

ALEXANDRE SANSON

**DOS GRUPOS DE PRESSÃO NA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA: OS LIMITES JURÍDICOS**

TESE DE DOUTORADO

Orientadora: Prof^a. Associada Dra. Monica Herman Salem Caggiano

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP

SÃO PAULO

2013

ALEXANDRE SANSON

**DOS GRUPOS DE PRESSÃO NA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA: OS LIMITES JURÍDICOS**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito do Estado.

Orientadora: Professora Associada Dra.
Monica Herman Salem Caggiano

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP

SÃO PAULO

2013

ALEXANDRE SANSON

**DOS GRUPOS DE PRESSÃO NA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA: OS LIMITES JURÍDICOS**

Tese apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo (USP) como
requisito para obtenção do título de Doutor
em Direito do Estado
Departamento de Direito do Estado

Data de aprovação: _____

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a) _____

Instituição _____

Assinatura _____

Prof.(a) Dr.(a) _____

Instituição _____

Assinatura _____

Prof.(a) Dr.(a) _____

Instituição _____

Assinatura _____

Prof.(a) Dr.(a) _____

Instituição _____

Assinatura _____

Prof.(a) Dr.(a) _____

Instituição _____

Assinatura _____

Aos meus pais pelo apoio incondicional, mas em especial à minha mãe, Ana, pela confiança e pelo auxílio que somente uma pessoa tão indispensável e especial pode fornecer nas horas difíceis.

A todos que de alguma forma colaboraram.

AGRADECIMENTOS

À Dra. Monica Herman Salem Caggiano, minha gratidão por ter sido orientadora presente, fonte constante de incentivo e dedicação à vida acadêmica, cujos ensinamentos foram imprescindíveis para que esse trabalho se realizasse.

Às Dras. Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Eunice Aparecida de Jesus Prudente, pelos valiosos comentários e sugestões apresentados no momento do exame de qualificação.

Aos amigos Rodrigo Arnoni Scalquette e Ana Cláudia Silva Scalquette, meus mais sinceros agradecimentos por tudo que vocês me auxiliaram. Ainda não encontrei palavras ou gestos para retribuir a enorme generosidade de vocês.

Ao amigo Felice Cardinale, meus agradecimentos pela paciência e dedicação que me fizeram ser aprovado na prova de proficiência.

Aos amigos Marcelo Mazotti e Tatiana Penharrubia Fagundes, companheiros de pós-graduação, com quem tive a felicidade de conviver e aprender. As manifestações de apoio nos últimos meses foram essenciais para que a presente tese fosse concluída.

Aos amigos Cristina Godoy Bernardo de Oliveira, por todas as infindáveis delicadezas, e Eurico Zecchin Maiolino, pelas instrutivas conversas, meu muito obrigado. Vocês foram imprescindíveis nessa caminhada.

Às amigas de Gabinete da 9ª Vara Federal, obrigado por toda a paciência nesse período. À Michelle Asato Junqueira, em especial, por compartilhar os mesmos ideais acadêmicos e a quem agradeço pelo auxílio nas horas mais inoportunas.

Ao amigo Marco Aurélio Antas Torronteguy, uma amizade que dura desde a infância, obrigado por ter sido influência para o ingresso na vida acadêmica.

Não raro, os interesses, em razão dos quais os grupos se constituem, só podem ser convenientemente protegidos se estiverem amparados, não apenas pelas ordenações internas dos grupos, mas também pela lei. E, então, o grupo passa a querer essa lei. Anseia por ela. E começa a trabalhar para obtê-la. Redigirá o competente projeto e procurará dar-lhe a mais eloqüente das justificações. Baterá às portas dos Podêres Públicos para demonstrar a justiça de sua pretensão e para solicitar que seu projeto seja encaminhado aos órgãos legislativos. Enviará comissões à Câmara e ao Senado. Fará pedidos a meio mundo.

Goffredo Telles Junior (In: *A Democracia e o Brasil*)

RESUMO

Na realidade hodierna, faz-se necessária a análise dos grupos de interesse e, especificamente, de suas ações no âmbito político, por meio de pressão, que refletem o papel da sociedade civil organizada, através de microcosmos de atuação, na realização das aspirações populares, em seus diversos setores da vida, tratando-se de instrumentos de manifestação, canalização e consecução de aspirações coletivas. Nas sociedades complexas e heterogêneas, com a emergência de múltiplos anseios advindos da civilização industrial, por vezes conflitantes, denota-se a insuficiência do Estado em atender igualmente a todas as demandas, razão pela qual o cidadão não pode se limitar à figura do eleitor, com atuação periódica pelo voto, devendo assumir postura atuante no núcleo governamental. Os grupos de pressão compõem, assim, uma via da intitulada democracia participativa, com nítido papel contramajoritário, refletindo forças sociais que não encontraram respaldo na estrutura representativa clássica e contribuindo para a otimização do processo decisório institucional, ao aproximar o agente público das realidades dos titulares do poder e conferir legitimidade às medidas em cuja elaboração seus destinatários puderam intervir. A ação coletiva encontra-se alicerçada em preceitos constitucionais, como o direito de petição e as liberdades de reunião e de associação, efetivando-se um mecanismo complementar de comunicação entre representante e representado, de modo a alcançar padrões satisfatórios de governança mediante controle vertical, com responsabilidade e eficiência; atentando-se, para tanto, que as pressões grupais não podem ser exercidas através de meios ilícitos de persuasão nem devem ter como objeto pleitos manifestamente ilegais. A necessidade de se coibir as patologias da atividade denominada de *lobby*, imputando medidas corretivas aos seus desvios e estabelecendo os limites da sua legalidade, eis que se trata de fato relevante do qual o Direito não pode se furtar de reconhecer e normatizar, resulta no foco principal do estudo desenvolvido, pelo qual se pretendeu demarcar as questões primordiais a serem abordadas por ocasião da aprovação de uma lei de regulamentação, que, a despeito dos modelos no Direito Estrangeiro, deve encontrar solução para as particularidades pátrias.

Palavras-chave: Grupos de Interesse - Democracia Representativa - Grupos de Pressão - Participação Política - Regulamentação - *Lobbying*

SUMMARY

In modern-day, it is necessary to examine interest groups and, specifically, their actions within the political sphere, through the exertion of pressure mechanisms, which reflect the role of organized civil society, across the various microcosms of action, in securing the popular aspirations of the broader population in all sectors of life by means of instruments designed to express, channel, and achieve those collective aspirations. In complex and heterogeneous societies, the State's inability, due to the emergence of the multiple, often conflicting, demands of industrial civilization, to meet all of these demands on equal terms and bases is manifest, as a consequence of which citizens cannot limit themselves to the role of mere voters, participating in periodic elections, but must assume an active role at the center of government. In this light, pressure groups constitute a legitimate avenue of participatory democracy, with a distinct counter-majority role, intended to represent social forces without backing from the traditional representative structures and contribute toward the optimization of institutional decision-making by drawing public officials closer to the realities of society's true powerbrokers and conferring legitimacy on those measures which can be developed with the participation of the intended target audience. Collective action is founded on constitutional principles, such as the right to petition and the freedom of assembly and association, thus providing a complementary channel of communication between representatives and constituents, as a means to ensure satisfactory standards of governance through vertical control, accomplished in a responsible and effective manner; while underscoring, in turn, that pressure mechanisms cannot be exercised through unlawful means of persuasion or for the purpose of securing manifestly illegal claims. The need to prohibit the pathologies of lobbying activities through the imposition of corrective measures for misconduct and the establishment of legal limits is the primary focus of this study, which seeks to frame the key question to be addressed upon passage of a law regulating the related activities, one which, notwithstanding the existing models set out Foreign Laws, must offer solutions suited to the country's national specificities.

Keywords: Interest Groups – Representative Democracy – Pressure Groups – Political Participation – Regulation – Lobbying.

RIASSUNTO

Nella realtà attuale, diventa necessario, l'analisi dei gruppi d'interesse e, specificamente, delle loro azioni nell'ambito politico, per mezzo di pressione, che riflettono il ruolo della società civile organizzata, attraverso dei microcosmi di attuazione, nella realizzazione delle aspirazioni popolari, nei suoi diversi settori della vita, trattandosi di strumenti di manifestazione, canalizzazione e consecuzione di aspirazioni collettive. Nelle società complesse ed eterogenee, con l'emergenza di multipli desideri provenienti dalla civilizzazione industriale, a volte conflittuali, si denota l'insufficienza dello Stato a servire ugualmente tutte le richieste, ragion per cui il cittadino non può limitarsi alla figura dell'elettore, con attuazione periodica per mezzo del voto, dovendo assumere posizione attuante nel nucleo governativo. I gruppi di pressione compongono, così, una via della così intitolata democrazia partecipativa, con nitido ruolo contromaggioritario, riflettendo forze sociali che non hanno trovato appoggio nella struttura rappresentativa classica e contribuendo per l'ottimizzazione del processo decisionale istituzionale, all'avvicinare l'agente pubblico dalle realtà dei titolari del potere e concedere legittimità alla misure nella cui elaborazione i suoi destinatari possano intervenire. L'azione collettiva è fondata in precetti costituzionali, come il diritto di petizione e le libertà di riunione e di associazione, effettuandosi un meccanismo complementare di comunicazione fra rappresentante e rappresentato, in modo a raggiungere gli standard soddisfacenti di governo per mezzo del controllo verticale, con responsabilità ed efficienza; tenendosi conto, quindi, che le pressioni di gruppo non possono essere esercitate attraverso mezzi illeciti di persuasione né devono avere come oggetto cause manifestamente illegali. La necessità di reprimere le patologie dell'attività denominata *lobby*, attribuendo misure correttive alle loro deviazioni e stabilendo i limiti della sua legalità, ecco che si tratta di fatto rilevante dal quale il Diritto non può sottrarsi di riconoscere e normatizzare, risulta nell'obiettivo principale dello studio sviluppato, con il quale si è preteso delimitare le questioni primordiali ad essere affrontate in occasione dell'approvazione di una legge di regolamentazione, che, a dispetto dei modelli nel Diritto Straniero, deve trovare soluzione per le particolarità della nazione.

Parole-Chiave: Gruppi di Interesse – Democrazia Rappresentativa – Gruppi di Pressione – Partecipazione Politica – Regolamentazione – *Lobbying*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – DA SOCIEDADE CIVIL.....	17
1.1. O indivíduo e a constituição do social.....	18
1.2. A formação do Estado e a centralização do poder político.....	26
1.3. Origem e construção teórica da noção de sociedade civil.....	33
1.4. Sociedade civil e Democracia: o sistema pluralístico de representação.....	41
1.5. O papel do Partido Político.....	49
CAPÍTULO II – DOS GRUPOS DE INTERESSE.....	60
2.1. Da sociedade civil organizada.....	62
2.2. Fundamentos e desenvolvimento teórico.....	70
2.3. Do conceito de grupos de interesse.....	82
2.4 Classificação.....	93
2.5. Da natureza dos grupos de interesse.....	103
2.6. Os grupos e a esfera política: análise dos grupos de pressão.....	112
CAPÍTULO III – DO TRATAMENTO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NO DIREITO ESTRANGEIRO.....	120
3.1. Dos sistemas políticos com regulamentação no século XX.....	122
3.1.1. Estados Unidos.....	122
3.1.2. Canadá.....	132
3.1.3. União Europeia.....	137
3.1.4. Alemanha.....	142
3.2. Dos sistemas políticos com regulamentação no século XXI.....	145
3.2.1. Lituânia.....	146
3.2.2. Polônia.....	149
3.2.3. Hungria.....	151
3.2.4. Taiwan.....	154
3.2.5. Israel.....	157
3.2.6. Austrália.....	159

3.2.7. França.....	162
3.2.8. Eslovênia.....	166
3.2.9. Peru.....	167
3.3. Dos sistemas políticos desprovidos de norma regulatória.....	169
CAPÍTULO IV – DO TRATAMENTO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NO BRASIL.....	180
4.1. Análise histórica.....	182
4.2. Definição e mecanismos de pressão.....	188
4.3. Da prática do <i>lobby</i> e suas modalidades.....	195
4.4. Da intervenção nos núcleos de decisão política.....	202
4.4.1. O Poder Legislativo e o processo de elaboração da lei.....	203
4.4.2. O poder Executivo e a agenda de governo.....	209
4.4.3. O Poder Judiciário e a “Judicialização da Política”.....	216
4.5. A interface ente grupos de pressão e partidos políticos.....	222
4.6. Grupos de pressão e opinião pública.....	229
4.7. As críticas aos grupos de pressão: patologias e ameaça ao processo governamental.....	235
CAPÍTULO V – DA REGULAMENTAÇÃO DA AÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO.....	242
5.1. Da pressão dos grupos como um direito democrático.....	244
5.2. Dos desafios da regulamentação.....	251
5.3. Das propostas de regulamentação no Brasil.....	259
5.4. Dos limites jurídicos necessários às atividades dos grupos de pressão.....	270
CONCLUSÕES.....	284
BIBLIOGRAFIA.....	290

INTRODUÇÃO

O tema da pesquisa que se pretende desenvolver concerne aos intitulados *grupos de interesse* - e, mais especificamente, ao seu agir pela *pressão*. Os referidos grupos demonstram a importância de uma sociedade civil organizada, com seus plúrimos microcosmos de atuação, na expressão e realização de aspirações populares setoriais. Eles constituem peças primordiais nos regimes políticos hodiernos, em que a individualidade, proeminente no liberalismo clássico, é mitigada - na *democracia molecular* - pelo associativismo. A representação oficial, alicerçada sobre a eleição periódica e o interesse geral, é notadamente insatisfatória para lidar com todas as questões advindas da civilização industrial, de modo que, gradualmente, a figura monolítica do Estado, como decisor exclusivo dos ditames sociais, passa, no *Welfare State*, a conviver com a presença constante de agrupamentos comunitários nos centros de deliberação, incorporando à sistemática institucional o pluralismo inerente à coletividade, outrora olvidado, no pensamento burguês, pela vontade abstrata e uniforme da nação.

Se ao cidadão não é mais cabível o papel de espectador dos acontecimentos públicos, devendo, no entanto, deles tomar parte - ativamente -, conclui-se que a participação pelo voto é insuficiente. Isso torna necessária a previsão de mecanismos de intervenção direta - e contínua - do povo na esfera de governo, que complementariam a representação tradicional, denotativos do que se concebe como *democracia participativa*, na qual se encontram inseridos os grupos de pressão. A existência de corpos intermediários na relação cidadão-Estado nem sempre foi percebida como um elemento aproximador dos referidos polos (e.g. o temor dos federalistas ao facciosismo), tendo sido assimilada, no panorama oitocentista, às organizações ilícitas, repudiadas por seus efeitos desintegradores. Tal fato justifica a serôdia aceitação e o reconhecimento jurídico dos partidos políticos, mantidos, na clandestinidade, por um longo período. Os grupos de pressão, com nítida função contramajoritária, visam, destarte, a influir nas orientações dos *decision-making bodies*, encontrando, para tanto, suporte na Constituição vigente - como na liberdade de reunião e nos direitos de petição e manifestação. Cabe ressaltar, todavia, que suas técnicas persuasivas devem ser concretizadas no âmbito da legalidade, através de ações legítimas, transferindo conhecimentos acerca das distintas - e segmentadas - realidades dos titulares do poder para aqueles que o exercem em seu nome.

A expressão *grupos de pressão* corresponde a uma das múltiplas espécies conceituais pertencentes ao aglomerado de termos indicativos de organizações articuladoras de interesses - como organização particular, grupo organizado, consórcio de interesses e *lobby*. Essa é a razão pela qual a citada profusão de acepções - que dificulta a inteligibilidade do tema -, exige marcos distintivos claros, evitando-se, portanto, eventuais equívocos, como na identificação de tipos de interesses com modos de atividade e da atuação pela pressão com práticas espúrias, por vezes configuradoras de crimes (e.g. tráfico de influência). Assim, toda organização atua em ambiente social constituído por outras organizações e pode satisfazer suas necessidades pelas relações de interdependência entre elas estabelecidas, o que se depreende como *grupos de interesse*. Com a expansão estatal, porém, os impactos da ordem governativa na comunidade resultaram - como reação - no direcionamento de grupos aos núcleos decisórios, exigindo uma ação política, ordinariamente estranha ao seu objeto - os *grupos de pressão* -, voltada ao Estado, de modo que todo grupo de interesse é *potencialmente* de pressão.

A crescente dedicação doutrinária aos grupos sociais na seara política - principalmente se constatado que o ser humano, hoje, é compreendido pelos agrupamentos a que pertence, neles interagindo antes do exercício de direitos decorrentes da cidadania ativa - possibilita um multifacetado exame de interferências na gestão pública, posto que suas ações se situam tanto no cenário nacional como no internacional. Tais ações podem ser duradouras ou efêmeras e simbolizam a quebra do domínio partidário na canalização de anseios e formulação de demandas no espaço público. A participação coletiva por meio da pressão pode se utilizar, na defesa e promoção de interesses comunais de seus membros, de gama diversificada de recursos - o que a torna um instrumento flexível -, tanto pelos contatos diretos com os órgãos públicos - e seus agentes - quanto, indiretamente, pela opinião pública ou partidos políticos. Não se afigura, entretanto, em princípio, um perigo à democracia, tampouco incorre, necessariamente, em abuso do poder econômico, devendo-se analisar, em cada caso, as pretensões e os métodos empregados para concretizá-las. Cabe, conseqüentemente, ao Direito conformar as mobilizações cidadãs, em suas variadas peculiaridades, à ideia de democracia representativa, até o momento insuperável, impondo, ao ingredirem no campo estatal, limitações e correções, desvelando e controlando as relações entre público e privado, com a contenção de desequilíbrios no acesso e participação.

Assevera-se que, atualmente, o processo deliberativo resulta, diante da complexidade e especificidade das questões frequentemente examinadas, da indispensável interlocução entre as entidades políticas institucionais e os organismos sociais, ainda que não se possa sustentar um determinismo dos impulsos ascendentemente produzidos, em razão da liberdade funcional e das prerrogativas atribuídas aos agentes políticos para o exercício pleno de suas atribuições, inclusive na harmonização de interesses fragmentados ao público. A própria legitimidade das decisões oficiais, consoante a *responsividade* a ser robustecida na representação fiduciária, depende, na sua elaboração e implantação, da adesão e do consentimento dos grupos sociais delas destinatários - possibilitando sistema competitivo e inclusivo -, cujos interesses, frise-se, somente podem ser respaldados, em sociedades abertas, com o devido amparo do ordenamento jurídico a que estão sujeitos. Daí se infere que os influxos nos Poderes não podem recorrer a práticas ofensivas à lei nem incorrer em promoção de pleito a ela contrário.

A identificação do processo político como resultado do conflito de interesses de grupos decorre de estudos desenvolvidos a partir do início do século XX, em corrente intitulada, no cenário norte-americano, como *pluralismo clássico*. Um de seus precursores foi Arthur Bentley que, em 1908, inaugurou o desenvolvimento da *teoria de grupos*, seguida, dentre outros doutrinadores, por David Truman e Vladimir O. Key Jr., e com repercussões nas lições de Roberta Dahl e Charles Lindblom. Trata-se, sobretudo, de um dos principais pilares para a investigação do tema, o que não o imuniza de válidas críticas, como a redução do papel dos governantes a meros árbitros no embate de interesses ou o reducionismo da participação individual na política - a qual deveria ocorrer tão-somente pelos grupos -, sendo que nem todas foram devidamente remediadas. Outrossim, é importante mencionar que os grupos de interesse indubitavelmente não constituem um fato isolado. Deve-se, pois, considerar nos seus estudos fatores como a forma de Estado, o regime de governo e o quadro partidário. Mesmo sendo atores inerentes à sociedade civil, a compreensão apropriada de como os agrupamentos se organizam, atuam e interagem entre si e com órgãos públicos é, decerto, uma tarefa enreda.

A presente pesquisa objetiva alcançar uma noção ampla acerca dos *grupos de pressão*, através de uma lógica sistêmica, não restrita a aspectos pontuais. Cabe enfatizar que tais grupos são organismos dinâmicos em contínua evolução, com profundas particularidades, derivadas das realidades nacionais, em razão do seu condicionamento a elementos históricos, econômicos e sociais. A importância dos referidos grupos na descentralização do poder é a

compreensão do povo não mais como um todo abstrato, único - com vontade homogênea -, mas como um todo complexo, heterogêneo, em que as associações existentes no seio social devem ter suas opiniões apreciadas. Eles apresentam nítida função representativa ao comunicarem às autoridades públicas as aspirações de seus integrantes, não incorrendo em equívoco a conclusão de que, de fato, muitos aspectos do cotidiano são por eles definidos. Tendo em vista o exposto, pode-se asseverar que a principal contribuição da tese será o estabelecimento de novos parâmetros regulatórios das atividades dos grupos de pressão, com o propósito de coibir a utilização de meios ilícitos por associações que se situam na clandestinidade, como forma de consecução de seus objetivos, restringindo as suas ações e conferindo transparência às suas interações. Desse modo, busca-se enfraquecer sensivelmente a atuação dos *grupos invisíveis* no cenário político nacional - que tendem a agravar a crise da representação política - através da aprovação de uma norma que imponha freios à interferência patológica de associações de interesse no poder, extraíndo suas benesses, como canais de expressão e de fluxo de informações especializadas.

Como até o presente momento o Congresso Nacional se mantém inerte acerca das propostas de regulamentação outrora apresentadas, o tema encontra-se sujeito a inovações. Deve-se, por isso, estimular reformulações na institucionalização dos grupos de pressão, permitindo a fiscalização da prática do *lobby*, tanto pelo povo quanto pelos meios de comunicação e partidos políticos, ante o registro e a publicidade de todos os dados acerca de *quem seriam os grupos, quais seriam suas propostas e de quanto seriam os seus gastos*. Ademais, é preciso definir com precisão quais são, no exercício formal da pressão, as eventuais irregularidades a serem sancionadas e as suas consecutórias penalizações (e.g. advertência, suspensão do registro ou multa), sem prejuízo de apuração de responsabilidade penal. Também é necessário apontar um rol de condutas éticas a serem obedecidas pelos representantes de interesses, balizando suas interferências e fixando seus direitos e deveres. Ressalte-se que há imposições em leis esparsas, como restrições à doação eleitoral.

Em suma, por meio da delimitação de novos critérios que orientem de maneira mais satisfatória a regulamentação dos grupos de pressão, pretende-se contribuir com a solução do problema enfrentado, contemporaneamente, no que diz respeito à crise representativa, a qual necessita de uma reaproximação do povo com o governo, promovendo-se a moralização dessas associações na dinâmica política, imprescindíveis em uma democracia consensual. Não

parece razoável, contudo, oferecer uma regulamentação estanque e uniforme no âmbito dos Poderes. Deve-se, assim, especificar questões gerais, como terminologias, hipóteses de intervenção no processo decisório, requisitos para o credenciamento, obrigações e sanções, permitindo-se, no âmbito de cada esfera, regramento acerca de especificidades, desde que não criem novas exigências obstativas da participação. Portanto, trabalha-se com a hipótese de que a pressão - e o *lobby* - pode ser um meio eficaz de controle político vertical, já que os grupos de pressão são importantes *players* nos regimes políticos. Deve-se não só definir parâmetros que permitam um agir legítimo como fortalecer os direitos fundamentais vinculados à sua prática, auxiliando na preparação de decisões políticas. Recorde-se, igualmente, que, na democracia, é necessário, por um lado, reconhecer meios para uma participação ativa das minorias no poder, assegurando-lhes tal direito; por outro, possibilitar o exercício autônomo e isento, pelos membros dos Poderes, de suas funções institucionais, criando-se uma sinergia recíproca de animação e moderação.

Dessa forma, no tocante à metodologia adotada para o estudo dos grupos de pressão e a necessidade de sua regulamentação no panorama brasileiro, adota-se uma linha progressiva. Principia-se pela formação da noção de *sociedade civil*, com suas sucessivas mudanças de acepções. Passa-se à identificação, no seu âmago, de grupos humanos, representativos de interesses, e à verificação do seu *agir político*, quando se reveste da intenção de intervir nos órgãos estatais para influir na tomada de decisão. Posteriormente, constatada a existência de possíveis desvirtuamentos advindos da prática da *pressão* pelos grupos, verificam-se variadas soluções encontradas no Direito Estrangeiro para contenção de suas distorções, tomando-se, como base, a regulamentação da atividade e sua cronologia evolutiva, dividida em períodos de implantação. Constata-se, como regra, a inexistência de norma regulatória, na qual reside, em tese, a realidade brasileira. Assim, visando a encontrar novos parâmetros regulatórios para o desenvolvimento das ações dos grupos de pressão pátrios, iniciar-se-á o último capítulo com a compreensão de que suas medidas, quando legítimas, consistem em garantia real ao direito fundamental de participação - no *tomar parte* do governo -, com a averiguação dos desafios de se aprovar e efetivar uma regulamentação, avançando-se sobre as propostas que se encontram - ou encontraram - em tramitação nas Casas Legislativas. Por fim, seguindo-se usuais padrões formais regulatórios (registro, direitos, deveres e sanções), pretende-se inovar ao apresentar análise com conteúdo distintivo, estipulando questões para as quais os debates devem atentar.

CAPÍTULO I – DA SOCIEDADE CIVIL

A adequada compreensão dos grupos de pressão e a análise da sua importância na seara política hodierna, precipuamente nas democracias ocidentais eleitorais, produzindo influxos na ordem jurídica, reclamam um estudo preliminar que perpassasse por fenômenos sociais relevantes ao Direito, iniciando-se, pois, com o seu ponto de partida e destinatário último, o ser humano, indissociável, naturalmente, da acepção de sociedade, em decorrência da sua inerente condição relacional. Tal sociabilidade revela a necessidade de reunião sob um agrupamento permanente, com origem em vínculos diversificados, para a consecução de fins comuns e desenvolvimento pleno das capacidades pessoais, regulado por um conjunto de normas que impõe limitações ao indivíduo, o qual convive diuturnamente com questões particulares e coletivas, observando-se, outrossim, que inexistem caracteres uníssonos identificadores da sociedade, visto que esta comporta usualmente disposições variadas, de estruturação simples, como a família, à complexa, em que se destaca a figura politicamente organizada do Estado.

O manto estatal, que corresponde a um estágio social avançado, cujos traços atuais remontam à Idade Moderna, sujeitando-se a ponderações, como corolário da intensificação das conexões internacionais e formação de blocos regionais, abarca, diante de sua amplitude, um pluralismo de formas sociais integrando, subordinando e sintetizando tais grupos a um poder centralizado e institucionalizado, visando à conservação de um necessário equilíbrio entre suas forças e interesses. A percepção liberal burguesa de sociedade, fundada na preeminência do individualismo, contraposta à visão helênica de incindibilidade do todo e da parte, e na denominada vontade geral, expressa por representantes da nação, eleitos em sufrágio restrito, reveste-se, sob os auspícios das teorias contratualistas, de uma dicotomia em que se rejeita a presença de grupos parciais e intermediários: o Estado, que não se confunde com os moldes sociais preexistentes, e a intitulada “sociedade civil”, um ambiente autônomo da vida privada e da dimensão pública, no qual se assegura a realização de direitos individuais, sem a submissão ao poder eclesiástico ou à intervenção do próprio Estado.

A expressão “sociedade civil”, contudo, afasta-se paulatinamente dos contornos liberais e alcança, em razão do seu historicismo e dinamismo, novos significados, como nas filosofias hegeliana e marxista, dotados de múltiplas derivações, atravessando sucessivas reestruturações

e conduzindo, na contemporaneidade, em consonância com os preceitos democráticos, a um espaço sociocultural de interação, interdependente da esfera pública, a qual deve possibilitar a abertura do processo decisório aos reclamos populares, constatando-se, como instrumentos canalizadores desses anseios, os partidos políticos e os grupos de pressão. O pluralismo, com o reconhecimento da multiplicidade e conflituosidade de práticas e movimentos sociais advindos das experiências do cotidiano, evidencia a importância da vontade politicamente organizada dos governados, devendo-se assegurar a igual oportunidade de acesso desses agrupamentos representativos de interesses ao poder, robustecendo mecanismos alternativos de participação, legitimando ações governamentais e promovendo relativa estabilidade pelo consensualismo.

A identificação de sociedades, classes e partidos como substratos da fenomenologia política aponta para a imprescindibilidade do estudo dos grupos de pressão, presentes, assim, de uma forma geral, no mundo todo, cujo papel nos regimes democráticos não pode ser olvidado nem mitigado, tratando-se deveras de aspecto social não recente, mas objeto de considerações científicas tão somente a partir do limiar do século XX. Logo, o enfoque do capítulo é principiar a compreensão acerca da natureza desses modos associativos e da forma como o crescimento do número de agrupamentos ocasionou uma concentração, em seus arranjos, de grande parcela das manifestações sociais, aproximando a atividade política de uma lógica de ação coletiva, pois a participação popular não se reduz ao voto do eleitor nas urnas, salientando-se que o indivíduo, mesmo antes de fruir da cidadania ativa, pode integrar entidades que produziram ou produzem influências no poder. Parte-se, pois, da dimensão social humana à organização política por meio de cadeia multifacetada de células setoriais.

1.1. O indivíduo e a constituição do social

O ser humano é o marco referencial de abordagens tanto na sociologia quanto na ciência política e no direito, posto que elemento concretizador de pretensões teóricas, apresentando-se num amálgama com formas sociais, algumas pré-estatais, de grupos primários, dominantes em sociedades primitivas, a agrupamentos vastos e impessoais. O indivíduo não é autossuficiente e, ao empreender constantes esforços com o fim de satisfazer a seus interesses, os quais, isoladamente, seriam inalcançáveis, depende, para desenvolvimento de suas potencialidades, de atividade coordenada entre homens sob uma mesma unidade de convivência. Decerto não

se desconhece que outros animais, também dotados de instinto de autopreservação, vivem em grupos, ou seja, protótipos sociais, ressaltando-se, no entanto, que apenas os homens, em sua racionalidade, conscientes dos laços que os unem e das finalidades que perseguem, podem criar uma sociedade singular, baseada em relações de complementaridade e atuação conjunta, com estândares de convivência, gerando estímulos interiores que acautelam sua perpetuidade.

A sociedade revela, conseqüentemente, um processo cultural dinâmico e progressivo intrínseco à humanidade, confundindo-se com o seu evoluir¹, em que o homem constrói a sua personalidade, arraigada em elementos identificadores comuns e recíprocos, como linguagem, valores, costumes, religião e moral, que, por sua vez, são produtos propriamente sociais. O *Homo sapiens* se realiza, de tal sorte, no meio social, assimilando as condutas compartilhadas e contínuas, em sua enorme capacidade de aprendizado e transmissão de conhecimentos, e se adaptando a problemas sobrevividos da crescente complexidade das inter-relações na extensão associativa, composta por inúmeras organizações, verificando-se, na praxe, a dificuldade de se apontarem hipóteses de completo isolacionismo, relegado às obras ficcionais. O homem é, de modo incontestável, um ser social. Sua natureza humana advém da socialização, resultando da mutualidade entre o indivíduo e a coletividade a sua dimensão política, a qual é concebida *no* e *do* relacionamento externo entre vontades², nem sempre coincidentes ou harmônicas.

Os vínculos sociais, preservados e consolidados na referida diversidade, apresentam, no seu surgimento, a notória controvérsia entre espontaneidade e artificialidade, concernente às razões que dirigiram o homem a viver em *sociedade*, influenciando, inclusive, na sua noção. A conformação acerca da existência de uma vocação humana inata de agregação, um impositivo biológico natural, independente de ato voluntário, decorre da filosofia grega, mormente da assertiva aristotélica do homem como ser político (*zoon politikon*), tendente à associação, o qual, em relação à cidade, seria parte do todo, concluindo que quem “não consegue viver em sociedade, ou que não necessita viver nela porque se basta a si mesmo, não faz parte da

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Teoria do Estado e Ciência Política*. 6ª ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004, p. 23. Cf. também: CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6ª ed. rev. e ampl. - Tomo I. Coimbra: Livraria Almedina, 1996, pp. 01-02; LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 01-03; FRAMARINO DEI MALATESTA, Nicola. *A Sociedade e o Estado: introdução sociológica ao estudo do direito público*. Campinas: LZN Editora, 2003, pp. 20-24; DAVIS, Kingsley. *Human Society*. Third Printing. Canada: Collier-Macmillan International Edition, 1973, pp. 03/06.

² SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e democracia constitucional*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, pp. 15-16.

Cidade; por conseguinte, deve ser uma besta ou um deus”³. O impulso para a cooperação entre indivíduos e a unificação sob um ente situar-se-iam, desse modo, no plano intrínseco do ser humano, enfatizando, nesse sentido, Cícero, na obra “Da República”, que a situação da espécie humana não se coaduna com o isolamento ou com a vida errante, eis que teria uma disposição que: “mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum”⁴. O alcance de tais reflexões pode ser constatado, no final do período medieval, na “Summa Theologica” de Tomás de Aquino, com a retomada do pensamento de Aristóteles, em que fé é percebida em conjunto com as ações humanas no seio social, indicando a excepcionalidade de uma vida solitária⁵, admissível apenas nos casos de anomalia mental, por acidente ou se o indivíduo fosse extremamente virtuoso e comungasse com a própria divindade.

Em princípio, é irrefutável não só o fato de que a vida do homem coincide com o convívio em sociedade, pois mesmo em agrupamentos civilizatórios mais elementares há um relativo grau de solidariedade, mas também que há uma faceta instintiva, como as demais espécies, a estabelecer liames de correlação, colaboração e dependência. Contudo, um enfoque puramente naturalístico pode incorrer no equívoco de atenuar a faceta intelectual da manifestação associativa, até porque a fisiologia humana é autônoma e, mesmo reconhecendo a injunção espontânea, imprescindível um comportamento volitivo dirigido à integração social. Ademais, se o pressuposto de criação da sociedade é a promoção do bem comum, normal que o homem deseje dela participar para a satisfação de suas necessidades. Assim, Goffredo Telles Júnior explana, em síntese, que o ser humano também é guiado à vida social pela sua inteligência, procurando-a como meio, para alcançar os seus objetivos, diferenciando-se dos seres não humanos, para os quais a sociedade tem natureza de fim. O autor deduz que cada homem deve subordinar-se à ordem coletiva, como a parte ao todo, mas a sociedade deve subordinar-se ao bem do homem, como o meio ao fim⁶.

³ ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006, p. 57. O processo de formação das cidades gregas, intimamente atrelado à religião, reflete uma jornada que deveria ser percorrida pelos próprios jovens, os quais ingressariam, em épocas diversas, em quatro sociedades distintas: família, fratria, tribo e cidade. (Cf. COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006, pp. 137-140)

⁴ CÍCERO. *Da República*. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1965, pp. 34-35.

⁵ “Ora, quem domina um homem livre dirige-o para o bem próprio deste, ou para o bem comum. E tal domínio de um homem sobre outro existiria, no estado de inocência, por duas razões. Primeira, porque sendo o homem animal naturalmente social, os homens no estado de inocência, viveriam socialmente.” (AQUINO, Tomás de. *Suma Teológica*. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes, 1980, p. 864)

⁶ TELLES JUNIOR, Goffredo. *O povo e o poder: O conselho do planejamento Nacional*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003, pp. 16-17. Cf. também: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*.

Uma imagem apropriada da sociedade, ante o exposto, conciliaria o instinto natural à cooperação racional, isto é, o indivíduo possui imperfeições suficientes que o levam a pensar e a meditar que, com o auxílio de seus pares, pode efetivar suas metas se optar pelas vantagens da comunhão⁷. Prosseguindo, em sentido contrário à ideia de “sociedade natural”, rechaçando o instinto social do homem, filósofos políticos modernos sustentavam que a sociedade era fruto intencional da razão, essência do ser humano (cartesianismo), através de pacto hipotético firmado por aqueles que a compunham e viviam, então, isolados. Os nomeados contratualistas adotavam, pois, a proveniência racional da sociedade de uma livre convenção, em detrimento de sua evolução histórico-sociológica, desprezando formas de convívio pré-estatais, incapazes de subsistir no individualismo caracterizador do “estado de natureza”, e cindindo a sociedade moderna em três instâncias: indivíduo, sociedade civil e Estado.

A mudança de paradigma quanto à origem legitimadora do poder, em relação às teorias teológico-políticas medievais, caminhou gradativamente para o modelo liberal, que atende aos interesses da classe burguesa em ascensão, contrária a privilégios concedidos a estamentos do clero e da nobreza, pois os homens seriam formalmente iguais e teriam a liberdade de escolher pela vida em sociedade, submetendo-se a leis, que deveriam resguardar seus direitos naturais e garantir a ordem. A situação prévia ao convívio social seria, segundo lições de Hobbes, de desconfiança mútua e de guerra, ou vontade de guerrear, permanente, retratada na expressão *homo homini lupus* de Plauto, em que nenhuma conduta seria injusta, uma vez que inexistia norma para defini-la como tal e pertence a cada homem o que ele é capaz de obter e conservar. Na autopreservação pela violência, conseqüência da competição (direito de todos a tudo), verifica o filósofo⁸ a solidão e o embrutecimento do ser humano, indicando como solução um acordo que implique a transferência de direitos ao Estado, cujo titular seria o soberano, instituindo-se poder que deve manter o respeito entre indivíduos e garantir a segurança e a paz.

19ª ed. atual., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 09; FREYRE, Gilberto. *Sociologia: Introdução ao estudo dos seus princípios*. 1º tomo, 2ª edição. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1957, pp.146-147; RUSSELL, Bertrand. *A Autoridade e o Indivíduo*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956, pp. 13-15.

⁷ Como bem ressalta Hannah Arendt, a própria definição aristotélica do homem como *zoon politikon* somente poderia ser entendida inteiramente se lhe fosse acrescentada a famosa definição do homem como *zoon logon ekhon* (um ser vivo dotado de fala), indispensável para as suas atividades presentes nas comunidades: a ação e o discurso. (Cf.. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; Rio de Janeiro: Salamandra; São Paulo: Ed. Universidade São Paulo, 1981, pp.31-36).

⁸ Sobre o “estado de natureza”: Epístola dedicatória e Parte I – Liberdade, em *Do Cidadão*. São Paulo: Martin Claret, 2006, pp. 09-11 e 18-50 e Capítulos XIII a XV da Parte I – Do Homem, em *Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2009, pp. 93-117.

Uma das possíveis críticas ao referido posicionamento é considerar a sociedade como resultado lógico de um processo voluntário, desprovido de qualquer instinto social humano. A vertente contratualista de Locke também apresenta, por sua vez, ponderações acerca do estado de natureza do homem, recordando-se, desde logo, que o seu posicionamento, diferentemente de Hobbes, voltava-se para o fim do absolutismo monárquico, frisando que a condição natural seria melhor que a sujeição à vontade caprichosa do rei. A sua análise afasta-se também da ideia de que nesse estado reinariam o medo e a selvageria (inerente ao que denomina de estado de guerra), oferecendo cenário de liberdade plena para que os homens possam ordenar-lhes o agir, sem depender da vontade alheia, e de igualdade, em que o poder é recíproco e ninguém possui mais do que o outro. O referido panorama, contudo, não se encontra imune a invasões de direitos de outrem ou mútua moléstia, observando que tais ações transgressoras da lei natural e contrárias à razão e à equidade somente seriam legítimas se ponderadamente servissem para a reparação e restrição (castigo). Logo, o autor identifica como o remédio para os inconvenientes de os homens serem juízes em causa própria a *sociedade civil*, por meio da qual um governo seria designado com o intento de conservação do direito natural de propriedade (vida, liberdade e bens)⁹.

O estado de natureza é igualmente objeto de apontamentos de Rousseau. Este exprime, como em Locke, relações humanas originalmente não conflituosas, e adota o “mito do bom selvagem”¹⁰, opondo-se, além disso, ao absolutismo monárquico, uma vez que o seu ideal de contrato social prevê que ele deve ser a expressão - voltada para o interesse comum - da sociedade e do Estado, ao contrário de Hobbes, para quem um terceiro pode ser titular do poder político, tendo em vista a fixação da vontade geral, que não se confunde com a vontade de um déspota ou de uma classe, haja vista a soberania popular. Os seres humanos transpõem, assim, o estado natural pacífico para se reunirem em sociedade, com o surgimento da propriedade privada (quando alguém cercou um terreno, disse que era seu e encontrou pessoas para acreditar nele) e, diante do panorama emergente de competição e ameaças no convívio social, constituem um corpo coletivo em que a liberdade individual deve ser assegurada,

⁹ Cf. Capítulos II, VIII e IX do *Segundo Tratado Sobre O Governo*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006, pp. 23-30 e 76-95.

¹⁰ A questão referente ao estado de natureza, partindo de aspectos físicos até alcançar a moral humana, com críticas à conclusão de Hobbes de que o homem é naturalmente mau, pode ser verificada na Primeira Parte do seu *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1999, pp. 163-201.

submetendo-se à lei. A mudança citada, de conformidade com o autor genebrino, faz com que, no estado civil, as ações do homem sejam revestidas de moralidade, o qual perde a sua liberdade natural e o direito ilimitado a tudo para ganhar a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui¹¹.

A teoria contratualista, passível de censuras, como a explicação das origens sociais com fundamento em uma hipótese abstrata e simbólica (estado natural) e a atribuição à sociedade de um feito instrumental de proteção de interesses burgueses (e.g. propriedade privada), é o alicerce do nascimento histórico da figura do Estado (produto de convenção racional entre homens) que, ainda na atualidade, exerce inegáveis influências nas ciências política e jurídica¹². Ressalte-se que, adotando-se qualquer uma das posições acerca do aparecimento da vida em sociedade (natural, por instinto, ou contratual, por necessidade), transparece a ilação de que os homens, em qualquer tempo na sua existência, estiveram a ela atrelados, estabelecendo entre si relações análogas e duradouras, geradoras de usos, sendo inafastáveis as suas sociabilidade e politicidade - esta também averiguada na conduta ativa do cidadão rousseauiano -, elementos denotativos da moralidade e inassimiláveis, na sua íntegra, por intermédio das normas.

