

# "OS GRUPOS DE PRESSÃO NO GOVÊRNO REPRESENTATIVO"

DRA. LÊDA BOECHAT RODRIGUES

Sejam as minhas primeiras palavras de agradecimento pela honra insigne e imerecida de falar-vos hoje, no 14º aniversário da Constituição de 1946, convocada pela generosidade incomensurável do eminente Professor Lauro Nogueira e do atual e ilustre ocupante da cadeira de Direito Constitucional, Professor Fávila Ribeiro, apoiados por esta figura esplêndida e dinâmica de Reitor que é o Professor Martins Filho. Exaltada a uma culminância com a qual não ousaria sequer sonhar, a de paraninfar esta solenidade augusta, num Estado famoso pelas suas tradições culturais, peço a vossa benevolência para a minha descolorida e desvaliosa oração.

Aumenta-me o senso de responsabilidade o conhecimento de tantas figuras eminentes nascidas no Ceará, das mais altas da vida cultural, jurídica e política brasileira, as quais eu desde cedo aprendi a amar, ou fui encontrando pela vida afora, numa prodigalidade de inteligência e bem-querer. Permitti-me citar apenas alguns nomes, que me são especialmente caros: José de Alencar, que encantou os meus dias de menina-e-moça; Clóvis Beviláqua, em cujos livros aprendi as primeiras

---

Conferência pronunciada na solenidade que se realizou, no dia 18 de setembro dêste ano, em homenagem à Constituição Federal.

noções de direito e todo o sistema do direito civil; Capistrano de Abreu, o grande mestre da história nacional, com quem convivi, intelectualmente, meses a fio, enquanto meu marido, José Honório Rodrigues, trabalhava nas comemorações de seu centenário e nas edições da *Correspondência* e dos *Capítulos de História Colonial*; e, num plano de amizade pessoal, os Ministros José Linhares, que se vivo estivesse certamente se alegraria de saber-me aqui, nesta vossa Faculdade que hoje abriga a sua biblioteca, e Abner de Vasconcelos, a quem devo a alegria de pertencer ao Instituto do Ceará.

Este breve exórdio lembra-nos que a vida não é feita de compartimentos estanques. Tôda ela se liga e se interpenetra num fluxo e refluxo constante e interminável. Também o direito, como a vida, não pode ser tratado isoladamente e desligado da sociedade que lhe cabe regular. Disse Maitland, em sua *História Constitucional da Inglaterra*, que não se poderia progredir no estudo da história do Parlamento inglês sem falar no regime de propriedade feudal (*tenure*) e, portanto, sem estudar o direito das coisas, ou na luta pela soberania entre o Rei e o Parlamento, sem tocar num pormenor de direito e processo criminal, o de saber se um mandado de prisão *per speciale mandatum domini regis* dava ou não motivo ao *writ de habeas corpus*.

E como se poderia, também, estudar a história constitucional do Brasil, sem conhecer o regime das terras, que ensejou o fenômeno do coronelismo, tão bem examinado por Vítor Nunes Leal, ou o deslocamento do centro do poder econômico, ou a luta pelas liberdades públicas empreendida através do emprêgo do *habeas corpus*, na qual avultam os nomes de Rui Barbosa e Pedro Lessa, ou, mais recentemente, o uso do mandado de segurança visando à solução de um problema político?

Do mesmo modo, não podemos compreender o poder político atendo-nos pura e simplesmente à análise dos Podêres definidos na Constituição. Estudos mais antigos e outros muito recentes realizados nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha,

na França, na Alemanha, evidenciam que existem nos governos representativos, ao lado do poder político, outros centros reais de poder, aos quais se convencionou chamar de grupos de pressão. Este o tema que nos propomos versar.

Já em 1908, sustentava Arthur F. Bentley, em sua obra pioneira *The Process of Government*, a impossibilidade de continuar-se a estudar o processo governamental pelos métodos puramente legalistas ou institucionais até então utilizados pelos publicistas, e a necessidade de encarar realisticamente a atividade política e as pressões dos grupos de interesse sobre o executivo, o legislativo, o judiciário, os partidos políticos e o eleitorado.

Vinte anos, porém, se escoariam, antes que Pendleton Herring, em obra também pioneira, *Group Representation before Congress*, abrisse definitivamente para a ciência política norte-americana novo campo de estudos que, durante um quarto de século, iria pertencer-lhe quase exclusivamente. Segundo Herring, desenvolvera-se nos Estados Unidos, com a representação dos grupos econômicos perante o Congresso, um mecanismo extra-legal de natureza tão completa e tão influente quanto o sistema partidário, que há tanto tempo constituía parte essencial do govêrno.

Vários autores estudaram e descreveram, posteriormente, em numerosos trabalhos, a luta dos importadores e a pressão por êles exercida sobre o Congresso por ocasião da discussão das tarifas em 1929-1931; os grupos de pressão em New York; a influência da Ordem dos Advogados Norte-Americanos sobre a opinião pública e a legislação; as pressões exercidas sobre o Legislativo de New Jersey, Estado em que funciona a principal sede da Standard Oil; a vida política da Associação Médica Norte-Americana; as pressões exercidas sobre o Congresso para a ab-rogação da lei proibitiva da imigração chinesa; as pressões exercidas pela Igreja, pelos veteranos de guerra e, na política externa, pelos militares; o papel desempenhado pelos profissionais em relações públicas na geração e no uso do poder político. Avultam, sobretudo, os estudos

sôbre o mundo dos negócios e o trabalho organizado, e, em menor escala, sôbre a agricultura.

