

# A AÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NOS PROCESSOS CONSTITUCIONAIS RECENTES NO BRASIL

Murillo de Aragão  
Universidade de Brasília

## RESUMO

*Este texto tem como objetivo apresentar uma breve visão comparativa acerca das ações de defesa de interesses dos grupos de pressão durante três momentos distintos da recente história política brasileira: a Assembléia Nacional Constituinte, ocorrida entre 1987 e 1988; o processo conhecido como Revisão Constitucional, ocorrido entre outubro de 1993 e maio de 1994; e o processo conhecido como Reforma Constitucional, iniciado em fevereiro de 1996.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Assembléia Nacional Constituinte; Congresso Nacional; grupos de interesse; grupos de pressão; processo legislativo; Revisão Constitucional; Reforma Constitucional.*

## I. BREVE HISTÓRICO SOBRE GRUPOS DE PRESSÃO NO BRASIL<sup>1</sup>

A atuação dos grupos de pressão sobre o Poder Legislativo no Brasil é comprovada desde o século passado. Mário Augusto Santos (1991), em um trabalho sobre o papel da Associação Comercial da Bahia, provavelmente a mais antiga em atividade no país — funcionando desde 1811 —, aponta diversos casos em que a entidade atuou em defesa dos interesses de seus associados perante o Congresso Nacional da Primeira República.

Posteriormente outros autores, como Philippe Schmitter (1971), identificaram diversas ocasiões onde o conflito de interesses, conduzido pela ação organizada de grupos, chegou ao Congresso Nacional. Dezenas de leis neste século foram elaboradas sob intensa pressão de grupos organizados. Tais ações, em grande parte, envolvem e envolvem procedimentos semelhantes aos praticados nos Estados Unidos e Europa, como

o envio maciço de correspondência, depoimentos em audiências públicas, propaganda, apoio financeiro às campanhas eleitorais, entre outras práticas.

Um exemplo notável da atuação dos grupos de pressão no Brasil foi o debate e aprovação do Código Nacional de Radiodifusão, em 1962, cujos mais de 50 vetos presidenciais foram derubados no Congresso Nacional por conta da poderosa mobilização dos proprietários de emisoras de rádio e TV do país. Em decorrência do sucesso desta ação de *lobbying*, os radiodifusores criaram a Associação Brasileira de Emisoras de Rádio e Televisão (ABERT), uma das mais atuantes entidades empresariais no Congresso Nacional. O jornalista João Calmon, que liderou o movimento em defesa dos interesses dos radiodifusores, terminou entrando na carreira política sendo senador por muitos anos<sup>2</sup>.

Durante o regime militar, o formato de atuação dos grupos de pressão sofreu drásticas alterações em razão do gradual autoritarismo imposto

---

<sup>1</sup> A Constituição Brasileira de 1988 assegura ao cidadão, de forma clara e abrangente, o direito de livre associação, o direito das associações representarem seus associados, o direito de requerer informações do poder público e o direito de petição, todos previstos no artigo 5º. O texto constitucional determina ainda a possibilidade das audiências públicas (art.58) e a iniciativa popular em propostas legislativas (art.61).

---

<sup>2</sup> Além do exemplo citado, outras leis são exemplares em termos de *lobbying* durante a sua elaboração, a saber: a criação da Petrobrás nos anos 50; o Estatuto do Trabalhador Rural no início dos anos 60; a Lei da Reserva de Mercado da Informática e o Estatuto da Microempresa, ambas em 1984; o Código de Defesa do Consumidor, em 1990, entre muitas outras.

pelo regime. Inicialmente, a área sindical dos trabalhadores sofreu dezenas de intervenções que praticamente paralisaram e/ou domesticaram tais instituições. Na área empresarial, a coincidência de propósitos do regime militar com o meio, praticamente afastavam a ocorrência de sérios conflitos. Mesmo assim, na fase inicial do regime militar duas leis — a aprovação do Estatuto da Terra e a criação do Banco Central — foram alvo de intensa mobilização dos grupos de pressão no Congresso Nacional. Tais movimentações são narradas por Roberto Campos (1994).

Apenas no final dos anos 70 os grupos de pressão começam a reaparecer — com mais vigor — no Congresso Nacional. Provavelmente, o exemplo mais notável dos anos 70 foi a intensa mobilização da sociedade civil em torno da campanha da anistia política, que contou com a participação de estudantes, da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e outros segmentos organizados da sociedade civil. Dois outros exemplos, mais específicos, podem ser lembrados. Um deles é a aprovação da emenda constitucional que prevê o divórcio, em 1977, e que sofreu forte oposição da Igreja. O outro exemplo é a aprovação da Lei do Inquilinato, em 1978, que estabeleceu condições amplamente favoráveis para os proprietários de imóveis, entre elas a faculdade de solicitar o imóvel do inquilino a qualquer tempo.

Ao final dos anos 70, a organização do Partido dos Trabalhadores revelava a intenção do núcleo sindical do ABC em ter uma representação direta no Congresso Nacional. Tal fato, de imensa importância para a organização dos interesses no Brasil, podia ser atestado pela declaração do então Deputado Federal Benedito Marcílio<sup>3</sup> de que sem o PT “os trabalhadores não estavam efetivamente representados no Congresso Nacional”. Já nos anos 80, com os ventos discretos da abertura política, os grupos de pressão voltaram, gradualmente, ao Congresso Nacional. Dois exemplos são bastante elucidativos dos debates legis-

lativos da primeira metade dos anos 80: a aprovação da reserva de mercado da informática e a criação do estatuto da micro e pequena empresa.

Assim, a vôo de pássaro, é possível verificar a participação dos grupos de pressão nos embates legislativos em vários momentos de nossa história. Entretanto, a participação dos grupos de pressão nos debates constitucionais recentes, tanto pela amplitude quanto pela relevância dos temas debatidos, reveste-se de importância ainda maior. Daí nosso interesse em apresentar uma análise sucinta do fenômeno.

## II. TIPOLOGIA DOS GRUPOS DE PRESSÃO: BREVES CONSIDERAÇÕES

Inicialmente cumpre-nos distinguir *grupo de interesse* e *grupo de pressão*, para depois apresentarmos uma tipologia dos grupos de pressão atuantes no Brasil. Basicamente existem duas vertentes. Graham Wooton e David Truman identificam os grupos que atuam na defesa de seus interesses perante os poderes públicos como “grupos de interesses”. Adotamos, entretanto, o entendimento, compartilhado por Jean Meynaud (1966) e Jean-Daniel Reynaud (1963), entre muitos outros, de que grupos de interesse — quando atuam em nível político — podem ser reconhecidos como grupos de pressão. Assim, todo grupo de pressão seria um grupo de interesse, mas o inverso não é verdadeiro.

No tocante à tipologia dos grupos de pressão, praticamente cada autor apresenta a sua. Notadamente pelo fato de que a conjuntura social e econômica, assim como os embates ideológicos da sociedade, terminam por determinar a organização dos grupos de pressão. Tanto Paulo Bonavides (1978) quanto Jean Meynaud (1966), de modo geral, entendem ser difícil estabelecer uma tipologia rígida<sup>4</sup>.

Basicamente, nossa opinião aponta para a existência de cinco tipos básicos de grupos de

<sup>3</sup> Declaração do deputado, também presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André, eleito deputado federal pelo MDB em 1978, à revista *Veja*, em 07/02/79.

<sup>4</sup> Para outras abordagens sobre os grupos de pressão sugerimos consultar ORNSTEIN & ELDER (1978), HERING (1967), TOLEDO (1985), CAVALCANTI, (1969) e KEY (1964).

pressão, a saber: (a) grupos empresariais, composto por entidades e empresas; (b) grupos de trabalhadores, composto pelos vários níveis de sindicatos de trabalhadores e eventualmente, grupo de trabalhadores de uma mesma empresa<sup>5</sup>; (c) grupos de profissionais, tais como engenheiros, advogados, médicos, dentistas, geólogos, contabilistas, jornalistas, entre outros; (d) grupos de natureza diversa, tais como grupos ambientalistas e religiosos, entre outros; e, por fim, (e) os poderes públicos. Os grupos podem ser, ainda, quanto à origem, de acordo com Gastão Alves Toledo (1985), internos ou externos e, ainda, quanto à natureza, permanentes ou transitórios.

