



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de História

**LOBBY E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NA CONSTITUINTE
BRASILEIRA DE 1987/1988.**

ADROALDO VELOSO

BRASÍLIA, 2017

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de História

**LOBBY E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NA CONSTITUINTE
BRASILEIRA DE 1987/1988.**

ADROALDO VELOSO

Trabalho apresentado ao Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção de grau de Licenciado em História.

Orientadora: Dra. Prof^ª Albene Miriam Menezes Klemi

BRASÍLIA, 2017

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de História

**LOBBY E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NA CONSTITUINTE
BRASILEIRA DE 1987/1988.**

ADROALDO VELOSO

Banca examinadora:
Professor Antônio José Barbosa
Professor Carlos Eduardo Vidigal
Profa. Albene Miriam Menezes Klemi
Orientadora
Universidade de Brasília

BRASÍLIA, DEZEMBRO DE 2017

Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes. Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão. E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. (...). Num país de 30 milhões, 401 mil analfabetos, afrontosos 25 por cento da população, cabe advertir a cidadania começa com o alfabeto. Chegamos, esperamos a Constituição como um vigia espera a aurora. A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja o nosso grito. Mudar para vencer. Muda Brasil.

(Trechos do discurso de Ulisses Guimarães, por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988)

Fonte: Câmara dos Deputados, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação Escrevendo a História - Série Brasileira (WEB).

AGRADECIMENTOS

Quero expressar minha gratidão ao Deus soberano, criador e sustentador de todas as coisas, origem e fonte de toda a sabedoria, coragem, discernimento e prazer em estudar história.

Aos familiares (esposa e filhos) que, nesta minha terceira idade, sempre tiveram palavras de incentivo para que não me afastasse dos livros e da vida acadêmica.

E à minha orientadora, Albene Miriam Menezes Klemi que, com carinho, desvelo, competência e responsabilidade, me direcionou nessa pesquisa acadêmica. E, ainda, pela tradução de textos de língua alemã.

RESUMO

A constituição de 1988 foi um marco para a redemocratização do Brasil e o estabelecimento, de fato, de um Estado democrático de direito. Assim, estudar o desenrolar de sua formatação na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) reveste-se de importância por se reconhecer avanços nos direitos para a sociedade e também as razões porque não foram na proporção e medida da ansiedade, necessidade e perspectiva que o povo almejava. Para compreensão do processo, buscamos delinear traços do contexto histórico e político da Constituinte bem como da sua natureza, estrutura e funcionamento. Discutimos a partir de pesquisa bibliográfica, a figura dos grupos de pressão, também identificados como grupos de interesse e lobby para dimensionar a ação desses grupos, suas influências, suas conquistas e como esse fenômeno se relaciona com a democracia representativa, pois os constituintes, presumivelmente, eram a voz do povo na ANC. A linha norteadora da abordagem do tema pauta-se no questionamento se a atuação dos grupos de pressão constitui uma ação legítima no escopo da democracia representativa ou expõe um flanco no qual grupos organizados podem atuar de forma paralela cooptando representantes e parlamentares em prol dos interesses que representam mediante compensações. Ou seja, examinaremos aqui o lobby como uma ação no jogo da democracia representativa ou mesmo uma distorção do mesmo. Este trabalho insere-se no campo da História do Tempo Presente e apresenta distintos autores que muitas vezes representam polos antagônicos ou conflitantes que refletem os interesses em jogo no âmbito da Constituinte.

PALAVRAS-CHAVE: Assembleia Nacional Constituinte. Constituição. Lobby. Grupos de pressão. Democracia representativa.

ABSTRACT

The 1988 constitution was a milestone for the redemocratization of Brazil and the establishment, in fact, of a democratic State of law. Thus, studying the development of its format in the National Constituent Assembly (ANC) is important because it recognizes advances in the rights for society and also the reasons why they were not in the proportion and measurement of the anxiety, necessity and perspective that people wanted. To understand the process, we seek to delineate traces of the historical and political context of the Constituent as well as its nature, structure and functioning. We discuss from a bibliographical research, the figure of pressure groups, also identified as lobbies and interest groups to assess the action of these groups, their influences, their achievements and how this phenomenon is related to representative democracy, since constituents, presumably, were the voice of the people in the ANC. The guiding line of the theme's approach is whether the lobbying of the pressure groups is a legitimate action within the scope of representative democracy or exposes a flank in which organized groups can act in parallel by co-opting representatives and parliamentarians for their own interests through compensation. In other words, it will be examined the lobby as an action in the game of representative democracy or even a distortion of it. This work is part of the History of Present Time and presents different authors who often represent antagonistic or conflicting poles that reflect the interests at stake within the scope of the Constituent Assembly.

KEYWORDS: National Constituent Assembly. Constitution. Lobby. Pressure groups. Representative democracy.

LISTA DE SIGLAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

CDOS – Comissão da Ordem Social

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PC do B- Partido Comunista do Brasil

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PDC - Partido Democrata Cristão

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSD - Partido Social Democrático

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

RI – Regimento Interno

TFP - Tradição, Família, Propriedade

UBE - União Brasileira de Empresários

UDN - União Democrática Nacional

UDR - União Democrática Ruralista

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Mesa Diretora da ANC	17
Tabela 2 – Líderes dos partidos na ANC	18/ 19
Tabela 3 – Composição das bancadas partidárias na instalação da ANC	19/20

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Capítulo I: Lobby e democracia representativa	4
1.1 Grupos de pressão e democracia representativa – breve histórico.....	4
1.2 O lobby no Brasil.....	9
1.3 A democracia representativa no Brasil no período da Constituinte de 1987/1988...11	
Capítulo II: A constituinte de 1987/1988	14
2.1 Contexto histórico e político.....	14
2.2 Natureza, estrutura e funcionamento da Constituinte.....	16
2.3 Polos de influência e conflito de interesses.....	21
Capítulo III: Lobby na Constituinte de 1987/1988	23
3.1 Atuação lobista na Constituinte: embates entre progressistas e conservadores.....	23
3.2 Representatividade de grupos de pressão antagônicos.....	25
3.3 Participação popular: propostas de emendas pop.....	26
3.4 Conquistas de grupos de pressão.....	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
FONTES E BIBLIOGRAFIA	35

INTRODUÇÃO

É pretensão deste trabalho, analisar a questão dos grupos de pressão na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/1988. A linha norteadora da abordagem do tema pauta-se no questionamento se a atuação dos grupos de pressão constitui uma ação legítima no escopo da democracia representativa ou expõe um flanco no qual grupos organizados podem atuar de forma paralela cooptando representantes e parlamentares em prol dos interesses que representam mediante compensações.

A Constituição, por ser o conjunto de leis, normas e regras de um país ou de uma instituição que regula e organiza o funcionamento do Estado, enfim, lei máxima que limita poderes e define os direitos e deveres dos cidadãos, no trâmite das discussões de sua formatação abre largas perspectivas para o lobbyismo. Nos países democráticos, a constituição é elaborada por meio de uma Assembleia Constituinte eleita pelo povo. A constituição está ligada à democracia na medida em que essa exige exercício do poder pelo povo, pelos cidadãos, em conjunto com os governantes; e esse exercício é manifestado nas formas constitucionais. Não obstante, o lobby pode, pelo menos almeja, direcionar algumas diretrizes para contemplar os interesses por eles representados.

Ainda há poucos trabalhos sobre lobby no Brasil e sua grande maioria é da área do Direito, Administração, Jornalismo e Relações Públicas (Oliveira, 2004). Nas Ciências Sociais há ainda menos estudos, sendo os principais os de Aragão (1992, 1994 e 2000), Oliveira (2004) e Mancuso (2004). Há um consenso entre os autores para explicar esse cenário: seu caráter de informalidade.

Graziano (1997) discute lobby no contexto do pluralismo que seria uma forma peculiar de equilibrar o Estado e a sociedade. Discorre sobre a questão de ser o lobby uma anarquia organizada; enfatiza que lobby não é corrupção; mostra a regulamentação legal nos Estados Unidos; a composição social dos lobistas como círculo profissional; e os mecanismos de regulação social dentre outros aspectos.

Mancuso (2011), em entrevista a Paulo Nassar discorre sobre lobby e responsabilidade política e corporativa. Nela, diz que há sucesso dos industriais em seu lobby junto ao governo; fala em responsabilidade política como desdobramento do conceito de responsabilidade social; que o lobby é fundamental numa democracia; e que o alvo dos lobistas é o legislativo, pois é o poder que edita as leis. Ainda de acordo com o mencionado autor, o trabalho do lobby se desdobra em algumas fases e atividades, sendo a primeira a tentativa de definir a agenda dos tomadores de decisão, procurando levar o tomador de decisão a dar prioridade a tal ou qual questão.

Paula Buttore (2014) fez estudo sobre a lógica sócio-política do comportamento parlamentar na Comissão da Ordem social (CDOS). Para isto, a metodologia empregada no estudo procura responder quatro quesitos: (a) qual era o perfil sócio-político dos constituintes da CDOS; (b) quais os tipos de perfil sócio-político frequentes naquela Comissão; (c) quais as preferências manifestas através do comportamento dos constituintes em votações nominais e (d) qual a relação entre o perfil e o comportamento político, isto é: há coesão entre os tipos de sujeitos? Há estabelecimento de preferências específicas para cada tipo sócio-político?(BUTTURE, 2014).

No âmbito da pesquisa bibliográfica, está o desafio de trabalhar e analisar um tempo sob os liames metodológicos da História do Tempo Presente. Lucília de Almeida Neves Delgado e Marieta de Moras Ferreira, em artigo para a Revista História Hoje em 2013 salientam que a noção de história do tempo presente está associada à ideia de um conhecimento provisório que sofre alterações ao longo do tempo. Isto quer dizer que ela se reescreve constantemente. Segundo as autoras a denominação história do tempo presente convive com outras denominações como história imediata, história contemporânea, história recente e história atual. O que existe de comum em todas estas referências, é transformar o passado próximo o objeto de estudo do historiador. É o caso do tema que se analisa aqui e tem como desafio tentar afastar emoções, visões muito particulares tendo em vista os momentos antecedentes e consequentes da feitura da Constituição de 88.