A dificuldade quanto ao tema, no entanto, apresenta-se na conceituação de “sociedade”, vocábulo de uso impreciso e costumeiro que contém em si variegadas formas associativas com distintos graus de complexidade. Preliminarmente à sua definição e análise de seus elementos identificadores, investiga-se que, no curso da história, primordialmente na Idade Moderna, há a dissociação das expressões sociedade e comunidade, esta utilizada por filósofos gregos para caracterizar a vida na *polis* e que pressuporia um grupo de homens uno, homogêneo e indiviso, compartilhando das mesmas crenças, costumes e com um destino em comum. Tal pressuposto se constitui inaplicável aos ideais liberais, pois ignora os valores individuais. A sociedade seria, então, a existência de homens independentes, dotados de direitos naturais que se unem para a obtenção de vantagens recíprocas¹³. Destarte, transpostas tais acepções para os nexos de

¹¹ Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social ou Princípios do Direito Político*. São Paulo: Editora Escala, 2005, pp. 32-33.

¹² Sobre as teorias contratualistas: Cf. MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2010, pp. 161-206; MABBOTT, J.D.. *O Estado e o cidadão: Uma introdução à Filosofia Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968, pp.11-37; MOTTA FILHO, Candido. *Introdução à Política Moderna*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio - Editora, 1935, pp. 99-140.

¹³ CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia*. 5ª edição, São Paulo: Editora Ática S.A., 1995, p. 400.

convivência, comunidade é uma coletividade espontânea, natural da vida social, independente da vontade daqueles que a compõem (e.g. família e nação), enquanto sociedade é um grupo com contornos históricos e humanos, decorrendo, em certo momento, da vontade de indivíduos para a sua criação (coesão artificial), com propósito específico (e.g. sociedade empresarial e entidade assistencial)¹⁴, cuja vinculação é fortuita e eminentemente jurídica.

A expressão “sociedade” então utilizada deve ser entendida como associação, uma vez que, em sua concepção mais ampla, a ser analisada, corresponde a uma unidade superior que abarca justamente essa pluralidade de formas, mas tem existência própria e autônoma, como organismo que difere de suas partes integrantes. Distancia-se, assim, da teoria mecanicista, a qual compreende a sociedade, tomando por base fenômenos físicos e químicos (razão), como mera soma de indivíduos, simples justaposição de unidades livres, subsistentes fora do seu grupo social, aproximando-a da noção de associação e da doutrina contratualista. A teoria orgânica apresenta-se, assim, como método condizente à apreensão da dinâmica da vivência social, em que indivíduos não bastam em si mesmos e, cada qual com sua função (divisão do trabalho), compõem o corpo coletivo, concorrendo, ordenadamente, à sua preservação, que, em analogia à biologia, seria o ser humano, engendrado, conjuntamente, por células, tecidos e órgãos¹⁵. Há, todavia, nessa colaboração para escopos comuns, particularidades permanentes, com interesses próprios, que não podem ser indistintamente suprimidas em favor do ser supraindividual, sob pena de aflorarem de tal desregramento regimes não-democráticos (e.g. totalitarismo), devendo-se resguardar aos indivíduos e grupos a possibilidade de influir na sua vontade e modificá-la.

Desse modo, de conformidade com lições de Luis Agesta, não existe “sociedade” como termo abstrato e impreciso, mas como recurso de expressão de significação de algo concreto (uma pluralidade das mais variadas espécies e coesões). Ainda de acordo com autor, uma sociedade não se formaria de grupos contíguos, por se tratar de algo mais aprimorado, uma

¹⁴ Cf. CATLIN, George E. Gordon. *Tratado de Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964, pp. 341-349 e TÖNNIES, Ferdinand; LOOMIS, Charles P.. *Gemeinschaft (Community) and Gesellschaft (Society)*. In: LEE, Alfred McLung (Editor). *Readings in Sociology*. New York: Barnes & Noble Inc., 1960, pp. 81-84.

¹⁵ Cf. SALVETTI NETO, Pedro. *Curso de teoria do Estado*. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 1984, pp. 15-17, CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Princípios Gerais de Direito Público*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958, pp. 25-29; BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12ª ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, pp. 58-62; TELLES JUNIOR, Goffredo. Op. cit., pp. 19-22; BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 11-15.

vez que um pode sobrepor o outro e até abranger os mesmos homens¹⁶. Ao contrário, ela é plural e marcada por complexas relações sociais, sobre as quais se constituirá o Estado. O exame acerca da sociedade, que, num sentido mais amplo, conteria numerosas sociedades específicas, sem nelas se exaurir, permite inúmeras exteriorizações, das quais é possível vislumbrar os seus elementos característicos, visto que nem todo agrupamento é necessariamente uma sociedade, indicando-se: finalidade ou valor social, manifestações de conjunto ordenadas e poder social. Observe-se, ademais, no âmbito material, que a sociedade surge de relações entre seres humanos em uma determinada base física. Quanto ao aspecto teleológico, depreende-se que o fim (externo) a ser alcançando é o bem comum, o qual deve favorecer o desenvolvimento integral da personalidade dos seus membros (fim interno).

Na seara formal, para a consecução da finalidade citada, as ações em conjunto devem ser reiteradas no tempo, adequadas em suas possibilidades (eficácia) e dirigidas por normas de comportamento, que disciplinam a conduta do grupo e demandam um poder de coercibilidade, que faça com que a vontade nelas expressa seja respeitada, dirimindo conflitos e impondo sanções em caso de desacatamento. Cabe destacar que sua legitimidade deve ser reconhecida por meio do consentimento daqueles que à citada potestade se submetem, atentando para os seus anseios e afastando-se do subjetivismo rumo a um poder social despersonalizado¹⁷. A sociedade, por consequência, pode ser conceituada como um grupo de seres humanos que, mediante ação coordenada por normas disciplinadoras dos seus comportamentos, derivadas dessa união, sujeitam-se a um poder que assegura a preservação das relações sociais, tendo por finalidade o bem comum, permitindo, não obstante, a realização de conveniências particulares (materiais e espirituais) e repelindo a conjectura determinista, de modo a possibilitar aos seus integrantes a escolha dos direcionamentos da vida social.

Constata-se, por fim, dentre as sociedades permanentes ou estáveis, as de fins gerais ou indeterminados, intituladas “sociedades políticas”, cuja procedência reside em morfologias

¹⁶ AGESTA, Luis Sanchez. *Principios de Teoria Política*. 2ª imp., Madrid: Editora Nacional, 1967, pp. 112-113. Equivalente ao gênero humano, cite-se: “Usamos el término ‘sociedad’ en el más amplio sentido, incluyendo toda clase y grado de relaciones existentes entre los hombres, ya estén ellas organizadas o desorganizadas, y ya sean directas o indirectas, conscientes o inconscientes, cooperativas o antagónicas.” (RUMNEY, Jay; MAIER, Joseph. *Sociologia: la ciencia de la sociedad*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1953, p. 91)

¹⁷ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., pp. 16-38. BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., pp. 31-34; CAETANO, Marcello. Op. cit., pp. 03-06; RODRIGUEZ, Antonio Perpiña. *Sociologia General*. Madrid: Instituto Balnes de Sociologia, 1956, pp. 143-182; FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de teoria geral do Estado e ciência política*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, pp. 30-33.

associativas rudimentares, como clãs e tribos. Tais sociedades atravessaram um longo processo histórico-evolutivo de modelos integrativos, com o gradual reconhecimento da variedade de interesses e da necessidade de coordená-los, até alcançarem sua composição mais complexa e articulada, o Estado. Nele se avista a institucionalização do poder e a constituição da primeira sociedade política juridicamente estruturada, avocadora de funções antes inseridas às searas de instituições simplificadas e organizada tanto formal (órgãos) quanto substancialmente (obediência).

1.2. A formação do Estado e a centralização do poder político

O Estado é uma espécie do gênero “sociedade política” e certamente a mais importante. Diante de suas peculiaridades, não pode ser comparada a qualquer outra forma associativa predecessora na humanidade, pois nem sempre existiu. Despontou, temporalmente, tal como se conhece, no continente europeu, na transição entre as eras medieval e moderna, assumindo na doutrina, como sinal de modelo distinto em um elevado estágio civilizatório, qualificações como sociedade *aperfeiçoada*¹⁸ e *optimum* político¹⁹. Trata-se, ainda, de concepção genérica pouco elucidativa que deverá ser desenvolvida, recordando-se que “Estado” não é uma palavra unívoca, admitindo uma infundável pluralidade de definições, as quais, por vezes, cingem-se, insatisfatoriamente, a um dos seus predicados constitutivos. É, assim, inconcebível, diante de sua natureza, assemelhar tal exemplar social, com aparelho burocrático-administrativo, aos singelos e voláteis conglomerados de pessoas a ele agregados.

A sua origem terminológica advém do latim *status* (condição), usada pelos romanos com o acréscimo da especificidade (e.g. *libertatis, civitatis, familiae*), indicando, *a posteriori*, uma extensão física e alcançando o emprego atual, como unidade política com poder imperativo, na obra de Maquiavel, na afirmação: “Todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”²⁰. A organização estatal, contudo, não coincide com o político, pois nem toda realidade política alcança o seu grau de estruturação, a despeito de posições tendentes a identificá-los, razão pela qual se constata que

¹⁸ GICQUEL, Jean; HAURIUO, André; GÉLARD, Patrice. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Dixième édition, Paris: Montchrestien, 1989, p. 54.

¹⁹ HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968, p. 248.

²⁰ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 03.

o Estado é uma dentre as sociedades políticas existentes na cronologia humana, sob pena de se incorrer na impropriedade de alargar o seu conceito de tal maneira a igualar, em detrimento de sua historicidade, formas políticas primitivas às desenvolvidas²¹. A noção de “político”, que refletiria ações que se estabelecem das relações de poder socialmente instituído, visando à sua transformação ou conservação, transcende, portanto, a própria figura do Estado. Abrange, assim, não apenas grupos pré-estatais, que já exerceriam funções de defesa externa e manutenção da paz interna, mas também associações intraestatais, como os partidos políticos, e supraestatais, como as instituições multilaterais (e.g. ONU e OEA)²².

A ideia de Estado, por sua vez, não se resume a um regime político especial, já que a fisionomia governativa simboliza um dos aspectos do seu conteúdo, oferecendo gama notável de configurações e de ideologias, corolária do seu dinamismo espaço-temporal, com plúrimas projeções institucionais e organizacionais. Em parte, decorre dessa constatação a patente dificuldade de sua investigação. Dessa forma, pondera-se que entender a personalidade estatal como unidade social com organização política não exaure sua natureza. Levando-se em consideração a exigida busca por um rigor conceitual, sua tradução, em sentido estrito, como comunidade e poder juridicamente organizados em uma base territorial, sob uma instituição soberana, deve ser restringida aos aspectos bem delimitados e provenientes do Estado absoluto e do ulterior Estado-nação²³, consagrado na França e acolhido por todo o mundo ocidental.

Passa-se à análise, no seu longínquo processo edificatório, de experiências políticas usualmente denominadas de “Estados”, com pontos em comum ao modelo moderno, mas somente concebíveis numa visão estendida do tema: a realidade oriental, a *polis* grega, a *res publica* romana e o sistema medieval. Georg Jellinek denomina tais experiências como “tipos históricos fundamentais”, pois, em sendo um fenômeno histórico, no câmbio de suas formas, o

²¹ Nesse sentido Cf. MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado da Constituição*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.03; JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos. Teoría general del Régimen*. Cuarta edición, Madrid: Editorial Tecnos, 1968, pp. 44-45; DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1957, pp. 19-22; BURDEAU, Georges. *O Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pp. 01-02; AGESTA, Luis Sanchez. Op. cit., p. 62.

²² Cf. HELLER, Hermann. Op. cit., pp. 246-247; SAMPAIO, Nelson de Sousa. *Prólogo à Teoria do Estado*. Rio de Janeiro, São Paulo: Companhia Editora Forense, 1960, pp. 249-253; ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977, p. 69

²³ “(...) ninguém ignora que o termo foi cunhado para designar um tipo de organização política, que inexistiu no passado clássico, pois surgiu nos últimos tempos da Idade Média e ainda existe no mundo contemporâneo, embora possa desaparecer no correr deste século, senão do milênio.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*, 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 04) Cf. VEDEL, Georges. *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1949, pp. 99-102.

Estado transmuda-se em tipos que guardam relação histórica com o Estado atual, por pertencerem à mesma linha de continuidade ou por terem exercido influxos nele. As formas citadas podem ser descritas, de um modo geral, como: a) Estado oriental antigo - dualismo do poder (déspota e divindade), deficiência na proteção de direitos individuais, ordem desigual e hierárquica; b) Estado helênico - identificação da comunidade com a cidadania (participação limitada na política), absorção do indivíduo pela *polis*, isonomia entre cidadãos, imposição de obrigação mediante leis; c) Estado romano - evolução da ideia de poder político, distinção entre o poder público e privado, participação do cidadão, previsão de direitos básicos ao cidadão, submissão à lei e à autoridade (dividida); e d) Estado medieval - quebra da unidade estatal pelo feudalismo, pulverização do poder político, fortalecimento da Igreja, direitos decorrentes do grupo a que o indivíduo pertence²⁴.

As circunstâncias que, historicamente, ensejaram o nascimento do Estado moderno, em virtude das próprias debilidades das associações políticas antecedentes, principalmente dos reinos feudais, com a sua potestade enfraquecida e fragmentada pela submissão, externamente, ao Papa e ao Imperador, e, internamente, aos senhores feudais, corroboraram com a criação da sua forma concentrada, cujo marco foi a Paz de Westfália. Nela foram reconhecidas sua unidade e soberania, identificando-se com a monarquia absolutista²⁵. Destarte, expõe Nelson Saldanha²⁶ que o Estado moderno surge alicerçado num tríptico processo: a) de concentração do poder nas mãos do monarca; b) de centralização, substituindo-se o localismo feudal por um unitarismo nacional plantado sobre um território e em torno de um centro administrativo; e c) de legitimação, em que o poder do monarca se apoia, além do direito divino, em conclusões técnico-rationais. A análise epistemológica do Estado, findada sua evolução empírica, deve percorrer no campo teórico as doutrinas filosóficas, retomando-se o contratualismo de Hobbes e a notória analogia ao monstro bíblico *Leviatã*, que deram embasamento ao absolutismo.

O estudo inicia-se com a ressalva de que a teoria política moderna, fundada na razão e na secularização, compreende o Estado como um artifício emanado de uma convenção hipotética

²⁴ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 282-311. Sobre os tipos históricos Cf. também: MIRANDA, Jorge. Op. cit., pp. 08-16; LIMA, Eusébio de Queiroz. *Theoria do Estado*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1936, pp. 89-139; DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., pp. 51-59; AGESTA, Luis Sanchez. Op. cit., pp. 67-70.

²⁵ Cf. RANELLETTI, Oreste. *Istituzioni di Diritto Pubblico: Il nuovo Diritto Pubblico Italiano*. Sesta edizione riveduta e ampliata. Padova: Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1937, p. 75.

²⁶ SALDANHA, Nelson. O Estado. In: CÉSAR, Tarcísio Meira (Coord.). *Curso de Introdução à Ciência Política*. Unidade III. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 22.

entre seus integrantes. Rechaça-se tanto a pretensa origem natural, no núcleo familiar, como a sociedade humana (teoria patriarcal) e divina, fundada no direito sobrenatural ou providencial (teoria teológica). O contrato social afigura-se, portanto, como um instrumento emancipatório do indivíduo em relação aos infortúnios presentes no estado natural, proporcionando a transição para um modelo em que o poder, garantia das liberdades fundamentais, encontra-se organizado e legitimado. O Estado, para Hobbes, implica a negação do estágio evolutivo humano anterior, desprovido de amarras sociais, em que os homens, separados, vivem em permanente guerra, razão pela qual decidem ceder parcela de seus direitos naturais, visando à sua conservação, para o governante, que ainda os exerce em sua plenitude, em decorrência da soberania do ente estatal que governa, podendo tudo para com seus súditos²⁷. Na sua própria concepção racional, o autor diferencia Estado político (ou por instituição), a que os homens voluntariamente se submetem visando à sua conservação, de Estado por aquisição (e.g. soberania obtida pela sujeição do filho à autoridade do pai), enfatizando naquele, dentre os poderes do soberano, a judicatura, a prescrição de regras, por meio das quais todo homem toma conhecimento de que bens pode desfrutar e que ações pode praticar, e a imposição de punições, ainda que não prescritas em lei²⁸.

A superação do estado de natureza pelo Estado encontra-se em Rousseau. Para ele, no pacto social, deve haver a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos e desde que em condições iguais, em favor da comunidade, para que cada um possa retomar a sua liberdade natural. Salienta, no entanto, que se restassem alguns direitos aos cidadãos privados, o estado natural subsistiria e a associação se tornaria tirânica ou inútil. A pessoa particular de cada contratante é suprimida por um corpo moral e coletivo, formado da união de pessoas, nomeado república ou corpo político e chamado por seus membros²⁹ de Estado, quando passivo, e soberano, quando ativo. Recorda que a soberania residia no povo, não podendo ser titularizada pelo monarca, e o Estado, direcionado ao interesse comum, encarnava a vontade geral e impunha obediência a essa consciência coletiva. No entanto, na teoria de Locke, distintamente de Hobbes e Rousseau, o Estado não se contrapõe ao estado de natureza. Antes,

²⁷ Cf. VILLEY, Michel. *A formação do pensamento jurídico moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 707.

²⁸ Sobre o Estado Cf. Parte II, Capítulo XVIII - *Leviatã*, pp. 127-135. Constata-se também na obra de Spinoza a noção de estado de natureza atrelada à selvageria, posicionando-se a favor da criação do Estado (*Civitas*), cuja vontade: “deve ser tida como a vontade de todos, é o que a *Civitas* decreta ser justo e bom, o que cada um deve aceitar como tal.” (SPINOZA, Benedictus de. *Tratado Político*. São Paulo: Ícone Editora, 1994, pp. 30 e 43)

²⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social ou Princípios do Direito Político*, pp. 27-28.

regulamenta-o, conserva os direitos nele existentes, tendo em vista a sua fruição incerta e as constantes ameaças de invasão, e atende à necessidade de um governo comum, no qual se estabeleça uma lei firmada e aceita pelo consentimento, um juiz equânime e indiferente, com autoridade reconhecida, e um poder de execução de leis na comunidade³⁰. Ressalte-se que, em Hegel, a gênese do Estado moderno não pode ser explicada pelo contrato social, mas como uma síntese dialética evolucionista, no tempo e espaço, do espírito objetivo (família e sociedade civil) - na “eticidade”, exprimindo a vontade geral, consolidado numa unidade racional subordinada às leis, em que a liberdade obtém seu valor supremo, possuindo um direito soberano perante os indivíduos³¹.

A despeito de conjecturas abstratas, as acepções filosóficas aludidas oferecem subsídios à investigação das feições essenciais à composição do Estado moderno, cuja compreensão é dificultada por conceituações eivadas pela parcialidade, no sentido de abarcar determinados aspectos concretos em detrimento da sua pronunciada complexidade. O Estado não é apenas uma realidade política, mas uma forma de poder: não é uma mera organização normativa, mas a correlação intensa entre a ordem jurídica, regulatória do convívio social, e a potestade, força impositiva que comanda e pune na aplicação do direito. Deve-se, então, concluir que, concebida a juridicidade da entidade estatal, seus elementos somente podem ser assimilados a partir de tal ordenação³². Assim, em contraposição às demais sociedades políticas, o Estado não tem como pilar uma população, que é um conceito demográfico, mas um povo, refletindo a vinculação jurídica. Sua estrutura de poder não é delimitada por consaguinidade ou tradição, mas por uma extensão geográfica, o território. Trata-se, desse modo, da ‘forma jurídica’ da sociedade, um instrumento de centralização, estabilização e racionalização das forças políticas³³, isto é, uma construção - e não mera ficção - do direito, com agir próprio, cuja vontade é expressada pelos governantes - sendo-lhe inerente a diferença entre dirigentes e

³⁰ Capítulo IX em LOCKE, John. Op. cit., pp. 92-95. A posição de Kant é semelhante, pois a passagem ao Estado condiz com a ideia de aperfeiçoamento do estado de natureza (e.g. o direito privado não desaparece no estado civil em que as relações são reguladas pelo Estado – direito público), fundada, distintamente, num imperativo moral, com enfoque jurídico (a vivência no Estado ocorre sob o domínio das leis racionais). (Cf. *Fundamentação da Metafísica dos costumes e outros escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2008, pp. 79-96)

³¹ Cf. §§ 257 a 259 em *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997, pp. 216-225.

³² Cf. Kelsen, Hans. *Teoria pura do direito*. 3ª edição, São Paulo: Martins Fontes, 1991, p. 303.

³³ QUEIROZ, Cristina. *Direito Constitucional: as instituições do estado democrático e constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra, PT: Editora Coimbra, 2009, p. 24. “(...) os homens inventaram o Estado para não obedecer aos homens. Fizeram dele a sede e o suporte do poder cuja necessidade e cujo peso sentem todos os dias, mas que, desde que seja imputada ao Estado, permite-lhes curvar-se a uma autoridade que sabem inevitável sem, porém, sentirem-se sujeitos a vontades humanas.” (BURDEAU, Georges. Op. cit., p. XI)

dirigidos - sob a regência de leis e a serviço do povo, apartando-os de um poderio pessoalizado, consignado na máxima *l'État, c'est moi* de Luis XIV, em favor do todo. Destaca-se, dessa forma, o poder de quem o exerce, como resguardo às liberdades, porquanto o Estado foi feito para o homem e não o inverso³⁴. Nesse sentido, segue lição de Posada:

Hay, pues, íntima relación entre el Estado como poder y el establecimiento del equilibrio entre las fuerzas sociales. El poder del Estado, al servicio de una dominación ciega y opresora, será simple fuerza material; el poder del Estado al servicio de las tendencias unificadoras que palpitan en una sociedad, para establecer un equilibrio entre las fuerzas sociales contrapuestas, será una fuerza *espiritualizada*, de significación *ética*, única capaz de generar un orden *jurídico*. Cada interés humano, cada fuerza social, propende, sin duda, a dominar y aspira a ser el Estado – el mayor poder –, para dirimir, según su egoísmo, la vida social toda; pero en toda sociedad se propende también a resolver las contraposiciones y lutas mediante transacciones y merced a la creación de una consciencia moral capaz de generar *normas* y de establecer y sostener un *orden* en las *relaciones* humanas... (reinado del Derecho)³⁵

A percepção da figura do Estado, ante a sua mutabilidade e multiplicidade de funções, deve ocorrer por meio de seus componentes, materiais e formais, não empíricos e distintivos em relação aos demais agrupamentos sociais, os quais servem de fundamento para a sua ampla definição como: toda associação humana (povo), radicada em uma base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberania)³⁶. O povo, dimensão pessoal do Estado, é uma unidade de indivíduos com liame permanente, inalterável no tempo, não se confundindo com a expressão numérica que se encontra, ainda que transitoriamente, no território, desprovida de consciência política, abrangendo nacionais e estrangeiros (população); nem com a entidade moral da nação, que reflete o suporte histórico-cultural comunitário (herança intergeracional). Subentende-se, assim, como o conjunto de pessoas atreladas a um determinado ordenamento jurídico, pela nacionalidade ou cidadania³⁷, gerando, em seu favor, direitos, dentre os quais políticos, e obrigações perante a coletividade, cujos anseios e necessidades serão coordenados pela autoridade dele emanada.

³⁴ Cf. MARITAIN, Jacques. *El hombre y el Estado*. Buenos Aires: Guillermo Kraft Ltda, 1952, pp. 25-27.

³⁵ POSADA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1935, p. 77.

³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 75. “Como concepto de derecho es, pues, el Estado, *la corporacion formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio*” (JELLINEK, Georg. Op.cit, p. 196) Há posição no sentido de acrescentar um elemento teleológico (Cf. STRECK, Lenio; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *Ciência Política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, pp. 163-164; GROPPALI, Alexandre. *Doutrina do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1968, pp. 141-146; DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., pp. 87-92)

³⁷ Cf. CAETANO, Marcello, Op. cit., pp. 122-125; AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 33ª edição, São Paulo: Globo, 1995, pp. 17-22; FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria Geral do Estado*. SP: Atlas, 2001, pp. 38-39.

No tocante ao território, trata-se da localidade em que o povo se encontra fixado e é dentro desse espaço físico, delineado por fronteiras naturais ou convencionadas (terrestres, aéreas e marítimas), que o Estado exerce privativamente seu poder de modo uniforme e, no direito, sua jurisdição, salvo hipóteses excepcionais de extraterritorialidade ou de preceitos de Direito Internacional, estes dependentes de aceitação estatal para que seja aplicado. Não se trata, pois, de relação de direito real, mas de *imperium*, pois o poder recai sobre as pessoas, representando o território seu limite e, extrinsecamente, o preciso anteparo contra os atos atentatórios de outro Estado (impenetrabilidade)³⁸. Quanto à potestade, que permeia as relações humanas e se traduz numa imposição diretiva de vontade, correspondente, na sociedade, aos seus fins comuns, consigne-se que, no Estado, para a fixação de normas de conduta e exigência do seu cumprimento, deve ser dotada de força (dominação) e assentada em uma base jurídica (legitimação). Afigura um poder político consentâneo ao Direito, autônomo, institucionalizado e centralizado em uma autoridade superior, a qual pode instituir órgãos que criem e imponham o cumprimento das normas, ordinariamente pela coação moral e, em última instância, pela física. Saliente-se que a entidade estatal não detém o monopólio do poder, mas da força pública, organizando - e não suprimindo - os poderes existentes no meio social, havendo evidente proeminência de sua potestade como supraordenação³⁹.

A soberania, por sua vez, pode ser considerada tanto como um dos pressupostos estatais quanto um traço qualitativo do poder⁴⁰, e, atualmente, não deve ser concebida como a *summa potestas*, perpétua e absoluta, da teoria bodiniana, frisando-se, ainda, que é o referido aspecto do Estado, na sua dupla concepção, interna (poder de império sobre o povo no seu território) e externa (independência nas relações internacionais e não submissão a outro Estado igualmente soberano), que o diferencia nitidamente dos demais agrupamentos sociais. Dessa forma, poder político e soberania não são sinônimos, pois aquele pode ser desempenhado sem a soberania

³⁸ Cf. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Op. cit., pp. 41-48; HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. *Direito Constitucional*. São Paulo: Manole, 2005, pp. 10-12; ROMANO, Santi. Op. cit., pp. 65-67; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, p. 76; BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., pp. 69-75; MIRANDA, Jorge. Op. cit., pp. 125-135.

³⁹ Cf. QUEIROZ, Cristina. *op.cit.*, pp. 28-29; JELLINEK, Georg. Op. cit., pp. 394-400; AGESTA, Luis Sanchez. Op. cit., pp. 81-82; HELLER, Hermann. Op. cit., pp. 283-292; BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., pp. 89-94; MIRANDA, Jorge. Op. cit., pp. 113-117; BONAVIDES, Paulo. Op. cit., pp. 115-119.

⁴⁰ Cf. o Capítulo “De la potestad del Estado” da obra de Carré de Malberg, em que tece críticas à noção clássica de “soberania” na França, concluindo que não se trata mais de um elemento essencial do Estado, tomando como exemplo o Estado Federal, e sugerindo mudança na sua compreensão para a acepção de potestade.

(e.g. entes federados) e esta espelha a plenitude do poder - exclusividade e superioridade⁴¹ -, caracterizando-se, portanto, por sua unidade (não coexistência de mais de um poder soberano no mesmo território), indivisibilidade (aplica-se a todos os fatos intraestatais e podem ser divididas as suas funções), inalienabilidade (não pode ser transferida a outrem) e imprescritibilidade (não há limite temporal). A ideia de soberania sujeitou-se, historicamente, a controvérsias interpretativas, como quanto a quem seria seu titular, e a adaptações, derivadas da intensificação das relações internacionais, dela não se inferindo um poder irreprimível, pois o próprio poder constituinte dela oriundo impõe-lhe limites e confere conteúdo ao Estado⁴².

A complexa figura estatal, que encontrou no Estado Democrático de Direito o seu molde mais apropriado, realçando os seus dois fatores inseparáveis, político e jurídico, apenas pode ser apreendida por um ordenamento constitucional, resultado da manifestação de vontade de uma comunidade de se submeter a um poder racionalizado, que espelha o modo de ser de uma nação sob a unidade política do Estado, disciplina as ações estatais, organiza os poderes constituídos, por um lado, e regula as relações sociais e atende às aspirações coletivas, por outro. Na teoria liberal, tal fato se reveste no dualismo entre Estado (sociedade política) e sociedade civil, criando-se a noção de duas esferas autônomas, não coincidentes, de incidência dos direitos público e privado, respectivamente, sendo que a ingerência da primeira na segunda, em que se encontram muitas sociabilidades e interações, deveria ser mínima, face os direitos de liberdade da burguesia, prevalecendo a individualização das relações⁴³. A noção de “sociedade civil”, entretanto, fortalece-se na medida em que se transmuda em sociedade organizada, ao viabilizar a profusão de identidades coletivas e abrigar campos de discussão, legitimando o poder político ao participar da gestão pública e fiscalizar deliberações estatais.

1.3. Origem e construção teórica da noção de sociedade civil

A ambígua expressão “sociedade civil” que denota, na sua literalidade, uma associação política instituída entre homens elevados à condição de cidadãos (*civis*), livres e formalmente

⁴¹ Acerca da diferenciação entre poder político e soberania Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, p. 77; CAETANO, Marcello. Op. cit., pp. 130-132; BORJA, Rodrigo. Op. cit., pp. 59-60.

⁴² Cf. SANGUINETTI, Horacio. *Curso de derecho político*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1980, pp.295-297; AZAMBUJA, Darcy. Op. cit., pp. 54-69; ROMANO, Santi. Op.cit., pp. 84-93; SAMPAIO DÓRIA, A. de. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1946, pp. 54-60.

⁴³ Cf. DUSO, Giuseppe. In: *O poder: história da filosofia política moderna*. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 330; PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil*. 1ª edição, Campinas: Julex Livros Ltda., 1989, pp. 195-197; MASCARO, Alysson Leandro. Op. cit., pp. 150-151.

iguais perante a lei, num estágio de superação dos impasses do convívio natural. Se adotada em sua amplitude, pode abarcar todos os mais diversificados fenômenos relacionais presentes no seu espaço (e.g. família, religião, corporação) ou ser reduzida a uma esfera de atuações econômicas, recordando-se que, na sua conceituação costumeira, refere-se, por exclusão, aos fatos não encerrados na seara do Estado. O termo em questão move as discussões acerca do poder para o âmbito da coletividade, afastando-as de figuras exteriores a essa convivência (e.g. Deus e Rei). Cabe ressaltar que, nos séculos XVII e XVIII, não consistia em uma oposição de fato, pois a sociedade política dependia da livre manifestação individual, no corpo social, para a formação da vontade geral; já a sociedade civil existia se suas relações estivessem amparadas por poder racionalizado, apto a impor medidas coercitivas assecuratórias da ordem.

A análise que se principia deve perceber a “sociedade civil”, em sua origem, como um desdobramento do jusnaturalismo, firmado na certeza racional subjetiva de direitos individuais naturais de caráter universal e na primazia das leis - normas gerais e abstratas protetivas dos cidadãos -, as quais, segundo Montesquieu, são relações necessárias que derivam da natureza das coisas⁴⁴; decorrências da intensificação das práticas comerciais e da luta pela extinção de privilégios estamentais no regime precedente. No tocante ao poder centralizado e concentrado, representado pela unidade do Estado e seu monismo jurídico, depreende-se que a potestade é deslocada da comunidade para a nova organização política dela insurgente, despersonalizada e burocrática, sendo que eventuais agrupamentos sociais intermediários são nulificados, pois o Estado firma vínculo direto com o cidadão, inadmitindo conexões paralelas. O governo, desse modo, é limitado e incompatível com pretensões pessoais, observando-se, portanto, que, com o reconhecimento das liberdades negativas, são determinadas, simultaneamente, a direção e as restrições à atividade pública: o amparo dos inatacáveis direitos individuais e a prerrogativa de neles intervir quando conflitarem com direitos de outrem (*gendarme*)⁴⁵.

O direito natural apresentava-se, assim, tanto como o objeto a ser positivado quanto como o próprio fundamento da obrigatoriedade de se firmar o contrato social e,

⁴⁴ MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006, p. 17. Neste sentido, segue conclusão de Immanuel Kant, para quem a universalidade levaria à paz perpétua: “Age de tal modo que a máxima de tua vontade possa sempre valer ao mesmo tempo como princípio de uma legislação universal”. (KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Prática*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 51).

⁴⁵ DUGUIT, Leon. *Law in the Modern State*. New York: B. W. Huebsch, 1919, p. x1. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Reconstrução da Democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979, pp. 05-06; SAMPAIO DÓRIA, A. *op. cit.*, pp. 158-160; SANGUINETTI, Horacio. *Op. cit.*, p. 302; CONSTANT, Benjamin. *Escritos de política*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pp. 08-09; CATLIN, George E. Gordon. *Op. cit.*, pp. 432-433.

consequentemente, da sociedade em si, originária do estado de natureza. Essa sujeição a um poder comum, resultado da renúncia consensual à potestade difundida do *self-government*, permite, no jusnaturalismo, que tal composição binária não demonstre uma contraposição, mas uma junção da sociedade civil à instância do Estado, sendo que aquela coletividade somente poderia ser considerada sociedade dentro da união política que a efetiva, compartilhando a mesma base espacial. Dessa forma, diante do processo constitutivo comum, Michelangelo Bovero aduz que não se pode deixar de apresentar a sociedade civil por meio das ordens seguintes: a *societas civium* (tecido conectivo de relações entre homens em sociedade) e *societas política* (organização pública e coesão dos sujeitos sociais em relações de poder estáveis), pois a *societas civilis* só subsiste na medida em que é *societas política*⁴⁶. Isso pode ser averiguado no fato de que a liberdade política não se encontra em uma dimensão pública, mas no âmbito da autonomia privada na sociedade civil, nos parâmetros estabelecidos pelo Estado, de onde emerge o governo. Frise-se que a individualidade soberana, em ambiente anárquico, demonstrava a imprescindibilidade de estrutura social que visasse ao homem, como também pregado pela Igreja, sendo que o estado natural não seria de isolamento, mas um juízo imaginativo da carência de vivência social.

A mencionada ideia de sociedade civil não elucida a dicotomia hodierna, visto que abarca em sua unidade, indistintamente, as duas instâncias mencionadas (sociedade e Estado), o que pode ser constatado na utilização, por Locke, em sua obra, da expressão “sociedade política ou civil”⁴⁷, ou por Rousseau da titulação “estado civil”⁴⁸, razão pela qual a única contraposição a ser constatada é em relação à convivência no estado de natureza. Ressalta-se, pois, que, neste momento, limita-se a indicar um governo pela razão e por leis (civil) em oposição ao governo pelas paixões e pela força (natural). Nesse sentido, expõe Adam Ferguson, crítico das situações de selvageria e barbárie, que o homem civilizado se encontra numa comunidade harmônica disciplinada pela lei e é na prática das relações da sociedade civil que os homens podem exercitar seus melhores talentos e, simultaneamente, o objeto das melhores relações⁴⁹.

⁴⁶ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. São Paulo: Brasiliense, 1996, p. 149. Cf. FOSSAERT, Robert. *La Société*. t. 5. Paris: Éditions du Seuil, 1981, pp. 188-189.

⁴⁷ Cf. Capítulo VII em LOCKE, John. Op. cit., pp. 65-75.

⁴⁸ Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social ou Princípios do Direito Político*, pp. 32-33.

⁴⁹ FERGUSON, Adam. *Saggio sulla storia della società civile*. Roma: Laterza & Figli Spa, 1999, p. 145. Nesse sentido: PAINE, Thomas. *Senso comum; Os direitos do homem; Dissertação sobre os primeiros princípios do governo*. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2009, p. 343. Cf. TOJAL, Sebastião Botto de Barros. *Teoria geral do estado: elementos de uma nova ciência social*. Rio de Janeiro: Forense, 1997, pp. 18-19.

Logo, o indivíduo, outrora isolado, passa a existir como a parte mais elementar do incipiente composto social, em posição de dependência, sendo que, sobrepujado o embate cronológico entre essas duas facetas humanas (individual e social), a controvérsia não só passa à identificação do privado e do público, da sociedade civil na integração completa do Estado, como também corresponde às conexões sociais não reguladas pelo campo político, engloba tudo aquilo sobre o que não há exercício de poder estatal, influenciando na sua significação contemporânea⁵⁰. Haveria evidentemente o convívio social em estágio superior ao pré-consenso, negando a sociabilidade humana natural, sob um vulto estatal, que não pode suprimi-lo ou direcioná-lo - ao menos em questões passíveis de concreção pelo indivíduo-, integralizando o binômio homem/autoridade. Apura-se que a impropriedade no manejo concomitante de duas associações pertencentes à mesma linha evolutiva justificava-se pela demarcação das competências da potestade coativa, característica emblemática do Estado Liberal, com normas restringidas a certas matérias.

As compreensões de Hegel e Marx sobre a sociedade civil oferecem uma reorganização do seu ideal, findam com a sua visão tradicional e inauguram, no final do século XVIII, a nova dicotomia, então ocultada pela uniformidade conceitual, entre os atributos “não político” (civil) e “político” (Estado). Denota-se por sociedade civil um modo de convivência especial, que, inclusive, transparece na doutrina alemã em razão da equivalência à expressão “sociedade burguesa” (*bürgerliche Gesellschaft*), e, por Estado (*politischer Staat*), um nível distinto da seara social. Iniciando-se pelo último dos filósofos modernos, Hegel, sua teoria deve ser examinada, em princípio, numa perspectiva comparativa à ideia de Kant, que, em suas conclusões, distingue a moralidade e a ética, na seara privada, da legalidade, no direito público, uma vez que visava à reintegração das esferas privada, de interesses individuais presentes na sociedade civil, e pública, de questões políticas⁵¹, o que, nas tríades dialéticas hegelianas, ocorre no Estado (no espírito objetivo e na eticidade), como superação racional da família e da sociedade civil, cuja origem não se justifica no jusnaturalismo ou contratualismo.

⁵⁰ Cf. HELLER, Hermann. Op. cit., pp. 140-141; BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, pp. 34-35; JELLINEK, Georg. op. cit., pp. 118-121.

⁵¹ “Leaving morality as a ‘regulative principle’ only, and not fully integrated into the domain of Right, meant, in Hegel’s reading of Kant, the abdication of the former from its proper place in the ethical representation of society. (...) However great the difference between Hegelian and Marxist models of civil society, they can only (both) be understood in terms of an attempt to reintegrate the two realms of legality and morality, which stood at the core of the original idea of civil society.” (SELIGMAN, Adam B. *The Idea of Civil Society*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992, p. 45)

A sociedade civil, desse modo, é uma condição que precede a gênese do Estado Moderno e com ele não se confunde, devendo, contudo, ser entendida a partir do seu contexto. Trata-se de forma associativa independente da organicidade estatal, em que o fim particular é a base do sistema de dependências recíprocas, pois a subsistência, o bem-estar e a existência jurídica do indivíduo estão ligados à observância de tais carências em relação a todos, sendo intitulado de “Estado extrínseco”. Nessa aparência exterior, cuja totalidade é relativa e interna, há uma primeira mediação dos conflitos oriundos da divisão do trabalho, com o objetivo de satisfazer necessidades individuais e coletivas, por meio da criação de leis e de um Tribunal, instituindo-se, como garantia do bem-estar particular, a administração pública e corporações profissionais. Importante examinar que Hegel critica, outrossim, a confusão conceitual em que incorreram os filósofos que o antecederam, enfatizando que a relação do Estado com o indivíduo é muito diferente da sociedade civil, já que esta se limita à segurança e proteção da propriedade e das liberdades pessoais, e tem como finalidade os interesses individuais, enquanto o Estado é o conteúdo e fim, residindo sua força na unidade e na vida coletiva⁵².

O binômio “sociedade-Estado” é consolidado, porém, por Karl Marx, ao asseverar que a sociedade civil equivale, como sociedade burguesa, à área de circulação das mercadorias e o Estado, como superestrutura, à sede das relações políticas, cujo alicerce teórico é o modo de produção capitalista, estreitando os marcos conceituais de Hegel. Como sociedade pré-estatal, deduz que da anatomia da sociedade burguesa (intercâmbio material) se depreende a estrutura de cada sociedade, considerando-a, destarte, como a organização histórica mais desenvolvida e diferenciada de produção, abrangendo toda a vida comercial e industrial, ultrapassando o Estado, ainda que deva dele se valer frente ao exterior como nacionalidade e no seu interior se estruturar. Desse modo, as mudanças sociais são determinadas pelas condições materiais e pela divisão do trabalho na infraestrutura (materialismo histórico), prescindindo do poder político estatal - assentado no plano da aparência - para o desenvolvimento das interações econômicas individuais⁵³. Isso embasa a assertiva de que o Estado se separa da sociedade civil, mas nela tem o seu fundamento e razão de ser, e, em virtude dessa autonomia, há sempre

⁵² Cf. §§ 182 a 256, 258 e 261 em HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Op. cit., pp. 167-215, 217 e 226.

⁵³ Cf. MARX, Karl. *Para a crítica da economia política; Do capital; O rendimento e suas fontes*. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1999, pp. 39-46; MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. 11ª edição, São Paulo: Editora Hucitec, 1999, pp. 52-53; BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas, SP: Millennium, 2007, pp. 21-25; HAURIOU, André; SFEZ, Lucien. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Paris: Éditions Montchrestien, 1972, pp. 300-301.

a possibilidade de que se produza discordância entre tais searas⁵⁴. Se o Estado, como o direito e a religião, provém das relações de produção socialmente internalizadas, o término da implantação do socialismo deveria provocar seu desaparecimento.

