

Processo político e participação

CARLOS ANTONIO DE ALMEIDA MELO

Professor de Direito Constitucional e Ins-
tituições de Direito Público e Privado do
Departamento de Direito da UFMT

SUMÁRIO

- 1 — *Apresentação*
- 2 — *Conceito de processo político e sistema*
- 3 — *O Poder Legislativo e o processo de elaboração das leis*
- 4 — *Participação democrática e Partidos Políticos*
- 5 — *Participação democrática e grupos de interesse*
- 6 — *Caracterização dos grupos de interesse*
- 7 — *Atuação dos grupos de interesse*
- 8 — *Mensuração das atividades dos grupos de interesse*
- 9 — *Regulamentação das atividades dos grupos de interesse no Brasil*
- 10 — *Conclusão*

1 — A constatação de grupos organizados atuando no sistema político demonstra a necessidade de uma revisão no modelo de participação política calcado estritamente na representação. É imprescindível questionarmos até que ponto o sistema poderá prevalecer sem atentar para a atuação cada vez mais marcante de grupos de interesse que buscam um espaço próprio de manobras. A participação democrática no sistema político depende fundamentalmente do equacionamento dado a essa questão.

2 — O processo político é composto de uma série de interações que dizem respeito a atividades tais como competição pela conquista do poder político (processo político), a solução de conflitos relacionados com a escolha de objetivos políticos ou os meios de atingir os objetivos (processo de barganha) e a elaboração de normas e dispositivos legais, bem

como de regras para a sua execução (processo legislativo, processo de elaboração de normas) (1).

Cada um dos processos particulares envolve estruturas, funções, objetivos e atividades identificáveis, compondo, como subsistemas, o sistema político. Este, por sua vez, forma "o conjunto teórico de idéias que se articulam com vistas a um objetivo político". Ao lado dos subsistemas cultural, econômico e participacional, integra o sistema social global (2).

Esta terminologia, oriunda da análise de sistemas, aportou na ciência política de maneira definitiva, uma vez que termos como "governo", "nação" ou "Estado" estão sempre limitados por significados legais, institucionais ou sociais (3). Embora tais conceitos tenham sido desenvolvidos pela análise de sistemas com vistas ao estudo comparado em política, por darem uma base globalizante à análise, sem especificações de ordem legal ou institucional, ganharam larga aplicação em ciência política, que os utiliza, para maior precisão, mesmo em estudos que não os de sua concepção original (4).

Desta forma, incluídas no sistema político todas as interações que afetam ou ameaçam o uso da força física legítima (que passa a ser associada ao sistema político, dando-lhe qualidade, importância e significado). Além das organizações governamentais, portanto, integram o sistema político todas as estruturas "inclusive grupos familiares e sociais, em seus aspectos políticos" (5).

Como os sistemas não são constituídos por indivíduos, mas por papéis (pois o indivíduo exerce mais de um papel no sistema político, além de desempenhar outros papéis em outros sistemas sociais, como a economia, a comunidade religiosa etc.), um subsistema ou sistema secundário consiste de papéis relacionados e sujeitos a interações mútuas. Assim, o sistema político é formado por um conjunto de subsistemas interagindo mutuamente.

3 — O processo legislativo ou processo de elaboração de imperativos legais é um subsistema do sistema político que se fundamenta no princípio da legalidade, segundo o qual ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei previamente estabelecida. Esta base legal, de caráter constitucional, do processo

(1) Cf. ROBERTS, Geoffrey K. — *Dicionário de Análise Política* — Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1972.

(2) Cf. MELO, Osvaldo Ferreira de — *Dicionário de Direito Político* — Forense, Rio de Janeiro, 1978.

(3) Cf. ALMOND, Gabriel A. e POWELL Jr., G. Bingham — *Uma Teoria de Política Comparada* — Zahar, Rio de Janeiro, 1966, p. 16.

(4) A bibliografia sobre análise sistêmica é bastante extensa. A nível introdutório, ver: ALMOND e POWELL Jr. (já citado); YOUNG, Oran R. — *Introdução à Análise de Sistemas Políticos* — Zahar, Rio de Janeiro; EASTON, David — *Uma Teoria de Análise Política* — Zahar, Rio de Janeiro; EASTON, David (org.) — *Modalidades de Análise Política* — Zahar, Rio de Janeiro.

(5) ALMOND e POWELL Jr. — *Op. cit.*, p. 17 — grifo dos autores.

legislativo, suscita uma apreciação do processo de elaboração das leis, pois, se as relações entre as pessoas, e dessas com o Estado, são condicionadas e estimuladas por normas jurídicas, conhecer o processo pelo qual tais regras são estabelecidas é fundamental para aferir em que medida espelham efetivamente os anseios e aspirações daqueles que serão seus destinatários.