Segundo Hobsbawm (1988), a história do tempo presente é um processo em aberto que dificulta uma percepção de mudança ou permanência.

Tomando de empréstimo o que diz Christopher Hill (1987:33) na obra “O mundo de ponta-cabeça”,

a história precisa ser reescrita a cada geração, porque embora o passado não mude, o presente se modifica; cada geração formula novas perguntas ao passado e encontra novas áreas de simpatia que revive distintos aspectos das experiências de suas predecessoras (HILL, 1987:33).

Esse trabalho insere-se no campo da História do Tempo Presente e apresenta distintos autores que muitas vezes representam polos antagônicos ou conflitantes que refletem os interesses em jogo no âmbito da Constituinte.

Desse modo, como é pretensão deste trabalho analisar aspectos da atuação lobbyista na ANC 1987/1988, escolheu-se grupos antagônicos para a análise de sua atuação. Foram consultados como fontes os anais da ANC disponíveis no site da Câmara dos Deputados; Diário da ANC disponível no site do Senado e jornais que fizeram cobertura à época. Paralelamente, foi feita pesquisa bibliográfica em diversos autores que tratam do tema.

Os objetivos do trabalho, assim, passam pelo entendimento do que é lobby e como os grupos de pressão se articularam na ANC para obter seus interesses. Além disso, é discutido como a existência desses grupos compromete a democracia representativa. Para essa finalidade, há reflexão num breve histórico sobre esses grupos e democracia representativa, especialmente no Brasil no período da constituinte. O processo da ANC é pontuado para se entender seu contexto histórico e político bem como sua natureza, estrutura e funcionamento. Ainda, fazemos reflexão sobre polos de influência e conflito de interesse durante o funcionamento da constituinte. Quanto à atuação do lobby em si, tivemos interesse nos embates havidos entre progressistas e conservadores; a representatividade de grupos de pressão antagônicos; a participação popular e as conquistas dos grupos de pressão.

CAPÍTULO I – LOBBY E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

1.1 Grupos e mecanismo de pressão e democracia representativa – breve histórico

A literatura costuma definir lobby como uma atividade em que representantes de grupos de interesse, agindo como intermediários, levam aos legisladores os desejos de seus grupos. Assim, para Pasquino (1998) lobby é, sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão por meio de representantes especializados. Esta mensagem é transmitida através de diferentes estratégias que compõem a ação lobista. Segundo Oliveira (2004: 13) o lobby inclui a coleta de informações, propostas políticas e estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados; seu último estágio é a pressão.

Há certa diferenciação quando se fala em grupo de interesse. Para Bobbio (1991) é qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas. Quando este tipo de grupo apresenta seus interesses frente aos agentes públicos se configura o lobby ou grupo de pressão. Na ANC, os grupos de pressão eram compostos por cidadãos dos mais diversos perfis como profissionais de relações governamentais, jornalistas, consultores, advogados, relações públicas, publicitários, empresários, sindicalistas, antigos servidores públicos já fora de seus cargos, assim como parlamentares sem mandato. (BOBBIO & MATEUCCI & PASQUINO, 1991).

Luiz Alberto dos Santos, em tese de doutorado (2015) resume as principais características dos grupos de pressão: são constituídos por pessoas externas ao Congresso; atuam com um objetivo determinado; são pontuais na atuação e no interesse, têm interesse em resultados imediatos; têm menos força que uma bancada política; representam distintos setores da sociedade; pressionam a bancada; são oriundos da base eleitoral do parlamentar; têm atuação permanente na sociedade; no geral, têm preocupações setoriais; têm articulação e utilizam sistema de pressão. (SANTOS, 2015)

Só existem grupos de pressão em democracias representativas; em outros regimes não existem espaços para que grupos da sociedade possam exprimir seus pensamentos junto ao parlamento. Estes grupos organizados são das mais diversas esferas sociais e se servem de conhecimento técnico para submeter aos parlamentares seus interesses. São iniciativas de um indivíduo ou grupos que se propõem a influenciar representantes do povo ou setores do governo vendendo suas ideias.

De acordo com alguns autores consultados (ARAGÃO, 1994; CARVALHO, 2009; COSTA, 2013) a atividade do lobby é perfeitamente coerente com o regime democrático. A expressão da vontade do cidadão (ou grupo) constitui a essência do que se conhece por democracia representativa. Os que defendem a atividade, afirmam que os grupos de pressão promovem o interesse público, exercendo o direito de petição (que rege a Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos e o Art. 5º. da Constituição Federal brasileira de 1988) junto aos órgãos públicos, bem como o direito de se associar e defender seus interesses. Labora em erro associar diretamente lobby à corrupção. O lobby feito como barganha está fora do alcance deste trabalho.

Nas democracias representativas, em particular no tempo presente, a intermediação de interesses de grupos sociais (coletivos) ou privados (pessoas físicas ou jurídicas) junto ao poder público é um fenômeno muitas vezes intenso e considerado por muitos estudiosos do assunto uma prática “legítima” (GRAZIANO: 2011; MANCUSO & GOZETTO, 2011). Essa intermediação de interesses, exercida por grupos de pressão ou cidadãos, para influírem no processo decisório é chamada de lobby.

A visão de Yurtsever (2017) é de que

na democracia participativa é inevitável a ideia de existência de grupos de pressão que passam a dividir com os partidos políticos a participação no processo de decisão. Essa maior participação eleva os custos da democracia, por provocar a politização dos diversos segmentos sociais, porém diminui os riscos externos da decisão ser afastada por ausência de legitimidade popular. Portanto, a partir da crise enfrentada pelo sistema participativo, bem como pela acentuada substituição do Estado Liberal pelo Estado Social, deixa o partido político de ser o único ator nas decisões governamentais, passando a atuar paralelamente com as associações gerais, as associações especificamente com finalidades políticas (lobbies), os grupos institucionais (sindicatos), os grupos anônimos e a própria imprensa. A par desse ingresso da democracia participativa na tomada de decisões governamentais, valorizam-se os

instrumentos de participação mais direta do povo nas decisões políticas, revitalizando-se os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei (YURTSEVER, 2017).

Sobre isso, Gaudêncio Torquato observa Rousseau, no Contrato Social, que perorava sobre a oportunidade de cada cidadão participar nos rumos políticos, garantindo haver “Inter relação contínua” do “trabalho das instituições” com as “qualidades psicológicas dos indivíduos que interagem em seu interior.”

E pontua o mencionado autor,

esse é, aliás, um dos fundamentos da democracia representativa, aqui entendida como o sistema que permite aos cidadãos e suas representações se livrarem da coerção para influir de maneira autônoma no processo decisório. O lobby tem relação com este conceito. (TORQUATO, 2017, s.pg.)

Ainda segundo Torquato (2016), a democracia representativa, nas últimas décadas foi assolada por uma crise com impacto na representação política. Decorreria daí o “dinamismo” ganho pelo lobby. O mencionado autor remete o início desse protagonismo do lobby à vigência da Constituição de 1988, que proporcionou a abertura dos pulmões da sociedade, ao incentivar a formação de entidades e movimentos (TORQUATO, 2016, s.pg.), com expansão da democracia participativa.

Essas assertivas suscitam a questão esposada no presente trabalho sobre a atuação do lobby no próprio processo da estrutura da Carta Magna, a constituinte de 1987-1988.

A expressão “lobby”¹ significa “antessala” ou “salão de espera”, servindo para designar a atividade ora em análise porque esta se desenvolve justamente nos locais que antecedem o plenário das casas legislativas, eis que vistos como preferenciais para a tomada de decisões políticas.

De acordo com Paulo Nassar (2007), professor livre-docente da Escola de Comunicações e Artes da USP, EUA, União Europeia e parte da América Latina têm mecanismos reguladores das atividades de lobby. Nos Estados Unidos, por exemplo, a atividade foi regulamentada pela “Federal Regulation of Lobbying Act of 1946” e atualizada em 1995 tendo em vista crise ética que se abateu na relação entre funcionários do Congresso e do Executivo (NASSAR, 2007).

O lobby é também regulamentado em outros países, como, por exemplo, na Alemanha, onde é protegido constitucionalmente. Não obstante, a atuação lobista não prima pela transparência, inclusive ele não precisa se registrar para ter acesso ao Parlamento. Mas a questão da transparência não é o único viés problemático do lobbysmo (DEALLING, 2015. Kevin, 2010. LOBBY CONTROL, 2017, s.p)². Segundo, o Estado abre-se mais e mais para a influência do lobbysmo na Alemanha, segundo Initiative Lobby Control (2017). De acordo com essa organização, ele oferece riscos para a democracia, pois o lobbysmo seria muito mais do que a influência direta sobre os tomadores de decisões políticas. A ciência, a mídia e a opinião pública há muito estão no foco do lobby e de campanhas de publicidade. Com isso pretende influenciar o discurso político na longa duração e moldar tendências na sociedade, dentre outros objetivos (LOBBY CONTROL, 2017).

A Initiative Lobby Control luta por mais transparência do lobbysmo e opina ser o lobby uma ameaça à democracia. Todavia, políticos de diferentes partidos não condenam o lobby *de per se*. Apesar dessa organização já ter desmentido mais de 300 casos em que lobbistas colaboraram diretamente em ministérios. Porém, não se tem uma resposta concreta sobre quão grande é a influência do lobby na Alemanha (LOBBY CONTROL, 2017).

Em dissertação de mestrado, Jalusa Prestes Abaide acentua que

a simples justificativa de que os "lobbies" trazem ao legislador reivindicações das mais variadas esferas da Sociedade, descompromete o político de suas funções e o compromete com outros interesses e interessados. Também é inconsistente a justificativa da permanência dos "lobbies" por facilitarem o relacionamento na sociedade pluralista, porque não se pode deslocar esferas de competência de institutos regulamentados para grupos paralelos, informais, onerando de forma ilícita a máquina estatal, e este eventual prejuízo será pago mesmo que de forma indireta, por aumento ou criação de impostos pelo trabalhador comum (ABAIDE, 1990: 123).

