby das armas. O problema é que para níveis de classificação do lobby e diferenciação de outros conceitos essa interpretação do lobby não nos ajuda a superar o desafio de classificação da atividade. É necessário entendermos quem são os sujeitos. A atividade precede interesses organizados por grupos, a fim de movimentar recursos para influenciar tomadas de decisão na política ao mesmo tempo que não precisam depender diretamente do processo eleitoral.

Além disso, ainda podemos ver que há dificuldades em estabelecer uma prevalência conceitual em identificar os sujeitos que formam os grupos de interesses. Sabendo que grupos de interesses também foram encontrados no setor público ao mesmo tempo que alguns autores classificam grupos de interesses como

inerentemente externos ao Estado. Tal questão fica evidente quando apenas 3 artigos indicam a possibilidade do lobby público e mesmo assim de forma pouco aprofundada. Portanto, podemos ver como lacuna que as definições de grupos de interesse precisam ser ampliadas até o ponto de delimitar os interesses organizados defendidos por grupos inter-relacionados entre sociedade civil e agentes do setor público.

Outra lacuna refere-se ao debate sobre a relação entre lobby e democracia. A adoção de uma visão maniqueísta sobre o lobby favoreceu historicamente uma interpretação enviesada dessa ação. Argumentamos que o lobby é ambíguo em relação à democracia, pois não apresenta necessariamente exclusão de oportunidades de participação política de grupos da sociedade civil diretamente, ainda que possamos observar a formação de grupos de interesse específicos com diferenças de poder econômico e sua incidência na formação de políticas públicas que possam limitar indiretamente oportunidades de outros grupos da sociedade civil na participação política.

Por um lado, o lobby corrobora a ideia de democracia deliberativa ao ser relacionado à ampliação de oportunidades para que outros agentes políticos da sociedade civil possam participar das decisões no setor público de forma lícita ao mesmo tempo que desvincula a normatividade de que apenas manifestações públicas são legítimas por defender direitos de sujeitos oprimidos (cf. ABERS, SERAFIM E TATAGIBA 2014). Por outro lado, alguns grupos possuem acesso privilegiado às decisões. No entanto, vale ressaltar que a discrepância entre posições de poder econômico que possa favorecer o sucesso da influência política (cf. SANTOS, 2007; BAIRD, 2015; ALBRECHT, 2019), são independentes do lobby e estritamente vinculados à estrutura social em que estamos inseridos (cf. ALBRECHT, 2019).

Como parte da conclusão, apontamos que a atividade de lobby não pode ser abordada como parte isolada das desigualdades econômicas e sociais. O que desfavorece o lobby democrático são as condições estruturais que permitem a convivência entre uma democracia formal e elevados níveis de desigualdade. Dessa forma, o diagnóstico sobre a relação entre lobby e democracia depende de outros fatores sociais. É necessário que o debate sobre lobby seja construído na lógica de diluição de posições de poder na sociedade, criando um balanceamento para que

nem sempre um grupo tenha superioridade de interesses atendidos pelo Estado. Porém, não é dessa forma que ocorre até mesmo entre empresas privadas. Os interesses e os recursos das sociedade civis não são homogêneos, pois alguns interesses dependem de maior mobilização para o sucesso da influência no direcionamento de determinadas políticas públicas.

Como nem todos os grupos são beneficiados com a mesma distribuição de recursos, o poder de negociação é desigual e contraditório ao que entendemos como modelo de democracia deliberativa e pluralista. No entanto, não podemos classificar sequer o empresariado por um ideal normativo de que consiste em um grupo uniformemente forte, pois seus membros operam em posições de poderes diferentes, assim como outras organizações e associações da sociedade civil, como, por exemplo, defensores ambientais internacionais com um grande poder político e econômico e organizações menores que lutam para a preservação ambiental de determinada área de um país. O debate estende-se para além deste trabalho, pois como podemos ver, de um lado temos a ampliação da democracia e, de outro, temos o fator de desigualdade e formação de elites que perpassa o debate sobre lobby na sociedade civil.