Dêles se depreende que à espantosa proliferação dos grupos de pressão, nos últimos anos, correspondeu acentuada mudança de suas táticas. De início, o *lobby* (literalmente, a cabala nos corredores do Congresso) consistia sobretudo na influência direta e recorria, freqüentemente, ao suborno. Passou-se, depois, a dar grande ênfase à propaganda, ou à criação de atitudes públicas favoráveis às pretensões de determinados grupos. Segundo conclusão da Comissão Parlamentar encarregada de investigar o *lobbying*, em 1950, os grupos de pressão, atualmente, "em vez de tentarem influir diretamente na feitura das leis, procuram criar uma aparência de apoio público às suas pretensões." Isso é facilitado pela prática corrente, até nos melhores jornais, de dar, quando lhes convém, à propaganda inspirada pelos grupos econômicos, o mesmo tratamento dispensado às notícias.

Dividem-se os estudiosos dos grupos de pressão em duas correntes. Uma sustenta que a ação dos mesmos suplementa, nos Estados Unidos, a dos partidos políticos, geograficamente mal distribuídos, de caráter amorfo, e cuja principal atividade se esgota na eleição presidencial. Os grupos de pressão promoveriam o interesse público e exerceriam verdadeiro direito de petição, protegido pela Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, permitindo às minorias obter um mínimo de justiça. Sua representação incluiria mais do que a advocacia de providências favoráveis aos grupos, estendendo-se, também, à contínua vigilância do processo legislativo, a fim de apontar e, tanto quanto possível, evitar as ameaças aos grupos interessados, contidas em cláusulas aparentemente inócuas.

A outra corrente insiste sobretudo nos graves inconvenientes da ação dos grupos de pressão, a saber, a luta desenfreada de interesses particulares, em detrimento do interesse geral, o poder sem responsabilidade, a desunião dos membros

da comunidade, e na sua contribuição para aquilo a que se poderia chamar a dispersão ou atomização do poder.

Partindo do pressuposto de que seria impossível evitar a existência dos grupos de pressão e sua ação junto ao Govêrno, aprovou o Congresso dos Estados Unidos, em 1946, a Lei Reguladora do *Lobbying*, que exige a publicidade de tôdas as quantias gastas com o fito de influir na aprovação de leis federais. Imprimiram-se, em 1950, os resultados dos inquéritos levados a efeito pela Comissão Parlamentar incumbida de investigar o assunto.

Provocada, em dois casos, declarou a Côrte Suprema dos Estados Unidos, no segundo, a constitucionalidade da lei de 1946, mas restringiu o número de grupos que se devem registrar e as informações a serem prestadas.

Da data da lei até 1957, registraram-se 4.806 *lobbyists*. Neste ano, tendo em vista a interpretação restritiva da lei de 1946 pela Côrte Suprema, o Comité McClellan submeteu à aprovação do Senado um relatório que serviu de base à redação de um novo projeto de lei (Senate 2191, *Legislative Activities Disclosure Act*). Este visa mais a obter dados sôbre os grupos de pressão do que os regulamentar.

Coube a David B. Truman tentar uma reformulação do papel dos grupos no processo político, em sua obra *The Governmental Process. Political interests and public opinion* (1951). Adota Truman, em lugar da expressão "grupos de pressão", que supõe a inspiração apenas de motivos econômicos, a denominação "grupos de interêsses", significando "qualquer grupo que, baseado em uma ou mais atitudes compartilhadas, faz certas exigências a outros grupos sociais, para o estabelecimento, manutenção ou melhora das formas de comportamento implícitas nas atitudes compartilhadas". Essa definição permite a identificação de vários grupos potenciais, assim como dos já existentes, e inclui, também, os grupos de pressão, em que os grupos de interêsses podem se transformar a qualquer momento. Suas atividades constituem um processo dinâmico e as influências estão em mutação constante. A

maior parte dos grupos se diz apolítica, mas, na verdade, em face da multiplicidade de pontos de acesso do sistema de governo nos Estados Unidos, está quase sempre procurando influir direta ou indiretamente.

A ação política dos grupos organizados não é, porém, diz Truman, fenômeno peculiarmente norte-americano. “Grupos políticos na Grã-Bretanha abrangem área tão extensa da vida social quanto os mesmos grupos nos Estados Unidos. . . . Na França, grupos organizados de homens de negócios, trabalhadores e agricultores, para não falar na Igreja Católica, tiveram papel central no processo de governo, antes e depois da Segunda Guerra Mundial. Poder-se-ia estudar o desenvolvimento desses grupos na Suécia, onde se tornaram não apenas veículo de exigências políticas, senão também, em notável grau, órgãos administrativos do Estado.”

A existência de grupos de pressão em outros países já começara a ser admitida, mas não fôra ainda tão enfaticamente afirmada. Ainda em 1950, num volume editado pela Unesco, sobre a ciência política contemporânea, contendo inúmeras colaborações, apenas um dos artigos versava o tema dos grupos de pressão e referia-se aos Estados Unidos.

Era, porém, impossível continuar a ignorar a realidade. “Desvelados”, afinal, os grupos de pressão fora dos Estados Unidos, vêm merecendo, nos últimos anos, considerável número de estudos dos cientistas políticos.

Na Grã-Bretanha, a “descoberta” foi fácil, pois ali, como mostrou o Professor Samuel H. Beer, os grupos de pressão existiam pelo menos desde o século dezoito — bastando lembrar as várias organizações que se bateram pela reforma parlamentar de 1760-1790 —, e eram “numerosos, maciços, bem organizados e altamente eficientes”. Vai adiante o mestre da Universidade de Harvard: “Se dispusessemos de algum meio de medir o *poder político*, possivelmente poderíamos demonstrar que, neste momento, eles são mais poderosos na Grã-Bretanha do que nos Estados Unidos”.

Embora pareça estranho, admite-se, como prática normal,

que membros do Parlamento aceitem remuneração para promover determinados interesses. Desde 1780, informa Beer, parece que jamais deixou a Câmara dos Comuns de contar em seu seio representantes que mantivessem relações dessa espécie com pessoas ou órgãos alheios à Casa.