Por seu turno, Fagner dos Santos Carvalho, advoga a tese que o embate das ideias dos mais diversos grupos tentando, em grande medida por meio do lobby, serem ouvidos, contribui e enriquece sobremaneira para que nossa democracia se fortaleça ainda mais, reafirmando o caráter diversificado da sociedade e do povo brasileiro (CARVALHO, 2009:38).

Em contrapartida, a Initiative Lobby Control (2017) observa que o crescente entrelaçamento de interesses financeiros e personalidades prejudica a independência das instituições democráticas e o equilíbrio das decisões políticas (Lobby Control, 2017, p.3). E observa que existiria o risco da democracia se tornar uma coisa oca, a qual corresponderia aos requisitos/exigências formais para as decisões democráticas, porém seu conteúdo será marcado por pequeno círculo de elite, em uma palavra pós-democracia.

O termo democracia vem da Grécia antiga e significa o governo com a participação direta do povo. Ao longo da história, com o crescimento das cidades e a impossibilidade que todos os cidadãos tivessem a participação direta, criou-se a democracia representativa. Nela, os cidadãos elegem seus representantes que passam a falar em nome do povo. Não são poucos autores, como o jurista e filósofo austríaco Hans Kelsen (2000), que ligam democracia e ordem jurídica. Para ele, a democracia se apresenta como fórmula constitutiva da ordem jurídica estatal, despida de valores éticos e conteúdos pré-definidos. Neste conceito, a Constituição ganha ainda maior relevância de ser o espelho e retrato da sociedade, dos seus anseios e maximiza a pretensão de liberdade e igualdade entre os homens. Neste linha de pensamento, alguns autores ponderam que a atuação lobista se insere no jogo de poder na democracia. E, ainda, que ela para ser efetiva necessita da participação direta do povo³.

Como largamente sabido, foram os gregos que deram o primeiro sinal de democracia: da ideia e prática do governo de poucos para a ideia e prática do governo de muitos. Com o passar do tempo, a cidade-estado se torna obsoleta e toma seu lugar o estado nacional (DAHL, 2012). Para Robert Dahl, o conjunto das complexas instituições políticas é que passamos a chamar de democracia. Como este conceito se desenvolveu ao longo da história, não é possível afirmar que a democracia atual se espelha na Grécia antiga; que as democracias possam ser reguladas por parâmetros comuns, tendo em vista as diferenças culturais e sociais entre os povos. Mas, o que se chama de democracia representativa são as sociedades que transferem para representantes o direito de representá-las como governantes. No caso brasileiro, por meio de eleições diretas (DAHL, 2012). O lobby nas democracias modernas procura agir, principalmente, sobre estes representantes.

Não se deve olvidar que uma transformação importante também se deu ao se unir democracia e Estado Nacional à tradição de República. Na visão grega, uma República exemplar era aquela que pudesse alinhar todas as pessoas sob o teto de igualdade em aspectos importantes mais era fundamental que nenhuma concepção retirasse do cidadão a possibilidade de galgar a participação no governo. Assim, está como pano de fundo na visão de democracia a participação e a apresentação, de alguma forma, das demandas e necessidades do cidadão.

Desse modo, o conceito de democracia representativa pode ter contornos diferentes em vários regimes políticos e formas de governo e pode ser distorcido e disfarçado. Mas, o que se assenta neste trabalho é a forma de governo que possibilita ao povo que, uma vez representado, possa ser visto, notado, ouvido e levado em conta nas decisões do Estado que, diga-se de passagem, todas elas dizem respeito ao cidadão. A reflexão que surge de imediato, é que o lobby, ainda que exercido da forma correta de reivindicação de grupos de interesse, por se situar tão somente a parcelas restritas da sociedade, poderá comprometer a democracia representativa que necessita ser a foto do desejo majoritário da nação.

1.2 O Lobby No Brasil

Segundo Nei de Lima Figueiredo (2011), o lobby na Brasil data da época do Primeiro Reinado. Ele cita episódio em que a amante do imperador Dom Pedro I, Domitila de Castro Canto e Melo recebe e executa pedido de seu ex-sogro para venda aos ingleses de suas lavras de minérios. Figueiredo em seu artigo “O lobby no Brasil: uma trajetória histórica”, registra fatos desde a época da Marquês de Santos até a constituinte de 1987, referenciando sobre lobby legítimo ou não.

De acordo com Paulo Nassar⁴, em entrevista a Folha de São Paulo,

a presença de atividades de lobby, no legislativo do Brasil, registra-se desde o início do século XIX e se torna mais evidente com a República Velha. A primeira vez que a atividade de lobby foi discutida no país, oficialmente, seria em uma conferência da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), em 1958, denominada “Advocacia e o Poder Legislativo – Lobbyng” (NASSAR, 2007).

A atividade lobista no Brasil ainda não é regulamentada⁵. A regulamentação é uma das reivindicações mais comuns quando se fala do tema, pois, presume-se, retiraria das sombras o assunto e propiciaria que outros grupos e os cidadãos em geral tivessem pistas de caminho alternativo para que suas reivindicações fossem conhecidas pelos seus representantes. Para Nassar, o fundamental é que, pela regulamentação, se possa identificar quem representa quem, quais são os interesses em jogo no processo de formação das políticas públicas e se existe abuso do poder econômico. Também, o controle dos gastos diretos e indiretos envolvidos nesse trabalho.

Não obstante, considerando-se o caso da Alemanha, regulamentação somente não é prerrogativa única para colocar o lobby sob controle.

Manoel Leonardo Santos e Lucas Cunha em trabalho de pesquisa patrocinado pelo IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2015) discorre que a primeira iniciativa de regulamentação foi empreendida pelo então senador Marco Maciel, ainda em 1984. Desde lá, dezessete proposições legislativas foram empreendidas com o mesmo objetivo. O número expressivo de projetos com o mesmo tema demonstra que a preocupação com a regulamentação da atividade não é nova e que tem sido alvo de atenção há pelo menos trinta anos. A impossibilidade de um acordo político sobre a regulamentação, por outro lado, mostra quão polêmica é a decisão (SANTOS & CUNHA, 2015).

Os autores mencionados asseveram,

a controvérsia sobre a regulação do lobby, contudo, não se verifica apenas nos debates do dia a dia e no âmbito das elites políticas. Ela também se verifica na literatura especializada, na qual não há consenso sobre se regulamentar a atividade tem realmente efeito positivo. O debate se divide em opiniões favoráveis e contrárias baseadas em diferentes motivos. O primeiro conjunto de argumentos, favoráveis, encontra fundamento na necessidade de construir uma institucionalidade política que promova mais deliberação, mais transparência e mais accountability. Nesse sentido, regulamentar a atividade de lobby é visto como essencial para tornar o processo decisório, os interesses dos grupos privados e dos agentes públicos mais transparentes, permitindo assim maior participação e accountability. O segundo conjunto de argumentos, contrários, advoga que a regulamentação é prejudicial porque cria barreiras à entrada dos menos poderosos e atrapalha as relações entre representantes de interesses e parlamentares. Além disto, seus defensores argumentam que as relações políticas precisam de algum grau de confidencialidade e discricionariedade para que as negociações sejam viabilizadas. Por fim, defendem os contrários à regulação que a relação custo-benefício da regulamentação não justifica o esforço por parte do Estado (Chari, Hogan e Murphy, 2010) (SANTOS & CUNHA, 2015).

Embora não haja regulamentação, direitos expressos no artigo 5º de nossa Constituição Federal asseguram ao *lobby* lícito compatibilidade com o ordenamento jurídico de um estado democrático de direito, alicerçado no pluralismo político. Entre eles podemos citar os direitos: (i) à liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV); (ii) à expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX); (iii) à liberdade de reunião (inciso XVI); à liberdade de associação para fins lícitos (inciso XVII); (iv) ao acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII); e (v) de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988- Câmara dos Deputados-WEB).

1.3 A democracia representativa no Brasil no período da constituinte de 1987/1988

Após o golpe militar de 31 março de 1964, seguiu-se 21 anos de regime autoritário que aboliu, paulatinamente, as liberdades individuais mediante 124 atos institucionais que davam poderes para abrir e fechar o congresso nacional e legalizavam e legitimavam a ação dos militares.

O regime autoritário, segundo a filósofa Marilena Chaui, significa:

um regime de governo em que o Estado é ocupado através de golpe (em geral militar ou com apoio militar), não há eleições nem partidos políticos, o poder executivo domina o legislativo e o judiciário, há censura do pensamento e da expressão e prisão (por vezes com tortura e morte) dos inimigos políticos (CHAUI, 2001: 435).

Sobre esse momento histórico, José Afonso da Silva (2017, p. 19) oferece seu testemunho:

Todos sentem que o Brasil vive aquele momento histórico que a teoria constitucional denomina de situação constituinte, situação que se caracteriza pela necessidade de criação de normas fundamentais, consagradoras de nova ideia de direito, informada pelo princípio da justiça social, em substituição ao sistema autoritário que nos vem regendo há vinte anos. Aquele espírito do povo, que transmuda em vontade social, que dá integração à comunidade política, já se despertara irremissivelmente, como sempre acontece nos momentos históricos de transição, em que o povo reivindica e retoma seu direito fundamental primeiro, qual seja o de manifestar-se sobre a existência política da Nação e sobre o modo desta existência, pelo exercício do poder constituinte originário, mediante Assembleia Nacional Constituinte (SILVA, 2017:19).