Inicialmente, as leis podem ser elaboradas com ou sem a participação daqueles a quem se destinam (destinatários/interessados). O grau de participação ou abstenção desses destinatários origina variações gradativas entre democracia e autocracia, segundo LASKI (6).

Como todos os regimes se pretendem democráticos, detentores do mandato representativo, mesmo os sistemas mais despóticos, antidemocráticos e impopulares afirmam possuir o apoio dos governados, agir em seu nome e com seu consentimento. Isto permite duas conclusões: a democracia é encarada como o destino histórico de todos os povos (pois mesmo os ditadores, ao tomarem o poder, admitem que seu governo é de transição, prometendo restaurar as instituições democráticas assim que as circunstâncias o permitam), comprovando quão arraigados estão os princípios liberais em todos os regimes. Por outro lado, em tese, todos os Estados, independentemente de colorações filosóficas ou políticas, são uma democracia com ampla participação popular. Neste caso, embora não seja um mensurador absoluto do grau de democracia de um regime, o processo de elaboração das leis, em confronto com a representação popular, funciona como indicador do nível de adequação dos diversos subsistemas de um sistema político aos reclamos e aspirações da sociedade em que se fundamente, além de apontar em que medida a participação política é efetivada.

Ao Poder Legislativo cabe, originária mas não exclusivamente, a função de legislar, uma vez que os demais Poderes, dentro de certos limites de ordem constitucional, também editam normas legais. Entretanto, cabe ao Legislativo a tarefa de elaborar as leis com a participação indireta dos cidadãos, através dos detentores do mandato representativo, legitimamente escolhidos por meio de eleições livres e diretas; ouvidos, também, os diversos segmentos interessados na matéria em regulamentação, quando significar importante decisão política para aqueles setores (sindicatos, associações de classe, associações de moradores, órgãos estudantis etc.). Portanto, compete ao Parlamento, como genericamente também é chamado o Legislativo, conjugar os diversos aspectos particulares, conciliar as contradições e definir o imperativo legal a ser editado.

As leis derivam de demandas sociais que espelham os sentimentos da sociedade, envolvidos também no processo os costumes e as tradições sociais (daí o malogro de leis que são puramente adotadas tomando-se como modelos outros países; não passando por este duplo sistema de filtragem tornam-se em simples pedaços de papel). Desta forma, deve

(6) LASKI, Harold — *Introducción a la Política* — Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires.

o Legislativo funcionar como receptor dessas demandas, implementando-as, incentivando-as e promovendo sua apreciação. Para isso conta com comissões técnicas, podendo, também, constituir comissões especiais para a discussão de determinadas questões específicas mais importantes, da mesma forma como se vale de assessoria própria e de peritos convidados especialmente, que, sem serem membros do Legislativo, estejam credenciados a oferecer a melhor alternativa na apreciação da matéria, sob a forma de pareceres.

É nessa via de mão dupla que se processa a elaboração das leis: aspirações sociais canalizadas ao Legislativo, que tornam sob a forma de imperativos legais, observando-se que “a sociedade, pelo costume e pelas suas instituições, gera uma ordem jurídica própria, não devendo o Estado desconhecê-la, mas sim assegurar-lhe a sobrevivência e o desenvolvimento” (7).

Não só através do debate legislativo são feitas as leis em seu sentido mais abrangente. Mas, quer assim sejam confeccionadas, quer pela pretensa perfeição dos gabinetes tecnocráticos, tendem a atingir, alternadamente, interesses globais e setoriais. Interesses globais quando atendem a aspirações coletivas, envolvendo postulações da sociedade em seu conjunto: visam o sistema social global da maneira mais perfeita por que esta meta possa ser atingida. Os interesses podem ser definidos como setoriais quando se referem a compartimentos específicos da sociedade, a subsistemas definidos, como determinada classe ou grupo. Neste caso, apesar de o ordenamento ter um direcionamento setorial, provoca impacto sobre o todo, valendo *erga omnes*.

4 — A participação democrática é, assim, feita primeiramente pela forma partidária, isto é, através dos Partidos Políticos que, representando grandes segmentos da sociedade, funcionam no processo legislativo objetivando concretizar, através das leis, suas plataformas políticas e, por conseguinte, implementar as aspirações de seus adeptos, seguidores e simpatizantes.

Entretanto, os Partidos não abarcam os múltiplos interesses setoriais, pulverizados em infinitos grupos particulares, que constituem um grande contingente ávido por implementar demandas e reivindicam, também, um espaço próprio no universo político, pois “a aspiração à participação é mais ambiciosa que os sistemas representativos pluralistas temperados, que não oferecem outra ocasião de tomar parte que por meio de Partidos mais ou menos representativos, mais ou menos democráticos e pelo sufrágio ocasional em eleições periódicas” (8).