As dicotomias jusnaturalista e hegel-marxiana, em suas inegáveis diferenças, tendem, no entanto, a se aproximar ao utilizarem aspectos comuns para definirem o estado de natureza e a sociedade civil, como esferas privadas, de interesses individuais contrapostos (autonomia ou independência do particular), enquanto o estado civil e a sociedade política denotariam realidades publicizadas, de coletividade organizada (sujeito coletivo), sendo o Estado a forma mais complexa. Deve-se levar em conta a conotação negativa marxista, uma vez que, como aparelho superior aos litígios sociais, mesmo submetido ao controle dos donos de propriedade, mostrar-se-ia, coletivamente, como fruto de uma vontade geral. A proliferação teórica da expressão “sociedade civil” é resultado, portanto, das diversas interpretações promovidas com o objetivo de perceber o seu âmbito de atuação perante o Estado. Sintetizando Bobbio tais acepções têm como base três vertentes: 1) forma de associação de indivíduos anterior ao Estado, que superpõe os seus interesses para regulá-los, sem impedir-lhes a sua renovação; 2) lugar onde se manifestam todas as instâncias de modificação das relações de dominação e se formam grupos que lutam pela emancipação do poder político; 3) sociedade existente após a dissolução do Estado, em que a sociedade política seria reabsorvida pela sociedade civil⁵⁵.

A perpetuação da concepção de articulações antitéticas acarretaria a impossibilidade de tomada conjunta de decisões e de interferências recíprocas em ambiente democrático, o que possibilita considerações acerca do processo de inserção da sociedade civil na esfera pública e suas implicações doutrinárias. Coligem em sua unidade não somente interesses individuais, mas também sociais. Inicialmente, constata-se que o terreno intangível das relações privadas, advindo do liberalismo, sofreu sensíveis mudanças com o Estado-Providência da primeira metade do século XX e o intervencionismo consectário, inclusive na regulação do mercado, o que produz a “publicização” do privado e, recíproca e simultaneamente, uma maior ingerência de forças privadas na seara pública (“socialização” estatal), com a consagração de interesses de grupos, resultando numa repolitização da sociedade civil, a qual não encontra fundamento

⁵⁴ ALVES, Alaôr Caffé. *Estado e ideologia: aparência e realidade*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 230.

⁵⁵ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*, pp. 34-35.

na clássica dicotomia público-privado⁵⁶. Desta forma, em decorrência dos influxos mútuos, da extensiva permeabilidade entre as referidas associações, as quais não subsistem se desligadas, e da falta de clareza na identificação de atividades privativas ligadas a atores específicos, num cenário de “difusão” da seara pública, não se afigura satisfatória a conceituação de sociedade civil com base no seu caráter residual às ações desenvolvidas no círculo estatal, fazendo-se necessário buscar uma noção positiva. Segue, em consonância, crítica de Boaventura Santos:

Creio que a dicotomia economia/política tornou estas duas imagens incomparáveis e incomensuráveis. Separou-as de tal forma que a configuração política das relações sociais, onde se condensava o progresso civilizacional, deixou de poder ser o modelo da configuração econômica das relações sociais. Confinado à esfera pública, o ideal democrático ficou neutralizado ou profundamente limitado no seu potencial emancipador. Convergentemente, a conversão da esfera pública na sede exclusiva do direito e da política desempenhou uma função legitimadora fundamental ao encobrir o facto de o direito e de a política do Estado democrático só poderem funcionar como parte duma configuração política e jurídica mais ampla, onde estão incluídas outras formas antidemocráticas de direito e política.⁵⁷

A sociedade civil, em posição intermediária ao indivíduo e Estado, pode ser definida a partir da sua multiplicidade de organizações, agrupamentos, movimentos e instituições, cujos interesses, circunstancialmente conflituosos, não se limitam ao âmbito econômico e indicam uma realidade agregatória de práticas e manifestações socialmente dispersas⁵⁸. Em outras palavras: um campo de associativismos voluntários e suas cadeias relacionais, que preenchem os espaços sociais e, conforme Celso Bastos, englobam quase todas as expressões da coletividade, sendo que aspirações isoladas permanecem enfraquecidas⁵⁹. A acepção ampliada de sociedade civil tem a vantagem de distanciá-la do individualismo e de formas de convívio impositivas ou pertencentes ao Estado, revelando níveis diversos e dinâmicos de associações⁶⁰: a) associação privada, cuja atividade se volta aos objetivos próprios de seus

⁵⁶ Cf. HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: Polity Press, 1999, pp. 142-143; FARIA, José Eduardo. Ideologia e função do modelo liberal de Direito e Estado. Lua Nova. São Paulo, abr./jun. 1988, p.89; NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2006, pp. 179-183.

⁵⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 8ª ed.. São Paulo: Cortez, 2001, pp. 122-123.

⁵⁸ Cf. TOURAINE, Alain. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris: Librairie Arthème Fayard, 1994, pp. 72-73; SCHIOCHET, Valmor. *Sociedade civil: o social pensado politicamente*. Blumenau: Edifurb, 2005, pp. 37-40.

⁵⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., p. 151.

⁶⁰ YOUNG, Iris Marin. State, civil society, and social justice. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (Editors). *Democracy's Value*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1999, pp. 145-148. Cf. também: HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992, p. 78. Uma

participantes ou membros (e.g. famílias, clubes sociais e organizações religiosas); b) associação cívica, cujo escopo se direciona à comunidade como um todo e não apenas aos seus integrantes, sendo acessível a novos ingressantes (e.g. associação de moradores do bairro); e c) associações políticas, as quais se concentram em reclamações sobre quais medidas devem ser tomadas na comunidade, com o estímulo de debates ou formulando proposições ao governo (e.g. grupos de pressão).

A multiplicação de organizações e o aumento de seus influxos na esfera governamental, conseqüências da politização das necessidades, devem ser acompanhados do fortalecimento do poder estatal, o qual, em posição de primazia, coordena e orienta, com normas coercitivas, as atividades públicas dessas associações, não se sujeitando a interesses específicos. Há a concepção de que o Estado legitima suas ações no consentimento provindo da sociedade civil, em toda a sua pluralidade de valores e convicções, e, portanto, deve representar seus anseios, extraindo dos conflitos nela imanentes a decisão política. Isso gera um sistema alicerçado em *inputs* (formulação de propostas) e *outputs* (respostas aos projetos sociais) e torna a “sociedade civil” um elemento indispensável ao regime democrático, em razão de suas crescentes exigências qualitativas. Frise-se que o atual estágio evolutivo decorre do fato de que a própria noção de sociedade civil acompanhou, a partir da segunda metade do século XIX, a de cidadania, que nem sempre esteve atrelada ao ideal democrático, incorporando noções de associação, atuação coletiva e mutualidade⁶¹, sofrendo sensíveis mudanças, como a expansão de direitos políticos, distanciando-se das limitações do sufrágio censitário rumo à ampliação da participação.

A contraposição entre Estado e sociedade civil precisa, ante o exposto, ser substituída pela expressão “sociedade para o Estado”⁶², o que enfatiza o caráter referencial, inclusivo e complementar de suas atividades, ressaltando-se que as formas e restrições concernentes a tais interações é um dos temas mais recorrentes na contemporaneidade⁶³, possibilitando, a título

visão restrita, excluindo a vida familiar, grupos voltados aos seus interesses, atividades lucrativas empresariais e atores organizados para exercer o poder ou obter alguma posição nele Cf. DIAMOND, Larry. *Civil Society and the Development of Democracy*. Estudio/Working Paper 1997/101, Juan March Institute, Madrid, 1997, p. 6.

⁶¹ SELIGMAN, Adam. Op. cit., pp. 101-102. Cf. SCHIOCHET, Valmor. Op. cit., pp.42-51, ALMOND, Gabriel et al. *Comparative politics today*. New York: Pearso-Longman, pp. 67-68, RANELLETTI, Oreste. Op. cit., p. 02.

⁶² YOUNG, Iris Marin. Op. cit., p. 161.

⁶³ (...) para que a democracia possa florescer atualmente, ela tem de ser reconhecida como um fenômeno dual: preocupada, por um lado, com a reforma do poder do Estado e, por outro, com a reestruturação da sociedade civil. (...) O princípio da autonomia só pode ser concretizado através do reconhecimento da indispensabilidade de

exemplificativo, feitos conjuntos e de responsabilidade partilhada, como o relevante papel do Terceiro Setor no molde de Estado gerencial. A importância da sociedade civil como peça-chave na engrenagem de sistemas políticos, tanto que regimes totalitários tendem a identificá-la com o poder estatal e ocultam sua autonomia, torna inevitável a reestruturação das bases do pensamento moderno da qual se originou, redefinindo seu conteúdo sobre os pilares do regime democrático, de modo a aproximar homem e Estado, outrora segregados em polos distantes na duplicidade instituída pelo liberalismo clássico, com intuito de socialização do indivíduo e de real cooperação para consecução do bem comum.

1.4. Sociedade civil e Democracia: o sistema pluralístico de representação.

A noção de sociedade civil, emergente como contraposição ao absolutismo monárquico alcança características peculiares com a luta da burguesia por direitos políticos⁶⁴, da qual provém o Estado liberal, o governo representativo e o *status* de cidadão. Tal noção é assimilada, na atualidade, como conexas ao processo evolutivo da democracia, deixando de ser a esfera imune ao poder estatal. Concorde com o individualismo, para representar uma seara de associações que realizam diversas tarefas da vida social, interagindo com o Estado e integrando espaços públicos, observando-se que algumas organizações apresentam intento de agir politicamente. Trata-se, assim, de uma sociedade civil ativa - ou atuante -, cuja pluralidade de agrupamentos não somente fixa laços comunicativos entre si, estabelecendo relações de solidariedade e de reciprocidade, ampliadas de sua faceta participativa (auto-organização), mas também influi ou transforma o Estado, impondo-lhe, através das “esferas públicas”, deveres que guardam correspondência com os anéis democráticos, como a conformação dos atos de governo às expectativas públicas e a responsabilidade perante a lei⁶⁵.

Dessa forma, coexistem na sociedade civil dois campos de atuação: um paralelo à ação estatal, em que associações promovem a reunião de pessoas, de acordo com os interesses da

um processo de ‘dupla democratização’: a transformação interdependente tanto do Estado quanto da sociedade civil.” (HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987, p. 255)

⁶⁴ Revela-se, com clareza, nos notórios questionamentos: “O que é o Terceiro estado? Tudo. O que tem sido ele, até agora na ordem política? Nada. O que é que ele pede? Ser alguma coisa.” (SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: que é o Terceiro estado?* Rio de Janeiro: Líber Júris, 1986, pp. 63-64)

⁶⁵ DIAMOND, Larry. Op. cit., p. 36. Cf. também: ATTILI CARDAMONE, Antonella. Ciudadania, sociedad civil y la redefinición de los espacios públicos. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.º 126, octubre/diciembre-2004, pp. 133-134; SCHIOCHET, Valmor. Op. cit., pp. 153-154.

comunidade, de modo a concretizar soluções, em questões de menor repercussão, sem passar pela estrutura burocrática do Estado (aspecto defensivo), enquanto o outro demanda um *locus* público de debates, acessível a qualquer pessoa, disseminando práticas sociais e pressionando por modificações políticas (aspecto ofensivo)⁶⁶. A consolidação da democracia possibilita tal dualidade. A sociedade civil politicamente organizada não se coaduna com uma mera seara passiva de reconhecimento de direitos, constituindo um centro emanador de proposições ao poder estatal, que, por sua vez, deve assegurar uma participação ativa e equânime de diversas forças sociais no processo de tomada de decisão⁶⁷ e institucionalizar, pois, limitações à ação de poderosos grupos de interesse, inconcebíveis, segundo Held, com as noções de Estado e civil democráticas. Se não encontrarem impedimentos, podem desvirtuar a vontade popular à custa de interesses legítimos⁶⁸ e produzir o fenômeno da ingovernabilidade.

Ressalte-se que, em ambiente democrático, sociedade civil e Estado se apresentam atrelados - resguardadas suas autonomias - e o desenvolvimento de um depende do adequado funcionamento do outro, sendo que dessa comunicação deve nascer uma potestade socialmente eficaz. A temática insere-se, não obstante, na própria representação política, por meio da qual se procura, atualmente, a identificação máxima entre sujeitos e titulares do poder, assegurando aos governados o exercício do poder político⁶⁹. Cabe explicar que a legitimidade do representante não decorre unicamente do procedimento pelo qual foi designado, posto que a democracia não se encerra no pleito, mas também do conteúdo de suas deliberações. Logo, o cidadão deve se reencontrar na decisão estatal, razão pela qual se conclui que a representação é uma constante, um processo dialético entre eleitor e eleito, em que este se sujeita, no curso do mandato, a juízos de mérito acerca de suas atividades, isto é, se decide em consonância com os desejos e necessidades do povo (*responsiveness*) e se presta contas de suas condutas (*accountability*)⁷⁰; elementos, tais como confiança legítima, transparência e eficiência, indispensáveis ao controle do poder e dos agentes públicos, num

⁶⁶ YOUNG, Iris Marin. Op. cit., pp. 148-153.

⁶⁷ Cf. DAHL, Robert A.. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: EDUSP, 2005, p. 26 e SARTORI, Giovanni. *Democratic Theory*. New York, Washington. London: Frederick A. Praeger, Publishers, 1965, p. 90.

⁶⁸ HELD, David. Op. cit., p. 258.

⁶⁹ CAGGIANO, Monica Herman. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*, Brasília: S.F., 1990, p. 12.

⁷⁰ Cf. URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006, p. 58; LOMBA, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 81/93; PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1972, pp. 232/235.

contexto de *good governance*. O Estado deve, assim, considerar, na destinação e finalidade de suas manifestações, diante da intensa diversificação de interesses e propagação de núcleos de poder, as movimentações sociais, sendo-lhe tolhida a indiferença defronte efluências da sociedade civil.

Na democracia representativa, regida pelo primado do *free and fair elections*, em que as eleições devem se amparar no binômio liberdade-competitividade, é necessária a existência de garantias fundamentais, como os direitos de reunião, de imprensa e as liberdades de expressão e de pensamento. Assim, o povo pode deliberar satisfatoriamente informado, abarcando um processo político decisório complexo, fundado na necessidade de reiterada atualização das estruturas de poder, que devem ser sensíveis às modificações sociais e aos conflitos presentes na comunidade, resultantes do pluralismo. Em síntese, isso implica a incessante renovação do próprio Estado. A insuficiência do modelo representativo em solver problemas do cotidiano, todavia, impôs uma maior participação dos cidadãos como sujeitos que atuam nas decisões estatais. Reaproxima-se, portanto, o povo da governança através de mecanismos que reformulem as estruturas político-institucionais; permiti-se, em determinadas decisões, sua ação imediata nos rumos do poder, intitulado-se de democracia participativa⁷¹, na qual se encontram os institutos semidiretos (e.g. *recall* e referendo). De conformidade com lição de Jorge Miranda, busca-se no modelo mencionado essencialmente valorizar ações não apenas assentadas no voto, mas também as coletivas, concebidas citando suas três dimensões: a) através de um aproveitamento mais empenhado dos direitos políticos, de uma integração ativa nos partidos e de uma maior disponibilidade para o desempenho de cargos públicos; b) com a atribuição aos cidadãos de direito de intervenção no exercício da função administrativa estatal; e c) com a interferência em procedimentos de decisão ou em órgãos do Estado, por meio de grupos de interesse ou associações existentes na sociedade civil⁷². Nesse sentido:

Cada vez son más fuertes las voces que reclaman y exigen - aun simultáneamente - más participación en <<lo público>> junto con más democracia en los diferentes ámbitos científicos, como respuesta a los diferentes problemas a los que nos enfrentamos cotidianamente. Tanto es así que en <<nombre de la democracia>> se llega a exigir, cada vez, un mayor grado de intervención <<en y por>> parte del ámbito público, al igual que - viceversa - <<en nombre de los

⁷¹ Cf. a “democracia governante” de Georges Burdeau (*Traité de Science Politique: La Démocratie Gouvernante son assise sociale et sa philosophie politique*. Tomo VI. Paris: L.G.D.J., 1956) e a “democracia crítica” de Gustavo Zagrebelsky (*A crucificação e a democracia*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 143)

⁷² MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 32-33.

intereses públicos>> também llegue a exigir-se um maior índice de democracia.⁷³

Insta mencionar que a referida liberdade associativa, traço marcante da sociedade civil e um dos requisitos identificadores da democracia, já poderia ser identificada em obras como a de Alexis de Tocqueville⁷⁴. O autor expõe que o comportamento mais natural do homem, depois da liberdade de agir sozinho, seria combinar esforços com seus semelhantes e agir em comum, configurando-se um direito tão inalienável quanto a liberdade individual, no qual estariam acolhidos a liberdade de escrever e direito de reunião. Afirma, por fim, que nos países onde é reconhecida, essa associação poderia ser útil a governos e partidos, verificando-se que sua função política cingiria à indicação de mandatários para representá-los. Contudo, é possível constatar que se as associações contavam com relativa aceitação no campo civil, no âmbito político eram rechaçadas diante da hostilidade à presença de corpos intermediários - os quais seriam nocivos ao bem comum – antagônicos, pois, aos mitos do cidadão soberano, da unicidade homogênea da nação e da vontade geral do pensamento burguês, como se infirma das críticas de Rousseau às sociedades parciais e dos *Founding Fathers* ao facciosismo⁷⁵.

Em vista disso, se tais grupos por vezes eram ignorados na sistemática tradicional da representação popular, derivada de uma concepção unitária de poder e sociedade, no mundo hodierno, deixam de ser considerados exteriores ao poder, como se “parasitas” fossem, para figurarem como instrumentos naturais de expressão popular⁷⁶, o que torna tais associações desejáveis, alterando o próprio molde representativo para, além de uma relação fiduciária, uma representatividade sociológica, em que o Parlamento espelharia as conexões sociais. Ademais, como bem expõe Loewenstein, estes agrupamentos são tanto barreiras quanto freios ao Estado, numa espécie de controle vertical entre detentores e destinatários do poder, mais efetivo do que se exercido pelo cidadão isoladamente, pois o que se espera dos governantes é que suas decisões políticas possam harmonizar os distintos e infinitos interesses⁷⁷ em benefício comum da sociedade, instituindo uma correspondência mútua entre eleitores e eleitos. Retoma-se,

⁷³ HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución*. Editorial Tecnos, 2008, pp. 130-131.

⁷⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2ª ed., Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1987, pp. 146-150. Cf. também: MILL, John Stuart. On Liberty. In: ADLER, Mortimer J.. [Ed.]. *Great Books of the Western World*. Chicago: Encyclopedia Britannica Inc., 1993, p. 273.

⁷⁵ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, pp. 134-135; ROUSSEAU, Jean-Jacques. Op. cit., p. 42. Cf. também a lei *Le Chapelier* de 1791.

⁷⁶ BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*., Paris: LGDJ 1972, p. 180.

⁷⁷ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. Barcelona: Ed. Ariel, 1976, pp. 422-423. Cf. CELIS, Jacqueline B. de. *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*. Madrid: Ed. Tecnos, 1963, p. 213.

neste momento, a ideia de sociedade civil, como o conjunto de organizações voluntárias, nem sempre direcionadas a produzir influxos no processo do poder, mas que formam a base do Estado, para examinar a “esfera pública” habermasiana, a qual não pode ser confundida com uma instituição ou estrutura normativa.

A análise em questão objetiva trazer, a despeito das críticas a este posicionamento, uma tentativa de compreensão das dinâmicas interior e exterior da sociedade civil. O autor, ao tecer considerações sobre a “esfera pública”, define como uma rede adequada para a transmissão de conteúdos, tomadas de posição e opiniões. Nessa rede, fluxos de comunicação (reproduções especializadas da vida) são sintetizados e convertidos em opinião pública. A qualidade de tais fluxos fundamenta a legitimidade da influência exercida pela rede sobre o sistema político. Infere-se que o “espaço público”, onde as discussões não devem ser apenas percebidas, mas também tematizadas e problematizadas, seria o *locus* de legitimação do poder político, pois quando o tema é debatido de forma eficaz, pode ser assumido pelo complexo parlamentar. A sociedade civil, por sua vez, composta de movimentos, organizações e associações, é periférica e mais sensível às novas demandas, captando-as antes dos centros políticos, e possui núcleo que institucionaliza discursos capazes de solucionar problemas e os transforma em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas. Realça-se o fato de que ela pode influenciar no sistema político, mas não toma para si o lugar do Estado. Nas arenas da esfera pública surgem, ainda, atores que podem integrar de fato o processo de poder, identificando aqueles que se originam do espaço e aqueles que apenas se aproveitam dele⁷⁸. Trata-se de proposta que visa a aclarar o processo decisório nas sociedades contemporâneas, oferecendo uma noção acerca do papel da sociedade civil, dos espaços de discussão e deliberação, dos canais de participação e de atores predispostos a produzir influxos na seara estatal.

A participação das associações que formam a sociedade civil no processo decisório autorizam o cidadão a se manifestar, politicamente, de modo individual ou em conjunto, sob uma personalidade coletiva, ressaltando La Palombara⁷⁹ que quem decide ou administra políticas públicas necessita de ajuda para saber sobre o que o povo quer e sem os *inputs* desses

⁷⁸ HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere*, pp. 181-235 e *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume II, 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, pp. 57-121. Cf. também: NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil. O Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. 2ª edição, São Paulo: Martins Fontes, 2008, pp. 125-136.

⁷⁹ LA PALOMBARA, Joseph. *A Política no Interior das Nações*. Brasília: Editora UNB, 1982, p. 299.

agrupamentos a Administração seria mais ineficiente do que ela é. A queda dos níveis de legitimidade e a incapacidade do Estado, numa sociedade complexa, regular todos os aspectos da vida social - gerando situações de anomia-, acarretam uma crise institucional que demonstra a necessidade de proporcionar instrumentos de interlocução dos corpos intermediários nas entidades políticas, as quais devem conformar os anseios fragmentados a um interesse público, o que resulta na dedução de que grupos podem agir como centros de irradiação normativa e devem ser considerados fontes profundas e autênticas da ordenação jurídica nacional⁸⁰. Dessa forma, há uma patente oposição à concepção moderna de direito envolta em uma percepção monista, em que o Estado era a fonte exclusiva da normatização jurídica, sendo que essa ideia pode ser encontrada na assertiva “o Estado pode ser juridicamente apreendido como sendo o próprio Direito - nada mais, nada menos”⁸¹, mas que não condiz com a realidade hodierna, em que a regulação jurídica passa por inúmeros atores sociais, precipuamente em suas searas funcionais, o que não mitiga, mas ratifica a importância da ordem jurídica centralizada no ente estatal como supraordenação⁸². Portanto, se, por um lado, permite-se o desenvolvimento dos grupos na vivência de suas realidades, uma vez que os condicionamentos gerais não esgotam suas particularidades, por outro, há imperativos sociais obrigatórios normatizáveis por órgãos do Estado, em que tais grupos, com suas experiências e reivindicações, podem concorrer na formação do direito, auxiliando as escolhas oficiais inseridas nas competências públicas.

No século XX, por conseguinte, admitem-se múltiplas associações, grupos, movimentos, classes e partidos, em contínua interação, como protagonistas no meio político, sendo que, do enfrentamento de suas diversificadas opiniões e anseios, surge o suporte para a funcionalidade governamental, numa sociedade plural, em que o indivíduo socialmente assentado se sobrepõe ao ideal de cidadão autossuficiente. É pertinente frisar que o pluralismo, na Constituição de 1988, aparece, em suas diversas conotações, no âmbito social, como diretriz interpretativa às normas constitucionais (preâmbulo); na seara política, como fundamento à República Federativa (art. 1º, V); e na vedação ao monopartidarismo (art. 17, *caput*), sendo este, por

⁸⁰ TELLES JÚNIOR, Goffredo. Op. cit., p. 109. Acerca da autonomia coletiva e a descentralização normativa: Cf. SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Direito do trabalho e democracia: apontamentos e pareceres*. São Paulo: LTr, 1996, pp. 67-68 e LÉVY-BRUHL, Henri. *Sociologia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1988, pp.27-28.

⁸¹ KELSEN, Hans. Op. cit., pp. 327-328 e 333-334.

⁸² Cf. CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne*. 3ªéd., Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2008, pp.129-137 e WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico*, SP: Alfa-Omega, 1997, pp. 210-233.

vezes, reafirmado em decisões do Supremo Tribunal Federal (e.g. cláusula de barreira). A dispersão do poder em polos autônomos, com igual possibilidade de orientar a tomada de decisões que afetem a coletividade, institucionalizando-se o dissenso pela tolerância às suas convicções particulares e o respeito às minorias, incorre em uma democracia pluralista, deveras desejável por evitar a dominação, criar controles mútuos e porque regimes democráticos realizados em larga escala dependem de organizações para a sua operacionalização⁸³. Razão assiste a McLennan⁸⁴ ao expor que a pós-modernidade, na sociedade democrática liberal, é marcada pelo pluralismo não apenas na teoria, mas no dia a dia, motivo pela qual, na atualidade, a sociedade civil contém inúmeras ideias e mecanismos para discussão de temas como quem nós somos, em que acreditamos e sobre quais grupos devem ser considerados os cidadãos.

Os agrupamentos em questão apresentam, assim, uma nítida função representativa, ao comunicarem a autoridades públicas as aspirações de seus membros. Sua imprescindibilidade na política, observado o binômio participação e oposição, faz com que a representação política tenha, inevitavelmente, de se fundar nos mais diversos sistemas que compõem a sociedade⁸⁵, reduzindo as opiniões a uma vontade comum, estabilizando as relações sociais; razão pela qual não incorre em equívoco a conclusão de que certos aspectos cotidianos são, de fato, definidos por organizações. Nesse sentido, Monica Herman Caggiano aduz que, nos sistemas pluralistas, a ação política vem timbrada por inter-relações que se processam num quadro de múltiplos atores e num território aberto à participação política, apresentando terreno fértil e avantajado à oposição, que, por intermédio de um comando organizado, dotado, por vezes, de alto grau de especialização e sofisticadas técnicas, até de forma camuflada, procuram produzir ingerência no polo decisional⁸⁶. A pluralidade é, outrossim, elemento identificador de sociedades abertas, nas quais se reconhecem distintas manifestações pessoais acerca da realidade, que devem conviver harmonicamente, espelhando, com autenticidade, a gama heterogênea de crenças e objetivos que, na divergência, vivificam a sociedade civil. Segue apontamento de Zippelius:

⁸³ DAHL, Robert. *Dilemmas of Pluralistic Democracy*. New Haven and London: Yale University Press, 1982, pp. 31-40. Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., pp. 150-152; BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, pp. 22-23; BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*, pp. 424-460.

⁸⁴ MCLENNAN, Gregor. *Pluralism*. Buckingham: Open University Press, 1995, p. 99.

⁸⁵ SILVA TELLES, Maria Eugenia da. *Grupos de pressão e regime representativo*. São Paulo: IBEP, 1968, p. 25.

⁸⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*. São Paulo: Editora Angelotti, 1995, pp. 86-87. Cf. também: NALINI, José Renato. *Constituição e Estado Democrático*. São Paulo: FTD, 1997, pp. 140-141.

O modelo de uma sociedade pluralista concede a uma pluralidade de grupos concorrentes uma possibilidade de desenvolvimento autônomo. O modelo contrário a este é a sociedade centralmente manipulada e uniformizada. O modelo pluralista corresponde à exigência ética de garantir ao maior número possível de pessoas um espaço autônomo para o desenvolvimento da sua personalidade e garantia dos seus interesses que seja compatível com os interesses e desejos de desenvolvimento, igualmente legítimos, dos seus concidadãos. Graças à sua maior diferenciação e maior liberdade de acção, este modelo oferece também maiores oportunidades mais variadas de fazer experiências com idéias e formas de vida social, excluindo aquilo que lograr menor aceitação.⁸⁷

As decisões políticas, portanto, podem ser provenientes dessa competitividade de grupos, em que a potestade é disseminada e partilhada, e devem ser consonantes com as aspirações e interesses presentes na sociedade, pois é a partir deles que se extrai a unidade da acção estatal, sendo que tais posicionamentos no seio social podem ser sintetizados na controversa imagem da opinião pública. Esta, com base em lições de Giovanni Sartori, é uma expressão moderna para designar processos modernos, definindo-a como “um público, ou uma multiplicidade de público, cujos estados de espírito difusos (opiniões) interagem com fluxos de informações relativas ao estado da *res publica*”⁸⁸, que pode sofrer influxos, positivos ou negativos, dos meios de comunicação em massa e, quando considerada na deliberação, pelos representantes, configuraria governos legítimos ou consentidos. As constantes interações entre atores sociais com os agentes públicos, que complementam e otimizam a mecânica representativa, tornam a democracia o regime que afirma não só a autonomia do sistema político, mas também sua capacidade de estabelecer relações com os dois outros níveis da vida pública, de maneira que, em última análise, é a sociedade civil que legitima o Estado⁸⁹.

Por fim, pretendeu-se no curso do capítulo examinar a relação sociedade civil e Estado, em seus dois polos, que, atualmente, insertos na contextura democrática, não são composições sociais excludentes, mas interdependentes, e o pluralismo, que, em sua diversidade relacional, confere, pelas articulações coletivas, solidariedade às interações humanas e efetividade às deliberações estatais. É incontestável que elementos da democracia moderna, como eleições e alternância no poder, exclusivamente, não foram capazes de atender aos anseios da população,

⁸⁷ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Fund. Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 301-302.

⁸⁸SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Volume I. São Paulo: Editora Ática S.A., 1994, p. 125. Cf. também: HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere*, pp. 236-250; STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. Op. cit., pp. 192-199.

⁸⁹ TOURAINE, Alain. Op. cit., p.72.

nem de lhe garantir o exercício de direitos fundamentais em sua totalidade, demonstrando um real distanciamento ente as vontades de representantes e representados, o que ocasionou o declínio da legitimidade do Legislativo e Executivo, pois as leis e decisões emanadas desses órgãos ocasionalmente não alcançam os problemas da sociedade ou não servem a eles.

A crise da representação reflete-se na própria entidade estatal, incapaz de absorver a vontade popular e transformá-la, satisfatoriamente, em decisões políticas coerentes, o que estimula a procura de soluções aos impasses para uma boa governança, inclusive com propostas de fortalecimento dos canais de intermediação da vontade popular, imprescindíveis para aqueles que não encontram o respaldo de suas pretensões nas eleições, os quais, na democracia ocidental, de acordo com Paulo Bonavides, consistiriam nos partidos políticos e nos grupos de pressão⁹⁰, sendo que ambos os *players* são estruturas participativas orgânicas provenientes da sociedade civil e com importante atuação no jogo político. Passa-se, este momento, à análise dos partidos, protetores do equilíbrio democrático e das normas reguladoras do convívio social.

1.5. O papel do Partido Político

O ser humano, individualmente confinado em suas inaptidões, realiza-se na sociedade, onde pode concretizar objetivos outrora inalcançáveis, sendo o Estado a convenção político-coletiva mais aprimorada, com autoridade para concreção do bem geral, e a democracia o regime que possibilita maior grau de acessibilidade da sociedade civil na seara governamental - pelo qual se busca uma consonância permanente de vontades -, devendo-se, para tanto, assegurar o pluralismo, no qual se reconhece e preserva diferenças e desacordos da vida heterogênea em sociedade, possibilitando, por meio de aspirações igualmente consideradas, sua dinamicidade hodierna. Os panoramas democrático-representativos não podem, assim, prescindir da presença dos partidos políticos, tratando-se de organizações duradouras de pessoas que agregam, em seus amplos programas, diversificados interesses - particulares ou grupais - comuns, obrando como condutores de posições ou perspectivas populares especiais processo histórico de afirmação, da clandestinidade ao reconhecimento constitucional, na segunda metade do século XX.

⁹⁰ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 460.

O partido é um agrupamento *sui generis* que não deve ser confundido com suas formas germinais (e.g. liga, clube, comitê), já que alcança não só abrangência e estrutura inexistentes em meros grupos parlamentares, bem como atuação incessante e responsabilidade na política distintivas de uma associação de interesse, além de avocar múltiplas funções e finalidades em decorrência das exigências crescentes do sistema representativo, cujas aporias comumente se traduzem no próprio descrédito de tais instituições. Deve-se, no entanto, ressaltar que a depreciação ou tratamento pejorativo à imagem do partido político não é um evento recente. De fato, acompanha-o desde as figuras dos protopartidos - segmentos, na formação do Estado Nacional, dotados de consciência corporativa e defensores dos interesses imediatos de seus membros - à sua origem, nos moldes atuais, no limiar do século XIX, rememorando o repúdio à diversidade concreta na ordem política da era moderna⁹¹, na imaginária neutralidade do pensamento liberal. Pode-se, inclusive, verificar a indevida analogia a termos denotativos de parcialidade perniciosa aos escopos gerais, como *facção* ou *seita*⁹², minimizando seus deveres públicos e sua capacidade de harmonizar, em suas fisiologias, - e não de provocar - conflitos sociais. Não há como negar, conforme lições de Manoel Gonçalves, que o reconhecimento da legitimidade do partido exigiu uma revisão profunda da doutrina demo-liberal, pois, com a introdução de um terceiro elemento entre o Estado e o indivíduo, constatou-se, em termos claros, de que o bem comum não está ao alcance do homem comum, ou seja, que aquele não se forma pela razão individual, diante da incapacidade da força isolada⁹³.

Destarte, o partido, percebido pela sua prevalente acepção divisória ou segregativa, em detrimento de sua conotação participativa, foi - e permanece sendo - duramente atacado, por ocupar uma zona intermedial, o que o instala, constantemente, no centro das crises políticas, ante a procura incessante por representatividade. Portanto, não se deve analisá-lo sem se tecerem breves considerações sobre a representação e a inidentidade das vontades dos representados e de seus representantes, estes dotados de alargada autonomia para ponderar em suas decisões, tendo em vista a não vinculação a instruções preestabelecidas de um mandatário - como na delegação - e sua responsabilidade pulverizada e indireta. O governo representativo,

⁹¹ Cf. HOBBS, Thomas. *Leviatã*, p. 233.

⁹² Cf. HUME, David. *Ensaios Políticos*. São Paulo: Ibrasa, 1963, pp. 76-83 e BOLINGBROKE, Lord. *The works*. v. IV. London: Luke Hansar & Sons, 1809, pp. 280-283. Acerca do uso indistinto de tais termos: SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. 2ª ed.. Madrid: Alianza Editorial, 1994, pp. 17-20.

⁹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*. Belo Horizonte: Imprensa da Universidade de Minas Gerais, 1966, pp. 12-13.

no seu nascimento, com aspectos advindos, na Idade Média, de sistemática presente em associações mercantis e ordens religiosas - ainda que se reconheçam embriões de representação na Antiguidade Clássica -, não se coadunava com a *democracia*, designativa de autogoverno do povo e então censurável pelas intempéries de um regime de muitos e suas insuficiências práticas com as expansões territorial e demográfica. Adotava, em contraposição, o termo *república*⁹⁴, atrelado ao processo eletivo e à imagem de que, nas ações do governo, todos não podem executar tudo, pregando, por isso, um exercício impessoal por uma minoria capaz, qualificada, que melhor depuraria as opiniões populares, cabendo, conseqüentemente, ao povo somente escolhê-los e controlá-los⁹⁵.

Aos representantes, que deixam de ser meros executores privados assentados no mandato imperativo (e.g. *cahiers* franceses) e passam à condição de detentores de função pública, com inarredáveis obrigações políticas para com a coletividade, não compete tutelar sobre interesses privativos de uma categoria ou setor da sociedade civil, mas acerca de assuntos genéricos, com pertinência à totalidade dos cidadãos, cujas particularidades são encobertas pela univocidade da nação, na qual se reposiciona a titularidade da soberania. Atendia-se com a representação, em síntese, aos anseios da burguesia, repartindo a potestade do governo, outrora concentrada nas mãos de uma única pessoa, com o Parlamento - órgão apartado composto por designados por um corpo eleitoral -, e limitando-a por um direito de aparente generalidade, tendo em vista o temor ao absolutismo monárquico. Absorvia-se, assim, o poder político instantâneo do povo pela homogeneidade da nação, refletidora de vontade unicamente direcionada, sendo que os direitos políticos, de suposta igualdade, inerentes àqueles com *status* de cidadão, possuíam incontrastáveis restrições, incompatíveis com o *governo de massa*. O modelo representativo pregava, portanto, que o organismo legislativo não se ocuparia, no campo estatal, dos assuntos particulares dos cidadãos, que seriam representados pelas qualidades que lhes são comuns e não pelo que os distinguem⁹⁶ - em congruência com a própria concepção de abstração legal, voltada à universalidade de destinatários -, razão pela qual Burke⁹⁷ deduziu que o Parlamento

⁹⁴ Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2005, pp. 17-19; DAHL, Robert A.. *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press, 1998, pp. 16-17; MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. New York: Cambridge University, 1997, p. 01. É possível verificar também a expressão *gobierno de asamblea* em LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 91.

⁹⁵ Cf. MONTESQUIEU. Op. cit., pp. 168-169; MADISON, James; HAMILTON, A.; JAY, John. *op.cit.*, pp. 133-139; MILL, John Stuart. *Considerações sobre o govêrno representativo*. São Paulo: IBRASA, 1964, pp. 62-66.

⁹⁶ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. Op. cit., pp. 144-146. Cf. MALBERG, Raymond Carré de. Op. cit., pp. 948-955.

⁹⁷ BURKE, Edmund. *Speeches at his arrival at Bristol*. 2th edition. London: Pall-Mall, 1775, p.28.

era a assembleia deliberativa de uma nação, com único interesse, o do todo, numa equalização ilusória do liberalismo, havendo dissociação entre os cenários político-jurídico e social.

As insatisfações e embaraços derivados da representação clássica, em sociedades de expansiva complexidade, com a extensão gradual do direito de sufrágio e o elevado grau de organização na disputa pelo poder, exigem a abertura de canais participativos institucionais, os quais possam acolher e retratar as múltiplas forças sociais, sob a heterogeneidade variável do conceito de povo, na intitulada “sociedade política”. Depreendida a repartição do *homem situado* em classes, tal cisão foi sendo vagarosamente admitida no contexto eleitoral e, internamente, no Parlamento, como fragmentos que afirmam suas visões sobre o todo, a partir de grupos que o compõem, para a consecução do bem comum, devendo alcançar a anuência da maioria dos votantes. A ruptura com o momento de demasiada animosidade partidária dimana da constatação de que as *partes* imanentes à sociedade, em suas discrepâncias e dinamicidade, podem ser o alicerce de uma ordem política, não se coadunando com um insustentável mundo monocrático e unicêntrico⁹⁸, e devem modelar seus programas de modo a atender a amplitude de questões habituais do Estado, visando ao desempenho da função governativa, atenuando-se suas conotações específicas em prol da coletividade, diferenciando-os de outras integrações. O partido, deste modo, deixa de simbolizar uma ameaça e torna-se um instrumento regular, com robustez para provocar decisões estatais que a debilidade do homem sozinho não lhe permite atingir, estando o seu desenvolvimento, segundo Maurice Duverger, ligado ao da democracia:

Quanto mais as assembléias políticas vêm desenvolver-se suas funções e sua independência, tanto mais os seus membros se ressentem da necessidade de se agruparem por afinidades afim de agirem de comum acôrdo; quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção.⁹⁹

Do aparecimento das bases sobre as quais se erguem as organizações partidárias, apontadas, ordinariamente, no regime britânico, na disputa entre *whigs* (liberais) e *tories* (conservadores), procedente da *Exclusion Bill* (1680), à consolidação de suas ações no âmbito extraparlamentar, com ulterior amparo pelo direito, como intermediadores da vontade popular, mobilizadores da opinião pública e produtores da política nacional, há um movimento

⁹⁸ VERDÚ, Pablo Lucas. *Principios de Ciencia Política*. Tomo III, Madrid: Editorial Tecnos, 1971, pp. 27-28.

⁹⁹ DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 20.

evolutivo impelido pelo acúmulo, pelos partidos, de novéis tarefas a serem satisfeitas, algumas com claro fim eleitoral, o que os torna, até o momento, insubstituíveis. Cabe ressaltar que sua presença nem sempre indica ambiente genuinamente democrático, caso resulte em excessiva concentração decisória (partido único ou hegemônico). A atuação ubíqua na atualidade dos Estados representativos, de arregimentação social, cujos membros partilham anseios ou opiniões comuns, paralela ou conjuntamente com outros grupos coletivos, e expressão política, ao filtrar diversos interesses, conciliando-os sob plataforma para debates acerca dos rumos públicos, ergue os partidos a um papel fundamental, uma vez que a representação ganha nova dimensão em torno da sua figura, competindo-lhes o enquadramento dos eleitores/representados e eleitos/representantes, os dois polos da equação que se estabelece no jogo da conquista e do exercício do poder¹⁰⁰. Isso gera, em virtude da sua indispensável atribuição mediadora, a aclamação do *Parteiinstaat*¹⁰¹.

Há, decerto, na democracia de partidos uma tentativa de suplantar os inconvenientes da democracia representativa - ou parlamentar - liberal, estreitando-se a autonomia decisória dos eleitos, ante a sujeição à vontade da organização, e promovendo a mutação da racionalidade do pleito para a primazia, na aquiescência popular, das posições partidárias, em sua disciplina e programa, de modo a afastar o usual personalismo - eventualmente de gênese midiática¹⁰² - do processo de escolha. Em vista disso, surge o provável monopólio tanto das eleições, ao se exigir, como no cenário pátrio, a filiação aos seus quadros como requisito à candidatura, quanto do próprio mandato, impondo-se regramento tendente à estreita manutenção da fidelidade do detentor de cargo aos objetivos do grupo pelo qual se sagrou vitorioso. A proeminência do partido - antes aviltado no Estado Liberal e de atividade restrita ao Legislativo (*elite parties*) -, como entidade socialmente considerável com fins políticos, evidencia um fenômeno que não pode passar incógnito ao legislador nem se situar à margem do direito, saindo do ostracismo à previsão formal, face a sua inevitabilidade, instigada, outrossim, pela necessidade protetiva da democracia, com o intento de controle de suas ações, tendo em vista o surgimento - exterior ao ambiente tradicional de funcionamento representativo - dos *partidos de massa*, resultantes de

¹⁰⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*, pp. 17-18. Cf. MANIN, Bernard. Op. cit., pp. 193-196; AGESTA, Luis. Op. cit., p. 191; SOUZA JÚNIOR, Cezar S.. Op. cit., pp. 93-94.

¹⁰¹ Cf. KELSEN, Hans. *A democracia*. 2ª ed.. São Paulo: Martins Fontes, 2000, pp. 38-43 e a visão crítica de LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentais de la democracia moderna*. Madrid: IEP, 1971, pp. 13-94.