Ainda a respeito do momento em que ocorre a constituinte, Lucas Coelho Brandão (2009) assim se pronuncia:

dois pontos de inflexão na história da cidadania no Brasil são o longo período de suspensão de grande parte dos direitos civis, políticos e sociais, durante o regime militar, e a década que antecedeu a promulgação da Constituição de 1988, caracterizada pela intensificação da luta contra o golpe militar e por novos direitos. Das grandes greves de São Bernardo do Campo em 78, 79 e 80, decorreu a reorganização do sindicalismo, resultando na fundação, em 28 de agosto de 1983, da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Em 1983 e 84, a insatisfação social com o regime militar e com a crise econômica foi canalizada na Campanha das Diretas, que, embora tenha visto a Emenda Dante de Oliveira ser derrubada, teve enorme impacto político no país – mais de cinco milhões de pessoas saíram às ruas para participar da maior manifestação de massas na história brasileira. No ano seguinte, com a eleição (indireta) do primeiro presidente civil desde 1964, ganhou força a mobilização e a intensa disputa política e social em prol de uma nova Constituição democrática. Nesse processo, os movimentos sociais vão conquistar, pela primeira vez na história nacional, um destaque significativo na luta pela cidadania. (BRANDÃO, 2009:15).

Quirino e Montes (1987, p. 80) ressaltam a importância desse fato político novo:

O fechamento do sistema político e dos canais tradicionais de participação, de reivindicação e de representação trouxe consigo a emergência, nos movimentos sociais, de uma nova consciência de direitos a serem reivindicados, coletivamente, em oposição aos favores a serem pedidos, e isso constitui um fato político novo, dos últimos dez anos, em toda a história brasileira, enquanto experiência de massa (QUIRINO & MONTES, 1987).

Em um trabalho intitulado “A Democracia representativa no Brasil”, Fabiano Yuji Takayanagi (2007) percorre rapidamente a História do Brasil com o objetivo de explicar o lapso de coesão de todo o País, em que os partidos políticos estão distantes de representar a vontade do povo. Ele faz um retrospecto desde a época colonial onde houve a instauração das câmaras municipais; passa pela constituição outorgada de 1824 na época do império e alcança a proclamação da República feita por militares e na ausência do povo. Não deixa de fora a Revolução de 1930, onde a classe média e operária encontrava-se ainda excluída, mas os meios de expressão tornaram-se plausíveis e palpáveis pois contavam com a Imprensa e um contingente populacional significativo, consequência da urbanização. Destaca o regime de ditadura militar que teve seu auge de autoritarismo com o Ato Institucional número 5 de

dezembro de 1968, em que os presidentes tinham poderes quase absolutos, pois podiam além de fechar o Congresso Nacional e derrubar políticos, poderiam também suspender habeas corpus, estabelecer a censura e qualquer pessoa punida pelo AI-5 não poderia ser julgada nos tribunais. E termina sua reflexão dizendo que a situação de repressão e inexistência de democracia teve seu fim, em 1985, quando Tancredo Neves vence a corrida para o Palácio do Planalto. (TAKAYANAGI, 2007).

Presidente eleito no fim do período da ditadura em eleições indiretas, Tancredo Neves⁶ concorreu com o candidato oficial do regime ditatorial. Os instrumentos de repressão foram paulatinamente abolidos, de forma que o período da constituinte é o momento de democracia depois de 21 anos de ditadura. Dessa forma, a sociedade civil está experimentando o cenário democrático e manifestando seus anseios e reivindicações em prol da construção da “democracia nascente”.

Neste contexto, entende-se quase como natural a organização de diversos grupos de pressão procurando dar voz às suas demandas altamente reprimidas.

CAPÍTULO II – A CONSTITUINTE DE 1987/1988

2.1- Contexto histórico e político

A assembleia nacional constituinte se instala após um longo período de ditadura militar. Gerações inteiras viveram sem liberdade de expressão, vontade popular, livre associação e outros ingredientes singelos nas relações de poder. Não há de passar despercebida que a tripartição dos poderes, apesar de existente, havia se tornado muito frágil, pois fora submetida aos mandos e desmandos do Executivo.

Na obra publicada pelo senado federal intitulada “A Gênese do Texto da Constituição de 1988” há uma descrição importante do momento político vivido no momento da ANC:

O regime instaurado em 1964 provocou grave crise de legitimidade, ao impor um sistema constitucional desvinculado da fonte originária do poder, que é o povo. As constituições daí resultantes, por consubstanciarem uma ordenação autoritária, romperam o sistema de equilíbrio, ou seja: a) equilíbrio entre o poder estatal e os direitos fundamentais do homem; b) equilíbrio entre poderes, especialmente entre os poderes legislativo e executivo; c) equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais e locais. (LIMA, 2013).

Não deve escapar à reflexão, que durante a constituinte, ao tempo em que ocorriam os debates, grandes graves também eram sentidas como a dos eletricitários, que atingiu sete estados; petroleiros (oito estados); e a dos servidores federais que mobilizaram 400 mil trabalhadores em todo território nacional (LIMA, 2013).

O ambiente político, após idas e vindas de congresso nacional aberto e fechado, com restrições ao seu pleno funcionamento, não estava propício a voos muito altos, mesmo que esta fosse intenção e afirmação de progressistas e nacionalistas. Parece que, em meio a um ambiente assim, os avanços por mais tímidos que pudessem ser dados valeria a pena. Cito, por exemplo, a questão da ANC exclusiva ou não. Era notório o desejo político de uma convocação, pura e simples, de uma assembleia nacional constituinte. Só que não se tratava de algo tão simples. A chamada distensão política (“lenta, gradual e segura”), iniciada em 1974 com a eleição indireta de Ernesto Geisel para a Presidência da República, era pequena dose de boa vontade do antigo regime para com a sociedade, não permitindo, no entanto, o risco de ver a maioria de seus aliados e partícipes fora da decisão de uma formatação de uma carta

magna que inaugurava uma nova república. Mas a limitação de uma ANC não exclusiva não retirou o ânimo e participação popular (LIMA, 2013).

Konrad falando sobre a chamada emenda Dante de Oliveira⁸, diz:

A Ditadura, ao impedir as Diretas para Presidente, respondeu negativamente aos massivos movimentos políticos de rua iniciados em 1983. Em contraposição, à derrota da Emenda das “Diretas Já” que impediu de eleições para a Presidência da República em 1984 não impediu a vitória política dos que lutaram pelo final da Ditadura. E isto é o mais significativo naquele processo histórico de resistência, iniciado ainda nos primeiros dias de 1964. Coube papel decisivo nesse processo ao protagonismo dos movimentos sociais e políticos de oposição que foram se construindo ao longo dos anos, os quais se ampliaram na fase final da Ditadura, especialmente a partir de 1979 (KONRAD, 2014).

Em artigo publicado em maio de 1984, Florestan Fernandes pondera que “em troca de uma ‘derrota parlamentar’, ganhamos um exército pronto para o combate político e, pela primeira vez em vinte anos, a ditadura não só foi virada pelo avesso, posta no pelourinho e desafiada por milhões de cidadãos conscientes e dispostos a tudo – foi batida dentro do campo da ordem ilegal que ela forjou” (FERNANDES, 1986, p. 179).

De acordo com o Diário da ANC, a mobilização popular e discussões resultaram na previsão, no Regimento Interno, de instrumentos significativos de participação social: sugestões de entidades representativas da sociedade, bem como de Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e Tribunais; audiências públicas, nas subcomissões, com representantes de associações; emendas subscritas por, no mínimo, 30 mil cidadãos, em lista organizada por, ao menos, 3 entidades associativas; defesa das propostas populares perante a Comissão de Sistematização por um de seus signatários (DIÁRIO DA ANC, 2006).

Mas, não se pode deixar como marginal a realidade que havia no meio político disputas acirradas entre os herdeiros do momento nacional recente e a avidez por participação no cenário decisório de todas as vozes que foram caladas nos últimos 20 anos. É neste ambiente que é necessário vislumbrar a gestação da Constituição de 1988 e a participação intensa dos lobistas.

2.2 Natureza, estrutura e funcionamento da constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte instalou-se em 1º de fevereiro de 1987, sob a presidência do Ministro José Carlos Moreira Alves, então presidente do Supremo Tribunal Federal, tal como determinado pelo Ato Convocatório. A sessão foi acompanhada por centenas de autoridades e convidados e, do lado de fora do Congresso, manifestação popular acompanhava a abertura dos trabalhos. Na sessão seguinte, também dirigida pelo Presidente do STF, elegeu-se o Presidente da ANC, o constituinte Ulysses Guimarães (PMDB-SP).

Alguns meses da ANC iniciar seus trabalhos, em setembro de 1986, uma comissão provisória criada pelo Executivo concluiu a elaboração de um anteprojeto de Constituição que, no entanto, acabou não sendo enviado oficialmente ao Congresso. Embora tivesse o nome de Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, o grupo ficou conhecido como Comissão Afonso Arinos, seu presidente, ex-deputado federal e ex-senador. Dentre os 50 integrantes desse colegiado, estavam o empresário Antônio Ermírio de Moraes, o cientista político Bolívar Lamounier, o antropólogo e sociólogo Gilberto Freyre, o escritor Jorge Amado, o jurista Miguel Reale, o sindicalista José Francisco da Silva, o jurista Sepúlveda Pertence (então Procurador-Geral da República) e o economista Walter Barelli (na época diretor-técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Dieese) (DIÁRIO DA ANC, 2006).

De acordo com o regime interno da ANC e trabalho organizado por Ana Luiza Backes e Débora Bithiah (2008), a Assembleia era composta de 559 parlamentares, sendo 72 senadores (48 eleitos em 1986 e 24 que haviam sido eleitos em 1982) e 487 deputados. As deliberações eram tomadas em sessão unicameral, em que os votos de senadores e deputados tinham o mesmo valor. É interessante refletir que a valoração do voto unitário como igualitário fazia de cada congressista peça importante e decisiva para a formulação de uma constituição que fosse, na medida da possibilidade, plural. Assim, era ampliado o leque de opções para que os grupos de pressão pudessem apresentar seus interesses.