Tal singularidade encontra, porém, seu corretivo no gênio político inglês e no poder de adaptação do próprio Parlamento. Já o Professor A. Lawrence Lowell, em sua obra *The Government of England* (1908), dizia que se o sistema de legislação privada (*private bills*) tinha o defeito de levar a “uma falta de atenção suficiente aos interesses do público”, por outro lado apresentava o mérito de permitir a remoção de leis privadas e locais do âmbito geral da discussão política, uma vez que cometia a legislação privada a pequenas comissões legislativas imparciais, e o de auxiliar a concentração da atenção do Parlamento nas questões públicas. “Um Ministério permanece ou cai, na Grã-Bretanha, em virtude de suas realizações legislativas e administrativas e não porque ofendeu um membro do Parlamento opondo-se às exigências de uma companhia poderosa, ou um outro, pelo fato de ignorar os desejos de uma entidade local”.

Mais recentemente, Sir Ivor Jennings, em sua obra clássica *Parliament* (1948), nos ensina que “é característico do sistema parlamentar britânico que todos os projetos de lei importantes, e a maioria dos outros projetos de lei aprovados, têm origem no Governo. Os poderes dos membros individualmente são rigidamente limitados.”

Na França, a partir de 1947 e principalmente depois de 1951, patenteou-se a ação cada vez mais ativa dos grupos de pressão, ávidos de beneficiar-se da luta dos partidos contra a República e da fraqueza do Governo. Em dezembro de 1949 e janeiro de 1950, durante a votação do Orçamento, atingiram a tal extremo e se altearam a tal arrogância as ameaças e a pressão dos grupos de interesses, que suscitaram represálias e amargos protestos no Parlamento e na imprensa. Passaram, então, a ser objeto de vários estudos, que tratam especialmen-

te do poder político e do poder econômico, do sindicalismo agrário na França de pós-guerra, dos ex-combatentes e a política, da Confederação Geral das Pequenas e Médias Empresas, do Movimento Poujade, dos advogados e a política, da imprensa a serviço dos grupos de pressão, do mundo dos negócios e do trabalho organizado.

Embora inexista, na França, *lobbying* oficialmente organizado, escrevia Maurice Duverger em 1955, “o *lobbying* oficioso é muito ativo e, sem dúvida, muito eficaz”. Por outro lado, Bernard E. Brown dizia ser “a importância dos grupos de pressão maior na França do que na Grã-Bretanha ou até nos Estados Unidos”; a fraqueza dos governos oferecia aos grupos privados maiores oportunidades de modificar o curso da ação política em seu próprio favor. Para o Professor Georges Burdeau, são os grupos de pressão, “hoje, o próprio Poder. Quando uma questão interessa a seus membros, tomam efetivamente a decisão, a que as instituições governamentais apõem apenas o selo do processo legal. É ainda considerável, sem dúvida, o número de organismos cuja finalidade única se resume em obter dos governantes certas vantagens materiais. Outras existem, porém, que não exploram o Poder, mas o exercem”.

É a consulta dos interesses, assim, um traço comum a todos os governos democráticos ocidentais. A crescente intervenção governamental para corrigir os abusos do poder econômico ou com a mira em “fins de reforma social, estabilidade econômica e defesa nacional, conduziu à delegação de poderes reguladores aos órgãos administrativos e à crescente participação dos grupos de interesses na tomada de decisões nesse nível”. Também a proliferação de órgãos consultivos facilitou a penetração dos interesses privados no sistema governamental. Na órbita legislativa, as comissões parlamentares, pela possibilidade oferecida a certas organizações de defenderem com grande eficiência os seus interesses, limitando-se drasticamente o tempo de ataque da oposição, já foram denominadas de “fachada institucional para as operações dos grupos de pressão.”

O ano de 1958 marcou o aparecimento de importantes contribuições para a exploração da natureza do govêrno na Grã-Bretanha e na França, representadas pelos livros de J. D. Stewart, *British Pressure Groups. Their role in relation to the House of Commons*, S. E. Finer, *Anonymous Empire. A study of the lobby in Great Britain*, e Jean Meynaud, *Les groupes de pression en France*. Como a confirmar o alargamento do interêsse no assunto, foi também tirado a lume, em 1958, editado por Henry H. Ehrmann, o volume *Interest Groups on Four Continents*, englobando estudos sôbre os grupos de pressão na Austrália, Finlândia, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, Suécia, Estados Unidos e Iugoslávia.

O livro de J. D. Stewart, segundo um crítico autorizado, vale por uma demonstração de que, em têrmos de democracia parlamentar, o Povo, em abstrato, é um mito semelhante ao Nobre Selvagem de Rousseau. Deixando de lado as máquinas partidárias, que nomeiam e, em grande parte, controlam seus membros, o Parlamento não é hoje apenas o reflexo dos eleitores, pois aí se desenvolveu uma forma de representação de grupos que supera os corpos eleitorais distribuídos geográficamente e faz pesar muito mais fortemente a influência dos interêsses especiais na balança legislativa do que a de qualquer agregado irrelevante de eleitores ocasionais.

A maioria da população é relativamente apática e sua única atividade política se reduz ao ato de votar. A mesma apatia se observa nas associações de classe, onde as minorias decidem e a maioria acompanha.

Na fase de preparo das leis, os grandes interêsses são quase invariavelmente consultados e exercem pressão sôbre os parlamentares. Não raro, na Grã-Bretanha, parlamentares ligados notòriamente a certos interêsses especiais promovem campanhas em favor dos mesmos.

Julga Stewart haver muito maior perigo no *lobbying* encoberto praticado na Grã-Bretanha, do que nos métodos dos *lobbyists* nos Estados Unidos, cujos contactos e antecedentes são públicamente inspecionados. Reconhece, até certo ponto,

como a maioria dos autores norte-americanos atuais, a utilidade da ação dos grupos de pressão; êstes, pelos seus interesses contraditórios, ajudam, a seu ver, a criar condições para uma discussão equilibrada dos assuntos em foco.