### III. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)

A Assembléia Nacional Constituinte foi ansiosamente desejada por expressivos setores da oposição<sup>6</sup> ao regime militar ao longo dos anos 70 e no início dos anos 80. A realização de uma Assembléia Constituinte retiraria o chamado “entulho autoritário” depositado pelo regime militar no ordenamento constitucional e jurídico do país ao longo dos 30 anos de autoritarismo.

Em 1986, já na vigência da Nova República, o Congresso Nacional aprovou mensagem presidencial transformando a legislatura, a iniciar-se em 1987, em Assembléia Nacional Constituinte, sem prejuízo das atribuições e encargos normais do Congresso. Buscou-se uma fórmula híbrida em oposição à tese da constituinte exclusiva. Assim, com 72 senadores, sendo que 1/3

eleito quatro anos antes, e 487 deputados federais, é instalada a Constituinte. Tendo sido trabalhada durante um ano e oito meses, em 5 de outubro de 1988 é promulgada uma nova Constituição com seus 245 artigos e mais 70 artigos incluídos nas chamadas disposições transitórias.

O processo iniciou-se sem um anteprojeto básico, já que os trabalhos da Comissão Constitucional criada pelo Poder Executivo foram solenemente ignorados pelos constituintes. Os primeiros meses são consumidos em longas discussões regimentais. O Deputado Federal Bernardo Cabral, ao derrotar o então Senador Fernando Henrique Cardoso, é escolhido o todo poderoso Relator da Comissão de Sistematização, aquela que consolidaria as propostas de 24 subcomissões temáticas antes das votações finais em Plenário.

Ao longo dos trabalhos, ocorreram dezenas de batalhas de grupos de pressão em torno de dispositivos constitucionais. Algumas dessas batalhas foram inesquecíveis e *cases* exemplares para aqueles que gostariam de investigar as manifestações da sociedade organizada no processo de elaboração legislativa e constitucional. No campo das comunicações, empresários, sindicatos e setores de esquerda batalhavam — contra e a favor — em torno de um modelo popular de radiodifusão em oposição à hegemonia da Rede Globo. As diferenças de posições foram tão grandes que metade dos constituintes da Subcomissão de Comunicação, inclusive a relatora Cristina Tavares (PMDB/PE), abandonou os trabalhos. Na Comissão Temática, onde Artur da Távola foi o relator, novo conflito de interesses impediu a votação do parecer do relator ao capítulo da Comunicação Social.

No campo da política fundiária, dois poderosos movimentos da sociedade entraram em choque: o Movimento dos Sem-Terra, apoiado por todas as centrais sindicais, sindicatos de trabalhadores e movimentos de esquerda, contra a então poderosa União Democrática Ruralista (UDR), entidade dos proprietários de terras. Comentava-se, ao tempo da Constituinte, que em represália ao apoio de Ronaldo César Coelho (PMDB/RJ), deputado e banqueiro, à reforma agrária, a bancada ruralista votou a favor da fixação constitucional dos juros reais em 12% ao

<sup>5</sup> Em meados de abril de 1996, funcionários do Banespa foram ao Congresso Nacional defender a aprovação do acordo que concede empréstimos da União ao governo de São Paulo visando salvar o banco da falência, justificando o exemplo. O mesmo fenômeno já havia ocorrido com os funcionários dos bancos Sulbrasileiro e Habitasul, em 1986, e da América Fabril, indústria têxtil do Rio de Janeiro, no decorrer dos anos 80.

<sup>6</sup> Em março de 1970, Ulisses Guimarães, que já comandava o MDB, entregou um documento partidário ao então ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, defendendo a redemocratização do país através da realização de uma reforma constitucional e da revogação dos atos institucionais.

ano.

No campo financeiro, uma bem articulada movimentação de esquerda tentou estatizar o sistema bancário nacional. As ações de convencimento da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), amparada por outras entidades do setor, impediram a aprovação da proposta. Em contrapartida, os banqueiros nacionais não atuaram com o mesmo empenho para impedir o banimento dos bancos estrangeiros do sistema financeiro no Brasil. Na undécima hora, a Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI) obteve, na Comissão de Sistematização, o compromisso de que os bancos existentes continuariam a operar, condicionando-se a abertura de novas agências ou instalação de novos bancos à expressa autorização do Presidente da República. Aceitou-se o congelamento das atividades dos bancos estrangeiros no Brasil a fim de se evitar o encerramento de suas atividades no país.

Os casos de entrelaço de interesses são curiosos e variados<sup>7</sup>. Em nossas pesquisas identificamos 383 grupos de pressão e entidades públicas e privadas — com nome e tema de interesse — envolvidas nas batalhas de influência em torno da nova Constituição. O total obtido não representa, obviamente, o total de grupos de pressão envolvidos, uma vez que não existia obrigatoriedade de identificação do grupo perante a Mesa Diretora da Assembléia Nacional Constituinte.

O governo, por seu lado, dividia-se em três blocos básicos. Um deles, ligado ao Presidente José Sarney, defensor de uma agenda política basicamente focada na manutenção do mandato presidencial em cinco anos e na rejeição da proposta parlamentarista de regime de governo. Outro bloco, ligado aos partidos (PMDB e PFL) que apoiavam o governo de acordo com agendas específicas de seus líderes políticos, tais como Antônio Carlos Magalhães, Marco Maciel, Íris Resende, entre outros. Por fim, o terceiro bloco, integrado pela burocracia federal com suas agendas próprias, muitas vezes distintas da cúpula do governo e das lideranças partidárias, voltada

para assegurar ou ampliar espaços e benefícios de suas respectivas agências.

No lado empresarial, havia uma grande dispersão de forças no primeiro ano do processo constituinte. Ao início de 1988, setores expressivos do empresariado apoiaram a criação de um bloco parlamentar, conhecido como “Centrão”, destinado a impedir a aprovação de vários artigos de cunho social e intervencionista. Afora os setores rural e financeiro, já mencionados anteriormente, vale apontar — pelo caráter de omissão — o setor multinacional do empresariado, que atuou com muita discrição, acuado pelo embate ideológico e temeroso de que sua extra-exposição, no esforço de convencimento, pudesse determinar uma radicalização contrária ao pretendido na elaboração da Constituição.

Pelo lado dos trabalhadores, comandados pelas centrais sindicais — Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) — e assessorados pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), lograram obter grandes conquistas no início do processo. Aproveitando-se da limitação da agenda da cúpula do governo e da articulação dos setores corporativistas dos trabalhadores, em um ambiente favorável à manutenção de conquistas sociais e de desarticulação do empresariado, os trabalhadores obtiveram grandes avanços, limitados no decorrer do processo em razão da atuação do “Centrão”.

Do processo constituinte de 1987-1988<sup>8</sup>, podemos apresentar algumas considerações adicionais no tocante à ação dos grupos de pressão:

a) A Constituinte representou o supra-sumo em termos de variedade de instrumentos e organização das ações de pressão. Todos os recursos conhecidos e reconhecidos como legais foram empregados, tais como: *grass-roots lobbying*<sup>9</sup>; promoção de encontros de trabalho; realização de eventos sociais; propaganda nas mídias regulares; distribuição de *posters* e panfletos; manifestações nas ruas, nas cercanias e

<sup>7</sup> Alguns deles estão descritos em nossa dissertação de mestrado. Cf. ARAGÃO, 1993.

<sup>8</sup> Para maiores detalhes sobre o processo constituinte, recomendo a coletânea de artigos coordenados por Paulo Mercadante (1990).