¹⁰² SARTORI, Giovanni. *Homo videns*. Bauru: EDUSC, 2001, pp. 92-94. Cf. também o *star system* na política em SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O Estado Espetáculo*. São Paulo: Círculo do Livro, 1977, pp. 09-18.

movimentos socialistas do final do século XIX, com intensa mobilização popular, que, em sua formatura deteriorada, sob dominação carismática, poderiam sustentar regimes totalitários.

Ao Estado, assim, não é mais possível quedar-se inerte em relação aos partidos, eis que são suas soluções, em menor ou maior intensidade interventiva, que garantem o pluralismo democrático de patologias advindas do âmago organizacional e permitem o equilíbrio do jogo político, com direitos e deveres congruentes com o caráter público do seu proceder, o que não autoriza sua compreensão a partir, somente, da liberdade associativa - observada a ineficiência do controle externo ou negativo de suas atuações, com base em reprimendas administrativas e penais¹⁰³ -; salientando-se que a regulação de tais agrupamentos ocorre, progressivamente, nos espaços regimental, legal e constitucional. Os precursores reconhecimentos jurídicos, discretos e minimalistas, enraizados na doutrina liberal, não concederam tratamento especial ao partido, equiparando-o a outros grupos (e.g. *lei das associações* francesa de 1901), o que também pode ser constatado na Constituição de Weimar (1919). É bom lembrar, também que alguns Estados estadunidenses, em suas normas, desde logo o conformaram a arranjos eleitorais (e.g. Califórnia e Nova York - 1886), além de haver posterior admissão, não obstante tímida no início, de sua incumbência política nos regulamentos das câmaras legislativas (e.g. França, em 1910 e 1932, e Espanha, em 1931 e 1934), transpondo, no século XX, a barreira do domínio privado, independente do governo.

A veemente constitucionalização partidária¹⁰⁴ pós-Segunda Guerra Mundial intensificou o processo regulatório, assegurando-lhe lugar de destaque nas ordenações locais, diante de sua irrecusável relevância na política, fincada em um novo molde representativo, e conferiu-lhe caráter institucional e disciplinamento, pelo qual se adotam medidas preventivas ou corretivas a distorções sobrevindas da livre concorrência para a formação da decisão coletiva. Tais medidas podem alcançar uma sindicância ideológico-programática da organização e, até mesmo, de sua funcionalidade interna. A usual codificação dos partidos reporta-se às Constituições europeias do exórdio do século passado - havendo exceções como a realidade britânica, desprovida dessa formalidade, o que não mitiga a significação de tais agrupamentos,

¹⁰³ Cf. VERDÚ, Pablo Lucas. Op. cit., pp. 115-116.

¹⁰⁴ “A *constitucionalização dos partidos* (...) implicaria que eles deixassem de ser apenas uma realidade sociológico-política para passarem a ser entidades jurídico-constitucionalmente relevantes. O reconhecimento (...) de modo algum corresponde à sua <<estatização>>. Isto deriva fundamentalmente do facto de os partidos terem um *estatuto constitucional* configurado como *direito subjetivo, direito político e liberdade fundamental*.” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 315-316)

e o vanguardismo latinoamericano, com a Constituição uruguaia de Battle -; principalmente ao período entre guerras, com o expansionismo da representação proporcional, que requer a estrutura partidária na atração de interesses dispersos, por meio de previsões expressas ou indiretas, gerando, num primeiro momento, leis infraconstitucionais concessivas de privilégios, alguns de natureza extraeleitoral. Após isso, recuou-se, para controlar os excessos, moderando-os, tendo em vista o temor ao seu poderio exclusivo, com repercussões desagregadoras¹⁰⁵.

Retomando-se o desencadeamento da sua institucionalização, perpassando pela aversão, ignorância e, então, legalização, a Constituição italiana de 1947 inaugura estágio de aprovação e solidificação dos partidos políticos no plano jurídico europeu, no caso dentre os direitos do cidadão, sucedido pela Lei Fundamental de Bonn (1949). A referida norma, todavia, fixou-os na disposição do poder político, sob discurso geral, em que se inseria a Constituição brasileira de 1946, não apenas de defesa da democracia, mas também de intelecção de seu complicado pragmatismo, oferecendo meio apropriado às suas desenvolturas e estendendo a sua normatização específica a juízes e legisladores, promotores do seu Estatuto¹⁰⁶, garantindo-lhes, ainda, autonomia para manejar matérias *interna corporis*. A inspeção estatal não pode ser minorada, precipuamente se figurarem como pessoas jurídicas privadas, e decorre das próprias finalidade política e função coletiva dos partidos, por vezes subvencionados com recursos públicos, apresentando projeções em todas as áreas da sociedade. Aí reside a razão pela qual seu multifacetado papel no regime democrático transparece a deficiência de conceituações que os limitam à uma singela reunião de pessoas que professam convicções políticas similares, devendo-se conjugá-las com outros aspectos, designativos, portanto, do seu préstimo, sem, contudo, unicidade científica.

O partido político, sujeito primordial em recentes processos de redemocratização, traz para dentro da legalidade - ao oficializar a diversidade - embates coletivos, absorvendo setores e congraçando suas expectativas. Linares Quintana sustenta a necessidade de conhecê-lo, determiná-lo e fazê-lo efetivo, o que pode ocorrer por dois procedimentos: o da ação social

¹⁰⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*, pp. 23-26.

¹⁰⁶ Cf. processo de constitucionalização: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *É possível reinventar o Partido?* Disponível no site: <http://www.cepes.org.br>, acesso em 13.01.2012, pp. 08-11; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral dos Partidos Políticos*. R.I.L., a. 16, out/dez. 1979, pp. 138-144; LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., pp. 443-448; CAETANO, Marcello. Op. cit., pp. 399-404; BONAVIDES, Paulo. Op. cit., pp. 382-385.

espontânea e instintiva e, por outro, o da ação racional reflexiva¹⁰⁷. Ambos os procedimentos são reveladores de conjunto de características, como: a) procura ininterrupta, sozinha ou coalizada, pela ascensão à potestade, objetivando a concreção de sua concepção de interesse geral, demandando, para tanto, lógica de mobilização que coloque seus candidatos, mediante eleição, no comando do governo, sendo que sua ação é igualmente vislumbrada no papel de oposição; b) continuidade e transcendência quanto à vida política de seus membros - grupos ou lideranças pessoais - razão pela qual há a superioridade da vontade partidária sobre a de seus integrantes, o que ressalta a convergência em torno de princípios ou opiniões pelas quais passam a se dedicar à busca pelo apoio popular; c) organização burocrático-espacial completa, hierarquizada e ampla, não restrita ao corpo eleitoral, com rede constante de conexões entre a estrutura nacional e unidades de base locais, exigindo aporte comprometido com os direcionamentos do país¹⁰⁸.

Os referidos elementos, determinantes à recomposição de sua natureza e formulação de definição, relativizada, na prática, por condicionamentos históricos, políticos e econômicos, encontram-se atrelados ao próprio exercício das funções partidárias, que devem corresponder aos propósitos e exigências da vivência numa nação industrial de massa, gerando sensação de representatividade, mesmo se verificando a impossibilidade de espelhar institucionalmente a totalidade dos numerosos e fragmentados segmentos sociais. O relevo dos partidos residiria, por conseguinte, no fato de, investidos como canais de manifestação, abarcarem atividades nos âmbitos governamental e comunitário, exercendo papel: a) integrador e participativo, em que estimulam os cidadãos a tomarem parte em ações democráticas, educando-os politicamente e prestando-lhes esclarecimentos, responsabilizando-se, pois, pela mobilização da população; b) preparatório para a formação de pessoas que anseiam por exercer funções públicas e colocam-se a serviço da sociedade, de modo a integrá-las, pós-recrutamento, ao processo eleitoral, por meio da experiência de seus membros; c) organizativo e fiscalizatório das eleições, em todo o seu processo, apresentando candidatos, promovendo campanhas e averiguando a regularidade do resultado até a diplomação, suavizando, assim, as tensões sociais; d) congregatório de

¹⁰⁷ LINARES QUINTANA, Segundo V.. *Los Partidos Políticos*. Buenos Aires: Ed. Alfa, 1945, pp. 65-66.

¹⁰⁸ Cf. SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Brasília: Editora UNB; São Paulo: IOE, 2000, pp. 23-26; LA PALOMBARA, Joseph. Op. cit., p. 472; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. cit., pp. 132-135.

interesses e demandas dos governados, convertendo-os, por ações coordenadas, em programas, que podem gerar políticas públicas¹⁰⁹. Tudo isso conduz ao idealizado *partido pasteurizado*¹¹⁰.

O simples exame da realidade fática dos partidos desvenda, porém, suas imperfeições e vulnerabilidades, num quadro político-representativo sintomático, gerando, em meio a críticas contundentes que os tratam como instituições obsoletas de estruturas engessadas, ponderações acerca da sua efetiva necessidade e, sendo o caso, de aprimoramento para o futuro, não apenas pelo desempenho deficitário de suas incumbências para com a coletividade, mas pela própria ausência de democracia e até mesmo de politicidade em seus encadeamentos internos. A crise dos partidos políticos, da qual pode dimanar panorama degenerado de ingovernabilidade, com influências do sistema eleitoral, é, assim, um fenômeno de difícil compreensão em virtude de suas múltiplas causas, dentre as quais é possível observar, na notória *lei de bronze* de Michels, a tendência partidária à oligarquia e formação de classe política profissional, em que se retira pouco a pouco, com o seu crescimento, o poder de decisão das massas, concentrando-o nas mãos dos chefes, cindindo o grupo em uma minoria dirigente e uma maioria dirigida¹¹¹, o que também pode ser constatado na obra de Ostrogorski¹¹², dentro do contexto da *teoria das elites*, e como nas suas críticas à confusão entre o partido e a organização no seu interior.

Os partidos políticos, na disputa eleitoral e árdua conquista do poder, podem também revelar deformações, em desconformidade com os fins de uma *democracia de partidos*, como o despojamento de preceitos ou ideologias, visando à atração de um maior número de pessoas por meio de programas abrangentes e abstratos, com desígnios maleáveis, fomentando, desse modo, uma homogeneização de propostas em agrupamentos denominados *big tent parties* ou *catch-all parties*, aproximando a votação da visão da mídia de *horse race*, na qual caracteres pessoais são desconsiderados pela comparação da capacidade competitiva. Isso pode remeter à concepção weberiana de partido de patronato¹¹³. A volubilidade principiológica, no que se intitula de *camaleonismo*, faz-se presente, analogamente, em alianças inesperadas de grupos com linhas distintas, objetivando exclusivamente a aquisição de espaços políticos, decursivos,

¹⁰⁹ Cf. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Los Partidos Políticos*. México: Editorial Stylo, 1947, pp. 105-110; CAGGIANO, Monica Herman Salem. *É possível reinventar o Partido?*, pp. 11-12; LEMBO, Cláudio. Op. cit., p. 62; CAETANO, Marcello. Op. cit., p. 392; AGESTA, Luis Sanchez. Op. cit., pp. 193-194.

¹¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Ed.Convívio, 1977, pp. 48-49.

¹¹¹ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora UNB, 1982, pp. 21-22. Cf. MILLS, C. Wright. *A elite do poder*. 3ª edição, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, pp. 359-363.

¹¹² Cf. OSTROGORSKI, Moisei. *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Ed. Trotta, 2008, pp. 56-60.

¹¹³ WEBER, Max. *Economia e sociedade*. v.1. Brasília: Ed. UNB, São Paulo: IOESP, 1999, p. 188.

por vezes, de promessa de cargos a legendas de aluguel, sem robustez para vencerem sozinhas a luta política. Em virtude dela, há a desvinculação do representante aos posicionamentos do partido pelo qual se elegeu, migrando para outros agrupamentos em busca de benefício pessoal (transfugismo), ou simplesmente o descumprimento das suas diretrizes (indisciplina).

A almejada correspondência entre as decisões partidárias e os anseios do povo entrevê obstáculos, do mesmo modo, no número excessivo de partidos e na adoção de uma sistemática proporcional pura. Tal pulverização pode surtir panorama de instabilidade e passa a exigir mecanismo de controle quantitativo, recordando-se a noção de *partitocrazia* italiana, denotativa de deturpação. Mesmo no poder, o partido não é imune a perversidades, em parte por seu comportamento patrimonialista ou clientelista, reproduzido na cooptação política e na colonização das instituições, com a extração de todos os benefícios que a potestade pode lhes oferecer¹¹⁴. O eventual predomínio dos interesses materiais, permissivo da corrupção, a partir de suas edificações burocráticas fechadas, possibilita debates acerca tanto de campanhas, em que não se consegue impedir, eficazmente, espúrias doações privadas, ocultadas no *caixa dois*, enriquecedoras, indevidamente, de dirigentes mandonistas. Trata-se, portanto, de possíveis deformidades a acometer a vida partidária, cujos efeitos devastadores no ambiente político são adequadamente enfatizados na obra de Mendieta y Nuñez:

La degeneración de los partidos políticos tiene consecuencias directas en la vida social, porque siendo ellos los órganos dinámicos de la opinión pública a través de los cuales se influye en el poder del Estados, es claro que esa influencia depende, em todo caso, de la fuerza de los partidos y cuando éstos la pierden por cualquiera o por varias de las causas señaladas, el poder público, carente de orientaciones y de frenos, se transforma rápidamente em servidor de intereses bastardos o personales o de grupos reducidos.

Si el partido político que degenera es el mismo que está en el poder, entoces pierde su prestigio ante el pueblo y por consiguiente el apoyo de la opinión pública, lo que le obliga a recurrir a la fuerza bruta, a medios violentos de opresión para mantenerse.¹¹⁵

Das advertências apresentadas, direcionadas a uma maior exigência ética dos partidos, não é possível se depreender a supressão ou substituição de tais agrupamentos, mas, apenas, a imprescindibilidade se investigarem soluções reparatórias de suas patologias, de modo a esmerar, de um lado, suas relações com a sociedade civil e, de outro, suas atribuições de fiscalização e coordenação das ações governamentais, exercendo, ainda que não

¹¹⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *É possível reinventar o Partido?*, p. 20.

¹¹⁵ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. cit., pp. 101-102.

exclusivamente, primordial função mediadora, devendo se reformular e conformar às recentes demandas das democracias representativas, inexistindo competição eleitoral sem a sua presença. Sustenta, assim, Vladimir Key Jr., que, mesmo se pensando nos grupos de pressão como alternativa, decerto o processo político é mais complexo do que esforços setoriais com conotação política e os partidos, que devem exprimir a vontade nacional, não só abrangem essas associações como transcendem a elas¹¹⁶. Na realidade, tais organizações político-representativas não se excluem, senão se completam, devendo interagir incessantemente, pois aqueles cidadãos que não se encontram agasalhados na representação *oficial*, não podem ser tolhidos de participarem das deliberações estatais, principalmente se lhes afetam, até porque nem todos os interesses em discussão são estritamente públicos e, para alguns deles, seria inoportuna a defesa por partidos políticos¹¹⁷. Inicia-se, no capítulo que subsegue, o estudo dos *pressure groups* pela sua dimensão prévia e alicerce sustentador: os grupos de interesse.

¹¹⁶ KEY JR., V.O.. *Politica, Partidos y Grupos de Presion*. Madrid: Instituto de Estudios Politicos, 1962, p. 262.

¹¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Reconstrução da Democracia*, p. 174. Cf. ainda: LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: UCPS, 1965, p. 351 e *Classe política e partido político* em REALE, Miguel. *Da revolução à democracia*. São Paulo, Convívio, 1977, pp. 84-87.

CAPÍTULO II – DOS GRUPOS DE INTERESSE

O entendimento dos grupos de interesse, ou sejam constituições de pessoas, estáveis e coesas ou efêmeras e pouco estruturadas, formadas por determinado número de indivíduos que a elas aderem voluntariamente, compartilhando objetivos similares, de naturezas e amplitudes variadas, e promovendo ações para a satisfação dos mesmos, de modo a refletir uma sociedade civil como mosaico de organizações e não de indivíduos atomizados, posto que o ser humano, ao nascer, já integra necessariamente grupos sociais, demanda análise de suas características e configurações em ambientes pluralistas, como corolários dos direitos fundamentais e fatores de maior participação na inacabada construção da democracia, com o dissenso a ela inerente. Trata-se, pois, de atores dotados de dinamicidade e mutabilidade, derivadas das inter-relações de seus membros, externos à seara governamental e coexistentes numa ordem político- estatal, mas não absorvidos por ela, que interagem e promovem modificações na comunidade, demonstrativas da força de mobilização e coordenação, dentro da legalidade, de segmentos, no atendimento de suas necessidades e na proteção de seus propósitos.

É importante que exista uma sociedade articulada e atuante, dividida em órgãos representativos de setores, centros legítimos de poder, entrelaçados numa complexa e tensa rede de conexões (*competing interests*) estabelecida na tolerância recíproca, afetando-se, mutuamente, de forma direta ou indireta. Tal importância reside na ampliação das atmosferas públicas de debates, das quais podem advir informações ou opiniões aceitáveis no equilíbrio e na redução dos conflitos pelo Estado. Isso confere legitimidade às suas resoluções, não se devendo vislumbrar, contudo, um determinismo no influxo. Os grupos de interesse, resultantes da sociabilidade humana, situam-se, por conseguinte, em zona intermedial de difícil precisão no *Welfare State*, entre as esferas privada individual e pública estatal, tendo alcançado relevo em decorrência da multiplicação de pleitos na civilização industrial. A efetivação das atividades desses grupos não depende de relacionamento com entes governativos, posto que suas finalidades nem sempre são políticas. Exatamente por isso, tais grupos podem assentar-se numa diversidade de campos (e.g. cultural, religioso, econômico) e propagar interesses particulares à organização ou gerais, comuns a vários agrupamentos.

A natureza pluridiretiva dos *grupos de interesse* faz com que eles figurem como interlocutores de distintos anseios, valores e pretensões, com múltiplos destinatários, e os torna íntimos de uma coletividade heterogênea fixada em cenário político aberto, de alto vigor social, propulsora de diversidade normativa, contraposta ao monolitismo do Estado liberal. Carece-se, pois, de delimitação temática esse fenômeno, comumente vago, que exterioriza o pensar e agir dos indivíduos pertencentes a um organismo, o qual, por sua vez, exerce influência sobre suas vidas; encontrando, como espécie, com modo de agir eventual e diferenciado, assimilador da politicidade, os *grupos de pressão*. As variantes sociais provindas dos grupos de interesse, mitigadas no universalismo burguês, devem, portanto, estar empenhadas no desenvolvimento integral do ser humano, possibilitando externalização de opiniões, igualdade de acesso aos órgãos públicos e respeito às minorias, que, por vezes, não encontram abrigo quer no aparelho burocrático do Estado, quer em instituições político-partidárias. Tais variantes podem ensejar o estreitamento de laços entre cidadãos e reanimar a mecânica tradicional, aproximando-a das controvérsias concretas e cotidianas, sobre as quais as decisões coletivas devem se basear e ponderar para a determinação do consenso.

O quadro disperso no associativismo, com ligações horizontais entre grupos, revela, em condições ideais, sobretudo, o controle, pela sociedade, de excessivas concentrações de poder, desconformes com o sistema, definindo elemento contramajoritário que vive apropriadamente em democracias de larga escala, realçando a importante faceta contestatória dos movimentos populares, com crescente profissionalização, ante o não atendimento de suas pretensões. Nas forças sociais hodiernas está, em maior ou menor grau de concentração, o desagregado poder efetivo outrora centralizado no Estado, atenuando formalismo jurídico que ignorava realidades e atraindo discussões que se desenvolviam exclusivamente no âmbito de poderes constituídos. Tais ponderações levam à imprescindibilidade de estudo detalhado acerca das composições, motivações e requisitos dos grupos de interesse, objeto deste capítulo. Cabe, porém advertir, que os conceitos ou as classificações a serem examinadas possuem finalidade metodológica, sendo incapazes de perceber tal fenomenologia na sua plenitude, a qual não segue juízo linear. A investigação parte da acepção de sociedade civil iniciada no capítulo predecessor, de modo a se examinarem modificações político-sociais emanadas da consideração dos grupos como condicionantes enérgicos da vida coletiva.

2.1. Da sociedade civil organizada

A compreensão dos intitulados *grupos de interesse*, temática recorrente nas organizações políticas contemporâneas, refere à sociedade civil, espaço autônomo de ação de agrupamentos primários e secundários, congregadores de poderes difusos - potenciais ou ativos -, os quais se manifestam de inúmeras formas. Sua funcionalidade, em regime democrático, é exterior, não subordinada ao governo, e tende a produzir repercussões jurígenas¹¹⁸, inserindo-se na noção de Estado moderno, atrelada ao Direito, a contextura do realismo social, eis que no seu composto há elemento humano. A importância da questão em voga é ratificada pela constatação de que o cidadão, no século XXI, subsiste não apenas na sua individualidade, mas, concomitantemente, da necessidade de ações conjuntas, numa pretensa solidariedade cooperativa em que prevalece o respeito mútuo, não se desconhecendo decomposições desse sistema, como o corporativismo autocrático; razão pela qual, com o acentuado fracionamento da sociedade em diversos e cada vez mais específicos interesses, ao redor dos quais despontam inúmeros corpos associativos, pode-se observar, na doutrina, as expressões *governo de grupos*¹¹⁹ e *democracia molecular*¹²⁰.

O mundo industrializado ocidental na segunda metade do século XVIII, assinalado pelo urbanismo, desenvolvimento cultural e tecnológico e antagonismos sociais - com um indigente operariado -, apresentou, na heterogeneidade citadina, o horizonte propício à proliferação dos novos grupos humanos especiais, os quais deviam ocupar-se de extensas carências comuns, superando relações pessoais simples, como familiar, e gerando relativa interdependência entre as parcialidades. A vida econômica não era mais determinada pelo homem, isoladamente, e alcançou um nível de disposição sobre o qual o indivíduo tinha ínfimo controle, refletindo-se precipuamente no seu labor. A estratificação da sociedade e a formação de unidades produtivas demonstraram a inépcia do *homo economicus*, apartado do histórico e social, posto que, mesmo solitário, sua rotina era estabelecida por regras de vivência em grupos definidoras de condutas para solução de problema recorrente, exigindo menos proximidade entre membros e intensidade na participação, condizente com a feição especializada de tais associações¹²¹.

¹¹⁸ Cf. *fatores reais de poder* em LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Leme: Edijur, 2012, p. 18.

¹¹⁹ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 418. Cf. também: FIGUEIREDO, Marcelo. Op. cit., p. 139.

¹²⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*, p. 19.

¹²¹ Cf. GALBRAITH, John K.. *O Novo Estado Industrial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968, pp. 69-91; GERMANI, Gino. *Política y Sociedad en época de transición*. Buenos Aires: Paidós, 1964, pp. 28-36; POSADA, Adolfo. Op. cit., p. 16; DURKHEIM, É.. *Fato social e divisão do trabalho*. São Paulo: Ática, 2007, pp. 67-75.

O ser humano, no período citado, passou a se defrontar, então, com um leque variado de alternativas, amparadas, em geral, por grupos, a cuja vinculação ocorre, preponderantemente, por motivações racionais, com intuítos bem definidos. Isso explica porque o cidadão não é mais o produto de classe uniforme e permanente num reduzido espaço geográfico, mas a síntese da combinação de interesses por ele avocados em suas múltiplas funções, advindas do pluralismo econômico, com desdobramentos decisivos na sociedade, em sua organização assincrônica. A realidade polissistêmica de composições, empiricamente diferenciadas e relativamente interligadas, pertencentes a uma estrutura global, mostra a transmutação da ação individual à coletiva, esta com áreas de atuação próprias ao enfrentamento das infindáveis circunstâncias a que a pessoa se encontrava socialmente exposta - como os abusos cometidos por donos de fábrica e a emergente figura do sindicato - as quais podem colidir, revertendo em conflitos¹²², a serem solvidos pelo consentimento, diante de um mínimo de comunhão, ou pelo Estado, em sua função arbitral, com várias concepções de mundo imersas.

A sociedade de massa mantém, no seu contexto, realidade plural, abrigando agentes simbolizadores de interesses não adstritos às instituições estatais ou entes de caráter político, inexistindo, desse modo, uma ordem de valores idêntica para todos os cidadãos. Vale observar que, a despeito de se reconhecerem pretéritas formas sociais plúrimas, como as castas indianas ou as corporações mercantis medievais, a interação entre tais comunidades de vida era limitada e severamente regulamentada por uma supraordenação¹²³. O constitucionalismo das Revoluções Liberais, no entanto, criou esfera favorável ao surgimento de organizações, proporcionando ampla liberdade no jogo econômico, baseada no *self-interest*, tomando-se, decerto, precauções contra o poder do Estado, notadamente absenteísta, mas não contra arbitrariedades humanas sobre aspectos sobrepostos aos individuais. Surgiram, destarte, das novas relações sociais - denotativas de distorções do capitalismo - demandas visando à criação de *standards* jurídico-políticos, provindas de centros de interesses cindidos no círculo privado, provocando a “crise da racionalidade” de um modelo calcado na soberania da maioria¹²⁴.

A descentralização da potestade e o consectário pluralismo - uma das vertentes da teoria dos grupos, avessa a figurações monistas (e.g. nacionalismo e elitismo) -, com as associações

¹²² Cf. SEGAL, David. *Society and Politics*. Illinois: Scott, Foresman and Company, 1974, p. 7; THÉRY, Henry. *Os grupos sociais: forças vivas?* Lisboa: Sampedro, 1969, pp. 69-73; BORJA, Rodrigo. Op. cit., pp. 249-250.

¹²³ BERGER, Peter; LUCKMANN, T. *Modernidade, pluralismo e crise*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 37-38.

¹²⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2ª edição, São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 53.

sobrevindas da especialização e diferenciação de fatores intracomunitários, incorrem em inevitável reforma do modelo liberal clássico, até porque os sujeitos coletivos passam a contar com força política, que se robustece e transparece com o intervencionismo do Estado Social em assuntos então reservados aos cidadãos. A análise de todo e qualquer sistema político não pode dispensar, assim, considerações acerca da atuação dos grupos de interesse e suas distintas visões acerca do bem comum, desconstrutores da ideia da vontade unitária nacional abstrata e frutos do abrangente fenômeno multicausal chamado de *fragmentação social*¹²⁵, contemplador dos matizados processos divisores da homogeneização moderna. A admissão de organizações com interesses específicos, indicativas de novos espaços participativos, exprime não apenas um cenário plural, mas também o direcionamento dos governos representativos no sentido da democratização. Afinal, ainda mais com a ampliação do direito de sufrágio, institutos eleitorais arcaicos não conseguem atender o volume de exigências nascedouras da sociedade - de ações e ligações humanas - em suas peculiaridades. Enfatiza Claudio Lembo que: “hoje, todos querem, além de tomar parte, sentir-se parte das conquistas e atividades sociais”¹²⁶.

A discussão pública, na atualidade, pode, dessa forma, ser exteriorizada na dinâmica de grupos, que confrontam preferências objetivando a satisfação máxima de seus interesses, o que não prescinde de um mínimo controle superior, condicionador de tais contatos, no caso o Estado, exercendo papel ponderativo essencial contra formação de hegemonias, uma vez que seria utópico imaginar que a completa autonomia relacional guiaria, sempre, a um ponto de estabilidade, olvidando situações concretas desiguais. O regime democrático, ao se encontrar atrelado ao pluralismo, firma-se, conseqüentemente, sobre bases realistas, nas experiências cotidianas, em suas combinações e contrariedades, devendo promover diálogo complementar entre as práticas coletivas e as medidas representativas, respeitando-se, na sua mobilidade, a pessoa humana socializada, integrante, simultaneamente, de grupos de dissimiladas ordens, em ambiente polinuclearizado, com reflexos na compleição estatal¹²⁷. O totem do Estado liberal sofreu, portanto, fortes impactos com o alargamento do alicerce social, fomentadores de mutações paradigmáticas, da expansão do corpo eleitoral à luta por direitos prestacionais, do

¹²⁵ Expressão cunhada na obra: AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano Peixoto. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002, p. 116.

¹²⁶ LEMBO, Claudio. Op. cit., p. 48.

¹²⁷ Observe o *Stato Pluriclasse* de Massimo Giannini, sucessor do Estado burguês, que deve considerar e espelhar uma miríade de poderes públicos, representativos da sociedade civil, como sindicatos, associações profissionais e partidos políticos, numa nítida configuração pluralista. (*Il Pubblico Potere*. Bologna: Il Mulino, 1986, pp. 56-60)

surgimento de novos interesses abrangidos por grupos à mobilização por partidos de quadros, da representação como espelho à proporcionalidade.

O aporte teórico pluralista, de múltiplos significados e implicações, tanto socioculturais e econômicas quanto políticas, designativo positivo de diversificação - oposta à concentração da potestade no totalitarismo monocolor -, superou momento histórico em que o *politeísmo de valores*¹²⁸ retratava um malefício e - se organizar para difundi-los - ato atentatório ao Estado; apresentando-se, no século XX, como opção por um arranjo estrutural atrelado às ideologias nascentes¹²⁹. O pluralismo é, sobretudo, uma exigência ante a complexidade social e a crise da legitimidade decisória e da legalidade, que figura, em um espaço comum, como compromisso estabilizador de diversas organizações, cambiante às ordinárias mudanças comunitárias e com tendência refratária à imagem estatal - como determinadora unilateral dos ditames coletivos -, acolhendo os interesses, inclusivos ou não, como potenciais formadores da vontade nacional e abrandando movimentos hostis, promotores de rígida segmentação¹³⁰, em um sistema aberto a contradições. considera-se, para fins de análise, a corrente liberal-democrática.

A sua perspectiva, que ganha força após a Primeira Guerra, precipuamente no panorama norte-americano, e se situa entre o individualismo clássico e o coletivismo socialista, salienta nova destinação da democracia, de salvaguarda da diversidade social e cultural e promoção da vida conjunta entre os mais diferentes indivíduos e grupos dentro de uma sociedade que deve funcionar como uma unidade¹³¹. Prima, pois, por realidade poliárquica flexível de competição e integração na esfera pública, *locus* de ressonância de opiniões, ideias e aspirações populares. Nesse sentido, Marvin Olsen define e identifica uma sociedade pluralística pelo fluxo contínuo e extensivo de informação e influência entre todas as suas partes constituintes¹³², produtora de profunda interpenetração entre sociedade civil e órgãos públicos, sendo que aquela deve ser concebida como elemento vigoroso, formado por vívidas associações que influem no cidadão, no governo e na comunidade como uma totalidade, tomando para si parcela de suas funções. Isso a introduz no processo de democratização, plasmado no Estado de Direito.

¹²⁸ Cf. WEBER, Max. *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo: Ed. Cultrix, 1970, pp. 45-52.

¹²⁹ Cf. BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*, pp. 15-19; GRAZIANO, Luigi. *Le pluralisme*. Revue Française de Science Politique, v. 46, n. 2, avril 1996, pp. 195-196; LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 71; BURDEAU, Georges. *O Estado*, pp. 72-73.

¹³⁰ Cf. *group polarization* em SUNSTEIN, Cass. *Why Societies Need Dissent*. Cambridge:HUP,2005,pp. 111 e ss.

¹³¹ TOURAINE, Alain. Op. cit., p. 197. Cf. ZIPPELIUS, Reinhold. Op. cit., p. 303.

¹³² OLSEN, Marvin E.. *Power in Societies*. New York: The Macmillan Company, 1970, p. 184.

O pluralismo aproxima, assim, a sociedade civil de questões e práticas políticas, gerando uma redefinição do pacto social, inserindo no seu agir defensivo, voltado a descomedimentos do despotismo, conotação de atividade, pela qual, por meio de articulações, passa a intervir nos centros deliberativos, condizente com as reivindicações nascentes, visando à ampliação de serviços públicos, decorrentes do dever estatal de prestações coletivas. Deve-se recordar lição de Karl Loewenstein de que, na luta brutal existente no primitivo capitalismo do *laissez faire*, o indivíduo isolado, para sobreviver, unia-se com aqueles em condições semelhantes, sendo que, com a extensão da base do processo do poder, derivada da vitória do ideal democrático, a democracia política teve que se complementar com sua atual estrutura pluralista¹³³. No citado contexto pluralístico, não confinado a valores especiais, os espaços têm contornos imprecisos, com o avanço das interveniências recíprocas entre as searas social e estatal. O funcionamento do sistema deve, então, se adequar à pulverização de recursos políticos por toda a sociedade, havendo uma competição contínua pela influência política entre os agentes da decisão¹³⁴. Deve-se, pois, sistematizar a coletividade, com entidades especializadas e distintas, não apenas no âmbito das instituições públicas, mas também no interior da própria sociedade civil.

A expressão sociedade civil, denotativa de artifício humano, com parâmetros conceituais definidos pela sua natureza relacional, conforme outrora debatido, exprime, na sua disposição ordenada - nem sempre, empiricamente, com postura ativa, se controlada pelo governo - um alto nível de enredamento de sua textura, o que torna a satisfação das necessidades e objetivos pessoais mais acessível por intermédio de uma organização. Diante da enorme diversidade de interesses, o indivíduo passa a se filiar, concomitantemente e de modo voluntário, a múltiplos agrupamentos (*overlapping membership*). Trata-se de quadratura para ambiente aglutinador de representações conectadas, em que se encontra resguardada a esfera privada para realização da personalidade e onde ocorre, como no terreno institucional, a defesa da liberdade do indivíduo, sendo marcado por autonomias locais, associações e equilíbrio entre classes com mentalidades opostas, pois um governo livre se baseia em uma sociedade igualmente livre¹³⁵. Rememore-se, todavia, que nem todas as manifestações nela sobrevindas alcançam repercussão política e

¹³³ LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 427. Cf. NOVAIS, Jorge. Op. cit., p. 214; BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*, p. 452; HIRST, Paul. Op. cit., p. 37; BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, pp. 22-23.

¹³⁴ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado Contemporâneo*. RJ: Forense, 2009, p. 186. O afastamento de grande parte do poder de agir na direção de um espaço global, enfraquecendo o Estado-nação, é um dos desafios da *fluidez* hodierna preconizada por Bauman em *Tempos Líquidos*. RJ: Zahar, 2007, pp. 07-10.

¹³⁵ MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad*. Madrid: Editorial Trotta, 1998, p. 283.

intervêm no processo decisório, sendo que demandas sociais simples são atendidas no âmbito de grupos pequenos. No entanto, fins amplos exigem um maior grau de organização.

O notável avanço dos relacionamentos humanos nas sociedades políticas hodiernas, com crescentes expectativas, por vezes não acompanhadas pelo positivismo jurídico acrítico, razão pela qual se recorreu, nem sempre com sucesso, ao senso comum, indica que, em realidades democráticas pluralistas, há inevitável constituição dos indivíduos em formações autônomas¹³⁶ - principalmente as voluntárias, de matriz liberal, contraposta à noção de comunidade natural - estreitadas por *networks* flutuantes, resultando, na busca pela eficiência dos seus aparatos, em uma sociedade civil organizada. Esse substrato se torna, em tese, um abrigo aos governos, que nele precisam encontrar correspondência, posto que a heterogeneidade social um lado, dificulta os seus trabalhos, submetendo-lhes a incontáveis questões particularizadas, devendo produzir medidas abrangentes, enquanto, por outro lado, precisa proporcionar que as pessoas que o integram desenvolvam habilidades e talentos, engajando-as em cooperações vantajosas. Isso leva Rawls a definir a coletividade bem ordenada como *social union of social unions*¹³⁷.

A transcendência temporal da expressão “sociedade civil” demonstra, inclusive, que, na intensa permeabilidade entre *sociedade* e *Estado*, faz-se imprescindível uma seara de proteção, que preserve, na participação política de grupos e nas ingerências estatais, tanto o cidadão do arbítrio governamental quanto o governo do assenhoreamento privado. Desse modo, as ordens descentralizadas, transmudadas em matizadas formas de sociabilidade, devem encontrar um mínimo basilar de organização, de modo a realizar um diálogo efetivo com o Estado. É da dialética entre privado e público que se desenvolve, em zona intermediária, a sociedade civil, a qual não se confunde com as suas partes nem com o conceito amplo de sociedade, já que se limita às ações coletivas. A sociedade civil deve exprimir, por conseguinte, um campo da vida social organizada que seja aberto, voluntário e que possa, ao menos parcialmente, sustentar-se, desvinculado do Estado e submetido à ordem legal ou a normas comunais, abarcando um conjunto de grupos de cidadãos, que figuram como econômicos, culturais, educacionais, cívicos ou movimentos sociais¹³⁸.

¹³⁶ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power*, pp. 349-350 e HELLER, Hermann. Op. cit., pp. 126-127.

¹³⁷ RAWLS, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1996, p. 206.

¹³⁸ DIAMOND, Larry. Op. cit., pp. 6-8. Na proposta de D. Held de *autonomia democrática*, a sociedade civil é composta por vários tipos de moradias e fontes de informação, serviços comunitários - organizados internamente -, empreendimentos auto-administrados e diversos empreendimentos privados. (HELD, David. Op. cit., p. 261)

A organização da sociedade civil incorre, outrossim, na racionalização do jogo do poder, em que os anseios totalizantes das classes devem ser refreados pela defesa parcial de interesses pelos grupos, consentânea com a convivência plural entre diversidades, na qual não se revela plausível o monopólio de espaços. Existe um ajuste firmado fora do campo do Estado¹³⁹, primeiro setor, que, por sua vez, na realização das ações políticas mais variadas, relacionadas a interesses sociais, diante da insuficiência de seus aparelhos e recursos financeiros, conta com a colaboração das forças conjuntas locais. Dessa forma, depreende-se a existência de permutas democráticas desde os níveis sociais, por meio de organizações com interesses especiais, que visam a atender aos reclamos grupais ou coletivos, até as interações entre sociedade civil e governo, que podem resultar em atuações conjuntas e sindicabilidade mútua. Tudo isso promove uma nova consciência de cidadania encadeada pela acepção de solidariedade, numa teia de alianças entre instituições públicas e agentes sociais coordenados. Segue, assim, a lição de Habermas:

Concebe-se a política como forma de reflexão sobre um contexto de vida ético. Ela constitui o *medium* em que os integrantes de comunidades solidárias surgidas de forma natural se conscientizam de sua interdependência mútua e, como cidadãos, dão forma e prosseguimento às relações preexistentes de reconhecimento mútuo, transformando-as de forma voluntária e consciente em uma associação de jurisconsortes livres e iguais. Com isso, a arquitetura liberal do Estado e da sociedade sofre uma mudança importante. Ao lado da instância hierárquica reguladora do poder soberano estatal e da instância reguladora descentralizada do mercado, ou seja, ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios, surge também a *solidariedade* como terceira fonte de integração social.¹⁴⁰

A dispersão da potestade em uma policêntrica sociedade centrífuga e a consolidação de práticas coletivas participativas, inseridas no processo de *ampliação democrática*¹⁴¹, tendente à extensão do poder ascendente e à ocupação de áreas até então dominadas por organizações hierárquicas ou burocráticas, incorrem tanto no aperfeiçoamento dos laços e das conexões na sociedade civil quanto na consequente dilatação das esferas políticas de discussão e elevação da inteiração entre o governo e as expressões populares, construtoras da opinião pública, das quais não deve prescindir. Em sociedades civis organizadas, como anteriormente constatado,

¹³⁹ Deve-se compreender, no presente tópico, por “Estado” a *sociedade política*, o aparato governamental ou as estruturas públicas, pois não seria razoável imaginar a sociedade civil exterior à sua unidade conformadora.

¹⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. São Paulo: Ed. Loyola, 2002, p. 278. Cf. também: SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In: *Os 20 anos da Constituição*. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 337-338 e SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit., p. 276.

¹⁴¹ Cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, pp. 54-64.

convivem, pois, duas dimensões funcionais completivas, que podem afetar os distintos objetos e sujeitos sociais, as quais são cindidas tão somente para fins metodológicos. Uma análise estanque incorre no equívoco de não atentar para o fato de que um mesmo grupo pode se apresentar como integrante, concomitante, de suas feições defensiva e ofensiva, as quais são consideradas, com a mesma conotação, sob títulos de *auto-organização* e *esferas públicas*¹⁴², sendo que nestas se forjam o controle e atuação política a partir de órgãos sociais.

A *auto-organização* recupera a noção de ambiente social autônomo, não identificável com a esfera de governo nem com de mercado - o que, por vezes, remete à acepção específica de terceiro setor -, ainda que passível de mutações derivadas de influxos dos campos político e econômico, em que emergem e se desenvolvem associações, aqui amplamente consideradas, expositoras da diversidade cultural formadora e emancipadora do ser humano, compreendido na sua realidade complexa de variegados interesses. Os indivíduos, imbricados em grupos com identidades, funções e propósitos próprios, não dispensam, destarte, as ações conjuntas - posto que medidas pessoais são relevantes, mas ordinariamente têm reflexos limitados -, sendo que tais organismos passam a suportar uma multiplicidade de tarefas e obrigações, com prospectos mais abrangentes, deixando de ser um fim em si mesmo e contribuindo para o bem comum. A sociedade civil, a partir do semblante referido, gera um estreitamento da solidariedade entre grupos e a renovação, bem como democratização, de suas mecânicas, enfatizando-se que pelas integrações comunicativas firmadas entre agrupamentos e pelas propostas exteriorizadas por seus integrantes, os quais devem participar de suas decisões, pode-se, com o alargamento das possibilidades de atuação, fomentar mudanças sociais sem a provocação dos Poderes Políticos.

O enfoque mencionado possui um inegável caráter preventivo, pois, se a sociedade civil forma uma rede de contatos, com compromissos e negociações, que eleva sua capacidade de atendimento das necessidades ou das carências populares, ocupando ou preenchendo espaços deixados por outras formações sociais tradicionais (e.g. grupos primários, governo), os riscos de o indivíduo, de pequeno grupo ou de o Estado dominar a sociedade como um todo aparentam ser menores¹⁴³. Ademais, com a afirmação de caracteres especiais grupais e do sentimento de coletividades solidárias e interdependentes, do qual podem surgir *normas*

¹⁴² YOUNG, Iris Marin. Op. cit., pp. 149-153. Cf. também: VILLORO, Luis. *Which Democracy?* In: *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 1998, pp. 102-103; HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia*. Volume II, pp. 103-104; AGESTA, Luis Sanchez. Op. cit., p. 124.