Finer distingue entre os grupos "auto-orientados", mais poderosos, e os grupos "promocionais", que representam causas e não interesses econômicos. Favorável à maior publicidade das atividades dos grupos de pressão na Grã-Bretanha, estuda sua atuação não apenas no tocante ao Parlamento, como ainda no tocante à Administração e aos partidos políticos.

O livro de Meynaud contém uma análise sistemática dos grupos de pressão na França, discute os elementos determinantes de seu poder relativo, analisa suas técnicas e avalia sua posição no sistema político francês. Procura, por outro lado, vê-los no complexo da estrutura política e econômica do país e dos conflitos ideológicos ali dominantes. Levanta importantes problemas metodológicos e assinala, como antes o fizera David B. Truman, que em face dos conhecimentos atuais, da ausência de estudos históricos e da inexistência de um quadro sistemático, fica-se reduzido, em muitos pontos, a simples impressões ou conjecturas. Os estudos mais penetrantes permanecem, quanto ao essencial, no plano das verificações empíricas: seus autores raramente formulam generalizações, sem as quais uma disciplina científica está votada à esterilidade.

Aliás, não seria provavelmente exagerado, escrevia há pouco o Professor Robert A. Dahl, dizer-se que até o presente dispomos apenas de estudos muito minuciosos e conscienciosos das técnicas dos grupos de pressão, e muito poucas provas válidas sobre o seu bom êxito.

Devemos aos Professôres Karl W. Deutsch e Lewis J. Edinger, autores da obra *Germany rejoins the powers. Mass opinion, interest groups, and elites in contemporary German Foreign Policy* (1959), interessantes informações sobre os grupos de pressão na Alemanha Ocidental. Numerosos dirigentes e deputados federais de todos os maiores partidos estão

intimamente identificados com diversos grupos de interesses. Menos aparente e mais encoberta do que a representação direta dos grupos de interesses no Parlamento é a influência exercida pelos seus líderes nos partidos políticos, através de contactos pessoais com os dirigentes destes, através de contribuições financeiras e de publicidade livre nas publicações dos grupos de interesses. O partido no poder, a União Democrática Cristã, mantém um Comité de Empregadores Cristãos, um Comité de Uniões Trabalhistas, um Comité para os Problemas dos Refugiados, e um importantíssimo Comité para a Política Económica, que funciona como agente de ligação entre os líderes dos partidos e os líderes dos grupos de interesses económicos, religiosos e sociais. Cada um dos principais grupos de interesses mantém, ademais, elementos de ligação na Capital, com o fito de prosseguir em contacto permanente com os líderes partidários e governamentais, e exercer pressão sobre eles, a fim de garantir seu apoio.

A política, como a guerra, comentam Deutsch e Edinger, exige dinheiro. Prescreve o artigo 21, da Lei Fundamental Alemã, que os partidos ofereçam "um balanço público" das fontes de seus rendimentos, mas esse dispositivo permanece letra morta: jamais se votou a legislação complementar necessária. A União Democrática Cristã e os partidos menores recebem relativamente pouco das mensalidades de seus membros. Dependem quase exclusivamente das contribuições exteriores provenientes, em sua maior parte, da comunidade dos negócios.

A posição da União Democrática Cristã é única, devido à sua associação com um largo número de diversos grupos de interesses. Daí o terem os seus líderes, aparentemente, as mãos mais livres em relação às múltiplas pressões desses grupos. Líderes astutos, como o Chanceler Adenauer, dizem ainda aquêles autores, parecem ter manobrado de modo a manter em xeque diferentes pressões, assinalando a necessidade de restrições e de equilíbrio dos interesses, para que o partido conserve sua base heterogênea na massa do eleitorado. Os ou-

tros partidos são em grande parte apoiados apenas por um grande grupo de interesses ou, no máximo, por alguns deles.

As grandes organizações nacionais de interesses econômicos e sócio-políticos são ostensivamente apartidárias, mas de modo algum se podem dizer apolíticas. A estupenda recuperação econômica da Alemanha Ocidental, a partir de 1948, beneficiou antes de tudo o mundo dos negócios e aumentou imensamente o poder político de seus líderes. Hoje, como na República de Weimar, os líderes das maiores associações de interesses econômicos estão determinados a assegurar ao máximo sua influência atual e potencial sobre a opinião pública, os partidos, o legislativo e o executivo. O apoio dado pela elite econômica ao governo de Adenauer e à sua política exterior parece basear-se, concluem os citados Professores, de preferência em interesses econômicos e não em considerações políticas ou mesmo ideológicas.

A principal característica dos grupos de pressão é a de procurar influir através de interpostas pessoas, sem ocupar posições políticas de responsabilidade. Mas pode acontecer, como se verificou em França, com o Movimento Poujade, que um grupo apenas interessado em vantagens econômicas decida, posteriormente, lançar-se de modo aberto na luta política, para a conquista do poder.

Estão relativamente bem estudadas e exemplificadas em vários dos trabalhos referidos as táticas de influência dos grupos de pressão. Incluem desde o contacto pessoal direto dos agentes dos grupos interessados com os representantes do governo, até as ações coletivas e as formas mais sutis de propaganda e formação de uma opinião pública favorável às reivindicações dos grupos, ou as contribuições para as campanhas eleitorais de candidatos sabidamente favoráveis a determinados interesses. Pessoalmente, os representantes dos grupos procuram, antes de tudo, persuadir, prestar informações técnicas ou confidenciais, fazer pequenos favores ou dar presentes, que não compram consciências, mas predisõem favoravelmente os beneficiários. Em casos extremos, podem re-

correr à intimidação ou ao suborno. Quando é mais indicada a ação coletiva, costuma manifestar-se de diversos modos: a hipertrofia da correspondência dirigida às autoridades, o comparecimento maciço dos integrantes do grupo a determinado lugar, as greves, as obstruções do tráfego, o fechamento das lojas comerciais durante algumas horas ou um dia, como protesto contra a decretação de impostos, a cessação das entregas e a destruição de gêneros de primeira necessidade, visando à elevação dos preços, etc. Pretende-se, algumas vezes, favorecer nomeações para os cargos governamentais importantes ou, ao contrário, forçar ou contribuir para a demissão de altos funcionários, prefeitos e até Ministros.