<sup>9</sup> Ações de pressão e convencimento praticadas nas

no interior do Congresso e nas galerias do Plenário etc;

b) Houve, sem dúvida, preocupação de alguns setores da sociedade em eleger representantes publicamente comprometidos com seus interesses. Citamos, por exemplo, o fato de que lideranças como Lula (trabalhadores) e Afif Domingos (empresários) foram eleitos constituintes;

c) Estimulados pelo modelo de elaboração do processo constituinte, que previa várias etapas de debate antes das votações finais, o recurso da participação em audiências públicas foi amplamente utilizado para a defesa de interesses e debates de idéias. Tais eventos, muitas vezes, foram concorridos e polêmicos. Quase sempre, com a significativa participação de entidades verdadeiramente representativas da sociedade;

d) Outro aspecto inovador foi a chamada participação popular através da apresentação de propostas de emendas constitucionais. Mais de 12 milhões de assinaturas de eleitores foram anexadas às 122 propostas de emendas constitucionais, algumas delas aproveitadas parcialmente pelo Relator-Geral na elaboração do texto final;

e) Mesmo considerando a inexistência de mega-manifestações populares, como aquelas ocorridas na campanha “Diretas, Já”<sup>10</sup>, nunca na história constitucional brasileira se alcançou um grau tão elevado de participação da sociedade na elaboração de um texto constitucional. As razões para esse elevado grau de participação são muitas. Uma delas era a possibilidade dos segmentos ligados ao chamado “bloco progressista” da sociedade obterem o reconhecimento de muitas de suas aspirações, tais como

---

bases eleitorais visando influir no comportamento do parlamentar.

<sup>10</sup> A campanha das “Diretas Já” foi deflagrada pelo PT, em 1983, a partir da apresentação de uma proposta de emenda constitucional pelo então deputado federal Dante de Oliveira (PMDB/MS) que propunha a realização imediata de eleições diretas para Presidente da República. O movimento galvanizou centenas de milhares de pessoas e culminou na realização de megacomícios em várias capitais. Em 25 de abril de 1993, a proposta de emenda não foi aprovada pelo Congresso em razão de não ter alcançado número suficiente de votos.

direitos sociais mais avançados, políticas públicas estatizantes e nacionalistas, entre outros aspectos;

f) Pelo lado empresarial, temia-se que a antiga oposição, agora no Poder, tentasse aprovar uma agenda de esquerda à moldura institucional-econômica do país. Tal temor era ampliado pela eficiência inicial da mobilização de setores sindicais, além da evidente preferência suprapartidária por políticas e práticas estatizantes. Ou seja, ao largo do debate constitucional, o modelo *autárquico* de políticas públicas remanesca intocado e fracamente questionado. Ademais ao embate em torno de modelos e políticas, o processo de redemocratização sugeria — a todos os segmentos organizados — o direito e, em certo sentido, o dever de participação na elaboração da nova Constituição;

g) Com a aprovação de mais de 300 artigos, dificilmente algum grupo deixou de ser atendido<sup>11</sup>. Em contrapartida, o resultado final foi uma Constituição impraticável, que até hoje, quase dez anos de sua promulgação, possui dezenas de dispositivos sem regulamentação legal, inclusive alguns de grande importância, como a regulamentação do sistema financeiro, do plebiscito e *referendum*, da magistratura nacional e do direito de greve do servidor público, entre outros;

h) Finalmente, outra característica marcante do processo constituinte foi a participação do governo com agendas ora conflitantes, como no caso da reserva de mercado, ora limitadas a temas políticos. Um exemplo de conflito na administração pública foi o debate acerca da constitucionalização dos princípios da política de

---

<sup>11</sup> Por exemplo, o artigo 66 das Disposições Transitorias, que prorrogou a validade das concessões privadas de serviços de telefonia pública, foi expressamente incluído no texto constitucional para atender ao grupo ABC, detentor de uma rentável empresa telefônica no Triângulo Mineiro, região de Minas Gerais. No caso das empresas de comunicação, foi assegurada a manutenção da imunidade tributária constitucional dos livros, jornais e revistas e do papel de imprensa, bem como assegurada a participação — em até 30% — de pessoas jurídicas no capital de empresas jornalísticas.

reserva de mercado que colocou, em campos opostos, os Ministérios das Comunicações e da Ciência e Tecnologia. No segundo ano da constituinte, o governo basicamente concentrou seus esforços em assegurar a duração do mandato do Presidente Sarney e na manutenção do presidencialismo.

O confuso resultado final, apelidada pelo saudoso Ulysses Guimarães como a “Constituição Cidadã”, em parte, pode ser atribuído à incapacidade do Executivo em mediar o conflito de interesses. O imenso poderio de pressão do governo foi locado e sublocado para a defesa de interesses pessoais e corporativistas, em especial na garantia do mandato presidencial de José Sarney, na ampliação de direitos trabalhistas, na ampliação da capacidade de intervenção — ainda que teórica — do Estado na economia, na limitação ao investimento estrangeiro em setores como o bancário, securitário e minerador, entre outros aspectos.

#### IV. REVISÃO CONSTITUCIONAL (1993-1994)

A Constituição de 1988, em uma decisão inspirada na Constituição de Portugal, conforme mandamento contido nas Disposições Transitórias, determinou a realização de um processo de revisão do texto constitucional cinco anos após a sua promulgação. Porém, além de fixar data para o seu início, a Constituição estabeleceu que a aprovação das emendas constitucionais durante o processo de Revisão, exigiria apenas o *quorum* de maioria absoluta, ao contrário do processo regular de emendas constitucionais, que exige duas votações em cada casa legislativa com 3/5 de votos a favor, além dos andamentos em comissões.

Antes do início do processo, estava claro que existiria um sério embate entre o chamado Brasil *autárquico*, defensor das empresas estatais e de conquistas sociais, tais como a estabilidade no emprego, *versus* um Brasil *emergente*, oscilante entre o tradicional ideário social-democrata e a novidade liberal que varria a América Latina. Partidos de esquerda, notadamente o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), sabedores da existência de

uma maioria “conservadora” — ainda que tal maioria se comportasse de forma pouco harmônica — temiam que um “rolo compressor” pudesse desmontar o aparato de intervenção estatal na economia e reduzir os avanços sociais, ambos obtidos em 1988.

Grosso modo, três pólos de influência gravitavam em torno de um Congresso pouco disposto a manifestar-se acerca de temas polêmicos às portas das eleições: governo, sindicatos de trabalhadores e empresariado. O primeiro e mais poderoso deles era o governo, cuja agenda era bem clara: reforma fiscal e tributária como pré-requisito para a estabilização econômica. Não havia consenso, dentro dos ministérios, acerca das demais propostas debatidas, algumas delas de caráter liberal, como a quebra dos monopólios estatais.

O segundo pólo de influência era constituído pelas forças sindicais ligadas aos trabalhadores, com ênfase especial no papel desempenhado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e entidades afiliadas<sup>13</sup>, e que jogavam tudo na inviabilização do processo. A estratégia inicial foi a de questionar, no Supremo Tribunal Federal, a legalidade da instalação do Congresso Revisor. Vencida a etapa judicial, na qual o processo revisor foi considerado legal e legítimo, a resistência passou a ocorrer em duas frentes.

Dentro do Congresso, a bancada dos “contras”<sup>14</sup> atuava através de uma sistemática obstrução dos trabalhos legislativos, amparado por um inteligente esquema promocional dos sindicatos de trabalhadores, com a distribuição de

---

<sup>13</sup> Das quatro grandes centrais sindicais brasileiras, a CUT e as duas CGT's (Central Geral dos Trabalhadores e Confederação Geral dos Trabalhadores) — além de todas as demais confederações e grandes federações, como as dos petroleiros e telefônicos —, ficaram contra o processo revisor. Apenas a Força Sindical, a segunda maior central sindical do País, trabalhou fortemente em favor da revisão, tendo inclusive apresentado diversas propostas.

<sup>14</sup> Apelido dado pelos defensores da Revisão Constitucional e amplamente utilizado pela imprensa para identificar os parlamentares que eram contra o processo. Notadamente, os parlamentares do PT

*posters*, documentos e outros materiais de divulgação. Em Plenário, utilizavam-se dos expedientes regulares de “obstrução”, facilitados pelo comando vacilante do Senador Humberto Lucena, então Presidente do Senado e do Congresso Revisor. Fora do Congresso, a resistência desenvolvia-se através de uma estratégia de contra-informação visando fazer crer que os direitos sociais, que nunca figuraram na pauta de prioridades da Revisão Constitucional, seriam eliminados, juntamente com o monopólio do petróleo e das telecomunicações e outros ícones da soberania nacional. Em várias capitais, eram distribuídos *posters* com retratos de deputados acusados de traidores do povo.