MESA DIRETORA DA ANC

PARLAMENTAR	CARGO	PARTIDO	ESTADO
Ulisses Guimarães	Presidente	PMDB	SP
Mauro Benevides	1º Vice-Presidente	PMDB	CE
Jorge Arbage	2º Vice Presidente	PDS	PA
Marcelo Cordeiro	1º Secretário	PMDB	BA
Mário Maia	2º Secretário	PDT	AC
Arnaldo Faria de Sá	3º Secretário	PTB	SP

Fonte: Backes & Bithiah, 2008:23

O regimento interno de uma casa legislativa é essencial para o seu funcionamento, é onde se dá a definição das “regras do jogo”: normas para a apresentação das propostas, para a condução dos trabalhos, para as decisões. Aprovado em 19 de março de 1987, determina, entre outras medidas, o recebimento de sugestões de órgãos legislativos subnacionais, de entidades associativas e de tribunais, além das de parlamentares (Art. 13, §11); a realização de audiências públicas, pelas subcomissões, para ouvir a sociedade (Art. 14); a apreciação de "emendas populares com 30 mil assinaturas" (Art. 24); a obrigatoriedade do voto nominal em matéria constitucional. Os artigos votados criaram toda a estrutura da Assembleia, as oito comissões e 24 subcomissões e a importante Comissão de Sistematização, com 93 membros. O Regimento da Constituinte foi votado em março de 1987, em meio a debates intensos que polarizavam o Plenário. As polêmicas eram em torno de marcos fundamentais sobre o poder da Assembleia, sobre sua estrutura decisória e sobre as formas e limites da participação popular. (BACKES & BITHIAH, 2008)

No preâmbulo do regimento, há uma declaração com o novo momento da história do país: “A Emenda n- 26, de 27 de novembro de 1985, à Constituição em vigor representou um novo passo no caminho da democratização. Por ela o povo, detentor originário da soberania nos regimes democráticos, delegou aos Constituintes - Deputados e Senadores- poderes para elaborar, livre e soberanamente, a nova Constituição, que assegurará ao Brasil o autêntico Estado democrático de direito”. Vê-se, com clareza, que o sentimento e determinação política eram de reconstruir os valores nacionais e as relações de poder. O Estado democrático de direito deveria, assim, está gravado na Constituição em vias de ser elaborada e seria a foto daquele tempo presente.

A Comissão de Sistematização, presidida pelo senador Afonso Arinos, teve papel fundamental nos trabalhos. Esta comissão é que apreciava os textos enviados pelas comissões e subcomissões, apresentando o projeto para votação em Plenário. Ora, a redação final precisa interpretar, inicialmente, o âmago das proposições e, diante do quadro maior de interesses e ideais, gravar texto que pudesse, acima das divergências, se tornar consenso. Aliás, este também é um dos aspectos da democracia interna de um parlamento: a expressão de todo tipo de vontade que, se espera, emane do povo.

No jogo político, outra figura importante dos trabalhos parlamentares é a liderança partidária. Ele precisa reunir o pensamento de sua bancada. No caso da ANC os líderes indicados pela bancada tinham a prerrogativa de intervir no debate a qualquer momento: “Em caráter preferencial e independentemente da inscrição, poderá o Líder discutir matéria da Ordem do Dia e encaminhar votação, obedecidos os prazos e condições estabelecidos neste Regimento” (ANC, Regimento Interno, art. 12, § 4º)”. Não é, portanto, de se surpreender que os líderes fossem alvos preferenciais dos grupos de pressão.

Aos líderes cabia ainda indicar os representantes de seu partido nas comissões, encaminhar votações indicando a posição da bancada e fazer comunicações de lideranças para orientar seus parlamentares. Tais indicações não são aleatórias. Cada parlamentar vem de base diferente, formação (até técnica) diferenciada e com condições pessoais de dá contribuição em assuntos específicos. Não deve ou deveria ser uma escolha aleatória. No jogo das ideias impõe a necessidade de bagagem de discussão e formulação de propostas que possam no caminho do trâmite regimental ter sucesso.

LÍDERES DOS PARTIDOS NA ANC

LÍDER	PARTIDO	ESTADO DE ORIGEM
Mário Covas	PMDB	SP
José Lourenço	PFL	BA
Amaral Netto	PDS	RJ
Brandão Monteiro	PDT	RJ
Gastone Righi	PTB	SP

Luiz Inácio Lula da Silva	PT	SP
Adolfo Oliveira	PL	RJ
Mauro Borges	PDC	GO
Roberto Freire	PCB	PE
Haroldo Lima	PC do B	BA
Jamil Haddad	PSB	RJ
Antônio Farias	PMB	PE

Fonte: BACKES & BITHIAH, 2008:31

Ao longo das votações houve a necessidade de negociação entre os partidos para organizar acordos, impedindo que o processo de votação não se tornasse demasiadamente longo, enfadonho e que emperrasse as votações, o que ocorreu em vários momentos. Para contornar este tipo de dificuldade, a mesa diretora passou a se reunir, sistematicamente, com as lideranças para preparar as votações. Novamente, chamo a atenção que este processo está na dimensão da democracia em que pensamentos divergentes são colocados à discussão, vencendo a vontade e desejo da maioria (BACKES & BITHIAH, 2008).

Os relatores das propostas gozam de um papel especial no Parlamento, pois sistematizam as negociações que definem o texto final que vai à votação. Essas figuras são sinalizadas, acompanhadas de perto pelos grupos de pressão. Apesar de que a relatoria de qualquer matéria possa ser modificada ou até substituída, a prática demonstra o peso que tem a proposta em fase final. Na Constituinte esse papel foi especialmente importante, pois o relator reunia os textos que vinham de cada comissão, cabendo-lhe a organização de matérias muito complexas e por vezes superpostas. Foi uma tarefa árdua dada a dimensão do processo constituinte com emendas sem fim em cada fase.

COMPOSIÇÃO DAS BANCADAS PARTIDÁRIAS NA INSTALAÇÃO DA ANC

PARTIDO	NÚMERO DE CONSTITUINTES
PMDB	303
PFL	135
PDS	38
PDT	26
PTB	18

PT	16
PL	07
PDC	06
PCB	03
PCdoB	03
PSB	02
PSC	01
PMB	01

Fonte: BACKES & BITHIAH, 2008:33

Os números da tabela vistos de maneira macro nos dizem que os representantes da sociedade vieram das mais diversas cores políticas, com engajamento diferente tanto durante o regime militar quanto nas perspectivas de futuro da nação. Céticos veem num quadro como este a limitação da democracia. Mas fazendo outro tipo de exercício e leitura, aparece o contorno pleno da democracia numa sociedade (qualquer) que apresenta várias compreensões da realidade, plural e que precisa contemplar ou maximizar o interesse da coletividade como um todo.

Os parlamentares das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tinham maioria na Constituinte (292, num total de 559). No Senado, cada estado tinha 3 representantes, e os territórios, Roraima e Amapá, nenhum. Deputados por unidade da Federação: Norte: Acre (8) Amazonas (8) Pará (17) Rondônia (8) Roraima (4) e Amapá (4) Nordeste: Alagoas (9), Bahia (39), Ceará (22), Maranhão (18), Paraíba (12), Pernambuco (25), Piauí (10), Rio Grande do Norte (8) e Sergipe (8) Centro-Oeste: Distrito Federal (8) Goiás (17) Mato Grosso (8) Mato Grosso do Sul (8). Aqui, a análise a se fazer é mais complexa. O Brasil tem território continental, com diversos tipos de cultura internos com diferenças climáticas, com heranças histórias diferentes e níveis de desenvolvimento não uniformes. O desafio de contemplar e abrigar na carta magna dimensões desta natureza era grande e não se pode cobrar da Constituição de 1988 que tivesse minorado as grandes diferenças regionais. Mas, coincidência ou não, as regiões mais inóspitas estavam muito bem representadas. Politicamente, sabe-se que não é suficiente sem o poder de convencimento e aglutinação de pauta comum.

2.3 Polos de influências e conflito de interesses

É de bom alvitre que não se desconsidere as diferenças que haviam entre os maiores partidos políticos na ANC que vinham de duelos desde a queda de braço para a campanha das diretas já e o escopo da ANC, se exclusiva ou não. Não houve, por exemplo, de acordo com Antônio Sérgio Rocha a concretização do temido pacto entre os ideólogos de direita e os empresários. De outro lado, não houve entre os "conservadores" o grau de comprometimento e a assiduidade aos trabalhos dos comitês temáticos que os representantes do grupo "progressista" tiveram (ROCHA 2013).

Há consenso que, em torno de “progressistas e conservadores”, esteve todo o polo de influência da ANC. Estes grupos traziam para o interior do congresso um grande rol de atores extraparlamentares composto de movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, ruralistas, setores organizados da igreja, entidades como a OAB, representantes dos empresários e muitos outros. Vê-se, nesta nomeação, grande conflito de interesses sobre os mesmos assuntos. É a igreja e trabalhadores lutando pela destinação da terra e os ruralistas tenazmente batalhando pela permanência dos latifúndios. São os “progressistas” querendo mais direitos sociais e trabalhistas e os “conservadores” tentando frear os referidos avanços (PILLATI, 2008).

No interior da constituinte presenciavam-se vários conflitos de interesse, várias quebras de braço alimentadas pelas disputas, divergências, discussões (às vezes acusações) e pacificadas pelo voto do plenário. Murilo Aragão no trabalho intitulado “A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil, na ANC, ” exemplifica um caso assim. Diz ele:

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 (ARAGÃO, 1996).

Aqui, ponto que tais conflitos podem gerar outro maior que é com relação ao que se denomina interesse público. Este é um conceito complexo (que não será aprofundado aqui)

mais que diz respeito àquilo que espera e interessa a maior parte da sociedade. Evidentemente, não é o interesse de todos mais quando o interesse de grupos sobrepõe à maioria é criado um conflito de interesse no plano do Estado. Parece claro que, em dado momento, o Estado pode até encarnar o interesse público contra a vontade da maioria para sanar questões como a crise econômica profunda (determinando restrições) ou para defender o território numa guerra. Fora exceções o interesse público deve prevalecer em detrimento de grupos organizados de pressão (GRAZIANO, 1997).