Algumas dessas técnicas de ação, como observa Meynaud, tendem a traduzir a exasperação de diversas categorias sociais que se julgam lesadas ou prejudicadas pelas decisões das autoridades. Na grande maioria dos casos, a principal vítima é o público.

Também no Brasil é evidente a pressão exercida sobre o Governo por numerosos grupos comerciais, industriais, agropecuários, grandes emprêsas concessionárias de serviços públicos e representantes de capitais estrangeiros, sindicatos operários, uniões de servidores civis e militares, de estudantes e outros. As várias organizações são mais ou menos poderosas e sua fôrça varia com as circunstâncias e o poder de agressividade de seus dirigentes.

Ao realizar-se, no Rio de Janeiro, em 1958, a Primeira Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, incluiu-se entre os temas a serem debatidos o seguinte: "A Advocacia e o Poder Legislativo. Assessoria a Parlamentares e às Comissões Técnicas do Congresso. *Lobbying*." Como relator da matéria, Nehemias Gueiros sustentou ser o *lobbying* "uma atividade correta e corregedora, espécie de higiene da lei". "De prática freqüente, inclusive entre nós", disse êle, "o que resta aos advogados que o desempenham é proclamar que o fazem, é fazê-lo ostensivamente, mantendo as suas atividades dentro dos cânones da ética profissional e parlamentar." E

propôs à aprovação da conferência esta recomendação, unanimemente aceita: “É lícita a prática da advocacia perante o Poder Legislativo, desde que: a) o advogado a exerça ostensivamente, munido de poderes; b) se limite à postulação junto aos legisladores e comissões técnicas, e à contribuição na redação de textos, sem o uso de outros elementos de persuasão senão os da comunicação dialética para a tutela do interesse patrocinado.”

Não é o Legislativo, porém, o único a sofrer a pressão de interesses. O Executivo não está, também, imune à ação dos grupos de pressão. No 5º volume de suas deliciosas memórias, intitulado *Depois da Política*, relata-nos Gilberto Amado a sua nomeação, antes de 1930, pelo Ministro da Fazenda, Getúlio Vargas, para presidir uma Comissão “solicitada por grande número de companhias de seguros, no sentido de serem modificados certos artigos do regulamento” a que estavam subordinadas. Entregou-se à tarefa com prazer e dela tirou proveito, diz êle, “pela oportunidade que me foi dada de contrastar estudos teóricos com a prática da matéria evidenciada na experiência dos técnicos.” Defronta-se-nos, aqui, uma daquelas hipóteses em que, segundo Brogan, “um *lobbyist* competente (no caso brasileiro citado, o papel representado pelos técnicos das companhias de seguros) pode prestar a um corpo legislativo (ou à Administração) alguns dos serviços que um bom advogado presta a um tribunal.”

A ação nociva dos grupos de pressão foi recentemente denunciada, em discurso proferido na Câmara, pelo deputado Gabriel Passos. Na opinião do representante mineiro, “os negócios públicos no Brasil são hoje dirigidos no sentido de dar lucro a grupos econômicos” e “as autoridades financeiras do País estão protegendo os grandes grupos em detrimento dos pequenos, no sistema tributário.” Passando a um exemplo concreto, dizia: “Depois que se quebrou, de maneira criminosa, por um simples decreto administrativo, o ato legal do monopólio do Banco da Borracha, o que se viu foi a borracha subir de preço e tornar-se inatingível o preço dos pneus. Tudo

isto, por que? Porque os grupos econômicos, representativos dessas indústrias, têm força, têm poder para impor as soluções que mais lhe convêm." Acredita, assim, Gabriel Passos no poder praticamente irresistível de alguns grupos de pressão.

Medir, porém, o grau de influência real atingido em cada caso pelos grupos de pressão parece-nos impraticável. Em primeiro lugar, porque a complexidade das interrelações psicossociais, econômicas e políticas impede o estabelecimento de nexos casuais; em segundo lugar, porque não se alcança determinar todos os fatores em jogo, para insular, em estado puro, a quantidade  $x$  de influência correspondente à ação de um ou mais grupos

A inviabilidade de reduzir a uma expressão matemática o grau de influência dos grupos, econômicos ou não, não impede, porém, evidentemente, que se reconheça sua existência real. Os Podêres definidos na Constituição, já de si fragmentados e funcionando freqüentemente num clima interno de fricção, rivalidade e antagonismo, estão externamente sujeitos à pressão de outros centros reais de poder. Obrigados, por definição, a promover o interesse público geral, e não a decidir litígios, como o Poder Judiciário, vêem-se o Executivo e o Legislativo, na prática, na maioria dos casos, na posição de árbitros de interesses contraditórios. A ambigüidade da lei, como notou David B. Truman, representa muitas vezes a irresolução do legislador em face de exigências concorrentes.

Não exageraríamos, talvez, se disséssemos que a pressão dos grupos sobre o governo cresce em proporção geométrica à da intervenção governamental na vida econômica e social. Mas isto de modo algum implica, naturalmente, que a sua influência cresça na mesma proporção.