Esta constatação está presente em diversos autores que analisaram a necessidade e a aspiração de participação, por parte dos indivíduos, no

(7) GALVAO DE SOUSA, José Pedro — *Direito Natural, Direito Positivo e Estado de Direito* — Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1977.

(8) CALVEZ, Jean-Ilves — *Introduction à la Vie Politique* — Édition Aubrier/Montaigne, France, 1967, p. 187.

processo político. Neste sentido, constata RASMUSSEN ⁽⁹⁾ ao comparar a ação difusa com a pressão conjugada:

“É preciso proceder por meio de canais competentes, quando se trata de interesses politicamente importantes. Pode-se utilizar um canal que permita uma ação individual — escrevendo uma carta a seu Deputado ou votando numa eleição. Todavia, é mais provável que obtenha resposta satisfatória, se agir em conjunto com outros, por estruturas que dirijam a pressão conjugada de muitos indivíduos para esses pontos onde tenham mais probabilidade de êxito. Essas estruturas ajudam a focalizar as aspirações difusas da massa social, em limitado número de reclamações por ação legal, aumentando, portanto, a possibilidade da escolha racional de alternativas. O sistema político que deixa de preencher essa função provavelmente não será eficaz.”

5 — Assim, a segunda forma de participação no processo de elaboração das leis é pela pressão através dos grupos de interesse. Estes grupos tendem a proliferar na medida em que os Partidos Políticos possuem baixa densidade ideológica, quando se alinham como Partidos de quadros ⁽¹⁰⁾ e quanto mais deixem de corresponder às exigências do mecanismo político e quanto maior for o distanciamento entre a política partidária e as reivindicações de suas bases de sustentação.

Na medida em que um regime sem Partidos é um regime conservador ⁽¹¹⁾, um regime em que predominem Partidos sem sustentação política favorece e reclama a atuação dos grupos de interesse, pois, neste caso, a “atividade sazonal” ⁽¹²⁾ dos Partidos, que “hibernam” no período pós-eleitoral, além de “fulanizar” ⁽¹³⁾ o voto, causa uma disputa desenfreada pelos eleitores, favorecendo, conseqüentemente, os currais eleitorais, os votos de compadre, de amigo, de ouvir dizer; afastando o conteúdo político das eleições, que passam a ser disputadas a nível de potencial econômico apenas e dos recursos disponíveis para mobilizar o maior número de “corretores” para a campanha eleitoral.

(9) RASMUSSEN, Jorgen — *O Processo Político — Estudo Comparado* — FGV, Rio de Janeiro, 1973, p. 11.

(10) Cf. DUVERGER, Maurice — *Os Partidos Políticos* — Universidade de Brasília, 1980, pp. 99 e ss.

(11) *Ibid.*, p. 459.

(12) *Ibid.*, p. 121.

(13) Por “fulanização” do voto, entendemos a situação em que o eleitor sufraga o nome de um candidato em função de fatores extrapolíticos e não em virtude de sua proposta político-eleitoral e, conseqüentemente, do Partido ao qual pertence. Esta situação tende a evoluir em regimes políticos em que o sistema de voto amarre a votação aos Partidos e, contrariamente ao que se poderia supor, não os fortalece, a exemplo do atual sistema de voto vinculado no Brasil. Neste caso, quem acaba puxando o voto são os candidatos a Prefeito e Governador e não o Partido (v. pesquisa publicada na revista *IstoÉ*, nº 298, pp. 28 e ss.)

Independentemente da força política dos Partidos, todos os sistemas políticos abrigam grupos de interesse ⁽¹⁴⁾ que, em determinado momento, exercem pressões sobre os órgãos públicos, visando implementar seus interesses. Pode ser observado, de maneira marcante, que sua atuação passa a ser indispensável em qualquer sistema partidário, seja naqueles em que os Partidos esvaziaram seu grau de representatividade e as instituições sociais fecharam-se às demandas, incentivando as atividades de pressão, seja nos sistemas em que os Partidos possuam maior densidade representativa e haja implementação de demandas sociais, pois agem complementarmente aos mecanismos partidários.

A natureza dos grupos de interesse repousa no próprio caráter associativo e nas particularidades dos grupos sociais. Uma vez que todos os grupos sociais possuem necessariamente interesses próprios que procuram implementar, deve haver no sistema político um canal que viabilize suas demandas. Como essas demandas dependem, na maioria das vezes, do respaldo de imperativos jurídicos, o poder mais exposto e visado pelas pressões, embora não de maneira exclusiva, é o Legislativo.