Quando falamos em República, o termo supõe alguma renúncia a lógica privada em favor da coisa pública. Rebaixa o interesse privado em nome do interesse público, de modo que todos devem orientar as suas ações sem perder de vista a supremacia do bem comum, como pontua Maria Helena Versiani (VERSIANI, 2010).

CAPÍTULO III – LOBBY NA CONSTITUINTE DE 1987/1988

3.1 ATUAÇÃO LOBISTA NA CONSTITUINTE: EMBATE ENTRE PROGRESSISTAS E CONSERVADORES

Ao realizar uma análise política dos congressistas na ANC vamos poder dividi-los - como se acostumou a fazer – em dois blocos: os “progressistas” (constituídos pelos partidos PCB, PCdoB, PDT, PSB e PT, bem como pela “esquerda” do PMDB); e os “conservadores” (integrado pelo PDS, PFL, PL, PDC, PTB e pela fração conservadora do PMDB). Majoritariamente a constituinte era conservadora e produziu um texto que, para o ambiente da época, foi progressista.

De acordo com Adriano Pillati (2008),

os temas que mais polarizaram as disputas entre “conservadores e progressistas” referiam a matérias nas áreas de definição de empresa nacional; proteções ao capital nacional e ao acesso ao mercado nacional, inclusive no setor tecnológico; exploração dos recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica; monopólio do petróleo e das telecomunicações; reforma agrária; e concessões de emissoras de rádio e televisão. O autor chama a atenção para o fato de que, não obstante seu caráter e sua composição conservadora (dos deputados e senadores constituintes, 306 pertenciam ao PMDB, 201 a partidos conservadores e 50 a partidos de esquerda), os constituintes construíram um texto voltado muito mais para a transformação do que para a conservação(PILLATI, 2008).

Há relatos de grandes batalhas entre os grupos na constituinte. Murilo Aragão (1994), por exemplo, cita o confronto entre dois poderosos movimentos da sociedade: 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. Ele registra que havia comentários à época 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 ano.

Pela nomeação dos temas, destaca-se que os “conservadores” queriam manter seu domínio econômico mais flertavam com a exigência do momento de sair das garras do

autoritarismo e centralidade econômica. Não pensemos, entretanto, que enquanto havia conquistas “progressistas”, eles se mantivessem inertes. Pelo contrário, em termos políticos, ao visualizar êxitos do outro lado na Comissão de Sistematização, os conservadores tentaram alterar decisões e até o regimento, sem sucesso e criaram o Centrão (um bloco maior conservador) para salvar seus interesses. Não é difícil, também, deduzir que, pelos temas de interesse, ambos os lados colocaram seus grupos de pressão na lida com todo aparato, seja do ponto de vista técnico quanto de convencimento.

Os grupos de pressão na Constituinte eram especializados no assunto de que tratava, com organização proporcional à estruturação de seus representados. Lucas Nascimento Ferraz Costa (2013) descreve a atuação do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar)⁹, como principal representante dos trabalhadores e serve de boa referência para mostrar a atuação lobista na ANC. Ele diz que aquele grupo de atuação era composto de 15 membros. Estes convocavam técnicos de entidades sindicais alinhadas com as propostas, contando com a assessoria de 40 advogados. Dentre as estratégias estavam o comportamento gentil, o conhecimento profundo da matéria a ser defendida e um bloco de justificativas técnicas, previamente preparadas para fundamentar a futura decisão. Atuavam junto às comissões, os parlamentares *de per se* e os relatores, em particular. Apesar de negarem que havia chantagem, comunicavam aos congressistas que o voto de cada um seria tornado público a toda base eleitoral (COSTA, 2013).

De acordo com Aragão (1994), em suas pesquisas foram identificados 383 grupos de pressão entre entidades públicas e privadas, envolvidos nas batalhas de influência em torno da nova Constituição.

Ao se falar em grupos de pressão na Constituinte, eleva-se sua importância em relação aos grupos de interesse que trabalham junto aos entes públicos para lograrem êxito, simplesmente, em petições, marcadamente, pontuais. Aqui, a pressão é para transformar interesse em norma legal, que, inclusive, pode ampliar direitos de uns em detrimento de outros.

3.2 Representatividade de grupos de pressão antagônicos

Durante o processo constituinte, surgiram bancadas suprapartidárias, organizadas em torno de interesses específicos. Defesa do nacionalismo, de questões trabalhistas, ambientais, religiosas, de direitos das crianças, dos negros, dos índios, entre outros, levaram parlamentares de diferentes origens a se unir em frentes e grupos parlamentares. Diversas entidades, com focos antagônicos, estiveram presentes na mesma arena de debates.

É pertinente registrar, ainda que de passagem, que há muito o empresariado brasileiro faz pressão sobre o Estado. Este ente, além de ser um dos principais investidores, detém o monopólio no Estado moderno da legislação e acaba sendo atrativo demasiadamente grande para o capital privado. Este setor, por razões econômicas, pretende aprovar leis que defendam e ajudem a acumulação de capital.

O caso da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) é intrigante. Entidade mais representativa dos empresários quase sucumbiu durante a ANC pela sua própria inépcia política na visão de seus próprios representados. Tanto que, de acordo com a literatura, houve busca do setor de formação de outras entidades na arena decisória. Surgiram entidades como: Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (CEDES), União Brasileira dos Empresários (UBE) e Instituto Liberal. Nota-se, em particular, a causa e as características do surgimento de duas associações, são elas: o PNBE e a UBE. Ambas foram selecionadas justamente por apresentarem como propósitos de origem o descontentamento da atuação da Fiesp e serem formadas por membros dissidentes da federação (BUTTURE, 2014).

O Conselho Missionário Indigenista – CIMI, órgão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB fez intensa movimentação na Constituinte com a finalidade de defender o direito dos índios, especialmente quanto a garantia de suas terras. O regime militar havia criado o Plano de Integração Nacional (PIN), gestado desde o governo Castelo Branco, para expandir as fronteiras internas do Brasil, criando cidades, ampliando os negócios, as

rodovias e o escoamento de matérias-primas. Essa expansão significou assassinato individual e coletivo, perseguição, criminalização, prisão e tortura de lideranças indígenas que lutavam por seus territórios ou que tivessem comportamento considerado inadequado frente à política de desenvolvimento do governo (LACERDA, 2008).

Vê-se, de maneira cristalina, que por meio de discurso de desenvolvimento e progresso, os indígenas eram pedra no caminho de interesses ruralistas e grandes empresários de diversos setores. Na Constituição de 88 ficou assentado no caput do artigo 231: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.”

O tema da Reforma Agrária agitou a constituinte. Luiz Otávio Ribas (2011) relata os bastidores da intensa disputa que uniu os ruralistas (UDR) e TFP (A Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição Família e Propriedade) que é uma entidade cívica legalmente registrada em São Paulo no ano de 1960, de inspiração católica e tem como mote a resistência ao socialismo e comunismo. Segundo ele,

a proposta inicial era subordinação do direito de propriedade a uma obrigação social; estabelecimento de limite máximo para a propriedade privada e; imissão imediata da União na posse do imóvel desapropriado. É, particularmente interessante, intrigante e estranho, como forças sociais diversas se unem em torno de um projeto comum, fechando os olhos a divergências ideológicas mais profundas. A crítica mais comum que se faz ao assunto na Carta Magna é que foi privilegiada a visão econômica e, assim, trava as necessidades dos sem-terra. Não deixo de registrar, que é particularmente instigante, que a TFP estava, ideologicamente, em oposição à pastoral da terra, entidade também católica(RIBAS, 2011).

3.3 Participação popular: proposta de emendas populares

O regimento aprovado pelos constituintes propiciou vários meios e momentos diferentes de participação da sociedade, com destaque para as emendas populares, a serem apresentadas ao primeiro esboço da nova Constituição. Para serem aceitas, as emendas deveriam ser propostas por três entidades e apresentar assinaturas de 30 mil eleitores. Foi contemplada no regimento a realização de audiências públicas, a defesa das emendas populares por representantes da sociedade. Esses avanços refletiam a ascensão dos movimentos sociais no país, que, na década de 80, revelaram grande crescimento.

De acordo com o Jornal da Constituinte⁷, foram apresentadas 122 emendas populares, das quais 83 cumpriram os requisitos regimentais. Várias das emendas foram aprovadas no texto da Constituição, como a que prevê os mecanismos de democracia direta: iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo.

Mas, a participação da população foi ampla. De acordo com o prefácio do livro “A constituição desejada”, de Stéphane Moclair (1991), um sistema de informática criado para assessorar a ANC foi capaz de coletar, armazenar e tornar disponível para todos os Constituintes, 72.719 sugestões emanadas das diversas camadas da população brasileira.

3.4 Conquistas de grupos de pressão

Após as discussões, debates, embates e enfiamentos durante todas as fases da ANC falar-se em conquistas de grupos, diretamente, não corresponderá a realidade plena, pois acordos foram feitos especialmente nas matérias mais acirradas. Por exemplo, diante da fragilidade partidária (embora existente um grupo de partidos conservadores) e de um sistema político fragmentado (além da atuação nacional, a atuação regional e setorial), a estratégia política empresarial buscou também uma colaboração com segmentos sociais próximos às suas ideias hegemônicas: Forças Armadas, Igreja conservadora, etc. que lhes respaldassem a atuação (DREIFUSS, 1986, p. 286).

Do ponto de vista geral, assim, a maior conquista da Constituição de 1988 foi o restabelecimento do Estado de Direito no país, com o restabelecimento das liberdades democráticas, a adoção das eleições diretas em todos os níveis e a liberdade de organização partidária e sindical. No capítulo dos Direitos Sociais há avanços relativamente grandes. O principal foi a universalização dos direitos à educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados. Com isto as populações mais pobres passaram a usufruir destes direitos sem contribuir com a Previdência. Reza o texto constitucional: “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Revelando seu caráter humanitário, a Constituição de 1988 transformou a tortura e o racismo em crimes inafiançáveis.