¹⁴³ Cf. OLSEN, Marvin E.. Op. cit., pp. 184-185. Vide também: SELIGMAN, Adam. Op. cit., pp. 111-118.

sociais, é possível constatar transformações no âmago da sociedade civil acessíveis a associações menores, sem estruturação suficiente para estimular medidas dos órgãos públicos, demonstrando, inclusive, o autodesenvolvimento dessa esfera - em que se busca um relativo equilíbrio e coerência -, por meio da formulação e execução de soluções aos problemas comunitários. Nesse viés societário é que se prosseguirá, portanto, à análise dos intitulados *grupos de interesse*.

A expressão *sociedade civil* contém inúmeros significados, alcançando até mesmo ideal de redoma contrária a governos totalitários, sendo que a adjetivação “organizada”, cujo escopo é indicar não apenas a somatória de todas as associações, movimentos ou outros grupos, mas, essencialmente, um conjunto ordenado e harmônico¹⁴⁴, reveste-se de cunho mais prescritivo. Portanto, deve-se atentar para a real dispersão e colisão hodierna das partículas sociais. Contudo, tal apontamento não mitiga nem invalida a sua adoção, mas instiga a investigação dos liames que podem unir os agrupamentos no percalço de uma pretensa justiça social, que são dotados de relevo, ainda mais diante da insatisfação popular quanto a institutos representativos oficiais, devendo-se estudar o arcabouço normativo e, ao final, o fundamento doutrinário pluralista que justificam e embasam as atividades por eles conduzidas.

2.2. Fundamentos e desenvolvimento teórico

A análise da sociedade civil e dos grupos de interesse que a integram afigura, mormente, uma discussão primordial acerca da reorganização do poder na realidade moderna de marcos incertos, ante o esmaecimento das fronteiras entre o público e o privado, o Estado e o social, em que se deve buscar contrapesos, uma vez que o indivíduo atomizado não pode ser anulado por estrutura estatal burocrática e centralizadora nem o governo subjugado pelo gigantismo, em vantagem própria, de alguns agrupamentos. Ao Estado é incabível postura intransigente no tocante ao reconhecimento das forças coletivas comunitárias, dotadas de autoridades próprias, já que são fatos naturais à humanidade, expressivos da pluralidade de ordens que o compõem, indispensáveis na consecução de finalidades específicas, não alcançadas pelo Poder Público,

¹⁴⁴ “La capacidad de acción de una sociedad, su posibilidad de plantearse problemas, descubrir soluciones y ponerlas en práctica, así como su aptitud para innovar, dependen fundamentalmente de su riqueza institucional.” (CROZIER, Michel. *La Sociedad Bloqueada*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1970, p. 185)

concernentes a melhorias internas à sociedade, e necessários à efetividade de decisões estatais, como fontes de exteriorização e interlocução de opiniões e anseios dos círculos de convívio.

A presença dos grupos polilaterais nas relações interpessoais é, assim, uma constante lógica da coexistência, perceptíveis, diariamente, pelos influxos recíprocos gerados entre seus integrantes em contextos determinados, abarcando desde formações primitivas e íntimas - *face to face* - até as mais complexas, extrínsecas e especializadas, com distintos graus integrativos, de elos permanentes e duráveis a casualistas e transitórios, e qualidades de vínculos, com uma gama infindável de variantes. A disposição progressiva da sociedade num plexo orgânico não importa em evidente malefício ao cidadão singular, havendo patente interdependência entre parte e todo. Ressalte-se que o corpo coletivo retrata um meio para o incremento individual de seus atributos, como na preservação e concreção dos direitos de seus integrantes, mas que decerto não se esgota na suas existências, como potestade social transcendente. Esses grupos, microcosmos de uma sociedade genericamente concebida, são, segundo visão bidimensional, mecanismos pelos quais os indivíduos, em regra, exercem o poder, sendo por eles apoiados. Enfatiza-se, ainda, que relações de poder de grupo a grupo podem se tornar particularmente importantes, a ponto de serem vistas como o cerne da história¹⁴⁵.

A multiplicidade¹⁴⁶ de grupos, desse modo, é um reflexo do quadro bastante segmentado de interesses, que servem como alicerces para a junção de pessoas e o seu modo de proceder, a produzir, em princípio, influências no cerne social, podendo, no entanto, ocupar-se de questão que lhes exija uma interface política e participação no processo decisório. Frise-se, pois, que, se por um lado, o trato dos grupos como emanções na seara das liberdades civis não encontra objeções, por outro, sua intervenção no sistema político já foi julgada como nefasta, exigindo dos governos medidas de contenção de modo a obstar um agir contrário à sociedade, devendo-se verificar que tal preocupação se fazia presente do regime misto polibiano à harmonia entre classes na separação de poderes propugnada por Montesquieu¹⁴⁷. A inviável extirpação desses agrupamentos da esfera política, que, inclusive, podem residir nos órgãos oficiais, sobrepondo a figura partidária (e.g. frente parlamentar), demonstra a necessidade de compreensão do fato e

¹⁴⁵ FERREIRA FILHO, Manoel G.. *O Poder e seu controle*. R.I.L. Brasília, a. 21, n. 84, out/dez. 1984, p. 75.

¹⁴⁶ Trata-se de um dos seis valores apresentados por Ítalo Calvino a ser observado no campo literário no século XXI, mas que passa a refletir um norteador ético não apenas do escritor, mas da própria existência humana. (In: *Seis propostas para próximo milênio: lições americanas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990, pp. 117-138)

¹⁴⁷ “Tudo então estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou o dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três poderes (...).” (MONTESQUIEU. Op. cit., p. 166)

a eliminação de seus efeitos negativos, salientando-se que mesmo em obras que os rejeitavam, fez-se a ressalva de que o aumento numérico destas *sociedades* é apto à defesa da coletividade de ímpetus compreendidos como antidemocráticos¹⁴⁸, ao confrontar posições antagônicas.

Desse modo, a organização de interesses encontra na dinâmica pluralista de dissídios e concertos, promotora de processo político aberto, condições favoráveis à propagação de uma órbita social participativa, em que se almeja o amparo permanente e consideração equânime de proposições legítimas, auxiliando na composição da vontade dos Poderes Públicos e servindo de salvaguarda, no controle da potestade, quando a separação institucional, na sua pragmática função bloqueadora, for insuficiente¹⁴⁹. Deve-se, nesse diapasão, envidar esforços no intento de impor limitações a expansionismos que visem ao domínio dos diversos centros de poder, os quais, distantes da simplicidade de cenário paroquial, apresentam-se internamente reduzidos a numerosos e proliferantes segmentos engendrados em agrupamentos, moldáveis à evolução da vida social, que não se coadunam com formas rígidas de base familiar (afetiva) ou anacrônicas como as corporações de ofício medievais. Se o indivíduo, com a mecanização da sociedade, é percebido, cada vez mais, pela sua existência em grupos, o equilíbrio das relações humanas - e de poder - perpassa, em certa medida, pela confluência das ações coletivas¹⁵⁰.

A Constituição, por sua vez, estruturadora dos órgãos do Estado, garantidora de direitos e dispositiva - e limitadora - do exercício do poder, provém de impulsos e tensões entre atores sociais, o que afirma a gênese no povo, em sua pluralidade, e, investida de força normativa, de modo a preservar sua estabilidade, serve de direção para tais movimentos, a cujas expressões deve ser sensível, acompanhando e conformando a realidade fática. O alargamento material do seu texto e as várias possibilidades de efetivação de suas intenções, marcas dos Estados sociais e democráticos de Direito, exigem uma clara sinergia entre o governo e os grupos advindos da sociedade, mas estes, para se aperfeiçoarem, dependem, contudo, de pressupostos jurídicos a serem estabelecidos pela ordem política. A preconizada *subsidiariedade*, de novos contornos, é representativa da conotação de auxílio - e não substituição - entre as atuais interações entre

¹⁴⁸ Cf. ROUSSEAU. *O Contrato Social*, p. 42 e MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J.. Op. cit., pp. 138-139.

¹⁴⁹ Cf. ZIPPELIUS, Reinhold. Op. cit., p. 306. Acerca das dificuldades do controle do poder nas sociedades complexas: *O Poder* em LEMBO, Cláudio. *O futuro da liberdade*. São Paulo: Ed. Loyola, 1999, pp. 189-194.

¹⁵⁰ Cf. PASQUINO, Gianfranco. *Corso di scienza politica*. Bologna: Il Mulino, 1997, pp. 81-82. Sob uma visão economicista, Celso Furtado aduz que o poder político é uma estrutura complexa na qual instituições estatais interagem com grupos que dominam o processo de acumulação e organizações sociais que anseiam por maior distribuição de renda. (In: *Criatividade e dependência na civilização industrial*. RJ: Paz e Terra, 1978, p. 22)

sociedade civil e Estado, o qual, segundo Maria Sylvia Di Pietro¹⁵¹, deve promover e estimular condições para que o indivíduo se desenvolva livre e igualmente dentro da sociedade, sendo que a todos os setores deve-se oportunizar a mediação no processo público.

A subsidiariedade, em seu sentido horizontal, não pode ser, portanto, entendida como a existência de círculos sociais concêntricos, com níveis distintos, em que o Estado é dispensado de agir quando o indivíduo ou grupo a que ele pertença possam realizar-se por si mesmos, com suas próprias forças, o que poderia gerar uma inércia estatal consentida. O reducionismo aqui tratado contrariaria responsabilidades legalmente concebidas para carências reconhecidas, pois não é conferida ao Estado a faculdade discricionária de não fazer ante preceitos impositivos. Seria, pois, um contrassenso a constatação de lacunas de atuação em setores supostamente suficientes. O dever das instituições públicas não afasta, todavia, dinâmicas sociais que possam exercer, de maneira complementar, suas funções, resguardando-se, destarte, a autonomia pessoal na busca pela satisfação de suas necessidades, razão pela qual sua aceção adequada é de cumprimento correto das atribuições (auto-responsabilidade) - eis que indivíduo e grupo também possuem searas privativas de ação - acrescido de um auxílio mútuo entre todos os espaços citados¹⁵².

A interatividade ininterrupta entre os escalões não estáticos da sociedade, a respeito dos agrupamentos, requer tanto interna, com seus membros, por vezes dispostos em grupos, quanto externamente, adentro dos contatos sociais a que faz parte, com outras organizações, um grau aceitável de participação, congruente com a consciência plural humana. Ademais, se os grupos não podem renunciar à unidade jurídica integradora do Estado, este, outrossim, que não se apresenta como politicamente ultimado, deve renovar-se constantemente e amoldar-se às potestades sociais, mantendo, dilatando e reproduzindo uma comunidade de vontade e valores que lhe servirão de fundamento, valendo-se, pois, de instituições de todas as espécies¹⁵³. Logo, ciente do uso abrangente do termo “grupos”, o qual será delimitado, verifica-se que sua evolução - forma orgânica ou inorgânica - deve ser objeto de preocupação estatal, em razão da simbiose de ações, e está, em uma democracia, atrelada ao regramento positivo, no qual é necessário prever liberdades protetivas às pessoas naturais e jurídicas.

¹⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 8ª edição, São Paulo: Atlas, 2011, pp. 16-17. O referido preceito encontra-se na Encíclica *Rerum Novarum* (1891) n.ºs 8, 21 e 22 do Papa Leão XIII.

¹⁵² Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit., pp. 341-342 e THÉRY, Henry. Op. cit., pp. 210-213.

¹⁵³ HELLER, Hermann. Op. cit., p. 279.

As referidas liberdades - poderes de autodeterminação protegidos, pelo direito, por meio de obrigações de observância e respeito geral -, inerentes aos indivíduos ou coletividades - sendo que as correspondentes aos aglomerados humanos, exercidas por pessoas que compartilham do mesmo objetivo -, possuem irrefutável proximidade com as individuais, como de opinião ou de expressão do pensamento, já que sua concepção não se dá isolada de outras. Neste sentido, ao analisar as nominadas “liberdades coletivas”, Morange declara seu fundamento individual - e não individualista - e a interdependência entre suas modalidades, classificadas como de meio ou fim¹⁵⁴; trata-se de tutelas conexas ao ideal pluralista, em que se garantem ações sociais coligadas, em grupos duradouros ou momentâneos, com naturezas distintas, de consagração legislativa tardia em comparação com as heranças liberais - somente no final do século XIX - decorrente do temor dos governos à facilitação da formação de uma oposição, contemplada até então como fato solitário de contestação, externo ao círculo político¹⁵⁵.

O anteparo dessas faculdades, oponíveis, com limitações, aos particulares e ao Estado, as quais têm uma dupla extensão, assegurando, de um lado, a expressão de liberdades individuais e, de outro, o surgimento e atuação voluntária de diferentes grupos sociais e suas identidades, reforça a ideia de que a potência de medidas conjuntas é superior à singularmente provinda. É válido ressaltar que uma parte dos direitos coletivos *lato sensu* pode ser encontrada imiscuída a direitos sociais, como a liberdade de associação profissional e o direito de greve, ainda direcionados ao indivíduo. Tais direitos, a despeito de sua faceta como liberdade-autonomia, em que se resguarda a determinação meramente privada na esfera civil, não podem, na atualidade, ser dissociados da imagem do cidadão e de sua liberdade-participação¹⁵⁶, ambas sinalizadoras de espaços garantidos, no caso, por agregados sociais juridicamente tutelados, que sintetizam, em um primeiro momento, interesses comuns ao grupo, mas de gozo individual, para, depois, sob a exteriorização de dimensionamento específico dos direitos fundamentais¹⁵⁷, alçar visão generalizada de *direitos coletivos*,

¹⁵⁴ MORANGE, Jean. *Direitos humanos e liberdades públicas*. Barueri: Manole, 2004, p. 261. Para José Afonso da Silva algumas deveriam ser tratadas como *liberdades de expressão coletiva*, porque imputáveis ao indivíduo como tal e não à coletividade, ainda que em função dela. (In: *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 259). Cf. CRETELLA JÚNIOR, José. *Liberdades públicas*. SP: Bushatsky, 1974, p. 124.

¹⁵⁵ Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, p. 19.

¹⁵⁶ Cf. GICQUEL, Jean; HAURIOU, André; GÉLARD, Patrice. Op. cit., p. 99; BORJA, Rodrigo. Op. cit., p.337.

¹⁵⁷ Cf. interpretação especial da 3ª dimensão como os transindividuais: LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007, p. 17; LAFER, Celso. Op. cit., pp.131-134; NEVES, Marcelo. Op. cit., pp. 176-177.

titularizáveis e desfrutáveis por agrupamentos humanos, que repousam sobre vínculo jurídico ou, afastando-se da associação voluntária, situação fática.

A importância da retomada da análise dos exercícios coletivos das liberdades individuais decorre da constatação de que, em virtude da ação em grupo, afiguram-se como garantias ao robustecimento de direitos imprescindíveis, em uma democracia, ao controle da potestade, tais como de expressão e informação, e oferecem, ao estudo dos grupos de interesse, uma noção acerca das demarcações da atuação conjunta, em razão da própria relatividade que norteia os direitos. Desse modo, dentre as liberdades coletivas, deve-se, assim, verificar, especificamente, os direitos constitutivos de combinados humanos, que preservam as atividades sociais, sendo o de reunião sua externalização mais simples, com laços volitivos efêmeros e descontínuos em torno de intento determinado, rapidamente dissolúveis após o atingimento do seu propósito, o que o tornou menos incompatível com o individualismo burguês, possibilitando sua precoce inserção em textos normativos franceses, contudo, submetido, *ab initio*, à aquiescência governamental. Os seus traços característicos e definidores, por conseguinte, são: a) um encontro organizado de pessoas - indicativo da pluralidade de participantes -, enquadrando-o dentre formas de ação coletiva; b) a temporariedade restrita, por meio de eventos episódicos, com duração limitada, sem necessários prolongamentos, distintiva da permanência na associação; c) objetivo próprio e imanente à sua razão de ser, sobre o qual versam a troca de ideias e a tomada de posições; d) locais fechados ou abertos ao público¹⁵⁸, incluindo-se os lugares não cercados, pois a dinâmica e o espaço são circunstanciais, compreendendo os comícios e as itinerantes passeatas¹⁵⁹.

O direito de reunião alcança, no constitucionalismo, um papel de gradativa importância no melhoramento democrático, partindo do temor político e do domínio estatal, com restrições impostas pelo uso da força policial ou por juízo discricionário proibitivo do governo, até um sistema de redução excepcional (e.g. estado de sítio), como na realidade pátria, com controle preventivo mitigado, exigindo, no caso de local público e aberto, além da ausência de armas, o

¹⁵⁸ Cf. MOUTOUH, Hugues; RIVERO, Jean. *Liberdades Públicas*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, pp. 642-644; MORAES, Alexandre de. *Direitos e garantias individuais: direitos de reunião e associação*. RDCI.a.8,n.31,abr-jun. 2000, pp. 117-118; ARAUJO, Luiz Alberto D.; NUNES JÚNIOR, Vidal S.. *Curso de direito constitucional*. SP: Saraiva, 2009, pp. 164-165; FERREIRA FILHO, Manoel G. *Curso de Direito Constitucional*, p. 329.

¹⁵⁹ Cf. MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio; BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional* São Paulo: Saraiva, 2008, p. 396; ALMEIDA, Fernando Dias M. de. *Liberdade de reunião*. SP: Max Limonad, 2001, pp. 155-168. Vide a “marcha da maconha” inserida no direito de reunião (STF: ADPF 187 e ADI 4274).

aviso prévio à autoridade e a não frustração de outro encontro anteriormente convocado para o mesmo lugar. Nas denominadas *liberdades-meio*, o que não impede, concretamente, que sejam um fim em si mesmas, é importante investigar um dos cernes edificadores da ação de grupos, a liberdade de associação, rechaçada pelo liberalismo clássico, em razão da apreensão quanto aos seus “excessos”, que, inclusive, ensejaram a Revolução Francesa, como do clube jacobino, adotando-se postura hostil, criminalizando conjunções estáveis com mais de vinte pessoas¹⁶⁰.

O repúdio à existência de interesses intermediários, entre o particular e o geral, e, assim, às corporações que os propugnavam, permeou, do mesmo modo que as legislações ordinárias, as obras do pensamento filosófico e político oitocentistas, tal como anteriormente constatado. Tal repúdio, porém, foi atenuado com a percepção de que as referidas associações não retratam, unicamente, uma ameaça à esfera pública, mas mecanismos de sua conservação, opondo-se aos excessos de poderio particularizado. Trata-se de prerrogativa individual de concretização multifária, não coincidente com o direito de reunião - o qual lhe é intrínseco -, pelo qual se busca compor um aglomerado autônomo, fruto do arbítrio humano - constituindo-o ou aderindo -, transpondo os núcleos sociais obrigatórios, de caráter permanente, o que reclama um elo psíquico, mais forte que a presença física, do que se pode depreender a sua vertente negativa, em que se abriga o direito de não se associar a qualquer entidade nem de se permanecer filiado a ela¹⁶¹.

O direito de associação, consignado em documentos internacionais protetores dos seres humanos, revela-se também como um direito institucional, inerente às organizações formadas, o que possibilita, internamente, o direito de auto-organização, com a livre disposição dos seus órgãos e da ação de seus integrantes, e, externamente, o de livre prossecução dos seus fins. Tem., ainda, como corolário, a susceptibilidade de personificação e, como garantia, a vedação à intervenção abusiva do poder político¹⁶². A resistência inaugural à geração de compleições sociais transmuda-se, na contemporaneidade, para uma aceitação com limites, nem sempre de fácil precisão, já que se deve, de um lado, assegurar, consoante suas peculiaridades, margem relacional extensa no seu interior, necessária à formatura da vontade coletiva, sem desnaturar

¹⁶⁰ Cf. COLLIARD, Claude-Albert. *Libertés publiques*. France: Dalloz, 1972, pp. 608-611.

¹⁶¹ O exercício de determinadas profissões exige a filiação obrigatória, principalmente se a realização deficitária da atividade representa potencial lesivo à sociedade como um todo, necessitando de fiscalização, lembrando-se que o Supremo Tribunal Federal entendeu que esta não era a hipótese da profissão de músico (RE 414426).

¹⁶² MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. T. IV. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2000, p. 477. Cf. MOUTOUH, Hugues; RIVERO, Jean. Op. cit., p. 660.

o seu funcionamento, sob pena de incorrer em abuso; do outro, admitir uma atuação social, em todas as suas extensões, que não comprometa o regular desenvolvimento da comunidade e do Estado, podendo, para tanto, fixar proibições aos seus objetivos, como o caráter paramilitar e as atividades reputadas como ilícitas¹⁶³, das quais pode dimanar a sua dissolução judicial¹⁶⁴.

A dificuldade no estudo do tema passa pelas múltiplas morfologias em que uma associação pode se transformar. Afinal, o propósito constitucional é amplo, contém organismos com fins lucrativos ou não e mesmo alguns, desprovidos de personalidade jurídica - afastando-se da acepção civilista restrita. Dentre os elementos constitutivos de tal convenção, aponta-se a pluralidade de pessoas, duas ou mais, que, por meio de acordo de vontades - o que afasta entes criados pela lei, como desdobramentos estatais - com vínculo permanente e direção unificante, pretendem conseguir um almejado escopo comum aos seus membros. Dessa forma, deve-se proporcionar a tais organizações uma autonomia estatutária para a concreção de seus fins, os quais não podem ser ilícitos, tanto no objeto social - impossibilitado o seu registro (art. 115 da Lei n.º 6.015/73) - quanto nos desvirtuamentos posteriores da pretensão original, dotando-as de liberdade com feição inibitória ao Estado, uma vez que aos atos ou normas emanados de seus Poderes é obstado instituir novos limites que não sejam os constitucionais¹⁶⁵. Saliencia-se a importância dessa liberdade para discussão e realização dos interesses coletivos, por vezes sem a necessidade dos meios de pressão, conforme ensinamentos que seguem:

Quando não podem obter os bens da vida que desejam, por si mesmo, os homens somam esforços, e a associação é a fórmula para tanto. Associando-se com outros, promove-se maior compreensão recíproca, amizade e cooperação, além de se expandirem as potencialidades de auto-expressão. (...) Indivíduos podem-se associar para alcançar metas econômicas, ou para se defenderem, para mútuo apoio, para fins religiosos, para promover interesses gerais ou da coletividade, para fins altruísticos, ou para se fazerem ouvir, conferindo maior ímpeto à democracia participativa. Por isso mesmo, o direito de associação está vinculado ao preceito de proteção da dignidade da pessoa, aos princípios de livre iniciativa, da autonomia da vontade e da garantia da liberdade de expressão.¹⁶⁶

¹⁶³ Cf. LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*, pp. 196-197; MORANGE, Jean. Op. cit., pp. 291-292. Há, em tramitação, o Projeto de Lei n.º 370/07 que define o crime de formação de milícia ou grupo de extermínio.

¹⁶⁴ Cf. MORAES, Alexandre de. Op. cit., pp. 120-121. Vide art. 1218, VII, do CPC e art. 670 do DL n.º 1.608/39.

¹⁶⁵ Cf. CRETELLA JÚNIOR, José. Op. cit., pp. 134-135; CAVALCANTI, Themistocles B.. Op. cit., pp. 301-317; FERREIRA FILHO, Manoel G. *Curso de Direito Constitucional*, pp. 329-330; ARAUJO, Luiz Alberto D.; NUNES JÚNIOR, Vidal S.. Op. cit., pp. 166-167. Vide o voto do Ministro Celso de Mello na ADI n.º 3.045/DF.

¹⁶⁶ MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo Gustavo G.. Op. cit., p. 401.

Deve-se observar, subsequentemente, que, do citado direito de associação, há incontestado prolongamento na seara dos direitos sociais, como na laboral, em que tais direitos são desempenhados por grupos de índole profissional, dentre os quais se identificam os sindicatos, com regras similares, mas investidos de regime jurídico específico, condizente com a realidade dos trabalhadores. Vale lembrar que não se pode olvidar a presença de outras faculdades coletivas (e.g. direito de representação dos empregados na empresa ou de paralisação). A liberdade sindical¹⁶⁷ igualmente estabelece os direitos de fundação do sindicato - sem autorização da autoridade pública -, de adesão ou não ao seu quadro e, destarte, de desfiliação, e de atuação, resguardada a sua autonomia para funcionamento, sem intervenção do Estado. Pode-se estabelecer, ainda, o de escolha por órgão mais representativo, sendo que, no Brasil, tal opção foi suprimida pela unicidade, para cada categoria, em uma base territorial, o que resulta, pois, em monopólio constitucionalmente imposto. No entanto, restam aos sindicatos prerrogativas como a defesa de direitos individuais e coletivos - estes não confundidos com os da pessoa jurídica -; a participação em negociações coletivas do trabalho e na celebração de convenções e acordos; a imposição de contribuições somente àqueles associados pertencentes às categorias representadas; a eleição ou designação de representantes da categoria - protegendo o dirigente - e a filiação a entidades sindicais de grau superior.

A evolução dos grupos inegavelmente acompanha a expansão dos direitos que lhes cabe representar, transpondo a atuação instrumental, de fortalecimento da tutela dos direitos individuais, para uma ação finalística, com o anteparo dos interesses indivisíveis do conjunto, distintos das vontades pessoais de seus membros ou dos próprios agrupamentos, sintetizadas no intitulado “fenômeno coletivo”¹⁶⁸, do qual se projeta uma finalidade altruísta dirigida ao proveito em comum. Tais interesses coletivos, em *stricto sensu*, localizam-se entre o público e o privado, pois há relações sociais que hoje não se adequam, com exatidão, a esse dualismo clássico, e encontram o seu oportuno acolhimento entre os intermediários segmentos organizados da sociedade civil, uma vez que se coadunam com a comunhão por uma categoria ou classe minimante ordenada. Isso ocorre devido ao fato de tais setores poderem dedicar seus espaços às questões do grupo ou genéricas, expressivas de relevantes assuntos comunitários.

¹⁶⁷ Cf. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Os sindicatos e a defesa dos interesses difusos*. São Paulo: RT, 1995, pp.36-41; SIQUEIRA NETO, José Francisco. Op. cit., pp. 166-169; SILVA, José Afonso da. Op. cit., pp. 301-304.

¹⁶⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. 7ª ed. São Paulo: RT, 2011, p. 57. Cf. também: SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*. 8ª ed.. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 06-09.

A proliferação de conflitos amplificados nas sociedades de massas e a intensificação de circunstâncias limitadoras do ser humano, por sua vez, tornaram necessários instrumentos de proteção jurisdicional aos direitos coletivos, que não se confundem com a defesa coletiva em ações plúrimas - ante a prevalência da natureza do interesse sobre o número de litigantes -, o que se constata, em uma segunda onda de acesso à justiça¹⁶⁹, na busca pela alteração da visão processual individualista tradicional. Assim, com a impossibilidade de todos os titulares desses direitos, que não pertencem isoladamente a ninguém, comparecerem conjuntamente em Juízo, surge o *representante adequado* para agir em benefício de todos, sendo que, gradualmente, o rol desses legitimados ativos foi ampliado, provocando sensíveis mudanças não só na estruturação da ação como quanto ao alcance do provimento final. Vale observar que tal representatividade supraindividual teve repercussão no texto constitucional vigente e também no *writ* mandamental coletivo, que pode ser impetrado por partido político, organização sindical ou associação, e, no tocante a esta, na autorização para representar seus filiados, judicial ou extrajudicialmente.

As considerações realizadas possibilitam constatar que tanto indivíduo quanto sociedade não prescindem da presença de organizações, atenuantes das divisões naturais da coletividade e participantes nas atividades vitais humanas, quer no empenho de funções comunitárias, com a formação e propagação de opiniões, quer na concreção de direitos, destinados às pessoas ou aos organismos a que pertencem, em virtude de interesses comunais, desmistificando o ideal liberal de uma vontade geral uniforme e superior. A proeminência de agrupamentos, envoltos de concepção axiológica positiva, como instituições obrigatórias em regimes democráticos, o que se reflete na proliferação desses organismos - visando a uma sociedade articulada em um mundo burocratizado -, inicia-se com a conquista de liberdades civis, como defesas ao arbítrio estatal, e encontra no pluralismo o seu arcabouço doutrinário, ao se admitir, centrifugamente, a coexistência de núcleos de poder, o qual remete à *teoria dos grupos* do limiar do século XX, sob uma visão descritiva, e traz no regime *poliárquico* de Dahl uma acepção recente¹⁷⁰. A percepção dos atributos qualitativos dos grupos como elementos vividos da sociedade,

¹⁶⁹ Neste ponto, vide a noção de *carência organizacional*, que versa sobre a dificuldade de mobilização de pessoas para demandar direitos não-tradicionais e o problema encontrado pelo indivíduo de afirmar seus direitos contra grandes organizações. (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988, pp. 26-28. Cf. GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. RJ: Forense, 1990, pp. 246-247)

¹⁷⁰ Cf. *Dilemmas of Pluralistic Democracy*, pp. 04-30, *Poliarquia: Participação e Oposição*, pp. 63-73 e *Who Governs?* Second Edition, New Haven and London: Yale University Press, 2005, pp. 305-325.

renovando-a e garantido sua continuidade, anteriormente negados pelo liberalismo, - eis que, consoante suas múltiplas configurações, possibilitam o desenvolvimento humano em suas variadas e emergentes carências - tem clara implicação no cenário político e no processo decisório, o qual passa a ser objeto de estudos doutrinários a partir da atuação não somente dos indivíduos, mas também de agrupamentos de que fazem parte. O foco teórico inaugural passa, portanto, em razão do *institucionalismo* presente no final do século XIX, pela difícil tarefa de mudança de paradigmas, deixando a análise da sistemática funcional governativa por meio de suas estruturas políticas formais para percebê-la como decorrência das ações sociais e dos interesses específicos arregimentados em organizações, admitindo a empírica fragmentação da potestade e a competição - nem sempre equânime e de efeitos parciais - entre forças coletivas, a qual se sujeita às críticas acerca de possíveis deformidades (e.g. *elitismo* e *hiperpluralismo*).

A precursora obra de Arthur Fisher Bentley, ressaltadas a generalidade conceitual e o determinismo de suas afirmações, sob uma análise detalhada, na realidade norte-americana, do comportamento grupal e crítica acerca do acesso informal de tais organismos ao governo, tem como premissa o fato de que a política resulta da concorrência entre grupos, sendo que, da luta entre os seus interesses específicos - distinguindo-os de compostos amplos (e.g. raça, classe) -, define-se o tipo de decisão a ser tomada. O autor ressalta, ademais, que a questão principal no estudo de formas sociais é a análise das coletividades, até porque toda atividade individual seria uma manifestação da atividade dos grupos - reducionismo passível de uma censurável reificação. Por meio de tais formas, se adequadamente compreendidas, poder-se-ia entender tudo¹⁷¹, o processo político, inclusive, razão pela qual o conceito de *bem comum* não poderia persistir como uma efluência *a priori*, homogênea e exterior ao comportamento social¹⁷². Descortinadas as ações de grupos, fundadas em relações de causa e efeito, operadas sob certas condições (*habit background*) - as quais se encontram, em grande parte, na esfera de fatores morais - e determinantes no governo - formado por “grupos” representativos (órgãos e agências) -, passa-se a entrever, na primeira geração pluralista, o seu aspecto político e sua relevância para o estudo do poder comunitário.

¹⁷¹ BENTLEY, Arthur F.. *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press, 1908, pp. 208-209. Em sua obra *The Condition of the Western Farmer* (1893) já era possível verificar uma análise do movimento dos fazendeiros no intento de provocar mudanças na política do governo, diante de queda da sua condição financeira.

¹⁷² Cf. a crítica de Joseph Schumpeter que também adota uma visão realista da política (In: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought Edition Published, 2008, pp. 250-252)

A retomada doutrinária na construção de uma teoria política edificada nos grupos ocorre, com maior intensidade, ao final da Segunda Guerra, permeada por preocupação democrática, diante da admissão da grandiosa força de tais agrupamentos e da procura por controles de seus excessos, que possam colocar em risco o funcionamento do sistema. Deve-se, para tanto, citar as lições de David Truman, nas quais, com evidente influxo de Bentley, categoricamente aduz que as pessoas são menos afetadas pela sociedade como um todo do que por suas várias subdivisões e que indivíduo e grupo não são diferentes, mas duas visões do mesmo evento¹⁷³. Em que pese adotar um conceito alargado de grupos, em que toda atividade social - e política - seria associativa, minimizando o impacto das decisões isoladas, e considerar as instituições de governo como simples árbitras na convergência de interesses, há avanços com a ciência de que as interações entre grupos - organizados ou não - devem resultar em consenso e, no tocante à manutenção da ordem política, quanto a interesses amplos, estabelece as *regras do jogo* que, quando violadas, permitem a ativação de *grupos potenciais* no restabelecimento do equilíbrio.

Assim, consoante o pensamento citado, os grupos não atuam continuamente na política, restando-lhes, contudo, o resguardo da referida possibilidade para atingir seus fins, proporcionada pela própria institucionalidade americana (e.g. liberdades civis e federalismo). Trata-se, pois, de partes instáveis, com ondas de mobilização e desmobilização, amoldadas por interesses tanto restritos - objetivos particulares que podem resultar em reivindicações perante outros grupos - quanto amplos, em que atitudes compartilhadas conduzem a interesses comuns. Há decerto nas teorias clássicas pontos que merecem reflexões, já que formas sociais não têm igual expressão política. O governo não é uma entidade inerte e neutra, bem como o processo decisório não se reveste, a todo o momento, de legitimidade e consentimento. Todavia, olvidá-las ou mitigar sua relevância é incorrer em insuperável equívoco, eis que são as vigas de sustentação de escolas atuais, como a do *neopluralismo*, e é a partir delas que a interação entre grupos é tratada como substrato das democracias, pelos quais se estreitam as ligações entre cidadãos e representantes.

A centralidade das discussões desenvolvidas, contemporaneamente, por politólogos, nos interesses organizados é a imagem da busca incessante pela intelecção dessa evidência social que se faz presente em variados campos do conhecimento, dividindo opiniões, uma vez que a

¹⁷³ TRUMAN, David B. *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf, 1967, pp. 15 e 48.

sua aceitação não significa uma superação da desconfiança e permite análises cada vez mais abrangentes, afastando-se da recusa baseada na especialidade perniciosa a interesse geral¹⁷⁴. As interpretações exurgentes, desveladoras do processo de *decision-making*, abarcando questões, por vezes imprecisas, referentes tanto à organização quanto à ação dos grupos, levam a uma multiplicidade de formações e exigem verificação, no próximo tópico, do que se entende por grupos e que tipos de interesses eles podem externar.

2.3. Do conceito de grupos de interesse

As pessoas humanas, nas suas insuficiências e particularidades, vinculam-se, pelo que as distingue ou aproxima, a coletividades¹⁷⁵. O fato de o indivíduo um ser socialmente situado, tanto nas suas relações com o Estado quanto nas interações entre grupos comunitários, resulta na heterogeneidade/complexidade da vida hodierna e na crescente especialização para atender aos problemas dela emergentes, em um envolvimento - cotidiano e simultâneo - com inúmeros conjuntos ou fragmentos da sociedade, amplamente considerada, alguns institucionalizados¹⁷⁶, com hierarquia e regras próprias. As citadas frações, que determinam a personalidade do homem autônomo e são determinadas por ela, apresentam infindável diversidade de difícil catalogação empírica, porque, por organização coletiva de pessoas, é possível depreender desde os núcleos arcaicos de identidade social (e.g. horda, tribo) às associações voluntárias, de formas ubíquas na sociedade industrializada (e.g. sindicato, partido político), compreendendo, dessa maneira, construções analíticas distintas de plexos conectivos de variedades. A questão primordial visa a tentar delimitar, dentre os agrupamentos sociais existentes, aqueles que podem figurar como grupos de interesse, exercendo influxos sobre a sociedade e, ocasionalmente, sobre o âmbito político, recordando-se de que, na *teoria de grupos*, tiveram um tratamento dilatado¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Lowery e Brasher, em analogia à obra de Stevenson, entendem que a imagem dos interesses organizados é a de Jeckyll e Hyde da política americana, provocando longos e conflituosos debates nas ciências sociais sobre seu papel na democracia. (In: *Organized Interests and American Government*. NY: MacGraw-Hill, 2004, p. xvi) Cf. FRIEDRICH, Carl. *Teoría y realidad de la organización constitucional*. México: FCE, 1946, pp. 489-491.

¹⁷⁵ Segundo Nietzsche: “em todas as épocas, desde que há seres humanos, também houve rebanhos humanos (clãs, comunidades, tribos, povos, Estados, Igrejas)”. (In: *Além do bem e do mal*. Porto Alegre: L&PM, 2008, p. 199)

¹⁷⁶ Cf. LAPASSADE, Georges. *Groupes, Organisations et Institutions*. Paris: Gauthier-Villars, 1967, p. 5.

¹⁷⁷ Cf. BENTLEY, Arthur F.. Op. cit., p. 201 e as ponderações de TRUMAN, David B.. Op. cit., pp. 23-26.

As considerações iniciais reinserem o tema no processo de socialização do indivíduo e possibilitam a constatação de que, como rede de relações interpessoais numa base física, com ações mútuas de seus integrantes, a evolução da cronologia humana e de grande parcela dos seus acontecimentos passa pelos grupos¹⁷⁸, que permitem o encontro de distintas alternativas, na coletividade, para a satisfação de interesses ou alcance de objetivos comuns, fortalecendo, pela solidariedade, vozes isoladas que costumam se perder na estratificação social. A noção de grupo, essencial na investigação sociológica, oferece, na sociedade pluralista, um gravame, tendo em vista a admissão de múltiplos conjuntos agregadores de pessoas, corolários de canais criados pelo desenvolvimento tecnológico e comunicativo, pelos quais podem agir, em cotejo com a simplicidade dos aglomerados rudimentares, com liames alicerçados na consaguinidade ou matrimônio, condizentes com a finalidade de sobrevivência e suas condições básicas. É essa a razão pela qual se adverte que o vocábulo admite distintos arranjos com intuitos específicos, que, de certa maneira, diante de suas modificações temporais, revelam o progresso cultural por meio de organismos com níveis mais elevados de ordenação e articulação de demandas.

Os sentidos que se alojam na palavra *grupos* demonstram, ainda, que qualquer definição adotada é fruto de esforço doutrinário-científico e transparece conveniências teóricas que não conseguem transmitir todos os aspectos de um fenômeno dinâmico na sua plenitude, capazes, assim, de oferecer visões parciais acerca do mesmo fato - tendentes a sistematizar as condutas humanas - com base, por exemplo, nos graus de coesão, tamanho ou constância. Em princípio, os “grupos humanos” podem ser classificados, de modo geral, em dicotomia que alberga vasta quantidade de moldes, desde agrupamentos menores, com relações íntimas, aos maiores, cujos contatos são impessoais - não excludentes e denotativos de etapas do processo expansionista do indivíduo em círculos sociais abertos -, os quais são nominados de primários e secundários, respectivamente. Os grupos primários são os nucleares a qualquer organização social, como a família e a vizinhança, com número reduzido de participantes, que, mediante atuação regular e direta, interferem no desenvolvimento do homem - principalmente na sua infância - expondo-o a um forte e duradouro sentimento de identificação coletiva. Diferentemente, nos secundários, em áreas maiores e com alto número de membros - cuja proximidade se torna casual -, as

¹⁷⁸ “Toute homme fait donc partie, a toujours fait et fera toujours partie d’un groupe humain.” (DUGUIT, Leon. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris: E. de Boccard, 1923, p. 7) Cf. FREYRE, Gilberto. Op. cit., pp. 142-147.

relações convertem-se em instrumentais e transitórias (*touch-and-go*), conduzindo à regulação objetiva de comportamento, havendo a prevalência da racionalidade do interesse (e.g. fábrica)¹⁷⁹.

Dessa forma, observado o mencionado escalonamento, em que se conclui que a extensão é inversamente proporcional à afinidade, percebe-se a adoção de alguns critérios especiais que trazem valioso contributo na visualização de como *grupos* encontram-se assentados em uma sociedade. Contudo, diante da generalidade conceitual do termo, impõe-se examinar alguns de seus elementos constitutivos, caracterizadores de uma coletividade identificável, transcendente às suas partes, em que se efetivam, sob laços psicológicos, as interações sociais, ora pensadas conjuntamente. O *grupo social*¹⁸⁰ é aquele que abarca uma pluralidade de indivíduos (díade no mínimo), os quais se tornam um todo, em decorrência das ações/reações mútuas e de vestígios de organização, com semelhanças de atitudes e sensações (*consenso/in-group*) - comportando agir coletivo (consciência) -, apresentando, ainda, finalidades intencionais, orientadoras da sua conduta única, coordenada ou coincidente, e constituintes da sua estrutura autônoma, a qual os distingue de agrupamentos amorfos. Ademais, internamente, é definidor do status ou papel dos seus integrantes, solidariamente responsáveis pelos resultados, fixando-lhes normas objetivas de procedimento (disciplina), de conformidade com a sua estratégia/tática de ação, num dado contexto, incorrendo, desse modo, em relação social diferenciada, pois não se confunde com unidades singularmente físicas (e.g. reunião instintiva), espirituais (e.g. mesma ideologia/fé) ou psíquico-internas (e.g. desejos e intenções em interações desordenadas e episódicas).

A demarcação de parâmetros para a concepção da palavra *grupos* não encerra, todavia, a sua patente fluidez, mas auxilia, em um sentido negativo, a inferir quais realidades sociais não se localizam dentro do seu perímetro, ressaltando-se a ineptidão, para a finalidade do trabalho, de enunciações baseadas, exclusivamente, em fatores díspares como, biótipo, idade, tática ou espaço geográfico. Enfatize-se, portanto, que nem todo conjunto de pessoas é um grupo social

¹⁷⁹ Cf. NIMKOFF, Meyer; OGBURN, William. *A Handbook of Sociology*. London: Routledge & Kegan P. LTD, 1956, pp. 176-179; KOENIG, Samuel. *Elementos de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1974, pp. 247-250; MEYER, Peter. *Gruppi sociali*. In: REIMANN, Horst (Coord.). *Introduzione alla sociologia*. Bologna: Il Mulino, 1982, pp. 78-81; DAVIS, Kingsley. Op. cit., pp. 289-307; RUMNEY, Jay; MAIER, J.. Op. cit., pp. 96-97.