Entretanto, a questão não estará plenamente colocada nestes termos. Diversos complicadores incidentes exigem que seja feita a apreciação das relações entre esses veículos implementadores de demandas setoriais e os demais subsistemas do sistema político (os Partidos inclusive) e os canais utilizados em suas atividades, para que se possa medir o grau de participação política dos setores da sociedade nas tomadas de decisão em geral e na elaboração das leis em particular.

O principal canal para as demandas setoriais é a pressão através dos grupos de interesse. A controvérsia em torno desses organismos subsistêmicos começa em sua designação. Entretanto, de todas as nomenclaturas a que mais se aproxima de sua natureza é a estabelecida por MEYNAUD ⁽¹⁵⁾, quando os identifica pela vontade de influenciar as decisões dos Poderes públicos. Desta forma, "os grupos de interesse assim caracterizados não se transformam em organismos de pressão senão a partir do momento em que os responsáveis utilizam a ação sobre o aparelho governamental, a fim de fazerem triunfar suas aspirações ou reivindicações. (...) Em suma, a categoria grupos de pressão engloba um setor de atividade dos grupos de interesse: mais exatamente, consiste em analisar estes sob um aspecto determinado".

Conquanto este conceito atinja a natureza do problema, não é suficiente para abarcar toda a tipologia destes organismos. Neste ponto, DUVERGER ⁽¹⁶⁾, ao propor "... de certo modo, toda organização, qualquer

(14) Autores como ROBERT MAC IVER identificam a importância de compactos grupos de interesse já reconhecida por grandes historiadores da antiguidade — v. *Politics & Society*, ed. by David Spitz, Atherton Press, New York, 1969, pp. 286 e ss.

(15) MEYNAUD, Jean — *Os Grupos de Pressão* — Europa América, Lisboa, 1960, p. 10.

(16) Cf. DUVERGER, Maurice — *Sociologia Política* — Zahar, Rio de Janeiro, 1976, p. 443.

que seja, poderia assumir caracteres de grupo de pressão em determinados setores e determinadas circunstâncias”, além de manter a divisão inicial de MEYNAUD, amplia o conteúdo do conceito, abrindo espaço para que nele estejam contidos os grupos públicos de interesse, importante e atuante espécie da categoria.

Assim, de acordo com DUVERGER, há grupos exclusivos, que se ocupam particularmente com ações no domínio político, fazendo pressões sobre os Poderes públicos. Seriam os *lobbies* que, na verdade, são “pseudogrupos de pressão”, pois são *agentes da pressão*, não a exercendo em proveito próprio, mas por conta de outros grupos; por serem organizações puramente técnicas (escritórios e agências) que servem aos grupos de pressão. Há pressão, mas não há grupo de pressão em si. Por outro lado, há os grupos parciais, onde a pressão política é apenas *parte* de sua atividade, pois existem em função de objetivos específicos plenamente diversificados, como os sindicatos e as associações profissionais.

Além dessa distinção quanto aos objetivos em relação às atividades de pressão, a distinção entre grupos públicos e privados é uma das grandes contribuições de DUVERGER ao tema, pois a maioria dos autores ou ignora esta questão ou procura manter um conceito perfeito em sua pureza teórica mas, por isso mesmo, completamente afastado da realidade política. Ignorar a presença desse subsistema no universo político é sacrificar a análise em nome de preconceitos injustificados. DUVERGER ⁽¹⁷⁾ identifica os grupos públicos quando as administrações agem, em determinadas ocasiões, com métodos análogos aos dos grupos de pressão, distinguindo nesses os serviços do Estado e os corpos de funcionários (a burocracia).

Observe-se, então, que há grupos *em* pressão (terminologia que, embora conceitualmente mais adequada, deve ser evitada pela cacofonia que transparece), isto é, grupos sociais portadores de demandas específicas e setoriais, genericamente chamados grupos de interesse (e comumente denominados grupos de pressão), que, em determinado momento, visando implementar suas reivindicações, exercem pressão sobre os órgãos públicos em busca do atendimento de seus pedidos.

A tipologia dos grupos de interesse que exercem, em algum momento, pressão, é bastante extensa e diversificada, mas de pouca importância para o estudo sua abordagem, pois, por mais exaustiva e abrangente que conseguisse ser, não cobriria todas as manifestações do objeto, tal sua variedade, além de deslocar a análise de sua atuação, que constitui o ponto mais importante do tema. Desta forma, parece que o critério para a identificação da categoria proposto nos moldes de DUVERGER, além de menos rígido, presta-se com vantagens ao exame das demais questões a ela relacionadas.