Porém, o ponto alto da estratégia sindical e dos partidos de esquerda baseou-se na exploração de dois aspectos cruciais que, juntamente com a proximidade das eleições de 1994 e a divisão do governo, determinaram o fracasso da Revisão. Um deles refere-se às ações de propaganda na televisão. Os adversários da Revisão Constitucional, utilizaram-se — com o apoio e verbas dos sindicatos de trabalhadores — do inteligente expediente de saturar as emissoras de Brasília com anúncios de sindicatos e de “movimentos populares” contra a Revisão Constitucional. Atemorizados, os parlamentares tinham a impressão que o imenso volume de anúncios também era veiculado em seus Estados. Artificialmente, estava sendo criada a impressão de que participar do processo revisor era eleitoralmente perigoso.

No terceiro pólo de influência — o setor empresarial — a ocorrência da Revisão Constitucional estimulou a criação de uma ampla coalizão de interesses, englobando os principais segmentos da iniciativa privada. O modelo baseava-se na exitosa coalizão conhecida como “Ação Empresarial” que obteve a aprovação da

nova lei dos portos<sup>15</sup>. Para o novo desafio, manteve-se a mesma denominação e a mesma coordenação do empresário Jorge Gerdau. Mais de 30 entidades empresariais foram acionadas. Apenas o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Telecomunicações (IBDT), formado por empresas e entidades interessadas na quebra do monopólio das telecomunicações, por razões estratégicas, optou por atuar separadamente. Nesse sentido, o *lobbying* em favor da privatização das telecomunicações foi eficiente no uso da propaganda na mídia impressa, em especial revistas, e na televisão. A mensagem transmitida era a de que o serviço público era de baixa qualidade e pouco disponível.

Os aspectos básicos da coalizão “Ação Empresarial” eram os seguintes: (a) utilizar, de forma a potencializar esforços e resultados, os canais políticos do grande empresariado nacional e multinacional no Congresso; (b) produzir emendas, destinadas à modernização da economia, com ampla sustentação factual e ideológica; e (c) dar uma aparência de legitimidade à ação do grupo pela não-particularização dos interesses defendidos.

No campo tático, a coalizão empresarial, inicialmente, não buscou utilizar-se da propaganda na televisão como instrumento de convencimento. Os recursos táticos eram mais tradicionais e envolviam a produção de material escrito e promocional. Uma peça inovadora foi uma espécie de cartilha, em linguagem simples, destinada ao público de baixa escolaridade. Já ao final do processo, quando já era possível perceber o retumbante fracasso da Revisão Constitucional, a coalizão empresarial, utilizando-se do rótulo “Olho Vivo Cidadão”, chegou timidamente à televisão sem a menor consequência prática.

Os resultados, obviamente, foram decepcionantes para os defensores do processo de Revisão Constitucional. Apenas 6 emendas constitucionais foram aprovadas, embora 17 mil pro-

---

(Partido dos Trabalhadores), PDT (Partido Democrático Trabalhista), PSB (Partido Socialista Brasileiro), PC do B (Partido Comunista do Brasil), além do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), todos considerados ideologicamente de “esquerda”, pertenciam ao grupo dos “contras” totalizando cerca de 120 parlamentares.

---

<sup>15</sup> Entre 1991, ainda no governo Collor, e fevereiro de 1993, o Congresso discutiu a lei que modernizaria o funcionamento dos portos. O ponto crucial da proposta foi quebrar o monopólio sindical da exploração da mão-de-obra portuária e facilitar a operação de portos e terminais privados.

postas de emendas tivessem sido apresentadas por deputados e senadores nas diversas etapas do processo<sup>16</sup>. As seis emendas constitucionais aprovadas foram as seguintes: a criação do Fundo Social de Emergência<sup>17</sup>; a redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos; a permissão de convocação pelo Congresso de funcionários de segundo e terceiro escalão; a permissão de dupla nacionalidade para brasileiros; e a exigência de probidade administrativa e moralidade como pré-requisito para o exercício de mandato eletivo.

O governo, como o mais poderoso grupo de pressão, limitou sua agenda à reforma tributária. Porém, já em novembro, a equipe econômica<sup>18</sup> percebeu que o desinteresse dos demais setores do governo, inclusive do Presidente Itamar Franco, além da preocupação dos parlamentares com os desdobramentos da CPI do Orçamento, estaria limitando seriamente a possibilidade de aprovação de uma verdadeira reforma tributária. Outro fator era a proximidade das eleições e a falta de consenso na equipe econômica com relação ao modelo de reforma tributária e fiscal a ser apresentado.

No campo tributário, vale destacar que não chegou a existir um consenso entre as entidades empresariais acerca da simplificação dos tributos. Assim, na impossibilidade da reforma fiscal e tributária, o governo propõe e obtém do Congresso a aprovação do Fundo Social de

Emergência, destinado a estabelecer a desvinculação de aproximadamente 20% do Orçamento Federal. A criação do Fundo era apresentada como condição essencial para a estabilização econômica e representaria aproximadamente US\$ 16 bilhões.

Claramente, venceram os “contras”, que tinham como meta inviabilizar o processo revisor. Porém, a grande vitória foi da equipe econômica que, através da aprovação do Fundo Social de Emergência, assegurou o pilar básico para a adoção do Plano Real. Perderam os setores que defendiam a Revisão, como os empresários da “Ação Empresarial”, que mesmo aglutinados de forma pioneira não tiveram meios nem poderio para envolver o governo e motivar os parlamentares.

Outro aspecto decisivo para o resultado final do processo foi a eclosão do escândalo do Orçamento, também apelidado como *Budgetgate*, e que está detalhadamente comentado por David Fleischer (1995). Inteligentemente, a oposição dedicava-se a caracterizar o escândalo do Orçamento como fator que macularia, ainda mais, a legitimidade do Congresso para realizar a Revisão Constitucional. Com o escândalo e a posterior instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)<sup>19</sup>, a elite parlamentar<sup>20</sup> ficou seriamente preocupada em estabelecer mecanismos de *damage control* que protegessem politicamente o Congresso e, em certo sentido, até o governo<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Na verdade, além das 17 mil emendas, 12 mil subemendas foram apresentadas. Porém, apenas 76 pareceres foram preparados pelo relator Nelson Jobim. Desses, 55 não foram examinados, 13 foram rejeitados, 19 votados em primeiro turno e apenas 6 — correspondentes às emendas aprovadas — foram votados em segundo turno.

<sup>17</sup> Fundo Social de Emergência, criado para vigor por dois anos, destinou 20% das verbas orçamentárias para programas emergenciais. Na verdade, o Fundo destinava-se a criar uma área dentro do Orçamento livre das vinculações orçamentárias para Estados e Municípios e permitir que o governo alcançasse uma situação de melhor equilíbrio fiscal, pré-requisito básico do Plano Real.

<sup>18</sup> À época, a equipe econômica era liderada pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

<sup>19</sup> A CPI do Orçamento foi instalada em 20 de outubro de 1993, tendo funcionado por três meses, realizado 111 sessões com 77 depoimentos. Dezesete deputados federais foram acusados de quebra de decoro parlamentar. Quatro desses deputados renunciaram ao mandato antes do julgamento em Plenário e seis deputados federais, entre eles uma das maiores estrelas da política brasileira, Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), perderam o mandato.

<sup>20</sup> Elite parlamentar é uma expressão utilizada pelo autor e por outros cientistas sociais para identificar o extrato mais influente do Congresso Nacional. A elite, no entender do autor, seria formada por lideranças formais (líderes partidários), lideranças institucionais (membros das mesas-diretoras e presidentes de comissões legislativas), formadores de opinião, especia-

Ao contrário do processo constituinte de 1987-1988, onde as disputas eram resolvidas em cansativas negociações e/ou no voto em Plenário, a batalha da Revisão Constitucional foi ganha, praticamente, nas práticas obstrucionistas. A consequência foi o reduzidíssimo número de emendas constitucionais aprovadas. O Congresso, também, foi derrotado. Além das repercussões decorrentes das investigações da CPI do Orçamento, a opinião pública percebeu o desinteresse dos parlamentares em votar e, pelo outro lado, a insistência dos “contras” em obstruir os trabalhos.