CONCLUSÕES

A intenção deste trabalho não foi analisar exaustivamente a literatura sobre lobby e sociedade civil, mas apresentar um panorama geral dos estudos mais recentes. Assim, novos estudos mais sistemáticos devem ser realizados para extrair conclusões mais robustas. No entanto, a pesquisa aqui apresentada foi útil para identificar lacunas e propor direções. Primeiramente, cabe destacar a ausência de precisão terminológica nos estudos sobre o Brasil. A expressão "lobby" é usada frequentemente de forma genérica para designar qualquer tipo de ação de influência política - o que dificulta sua análise no plano empírico. Por outro lado, também consiste em um termo relacionado à ação política de atores específicos, sobretudo grupos de interesse.

Segundo, por meio da codificação, podemos perceber que o lobby classista e institucional são os mais explorados pela literatura, ficando sub-explorados, "a quem" e "o que" o lobby privado está representando. Entende-se que o lobby necessita da movimentação de recursos para ser realizado. Isso demonstra ser um problema, pois aqueles que possuem grande capacidade de movimentação de recursos não realizam lobby somente por via institucional. O crescimento de empresas especializadas em relações institucionais e governamentais no Brasil vem aumentando e com isso o lobby privado vem ganhando espaço como forma de atuação. A partir da classificação de lobby privado, podemos discutir futuramente e apontar uma lacuna do entendimento do lobby também como processo de representação política, desfigurando reivindicações e opiniões como características de sujeitos. A representação torna-se, assim, um "veículo" para que cidadãos possam se conectar e associar-se livremente (cf. URBINATI, 2010), portanto apontamos que a relação entre lobby e representação pode ser aprofundada em novos estudos.

Terceiro, demonstra-se uma necessidade de que os estudos sobre lobby no Brasil avancem por meio também da classificação do lobby como parte do repertório de ação de outros grupos, a fim de explorar os limites metodológicos desta proposta.

Argumentamos que o lobby vem sendo utilizado como política de proximidade por outros tipos de organizações (lobby social), como organizações autodeclaradas de defesa de interesses mais amplos e lobby do setor público. Algumas definições de lobby vinculam a ação aos grupos de interesse ou de pressão, mostrando-se insuficientes para explicar esses novos processos.. Em contraste, a classificação proposta por Albrecht (2019) desvincula o lobby de grupos de interesse, ao propor sua definição como baseada em mais de um critério (envolve ação e objeto).

Trata-se de um visão mais flexível de sujeitos, uma vez que eles podem ser grupos, associações, assessorias parlamentares orientadas para um determinado fim ou qualquer outro agente cujo repertório utilizado seja o lobby. Entretanto, essa classificação deve ainda ser aprimorada de modo a dar conta da pluralidade de agentes que podem realizar lobby, assim como as fronteiras "borradas" entre sociedade e Estado. Um desafio adicional consiste em identificar os grupos que contratam o lobby privado. A identificação dos grupos que recorrem ao lobby privado é importante para conferir mais transparência para o campo das relações institucionais e governamentais.

Por esse ponto, constatamos: destaca-se a carência de dados. Em contraste aos Estados Unidos e à Europa, o Brasil carece de uma base de dados pública e fidedigna sobre grupos de interesse. Alguns estudos recorrem à lista de entidades credenciadas na Câmara dos Deputados (SANTOS et al. 2019), mas tal documento deixa de fora muitas organizações que não são credenciadas na instituição. Acreditamos que estudos sobre mapeamento de organizações da sociedade civil possam contribuir para a formação de nossa própria base de dados pública, como exemplo o trabalho Lopez (2018) ao organizar o perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. Bases de dados como a INTEREURO chegam a apresentar mais de 80 mil organizações, por isso precisamos não somente de estudos isolados, mas da formação de um grupo de trabalho dedicado à construção de uma base de dados e que assim possa servir de exemplo para pesquisas futuras sobre a atuação do lobby no Brasil.