6 — Uma vez identificados os grupos de interesse, importa precisar suas características particularizantes. Também neste ponto as divergên-

(17) *Ibid.*, pp. 444 e ss.

cias são muitas, na maioria das vezes motivadas por preconceitos de ordem ideológica ou por uma visão exageradamente limitada da atuação e importância desses subsistemas. Um balanço efetuado nos diversos estudos realizados na matéria apresenta as seguintes características dos grupos de interesse:

— não se confundem com a atividade partidária, pois os Partidos Políticos representam ideologias definidas e abrangentes, procuram cooptar adeptos, seguidores, filiados ou até mesmo meros simpatizantes, muitas vezes de classes sociais distintas e pertencentes a outros grupos sociais. Visam, ainda, os Partidos conquistar o poder e, dentro de certos limites, conservá-lo, dedicando-se *exclusivamente* à ação política, tendo desta uma concepção global ⁽¹⁸⁾;

— Podem estabelecer os seguintes tipos de relação com os Partidos Políticos:

a) subordinação — consistem em tática partidária na luta pelo poder;

b) veiculação — utilizam os Partidos para canalizarem suas pretensões — situação mais comum;

c) cooperação — ambos atuam de forma complementar;

d) determinação — quando os grupos de interesse acabam criando um Partido para participar mais intensamente da vida política — é o caso da maioria dos Partidos de trabalhadores, como o inglês e, numa certa medida, o brasileiro. Nesta hipótese, a tendência é de os grupos de interesse se diluírem no Partido, ou, então, permanecerem contribuindo para sua manutenção como comerciantes, agricultores, industriais, sindicatos etc. “Igualmente sucede com numerosos Partidos conservadores que estão sujeitos às organizações patronais” ⁽¹⁹⁾. SCHWARTZENBERG ⁽²⁰⁾, aplicando a classificação de DUVERGER ⁽²¹⁾, chama estes Partidos dependentes dos grupos de interesse de “Partidos de criação externa”;

e) oposição — seja por divergência de atuação (dos Partidos em relação aos grupos, denunciando abusos e corrupção por parte desses) ou de ideologia e programa (dos grupos em relação aos Partidos, sendo

(18) Para uma introdução ao estudo das relações entre Partidos Políticos e grupos de interesse, ver: VERDÚ, Pablo Luca — *Principios de Ciencia Política* — Tecnos, Madrid, 1974, vol. III, pp. 148 e ss.; PELAYO, Manuel Garcia — *Derecho Constitucional Comparado* — Madrid, 1953, pp. 196 e ss.; DUVERGER, Maurice — *op. cit.*, pp. 440 e ss.; MEYNAUD, Jean — *op. cit.*, pp. 42 e ss.; BONAVIDES, Paulo — *Ciência Política* — Forense, Rio de Janeiro, 1978, pp. 538 e ss.; e SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard — *Sociologia Política* — Difel, 1979, pp. 662 e ss. e 488/9.

(19) Cf. VERDÚ, Pablo Luca — *Principios de Ciencia Política* — Tecnos, Madrid, 1974, vol. III, p. 149.

(20) SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard — *Sociologia Política* — Difel, São Paulo, 1979, p. 662.

(21) DUVERGER, Maurice — *op. cit.*, pp. 26 e ss.

estes denunciados em sua “esterilidade, suas lutas internas, os males que causam à comunidade nacional etc.” (22);

— procuram implementar suas demandas utilizando-se de diversos meios de atuação, mas sempre exercendo pressão sobre os órgãos públicos do sistema político que dominam as decisões capazes de satisfazer tais pretensões;

— as atividades de pressão são transitórias, isto é, duram apenas enquanto instrumento para atingir a obtenção da lei ou medida daqueles órgãos que viabilizem suas demandas. Uma vez alcançada esta meta, tornará a mero grupo de interesse, em repouso até que nova demanda exija sua atuação sob a forma de pressão (traço que separa os *lobbies* dos grupos de interesse em momento de pressão);

— os grupos visam implementar interesses setoriais afetos aos seus objetivos sociais, embora, secundariamente, se engajem em propostas, geralmente a nível partidário ou legislativo, de alcance geral;

— normalmente evitam publicidade de suas propostas e conquistas, embora estas fatalmente sejam veiculadas pela imprensa (23), no que diferem, neste aspecto, frontalmente, dos Partidos Políticos. Neste sentido, os grupos de pressão propriamente ditos (o *lobby*, ou agências especializadas em atividades de pressão) procuram de todos os meios manter suas atividades ao resguardo da publicidade da imprensa com algumas exceções (24);

— estão presentes em todos os sistemas políticos (25), inclusive (e principalmente) os ditatoriais (pois acabam-se tornando o único canal para veiculação, mesmo que velado, de demandas) e os autoritários (26), tendo atuação mais agressiva nos sistemas de fraca representatividade política e partidária.