Quase todos querem, atualmente, ação positiva do Governo, de uma forma ou de outra, seja nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na França, no Brasil: subsídios à agricultura, à indústria, às escolas privadas, auxílios, indenizações, prêmios, reembolso de despesas, serviços, regulamentação favorável das tarifas, etc. Em consequência, transfere-se à Nação,

como observou Meynaud, uma fração dos riscos corridos pelo setor privado. Numerosos grupos "acostumaram-se a considerar o Estado como uma caixa de seguros universal, que funciona sem a percepção de juros."

A intromissão política no setor econômico produz profundas distorções no mercado dos preços, e cada grupo, ao sentir-se prejudicado, procura evitar ou retardar a aplicação de medidas que lhes são desfavoráveis, pleiteando, ainda, recaia o peso dos sacrifícios sobre outros grupos em melhores condições, a seu ver, de suportá-los. Na ação agressiva e defensiva dos diversos grupos encontrar-se-ia, então, poderoso anteparo às providências antiinflacionárias.

Não é fácil a posição do Governo, colocado no centro dos múltiplos grupos de pressão. Se êle se limita a buscar o equilíbrio entre essas forças sociais, corre o risco de ver produzir-se a "estagnação pluralista" dos últimos anos da República de Weimar, ou o "imobilismo" da França, durante a Quarta República. Se atende a alguns grupos, em detrimento de outros, é acusado de protecionismo, quando não de coisa pior. Se procura alçar-se acima dos interesses imediatos e decidir segundo o seu conceito do bem comum e do interesse público, existem sempre, numa sociedade democrata e pluralista, grupos que vêem com outros olhos os problemas nacionais e discordam das soluções dadas e das prioridades aceitas.

Haverá sempre a possibilidade de mais de uma solução, e, ao adotar uma delas, está o Governo expressando uma concepção de vida, uma orientação política e econômica ditada pela formação ideológica e a experiência prática dos homens que o compõem. Nesse plano, orientação política diferente teria de corresponder à vitória nas urnas de outros candidatos. Acima das discordâncias dos grupos e dos partidos, porém, é indispensável um mínimo de *consensus* em torno do que seja o interesse público, a fim de preservar-se a integração e a coesão nacionais.

Em seu livro *Politics in Post-War France* (1954), afirmou o Professor Philip Williams residir a tragédia do país nas leal-

dades divididas de seu povo. "Sua fraqueza repousa no seu *incivisme*, na concentração sôbre os interesses privados levada, às vêzes, ao excesso." Não basta, continuava o mestre da Universidade de Oxford, mudar de sistema político. "Os atalhos para alcançar a estabilidade governamental e a unidade nacional oferecem paliativos, que podem operar de maneira útil em pequena escala, mas deixam intocado o problema central."

Dos estudos até agora realizados em vários países, parece ressaltar a menor resistência do Legislativo aos grupos de pressão e a maior capacidade do Executivo de superar a sua influência e tornar-se o intérprete de todos ou do interesse público. Essa menor resistência do Legislativo, entretanto, ao que tudo indica, não está vinculada à venalidade. Para Stewart, a fôrça da democracia parlamentar britânica reside na integridade de cada um dos membros do Parlamento; são infinitamente poucos os casos escabrosos e extremamente raros os de suborno direto. Jacques Fauvet, editor político de *Le Monde*, um dos mais argutos observadores da realidade francesa atual, assevera que "a maior parte dos parlamentares e dos partidos têm fins de mês difíceis." Por outro lado, Max Lerner, autor de um retrato atualizado da civilização norte-americana, pondera que a despeito das tentativas para banir o suborno declarado, a peita é de menor importância nos Estados Unidos. "Os homens que se transformam em porta-vozes da agricultura, do trabalho organizado, dos veteranos, dos grandes latifúndios, da indústria petrolífera ou da aviação não precisam ser subornados: sucumbem mais facilmente à lisonja, aos cálculos das vantagens eleitorais e ao sentimento de identificação com os interesses desses grupos."

Outros serão, portanto, os motivos principais porque as assembleias legislativas parecem, hoje, responder tão mal às crescentes exigências do Estado moderno.

Ao enfraquecimento do Poder Legislativo correspondeu, em tôda parte, a ampliação das funções e da competência do Poder Executivo. À medida que o Presidente se tornou mais

independente do contróle legislativo, realça Phillip Bradley, adquiriu a capacidade, inerente à natureza do seu cargo, de falar pela comunidade, o estado, a nação. Nesta qualidade, está êle em posição de lembrar à maioria os interesses duradouros e os valores permanentes que esta partilha com a minoria. Daí a necessidade, reconhecida por autores das mais variadas correntes de pensamento, de um Executivo forte.

Mas como distinguir os interesses duradouros e os valores permanentes, em outras palavras, o interesse público dos interesses dos grupos? A pergunta daria margem a uma série de considerações que nos levariam muito além do tempo de que dispomos para esta conferência. Não chegaram ainda os estudiosos a qualquer definição aceitável do conceito de interesse público, e se esta questão teórica suscita ampla controvérsia, a ação prática em nome do interesse público oferece ensejo às maiores divergências e perplexidades.

Quanto a Constituição que hoje comemoramos autoriza a União, em seu artigo 146, a intervir, mediante lei especial, no domínio econômico, tendo por base “o interesse público” e por limite os direitos fundamentais nela assegurados, a decisão do que constitui tal interesse fica, evidentemente, subordinada à interpretação oficial das realidades nacionais e das necessidades do momento, e, por conseguinte, às preferências ideológicas do govêrno e ao jôgo das fôrças presentes, naturalmente com a limitação do contróle de uns Podêres pelos outros.

Denunciou o jornalista norte-americano Blair Bolles, autor do livro *How to get rich in Washington* (1953), que, nos Estados Unidos, órgãos governamentais criados para impedir os privilégios haviam se transformado em centros dêsses mesmos privilégios e de distribuição não eqüitativa das riquezas. Êste processo é hoje bem conhecido da “nova classe” que se vai formando no Brasil à custa dos favores do Estado e do empobrecimento progressivo da classe média, sobretudo.