Do processo, podemos tirar algumas conclusões adicionais da participação dos grupos de pressão:

a) Praticamente, todos os instrumentos básicos dos grupos de pressão, tais como envio de correspondência, manutenção de contatos, realização de eventos dentro e fora do Congresso, uso de material de propaganda, edição de publicações, ações de *grass roots* nas bases eleitorais dos parlamentares foram praticados, considerando-se todos os segmentos de interesses envolvidos;

b) Dado o formato do processo revisor, as audiências públicas não ocorreram de forma significativa nem — quando ocorreram — foram relevantes, ao contrário do verificado na Constituinte. Não houve, ademais, participação relevante de grupos da sociedade civil, fora do eixo empresarial-sindical. A ausência de uma agenda ambiental não atraiu ao processo, por exemplo, as numerosas ONGs ligadas ao meio-

---

listas em temas relevantes, líderes de agrupamentos ou facções políticas, entre outros.

<sup>21</sup> Logo após a eclosão do escândalo, o presidente Itamar Franco, através de seu líder no Senado, Senador Pedro Simon (PMDB/RS), declarou que renunciaria juntamente com todo o Congresso caso fosse a melhor solução para o impasse político. Não são poucos os que afirmam que o escândalo, exatamente um ano antes das eleições presidenciais e congressionais, teria sido deflagrado como uma manobra das esquerdas destinada a implodir o processo revisor e causar a antecipação dessas eleições em razão do enorme favoritismo de Lula, à época com quase 40% das preferências eleitorais.

ambiente;

c) No tocante ao uso da propaganda de televisão, os sindicatos de trabalhadores foram eficientes em utilizar o instrumento visando criar uma impressão de que o processo revisor carecia de um claro suporte popular. O lado empresarial limitou-se, tardiamente, a usar a mídia eletrônica em favor da Revisão Constitucional, ressaltando-se o *lobbying* das telecomunicações, conforme mencionado acima;

d) Dada as características limitadoras do processo, a participação popular, prevista na Constituição, na forma de apresentação de propostas de emendas constitucionais não ocorreu. Especialmente pelo fato dos sindicatos de trabalhadores, poderosos instrumentos de mobilização para a obtenção de assinaturas para as propostas populares, terem adotado uma postura obstrucionista;

e) O uso da contra-informação, entendida como a divulgação de fatos que enfraqueciam os adversários sem necessariamente buscar exaltar a qualidade dos argumentos do agente, foi eficientemente utilizada. Os “contras” divulgaram, com o apoio dos sindicatos, listas de parlamentares considerados “traidores da pátria”<sup>22</sup> por que queriam acabar com os direitos sociais, tais como aposentadorias, décimo-terceiro salário, entre outros benefícios que, inclusive, não estavam em debate;

f) Ainda com relação às ações de “contra-informação”, os “contras” foram muito hábeis em criar expectativas acerca do número de parlamentares envolvidos no escândalo do Orçamento. A qualquer instante, um novo deputado federal de importância poderia ser envolvido, considerando as insinuações de que existiriam mais de 100 parlamentares envolvidos em

---

<sup>22</sup> Ao início de 1994, quando ainda existiam algumas esperanças acerca do andamento da Revisão Constitucional, um deputado federal afirmava, informalmente, que apoiava todas as propostas de redução da intervenção do Estado na economia, porém preferiria não votá-las, pois repercutiria negativamente entre sua família e seus eleitores os *posters* espalhados pela sua base eleitoral onde os sindicatos de trabalhadores o acusavam de “traidor da pátria”, de vassalo de Washington e de adversário dos direitos sociais.

corrupção. A cada surto de suspeitas decorrentes da CPI do Orçamento, setores influentes da elite parlamentar recolhiam-se temerosos de que as investigações pudessem — com ou sem razão — alcançá-los;

g) Pela aliança dos defensores da Revisão Constitucional, a identificação dos opositoristas como “contras” foi um recurso eficiente para estigmatizar os adversários das reformas, das mudanças, colocando-os na categoria daqueles que não debatem, não votam e nem querem mudar nada;

h) A boa fundamentação das emendas apresentadas pelo setor privado, destinadas, basicamente, a romper os monopólios estatais e ampliar os horizontes do setor privado nacional e multinacional no Brasil, foram fundamentais para o convencimento da imprensa e de parte da elite parlamentar de que as idéias eram boas, ainda que o momento para aprová-las não fosse politicamente oportuno;

i) A bancada dos “contras”, especialmente ligadas aos sindicatos e à base corporativista da sociedade, mostrou maior coesão do que as bancadas ligadas aos setores empresariais. Mais uma vez, demonstrou-se que o *lobbying* empresarial é muito eficiente para questões específicas de interesse de um segmento — por exemplo os ruralistas e banqueiros, ou mesmo de empresas, como as grandes empreiteiras — porém, é fraco e desarticulado para atuar em conjunto sobre temas conceituais;

j) Por fim, mais uma vez, mesmo com características diferentes, o governo não demonstrou unidade suficiente para exercer seu poder como o mais poderoso grupo de pressão do país. Apenas a equipe econômica, especialmente após o início das negociações entre Fernando Henrique Cardoso e o PFL, atuou com precisão ao obter a aprovação da emenda criando o Fundo Social de Emergência. Os demais setores praticamente não se envolveram no debate.

### V. REFORMA CONSTITUCIONAL (1995-?)

O processo conhecido como a Reforma Constitucional<sup>23</sup>, iniciado no governo Fernando

---

<sup>23</sup> A Reforma Constitucional é, de certa forma, um

Henrique Cardoso, é fundamentalmente diferente da Constituinte e da Revisão Constitucional. Ao contrário do processo constituinte — que transformou deputados e senadores em constituintes — ou do processo revisor — que estabelecia um mecanismo de votação mais simplificado — cada emenda da Reforma Constitucional deve ser aprovada por 3/5 dos congressistas de cada Casa em dois turnos de votação.

A Reforma Constitucional não tem data certa para acabar e seu andamento depende fundamentalmente da vontade política do Congresso e da capacidade de articulação política do governo. O processo iniciou-se em fevereiro de 1995 com o envio de um conjunto de propostas cobrindo as seguintes áreas: previdência social, mineração e definição de empresa brasileira, telecomunicações, petróleo, navegação de cabotagem e gás canalizado.

Em agosto de 1995, a segunda etapa da Reforma Constitucional foi iniciada com o envio de outras propostas, cobrindo as áreas administrativa e tributária. Nossos comentários referem-se à primeira fase da reforma constitucional, que engloba as emendas aprovadas em 1995, a saber: monopólios estatais do petróleo e das telecomunicações, definição de empresa brasileira, exploração do gás canalizado, navegação fluvial e costeira e mineração, todas já promulgadas. A reforma previdenciária, originalmente composta por quatro propostas de emendas à Constituição, foi reduzida a duas propostas de emendas e encontrava-se em fase de debates na Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1996.

O processo de Reforma Constitucional, pelo menos em sua primeira fase, teve características bastante peculiares frente aos demais processos constituintes. Em primeiro lugar, o governo entrou no processo com sua própria agenda e propostas e com um confortável suporte na opinião pública, em decorrência do sucesso do Plano Real e do natural “período de graça” do presidente recém-eleito.

Em segundo lugar, a agenda de Fernando

---

rótulo que identifica o processo provocado pelo governo utilizando-se do direito de enviar ao Congresso propostas de emendas à Constituição.

Henrique Cardoso era, de modo geral, a agenda de consenso entre a elite industrial, a grande imprensa e expressivos setores da burguesia nacional. Ou seja, reformas constitucionais destinadas a garantir o sucesso do Plano Real e permitir a maior participação da iniciativa privada em setores anteriormente reservados ao setor público. Enfim, a redefinição de um pacto de convivência entre os setores público e privado no Brasil.

Em terceiro lugar, tendo como fator catalisador o sucesso do Plano Real e a natural opção de FHC como o anti-Lula<sup>24</sup>, uma grande parcela de políticos de direita, centro-direita e centro-esquerda reuniram-se em torno de Fernando Henrique Cardoso, dando origem à forte — porém instável — coalizão de cinco partidos políticos<sup>25</sup> que apóiam o governo no Congresso<sup>26</sup>.