7 — A participação dos grupos de interesse na vida política é realizada com o emprego dos mais diversos canais de expressão para atingir seus objetivos: Partidos Políticos, procurando influenciar as decisões dos membros do Parlamento através de material de pesquisa ou propaganda que veicule, de maneira convincente, a pretensão do grupo, ou ainda, diretamente junto aos membros do Poder Executivo, desde que aí sejam

(22) VERDÚ, Pablo Luca — *op. cit.*, p. 150.

(23) Cf. casos como o do ônibus espacial norte-americano Columbia (v. revista *IstoÉ*, nº 226 — 22-4-81); ou de associação de moradores (v. *Jornal do Brasil*, 25-4-82, Caderno Especial, p. 2) dentre muitos outros.

(24) V., neste sentido, a abertura do escritório da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) em Washington, com a intenção declarada de, entre outras atividades, sustentar o trabalho de *lobby* — in revista *IstoÉ*, nº 297 — 1-9-82, p. 96.

(25) Esta presença é constatada por HERRING em diversos países da Europa nos mais diferentes regimes (cf. HERRING, Pendelton — *Group Representation before Congress* — Russel & Russel, New York, Reissued, 1967, pp. 9 e 10.

(26) ARON, Raymond — *Démocratie et Totalitarisme* — Gallimard, Paris, 1965, pp. 250 e ss.

tomadas as decisões que atinjam seus interesses; chegando, mesmo, aos casos de corrupção e suborno em diversos níveis.

Esta participação política tende a apresentar-se de duas formas, que geram posicionamentos a favor e contra sua atuação. Há os que entendem que a ação dos grupos pode suplementar ou complementar a dos Partidos Políticos, chamando a seu encargo o direito das minorias e exercendo atividades de pressão objetivando seus interesses. Fato que contribuiria, de certa forma, para depurar o processo legislativo de certas falhas. Outros entendem que a luta por objetivos setoriais se dê em detrimento do interesse geral, atomizando o poder através de disputas fragmentárias (27).

Parece-nos que a simples existência e atuação desses grupos esvaziam o conteúdo da discussão em torno de haver ou não espaço na vida política para este tipo de atividade (posição ferrenhamente defendida por autores ainda presos ao conceito liberal de democracia de que reside no povo, como *entidade abstrata*, o fundamento da soberania e, portanto, apenas pela via partidária pode ser exercido seu soberano direito), residindo na delimitação de seu universo de manobras e na busca de fórmulas que disciplinem sua atuação no processo político o principal enfoque do tema.

Na realidade, grupo social, grupo de interesse e grupo de (em) pressão são *três momentos da mesma realidade, do mesmo subsistema*: social, se considerado em sua sociogênese; interesse, quando se leva em conta a finalidade do grupo; e, por fim, pressão, quando apreciado no momento específico de sua atuação visando implementar demandas setoriais junto aos organismos do sistema político.

Assim qualificado, como subsistema implementador de demandas setoriais, o âmbito de sua atividade relaciona-se diretamente com o grau de exigência junto aos demais subsistemas do sistema político. Quando pleiteia medidas junto ao Legislativo, aciona os Partidos Políticos (enquanto instituição ou através de seus agentes: os políticos). Quando a medida pleiteada depende do Executivo, atua junto às repartições e aos empregados públicos, visando a obtenção da resposta adequada às suas demandas.

É neste ponto (no relacionamento desses grupos com os diversos órgãos de poder) que reside a importância dos grupos de interesse no índice de participação nas tomadas de decisão política em geral e na elaboração das leis em particular. Esses grupos setoriais, exercendo atividades num microuniverso político, estendem a participação a todos os componentes e, assim, a todos os cidadãos individualmente considerados.

(27) Esta dicotomia apresenta-se na discussão entre teorias do liberalismo político e do contrato social *versus* pluralismo de BENTLEY e autores mais recentes, que vislumbram o desmoronamento do vetusto edifício da representação popular, como MEYNAUD, DUVERGER, RASMUSSEN, DEUTSCH, VERDU e WOOTTON, que entendem os grupos de interesse como integrantes do sistema político.

Quando uma associação de bairro pleiteia e obtém junto à Prefeitura de sua cidade que determinada rua receba capeamento asfáltico, mais que uma vitória dos moradores daquele bairro e daquela rua, é uma conquista de toda a comunidade, pois alargam-se os canais de participação dos cidadãos na administração da coisa pública, além de aumentar a consciência política dessas mesmas pessoas e de fazer ver aos gestores da coisa pública que sua atividade é, necessariamente, voltada para a coletividade.

Quando determinada classe social, através de seu sindicato ou associação, obtém junto ao Poder Legislativo medidas, em forma de imperativo legal, que venham favorecer a classe, mais que uma conquista daquele grupo específico de profissionais, é uma vitória de toda a sociedade, pois mostra o caminho da pressão setorial conjugada para conseguir implementar suas demandas, além de cobrar da classe política um trabalho verdadeiramente consciente e ativo.