A base de dados pode favorecer o debate sobre lobby, abrindo espaço para novas perspectivas de análise e diálogos potenciais entre literaturas distintas, tais como estudos sobre sociedade civil, literatura sobre burocracia, redes de cooperação e contabilidade. Tanto o lobby do setor público quanto o lobby militar

estão sub-explorados. Apontamos como caminho para suprir essa lacuna o desenvolvimento do conceito lobby para além do entendimento de grupos de interesse e grupos de pressão como vinculados necessariamente à sociedade civil (e externos ao Estado), pois podemos observar formação de grupos de interesse atuantes do setor público. Ainda que alguns autores (cf. Albrecht, 2019) admitem a classificação entre grupos internos/externos, típicos e atípicos.

Ainda, destacamos que faltam estudos sobre lobby *outside*, aqueles em que a comoção e apoio público da sociedade civil pode ou não ser benéfico ao sucesso do lobby. Por último, não menos importante, estudos de bibliometria e cientometria na ciência política nos indicam uma necessidade da construção de um Tesouro a fim de delimitar as variáveis e palavras que possam ter o mesmo significado. Nosso estudo em questão foi um exemplo, pois encontramos variáveis do termo lobby que não indicavam o mesmo significado.

Por fim, ressalta-se a concentração das publicações, tanto em termos regionais (Sul-Sudeste) quanto em relação a periódicos. Foi apresentado também baixa frequência de estudos a níveis estaduais e municipais, apesar de consultorias de relações públicas já estarem atuando em cidades como São Paulo. Ademais, faltam estudos que possam ampliar o debate teórico, dedicados a revisões de literaturas mais exaustivas sobre lobby no Brasil. Esta monografia foi o primeiro passo nessa direção.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa Uon. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?". *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. "Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula". *DADOS*, V. 57, N. 2, pp. 325-357, 2014.

ALBRECHT, Nayara Fátima Macedo de Medeiros. *Cultura, poder e democracia: o lobby das indústrias criativas sobre políticas de direitos autorais no Brasil*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília - UnB, Brasília-DF, 2019.

ALBUQUERQUE, M. O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: Repertórios de interação socioestatal. *Política & Sociedade*, v. 14, n. 29, p. 31, 12 jun. 2015.

ALEMANNI, Alberto. *Lobbying for Change: Find Your Voice to Create a Better Society*. Icon Books Ltd., 2017.

ANDRIST, Levi D.; GILBERTSON, Joel. "Lawyering and Lobbying: the Discipline of Public Policy Advocacy". *NDL Rev.*, v. 87, p. 59, 2011.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e Estado no Brasil: Da autonomia à interdependência política*. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 383–398, nov. 2012.

_____. *Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política*. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

_____. *Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. *Dados*, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BAHOO, S.; ALON, I.; PALTRINIERI, A. *Corruption in international business: A review and research agenda*. *International Business Review*, v. 29, n. 4, p. 101660, 2020.

BAIRD, M. F. *O lobby na regulação da publicidade de alimentos da agência nacional de vigilância sanitária*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 67–91, 1 mar. 2016.

BAIRD, M. F.; FERNANDES, I. F. DE A. L. *Flying in Clear Skies: Technical Arguments Influencing ANAC Regulations*. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 2, p. 70–92, set. 2014.

BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. *A dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: teorizações e evidências*. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 8, n. spe, p. 203–227, 2004.

BERG, Bruce L. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Allyn and Bacon, 2001.

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.

BIANCHI, Á. Entrepreneurs and collective action: Notes for a relational approach to associativism. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, p. 117–129, 2007.

BORBA, Julian. "Participação política: uma revisão dos modelos de classificação." *Sociedade e Estado*, v. 27, n. 2, p. 263-288, 2012.

BORGES, B. S. et al. Rural workers in parliament: Contag's lobby at the chamber of deputies (2007-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, n. 105, 2020.

CARVALHO, L. DE A.; ESPÍNDULA, D. H. P. Discussões em torno do referendo sobre o comércio de armas de fogo e munição na Folha de S. Paulo. *Opinião Pública*, v. 22, n. 2, p. 446–465, 2016.