Descendo ao trabalho dos grupos de pressão, vamos observar que os “progressistas”, assessorados e empurrados especialmente pelo DIAP auferiram, para os trabalhadores, a adoção da jornada de 44 horas semanais, a proteção contra despedida imotivada, o seguro desemprego, a licença-maternidade de 120 dias para a mãe gestante, a garantia de emprego da gestante, a proteção do mercado de trabalho da mulher e o direito. Lucas Ferraz Costa (2013) arrola as seguintes conquistas:

- Projeto Um: poder normativo da Justiça do Trabalho, aprovado na Constituinte, foi inserido no Art. 115, 2º, da Constituição Federal.
- Projeto Dois: ampla garantia ao direito de greve, foi aprovado na Constituição (Art. 9º).
- Projeto Três: conjunto de propostas do DIAP para a Constituinte, como a participação dos trabalhadores nos lucros, a cogestão, a reforma agrária, entre outros. Foi em parte conquistado no texto constitucional de 1988.
- Projeto Quatro: proposta de salário mínimo. Foi bem-sucedido na Constituinte, pois garantiu a impossibilidade de o governo fixar seu valor por decreto, além de ter ampliado os itens que devem ser cobertos pelo mesmo.
- Projeto Quinto: regulamentação de itens constitucionais, como a proibição de demissão imotivada, participação nos lucros, cogestão, entre outros (COSTA, 2013).

Os ruralistas obtiveram importante vitória quanto à reforma agrária. Os setores conservadores obtiveram importante vitória ao descaracterizar a função social da propriedade agrária como condição para a desapropriação para fins de reforma agrária. Foi introduzido dispositivo que estabeleceu que a propriedade produtiva que cumpria a função social da propriedade não era passível de desapropriação para fins de reforma agrária. Com isto, a propriedade que não cumpra os outros requisitos de sua função social, como, por exemplo, não utilizar o trabalho semelhante ao trabalho escravo ou cometer crimes ambientais, não é passível de desapropriação para fins de reforma agrária. “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do

segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei” (WEB- Câmara dos Deputados).

Ao tentar resumir as conquistas dos conservadores, por intermédio dos grupos de pressão da classe empresarial, podemos indicar, preferencialmente, a roupagem liberal na ordem econômica com o fortalecimento da empresa privada. Talvez uma das mais importantes tenha sido o freio às conquistas trabalhistas e, evidentemente, quanto à reforma agrária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As manifestações feitas, hoje, na literatura nos mais variados seguimentos (imprensa, intelectuais, historiadores e políticos) são no sentido de que a Constituição forjada em 1988 foi uma carta que teve muita participação popular, por isso recheada de contradições da sociedade brasileira porque fruto de intensas negociações. Ela foi razoavelmente avançada para o cenário em que foi escrita e apontava caminho para uma construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Preocupou-se com o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização e atentando para que não houvesse discriminação de qualquer natureza (artigo 3º). Ao longo do processo constituinte, não obstante os embates e debates ideológicos e de interesses, veio à luz a percepção significativa da noção de cidadania na sociedade brasileira.

Fazendo ressalva do contexto em que a Constituição foi gerada, ela poderia ter avançado quanto à ampliação da participação popular e do controle da cidadania sobre os Poderes, como forma de avançar na democracia participativa. Quanto aos direitos sociais, os sindicalistas ponderam que poderia ter avançado na questão do direito coletivo, principalmente quanto à organização dos trabalhadores no local de trabalho.

Os grupos de pressão representavam trabalhadores e empresários, majoritariamente ainda que negros, mulheres, índios e outros tivessem levantado suas vozes, sem grande sucesso.

Aqui, o instrumento de democracia sofre reparos no que concerne a representar o desejo da maioria dos interesses dos brasileiros. O lobby permanece como instrumento forte de representação junto ao parlamento. A democracia representativa não deve ser a manipulação, a afirmação e/ou a imposição de grupos específicos sobre o interesse da maioria.

Em termos teóricos, o lobby não é um instrumento antidemocrático. Pelo contrário, é caminho para que os grupos da sociedade manifestem sua vontade perante seus representantes. Entretanto, como ele ainda não foi oficializado, só os grupos mais organizados

e com certo poder econômico (e de pressão) é que conseguem (ou tentam) seus objetivos. O caminho para minorar o impacto sobre a democracia representativa seria a regulamentação da atividade no Brasil, que tiraria os anônimos das sombras e possibilitaria um caminho regular e regulamentar para outros grupos da sociedade. A regulamentação pode expor de forma pública o conflito de interesses já que é possível haver antagonismo entre as conquistas de lobistas e os interesses e necessidades da sociedade como um todo.

Além da causa da transparência, a edição de uma norma assim, poderia acender o interesse e envolvimento de minorias para se mobilizarem no sentido de, não apenas serem notados, mas ouvidos. Existe grande necessidade de viabilizar a organização, a mobilização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais numerosos sem uma representatividade condizente, tais como os pequenos consumidores, os pequenos contribuintes, os desempregados e as vítimas de exclusão socioeconômica.

Quanto maior se tornar a capacidade destes atores de defender seus interesses na arena política, tanto menor será o desequilíbrio em favor dos interesses economicamente ou politicamente privilegiados. Parece-nos que este equilíbrio, não apenas deve ser desejado, mas se impõe numa democracia que quer ser de fato representativa.

A regulamentação do lobby, suscitada por diversas vozes sociais, provavelmente não seja em si a solução definitiva. É necessário que haja, paralelamente, dois movimentos. Um deles é a revisão conceitual e prática que deve fazer a sociedade e os políticos, em particular, do que seja democracia representativa. Os eleitos por mandato e delegação do povo precisam encarnar não apenas a representação de parcelas sociais mais da sociedade como um todo mirando o interesse público mais amplo. Em entrevista à revista *exame*, Alberto Alemanno¹⁰ (2017) aponta outro caminho:

As pessoas podem se tornar cidadãos lobistas, agindo em causa própria para traçar políticas públicas. Só assim estarão aproveitando toda a vantagem da democracia. Há instrumentos para isso: a liberdade para pedir dados oficiais, um pré-requisito para uma campanha de lobby; a opção de mover processos administrativos, já que ir à Justiça é caro e demorado; e as consultas públicas, muito usadas pelas empresas, mas não pelos cidadãos (ALEMANNO, 2017).

O autor mencionado enfatiza que os cidadãos estão insatisfeitos com a política porque sentem que suas vozes não estão sendo ouvidas. Já outros atores, como as grandes empresas, têm influência diante daqueles que tomam as decisões. Pontua, ainda que, os sindicatos e instituições religiosas, estão perdendo espaço.

Finalmente, é, em geral, também consenso a necessidade de acelerar no Brasil o processo de formação do cidadão que começa em casa, deve ser complementado por uma escola crítica de qualidade criando na sociedade a consciência e a importância de sua participação nas questões públicas. Assim, haverá esperança de formar novas lideranças, preservando para as gerações futuras um meio ambiente equilibrado, uma sociedade mais harmoniosa que possa propiciar vida digna com menos desigualdades.

NOTAS:

- (1) A entrada do termo lobby na vida política se deu nos Estados Unidos, onde a expressão teria sido usada pela primeira vez pelo 18º presidente daquele país, Ulysses S. Grant (1869-1877). Grant se entregava aos prazeres do conhaque e do charuto no lobby (térreo) do hotel Willard, em Washington, bem ao lado da Casa Branca, e ali era abordado por pessoas que desejavam discutir questões como disputas de terras. Grant referia-se àquelas pessoas como “lobistas do hotel Willard” (ORAZEM, 2017).
- (2) Lobby Control é uma associação sem fins lucrativos que quer informar sobre estruturas de poder e estratégias de influência na Alemanha e na União Europeia. Defende transparência, controle democrático e barreiras claras para influenciar a política e o público (Tradução feita pela professora Albene Miriam Menezes Klemi).
- (3) Para as democracias em que o poder é tripartido (executivo, legislativo e judiciário, como no caso brasileiro) torna-se necessário que cada um e todos se ponham diante das normas na Carta Magna sob pena de criar poder paralelo e extrapolar a competência dada por eleições diretas ou delegada pelos representantes legítimos do povo. A Constituição, por si só (na letra fria da lei) não garante democracia representativa ao povo. Cabe à sociedade, como um todo e seus representantes, em particular, velarem pelo cumprimento de seus dispositivos para que ela se transforme em âncora da democracia (CAVAZZANI, 2014).
- (4) Paulo Nassar é presidente da ABERJE e manifesta em artigo a posição pública sobre o debate em torno da regulamentação da atividade do lobby (Folha de São Paulo, 22 de junho de 2007).
- (5) Existe um projeto de lei (PL 1202/07) na Câmara dos Deputados para a regulamentação do Lobby no Brasil. A relatora, deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ), define o lobby como “representação de interesses nas relações governamentais” e prevê que as audiências com parlamentares ou agentes governamentais devem ser registradas formalmente em agendas públicas (Fonte: Câmara dos Deputados – WEB).
- (6) Tancredo Neves foi eleito governador de Minas em 1982. Participou das campanhas “diretas já” pela aprovação da emenda Dante de Oliveira, que previa as eleições diretas. Prevaleceu a eleição indireta após sua votação em 1984. Tancredo foi eleito presidente do Brasil no dia 15 de janeiro com apoio de 480 membros do colégio eleitoral. Na véspera da posse, contudo, Tancredo foi acometido por fortes dores abdominais e foi logo internado. Faleceu no dia 21 de abril, diagnosticado com diverticulite. O vice-presidente José Sarney tomou posse em seu lugar. (Acervo do Jornal Estado de São Paulo –WEB).
- (7) O Jornal da Constituinte, órgão oficial da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, ainda nos dias presentes está no site da Câmara dos Deputados e pode ser acessado no seguinte endereço: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte.
- (8) A chamada emenda Dante de Oliveira propunha nova escrita para os artigos nº 17 e nº 148 da Constituição Federal de 1967 e a extinção de seus parágrafos. Essa mudança permitiria que as próximas eleições presidenciais fossem realizadas a partir do voto direto e no mês de novembro de 1984. A proposta de emenda Dante

de Oliveira tramitou em quatro sessões da Câmara dos Deputados, entre os dias 18 e 25 de abril de 1984, quando foi rejeitada por não conseguir a quantidade mínima de votos para sua aprovação (320 votos dos 479 congressistas). Os votos a favor da emenda foram 298, contra 65 contrários, 3 abstenções e 113 ausências. Disponível: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/diretas-ja>>.