Não há como negar a participação dos grupos de interesse no processo político de qualquer sistema. Tanto maior será sua participação quanto mais frouxa e mais formal for a participação dos Partidos Políticos no processo de decisão política e menor a densidade ideológica de sua plataforma e de seu programa. Quanto mais fortalecidos forem os Partidos no sistema, mais estreita será sua relação com os grupos de interesse, que procurarão canalizar suas demandas através deles, constituindo poderoso apoio de massa.

Na razão direta em que diminuem suas oportunidades de participação no cenário político, maior o risco de as pressões se manifestarem no terreno meramente econômico, advindo, daí, um vigoroso aumento da degenerescência do sistema, provocada pela corrupção e pelo abrandamento da atividade verdadeiramente política.

8 — Entretanto, identificar a pressão de grupos de interesse sobre os organismos tomadores de decisão de um sistema político significa apenas atuar sobre o óbvio; ignorá-la, mera comodidade e impedi-la, impossível. Diversos autores, percebendo este problema, afirmam a necessidade de um estudo mais profundo, principalmente em termos de se determinar os métodos de atuação desses grupos e os resultados obtidos. Neste sentido, WOOTTON⁽²⁸⁾, tentando traçar procedimentos operacionais capazes de mensurar a influência dos grupos de interesse, propõe o seguinte modelo, aplicável na observação intra-sistêmica, isto é, de grupos do mesmo tipo (duas companhias de aviação, por exemplo):

— eleger uma questão que seja de interesse de dois grupos em oposição;

— estabelecer e datar a natureza das exigências iniciais e as modificações posteriores;

(28) WOOTTON, Graham — *Grupos de Interesse* — Zahar, Rio de Janeiro, 1972, pp. 130 e ss.

— julgar a posição inicial do alvo (através de pronunciamentos oficiais, documentos etc.);

— mapear a atuação dos dois grupos para alcançar seus objetivos;

— examinar a política e a decisão tomada, comparando-as com o terceiro item, julgando até que ponto a decisão foi fruto do item número quatro.

Visando, também, obter uma fórmula de regular o relacionamento dos grupos de interesse com o poder, o Congresso dos Estados Unidos da América aprovou, em 1946, a Lei Reguladora do Lobbying, que exige publicidade de todas as quantias gastas com o objetivo de influenciar a aprovação de leis federais (29).

Entretanto, esta fórmula, menos que regular a atuação dos grupos de interesse, fornece elementos sobre a medida da participação do meio econômico no processo político. Por esta razão, comenta BELLE ZELLER (30):

“Não basta, todavia, cogitar de meios mais eficazes de dar publicidade às atividades dos grupos de pressão, é essencial que não se subestime a responsabilidade dos órgãos governamentais de gerir os assuntos a seu cargo de acordo com os métodos eficientes e modernos.”

É precisamente na busca desses métodos que se tem lançado a ciência política e o direito, buscando fórmulas que possibilitem a regulamentação da atuação dos grupos de interesse, que não impliquem nem na negação de sua participação no processo político-legislativo-administrativo, nem seja sua atuação feita às ocultas e por métodos que não se apresentem de acordo com o mínimo de decoro e dignidade.

9 — No Brasil, quando o tema da regulamentação é tratado, por não haver ainda um termo designativo mais preciso, usa-se a palavra inglesa *lobby*, como na Primeira Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada no Rio de Janeiro, em 1958, que incluiu entre os temas debatidos “A Advocacia e o Poder Legislativo. Assessoria a Parlamentares e às Comissões Técnicas do Congresso. Lobbying”. A recomendação foi aprovada por unanimidade e constava dos seguintes itens:

— é lícita a prática da advocacia perante o Legislativo, desde que:

a) o advogado a exerça ostensivamente, munido de poderes;

b) se limite à postulação junto aos legisladores e comissões técnicas e à contribuição na redação de textos, sem o uso de outros elementos de persuasão senão os da comunicação dialética para a tutela do interesse patrocinado.

(29) Sobre a regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos da América, v. “The Washington Lobby” — *Congressional Quarterly* — 2nd. edition, September, 1974, e *idem* third edition, October, 1979.

(30) In RODRIGUES, Lêda Boechat — *Direito e Política* — Porto Alegre, 1977, p. 142.

A despeito de seu conteúdo altamente restritivo e apesar da unanimidade da acolhida, o parecer permaneceu apenas na realidade do papel, pois nenhuma medida concreta foi adotada, visando disciplinar tal atuação.