¹⁸⁰ Cf. LAREDO, Iris Mabel. *Los grupos de presión como factores reales de poder*. Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 1966, pp. 02-03; TORRE, Maria B. L. Della. *O homem e a sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional, 1977, pp. 103-105; SPOTT, W. J. H.. *Os grupos humanos*. Lisboa: Ed. Ulisseia, 1958, pp. 11-18; AGESTA, Luis Sanchez. Op. cit., pp. 115-117; RODRIGUEZ, Antonio Perpiña. Op. cit., pp. 247-264.

e pode alcançar acolhimento na usual expressão “quase-grupos”¹⁸¹, em que uma coletividade, em dado lugar e momento, não atinge um nível razoável de reciprocidade e organização, sendo que, na prática, a volubilidade desses fenômenos impede a visualização nítida de tal separação. O uso indistinto de *grupos* redundaria, destarte, na sua equiparação a frações do corpo social, que são os quase-grupos estruturais da sociedade (e.g. nação, classe, massa, comunidade), ou a reuniões transitórias, nomeadas de quase-grupos circunstanciais (e.g. multidão, plateia), sendo que, em ambas as hipóteses, a despeito da não-organização, possuem características próprias, com existências específicas, e os seus atos comumente repercutem na vida coletiva¹⁸².

A ausência de contornos precisos não retira a importância sociológica desses fenômenos e suas potencialidades, inexistindo empecilho para que um agrupamento acolha os interesses comuns das referidas combinações ou que estas, na busca por uma unidade interna para ação compartilhada, formem grupos, deixando de representar um sistema sociocultural integrante da estrutura social ou manifestação ocasional nela germinada. O comportamento coletivo não é, diante de tais apontamentos, em que se pesem suas interações, um fator que, isoladamente, seja determinante à configuração de *grupo* pretendida, até porque, com esse grau de abrangência, poucos modelos dela estariam excluídos. Deve-se idealizar a noção de junção com arranjos permanentes, que também não são passíveis de assimilação com a noção de *público* abstrato, normalmente desorganizado, com pessoas não integradas, mas que expressam seus pontos de vista a partir de uma “opinião pública”, externando adesão ou reprovação acerca de um tema convergente, havendo uma forte disseminação comunicativa - em massa - sem contato físico.

O *grupo social* é então sinalizado¹⁸³, peculiarmente, pela sua: a) organização - requisito primordial - em seu duplo plano, tanto externo (adequação às fórmulas da lei) quanto interno (regimento interior aplicável aos seus membros); b) hierarquização, decorrente da dinâmica grupal, em que os seus integrantes são selecionados e classificados por critérios de mobilidade vertical; c) transcendentalização, em virtude da sua continuidade e do intento de superação da personalidade dos indivíduos que o criaram; d) identificação, pois todos os grupos devem

¹⁸¹ GINSBERG, Morris. *Essays in Sociology and Social Philosophy*. Great Britain: Penguin Books, 1968, p. 21. Cf. MACIVER, R. M.; PAGE, Charles H.. *Society*. London: Macmillan & Co LTD, 1955, pp. 213-214; BERNARD, L.L.. *Principales formas de integracion social*. México: IIS, 1950, pp. 41-42.

¹⁸² MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Teoria de los agrupamientos sociales*. México: Ed. Stylo, 1950, pp. 48-50.

¹⁸³ PEÑA GONZÁLEZ, José. *Derecho y Constitución*. Madrid: Editorial Dykinson, S.L, 2003, pp. 101-103.

contar com sinais externos que lhes permitam se diferenciar de outros grupos, reforçando sua fisionomia. Há, ainda, uma tendência à oligarquização, mas que é patologia e não deve ser compreendida como substrato natural/ordinário, observando-se, além do mais, a incessante necessidade de medidas de democratização das suas disposições e funcionalidade¹⁸⁴, uma vez que as relações entre particulares não refogem à incidência dos direitos fundamentais¹⁸⁵.

Destaca-se, por isso, como suas circunstâncias indispensáveis, uma interação persistente, sobre padrões estabilizados, em que se desenvolva um senso comum de identificação coletiva, aceitando-se, para tanto, normas que são apenas exigíveis a quem o integra, sob uma estrutura inconfundível, volvida para a plena satisfação - univinculada ou multivinculada - de interesses, necessidades ou desejos. Ao versar sobre os grupos, frise-se que não se entrevê, assim, simples categoria teórica da sociologia nem construção jurídica, mas realidade factual que, não se rejeitando suas possíveis divergências internas, é denotativa de unidade, inclusive para os *out-groups* que dele não fazem parte, envolvendo pessoas que compartilham métodos relacionais, definidores da própria razão de ser da ligação. Nesse sentido, Manoel Gonçalves define grupo como o composto de indivíduos integrados num feixe específico de relações, encontrando-se, pois, centrada em um ponto comum, sendo que é da análise desse núcleo de interesse, variante a cada ocorrência, que se distinguem as suas diversas espécies¹⁸⁶.

O grupo é, por conseguinte, uma entidade cujos limites são estipulados por convenção, pelos seus constituintes, entrelaçados em relações de tipo definido, firmando a circunscrição de suas ações, do que decorre a teoria *ultra vires*, em que se demanda um esforço unitário para a consecução do escopo comum perseguido, razão pela qual, ao conceituá-lo, faz-se necessário atentar para três dimensões - número de membros, frequência das interações e comunhão dos fins¹⁸⁷ -, que podem determinar o surgimento de “grupos referenciais”, fontes de inspiração por outros grupos e de afinidade por pessoas que não o compõem. Na sequência, prosseguindo na procura por uma projeção definitiva - e não se descurando dos variados estágios de integração social -, autoriza-se um breve retorno à dualidade outrora citada entre comunidade e sociedade

¹⁸⁴ Cf. *Democracia nas Organizações* em FERREIRA DA CUNHA, Paulo. *Direito Constitucional Aplicado*. Lisboa: Quid Juris?, 2007, pp. 107-109. No Brasil, a imposição da fidelidade representou inferência do Judiciário sobre matéria então considerada de disciplina do partido político (STF, MS nº 26.603-1, 26.602-3 e 26.604-0).

¹⁸⁵ Cf. STF, 2ª Turma, RE nº 201819/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ: 27.10.2006, p. 64.

¹⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder e seu controle*, pp. 74-75.

¹⁸⁷ MEYER, Peter. Op. cit., p. 77. Verifique, contudo, sob um enfoque econômico, a posição crítica de Mancur Olson na obra *The Logic of Collective Action*. Cambridge, London: Harvard University Press, 1971.

in strictu sensu, moldes grupais a que estariam reduzidos todos os processos de sociabilidade, contrapondo natural e artificial ou, segundo lições de Durkheim, as solidariedades mecânica e orgânica¹⁸⁸. Vale recordar que se trata de mais uma proposta metodológica, a qual, por sua vez, não prevalece nem suprime outras coexistentes ou que venham porventura a aparecer.

A comunidade afigura-se como compleição plúrima de pessoas, geograficamente situadas em uma área, que participam, em conjunto, da totalidade do plexo de interesses nela presentes - reveladora de *modus vivendi* com valores comuns - e em que há proeminência de vinculações históricas, culturais e sociológicas, de grandezas variadas, podendo ser dividida, internamente, em órgãos, ainda que não essenciais. Perdura uma união robustecida por um envolvimento íntimo e constante de compreensão e cooperação, assentada na simpatia e não em vantagens particulares, condizente com formatações mais singelas, como um grupo linguístico ou nação. Na sociedade - ou *subsociedade* - costumes ou estados psicológicos consonantes, inerentes à produção social espontânea, são atenuados por atos individuais volitivos dirigidos a uma tarefa ou a propósito, de modo que tais associações se originam de expressões intelectuais da razão e suas ações conseguem respaldo na lei ou regulação, sendo, pois, esculpidas pelo ser humano. Trata-se de grupos organizados voltados para parcelas da vida em sociedade, com decisões refletidas e tomadas por aqueles que têm poder para tanto, como uma associação de bairro¹⁸⁹, guardando similitudes com a noção de *grupos secundários*.

A autossuficiência e homogeneidade da comunidade são reorientadas, ao final do século XVIII, para coletividades interdependentes e heterogêneas, de modo que formas tradicionais já não dominavam o cenário social. Verificou-se a pulverização dos agrupamentos voluntários, adaptados à civilização industrial, a divisão do trabalho e a urbanização. Ampliaram-se os centros de exercício privado do poder - resultantes, em sua maioria, da liberdade de escolha daqueles que os compõem -, formadores da entrelaçada sociedade pluralista moderna, cujas malhas não são passíveis de nítida visualização¹⁹⁰. Tais associações de fins determinados não podem ser igualadas às instituições, sendo estas dotadas de ampla aceitação, configurando estrutura que rege comportamentos humanos e controla atos sociais, integrando o quadro

¹⁸⁸ DURKHEIM, Émile. Op. cit., pp. 29 e ss.

¹⁸⁹ Cf. TORRE, Maria B. Della. Op. cit., pp. 113-116; FILOMENO, José Geraldo Op. cit., pp.34-36; RUMNEY, Jay; MAIER, Joseph. Op. cit., pp. 92-93; RODRIGUEZ, Antonio Perpiña. Op. cit., pp. 315-317; MARITAIN, Jacques. Op. cit., pp.14-17; CATLIN, George E.. Op. cit., pp.341-353.

¹⁹⁰ Cf. FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, pp. 511-521; GREENE, Theodore. *Liberalismo*. São Paulo: IBRASA, 1963, pp. 217-235; THÉRY, Henry. Op. cit., pp.12-21.

multifacetado de organizações coletivas e intensificando a observância coercitiva dos costumes (e.g. igreja e escola), conectando-se com carências biopsíquicas elementares e sustentando-se por função e meios necessários para realizá-la eficientemente¹⁹¹. As instituições, tanto espontâneas quanto criadas, oferecem tutelas uniformes para a promoção de ajustes sociais - isto é, um substrato mínimo para a ocorrência das dinâmicas coletivas -, sendo o Estado, pois, o seu exemplo mais abrangente e relevante de controle. Deve-se ressaltar o fato de que algumas espécies institucionais se amoldaram às mudanças da realidade, aproximando-se do modo de agir associativo.

As associações, como sociedades-contrato, são, como afirmado, dependentes da vontade de seus integrantes. Não gozam, como as instituições, da emancipação organizativa, em razão de adesão pessoal em torno de uma função propugnada, e certamente representam a tônica das sociedades hodiernas, diante do seu crescimento numérico inacabável e da expansão dos seus fins sobre os inúmeros ângulos sociais, ocasionando, em determinadas situações, influências superiores às institucionalmente geradas. Seus elementos formativos são: os indivíduos que as integram, a finalidade que os agrupa, a organização do que elas objetivam e que as mantém; a função que as caracteriza e lhes dá vida¹⁹². Esses agrupamentos, nomeados, ainda, de *grupos artificiais*, são, portanto, modelos organizados, cuja infinidade de funções ressoa na variedade de formas, com possibilidade de institucionalização, se duráveis, podendo avançar sobre escopos econômicos, culturais, jurídicos e políticos, cada qual com suas peculiaridades complexas, ressaltando-se que essas forças coletivas agem mutuamente, mesmo que de forma indireta, redundando tanto em conflitos quanto em convergências. As ponderações formuladas tiveram o intuito de demonstrar que, sob diferentes perspectivas, a palavra *grupo* pode ter um alcance expandido, englobando manifestações coletivas organizadas e não-organizadas, ou limita às integrações melhor estruturadas, como as associações e algumas instituições.

A difícil precisão do significado do que seria um grupo humano, com a diversidade de termos técnicos, comumente ambíguos, implicando numa pluralidade de sentidos decerto não designativos do mesmo objeto, atrelada à relatividade conceitual dos fenômenos sociológicos, dependente da metodologia adotada pelo doutrinador, embaraçadora de uma difusão científica

¹⁹¹ Cf. LAPASSADE, Georges. Op. cit., pp. 129-132; TORRE, Maria Della. Op. cit., pp. 183-188; BERNARD, L.L.. Op.cit., pp. 63-87; KOENIG, Samuel. Op.cit., pp. 88-92; DAVIS, Kingsley. Op. cit., pp. 70-72.

¹⁹² MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Teoría de los agrupamientos sociales*, p. 168.

uniforme, torna árdua a tarefa de traçar suas linhas divisórias¹⁹³. A aventada imprecisão, por consequência, pode ser averiguada na própria explicação de *grupos de interesse*, abarcando-se, por vezes, de forma generalizada, todas as forças sociais. Contudo, cabe salientar que eventual reducionismo dos corpos intermediários às associações, como organizações voluntárias, seria uma inexatidão insuperável¹⁹⁴, não se podendo aqui desconsiderar, ainda, outras coletividades minimamente organizadas. Destarte, para um exame completo acerca dos grupos de interesse, adota-se preceito de Kaplan e Lasswell de que grupo é um agregado organizado, cujo grau maior é a associação e o menor o *meio-grupo*¹⁹⁵.

A análise que sucede inicia-se pela ordinária constatação de que tão importante quanto conhecer o que se concebe por *grupos* é compreender o que e quais são os *interesses* por eles defensáveis, consignando-se as suas enormes quantidade e variedade, refletidas na reprodução prodigiosa de organismos coletivos em realidades sociais fracionadas. Essa é a razão pela qual, em um primeiro momento, divulgada, pela leitura da palavra, a sua plurissignificância, deve-se, desde logo, recusar qualquer minimalismo na sua interpretação a vantagens e proveitos econômicos, haja vista a vasta gama de expectativas humanas não pecuniárias. O *interesse* é, pois, o desejo intrínseco do indivíduo que o interliga a um bem da vida preexistente - sendo a sua magnitude valorativa pessoal e relativa -, notadamente abstrato/imaterial - uma vez que se situa no campo psicológico - e naturalmente provindo do dinamismo existente no plano real - surgindo com a assimilação, pelo sujeito, das repercussões advindas dos fatos sociais -, pelo qual se busca um resultado específico¹⁹⁶. Não se iguala à noção de *direito*, ainda que utilizado, por vezes, de maneira indiscriminada, embora uma preferência possa vir a ser normativamente tutelada.

Dessa forma, consoante lições de Francesco Carnelutti, o *interesse* versa sobre situação determinada (estática), de cunho relacional (*quod inter est*), com causa e efeito, em que se visa a uma posição favorável para a satisfação de uma necessidade - evidenciando um liame entre o ente que a experimenta tal necessidade (homem) e aquilo que é capaz de satisfazê-la (bem) -, estimulada por uma força vital (necessidade) - sensação penosa -, tanto presente quanto futura,

¹⁹³ Cf. HOMANS, George. *El grupo humano*. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1963, pp. 109-113.

¹⁹⁴ Cf. DION, Leon. *Los grupos y el poder político en los EE.UU.* México: Editorial Grijalbo, S.A., 1967, pp. 14-15 e LOWERY, David; BRASHER, Holly. Op. cit., pp. 05-06. Vide também: TRUMAN, David. Op. cit., p. 512.

¹⁹⁵ KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold. *Poder e Sociedade*. Brasília: Editora UNB, 1979, p. 61.

¹⁹⁶ Cf. CALDEIRA, Adriano. *Aspectos processuais das demandas coletivas*. SP: Rideel, 2006, pp. 65-66; SMANIO, Gianpaolo. *Interesses difusos e coletivos*, pp. 01-03; MANCUSO, Rodolfo de C.. Op. cit., pp. 23-30.

sendo o complexo de tais interesses denominado de *economia*¹⁹⁷. Há clara ressonância na esfera processual, no tocante à indispensabilidade de um provimento jurisdicional. Enfatize-se, outrossim, na citada contextualização, fundada na “causa” e “resultado”, originados por uma percepção racional simultânea, bem como na existência do bem, a imagem do sujeito portador do interesse. Este é o receptáculo do juízo de valor e poderá ser uma pessoa física ou jurídica, privada ou pública - inclusive o Estado -, sobrepujando o indivíduo isolado, do que incorre as suas qualificações com diversificados níveis de extensão (e.g. coletivo, comum, geral), que, na prática, podem se confundir. Tais extensões serão averiguadas, atentando-se para os grupos¹⁹⁸.

O interesse, que é, assim, um “juízo seletivo e valorativo realizado pelo indivíduo sobre a realidade geradora de uma necessidade a ser satisfeita pela consecução de um bem”¹⁹⁹, pode ser entendido sob o binômio público/privado, reconhecendo-se, contudo, zonas intermediais e a profunda aproximação desses polos no Estado Social. A intrincada tentativa de contraposição de tais concepções - que não deixa de remeter à ideia de indivíduo e autoridade governativa -, redundando na formulação de critérios (e.g. material, subjetivo), nem sempre satisfatórios, mas que, em seu conjunto, auxiliam a delinear, teoricamente, as suas fronteiras, ressaltando-se que excessos nas interpretações, dirigidas a qualquer uma das duas searas, geram distorções, como a abertura a um desmedido intervencionismo estatal na vida pessoal ou a conversão do Estado em singelo proclamador de vontades particulares. A cisão mencionada, arraigada na cultura jurídica pátria, é, assim, objeto de frequentes estudos e tem possibilitado reflexões acerca da reconfiguração desses espaços, como o interesse público não ser determinado, exclusivamente, pela Administração e o afastamento de sua supremacia incondicional ante interesses privados, bem como pela previsão dos intitulados interesses metaindividuais.

Logo, acompanhando as transformações ocorridas na passagem do liberalismo clássico para a sua vertente democrática, inclusive com as acepções atuais de *sociedade civil* e *esfera pública*, que transcendem o indivíduo, mas não integram o corpo dos entes do Estado, é certo que a mencionada obscuridade semântica entre público e privado é agravada, tendo em vista a

¹⁹⁷ CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Geral do Direito*. São Paulo: LEJUS, 1999, pp.88-91.

¹⁹⁸ “For a group as such has no psychological attention that can be alisted or aroused. As a group, it can only engage in certain activities or pursue certain goals. So the interest of a group becomes ‘the object which it chiefly seeks.’” (PITKIN, Hanna. Op. cit., p.160)

¹⁹⁹ MORAES, Maurício Zanoide de. *Interesse e legitimação para recorrer no processo penal brasileiro*. São Paulo: RT, 2000, p. 69. Cf. sobre espécies de interesses: SIEYÈS, Emmanuel Joseph. Op. cit., pp. 142-143.

mobilidade dos seus sentidos. Constata-se que, ao longo do tempo, sobrepujada a acepção comum de espaços de relações coletivas e de vivência em recesso, as suas balizas firmaram-se na prevalência do interesse - incoerente em razão de serem normas de ordem pública disciplinando questões privadas -, na natureza das relações - desarrazoada em decorrência da cisão estanque entre relações de autoridade e de Estado e cidadão - e no sujeito - ignora o fato de que, mesmo em relações privadas, o Estado, por vezes, faz-se presente²⁰⁰. Ressalte-se, todavia, que, ainda que os marcos não sejam claros, isto não significa que devam ser suprimidos, pois, em uma democracia, a importância de resguardar uma área própria de determinação da personalidade é a mesma de evitar que o Estado se torne refém de arbítrios individuais ou de uma classe²⁰¹.

O interesse público, cuja amplitude alcança outras circunscrições (e.g. geral, coletivo), pode ser definido como o “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”²⁰², rejeitando a ideia de que não possa ser defendido por particulares e de que com eles não guarda relação, havendo não antagonismo, mas uma interdependência. Vale frisar que a sua indeterminação, contrariamente ao seu unitarismo, poderia resultar em mais de uma alternativa de concreção. Ademais, a citada noção permite concluir que tal interesse não é unicamente do Estado, promovendo-se uma cisão entre aqueles que lhe são peculiares, como individuais dele (secundários), e aqueles a que não pode se contrapor (primários), os quais são correspondentes aos da coletividade, de que todos compartilham - sendo irrefutável o nexo com os interesses individuais ou grupais. No entanto, não apenas a presença estatal, mas a sua superioridade em uma relação e a imperatividade de suas normas são denotativas da publicidade no caso concreto. Assim, segundo Hannah Arendt²⁰³, a palavra *público* transmite o sentido de tudo o que pode ser ouvido e visto por todos, com maior divulgação, e o próprio mundo, na medida em que é comum a todos e diferente do lugar que nos cabe dentro dele.

²⁰⁰ SARMENTO, Daniel. *Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional*. In: *Interesses Públicos versus Interesses Privado*. RJ: Lumen Jures, 2005, pp. 30-32. Cf. também: BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 1984, pp. 82-83.

²⁰¹ Cf. o *patrimonialismo*, que é a confusão entre o público e o privado, nas obras *Coronelismo, Enxada e Voto* (Victor Nunes Leal) e *Os Donos do Poder* (Raymundo Faoro). Vide: *O público e o privado no direito brasileiro* em MASCARO, Alysson Leandro. *Lições de Sociologia do Direito*. SP: Quartier Latin, 2007, pp. 179-182.

²⁰² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004, p.53.

²⁰³ ARENDT, Hannah. Op. cit., pp. 59-68.

No âmbito *privado*, por sua vez, estariam localizadas relações de suposta igualdade, em que prevalece a autonomia lícita da vontade, esgotando-se em uma extensão restrita referente à área de ação pessoal - imediatamente afetada por suas consequências -, na qual se encontra o interesse particular, o qual funciona, portanto, nas associações humanas que experimentam e controlam os seus resultados de modo direto, visto que, na conjectura de ocorrer indiretamente, aludir-se-ia ao público²⁰⁴. A intensa interpenetração das atividades públicas e privadas, com reflexos no conceito de Estado, em razão da manifesta dispersão do “político”²⁰⁵, possibilitou, em um quadro social plurifacetado, aglutinações em centros de potestade, cujos interesses não são meramente particularizados, inserindo-se, a despeito da impropriedade terminológica, em uma das distintas abrangências do público. Cabe ressaltar que essa óptica coletiva, consoante Smanio, representa uma terceira via, na qual as relações - por meio de sindicatos, associações, partidos políticos, grupos sociais organizados - exercem profunda influência no Direito²⁰⁶.

Nesse contexto, deve-se analisar duas acepções amplas do termo interesse: social e geral. O primeiro, em virtude da própria polissemia da palavra *sociedade*, anteriormente verificada, se observada sob um ponto de vista mais vasto, concerne à “sociedade civil” como um todo, acolhendo os mais variados aspectos preservativos da vivência humana conjunta, reportando-se, em parte, ao interesse público não fazendário, visando à consecução do bem comum, embora, em uma compreensão restrita, dirija-se a um ente jurídico personificado, na proteção coletiva dos interesses presentes no âmago associativo, sendo os coletivos²⁰⁷. O segundo, sedimentado na ideologia francesa do Estado-nação, vislumbrava a presença de corporações intermediárias e seus interesses particulares como profundas ameaças, aproximando-se, desse modo, da entidade estatal, atingindo, com os americanos, conotação de interesses comuns à totalidade dos cidadãos - mais gerais -, condizentes com os *sociais*, os quais seriam compostos de interesses menos gerais (coletivos), havendo um equilíbrio harmônico entre eles²⁰⁸.

²⁰⁴ MINOR, William S.. *O Interêsse Público e o Supremo Compromisso*. In: FRIEDRICH, Carl J. (Ed.). *O Interêsse Público*. Rio de Janeiro: Ed. O Cruzeiro, 1967, p. 38.

²⁰⁵ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1972, pp. 80-81.

²⁰⁶ SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*, p. 5. Cf. *A Administração Pública frente a uma nova visão dos “interesses públicos”* em AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano P.. Op. cit., pp. 157-170.

²⁰⁷ Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Op. cit., pp. 30-33.

²⁰⁸ Cf. FRIEDRICH, Carl J.. *La Démocratie Constitutionnelle*. Paris: Presses Universitaires, 1918, pp. 469-471 e RANGEON, François. *L’Idéologie de L’Intérêt Général*. Paris: Ed. Économica, 1986, pp. 200-201.

Os interesses metaindividuais, que transpõem os anseios solitários do indivíduo, mas não se prolongam à generalidade - de resguardo estatal - do bem comum, vagando entre o privado e o público, pertencem, em vista disso, a um agregado de seres humanos, organizado ou não, unidos por situação fática ou jurídica, cujas espécies, definidas pela legislação consumerista, no cenário pátrio, podem ser apontadas como: difusos, coletivos *in stricto sensu* e individuais homogêneos²⁰⁹. Elevados à condição de direito, oferecem proteção em relação às mazelas de uma sociedade de massas, com evidentes repercussões no processo civil. Os direitos *difusos* são titularizados pela junção imprecisa de pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato, podendo alcançar o grau máximo escalonamento de coletivização, coincidindo com o interesse público²¹⁰, do que se denota a indivisibilidade do seu objeto, em benefício de todos. Os *coletivos* demandam processo associativo, fundado em um vínculo jurídico, cujos titulares são determinados ou, ao menos, determináveis, que se unem em torno de um direito material indivisível, consubstanciados em grupos ordenados. Os *individuais homogêneos*, igualmente com titulares identificáveis, estão alicerçados numa relação fática, embora o bem material pretendido seja divisível, o que revela que uniformidade desses direitos individuais resulta da origem comunal²¹¹. O objetivo do tópico em questão foi demonstrar os elementos conceituais da expressão *grupos de interesse*, visando a compreender as distintas particularidades que se localizam em seu cerne. Para se conceber a defesa de interesses por meio de grupos, recorre-se à adoção da técnica *subjetiva*, quando interesses surgem da participação coletiva sobre algumas atitudes, podendo, assim, existir antes de os grupos encontrarem-se formados e organizados, o que exige uma análise empírico-comportamental, ou *objetiva*, na qual interesses e grupos não estão separados, razão pela qual aqueles dependem da existência prévia destes²¹². Opta-se pela primeira para os fins da análise, considerando como interesses neles albergados os individuais, os emanados da própria coletividade e os de alcance social.

2.4. Classificação.

A análise dos *grupos de interesse* - atores coletivos representativos da diversidade setorial em sociedades complexas, que espelham, quando albergados por um ordenamento

²⁰⁹ Cf. ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. São Paulo: RT, 2008, p. 40.

²¹⁰ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 05.

²¹¹ Cf. ALMEIDA, João Batista de. *A proteção jurídica do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 29-32.

²¹² Cf. a classificação fundada nas obras de Bentley e Truman em: PITKIN, Hanna. Op. cit., p.161.

jurídico, o pluralismo de modos de vivência necessário aos regimes democráticos, com cenário de ação específico e cujos fins originais possam ser *não-políticos* -; introduz a discussão nas camadas intermediais entre indivíduo e Estado, sendo organismos por meio dos quais seus membros, em virtude de característica, atividade ou necessidade comum, buscam a consecução de resultado inalcançável isoladamente, podendo, inclusive, limitar seus esforços estritamente a um assunto (*single-issue*). Trata-se, inegavelmente, de forças sociais que não monopolizam todas as ações humanas, havendo um campo decisório íntimo, mas, em coletividades gradualmente maiores - macrocosmos de múltiplos agrupamentos -, concentram, concomitantemente, grande parte das distintas facetas conviventes na pessoa (e.g. profissional, espiritual, ideológico). Isto decorre de um ambiente crescentemente especializado, no qual se pretende um alto grau de satisfação dos plúrimos interesses, sem exigir sua dedicação integral, até porque o grupo não é apenas reunião de vontades e deve superar questões particulares.

O número elevado de organizações que se alastram, com rapidez, sobre as incontáveis zonas sociais é derivado da quantidade de interesses, de proporções astronômicas, em que se assentam²¹³, sob motivações e formatações próprias. Vale observar que, inexistindo uma linha divisória clara entre suas atuações, há uma constante possibilidade de surgirem conflitos, razão pela qual o grupo, na sua funcionalidade, não só trabalha para a realização dos seus objetivos, mas também na defesa de suas posições, tanto que passa a agir politicamente de modo mais incisivo quando o Estado Social intervém em suas relações “privadas”. A compreensão do que são os *grupos de interesse*²¹⁴, expressão comumente assemelhada a *grupos de pressão* e *lobby*, permite um traçar inaugural dos seus contornos que acompanha o próprio exame de como se dispôs, historicamente, acerca dos “interesses”²¹⁵, de uma representação estamental, em que os interesses coincidiam com o sistema social. No período liberal, os interesses eram organizados sobre base individual e as associações eram voluntárias e, assim, instáveis, até, a partir do final do século XIX, quando passaram à convivência entre partidos de massas e grupos de interesses organizados. Recorde-se que a politização dos interesses, inicial e legitimamente, ocorreu nos partidos, dos quais se aproximavam as associações, conforme o seu objeto, uma vez que os interesses específicos eram marginalizados em favor da ideia de satisfação geral.

²¹³ Cf. SCHATTSCHEIDER, E.E.. *Regimen de partidos*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.,1964, pp. 43-51 e MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression en France*. Paris: Librairie Armand Colin, 1958, pp. 43-94.

²¹⁴ Em que pese tratar como sinônimo de *grupos de pressão*, Pablo Verdú critica a denominação, que poderia levar a uma instrumentalização reacionária no sentido gremial, estamental e corporativo (Op. cit., p.138).

²¹⁵ Cf. NÚÑEZ, Rafael Rubio. *Los grupos de presión*. Madrid: CEPC, 2003, pp. 154-160.

O estudo que principia percebe os *grupos de interesse* como um - e certamente o mais corriqueiro, concernente à sua atuação ordinária - dos dois tempos de ação grupal²¹⁶, em que, alicerçados sobre as liberdades públicas, precipuamente o preceito associativo, desenvolvem as finalidades comuns aos seus integrantes, sendo que seus impulsos promovem repercussões sobre outros agentes imanentes à vida em sociedade. Tais agentes se referem, na doutrina de David Truman, aos nomeados *potential groups*, que são categorias sociais que podem vir a se tornar ativas ao se mobilizarem para uma ação política (*manifest groups*)²¹⁷. Dessa forma, saliente-se que as considerações sobre grupos de interesse circunscrevem-se à fenomenologia sociológica, posto que seus anseios/carências podem ser atendidos por meio de manifestações/interações ocorridas no interior da estrutura comunitária, sem, no entanto, requerer - necessariamente - uma medida favorável tomada pelo aparato estatal. Há, portanto, na sua concepção, dois componentes primordiais: a) o agregado de posturas provindas da averiguação e afirmação do interesse comum; e b) os estímulos dele disseminados para fazer valer os interesses²¹⁸.

A definição de grupos de interesse, a qual oferece uma base sólida ao veículo, em regra, accidental para o atingimento de seus objetivos - o exercício da pressão política -, demonstra a sua adjacência aos escopos organizativos específicos, o que, todavia, não respalda a eventual constatação estanque do tema, pois tanto a verificação dos tipos de interesses - em um quadro variado e mutável - quanto à confinação de suas atividades somente à defesa - que não supõe uma passividade comportamental - são deveras insuficientes para sua intelecção. Não se deve desconsiderar, por conseguinte, que os interesses estão agregados a um conjunto de fatores. No tocante ao grupo, aponta-se um arquétipo com membros, valores, unidade, posição, metas, hierarquia e ordenação, de cuja sobrevivência dependem elementos externos, como o acesso a meios de comunicação ou a habilidade negocial²¹⁹, lidando com outras identidades sociais de segmentos, para manter ou alterar uma determinada realidade. Ressalte-se que, de fato, para a consecução de alvos amplificados, podem precisar dirigir seus influxos ao governo. Logo, é possível declarar que, mais que uma *massa psicológica*, instituidora de mentalidade coletiva,

²¹⁶ Cf. LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*, p. 49.

²¹⁷ TRUMAN, David B.. Op. cit., p. 37.

²¹⁸ AGESTA, Luis Sanchez. Op. cit., p. 202. Cf. CAGGIANO, Monica Herman S.. *Oposição na Política*, p. 89.

²¹⁹ RODEE, C.; ANDERSON, T.J.; CHRISTOL, C.. *Introdução à ciência política*. T. II. RJ: Livraria AGIR, 1959, pp. 153-154. Cf. CAVALCANTI, Themístocles B. *Teoria do Estado*. São Paulo: RT, 1977, pp. 365-367.

os grupos de interesse têm importante feição que transcende as ações sobre quem o compõe, ao buscar, em nome destes, no meio social, providências em seu favor (capacidade para agir).

Em que pese o panorama ser favorável às associações, nem todos os significantes grupos de interesse alcançam tal nível de composição, existindo exteriorizações ocasionais/efêmeras e permanentes/estáveis, consoante se depreenderá da classificação. É patente que o indivíduo, em uma sociedade expandida, não demora a se aperceber de que os intuitos aos quais persegue se tornam acessíveis na medida em que se unem a outras pessoas em entidades que exprimem as suas aspirações e dão visibilidade aos seus interesses, em relação às outras forças sociais e ao Estado. Os interesses em questão, como já afirmado, são tomados no presente trabalho em sua conotação ampla, pretendendo-se não recair em uma visão utilitarista e, destarte, evitar críticas de teor maniqueísta. Abrangem, desse modo, as duas séries diferenciadas, doutrinariamente, por Meynaud, que separa aqueles que buscam a conquista de vantagens materiais (interesses), pela adesão ou proteção de situações adquiridas, em favor da categoria representada, daqueles que têm como razão de ser a defesa de posições espirituais ou morais (ideias), na promoção de causas ou afirmação de teses, a que atribui um *esprit désintéressé*²²⁰ (grupos de causa). Não se deve deixar, entretanto, de ponderar que esses *issue groups*, nos grupos de interesse, possuem uma prática peculiar para efetivação das atitudes por eles suportadas, sendo que aqueles que os compõem, em regra, têm motivação altruísta, concertados para um melhoramento social, e os seus quadros são abertos, aludindo-se com mais veemência à vedação de recusa de ingresso²²¹.

Por isso, constatada uma de suas principais modalidades qualitativas, reputam-se como interesses tanto os econômicos (e.g. empresas mercantis, sindicato) quanto os não-econômicos (e.g. grupos cívicos, religiosos), admitindo-se, contudo, que, em cenário distorcido, os motivos materiais podem se ocultar sob um manto ideológico. Os grupos de interesse, cuja natureza reside em seus dimensionamentos internos e nos fins por eles propugnados - os quais são a sua causa motivadora -, arquitetados de conformidade com sua autonomia dispositiva, permitem um agir - reivindicações, sustentação de pretensões, resguardo de posturas - sobre indivíduos

²²⁰ MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression*. Paris: Presses Universitaires de France, 1960, pp. 13-14. Não se adotará, portanto, a classificação em *grupos de interesse* e *grupos de promoção* (Cf. BADIA, Fernando. *Grupos de Interesse, de Promoção e de Pressão*. In: PORTO, Walter Costa [Coord.]. *Os Grupos de Pressão*. Brasília: Ed. Escopo, 1984, pp. 15-17) até porque há grupos que sustentam, simultaneamente, ambos os interesses.

²²¹ Cf. MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo Gustavo G.. Op. cit., p. 409.

ou outros grupos presentes no meio social. Trazem, ainda, quanto ao interesse que justifica sua existência e atuações, estas não agressivas nem perturbadoras da ordem, a imbricada separação entre privados e públicos. Reconhece-se, em cenários de mutualidade, a difusão pelos grupos tanto, ordinariamente, dos interesses particulares à organização - quando o bem perseguido lhe é inerente -, quanto gerais, que, enfatize-se, não podem ser identificados, plenamente, com o bem comum da sociedade, mas possuem alcance dilatado (e.g. grupos de consumidores).

De tal sorte, considerando o desejo comunal e cômico dos membros de um agrupamento, direcionado à concretização de fins resolutos, materiais ou abstratos, os grupos de interesses podem ser colacionados, segundo Etzioni, em: a) grupos de interesse especial, com base social estreita, voltados, limitadamente, a objetivos específicos, típicos para interesses pecuniários, e cujos beneficiários são quase que exclusivamente seus integrantes; b) organizações de grupos representativos, com bases sociais mais amplas, que normalmente acrescentam interesses não-pecuniários (e.g. objetivos simbólicos ou valorativos) aos seus pecuniários, contrabalanceando serviços para seus membros como uma medida concernente à comunidade de que fazem parte; c) grupos de interesses públicos, que possuem bases sociais variadas, cujos objetivos se referem à comunidade como um todo e com foco habitual em interesses não-pecuniários²²². Deve-se ressaltar que, a despeito de o autor versar sobre grupos de pressão, os objetivos são idênticos, pois o que muda é o seu modo de influenciar, e, apesar da cisão em três blocos, é evidente que os agrupamentos podem tramitar entre tais moldes, diante da sua dinamicidade, o que ratifica o fato de que toda tentativa classificatória se afasta, em parte, da concretude real.

Em relação à referida tipologia, que demonstra a satisfação de interesses de três plexos humanos - os membros exclusivos do grupo, a coletividade local de membros e não-membros e a sociedade como um todo -, atente-se que, a partir da segunda metade do século XX, houve uma proliferação de interesses, acompanhada do crescimento de organizações, inclusive as de interesses públicos, cuja conformação de desejos é, sobretudo, delicada, mas pode vir a exercer importante função social de complementaridade às políticas estatais. A emergência de grupos de interesse público²²³ encontra-se, de certo modo, conexas à necessidade de se

²²² ETZIONI, Amitai. *Special Interest Groups Versus Constituency Representation*. Disponível no site: www.amitaietzioni.org/documents/A164.pdf, acesso em 06.02.2012, pp. 177-181.

²²³ Cf. PEREIRA, Paulo Trigo. *Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado*. Disponível no site: <http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/GruposPressao5.pdf>, acesso em: 01.08.2011, pp. 05-08; MCLAUGHLIN, Frank E. *Public Interest Groups*. In: *The Public Affairs Handbook*. Washington: Amacom, 1982, pp. 206-208;

imporem freios aos então prevalentes interesses de corporações econômicas e também retrata fins harmoniosos com a sistemática da representação política. Tais fins, se comparados aos privados²²⁴, apresentam, em grau significativo, a realização indistinta de seus interesses, ultrapassando seus integrantes, o que se reflete, por vezes, em menor participação - e o risco dos *free-riders* - e um sustento provindo de doações ao invés de contribuições regulares. Não se olvide, ademais, que em todo grupo se fazem presentes interesses especiais, referentes à sua estruturação e funcionamento, e que estes, quando mais amplos, podem ser sustentados, paralelamente, a interesses gerais.

O usual e inexato antagonismo entre grupos de interesses públicos e privados, gerais e de categorias - corporatistas -, em razão da imiscuidade contemporânea desses dois horizontes de ação, oferece, porém, uma descrição dos agrupamentos fundamentada nos seus propósitos, tal como a seleção dos interesses em imperativos objetivos e em preferências morais. Permite o repensar de que a ideologia do “público”, inerente às instituições governativas, que exercem a potestade em seu nome, conta, na sociedade, com grupos que anseiam por realizar uma de suas possíveis versões, as quais precisam de consenso. Dessa forma, rejeitadas as conotações de que interesses públicos e privados resultariam, sempre, em benefício social e providência egoísta, em virtude das quais surgiram, inclusive, novas denominações (e.g. *producer* e *civic interests*), é evidente que, ao orientar suas atitudes em favor de interesse geral, o grupo insere seu plano em campo de múltiplos juízos de valor e de determinação vasta - nos seus meios e fins. Entretanto, mas, como bem expõe Graziano, as ações desses grupos são compatíveis com uma agenda estreita. Suas proposições não conseguiram unificar a sociedade, pois são parcelas de uma coletividade, e ainda são fracas para uma profunda alteração do panorama dos *interesses estabelecidos*²²⁵.

A presença dos grupos de interesse público na vida social, em que pesem os obstáculos reais a que se encontram costumeiramente sujeitos, decorrentes da vastidão do espectro dos seus fins abstratamente defendidos, como a definição de suas prioridades, com um proveito setorial alargado frequentemente menosprezado por grupos com interesses específicos, cria

ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 346-347; KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold. Op. cit., pp. 70-71.

²²⁴ Cf. a crítica de FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, p. 117.

²²⁵ GRAZIANO, Luigi. *O Lobby e o Interesse Público*. Disponível no site: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>, acesso em 12.09.2011, não paginado.

um novo espaço de debates e uma ligadura impeditiva de excessiva fragmentação. Os referidos grupos podem ser abordados em três espécies organizativas²²⁶: a) grupos de profissionais, compostos quase que inteiramente por um grupo de empregados permanentes, sem número importante de membros e dependente de auxílios diversos; b) grupos de membros, tal como organizações tradicionais se apoiam sobre um número importante de aderentes que contribuem financeiramente, com extensa rede de agências locais; c) grupos de massa, os quais dependem fortemente de seus membros para sua sobrevivência financeira e têm sistema de tomada de decisão centralizado, dominado por quadro pessoal permanente. A diferença, portanto, dos grupos de massa para os de membros seria a dependência financeira e para os profissionais o processo decisório.

A apreciação dos critérios classificatórios fundados nos volúveis interesses grupais, que se espelham em contraposições (*econômico/não-econômico* e *privado/público*), pode repousar, outrossim, sobre suas estruturas organizativas, tomando como base sua autonomia e grau de especialização. Individualizam-se, assim, as formações humanas em que se iniciam a articulação destes anseios, transformados, ulteriormente, em ações, reveladoras de suas existências, suas predileções tanto à sociedade quanto aos órgãos públicos, utilizando-se a notória divisão de Almond e Powell²²⁷. As distintas representações articulatórias de interesses, tanto nas ações sociais quanto políticas, demonstram a presença de níveis dispare de organização, iniciando-se por aqueles supostamente ordenados de forma precária, os *agrupamentos anômicos*. Tais agrupamentos são agregados espontâneos, próximos à expressão individual, em que várias pessoas reagem a um evento que estimula frustração, desapontamentos ou emoções de modo imediato, com uma momentânea afinidade, sem prévio planejamento, podendo recorrer a variados recursos (e.g. manifestações, tumultos), trazendo uma participação heterodoxa e esporádica. Os *grupos não-associativos*, por sua vez, raramente bem organizados - sem um procedimento para fixação da natureza e de metas para os seus objetivos -, com atividades informais e episódicas, trazem, no entanto, um centro comum de interesses e identidades, com liames culturais ou econômicos não voluntários, e promovem ações intermitentes sobre os indivíduos.