Chegando a outras conclusões, podemos dizer o seguinte:

a) O governo foi — nesta fase inicial — o mais poderoso pólo de influência no processo de reforma. Ancorado em uma agenda positiva e no sucesso do Plano Real, as resistências às propostas do governo na primeira fase da reforma constitucional foram bem menores do que as esperadas;

b) Ao contrário da Constituinte e da Revisão Constitucional, o governo demonstrou um elevado grau de coesão política e razoável organização da agenda proposta, pelo menos na fase inicial do processo;

c) A oposição, mesmo tendo crescido em relação ao governo Itamar Franco, mostrou-se envelhecida perante a opinião pública ao insistir em manter-se fora do debate e renitentemente obstrucionista. Assim, a rigor, a verdadeira oposição às propostas do governo aparecia dentro das bases políticas aliadas por conta de disputas de poder político entre os partidos ou mesmo por questões de clientelismo e fisiologismo;

d) O comando legislativo “pró-reforma”<sup>27</sup> — em oposição ao fraco comando do Congresso durante a Revisão Constitucional — quebrou a espinha da estratégia de obstrução dos adversários da Reforma Constitucional. Os adversários da Reforma souberam que, desta feita, não poderiam evitar que as votações ocorressem pelo menos enquanto perdurar a aliança entre o governo, o PFL e o PMDB;

e) Os outros dois pólos importantes — grupos de empresários e de trabalhadores — ao contrário da Constituinte e da Revisão Constitucional tiveram atuações diferenciadas em comparação com os padrões anteriores, a saber:

1) Os grupos de trabalhadores, temerosos do poderio político do governo, preferiram evitar o confronto direto, como o ocorrido nas demais ocasiões. Até o velho recurso de acusar de traidores da pátria aqueles contrários às posições dos sindicatos, foi pouco empregado na fase inicial das votações da Reforma. Havia o risco de que o “acusado” deixasse de votar com os sindicatos em votações futuras. Em consequência, a resistência dos sindicatos, notadamente ligados aos segmentos mais corporativistas da sociedade brasileira, foi transferida para a regulamentação das quebras dos monopólios de petróleo e das telecomunicações e, evidentemente, para as futuras votações das reformas administrativa e previdenciária;

<sup>24</sup> Ao longo da campanha presidencial, FHC rejeitou o papel de anti-Lula. Porém, para todo o *establishment* e para parcela da classe média, FHC representava a única alternativa viável à direita da confusa plataforma eleitoral de Lula.

<sup>25</sup> O governo FHC, até fevereiro de 1996, era apoiado pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PFL (Partido da Frente Liberal), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e PPB (Partido Progressista Brasileiro), este resultante da fusão entre o PPR e o PP.

<sup>26</sup> Comentando seu relacionamento político com o Congresso, FHC disse a Bill Clinton que possuía uma maioria desorganizada enquanto Clinton possuía uma minoria organizada.

<sup>27</sup> Luiz Eduardo Magalhães (PFL/BA), presidente da Câmara, foi um dos idealizadores do acordo entre FHC e o PFL. Como presidente da Câmara, demonstrou forte liderança ao impedir manobras protelatórias forçando os deputados a expressarem suas posições através do voto. José Sarney, presidente do Congresso e do Senado, sem demonstrar o mesmo interesse, preocupou-se em revitalizar sua imagem mostrando-se um político firme e atuante.

2) Pelo lado empresarial, o perfil de atuação foi mais discreto e, em certo sentido, inovador. Buscou-se, preferencialmente, consolidar no imaginário da sociedade — através da influência dos formadores de opinião — que as reformas eram inevitáveis para retirar as amarras do país. Toda a argumentação desenvolvida para a Revisão Constitucional foi útil para influenciar na formatação da agenda constitucional do governo;

3) Em nível operacional, a mesma coalizão de forças da Revisão Constitucional — Ação Empresarial — esteve em ação. Porém, com um papel discreto, visando dar suporte à determinadas discussões e na produção de documentos. O fato de o governo apoiar uma agenda de reformas baseada na revisão dos conceitos de participação do Estado na economia, facilitou — pelo menos na fase inicial da Reforma Constitucional — a ação de *lobby* do empresariado no Congresso;

4) No caso das telecomunicações, dado o interesse de grandes grupos nacionais e estrangeiros, foi organizada uma atuante frente parlamentar, coordenada no Congresso pelo Deputado Beto Mansur (PPB/SP). A Frente atuou abertamente em favor da quebra do monopólio estatal. Por outro lado, os defensores do monopólio estatal foram incapazes de reunir mais do que 140 votos na Câmara dos Deputados e 12 no Senado;

5) No aspecto de participação em debates, todas as propostas de emendas à constituição, mesmo limitadas — em sua tramitação — pelos rígidos prazos impostos na Câmara, foram objeto de debates e audiências públicas, equilibrando depoentes contra e a favor das mesmas. Houve, inclusive, audiências públicas no Plenário da Câmara para debater as emendas acerca da definição da empresa brasileira e da reforma previdenciária;

6) Entretanto, no Senado, pelo menos até fevereiro, a ocorrência de audiências públicas foi limitada, se não inexistente. Em parte, tal fato ocorre em razão de apenas a Comissão de Justiça examinar a proposta de emenda constitucional antes da votação em Plenário. Ao passo que na Câmara, a emenda é debatida na Comissão de Justiça e em uma comissão especial formada para examinar a proposta. A instância

adicional na Câmara favorece a ocorrência de audiências públicas;

7) Tendo em vista o fato da agenda da Reforma Constitucional privilegiar as emendas de autoria do governo, que efetivamente controla a agenda dos debates, as chamadas emendas populares, até agora, não obtiveram espaço. Apenas três emendas constitucionais de autoria de parlamentares foram votadas em uma das casas legislativas. Até a conclusão deste trabalho, nenhuma delas havia sido aprovada. As emendas tratavam da criação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), da atividade de seguros e da contratação de professores estrangeiros pelas universidades brasileiras.

## VI. CONCLUSÕES

A partir dos anos 70, a sociedade brasileira viveu um período de intensa organização de interesses<sup>28</sup>. De um lado, a tutela estatal sobre os sindicatos desestimulava a participação nessas organizações. Uma alternativa era a participação em associações civis organizadas fora da tutela estatal. Por outro lado, os processos de distensão (Geisel) e de abertura (Figueiredo) aliviavam o clima político ao tempo que a censura à imprensa começava a afrouxar. Ao final dos anos 70, a partir da base sindical do ABC, Lula organiza o PT tendo como um dos objetivos contrabalançar a presença de empresários no Congresso Nacional. De certa forma, o PT nascia como uma bancada de interesse do movimento sindical.

A efervescência do movimento associativista dos anos 70 chegou à Constituinte e prosseguiu — em graus variados de efetividade e participação — nos demais processos constitucionais examinados. Na Constituinte, houve uma grande “festa cívica” com a participação de quase 400 grupos de pressão identificados, vinculados a trabalhadores, empresários, governo e demais

---

<sup>28</sup> Sergio Abranches (1993) afirma que “no Rio de Janeiro, de todas as associações registradas entre 1920 e 1986, 65% nasceram de 1970 a 1990”. Tal afirmação revela o potencial do fenômeno associativista no Brasil.

setores da sociedade. Propostas de emendas constitucionais tiveram a assinatura de milhões de eleitores. Dezenas de audiências públicas, nas várias fases do processo, reuniram mais de uma centena de depoentes, representando uma enorme variedade de pontos de vistas.

A participação dos grupos de pressão continuou expressiva tanto na Revisão Constitucional quanto na Reforma Constitucional. Porém, em cada processo, de acordo com suas características e, principalmente, de acordo com a agenda do governo, o grau de participação mudou de configuração. A Constituinte, com suas instâncias intermediárias, estimulava o debate e o contraditório. Na Revisão Constitucional, o relator Nelson Jobim concentrava em si e em seus assessores todas as sugestões e, após seus estudos, apresentava sua proposta. Aliás, essa característica foi apontada como um dos fatores para o insucesso do processo.