Os custos das pressões exercidas pelos grupos de interesses — concluiu a Comissão Parlamentar constituída em 1950, nos Estados Unidos, para investigar o *lobbying* —, são exces-

sivamente altos em termos da promulgação de dezenas de leis não eqüitativas e da rejeição, demora ou enervamento de medidas populares; excessivamente altos em termos da disparidade das pressões exercidas pelos grupos no processo político; excessivamente altos em termos do “conflito ideológico e da confusão pública” resultantes “do crescente uso de uma opinião pública sobrecarregada como instrumento de pressão”; excessivamente altos em termos do custo financeiro. Afirmou a Comissão, finalmente, que “as presentes exigências dos grandes interesses totalizam muito mais do que a nação pode agüentar.” O equilíbrio é atingido, segundo a recente teoria do Professor Galbraith, pela existência do “poder equivalente” (*countervailing power*) dos grandes grupos de pressão.

A alta generalizada dos preços, observada em tôda parte, sugere Meynaud, parece ser o resgate da liberdade concedida às organizações profissionais (patronais, trabalhadoras, agrícolas) de defenderem seus interesses e da divisão social que incita cada grupo a meter o dente no rendimento do vizinho ou do adversário; no limite extremo, chega-se a considerar a superveniência de uma recessão menor como o único remédio para tal situação, o que ilustra bem a fraqueza do govêrno em face das grandes fôrças econômicas.

Nos regimes pluralistas, o problema da moderação das exigências de cada grupo e o da luta contra as práticas julgadas prejudiciais exigem verdadeira arte política: saber evitar as tensões que comprometeriam a ordem pública, sem fazer concessões capazes de acarretar a desagregação da comunidade. Compete ao Estado, diz Meynaud, exercer função de arbitragem em face dos interesses em jôgo e não aquiescer às pretensões de cada um.

É preciso não esquecer, ainda, a observação do Professor E. E. Schattschneider: quanto mais fracos são os partidos políticos, mais forte é a influência dos grupos de pressão, e quanto maior é o êxito dêstes, mais confusa tende a tornar-se a política governamental.

Em última análise, pois, o corretivo mais eficiente contra

a influência excessiva temporariamente exercida por determinados grupos encontra-se, nos países democráticos, na maior coesão e disciplina partidárias, em eleições honestas, no mais amplo sufrágio, no livre exercício das liberdades civis e públicas e no livre uso dos modernos meios de comunicação.

Seguindo a melhor tradição otimista dos Estados Unidos, diz Max Lerner não acreditar que qualquer dos mencionados grupos venha a solapar a República Norte-Americana. "Assim como se superestimou a tirania da maioria, atribuiu-se, ultimamente, excessivo valor à capacidade destrutiva das minorias. Ambas são facetas do esforço para contrabalançar o princípio da soberania popular em uma sociedade ricamente diversificada e pluralista."

Temos a mesma fé na aptidão do Brasil de superar, a longo prazo, as pressões dos diversos grupos e atender, principalmente, ao interesse nacional.

Olhando para trás e para o caminho já percorrido, formulo o desejo, que não é apenas meu, mas certamente de todos vós, de que o Brasil, na plena e demorada vigência da Constituição de 1946, prossiga na marcha democrática e consiga transpor os obstáculos que ainda o impedem de ser um país plenamente desenvolvido.

### NOTA BIBLIOGRÁFICA

Estudos sobre os grupos de pressão nos Estados Unidos:

Obras Gerais: Arthur F. Bentley. *The process of government*, Chicago University Press, 1908; Kenneth G. Crawford. *The pressure boys. The inside story of lobbying in America*, New York, Julius Messner, Inc., 1939; Donald C. Blaisdel. *Economic power and political pressures*, Washington, Government Printing Office, 1941; V. O. Key. *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, Thomas Y. Crowell Co., 1942 (4a. ed., 1956); Dayton D. McKean. *Party and pressure politics*, Boston, Houghton, Mifflin, 1949; Karl Schriftgiesser. *The Lobbyists*, Boston, Little, Brown & Co., 1951; David B. Truman. *The governmental process. Political in-*

terests and public opinion, New York, Alfred A. Knopf, 1951; Donald C. Blaisdel. *American democracy under pressure*, New York, The Ronald Press, 1957; *Unofficial government, pressure groups and lobbies*, vol. 319, Sept. 1958, de *The Annals of the Academy of Political Science*. Trabalho de fácil acesso, no Brasil, é a tradução do excelente ensaio de Samuel J. E. Eldersveld, "Grupos de pressão nos Estados Unidos. Um exame das investigações e algumas conclusões de ordem teórica e metódica", *Revista de Direito Público e Ciência Política*, vol. I, julho-dez. 1958, 239-272.

Obras especiais: Orville M. Kile. *The Farm Bureau Movement*, New York, Macmillan, 1921; Stuart A. Rice. *Farmers and Workers in American Politics*, New York, Columbia University Press, 1924; Peter H. Odegard. *Pressure politics. The study of the Anti-Saloon League*, New York, Columbia University Press, 1928; E. Pendleton Herring. *Group Representation before Congress*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1929; E. E. Schattschneider. *Politics, pressures and the tariff*, New York, Prentice-Hall, 1935; Belle Zeller. *Pressure politics in New York*, New York, Prentice-Hall, 1937; M. Louise Rutherford. *The influence of the American Bar Association on Public Opinion and Legislation*, Philadelphia, The Foundation Press, 1937; Dayton D. McKean. *Pressures on the Legislature of New Jersey*, New York, Columbia University Press, 1938; Oliver Garceau. *The political life of the American Medical Association*, Harvard University Press, 1941; Fred W. Riggs. *Pressures on Congress: A study of the repeal of Chinese Exclusion*, New York, Kings Crown Press, 1950; Luke Ebersole. *Church Lobbying in the Nations Capital*, New York, Macmillan, 1951; Mary R. Dearing. *Veterans in Politics. The story of the G.A.R.*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1952; Burton M. Sapin e Richard C. Snyder. *The role of the military in American foreign policy*, New York, Doubleday, 1954; Stanley Kelley Jr. *Professional public relations and political power*, Baltimore, John Hopkins Press, 1956; Stanley S. Surrey. "The Congress and the tax lobbyist. How special provisions get enacted." *Harvard Law Review*, vol. 70 (May 1957), 1145-1182. Sobre os numerosíssimos trabalhos publicados sobre o mundo dos negócios e o trabalho organizado, vide as bibliografias publicadas nas Obras Gerais acima.