Recentemente, na VIII Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil, maio de 1980, em Manaus, voltou a ser debatido o tema, desta feita através da tese de número 19, de autoria do Bel. Alberto Venâncio Filho, com o título "A Liberdade e os Grupos de Pressão", que recomendava:

"a) A Ordem dos Advogados do Brasil realiza estudos sobre mecanismo de regulamentação das atividades de grupos de pressão, que, se inspirando na experiência da legislação de outros países, e tendo em vista as peculiaridades locais, assegurem o funcionamento dessas entidades sem prejuízo da liberdade individual;

b) que se ratifiquem, neste conclave, as conclusões da Primeira Conferência Nacional dos Advogados sobre o papel do advogado como representante de grupos de pressão" (31).

Pelo visto, as conclusões da VIII Conferência pouco acrescentaram ao tema da regulamentação, a não ser a ênfase de sua atuação entre nós, fato ratificado meses mais tarde, no 2º Congresso das Associações Comerciais do Brasil, realizado no Rio de Janeiro em novembro de 1980, reunindo mais de 700 representantes de associações de todo o País. Ali foram aprovados diversos documentos que traduzem a intenção do empresariado em participar das decisões do processo político, conforme constatou o jornalista ROMUALDO BARROS (32), que cobria o evento:

"... os debates e teses deixam claro que há uma crise de competência no País, de acordo com a ótica empresarial, e a saída estaria no envolvimento de camadas maiores da população. Mais cabeças pensando as soluções — eis a grande proposta. Ou, ainda, aproveitando uma frase de um industrial carioca de grande porte, o que está faltando para dar novo impulso ao Brasil é a contribuição da classe média, que pode ser mobilizada de várias formas, inclusive no balcão dos armazéns. Traduzindo tal idéia, se espalhou por todo o País um cartaz elaborado pela Confederação das Associações Comerciais do Brasil, defendendo a ação empresarial. E nele havia um forte apelo à formação de um gigantesco *lobby*: Você não precisa sair de sua casa (de negócios) e participar dos grupos de Brasília. Só o que tem a fazer é participar de sua associação comercial local. Isto é suficiente para transformar sua casa num centro de poder."

(31) Esta tese foi publicada em separado pela Ordem dos Advogados do Brasil, após a VIII Conferência de Manaus, em 1980.

(32) In *Jornal do Brasil* — 9-11-80 — 1º Caderno, p. 32.

Embora os cartazes não se tenham espalhado com a generosidade da proposta, ao menos teve o mérito de divulgar esta forma de participação no meio empresarial (principalmente os de pequeno e médio porte).

A regulamentação dessa atividade no Brasil necessita ser meditada com a máxima urgência, como pode demonstrar o Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil, Rio de Janeiro, que, ao apreciar pedido de alteração contratual de sociedade de advogados que pretendia incluir em seu objeto social a prestação de serviço jurídico na área do *lobby*, aguardou manifestação do Conselho Federal sobre a matéria por ser caso omissio no Estatuto e no Código de Ética.

Em agosto de 1982, o tema ressurgiu novamente entre nós por dois canais diferentes: o Primeiro Seminário Brasileiro sobre *Lobby*, patrocinado pelo Decanato de Expansão da Universidade de Brasília e o lançamento da monografia *Lobby & Holding: as bases do poder*⁽³³⁾, da autoria de João Bosco Lodi.

Por tudo isto faz-se necessária a regulamentação da atuação dos grupos de interesse no Brasil, como um modo de institucionalizar este tipo de atividade política, dando-lhe a merecida dignidade e o imprescindível amparo legal, para que possa cada vez mais estender a participação política por esta via ao maior número de grupos sociais.

10 — Estes indicadores e outros mais (como a proliferação das associações de bairro, ressurgimento da União Nacional dos Estudantes, Comunidades Eclesiais de Base etc.) alertam para a necessidade, entre nós, de estudos e análises que superem o nível puramente descritivo do assunto.

O momento atual requer sejam intensificadas as abordagens analíticas da atuação dos grupos de interesse e suas atividades de pressão que, ao lado de um estudo comparativo com outros países, possibilitem, então, a estruturação de mecanismos e o desenvolvimento de métodos eficazes para regulamentar a atuação desses grupos.

Claro está que o aumento do nível de participação dos grupos nas decisões políticas depende fundamentalmente do grau em que o sistema proporciona acesso e regula sua abertura, além de sua disposição para receber os impactos causados pelas sucessivas demandas e atividades de implementação. Entretanto, a prática em diversos países nos mostra que esta atividade política é extremamente salutar, proporcionando um alto grau de democratização do regime, pois apenas aí, na administração de propostas díspares, que devem ser viabilizadas em cooperação e acordo, pode residir o fundamento de uma ordem política mais justa e que se pretenda afirmar democrática, com a consciente participação dos cidadãos no cenário político.

(33) LODI, João Bosco — *Lobby & Holding — As Bases do Poder* — Pioneira Editora, São Paulo, 1982.