Na Reforma Constitucional, a participação situa-se, até agora, em um patamar superior ao da Revisão Constitucional e inferior ao da Constituinte. Um aspecto que estimula a participação de entidades e a ocorrência de debates é o fato de existirem, pelo menos, duas instâncias intermediárias — a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão Especial — antes da proposta de emenda chegar ao Plenário da Câmara. Ademais, após o debate na Câmara, a proposta vai ao Senado, com a oportunidade — pelo menos teórica — de debates adicionais na Comissão de Constituição e Justiça. Já na Revisão, como mencionado, todo o processo era monopolizado pelo Relator-Geral. Porém, em termos de pluralidade de grupos e de interesses defendidos, nem a Revisão nem a Reforma chegaram perto da Constituinte.

Na Revisão Constitucional, tivemos um número absurdo de emendas à Constituição apresentadas — mais de 17 mil na fase inicial — pelos parlamentares. Tal número, refletia o fato de que setores expressivos da sociedade estavam previamente preparados para a participação dos debates revisores. Sabia-se que, ao lado das questões fiscais e tributárias que interessavam diretamente ao governo, existia a demanda para as renegociações da participação do Estado na economia através dos monopólios

estatais. Um indício, descoberto nas justificativas das propostas de emendas, demonstrava a ação organizada dos interesses: dezenas de emendas constitucionais tinham, literalmente, a mesma justificativa. Tal ocorrência foi verificada em emendas de interesse de setores empresariais.

Porém, com os sucessivos questionamentos acerca da legitimidade e legalidade do processo revisor e a eclosão do escândalo do Orçamento, sérias dúvidas foram levantadas quanto ao futuro e eficácia do processo revisor. As sucessivas reuniões, nos primeiros meses de 1994, onde as lideranças buscavam uma agenda mínima para a Revisão, mostravam a falta de empenho do Congresso e resultaram em quase nada. O próprio governo, dividido e desestimulado, limitava sua agenda — no período — à aprovação de duas medidas provisórias com aumento de impostos e a proposta de emenda criando o Fundo Social de Emergência.

Em termos de atuação dos grupos de pressão na Constituinte foi empregado um vasto arsenal de instrumentos e táticas de defesa de interesses perante os constituintes, tais como manifestações públicas, produção de memoriais, anúncios na mídia, participação em audiências públicas, contato direto, envio maciço de correspondência, entre outros. Naturalmente, não houve situação semelhante nos demais processos constitucionais. A intensidade dos embates, também era estimulada pelo fato de que a agenda constitucional era ampla e irrestrita. Assim, todos os temas seriam debatidos, especialmente pelo fato de que estávamos removendo o “entulho autoritário” da vida institucional do país.

Ademais, o governo, o mais poderoso grupo de *lobby* do país, vivia um momento de declínio nas suas relações com os partidos que o apoiavam, obrigando-o a limitar sua agenda aos temas ligados à sua própria sobrevivência, tais como duração de mandato e regime de governo. Sem o governo agindo de forma consistente e unida, os embates ocorriam de forma variada e intensa, envolvendo, inclusive, diferentes organismos do governo e grupos da sociedade. Aliás, o conflito entre ministérios e órgãos do governo foi uma característica marcante da Constituinte.

Porém, ao contrário da Constituinte, a frágil participação do governo no processo revisor não

estimulou o embate. Sem o governo, as propostas de cunho liberal dos setores “pró-revisão” não teriam força para tramitar em um Congresso atemorizado pelo escândalo do Orçamento e preocupado com as eleições parlamentares e presidencial de outubro de 1994. Na medida em que o escândalo do Orçamento paralisava a elite parlamentar e o governo limitava sua agenda à estabilização fiscal, a ação dos grupos tomavam rumos diferentes. Os grupos “pró-revisão” tentavam motivar os parlamentares para o debate. As discussões acerca de uma eventual agenda mínima eram a última esperança. Já os grupos contrários trabalhavam intensamente para consolidar a impressão de que os defensores da Revisão eram adversários dos interesses populares, assim como dos direitos sociais<sup>29</sup>.

Ao lado das tradicionais ações de pressão, tais como o envio de correspondência, a divulgação de documentos e memoriais, houve — por parte dos “contras” — o uso intensivo da mídia eletrônica. Entretanto, o aspecto mais importante em termos de influência e convencimento no processo revisor foi a atenção dada — pelos grupos “pró-revisão” — ao trabalho de informação aos formadores de opinião e à grande imprensa através de contatos, divulgação de documentos e de estudos comparativos. Tais documentos, comparando o Brasil com outros países do terceiro mundo, destacavam as desvantagens de nossa Constituição em termos de atração de investimentos.

Pela primeira vez, provavelmente desde os anos 50, o ideário nacionalista e estatizante que predominava à direita e à esquerda da política brasileira perdia o apoio majoritário da imprensa. Nem mesmo a veiculação dos anúncios institucionais da Embratel, Telebrás e Petrobrás modificaram o posicionamento da imprensa em apoio à necessidade das alterações na Constituição de 1988. De forma clara, a agenda do capital nacional perdia espaço para a agenda do

investimento, independente da origem do capital<sup>30</sup>. No final do processo revisor, com a desistência do Congresso em votar as emendas mais polêmicas, aparentemente os “contras” venceram a disputa. Entretanto, o grande vencedor foi o governo, que aprovou a emenda constitucional criando o Fundo Social de Emergência (FSE). O FSE, como se sabe, terminou sendo o principal fundamento do Plano Real cuja influência positiva na vitória de Fernando Henrique Cardoso é inquestionável.

Na Reforma Constitucional, o ritmo dos trabalhos e das ações dos grupos de pressão, no período examinado, foi determinado pelo comportamento pró-ativo do governo, unido em torno da agenda reformista. Em seu primeiro ano, a Reforma Constitucional, período determinado entre fevereiro de 1995 e março de 1996, tem como características marcantes as seguintes: condução do processo pelo governo, cuja agenda, de modo geral, agrada aos setores do empresariado nacional e multinacional; apoio geral da imprensa à agenda das reformas<sup>31</sup>, com eventuais discrepâncias em relação ao alcance limitado das propostas do governo; ação dos grupos de pressão “pró-reformas” menos ostensiva e indireta, deixando o ônus da argumentação para o governo; ação dos grupos contrários limitada pela ausência de agenda alternativa e pela insistência na atitude obstrucionista<sup>32</sup>; não há grandes manifestações dentro do Congresso, por conta do controle rígido da direção da Câmara no tocante

<sup>29</sup> Na conclusão deste trabalho, ao final de março de 1996, o Sindicato dos Previdenciários do Rio Grande do Sul já anunciava a colocação de *outdoors* com os nomes dos “traidores do povo”, que seriam os deputados que votaram a favor da reforma previdenciária na Reforma Constitucional.

<sup>30</sup> Documento reservado da Federação Nacional dos Engenheiros, ao comentar a nacionalização da atividade de mineração na Constituição de 1988, apontava o enorme declínio dos investimentos no setor entre 1989 e 1993 e destacava o prejuízo para os profissionais de engenharia.

<sup>31</sup> A imprensa apóia o governo FHC no atacado e discorda no varejo. No tocante à necessidade das reformas, o apoio é total. Não existe agenda alternativa em debate na imprensa. Os ataques da imprensa ao governo referem-se à má performance em áreas específicas ou por conta de escândalos como o do Sivam ou do Banco Nacional.

<sup>32</sup> Ao início de 1996, durante a preparação do parecer da Comissão Especial da Reforma Previdenciária, a CUT aceitou o diálogo com o governo mesmo contra o desejo dos partidos oposicionistas.

ao acesso às suas dependências<sup>33</sup>, diferentemente da Constituinte, onde os plenários das Comissões e as galerias do Plenário eram ocupadas por manifestantes.

De certa forma, o elevado grau de empenho e determinação do governo no período, bem como o comando parlamentar firme e determinado no sentido das votações, terminaram por causar um anticlímax. Não houve, a rigor, resistência séria à aprovação das emendas constitucionais integrantes do pacote inicial de reformas econômicas. Apenas no caso da emenda que rompia o monopólio estatal do petróleo, ensaiou-se alguma resistência, facilmente contornável através de promessas de que a Petrobrás seria preservada. Mesmo assim, a resistência parlamentar à quebra do monopólio foi enfraquecida pela ocorrência da greve dos petroleiros no primeiro semestre de 1995.