²²⁶ Cf. GRANT, Jordan; WILLIAM, M.; BENNIE, Lynn. *Groupes d'intérêt public et privé*. Disponível no site: http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/79Pouvoirs_p70-86_groupes_dinteret_public.pdf, acesso em 22.09.2011.

²²⁷ ALMOND, Gabriel; POWELL JR., G. Bingham. *Comparative politics: a developmental approach*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1966, pp. 75-79 e ALMOND, Gabriel *et al.* Op. cit., pp. 64-67. Vide também: SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologia Política*. São Paulo: DIFEL, 1979, pp. 614-615.

Ressalte-se que ambos os grupos mencionados apresentam, em razão de suas limitações, teoricamente, influxos menos determinantes em comparação a grupos de interesses mais bem organizados, mas não se pode desprezar o fato de que, mesmo minimamente ordenados, exercem importantes papéis na coletividade e podem, repentinamente, se estruturar em *institucionais* ou *associativos*, razão pela qual se aceitou os quase-grupos como grupos de interesse. Os *grupos institucionais* são organizações formais com funções políticas ou sociais determinadas (e.g. igreja, partidos políticos, forças armadas), além da defesa de seus interesses, podendo efetuar-las na sua totalidade ou em uma de suas partes (e.g. as ordens religiosas ou grupos de oficiais). Estabilidade e continuidade atreladas a uma base organizacional forte permitem que esses grupos ocupem posições de extremo relevo na comunidade. Por fim, caracterizando o que seriam as coletividades com alto grau de organização e especialização, emergentes do processo de modernização e diversificação intrínseco às sociedades industriais, há os nomeados *grupos associativos*. Tais grupos, como já abordado, indicam organismos voluntários dirigidos à efetivação de interesses particulares (autopromoção/proteção), para o bem dos seus membros, com conjunto de profissionais e processo decisório interno de valoração de exigências e preferências. Esse subgênero é o mais consentâneo- e talvez eficaz - contributo à ideia de grupos de interesse, os quais, quando citados, consuetudinariamente se referem a essa categoria.

Uma questão que perdura é verificar se a noção de grupos de interesse pode realmente acolher os grupos públicos, visto que a alusão, em regra, é a corpos intermediários privados. Todavia é certo, desde logo, afirmar que a mera equiparação das instituições governamentais a grupos sociais seria desconsiderar a sua razão de ser e a normas vigentes, como a própria legalidade - não mais estrita, mas como juridicidade - que determina ou autoriza suas ações, ainda que se reconheçam interesses nem sempre sociais, mas que a eles devem se adequar. De acordo com Maurice Duverger, atentando para a falta de nitidez entre o público e privado e considerando a condição dos *grupos de pressão*, entende que a maioria dos grupos se situa entre os dois polos citados e, a despeito do dogma da unidade da organização estatal, a tendência à formação de tais grupos públicos é geral e permanente, o que se vislumbra em sistemas monopartidários, considerando-se, a título exemplificativo, uma autarquia ou Ministério e os privados ligados a Poderes Públicos, como as empresas estatais. Em que pese a

assertiva de Lindblom²²⁸ de que “uma parte da atividade oficial dirigida para influenciar políticas se assemelha à dos grupos privados” e, de fato, há atitudes em que estes se aproximam do associativismo privado na proteção ou promoção de interesses específicos - e não de posição orgânico-institucional -, o que não altera sua natureza oficial, admitem-se esses grupos como de interesse em caráter excepcional.

A análise dos *grupos de interesse* é essencialmente a restauração do processo histórico-evolutivo humano, da sua vivência em sociedade, que cria duas esferas de atuação (individual e a social) e, sobrepujada a homogeneidade comunitária, a coexistência em grupos, derivados de inter-relações e constatação de identidades similares, de modo que a vulnerabilidade gera dependência, demanda conexões e estimula a formação de estruturas para o atendimento de necessidades gradualmente mais especializadas (e.g. guildas, grupos profissionais, sindicatos). Isso decorre de coletividades fragmentadas em múltiplos propósitos setoriais, o que intensifica a emergência desses grupos com o liberalismo clássico, na livre seara de interações pessoais. A inclusão, aliás, de todos os indivíduos e grupos como potencialmente *portadores* de diferentes valores, interesses e expectativas que circulam em diversificadas formas de discurso, impede, segundo Marcelo Neves, a absolutização da eticidade particular de determinado grupo, sendo que o reconhecimento e resguardo da autonomia das diferentes formas discursivas ou campos de comunicação excluem, no plano político-jurídico, que uma espécie de discurso ou camada da sociedade subordine as outras²²⁹. Funda-se, para tanto, uma rede recíproca de influências:

It is solely a matter for observation. And observation shows, here as before, that no group can be define or understood save in terms of other groups of the given time and place. One opposition appears and adjusts itself and another takes its place; and each opposition gets its meaning only in terms of the other oppositions and of the adjustments that have taken place between them. (...) No group has meaning except in its relations to other groups. No group can even be conceived of as a group – when we right down close to facts – except as set off by itself, and, so to speak, made a group by the other groups²³⁰.

O grupo, agente social que não subsiste isoladamente, agrega, assim, na defesa de seus interesses, permitidos pela lei e não necessariamente políticos, um conjunto de indivíduos que compartilham, pelas suas similitudes e perante outros grupos, posicionamento ou desejo comum

²²⁸ LINDBLOM, Charles E.. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora UNB, 1981, pp. 76-77.

²²⁹ NEVES, Marcelo. Op. cit., p. 146. Cf. SUNSTEIN, Cass. Op. cit., p. 157.

²³⁰ BENTLEY, Arthur F.. Op. cit., p. 217.

acerca de determinado aspecto da realidade, o qual, para ser concretizado, passa por variadas ações, tanto pela utilização da via governamental quanto pelo compromisso ou confronto com seus aliados e rivais. Ao se falar em *grupos de interesse*, aptos a afetar a vida em associação *lato sensu*, pensa-se na sua relação com a infraestrutura econômico-social, tanto quando se observa o fenômeno por meio de sua organização interior, composição e mobilidade²³¹, quanto na realização de seus objetivos - ao instaurar, manter ou alargar comportamentos sociais que correspondam ao seu interesse - sem o uso ou a ameaça de uso de poderes fáticos²³² na decisão política. Deve-se argumentar que não há consenso conceitual²³³ e algumas divergências são derivadas, comparativamente, da inexatidão da condição que o torna um *grupo de pressão*. Há, não obstante, uma construção basilar revestida de consentimento em dois componentes: a) uma pluralidade de indivíduos que se unem em virtude de suas semelhanças e suas afinidades, normalmente em organização, de modo voluntário, sob múltiplas formações; b) um interesse em comum, que seria o desejo consciente voltado a um resultado particular, podendo ser um dos infindáveis existentes no cerne social e que permeia suas ações unificadas e harmônicas.

A produção de estímulos visando à satisfação dos interesses comuns, que não podem ser atingidos senão por meio da coletividade, possibilita uma discussão se o agir no meio social denotaria uma hipótese de *animus* de pressão, que abarcaria qualquer dinâmica externa a sua ação política. Contudo, em um primeiro momento, parece desarrazoado compreender um ator social sob um único comportamento - o da inércia -, esvaziando o seu conteúdo. Dessa forma, adota-se, neste momento, a inteligência de *grupos de interesse* como um conjunto de indivíduos que, sobre o fundamento de uma comunidade de atitudes, expressam reivindicações, alegam pretensões ou tomam posições que afetam outros atores e instituições de vida social²³⁴. Cabe ressaltar que sua energia pode emanar das mais diversas ordens/setores comunitários, sem precisar influir no poder político para condicioná-lo. Ressalva-se que a preocupação doutrinária está situada justamente nos influxos produzidos sobre as autoridades ou agentes públicos. Em lição de Bonavides, há o esclarecimento de que, ao se observarem forças sociais, econômicas e espirituais de uma nação, organizadas e atuantes, trata-se de grupos de interesse,

²³¹ CELIS, Jacqueline B. de. Op. cit., p. 48.

²³² CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia. *Grupos de interesses*. RFDL, v. XL, n.º 1 e 2. Portugal: Coimbra Editora, 1999, p. 27.

²³³ Cf. WOOTTON, Graham. *Grupos de Interesse: grupos de pressão e lobbying*. RJ: Zahar Ed., 1972, pp. 10-18.

²³⁴ AGESTA, Luis Sanchez. Op. cit., p. 202. Cf. GAMA, Ricardo Rodrigues. *Ciência política*. Campinas: LZN, 2005, pp. 179-180; MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression*, pp. 08-09; PEREIRA, Paulo T.. Op. cit., p. 5.

pois estes podem existir ordenados e ativos sem precisarem exercer a pressão política²³⁵. Nesta, o triunfo dos anseios e reclamações não ocorre na dimensão social, transferindo-se ao aparelho estatal.

O tratamento dos grupos de interesse, no tópico subsequente, demanda um estudo acerca de suas práticas comunitárias, abrangendo perspectiva fundada nos interesses defendidos pelos agrupamentos e procedendo à análise de plúrimas manifestações sociais, de modo a alcançar uma visão panorâmica acerca da mobilidade e da mecânica desses sujeitos na sociedade, o seu *locus agendi*. O intuito é tecer considerações acerca dessas singularidades estruturadas que, em suas ações externas com terceiros, não dependem obrigatoriamente de medidas ou de decisões advindas de entidade pública e permitem, no âmbito interno, a formação de uma vontade em torno de unidade prática, por meio de esforço conjunto para se alcançar desígnio determinado, sendo representativa de aspirações próprias perante as demais forças comunitárias. Aí reside a razão pela qual se perceberá que sua atuação política, como objetivo ou acidentalmente, inclusive pela pressão, ocorre sempre sobre o patamar empírico de uma categoria social, como produto de situações reais e, por conseguinte, de sua imensa conjuntura de fatores.

2.5. Da natureza dos grupos de interesse

A compreensão acerca das organizações nas sociedades democráticas hodiernas, as quais não devem ser confundidas com modelos de representação pretéritos, visto serem coalizões de interesses e redes de relações logísticas - e não simbioses²³⁶ -, é incompatível com uma lógica linear, diante da multiplicidade de interesses e formatos constituídos para suas defesas. A finalidade é observar a presença comunitária dessas diversificadas identidades coletivas, expressivas de unidades coordenadas de conformidade com os escopos de cada segmento. A variedade dessas interações ocupa o espaçamento localizado entre indivíduo e aparelhamento governamental, em flagrante pluralismo de potestades sociais atreladas por conexões dialéticas de distintas naturezas, dotadas da autonomia necessária - passível de controle - para o pleno

²³⁵ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., pp. 460-461. Cf. também: BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., pp. 255-256.

²³⁶ SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Belo Horizonte: Ed. Bernardo Alvares, S.A., 1962, pp. 55-56.

desenvolvimento de suas ações. Exerce, também, mútuos influxos nesse universo de condutores de causas, resistências e pretensões, as quais devem ser captadas pelas oficialidades políticas, em concorrência indicativa de que a vida não é dirigida por um feixe de valores supraordenados.

O ser humano encontra-se integrado a inúmeros grupos²³⁷, presentes em cada uma de suas searas funcionais. Tais seara são asseguradas, em parte, pela liberdade associativa em seus espaços privados, em que pese o Estado conservar-se como o núcleo de convergência dessas vontades, pois os agrupamentos devem contar com um mínimo de comunhão e coerência, sob uma fórmula geral, congraçando-se, além disso, os direitos deles provindos²³⁸. A dispersão do poder nas mediações sociais e o papel destas no desenvolvimento individual tornam o exame de suas relações indispensável, tanto pelos interesses envolvidos (objeto) quanto pelas reações subjetivas deles decorrentes para o seu atendimento (atitude), orientadoras do comportamento em sistemas que devem equilibrar os seus focos contrastantes em ambiente que permita a livre competição de opiniões, restabelecendo-se o consenso. Essa efervescência constitui a fonte para a movimentação da máquina estatal. A intensa conflituosidade de interesses provocou, todavia, no Estado Social, a intervenção do governo no campo dedicado às organizações e estas, por sua vez, passaram a buscar uma participação mais aguda na política. Todavia, como bem salienta Doehring, a despeito da proximidade, jamais podem ser parceiros inseridos no mesmo plano, uma vez que se assim fosse, o cidadão não teria qualquer proteção em face das associações, que no plano estatal não assumem qualquer responsabilidade, ratificando-se a significância da separação entre sociedades e Estado²³⁹.

O meio social é, desse modo, uma composição enredada de diversas atitudes explicativas de suas feições em exteriorizações de consciência coletiva, formais e informais, sendo que os grupos estabelecem contatos entre si, com menor ou maior frequência, os quais, se envolverem vários setores, podem ocasionar mudanças nos padrões de vida. Faz-se necessário instigar a integração e o ajustamento entre as suas partes, com um grau crescente de organização, em

²³⁷ Na própria obra de Hegel há a menção de que a sociedade civil não se encontra dispersa em individualidades atômicas, sendo constituída por corporações, comunas e confrarias. (HEGEL, George W.F. Op. cit., pp. 282-283)

²³⁸ “o Estado (...) deve constituir a síntese harmônica de tôdas as energias jurídicas, que existem e se desdobram naturalmente nos elementos que o compõem.” (DEL VECCHIO, Giorgio. Op. cit., pp. 184-185)

²³⁹ DOEHRING, Karl. *Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 425.

que se destacam os entes permanentes com habilidade de mobilização. Ao Estado ainda cabe a satisfação das necessidades fundamentais, cujo rol é gradativamente ampliado, e, para efetivar suas decisões, deve reclamar a aceitação e, diante de intenção material aberta à pluralidade de concretizações, o empenho dos grupos sociais, em razão da tensão entre os seus interesses, nem sempre conciliáveis. Observe-se que, sem prejuízo da comum intenção de realizar valores da esfera individual, há exigências de socialidade que o direcionam a acolher e a incorporar juridicamente as transformações sociais e econômicas²⁴⁰. Se a harmonização de interesses fica, em regra, a cargo dos interessados, existem situações, como de desequilíbrio na concorrência, em que o Estado deve estabelecer as condições gerais para o desenvolvimento da autonomia.

Os grupos, de acordo com Linares Quintana²⁴¹, são elementos ubíquos no local de ação do indivíduo, tanto que o cidadão se assenta em número infinito de sociedades, às quais está atado pelos mais diversos vínculos e ligações, e reúnem pessoas que atuam conjuntamente de acordo com as normas determinadas e na persecução de finalidade comum. É inevitável, que então, que situem em um regime de liberdades e declarem afinidades de todas as ordens, obrando sobre a pessoas simpatias, tendências, modo de encarar a vida e seus problemas. A realidade social deve figurar, portanto, como terreno aberto a todos os segmentos comunitários para que possam representar interesses (sentido) e impulsionar causas (ato social), com base nos limites ordenados de convivência, consoante os ditames democráticos. Tais ditames asseguram a solidariedade a fins comuns, o que torna possível averiguar que existem deveres sociais que acompanham os grupos, de condutas eminentemente especiais, nas suas relações horizontais, tratando-os como partes de organismo circunscrito em contexto contínuo e extenso, cuja autoformação se inicia onde se encerra o alcance das disposições integrativas.

O Estado, regulador do seu circuito interligado de subsistemas, a serem acomodados por uma transparência relacional e competição planificada, precisa, por meio de suas instituições, proporcionar a combinação equitativa de interesses, distanciando-se das suas particularizações e agindo de modo imparcial, reconduzindo à justa medida as influências excessivas, atraindo e

²⁴⁰ NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit., pp. 214-218.

²⁴¹ LINARES QUINTANA, Segundo V.. Op. cit., pp. 63-64. “E individui e gruppi sono fra loro solidariamente collegati in quei rapporti, per conseguire nella cooperazione di ognuno e di tutti i fini della loro esistenza.” (RANELLETTI, Oreste. Op. cit., p. 1) Cf. também SALLES, Alberto. *Scienza política*. Brasília: Senado Federal, 1997, pp. 93-105 e HELLER, Hermann. Op. cit., pp. 107-127.

levando em conta as necessidades sociais latentes, mesmo não organizadas e desarticuladas²⁴². Enfoca-se, pois, o âmbito social, em que inexistente compromisso unificador, com interações entre distintos centros humanos de atividade (*processos sociais*), constantes e universais, em uma dinâmica de grupos sob diferentes formas de expressão especiais²⁴³, de comunicação ou de contato²⁴⁴, comumente consolidadas nas modalidades matrizes *cooperação*, *competição* e *conflito*. Reconhecem-se, assim, outras implicações, que resultam em aproximação (e.g. assimilação, acomodação, subordinação) ou afastamento (e.g. imitação, dominação, exploração). Destarte, a *cooperação* é a forma de relação amistosa ou positiva, coordenada para um bem comum, o que se mostra congruente com a própria natureza da sociedade; a *competição* é a forma menos violenta de oposição, em que os grupos lutam por um fim, visando a uma vantagem objetiva, o que ocorre de modo impessoal e num certo nível de inconsciência. O *conflito*, pelo qual se busca primeiro a oposição e, secundariamente, o fim, envolve contato e possível violência.

Os processos sociais citados raramente se apresentam na realidade social em suas formas puras. Um grupo, diante de situações concretas coexistentes, pode, concomitantemente, adotar tanto a competição quanto a cooperação, sendo que esse panorama complexo em torno de interesses influencia na própria manutenção ou formação de organizações, tendentes à sua preservação ou expansão. O cenário em questão é evidenciado pela evolução do processo de agrupamento, impelido por fatores biológicos (e.g. crescimento da população) e tecnológicos (e.g. desenvolvimento da ciência), com a proeminência de grupos secundários e associações, denotativos de relações pessoais indiretas, voluntárias, heterogêneas e especializadas, os quais podem ser distribuídos com base nos seus círculos de aplicação. Se o objetivo, neste momento, é analisar as composições nas caleidoscópicas variações dos tipos de grupos de interesse, não se pode furtar à consideração de advertências no sentido de que: a) o interesse ostensível nem sempre é o determinante, b) o caráter de uma associação é normalmente uma questão muito sutil, passível de mudanças pelos seus integrantes ou por influências externas, c) é difícil, por vezes, identificar qual seria o interesse dominante, d) há interesses fortes que, no entanto, não

²⁴² Cf. ZIPPELIUS, Reinhold. Op. cit., pp. 332-335.

²⁴³ Cf. FREYRE, Gilberto. *Sociologia: introdução ao estudo dos seus princípios*. 2º tomo, 2ª edição. RJ: Livraria José Olympio, 1957, pp. 380-390; KOENIG, Samuel. Op. cit., pp. 293-325; RODRIGUEZ, Antonio P.. Op. cit., pp. 219-232; LAPASSADE, Georges. Op. cit., pp. 29-54; BERNARD, L.L.. Op.cit., pp. 250-256.

²⁴⁴ Aplica-se a tais interações sociais a *teoria dos jogos* de von Neumann e Morgenstern, que analisa o processo decisório sob o olhar estratégico (Cf. DAVIS, Morton D.. *Game Theory*. NY: Dover Publications, 1993, pp. 3-10)

criam associações específicas, mas se tornam ramificações de outros grupos²⁴⁵.

Desta forma, apreciando as organizações representativas de interesses específicos, que, decerto, refletem uma particularidade, identificadora e divergente de outras associações, e não a totalidade dos seus interesses, passa-se a verificar classificações definidoras do grupo a partir do objeto comum professado, em um dos imensuráveis domínios da vida humana; sendo que a tipologia mais ampla retoma a aparente dualidade entre interesse e ideologia²⁴⁶. No primeiro caso residem os intitulados *órgãos profissionais*, alicerçados em uma tríade de grandes setores (patronato, agricultura e trabalho), com subdivisões e estruturas diversificadas, que reforçam as ações específicas, enquanto, no segundo, situam-se *agrupamentos com vocação ideológica*, que compõem uma categoria profundamente heterogênea, sendo que alguns de seus elementos revelam ambição moralizadora; rememorando-se que a relatividade desta exposição reside no fato de que há em determinados grupos uma interpenetração entre ideologias e preocupações materiais, pois a consideração de ideais pesa sobre a constituição e atividade das associações.

Iniciando-se, portanto, com uma classificação vaga, deve-se apontar na doutrina, ainda que sob o risco de se incorrer em incompletude, outras propostas analíticas baseadas nos elementos de conexão de grupos permanentes, avançando sobre ordens mais características de interesses, mas mesmo assim abrangentes, diante das impossibilidades práticas de uma seleção objetiva detalhada, o que torna a proposta uma indicação exemplificativa flexível de grupos habituais que se enquadram, com clareza, na imagem de *grupos de interesse*. Deve-se observar que tal tarefa é complicada pela própria compreensão desses grupos não se limitar às coletividades de origem ou objetos internos²⁴⁷, o que acompanha a própria internacionalização dos interesses e a intensificação das relações e atuações supraestatais, nos nomeados *agrupamentos externos*. Aí está a razão pela qual, adotando-se um dos seus possíveis critérios analíticos (e.g. grau organizativo, forma legal adotada), no caso o caráter da finalidade pretendida (motivação), toma-se como ponto inicial a obra de Samuel Finer, segundo o qual

²⁴⁵ MACIVER, R.; PAGE, Charles H.. Op. cit., pp. 443-446. Vide críticas também em: BAGGOTT, Rob. *Pressure groups today*. New York: MUP, 1995, pp. 15-17; LA PALOMBARA, Joseph. *Interest Groups in Italian Politics*. New Jersey: PUS, 1964, pp. 127-143; SCHATTSCHNEIDER, E.E. Op. cit., p. 58.

²⁴⁶ Cf. MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression*, pp. 14-19. Os órgãos profissionais podem ser divididos em *grupos de interesse econômico* e *grupos de interesse integrador* (WOOTTON, Graham. Op. cit., pp. 65-74) ou em *grupos agrários, de trabalhadores e de comerciantes* (KEY JR., V.O. Op. cit., pp. 40-172).

²⁴⁷ Cf. a título exemplificativo: HAAS, Ernest B.. *Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina, 1968 e OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

esta poderia ser de índole: a) empresarial, b) laboral, c) cooperativa, d) profissional, e) cívica, f) sociais, g) religiosa, h) cultural²⁴⁸. Tudo isso pode inserir o grupo quer como de interesses especiais quer como de interesse público.

No mencionado inventário dos grupos de interesse, os denominados *grupos empresariais* são aqueles que estão atrelados a aspectos negociais (industriais/mercantis) e seu objeto refere-se a questões de alcance econômico (e.g. lucro, salário, tributo). Agrupam, em grande parte, associações de fabricantes, sendo, costumeiramente, bem estruturados, formadores, por vezes, de fortes conglomerados organizacionais (e.g. Câmara de Comércio, Federação de Indústrias), enfatizando-se que grupos de interesse podem ser integrados não apenas por pessoas físicas, mas também jurídicas. Abarcam-se, por conseguinte, associações de negócios, com atividades industriais específicas, e as de organizações de representação empresarial (*peak business*). Os *grupos de interesse laboral*, normalmente figurados por associações operárias e por sindicatos (*labor unions*) - incluindo-se também organizações independentes voltadas ao bem-estar do trabalhador -, participam de negociações coletivas acerca de salário ou melhora nas condições laborais, diante da existência de fatores de risco, e atingem, em setores determinados, um nível elevado de mobilização e poder reivindicatório, tendo sua força no número de seus membros. As *sociedades de interesses cooperativos*, compostas pela reunião voluntária de pessoas para ajuda mútua e prestação de serviços, com forma jurídica autônoma, representam o terceiro tipo de grupo, enquanto as de fim *profissional*, o quarto, sendo que estas são correspondentes, em número, à variedade de ofícios humanos, resultando em diversificadas associações, como as dos médicos, funcionários públicos e professores, no resguardo de suas respectivas categorias.

O exame prossegue com os *grupos cívicos*, considerados como organizações emergentes da sociedade com o propósito de atuação sobre assuntos não-particulares de seus integrantes, como entes sem fins lucrativos. Visam à consecução de benefício coletivo, revestem-se de formações distintas (grupos de advocacia, fundações, associações de caridade), assessoram cidadãos, elaboram campanhas de conscientização (e.g. a proteção de crianças ou contra o racismo), prestam serviços às famílias, defendem os interesses e as responsabilidades públicas e outras atividades; defendendo os interesses e as responsabilidades públicas na categoria de autoridades locais que representam, dentre outras atividades. No tocante aos

²⁴⁸ FINER, Samuel E.. *El Imperio Anónimo*. Madrid: Ed. Tecnos, 1966, pp. 102-110. Cf. SCHWARTZENBERG, Roger-G.. *Sociologia Política*, pp. 618-644 e CAVALCANTI, Themístocles B.. *Teoria do Estado*, pp. 363-365.

grupos sociais ou de condição, é necessário afastar uma acepção ampliada de que a expressão pode divulgar, circunscrevendo-os aos setores sociais específicos da população (e.g. veteranos de guerra, pensionistas, colegiais), sendo muito variadas e, algumas, de irrefutável influência, como o *Rotary Club* - que apresenta atividades consoantes com a dos *cívicos* -, os movimentos feministas (e.g. *Federação Brasileira pelo Progresso Feminino*) e as associações étnicas (e.g. *Casa da Cultura Afro-Brasileira*) Os *grupos religiosos* ou confessionais compreendem as associações religiosas (igreja e sociedades evangélicas) e apresentam uma evidente gama de possibilidades, com especializações, agindo na proteção de posições gerais e particulares (e.g. *Confederação Nacional dos Bispos do Brasil*) e, por fim, os *grupos culturais*, que também acolhem os educativos (e.g. universidades) e recreativos, como para a prática de desporto²⁴⁹.

A análise subsequente versa sobre a presença de *grupos de interesse político*, tendo em vista que, explícita ou implicitamente, as instituições políticas vigentes vivem um processo de abandono ou diminuição do seu papel de criadoras do código e agenda, sendo que tal função estaria sendo transferida para outras forças²⁵⁰. Ressalte-se que nas organizações políticas tradicionais externas à Administração figuram os partidos, os quais objetivam o exercício do poder, com o implemento do seu programa. A observação inaugural que avulta é no sentido de recordar que as expressões políticas não ocorrem exclusivamente na esfera governamental, já que o referido agir, inerente ao ser humano, ocorre quando se emprega a potestade do Estado, ao se organizar, ampliar, limitar ou destruir sua autoridade, isto é, tanto no momento em que se coloca como governante, ao defender o regime, quanto ao criticá-lo, como seu opositor²⁵¹, de modo que, mesmo na hipótese de interesses não-políticos, como averiguado, é possível que, em uma dada circunstância, atue na obtenção de decisões políticas favoráveis. Não há como se confundir, em vista disso, um grupo exclusivo de ação política, intrínseca à sua causa, com os grupos parciais, em que a politicidade é elemento acidental, tendo outras razões de ser e outros meios de ação; razão pela qual, os escritórios técnicos de *lobbies*, compreendidos como grupos exclusivos, agem, contudo, por conta de outros grupos parciais²⁵², o que merecerá uma maior atenção ao ingressar na investigação dos grupos de pressão.

²⁴⁹ Sobre a classificação, vide ainda: TOLEDO, Gastão Alves de. *Grupos de Pressão no Brasil*. RDCCP, n.º 1193. RJ: Forense, 1987, pp. 429-433; ARAGÃO, Murillo de. Op. cit., pp. 45-65; OIRURZUN, Victor. *Sociedad y derecho*. Buenos Aires: Editorial, 1970, pp. 74-93; SILVA TELLES, Maria Eugenia da. Op. cit., pp. 28-42.

²⁵⁰ BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2000, pp. 79-80.

²⁵¹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. Op. cit., p. 246

²⁵² DUVERGER, Maurice. *Sociologia Política*, p. 444.

A delimitação dos grupos pelos tipos de interesses propugnados revela uma tentativa, no campo teórico, de sistematizar a sua pesquisa, ainda que se reconheça que podem subsistir em associações humanas sem necessariamente alcançar uma organização. Deve-se, contudo, observar que, no cenário atual, para cada intuito, há uma notável aglutinação de estruturas para albergá-lo, com funcionamentos peculiares. Logo, constatada a variedade de ações coletivas, originadas de múltiplas uniões pessoais com fins determinados, é cabível citar os *movimentos sociais*, os quais são identificáveis e possuem diferentes graus de estruturação, articulados em torno de reivindicação. O referente é assunto de alcance coletivo, geralmente problema social, e com objeto preciso e surgimento espontâneo, de mobilização/desmobilização livre, sendo que suas ações, costumeiramente episódicas, encontram-se limitadas no espaço e tempo, ocorrendo por meio de formas distintas (e.g. manifestação pública)²⁵³. No entanto, perante o intensificado conflito de interesses na seara política, essas organizações de “base”, com valores universais, passam, gradualmente, a articular interesses com lideranças e assessorias externas (e.g. partido e sindicato) e a serem cobrados quanto à sua eficiência, deixando o estilo informal rumo à burocratização, o que resultou, no Brasil, em crise na década de noventa²⁵⁴.

Descortina-se uma nova fase para os movimentos sociais, em que se procura, quanto às suas lideranças, uma capacitação técnica e política para a ocupação, de modo qualificado, dos espaços de co-gestão conquistados, até em virtude da necessidade cotidiana de se relacionarem com assessores, ONGs e entidades profissionais, com o objetivo de aprofundar conhecimentos práticos os técnicos relativos às políticas públicas, trâmites administrativos e táticas negociais, o que dimana em maior investimento em educação formal dos seus membros, capacitando-os para cumprir um papel propositivo e transacional²⁵⁵. Retomando-se o tema *grupos de interesse* é pertinente verificar se os movimentos sociais podem ser enquadrados no seu conceito mais amplo, salientando-se que ambos são agentes socializadores, mas, refletindo acerca da visão habitual, os movimentos teriam uma ação modificadora incisiva na sociedade, sob fortes ideais e um laço tênue entre seus ativistas, oferecendo clara contraposição aos grupos de pressão e sua tendência à institucionalização. Podem ser equiparados a grupos anômicos de interesse,

²⁵³ Cf. TOURAINE, Alain. *Production de la société*. Paris: Éditions Du Seuil, 1973, pp. 347-368; ROCHER, Guy. *Sociologia Geral 5*. 2ª edição. Lisboa: Editorial Presença, LDA., 1977, pp. 38-50; LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples*, p. 50; NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., p. 165.

²⁵⁴ Cf. GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e Educação*. São Paulo: Cortez, 2012, pp. 112-118.

²⁵⁵ OLIVEIRA GOZETTO, Andréa Cristina. *Movimentos sociais e grupos de pressão*. Cenários da Comunicação, São Paulo, v. 7, n. 1, 2008, pp. 60-61.

com irrefutável relevância, tanto que Monica Herman Caggiano, ao trabalhar com o exercício da pressão política, engloba nele tais grupos espontâneos, como o dos “caras pintadas”²⁵⁶.

Outro ponto que merece atenção é o que se correlaciona ao Terceiro Setor, que remete às instituições privadas sem fins lucrativos, voluntárias, institucionalizadas e autoadministradas, que firmam parcerias com o governo para prestar as atividades de interesse público (serviços estatais não exclusivos), nos termos da lei, em que se vislumbra a reforma do esgotado Estado intervencionista para um sistema de colaboração deste com entidades da sociedade civil (OS e OSCIP)²⁵⁷. Na hipótese de receberem recursos públicos, sujeitam-se ao controle do Tribunal de Contas e da própria Administração. Trata-se de uma expansão do espectro associativo sobre extensão que não pertence ao Estado nem ao mercado, em zona intermediária entre o público e o privado, auxiliando na efetivação de direitos que emergem das novas relações comunitárias (e.g. proteção ao meio ambiente), obedecido o princípio da subsidiariedade, com ação dirigida à consecução do bem comum. Incluem-se, ainda, as *organizações não-governamentais*, cuja legitimidade situa-se nas causas sociais que promovem, compondo a rica paisagem social dos grupos de interesse, denotativa de uma “democracia concomitante”²⁵⁸. Nesta, frise-se, existem os mecanismos de democracia direta, os partidos e eleições da representativa e a participativa, que decorre de associações, confederações e entes com adesão dos cidadãos.

É interessante destacar, ao final, dois grupos de interesse outrora mencionados, os quais se fazem presentes, com frequência, nos estudos voltados à temática e merecem apontamentos quanto às suas atividades: os sindicatos e a igreja. O primeiro simboliza, quanto às associações empresariais, o seu polo opositor, em que se reúnem os trabalhadores para fins não limitados a desejos salariais, havendo, na atualidade, inúmeras questões atinentes ao âmbito laboral, nas quais podem participar processos de negociação com a classe patronal, oferecendo a adequada representação do empregado nos mais diversos setores industriais, com poder reclamatório, normalmente por meio de instrumentos como a greve e eventos político-sociais, e autonomia administrativo-organizacional. É cediço que a sua ação ocorre no meio comunitário e objetiva sensibilizar o empregador acerca de suas demandas e influenciá-lo a promover tratativas, que, se fracassadas, podem levar os sindicatos à prática da pressão política sobre o poder. A igreja,

²⁵⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, p. 94.

²⁵⁷ Cf. TORRES, Vivian Gregori. *A face inexplorada do Terceiro Setor*. SP: Plêiade, 2010; RAMPASO, Renata. *Entenda o terceiro setor*. Osasco: N. Século, 2010, pp. 19-26; DI PIETRO, Maria Sylvia. Op. cit., pp. 252-255.

²⁵⁸ FALCÃO, Joaquim. *Democracia, direito e terceiro setor*. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2006, pp. 85-89.

por sua vez, em uma diversidade de espaços religiosos (e.g. templos, oratórios), além do seu escopo de professar uma crença e seus valores, como comunidade moral, apresenta uma rede de funções assistenciais, como na seara educacional e aos órfãos e sem-teto, fomentando uma solidariedade coletiva, apoiando, inclusive, movimentos populares (e.g. moradia), e sustentando posicionamentos acerca de relevantes assuntos nacionais, como a participação na condição de *amicus curiae* em audiência pública sobre as pesquisas com célula-tronco²⁵⁹.

A finalidade do tópico foi de oferecer uma visão geral acerca dos infundáveis grupos na sociedade, indicativos de plexo de pessoas que se unem em torno de interesses comuns e, com uma atuação comungada e uníssona, defendem seus objetos e propagam pretensões racionais e convenientes diante dos outros atores sociais, envolvendo uma rede complexa de interações e negociações, firmando alianças, através de colaborações intersetoriais, ou instituindo tensões. A articulação das aspirações, tanto particulares quanto coletivas, demonstra, paulatinamente, o atendimento das crescentes carências sociais por organismos que, se não existissem, gerariam possivelmente numerosas demandas diretas nos Poderes Públicos, razão pela qual os grupos de interesse contribuem para a satisfação de necessidades humanas, em seus variados aspectos. Vale observar, contudo, que, por alguma razão, as investidas no seio social podem se revelar insatisfatórias em seus resultados, exigindo desses agentes uma imersão no terreno da política, em que devem difundir seus intentos, podendo, para tanto, utilizar-se da pressão.

2.6. Os grupos e a esfera política: análise dos grupos de pressão

A análise dos grupos de pressão inicia-se com a noção clara de se tratar de categoria dos grupos de interesse, seu gênero indissociável, isto é, sua existência não pode ser cogitada sem os requisitos prévios da organização do grupo e do amparo de interesse; qualificados, todavia, por um fator que lhe atribui dinamicidade externa, voltada à atividade política, de modo que uma assertiva essencial é de que todo grupo de pressão é um grupo de interesse e, em que pese o seu determinismo, Schwartzberg remata que “não há um só grupo de interesses que não recorra um dia à pressão”²⁶⁰. Os grupos de pressão preservam, assim, os traços originais a que

²⁵⁹ Cf. a ADI n.º 3510 julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2008. Igualmente, é possível verificar a defesa de seus postulados em processos objetivos do Tribunal Superior sobre o aborto de fetos anencéfalos (ADPF n.º 54) e o reconhecimento da união estável para casais do mesmo sexo (ADI n.º 4277 e ADPF n.º 132).

²⁶⁰ SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologia Política*, p. 617.

estão vinculados - estrutura associativa e amplitude ou natureza dos interesses -, alterando, no entanto, o foco de suas ações, que, por meios diversos, visam a proteger ou promover seus desígnios, exercendo influxos nas autoridades públicas direcionados à omissão ou atuação em relação a uma decisão ou medida estatal específica. Ressalte-se que a representação desses interesses não-gerais na seara política sempre gerou um desconforto para o modelo adotado de representação, equiparando-a ao seu molde de delegação e ao mandato imperativo²⁶¹.

As expressões *grupos de interesse* e *grupos de pressão* são continuamente usadas de forma indistinta, o que resultou no aparecimento do termo *lobby*²⁶², tomando-os como grupos de influência, sendo que, neste exame preliminar - e diante da falta de rigor terminológico -, devem ser observadas as lições de Meynaud, para quem o elemento característico dos grupos de pressão, a despeito de não possuírem tecnicamente uma formação política, é o engajamento no processo decisório governamental, sendo que essa intervenção aparece como consequência normal e inevitável da liberdade concedida aos interesses de defenderem suas reivindicações e posições perante o Estado²⁶³. Há de se reflexionar, como já argumentado, que a ação política de grupos não consiste propriamente em uma novidade e que o intento de influir nas decisões do detentor do poder está presente desde os primórdios da humanidade. Contudo, é na expansão do Estado Social e na redução do espaço vital de autodeterminação do homem, atingindo classes sociais que passam a se submeter às resoluções amplas, que se impulsionam comportamentos individuais e conjuntos inclinados a modificar ato, norma ou interpretação em seus benefícios, principalmente se tais pretensões não conseguem ressoar nos órgãos representativos ou serem canalizadas por entes participativos, como partidos políticos²⁶⁴.

A referida reação da sociedade é resultante das próprias transformações histórico-sociais não acompanhadas pelas estruturas burocráticas arcaicas do Estado, diante da incapacidade, inclusive orçamentária, de responder igualitariamente a todas as disseminadas e diversificadas demandas coexistentes. Contudo, ao proporcionar o bem comum, a esfera governativa provoca mudanças sensíveis em segmentos da comunidade, decorrência de suas escolhas prioritárias,

²⁶¹ Cf. *A Revanche dos interesses* em BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, pp. 24-26. Nesse sentido, uma das críticas pioneiras à ação de grupos de pressão é o artigo federalista nº X de James Madison.

²⁶² Cf. FINER, Samuel E. Op. cit., pp. 97-99.

²⁶³ MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression em France*, pp. 30-33.

²⁶⁴ Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças Partidárias*. Brasília: SF, 1983, p. 41; BADIA, Fernando. Op. cit., p. 17; NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit., pp. 186-187; SILVA TELLES, Maria Eugenia da. Op. cit., p. 28; BORJA, Rodrigo. Op. cit., p. 212; FIGUEIREDO, Marcelo. Op. cit., p. 139.

que, por sua vez, podem afetar interesses legítimos. Distantes dos núcleos deliberativos e com ação política periódica e restrita às eleições, aos cidadãos afetados e aos seus pleitos isolados, em sistema representativo com índices diminutos de confiabilidade, não restavam alternativas, ressaltando, portanto, Romagni. Para o autor essas são as razões pelas quais os grupos de pressão tão bem se incrustaram nos interstícios da sociedade moderna, consistindo na reunião de pessoas, em torno de um objetivo comum. Tal reunião, opera através da pressão, que serve como um escudo de outra atividade formada pela defesa dos interesses do grupo, em um *neocorporativismo*²⁶⁵.

Não se pode negar, ao menos em análise superficial, um estreitamento do poder, com o avanço de visões e anseios populares antes ignorados pelos mandatários, a criação de canal de interlocução entre governantes e governados, bem como a ampliação da extensão concernente à participação política. Ademais, o tema exige um desvencilhamento de suas pré-concepções unicamente depreciativas, eis que nem todos os grupos de pressão atuam na defesa esconsa de inconfessáveis interesses corporativos ou econômicos²⁶⁶. Enfatize-se que, por *pressão*, não se deve depreender o interesse do grupo, mas a significação íntima dos métodos utilizados na ação política condicionadora, residindo, conseqüentemente, na maneira de proceder e não no objeto associativo. O tratamento benévolo das doutrinas pluralistas, não obstante, deve ser visto, igualmente, com objeções, conforme já arguido. Afinal, nem sempre as forças sociais, por si só, alcançam o equilíbrio, em um “jogo de soma zero”, com a proporcionalidade de perdas e ganhos, e as decisões políticas não são reflexos unilaterais dos interesses grupais, aos quais a generalidade das personalidades estaria reduzida, ocultando-se suas expressões atomizadas.

Assim, esses atores sociais transmudam-se em forças políticas, presentes, contemporaneamente, em todos os países - mas com suas particularidades advindas da própria realidade concreta do regime de governo em que despontam -, corolários da dispersão inerente ao processo civilizatório - atrelado ao capitalismo -, com a disseminação dos fluxos materiais e morais de partes fragmentadas. Deve-se ter em mente que os grupos se portam, em regra, no âmago social, com seu próprio esforço, como de *interesse*, e, quando suas ações dependem de

²⁶⁵ ROMAGNI, Patrick. *O Lobbying*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994, pp. 39-40.

²⁶⁶ Cf. *A pressão dos grupos* em FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios Fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 71-72.

providência estatal, fala-se em *pressão*, razão pela qual os movimentos sociais podem vir a se tornar de pressão, mas não lhes é indispensável esse aspecto demarcado. Tais projeções sobre a política, lembre-se, ainda que amplas, são manifestamente parciais, podendo, de acordo com Marcello Caetano, visar a objetivos permanentes, uma vez que os seus interesses se fazem presentes continuamente em diversas pautas de decisão (e.g. proteção dos animais, defesa da moral), ou concretos, os quais se exaurem em um único ato (e.g. publicação de lei); deduzindo-se que, diante da sua setorialidade, pretende orientar o poder e não o desempenhar na totalidade²⁶⁷.