Relatórios de Comissões Parlamentares de Inquérito: House Select Committee on Lobbying Activities. 81st. Cong., 2nd. Sess., *Hearings*. 10 vls. Washington, Government Printing Office, 1950; *ibid.*, *Reports* (ao todo, 11), Washington, 1950; *ibid.*, *Reports and Recommendations*, Washington, 1951. Part 2. *Minority Views*, Washington, 1951; *Final Senate Report N. 395 of the Special Committee to investigate political Activities, lobbying and campaign contributions*, 85th. Cong., First Sess., May 31, 1957 (Comité McClellan). Analisaram esse relatório, chegando a conclusões muito pessimistas, os Professores Carl V. Lyon e William H. Stanhagen, em artigo sob o título "Lobbying, liberty and the legislative process. An

appraisal of the proposed Legislative Activities Disclosure Act", *The George Washington Review*, vol. 26 (March 1958), 391-417.

Estudos sobre os grupos de pressão na Grã-Bretanha:

S. E. Finer, "The Federation of British Industries", *Political Studies*, vol. 4 (Feb. 1956), 61-84; Samuel H. Beer, "Pressure groups and parties in Britain", *American Political Science Review*, vol. L (March 1956); John H. Millet, "The role of an interest group leader in the House of Commons", *Western Political Quarterly*, Dec. 1956; Allen Potter, "The Equal Pay Campaign Committee. A case study of a pressure group", *Political Studies*, vol. 5 (Feb. 1957), 49-64; John H. Millet, "British interest group tactics; A case study", *Political Science Quarterly*, March 1957; Samuel H. Beer, "The representation of interests in British government. Historical background", *American Political Science Review*, vol. LI (Sept. 1957), 613-650; J. D. Stewart, *British Pressure Groups. Their role in relation to the House of Commons*, Clarendon Press, Oxford University Press, 1958; S. E. Finer, *Anonymous Empire. A study of the Lobby in Great Britain*, Pall Mall Press, 1958; Harry Eckstein, *Pressure Group Politics*, London, Allen and Unwin, 1960.

Estudos sobre os grupos de pressão na França:

H. W. Ehrmann, *French Labor from Popular Front to Liberation*. New York, 1947; J. Mottin, *Histoire politique de la presse, 1944-49*, Paris, 1950; "Pouvoir politique et pouvoir économique", *Esprit*, Juin 1953; G. Wright, "Agrarian syndicalism in post-war France", *American Political Science Review*, vol. XLVII (June 1953), 402-416; V. Lorwin, *The French Labor Movement*, Cambridge, 1954; Philip Williams, *Politics in Post-War France*, Londres, Longmans, 1954; René Remond, "Les anciens combattants et la politique", *Revue Française de Science Politique*, Avril-Juin 1955, 267-290; G. E. Lavau, "Note sur un 'pressure group' français: la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises", *Revue Française de Science Politique*, 1955, 370 e seguintes; Stanley Hoffman, *Le Mouvement Poujade*, Paris 1956; *Annales Juridiques, Politiques, Economiques et Sociales*, 1956, n. 3, dedicado aos advogados e à política; Jean Meynaud, "Contribution à l'analyse des groupes d'intérêt dans la vie politique française", *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1956, ns. 2-3, 225-256; idem, "L'intervention des groupes d'intérêt dans la politique économique", *Revue Économique et Sociale*, Oct. 1956, 256-277; Bernard E. Brown, "Pressure politics in France", *The Journal of Politics*, vol. 18 (Nov. 1956), 702-719; Jean Meynaud, "Essai d'analyse de l'influence des groupes d'intérêt", *Revue Économique*, Mars 1957, 177-220; idem, "Les groupes d'intérêt en l'administration en France", *Revue Française de Science Politique*, Juillet-Sept. 1957, 573-593; Jean Michel Royer, "Quelques groupes de pression vus à travers leur presse", *Les élections du 2 Janvier 1956*, Paris, 1957; H. W. Ehrmann.

Organized Business in France, Princeton University Press, 1957; Jean Meynaud. Les groupes de pression en France, Paris, A. Colin, 1958; Jean Meynaud e Alain Lancelot. "Groupes de pression et politique du logement. Essai d'analyse monographique", Revue Française de Science Politique, Dec. 1958, 821-860. Referências in: Maurice Duverger, Droit Constitutionnel et institutions politiques, Paris, Presses Universitaires, 1955; Georges Burdeau. Droit constitutionnel et institutions politiques, Septième édition, Paris, Librairie Gén. de Droit et Jurisprudence, 1957.

**Estudo sobre os grupos de pressão na Alemanha Ocidental:**

Karl W. Deutsch e Lewis J. Edinger. Germany rejoins the powers. Mass opinion, interest groups, and elites in contemporary German Foreign Policy, Stanford University Press, 1959.

**Estudos sobre grupos de pressão em vários países:**

Interest groups on Four Continents, edited by Henry W. Ehrmann, University of Pittsburgh Press, 1958.

**Advocacia e Poder Legislativo no Brasil:**

Nehemias Gueiros. A advocacia e o Poder Legislativo, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1958.