CESÁRIO, P. S. 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.

CODATO, Adriano; LORENCETTI, Mariana; PRATA, Bruna. "Elites políticas e representação: uma investigação da literatura contemporânea sobre políticos profissionais". *BIB*, São Paulo, n. 95, 2021 (publicada em novembro de 2020), pp. 1-23.

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schatten (Ed.). *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas*. Zed Books, 2007.

COSTA, L. N. F. O lobby dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, v. 29, n. 59, p. 767–786, dez. 2016.

COSTA, L. Organizational strategies of the educational lobby in the 87-88 constituent assembly. *Cadernos de Pesquisa*, v. 48, n. 170, p. 1088–1113, 1 out. 2018.

COSTA, P. R. N.; ROKS, T. J.; FILHO, G. DE O. S. Recrutamento, valores e padrões de ação política da elite empresarial. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 43, p. 221–246, out. 2012.

COSTA, R. C. R. DA. Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990. *Revista de Sociologia e Política*, n. 18, p. 49–71, jun. 2002.

DALTON, Russell. *Citizen Politics*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2008.

DEERE, C. D. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. *Revista Estudos Feministas*, v. 12, n. 1, p. 175–204, abr. 2004.

DINIZ, E. Desenvolvimento e estado desenvolvimentista: Tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século xxi. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 9–20, set. 2013.

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

FRÚGOLI JR., H. *A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de*

- caráter empresarial. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 16, p. 51–66, 2001.
- GOMIDE, A. Types et Dynamiques de Changement Institutionnel: Les Agences de Régulation des Transports au Brésil. *Dados*, v. 57, n. 3, p. 855–885, 2014.
- GRACIANO, Monyele Camargo; DE LIMA SANTOS, Leandro; ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo. Lobby, Neoinstitucionalismo e o processo decisório brasileiro. *Revista Brasileira Multidisciplinar (ReBram)*, v. 22, n. 3, p. 81-92, 2019.
- GRANGEIA, M. Três parcerias do ministério público com ONGs: novos diálogos entre estado e sociedade. *Política & Sociedade*, v. 12, n. 23, p. 67–95, 2013.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- KITSCHOLT, Herbert. "Social movements, political parties, and democratic theory". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 528, n. 1, p. 13-29, 1993.
- LAVALLE, Adrian Gurza. *Horizonte da política - Questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: UNESP, 2012.
- _____. "Crítica ao modelo da nova sociedade civil". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 47, p. 121-135, 1999.
- LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. "Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate". *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.
- LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 84, p. 95-139, 2011.
- LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. "A construção política das sociedades civis". *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Ed Unesp, 2011.
- LEMONS, C. R. F.; DE BARROS, A. T. Lutas simbólicas na arena midiática: O poder de agência do Ministério Público e as controvérsias sobre a PEC 37. *Opinião Pública*, v. 22, n. 3, p. 702–738, 2016.
- LOWERY, David. Why do organized interests lobby? A multi-goal, multi-context theory of lobbying. *Polity*, v. 39, n. 1, p. 29-54, 2007.
- MAIR, Peter. "Os partidos políticos e a democracia". *Análise Social*, vol. XXXVIII (167), 277-293, 2003 Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/121873880809jEJ7wj1Ds10DV6.pdf>
- MANCUSO, W. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, p. 131–146, 2007.
- MANCUSO, W. P.; MOREIRA, D. C. Benefícios tributários valem a pena? Um estudo de formulação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 107–121, 2013.
- MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e políticas públicas*. Editora FGV, 2018.

MARINELLO, R. de C. L. (2010). Lobby : uma revisão crítica da literatura brasileira (1994-2007). <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/995>

MARZAGÃO, T. V. Lobby e protecionismo no Brasil contemporâneo. *Revista Brasileira de Economia*, v. 62, n. 3, p. 263–278, out. 2008.

MASSIMO, L. Como se explica o neoliberalismo no Brasil? Uma análise crítica dos artigos publicados na revista *Dados*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 133–153, set. 2013.