Em parte, explica-se a maior resistência em torno da Petrobrás pelo fato de que a empresa sempre atuou diretamente, ao largo do Ministério das Minas e Energia, para cultivar uma base parlamentar de simpatizantes. Outra explicação está no fato de que setores do empresariado, notadamente fornecedores da empresa, temiam que o enfraquecimento da empresa e eventualmente sua privatização poderiam alterar as regras de convivência com a mesma.

Pelo lado dos sindicatos dos trabalhadores, vale destacar que houve uma diminuição no ímpeto das ações de propaganda e contra-informação, caso compararmos a Revisão com a Reforma Constitucional. Para alguns, a mudança de comportamento foi determinada por uma nova opção tática. Convencidos de que o governo FHC, em seu início, estaria muito fortalecido em razão da eleição em primeiro turno, do sucesso do Plano Real e da amplitude de sua coligação, a estratégia de resistência deveria considerar um eventual desgaste do governo em seu segundo e terceiro ano. Outros temiam que os ataques

aos parlamentares, na forma de *posters* e manifestos de estilo (traidores do povo etc.) por ocasião da votação de determinada questão, pudesse inviabilizar seu apoio nas votações subsequentes.

Todavia, a estratégia escolhida parece-nos que considera seriamente o fato de que o embate inicial das reformas deverá obrigatoriamente causar natural desgaste no poderio político do governo. Já no segundo ano, as eleições municipais seriam um ingrediente natural para causar turbulências ao relacionamento multipartidário de Fernando Henrique Cardoso. Assim, seria razoável considerar que o governo não encontraria a mesma facilidade para aprovar a regulamentação das reformas, ainda que as votações demandem *quorum* inferior.

Ainda é cedo para afirmar se esta estratégia de atrito e desgaste será a escolha correta. Porém, é inegável que, há pouco mais de um ano do início do governo, Fernando Henrique já não encontra a mesma boa-vontade dos seus aliados. Apesar do horizonte de aprovação das reformas previdenciária e administrativa nos próximos meses continuar favorável, especialmente parece-nos que o custo político tende a aumentar consideravelmente.

Por fim, comparando os três processos constitucionais, vemos que o governo, por ação, omissão voluntária ou paralisia, é o fator determinante para o resultado final de cada processo. Entretanto, os resultados desta interferência no processo de debate constitucional são distintos. Na Constituinte aprovou-se uma Constituição com 315 artigos, 573 parágrafos, 934 incisos e 188 alíneas. A palavra “direito” é mencionada em 77 ocasiões e a palavra “obrigação” apenas 7 vezes. A incapacidade do governo em arbitrar o conflito de interesses permitiu que a Constituição de 1988 fosse uma colcha de retalhos de direitos e privilégios.

Já, na Revisão Constitucional, a desarticulação do governo contribuiu para que as ações de obstrução dos “contras” prevalecessem, determinando a aprovação de apenas 6 emendas, na sua maioria com temas de importância secundária. Sem o interesse do governo e intimidados pela CPI do Orçamento, os parlamentares não tiveram coragem de enfrentar uma agenda polê-

<sup>33</sup> Apenas no debate da Reforma Previdenciária na Câmara, por conta da atitude complacente do presidente da Comissão Especial, Jair Soares (PFL/RS), houve a ocorrência de manifestações que impediram a realização de reuniões e debates.

mica que atingia benefícios e privilégios. Ademais, como bem destacou Wanda Maria Ribeiro Costa (1995), muitas das propostas das entidades empresariais buscavam a redução dos direitos dos trabalhadores. Para ela, seria “impossível negar que os custos da aprovação das soluções apresentadas pela elite para a crise econômica e social brasileira não poderiam ser pagos por parlamentares envolvidos na guerra das eleições de 1994”.

Desconsiderando a qualidade e intensidade dos resultados, em todos os três casos, a agenda constitucional prioritária do governo foi plenamente alcançada. Sarney salvou seu mandato e o regime presidencialista. Itamar Franco e Fernando Henrique obtiveram o Fundo Social de Emergência e, pelo menos até agora, Fernando Henrique aprovou um rol expressivo de alterações constitucionais. Mesmo vivendo momentos políticos distintos, o governo teve condições operacionais para impor seus interesses. Mobilizando um expressivo número de parlamentares em favor de seus objetivos, revela-se de longe o mais poderoso grupo de pressão do país. A força do governo, como grupo de pressão, aumenta, sobretudo, quando ocorre a conjunção de alguns fatores, a saber: (a) a unidade de propósitos; (b) a existência de uma agenda bem definida; e (c) o apoio popular traduzido em índices positivos de avaliação de desempenho.

Pelo aspecto geral, vemos que a participação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes é expressiva, facilmente identificável e passível de verificação através da documentação disponível. O volume dessa participação, de certa forma, serve para confirmar o quão o Brasil continua a ser um país de intensos contrastes. Enquanto o grosso da sociedade praticamente se mantém indiferente ao debate das questões nacionais, uma imensa pluralidade de setores organizados participaram ativa e intensamente da formulação do processo decisório constitucional.

A matriz da contradição revela que, provavelmente, em nenhum país da América do Sul exista um Congresso tão intensamente submetido às pressões de grupos representativos dos mais variados interesses. Entretanto, é justamente pela ausência de mobilização da imensa maioria da população que o governo permanece e destaca-se facilmente como o mais poderoso grupo de pressão do país. Assim, alimentando-se de suas contradições, o Brasil reforma seu arcabouço constitucional e avança rumo ao futuro mantendo a política e o debate constitucional como um privilégio das elites organizadas.

Murillo de Aragão (redshoes@embratel.net.br) é Mestre em Ciência Política (Universidade de Brasília), doutorando em Sociologia (CEPPAC/UnB) e diretor-presidente da Arko Advice, empresa de análise política. Foi pesquisador-associado da Social Science Research Council (Nova York). É também autor do livro *Grupos de pressão no Congresso Nacional* (Maltese, 1994) e co-autor e organizador do *Perfil parlamentar brasileiro* (Editora Três, 1990).

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES**, Sérgio. (1993). “Homo Indexadus”. *Veja — 25 anos — Reflexões para o Futuro*, São Paulo, Abril.
- ARAGÃO**, Murillo de. (1993). *Grupos de pressão no Congresso Nacional*. Dissertação de Mestrado. Brasília, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da UnB, mimeo.
- BONAVIDES**, Paulo. (1978). *Ciência Política*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Forense.
- CAVALCANTI**, Themístocles Brandão. (1969). *Introdução à Ciência Política*. Rio de Janeiro, FGV.
- COSTA**, Wanda Maria Ribeiro. (1995). “Vícios parlamentares e virtude cívica”. *Monitor Público*, Rio de Janeiro, 04.
- CAMPOS**, Roberto. (1994). *A lanterna na popa*. Rio de Janeiro, Topbooks.
- FLEISCHER**, David. (1995). “Attempts at

Corruption Control in Brazil: Congressional Investigations and Strengthening Internal Control". *Paper* preparado para o encontro da Latin American Studies Association. Washington.

**HERING**, Pendleton. (1967). *Group Representation Before Congress*. New York, Russel and Russel.

**KEY**, V. O. (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*. 5ª ed. New York, Cromwell.

**MEYNAUD**, Jean. (1966). *Grupos de pressão*. Lisboa, Publicações Europa-América.

**MERCADANTE**, Paulo (org.). (1990). *Constituição de 1988 — O avanço do retrocesso*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora.

**ORNSTEIN**, Norman & **ELDER**, Shirley (1978).

*Interest Groups, Lobbying and Policymaking*. Washington, CQ Press.

**REYNAUD**, Jean-Daniel. (1963). *Les Syndicats en France*. Paris, Armand Colin.

**SANTOS**, Mario Augusto. (1991). *Associação Comercial da Bahia na Primeira República. Um grupo de pressão*. 2ª ed. Salvador, Associação Comercial da Bahia.

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

**TOLEDO**, Gastão Alves de. (1985). *Grupos de pressão no Brasil*. São Paulo, Instituto dos Advogados de São Paulo.

#### OUTRAS FONTES

Revista *Veja*, 07/02/1979.