- (9) O DIAP foi idealizado pelo advogado trabalhista Ulisses Riedel de Resende, atual diretor-técnico da entidade. Foi fundado em 19 de dezembro de 1983 com a finalidade de atuar junto aos poderes da República, em especial no Congresso Nacional e, excepcionalmente, junto às assembleias legislativas e câmaras de vereadores, no sentido da institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações da classe trabalhadora (COSTA, 2013).
- (10) O advogado italiano Alberto Alemanno, de 42 anos, tem corrido o mundo com um propósito: influenciar os cidadãos a se tornarem lobistas. Doutor em direito e economia pela Universidade Bocconi, de Milão, Alemanno leciona direito na Universidade de Nova York e na escola de negócios HEC, na França. Ele foi escolhido um dos jovens líderes globais pelo Fórum Econômico Mundial, entidade que organiza anualmente um encontro em Davos para debater o futuro. Em maio, lançou o livro *Lobbying for Change* (“Lobby para a mudança”, numa tradução livre) (REVISTA EXAME, 2017).

FONTES E BIBLIOGRAFIA

JORNAIS IMPRESSOS E ONLINE

Correio Braziliense (30.11.1987).

DIAP. Agência DIAP – 7 de dezembro de 2008.

Gazeta Mercantil (03.02.1987), (22.06.1988), (08.11.1988).

Estado de S. Paulo (20.10.1983), (24.06.1987).

Folha de S. Paulo (1-02-1987), (21.06.1987).

Jornal da Constituinte (WEB - http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte).

Jornal da Tarde (25.06.1987).

Jornal de Brasília (06.11.1987)

ABAIDE, Jalusa Prestes. Partidos Políticos do Brasil: 1979-1988. Dissertação de mestrado, Universidade Federal Santa Catarina, 1990. (WEB)

ALEMANNI, Alberto. Lobby poder virar remédio contra o populismo. Revista Exame, entrevista em 20.10.2017 (WEB). Acessado em 24.11.2017 (<https://exame.abril.com.br/revista-exame/o-lobby-a-servico-do-cidadao/>)

ARAGÃO, Murillo de. Grupos de pressão no Congresso Nacional. São Paulo: Maltese, 1994.

_____ A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil, na ANC. Revista de Sociologia e Política, Unb, n. 6/7, 1996.

BACKES, Ana Luiza; BITHIAH Débora (Orgs.). A sociedade no Parlamento: imagens da ANC 1987/1988.(2008.WEB)

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: UNB, 1991.

BRANDÃO, Lucas Coelho. A luta pela cidadania no Brasil. IN Plural Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 16, n. 2, pp. 9-32, 2009(WEB).

BUTTURE, Paula Matoski. A Lógica Sócio-Política do Comportamento Parlamentar. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política e Sociologia da Universidade Federal do Paraná, 2014.

CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 271 p.

CARVALHO, Fagner dos Santos. O papel dos grupos de interesse e pressão na formação e fortalecimento da democracia brasileira: o caso do Departamento Intersindical Assessoria Parlamentar (DIAP) durante o processo da Constituinte (19987/1988) Brasileira. Revista Aurora, ano III, número 5, dezembro 2009, pp 32-39.

CAVAZZANI, Ricardo Duarte. Crise da democracia representativa e os reflexos sobre a separação dos poderes: o enfraquecimento do Estado. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2014, vol. 6, n. 11, Jul.-Dez. p. 339-36.

CHAUÍ, Marilena. Convite à filosofia. São Paulo, Ática, 2001, 12 ed. 4 impressão, p. 435.

COSTA, Lucas N. F. As organizações sindicais de trabalhadores e o processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. Dissertação de mestrado em Ciência Política, UFSCar, 2013 (WEB).

DAHL, Robert. A democracia e seus críticos. SP: Editora WMF. Martins Fontes, 2012.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves; e FERREIRA, Marieta de Moraes - História do tempo presente e ensino de História. Revista História Hoje, v. 2, nº 4, p. 19-34 – 2013.

DEMLING, Alexander. Lobbyisten in Deutschland: Paradies für Einflüsterer - Spiegel Online, 15/04/2015. Acessível em <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/lobbyismus-transparency-kritisiert-deutschland-a-1028562.html>. Acesso em 11/11/2017. (Tradução da professora Albene Miriam Meneses Klemi).

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Anais do Senado Federal e Publicações Oficiais da Câmara dos Deputados. Disponível na Internet via www.senado.gov.br e www.camara.gov.br. Acessos: agosto a novembro de 2006.

DREIFUSS, René. (1989). O jogo da direita, Petrópolis: Vozes.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de princípios constitucionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 61-64, 219-231, 247 e 249.

FERREIRA, Marieta de Moraes. História do Tempo Presente: Desafios. Cultura Vozes, Petrópolis, V. 94, n. 3, p. 111-124, maio/junho, 2000. WEB.

_____ História, tempo presente e história oral. Topoi, RJ, dez.2002, pp. 314-322.(WEB)

FERNANDES, Florestan. Nova República? Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

FICO, Carlos. História do Tempo Presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis – o caso brasileiro (WEB)

FIGUEIREDO, Nei de Lima. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. Revista Brasileira De comunicação Organizacional e Relações; número 14; 1º semestre de 2011.

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n. 35, São Paulo, 1997.

HAGEN, Kevin. Lobbyismus in Berlin. Die Hauptstadt-Flüsterer - SPIEGEL ONLINE 02/09/2010. Disponível em <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/lobbyismus-in-berlin-die-hauptstadt-fluesterer-a-709288.html>. Acesso em 11/11/17.(Tradução da professora Albene Miriam Meneses Klemi)

HOBSBAWM, Eric. O presente como História. IN: Hobsbawm, Eric. Sobre História. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p.244.

HILL, Christopher. O mundo de ponta-cabeça. Ideias radicais durante a Revolução Inglesa de 1640. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

KELSSSEN, Hans. A democracia. SP: Martins Fontes, 2000.

LACERDA, Rosane. Os povos indígenas e a constituinte (1987-1988). Brasília; CIMI; 2008. 240 p. Livroilus.

LIMA, João Alberto de Oliveira. A gênese do texto da Constituição de 1988 / João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos, João Rafael Nicola. — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

LOBBY Control. Lobbyismus höhlt die Demokratie aus: Zehn Thesen(Zehn Thesen zu Lobbyismus in Deutschland). IN <https://www.lobbycontrol.de/lobbyismus-hoehlt-die-demokratie-aus-zehn-tehesen>. Acesso em 11/11/17. (Tradução da professora Albene Miriam Meneses Klemi)

MANCUSO, P. W. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. Revista de Ciências Sociais, vol. 47, n. 3. Rio de Janeiro, 2004.

MOCLAIRE, Stéphane. A constituição desejada. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1991.

NASSAR, Paulo. Lobby, lobbysmo, lobistas – conceito, histórico, análise. Artigo na Folha de São Paulo (2007)WEB.

NEVES, Lucília de Almeida; e FERREIRA, Marieta de Moraes Ferreira. História do Tempo Presente e ensino de história. Revista História Hoje, v. 2, nº 4, p. 19-34 – 2013 (WEB)

OLIVEIRA, A. C. J. O lobbying do trabalhador no Congresso Nacional. Revista Medições. Londrina, v.10, n. 2, p. 219-236, 2005.

OLIVEIRA, Mauro Márcio – Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las . Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. (org.). Dicionário de política. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998.

PIERINI, Alexandre. Grupos de interesses, de pressão e lobbyng – revisitando os conceitos. Revista Eletrônica de Ciências Sociais (CSOnline), ano 4, ed. 10, mai/ago 2010, pp. 187-195. Disponível WEB: <https://csonline.ufjf.emnuvens.com.br/csonline/article/view/754>. Acesso em 23.11.2017.

PILATTI, Adriano. A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 334p, 2008.

RIBAS, Luiz Otávio. UDR e TFP: a força bruta que enterrou a reforma agrária na constituinte de 1987. Revista Digital em Debate, Florianópolis, n. 5, p. 1-15, 2011.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. Revista Lua Nova, São Paulo, 88: 29-87, 2013 (WEB).

SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese de doutorado na Unb, Brasília, 2015.

SANTOS, Manoel Leonardo & CUNHA, Lucas – Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências. IPEA, Brasília: Rio de Janeiro, 2015 (WEB).

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TAKAYANAGI, Fabiano Yuji. A democracia representativa no Brasil. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 102 p. 1095 - 1122 jan./dez. 2007.

TORQUATO, Gaudêncio. Lobby, democracia e corrupção. Artigo no Jornal O Globo, 2016.<http://noblat.oglobo.globo.com/artigos/noticia/2016/02/lobby-democracia-e-corrupcao.html>. Acesso em 11/11/2017.

VERSIANI, Maria Helena - Uma República na Constituinte (1985-1988). Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 30, nº 60, p. 233-252 – 2010.

YURTSEVER, Leyla. A crise da democracia representativa e os partidos políticos no Brasil. Blog na WEB, de 24.11.2017(www.leylayurtsever.jur.adv.br/.../a-crise-da-democracia-representativa-e-os-partidos).

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu, ADROALDO VELOSO, declaro para todos os efeitos que o trabalho de conclusão de curso intitulado “Lobby e democracia representativa na constituinte brasileira de 1987/1988” foi integralmente por mim redigido, e que assinalei devidamente todas as referências a textos, ideias e interpretações de outros autores. Declaro ainda que o trabalho nunca foi apresentado a outro departamento e/ou universidade para fins de obtenção de grau acadêmico.

BRASÍLIA (DF), 12 DE DEZEMBRO DE 2017