MONTEIRO, J. Questões estratégicas na atualidade da economia política. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 1, p. 145–159, 2010.

MONTEIRO, J. V. Broken up recuperation and industry of influence. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 6, p. 1993–2004, 2011.

_____. Crise: Inovações institucionais & lobbying. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 3, p. 885–893, jan. 2011.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seus impactos sobre a representação de interesses no Brasil. Tese de doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2004.

PAUL, Justin; ROSADO-SERRANO, Alexander. Gradual internationalization vs born-global/international new venture models: A review and research agenda. *International Marketing Review*, 2019.

PAUMGARTTEN, F. J. R. Lobbying da indústria farmacêutica, gargalos para pesquisa clínica e afrouxamento das normas éticas no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Fundação Oswaldo Cruz, 2016.

_____. Pharmaceutical lobbying in Brazil: A missing topic in the public health research agenda. *Revista de Saude Publica*, v. 50, 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. ENAP, 1995.

PITKIN, Hanna Fenichel. The concept of representation. University of California Press, 1967.

PLOTKE, David. Representation is democracy. *Constellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34, 1997.

PRADO, M. M. O paradoxo das reformas do estado de direito: Quando reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 73–90, 2013.

ROCHA, D. Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: Política de internacionalização de empresas privadas no governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 51, p. 77–96, 2014.

SANT'ANNA RAMOS VOSGERAU, D.; PAULIN ROMANOWSKI, J. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. *Revista Diálogo Educacional*, v. 14, n. 41, p. 165, 12 jul. 2014.

SANTOS, Aline. et al. Política Pública e Governança Educacional: o que pensamos gestores do estado e a sociedade civil organizada?. *Revista Exitus*, v. 4, n. 2, p. 87-105, 2014.

SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano;

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. Lobbying Na Câmara Dos Deputados: Evolução, Estratégias e Influência. IPEA – Boletim de Análise Político-Institucional, 2019.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric; PINA, Antonio López. Régimen de partidos. Madrid: Tecnos, 1964.

SOLÍS DELGADILLO, Diego. "Hacia una definición del concepto grupo de interés". Perfiles latinoamericanos, v. 25, n. 50, p. 83-101, 2017.

SORAU, Frank J. "The Public Interest Reconsidered". The Journal of Politics, vol. 19, no. 4, 1957, pp. 616-639.

TATAGIBA, L. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. Política & Sociedade, v. 13, n. 28, p. 35, 31 dez. 2014.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: Sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. Opinião Pública, v. 18, n. 2, p. 399–426, nov. 2012.

TOLEDO, Gastão Alves de. Grupos de pressão no Brasil. Programa Nacional de Desburocratização –PrND, Instituto dos Advogados de São Paulo, Brasília, 1985.

TOMIO, F. R. DE L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 123–148, jun. 2005.

TRINDADE, Thiago. "A interação entre movimentos sociais e sistema estatal no Brasil: um debate a partir das contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas". Sociedade e Estado, 35(02), 411–440, 2020.

TRUMAN, David B. The Governmental Process. Nova York: Alfred A. Knopf, 1971 [1951].

URBINATI, Nadia. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. Política & Sociedade, v. 9, n. 16, p. 51-88, 2010.

VASCONCELOS, C. et al. Lobby and influence power from the public agents. Dimensão Empresarial, v. 17, n. 4, p. 29-48, 2019.

VILLA, R. D. Brazilian hybrid security in South America. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 60, n. 2, 2017.

WAMPLER, B.; TOUCHTON, M. Contracting, contesting, and co-optation: Civil society organizations' strategies under new institutional arrangements in Brazil. Journal of Politics in Latin America, v. 7, n. 1, p. 3–44, 1 abr. 2015.

YOUNG, Iris Marion. "Desafios ativistas à democracia deliberativa". Revista Brasileira de Ciência Política, n. 13, p. 187-212, 2014.

_____. "Representação política, identidade e minorias". Lua Nova, n. 67, p. 139-190, 2006.