A intervenção dos *grupos de pressão* nos Poderes Públicos é notadamente marcada pela irresponsabilidade política, pois o seu compromisso não é obrigatoriamente com a sociedade, Oferecem soluções para os problemas coletivos em suas mais diversas instâncias, mas com uma fração dela e seus interesses, ressalvadas as causas metaindividuais - posto que algumas se aproximam sobremaneira à esfera do *público* -, devendo somente participar da tomada das decisões, direta ou indiretamente, em que haja pertinência com seu escopo, sendo privados de uma percepção globalizada acerca das discussões comunitárias. Não é possível dizer que um grupo é desagregador ou criador de instabilidades políticas pelo fato dele respaldar interesses parciais, sendo difícil precisar o momento em que eles atentam contra o interesse geral, que também é politicamente determinado²⁶⁸. Contudo, dentre os mecanismos de pressão, há modos operativos não consentâneos com os preceitos democráticos (e.g. corrupção, intimidação), o que reclama a transparência nas relações, voltadas ao seu controle. Salienta-se a lição de Jorge Heras: “la constitución nos da a conocer quién tiene en su manos el timón de la nave del Estado, pero no puede prever las presiones que se ejercen sob el brazo del timonel”²⁶⁹.

Dessa forma, os grupos de pressão revestem-se, com os influxos produzidos nos entes públicos, de uma politicidade transitória, como uma representação complementar à oficial - ou institucional -, pelos quais cidadãos que os integram devem exigir ações efetivas e fazer ouvir suas vozes²⁷⁰, passando de fatores reais de poder, internos à sociedade civil e em torno de um interesse particular, a agentes atuantes na gênese política das determinações do Estado. A

²⁶⁷ CAETANO, Marcello. Op. cit., p. 404.

²⁶⁸ BASTOS, Celso. Op. cit., p. 259. Cf. também: NATALE, Hugo E. Alvarez. *Contribucion al estudio de los grupos de interes*. Argentina: Abeledo-Perrot, 1976, pp.84-85 e PASQUINO, Gianfranco. Op. cit., p.71.

²⁶⁹ HERAS, Jorge Xifra. *Formas Y Fuerzas Politicas*. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1958, p. 298.

²⁷⁰ LEMBO, Cláudio. *O futuro da liberdade*, p. 80.

pressão, ao menos nesse momento, é assimilada em sua acepção alargada, uma vez que, ao se pretender inculcar ideais no epicentro governativo, pode-se compreender a ação imediata no núcleo referido, tanto sobre os órgãos quanto sobre os funcionários, ou mediata, no próprio ambiente infraestatal (e.g. opinião pública, partido político ou eleitorado). Como afirmado, deve ser entendida como disposição propositada de pequena duração, subsistente com outras formatações sociais, de agregados humanos desorganizados dotados de identidade aos grupos de interesse, envoltos na intencionalidade e em corpo minimamente ordenado, apto à defesa e realização da finalidade supraindividual dele germinada²⁷¹.

A interação entre os grupos de pressão e Poderes Públicos, não propriamente em virtude de um intuito político, mas pela atividade política desenvolvida, é acontecimento comum nos dias de hoje, o qual não pode ser ignorado, diante de sua evidência, nem dizimado, tomando como base seus efeitos patológicos e a consideração estrita de que são incapazes de contribuir positivamente para a formação de decisões, completando programas de governo, por profunda impossibilidade prática. Resta, pois, a sindicabilidade das suas intervenções negativas na potestade, submetendo-os a processo de institucionalização²⁷². Não se trata de questão isolada, mas ligada a outros fatores, como a absorção de pleitos pelos sistemas partidários ou abertura da estrutura governamental, que apontam o nível de intensidade das ações de grupos, os quais, por sua vez, não são excludentes da mecânica representativa e, ao se apresentarem como canal de comunicação entre representantes e representados, podem auxiliar os órgãos públicos na avaliação e aprimoramento de suas decisões, fornecendo-lhes informações ou conhecimentos específicos, tornando-as mais consentâneas e eficazes às áreas a que são destinadas. Se, de um lado, os grupos necessitam do governo para resultados expressivos (*public policy*), de outro, é interessante ao governo a cooperação e a informações provindas dos grupos.

Destarte, o estudo dos grupos de pressão está, sobretudo, inserido na problemática atual acerca da legitimidade, que, segundo Paul Bastid, na sua relação com o direito, é uma temática delicada, apontando as múltiplas circunstâncias advindas do sufrágio universal e a incerteza de que um governante, definido pelas normas democráticas, seja reconhecido por todos, o que se

²⁷¹ Tratando os grupos social, de interesse e de pressão como três momentos da mesma realidade: Cf. ALMEIDA MELO, Carlos Antonio de. *Processo político e participação*. RIL, Brasília, ano 21, nº 82, abr/jun, 1984, p. 144.

²⁷² “Cabe ao direito reconhecer esse fato político-social, imputando-lhe efeitos positivos e cuidando, mediante a regulamentação de sua atividade, de coibir as repercussões negativas que podem ensejar (...)” (RAMOS, Elival da Silva. *A ação popular como instrumento de participação política*. São Paulo: RT, 1991, p. 74)

reflete nas suas políticas determinadas. Há, nesse domínio, o confronto de concepções variadas, não sendo possível escolher entre elas de modo indiscutível²⁷³. Dessa forma, há uma grande quantidade de interesses no meio social, os quais devem ser considerados diariamente pelas esferas políticas. Cabe ressaltar que poucos não contam com uma organização de pessoas para o seu abrigo, de modo que o convívio de intelectões demonstra o quanto os grupos de pressão são indispensáveis no processo político de um regime democrático. Isso ocorre devido ao fato de se tornar mais difícil traduzir tais intelectões em decisões quando se encontram latentes e desarticuladas, sem a inteligibilidade e a coerência que os agrupamentos são capazes de introduzir às aspirações ao transformá-las em demandas²⁷⁴. Alguns desses agrupamentos estão altamente coordenados, com quadro especializado. Nesse diapasão, seguem ensinamentos de Verney:

Son los grupos y no los individuos quienes poseen los conocimientos especializados que tan importantes son en la articulación de la legislación y en la ejecución de las leyes. Son los grupos quienes ven sus intereses profundamente afectados por las decisiones gubernamentales. Sobre todo, son los grupos quienes más rápida y eficazmente pueden oponerse al Gobierno cuando este actúa en contra de los intereses públicos. Y aunque puedan actuar ocasionalmente en beneficio propio y no en interés del bien común, no son ellos los únicos que pueden actuar así, porque también puede hacerlo el Gobierno o los ciudadanos individuales.²⁷⁵

As manifestações de poder, ante o analisado, tendem a passar, hodiernamente, em maior ou menor grau, pelas relações entre os grupos e destes com as esferas estatais, consoante as suas capacidades de influência e controle. Representam, assim, interesses particulares e recorrem à autoridade que tem o poder para tornar real a sua proposta sectária de sociedade. Prosseguindo com a citada interatuação com o governo, este deve ser verificado sob uma visão objetiva, sem algumas amarras ideológicas²⁷⁶, de modo que seria um engano pensá-lo como monolítico, pois o seu sistema decisório é fracionado e até pluralista, com competições internas em busca por apoio, o que requer do setor privado uma identificação de aliados dentro dessa estrutura, aliados esses que possam achar o pleito interessante. Outrossim, deve-se conviver com a demora do processo decisório, decorrente da análise da proposta e da produção de consenso em torno dela; evitar a proposição de medidas fora do alcance da

²⁷³ BASTID, Paul. *L'idée de légitimité*. In: BASTID, Paul et al. *L'idée de légitimité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1967, p. 14.

²⁷⁴ Cf. *The Equilibrium of Institutionalized Groups* em TRUMAN, David. Op. cit., pp. 26-33.

²⁷⁵ VERNEY, Douglas V.. *Análisis de los Sistemas Políticos*. Madrid: Editorial Tecnos, 1961, p. 139.

²⁷⁶ LODI, João Bosco. *Lobby, os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986, pp. 44-46.

autoridade procurada, tanto pela ilegalidade quanto pela sua incompetência; ser o mais correto nas informações prestadas, eis que a imprecisão ou incorreção pode obstar contatos futuros e admitir que setores governamentais estão preparados para receber, resistir e mesmo se utilizar da pressão, inclusive se valendo da opinião pública; reiterar-se a apropriada claridade desses contatos, inegáveis vias de mão-dupla.

As ações dos grupos de pressão, em sua articulação vertical, não encontram limitações nas técnicas liberais clássicas de contenção de arbítrios institucionais, sendo que sua aceitação fática tem se estendido, em determinadas realidades, a um disciplinamento legal. Todavia, o que se entrevê como um proveito democrático, não se disfarçando suas nocividades, é a sua presença como vertente participativa de seres humanos reunidos, que traz um ideal passivo de liberdade (associação) conectado a uma atividade política sobre o Estado promotor do bem-estar. Sob o pluralismo, num sistema social de mutualidade de controle e intervenção, os temores da tirania da maioria ou do facciosismo são minorados quando encadeado cenário político em que todos os grupos da população podem ter suas opiniões consideradas na tomada de decisão. Esse é o motivo pelo qual, como bem leciona Jorge Miranda, verificada a existência de interesses diferenciados - e até conflitantes - na vida coletiva e acolhida a sua integração ou representação em grupos, procura-se trazê-los para dentro dos processos políticos, tornando patentes suas posições e inserindo-os na ponderação do interesse geral pelos órgãos de poder²⁷⁷. Frise-se que não é uma fórmula acabada. Está sujeita a distorções e depende das condições e pressupostos democráticos perfazendo-se adicionalmente à representação oficial.

A política e o seu movimento pendular entre cooperações e conflitos, estes cada vez mais temáticos do que sistêmicos, envolvem primordialmente a questão de saber quais são os valores almejados pelo povo e se e com que vigor tais valores serão buscados na seara estatal. Ressalte-se que, com o crescimento das expectativas e a apresentação de novas reivindicações ao governo, não restando alternativa senão abrir mão, retardar a realização ou tornar-se politicamente ativo para a efetivação do interesse²⁷⁸. Entre *rent-seekers* e *advocacies*, interesses econômicos e sociais, associações de bairro e organizacionais de dimensão nacional, há uma multiplicidade de organismos aglutinadores de cidadãos, que aumenta a competição

²⁷⁷ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII, pp. 34-35.

²⁷⁸ LA PALOMBARA, Joseph. *A Política no Interior das Nações*, pp. 291-292.

não só pela atenção da comunidade, mas também por espaço na relação de assuntos a serem deliberados por órgãos públicos, sobre os quais se desenvolverá a pesquisa, a serem conjugados na legitimidade, com respeito às imposições legais, e na atividade da conduta, que proporciona a influência do povo na condução dos rumos estatais. Relembre-se sempre que o fato dessas formas de potestade, advindas, em regra, da sociedade civil, serem interdependentes, não incorre que todas tenham, em uma ocasião peculiar, a mesma importância, preponderando preferências que não negam a relevância das bases sociais²⁷⁹.

Os grupos de pressão, por conseguinte, exteriorizam a própria inaptidão do pensamento burguês oitocentista ao perceberem a sociedade como um universo autossuficiente, que poderia subsistir apenas pela livre interação entre indivíduos, sem examinar, convenientemente, as máculas que dela poderiam surgir. Tais grupos se reproduzem, quantitativamente, com a constatação de que o Estado deveria ser o responsável pelo desenvolvimento da coletividade, intervindo na vida social, fazendo com que os grupos de interesse que nela se situavam e cujas atividades se restringiam a pôr em prática ou defender certos objetivos, passassem a ingerir-se na política²⁸⁰. A ação de pressionar as autoridades públicas, na delicada inter-relação entre as esferas privada e de governo, que não raras vezes atravessa a linha tênue da ilicitude, será o foco do presente estudo, em que se intenta analisar como isso ocorre no cenário pátrio e sob quais circunstâncias, de modo a meditar acerca das perspectivas para a regulamentação da atividade, cujo juízo decerto não deve residir meramente no campo da moralidade. Afirma García-Pelayo que, se essa participação não é só um fato, mas parte de um mecanismo para o funcionamento da sociedade e do Estado atual, parece necessário institucionalizar estes atores²⁸¹. Tratando-se de fenômeno mundial, passar-se-á ao exame dos grupos de pressão no direito estrangeiro, precipuamente em democracias consolidadas, havendo experiências que merecem ser observadas, inclusive no tocante aos resultados da adoção de norma regulatória.

²⁷⁹ KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold. Op. cit., p. 128.

²⁸⁰ Cf. ROJAS, Andres Serra. *Ciencia política*. T. segundo. México: Instituto Mexicano de Cultura, 1971, p. 717.

²⁸¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., pp. 118-119.

CAPÍTULO III – DO TRATAMENTO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NO DIREITO ESTRANGEIRO

A análise dos grupos de pressão, ou seja, atores organizados, em torno de interesses e agindo politicamente, por meio do exercício de pressão, de modo regular ou ocasional, sobre os Poderes Públicos, precisa ser realizada observados os fatores histórico-culturais específicos que os permeiam e as estruturas institucionais com as quais interagem. É bom lembrar que tanto as suas formas e técnicas quanto o grau de relevo variam notavelmente em cada país, ressaltando-se que esse quadro de múltiplas configurações é ampliado pela internacionalização de suas ações. O reconhecimento e a compreensão desses *players* são decerto recentes, remontando o limiar do século XX, ainda que sua subsistência seja anterior e ligada a um centro de poder sobre o qual possa atuar. Verifica-se que, em realidades nacionais com larga tradição democrática, por um lado, possibilitou-se aos grupos citados uma maior liberdade de ação, com o emprego legítimo de táticas que, em outros regimes, não são permitidas e, de outro lado, integrou-os ao seu próprio sistema, excluindo meios de ação que pudessem resultar em golpe de Estado a que pertence.

A investigação deve iniciar-se pelo paradigmático cenário norte-americano, comumente intitulado de pátria do *lobbying*, com a relativa aceitação acerca dessas atividades, protegidas pela Primeira Emenda à Constituição, gerador de robustecida concorrência entre esses grupos. Tais grupos são uma constante na sua cronologia, presente nos *Artigos Federalistas*, em assertivas de Tocqueville, em 1830, e com destaque, em 1909, na Califórnia, com rumores de que a *Southern Pacific Railroad* controlaria os votos de vários legisladores, Republicanos e Democratas. Arraigado ao modelo pluralista, o panorama estadunidense ainda se destaca pela sua precoce lei reguladora de 1946, que determinou a publicidade dos gastos com a influência no Congresso, submetida, ulteriormente, a controle de constitucionalidade pela Suprema Corte. Recorde-se que, em parte, a perspectiva legitimadora das ações desses grupos, como representação de interesses essencial à lógica do processo decisório, passa pelo associativismo, pelas condições democráticas e pela riqueza de estudos nele desenvolvidos, denotativos de um costumeiro agir cotidiano, diuturno e em todos os campos de potestade.

O tratamento benevolente dispensado pelos publicistas americanos, que, contudo, não se furtaram a criticar as relações espúrias, e a proliferação - e expressividade - de grupos nos três níveis políticos tornam os Estados Unidos um ponto referencial; mas não o único. Vale recordar a notória afirmação de David Truman de que as atividades políticas de grupos organizados não eram um acontecimento peculiarmente norte-americano²⁸², apontando, como exemplo, o Reino Unido, onde os grupos de pressão abrangiam áreas extensas da vida social britânica e suas atividades já poderiam ser detectadas em reforma parlamentar no final do século XVIII, assumindo estes um papel legítimo derivado de espírito político de moderação (e.g. *fair play*). Ademais, não se pode deixar de mencionar, nesse contexto, a França, em que grupos possuem grande força na ação política (e.g. *poujadismo*) e o *lobby* é muito eficaz, a despeito da intensa rivalidade, em ambiente de tendência ideologicamente fragmentária, com o multipartidarismo anterior à Quinta República e o baixo consenso social, passando por um longo período de recusa em reconhecê-los, tendo sido aprovada, em 2009, pela Assembleia Nacional, regras de ética e transparência aplicáveis à representação de interesses no Parlamento.

O momento atual acompanha, portanto, a visão prevalente de que os grupos de pressão simbolizam um instrumento concernente ao direito fundamental do ser humano de tomar parte no governo do seu país, atrelado aos princípios democráticos e complementar à representação política. Distancia-se, assim, da simbologia negativista que reduz as interações deles com setores do Poder Público a um sintoma patológico, em que eram tratados como agentes parasitários da esfera de governo. Isso auxilia na promoção de debates acerca de suas potencialidades. O fim do presente capítulo é proceder ao aprofundamento no exame dos modos pelos quais os grupos de pressão se ordenam e atuam em outros espaços soberanos, conforme os aspectos locais, trazendo, outrossim, para discussão o ponto acerca da conveniência ou não de regulamentação das ações dos grupos de pressão²⁸³. Tomam-se, aqui, as experiências, nem sempre bem sucedidas, no direito estrangeiro, de modo que o critério metodológico a ser seguido²⁸⁴ é agrupar os países que contam com normas regulatórias em dois períodos: do final do século XX e do limiar do século XXI. Versa-se, também, sobre

²⁸² TRUMAN, David B.. Op. cit., p. 8.

²⁸³ Cf. MORAES, Alexandre. *Reforma Política do Estado e Democratização*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 8, nº 32, junho-setembro de 2000, São Paulo: Revista dos Tribunais, pp. 136-137.

²⁸⁴ Cf. CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester and New York: Manchester University Press, 2010, pp. 12-13.

alguns Estados que, em que pese não contarem com uma lei formal, encontram-se em processo de discussão acerca de sua adoção ou se mostram a ela favoráveis, o que contribuirá para a elucidação de questões condizentes com a situação pátria, que tem uma proposta pioneira do ex-Senador Marco Maciel (Projeto de Lei n.º 203 de 1989).

3.1. Dos sistemas políticos com regulamentação no século XX

O estudo que se principia é fundado nas jurisdições cujas normas dispositivas formais acerca do *lobby* remontam à última década do século passado, abarcando os regramentos com maior tempo de vigência - Estados Unidos, Canadá, União Europeia e Alemanha. Deve-se, para tanto, pesquisar sobre os elementos de cada realidade nacional que convergem para a multiplicação dos grupos, como eles se inter-relacionam e a capacidade de pressionar órgãos do governo, de modo a se compreender acerca dos focos e das medidas objeto da regulação, bem como seus pontos favoráveis e desfavoráveis dentro de um parâmetro concreto. Recorde-se que no período delimitado há, a título exemplificativo, o caso da Austrália que, em 1983, adotou, insatisfatoriamente, norma altamente restritiva de registro de lobistas, abandonando-a em 1996. Esse fato demonstra que não é possível trabalhar apenas com generalizações e que os modelos nem sempre são exportáveis, devendo-se passar ao que se reputa como possível berço do *lobby*, os Estados Unidos da América, que, no século XIX, contava, inclusive, nos Estados federados, com tentativas ou previsões esparsas de regulamentação.

3.1.1. Estados Unidos

Uma proposta de percepção dos grupos de pressão dificilmente encontra-se desvinculada de prévia consignaço de que, no cenário norte-americano, esses agentes parecem representar um traço marcante e identificador da contextura política da referida nação. Deve-se voltar ao século XVIII, com a elaboração dos artigos federalistas, cujo intuito da publicação anônima era a ratificação, pelos Estados, da Constituição aprovada na Convenção da Filadélfia de 1787, nos quais constam os primeiros registros de suas atividades, na figura das intituladas *facções*. Nas lições de Madison²⁸⁵, a sociedade era composta por um interesse fundiário, um interesse

²⁸⁵ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Op. cit., pp. 135 e 289. Cf. ACKERMAN, Bruce. *We The People : Foundations*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1993, pp. 171-175.

mercantil, um interesse pecuniário, ao lado de muitos interesses menores, divisores das nações civilizadas em classes, movidas por distintas atitudes e concepções. A regulação desses interesses diversos e concorrentes, principal tarefa da legislação moderna, inseriam o espírito partidário nas operações necessárias e ordinárias do governo. Salienta-se, em artigo ulterior, que é fundamental que grandes mudanças de governos estabelecidos sejam instituídas por algumas propostas informais e não autorizadas, apresentadas por um ou vários cidadãos patriotas e respeitáveis, sendo difícil ao povo mover-se em direção a um objetivo.

A proliferação dos grupos de pressão no extenso território estadunidense - em todas as suas unidades políticas -, no século XX, conseqüência do grau de desenvolvimento econômico, com a segmentação de interesses que buscam dirigir o processo decisório para as posições que particularmente defendem, deve também ser depreendida da estabilidade do seu regime. Aí reside a razão pela qual Tocqueville²⁸⁶, ao sustentar que a América foi o país do mundo onde mais se tirou partido da associação e onde se tem aplicado esse poderoso meio de ação à maior variedade de objetos, enfatiza que, das causas que concorreram para moderar as violências da associação política, o sufrágio universal foi a mais importante, do que incorre que esses grupos de modo algum representam a maioria, fortalecendo-se moralmente o governo. No mencionado modelo democrático majoritário de sistema bipartidário efetivo, em que grupos de pressão convivem num pluralismo igualitário, competitivo e não-coordenado, diferentemente do corporativismo democrático, é que se passa a analisar os grupos, com enorme relevância tanto na articulação quanto na agregação de interesses. Isso influi na diversidade política, com atuação junto aos partidos (e.g. *political action committee*), sem grande poder integrativo, ou diretamente sobre os representantes, na prática intitulada de *lobbying*, com maior vigor em Washington.

As características dos grupos na estrutura política americana se, por um lado, permitem supor uma veemente mobilização social, cujas ações coletivas, em princípio, teriam mais força que em outros países, possuindo o assentimento dos cidadãos, por outro, em uma sociedade livre, com a sua dispersão para exprimir propósitos de membros, espelham não uma ameaça aos canais de representação, mas núcleos complementares, fornecedores de informações aos

²⁸⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. Op. cit., pp. 150-151. Cf. LIPSET, Seymour Martin. *A Sociedade Americana: uma análise histórica e comparada*. Rio de Janeiro: Zahar Editôres, 1966, pp. 237-238.

campos infindáveis da atividade governamental²⁸⁷. Trata-se, segundo Elisabeth Clemens²⁸⁸, do resultado da mudança da forma de organização política ocorrida na primeira década do século XX, em que, além da política eleitoral e dos movimentos de protesto, passa-se ao envolvimento direto na seara legislativa como modo de participação popular, guiado menos pela lealdade aos partidos, pois o eleitor aprendeu a monitorar o processo legislativo, a intervir na formulação da decisão política e a desenvolver habilidade de mobilizar a opinião pública. O institucionalismo deixa de ser um método decisório unilateral para possibilitar que grupos organizados também façam parte do centro deliberativo, atentando-se para o fato de que essas mudanças devem ser interpretadas como uma nova era dos grupos de pressão americanos²⁸⁹.

O entendimento dos grupos de pressão, dessa forma, não pode ser atemporal, já que são reflexos das carências e composições da sociedade complexa, sob determinadas condições e circunstâncias, nem se resume à noção de ações coletivas em torno de interesses específicos. Pode-se inseri-los nas nomeadas *ondas de constituição associativa*²⁹⁰, concernentes a uma de suas espécies - e talvez a mais comum, tanto pelas funções quanto pelo número - e aos seus movimentos de mobilização e desmobilização, de reforma e conservadorismo, de aproximação do público ou do privado. Os referidos ciclos são produtos de mudanças ocorridas no social e no político, de modo que, nos decênios de 1890, 1920, 1950 e 1980, reproduziu-se o número dos grupos econômicos, sendo que, em 1900, 1930, 1960 e 1990, restaram figurados ínterims de reforma, isto é, de contraposição ao poder dos interesses empresariais por meio de grupos de equilíbrio ou regulação do excesso de potestade por agências do governo. Isso torna possível destacar o movimento Progressista (1900), a Depressão e o *New Deal* (1932) e o movimento de Direitos Cívicos e a Guerra do Vietnã (1964-1965). O *Progressive movement*, aliás, foi o caso mais evidente de oposição aos excessos dos grupos econômicos e suas aspirações setoriais, em favor do interesse público e pregador de mentalidade cívica, figurando como reação que conta com enorme parcela da classe média americana²⁹¹ e do qual nasceu o *Sherman Act* (antitruste).

²⁸⁷ VILE, M.J.C.. *Le Régime des États-Unis*. Paris: Éditions Du Seuil, 1972, p. 112.

²⁸⁸ CLEMENS, Elisabeth Stephanie. *The people's lobby*. Chicago: University of Chicago Press, 1997, pp. 1-2.

²⁸⁹ Cf. o tópico *Good Government Associations* em: SAIT, Edward McChesney. *American parties and elections*. Third edition. New York-London: D. Appleton-Century Company, 1939, pp. 143-146.

²⁹⁰ TRUMAN, David B.. Op. cit., pp. 56-62.

²⁹¹ Cf. MCFARLAND, Andrew S.. Interest Groups and Political Time: Cycles in America. *British Journal of Political*, Volume 21, Issue 3, jul/1991, pp. 264-270.

A política oitocentista, contudo, não ficou alheia às ações políticas dos grupos, os quais, na segunda metade do século XIX, sob os auspícios das simultâneas Revolução Tecnológica (indústrias de produção em massa) e expansão do Oeste (*Homestead Act* de Lincoln), bem como do processo de urbanização, conviviam em ambiente de divergentes interesses sociais e econômicos que, conseqüentemente, exigiam novas demandas do governo. Nesse sentido, é interessante mencionar que, em 1896, o economista John Commons, constatou, criticamente, que não há uma influência externa na legislação moderna de tão grandiosa importância quanto as demandas especiais, provindas das corporações privadas, com seu *lobby* profissional, sendo que estes grupos seriam tão recentes quanto os partidos e cresceriam juntos como siameses²⁹². Apesar de sua atual respeitabilidade, não se negam as controvérsias e desconfianças acerca da citada intervenção dos agrupamentos que perduraram por todo o século XIX, com um tom pejorativo dos cronistas da época, vinculando o *lobby* à corrupção e às ações venais e egoístas, largamente usado no Capitólio, e estereotipando os lobistas como figuras imponentes, sinistras e que teriam as legislaturas completamente sob seu controle²⁹³; com ressonância em normas estatais²⁹⁴ e em decisões judiciais, que discutiram a legalidade do referido serviço profissional (e.g. *Marshall v. B. & O. R. Co.*, 57 U.S. 314, 1853 e *Trist v. Child*, 88 U.S. 441, 1874).

Observe-se, no entanto, que, transcorridos mais de um século, os grupos alcançaram um lugar de destaque na democracia estadunidense, cooperando para sua funcionalidade, o que é ratificado no aperfeiçoamento de táticas, a partir da segunda metade do século XX, passando da utilização do *old lobby*, práticas consideradas malévolas de contato direto com o legislador e sobre base pecuniária, para a do *new lobby*, em que se intensificam as campanhas publicitárias para respaldar ações a curto (e.g. medida legislativa) e a longo prazo (e.g. convencimento da opinião pública)²⁹⁵. Retomando os idos e 1900, com as disputas na economia, a descentralização territorial e a incapacidade dos partidos, um espaço, na dispersão do poder, preenchido pelos grupos de pressão, fundados no próprio direito do indivíduo, cujos interesses sejam afetados por um ato legislativo, de proceder, de forma legítima e legal, a reclamações e sustentar suas razões perante órgãos públicos, e, alicerçados em posicionamento

²⁹² COMMONS, John. *Proportional Representation*. NY: Thomas Y. Crowell & Company, 1896, pp. 34-35.

²⁹³ Cf. LEMOS, Roberto Jenkins. *Lobby: direito democrático*. Porto Alegre: SAGRA, 1986, p. 20.

²⁹⁴ A Constituição de Alabama, de 1875, considerou como corrupção toda solicitação a membros do Parlamento para influenciar suas ações oficiais; a Constituição do Estado da Geórgia, de 1877, tipificou o *lobbying* como crime e Massachusetts estabeleceu, em 1890, o *anti-lobbying Act*, seguido por Maryland (1900).

²⁹⁵ Cf. CELIS, Jacqueline Bernat de. Op. cit., pp. 156-157. Trata-se de técnica habitual no *grassroots lobbying*.

favorável dos teóricos do pluralismo clássico, asseguram um papel político de destaque, principalmente ao garantirem a representação de competências de setores sociais e econômicos ante o Estado.

Logo, em um segundo ciclo, da Depressão - derivada da recessão industrial e profunda crise do capitalismo pós-Primeira Guerra - e do plano *New Deal*, em que se buscou a retomada da regulação da economia, sendo que estas medidas, na ocasião, provinham de um fortalecido governo federal, o que ocasionou a organização de grupos que visaram, na década de trinta, a chamar atenção de Roosevelt para assuntos locais, atraindo as pressões congressuais para o Executivo e suas agências setoriais. Os pleitos referentes à assistência, à segurança social e aos benefícios similares fizeram com que fossem usados inúmeros canais políticos para promover a distribuição de riquezas, sendo que temas econômicos emergiram e, com eles, a consciência dos políticos de que nem todos poderiam ser atendidos, exigindo, portanto, um ajuste entre os interesses de grupos, mais planejamento e uma administração mais pública do que privada, de feição disciplinador e controlador, preocupado com questões nacionais²⁹⁶. Assim, as decisões tomadas e os seus resultados não foram totalmente harmoniosos, em um embate de pressões que demonstrou, de um lado, grupos econômicos que não perderam força política e, de outro, um suporte do próprio governo, em certos casos, para as organizações laborais (*Wagner Act*).

Na primeira metade do século, em vista disso, diferentes grupos de pressão encontraram-se estabelecidos, com suas expectativas quanto à realização de interesses fortalecidas, gerando a publicação de profícuas obras voltadas ao estudo de suas atividades²⁹⁷, aproximando-os do mundo acadêmico, no qual se forma uma corrente doutrinária que concebe o *lobbying* como instrumento para a promoção do interesse público e exercício do direito de petição, protegido pela Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, permitindo às minorias obter um mínimo de justiça²⁹⁸. Ressalte-se que, em 1830, grupos mobilizadores da causa antiescravista já pressionavam o Parlamento através de petições, as quais, ligadas à ideia negativa de *lobby*, eram recusadas com base no argumento de que os representantes não deveriam se dedicar a controvérsias específicas, divisórias do consenso (*gag rule*). Esse óbice foi repellido em 1844,

²⁹⁶ HERRING, Pendleton. *The Politics of Democracy*. NY: W.W. Norton & Company. Inc., 1968, pp. 162-163.

²⁹⁷ Cf. ZELLER, Belle. *Pressure politics in New York*. NY: Prentice-Hall, Inc., 1937, pp. 08-228; KEY JR., V.O.. Op. cit., pp. 40-212; TRUMAN, David B.. Op. cit., pp. 66-108; BENTLEY, Arthur F.. Op. cit., pp. 200-222.

²⁹⁸ RODRIGUES, Leda Boechat. *Grupos de Pressão e Grupos de Interesse*. In: CÉSAR, Tarcísio Meira (Coord.). *Curso de Introdução à Ciência Política*, 2ª edição, 6º v. Brasília: Editora UNB, 1984, pp. 21-22.

em congruência com as liberdades civis e a participação popular no governo. Aí reside a razão pela qual, mais do que proporcionar o acesso ao Judiciário, o *right to petition* permite que toda articulação de apelos, por vias legais e não violentas, favorável ou contrária a uma decisão política, ganhe espaço no Executivo ou Legislativo, em igualdade com outras opiniões²⁹⁹.

O reconhecimento teórico do citado fenômeno político-social, com ponderações acerca das suas ações e variadas características, forma, do mesmo modo, corrente contrária, que, a despeito de admitir a inevitabilidade dos grupos de pressão e a impossibilidade de eliminá-los, vislumbra os seus graves inconvenientes. Ressalta-se que enquanto uma parcela prefere distinguir as então novas atuações do *lobby*, que procura o respaldo de seus interesses na população, do seu estilo antigo, habitualmente praticado pelas corporações, outra entende que a solução para o problema das distorções residiria na ausência de regulamentação. A aceitação dos grupos na política não se traduzia, inobstante, em uma falta de censura ou reprovação quanto aos efeitos deformadores que poderiam implicar, precipuamente com o avigoreamento do governo federal, não só pela regulação econômica posterior à Depressão, mas também pela aproximação de um segundo conflito bélico. Pode-se apontar, em 1938, para o *Foreign Agents Registration Act* pelo qual se dispôs acerca das relações de agentes representativos de interesses estrangeiros junto ao governo americano (Executivo e Congresso), com objetivo de avaliar suas atividades, sendo que suas preocupações eram eminentemente anti-propagandistas (e.g. nazismo).

A referida norma disciplinatória não deve ser meditada como um evento solitário, mas como o desencadeamento de um processo iniciado, no âmbito federal, em 1876, com a adoção, pela Câmara dos Representantes, de uma resolução na qual se exigia o registro dos lobistas no seu secretariado (*House Clerk*) para as sessões congressuais. Contudo, da mesma forma que as regulações estaduais à época, não alcançou nível satisfatório de efetividade. No Senado, por sua vez, em 1913, começou uma série de investigações acerca das práticas do *lobbying*, em um primeiro momento na *National Association of Manufacturers*, emergindo inúmeras propostas - como a do Senador Hugo Black -, contudo, não resultaram na concreção de uma lei federal,³⁰⁰. Pode-se, ainda, indicar a criação de providências paralelas de combate à corrupção, como o

²⁹⁹ Cf. CORWIN, Edward. *A Constituição Norte-Americana e seu significado atual*. RJ: Zahar Ed., 1959, p. 247.

³⁰⁰ Cf. XIFRA, Jordi. *Lobbying: Como influir eficazmente em las decisiones de las Instituciones Públicas*. Barcelona: Gestión, 2000, p. 217; TOLEDO, Gastão Alves de. Op cit.,p. 458; ARAGÃO, Murillo de. Op.cit.,p. 98.

Publicity Act, de 1910, que versava sobre o financiamento de campanhas nas eleições federais, o *Anti-Lobbying Act*, de 1919, em que se impuseram restrições ao *lobby* dos empregados de agências executivas no Congresso, com o uso de fundos públicos, e as medidas protetivas, em 1936, à Marinha Mercante em relação ao *lobby* das corporações multinacionais.

A aprovação da precursora lei de admissão do *lobbying* em âmbito nacional aconteceu tão somente em 1946 e enfrentou inevitáveis críticas, tanto pelas lacunas existentes quanto pela própria vagueza de sua linguagem. Aponta, assim, Manoel Gonçalves³⁰¹ duas brechas, ao não atingir os que atuam junto à Administração e quem age indiretamente sobre o Congresso, mediante a manipulação da opinião pública, mas o doutrinador justifica essas falhas da própria dificuldade de traçar a linha separatória entre a pressão política e a expressão do pensamento, liberdade constitucionalmente definida, em inúmeros casos. O objetivo, portanto, era definir uma sistemática que primasse pela oficialização e transparência das atividades imediatas dos grupos de pressão no Legislativo, impondo aos produtores de influxos a obrigação de registro no Senado ou Câmara de Representantes, bem como o fornecimento público de informações financeiras, aclarando as manifestações advindas de corpos especiais da sociedade. Deve-se considerar que a elaboração da norma em questão estimulou estados, como Columbia, a promulgar regras até mais rigorosas³⁰².

O *lobby* norte-americano revestia-se inegavelmente de profissionalismo e a regulação pioneira de seus agentes, como ressonância dos moldes investigatórios outrora utilizados, em que pese a sua evidente ineficácia, quer pela inadequação legislativa - ocupando espaço ínfimo em uma norma de reorganização legislativa - quer pela sua falta de efetividade sancionatória e de coercibilidade - pois uma apenas pequena parcela dos lobistas de Washington encontrava-se registrada -, revelou-se um valoroso impulso na sua institucionalização. Em síntese, tendo em vista a sua intenção de divulgação e não propriamente de fiscalização tanto das condutas dos grupos quanto da veracidade dos dados contábeis fornecidos, sujeitava-se o lobista: a) a elucidar o nome da pessoa ou organização que o empregava, os interesses que se propunham a defender, os valores que recebiam, quem lhes pagava e por quanto tempo, b) a preencher as declarações trimestrais de contabilidade de fundos que manejar, identificando de quem obteve

³⁰¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 6ª ed., rev. e atual - 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 98. Cf. SANGUINETTI, Horacio. Op. cit., p. 369 e BONAVIDES, Paulo. Op. cit., pp. 469-470.

³⁰² CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, p. 91.

valores superiores a US\$ 500, os gastos feitos por conta da organização e quais as publicações de artigos ou editoriais em que interveio. Caso isso fosse descumprido, o lobista poderia ser multado em até US\$ 5.000 e/ou preso, sem prejuízo da proibição de atuar por três anos.

A prescrição legislativa em debate, em 1954, foi submetida à análise da Suprema Corte (United States v. Harriss, 347 U.S. 612)³⁰³, que declarou sua constitucionalidade, mas limitou a abrangência ao definir parâmetros estreitos, aplicando-a, unicamente, aos que solicitassem ou recebessem dinheiro com o intuito primário de influir na legislação, afetando aqueles que tivessem trato direto com os congressistas, ensejando novas críticas³⁰⁴. É pertinente constatar que a construção judicial reduziu a incidência de uma lei que, na prática, tangenciava poucos lobistas, sobressaindo as suas impropriedades, corolárias, em parte, da ausência de uma prévia discussão consistente no Parlamento, com a estipulação de “contato direto”, deixando de lado os assistentes de representantes, e do “intento precípua de influenciar”, sendo que dificilmente não seriam criados outros papéis em que se enquadrassem para evitar o registro. Além disso, o informe contábil, com o grau de detalhamento cobrado, passou a ser apresentado incompleto e consoante a vontade de quem exercia o *lobbying*, recordando-se de que inexistia uma auditoria, mas mero depósito de informações. Conclui-se que todos os esforços em controlá-lo foram inefetivos, tanto pela falta de coercibilidade judicial quanto pelo perdão do público a esse tipo de atividade, como se fosse inerente à democracia norte-americana³⁰⁵.

Destarte, a insatisfação com as vulnerabilidades da lei e o surgimento de novos grupos, decursivo, de certa forma, do poder exacerbado de grupos de interesses especiais, e que pode ser compreendido em um terceiro ciclo - dos movimentos de direitos civis e protestos contra a guerra (1964-65) -, marcado por agrupamentos de interesse público, demoraram, nas décadas subsequentes, a produzir reformas reais na norma de 1946. Não se ignora nem a existência de inúmeras propostas de revisão, no entanto sem sucesso na obtenção de aprovação em ambas as Casas Legislativas, nem o invento de controles peculiares (e.g. *Byrd Amendment*)³⁰⁶. Dessa

³⁰³ Menciona-se precedente, em 1953 (United States v. Rumely - 345 U.S. 41), em que a Suprema Corte rejeitou a interpretação extensiva do termo *lobby*, preservando o direito ao anonimato das fontes em livros sobre política.

³⁰⁴ Cf. AINSWORTH, Scott. *Analyzing Interest Groups*. New York: W.W.Norton & Company, 2002, p. 129; IPPOLITO, Dennis; WALKER, Thomas. *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy*. NJ: Prentice-Hall, Inc, 1980, pp. 366-367 e NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., pp. 218-219.

³⁰⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*, p. 357. Cf. GOLDSTEIN, Kenneth. *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999, pp. 14-26.

³⁰⁶ O Congresso tentou isolar a Suprema Corte do *lobby* nas suas escadarias, que decidiu que distribuir panfletos e recolher assinaturas ao redor do prédio eram constitucionais (United States v. Grace - 461 U.S. 171, 1983).

forma, após escândalo de corrupção no final da década oitenta (*Wedtech scandal*), um subcomitê do Senado iniciou audiências para análise sobre as falhas da regulação do *lobbying* e, em 1992, foi apresentada a primeira versão do projeto que dimanou, em 1995, no *Lobbying Disclosure Act*, agregador de mecanismos então dispersos e fruto de conversas encabeçadas pelo Senador Levin³⁰⁷ e de acordo bipartidário, passando a vigorar, no governo Clinton, a partir de 1996, sob a perspectiva de um novo texto mais eficaz que não incorresse nos erros do anterior.

A aspiração inaugural consistia na difícil tarefa de afastar as ambiguidades conceituais, oferecendo definições acerca de quem seriam os seus destinatários e quais atividades por eles desenvolvidas estariam nela abarcadas. Tal aspiração instituiu os critérios indicadores da obrigatoriedade de registro, prevendo, ainda, o contato - oral ou por escrito - com membros do Executivo (e.g. Presidente e qualquer funcionário ou empregado da Administração) e não apenas com os do Legislativo. Denota-se, aliás, uma dedicação às terminologias dos elementos envolvidos no ato de influir na decisão estatal (e.g. cliente, entidade estrangeira, agência), excetuando algumas hipóteses que não se coadunam com a relação de *lobbying* e trazendo noções como de lobista (todo indivíduo empregado ou pago por cliente, em troca de remuneração financeira ou outra compensação, que deve reservar pelo menos 20% do seu tempo para a realização dos mencionados serviços e no período de seis meses) e de *lobbying contact* (tem como fim mais amplo a formulação, modificação ou adoção de lei ou medida de governo, abarcando na atividade as ações que suportam esses contatos - preparação, planejamento, pesquisas).

Em relação às balizas escolhidas para uma pressão por persuasão, que seguem a habitual obrigatoriedade dicotômica do registro e prestação periódica de informações financeiras, a lei fixou o prazo máximo de quarenta e cinco dias, do seu primeiro contato ou da sua contratação, para proceder ao cadastro perante Repartição da Câmara dos Representantes ou Secretariado do Senado. Contudo, o lobista é dele dispensado se o montante recebido ou a receber não exceder, semestralmente, US\$ 5.000, bem como se a totalidade despendida por uma organização, com empregados que exerçam o *lobbying* em seu benefício, não for superior a

³⁰⁷ “The purpose of our lobbying laws is to tell the public, who is being paid how much to lobby whom on what. That purpose is not being served under the *status quo* as we now see it.” (Senado - S. 2279 - 26.03.1992)

US\$ 20.000³⁰⁸. No caso de violação às exigências normativas, tanto pelo não atendimento de notificação em razão de preenchimento incompleto quanto por desobedecimento de qualquer outra previsão contida no *Act*, é possível a incidência de multa de até US\$ 50.000, ponderada segundo a gravidade e a extensão da ofensa. Dentre os itens requeridos para o registro, cite-se a declaração das áreas temáticas suscetíveis de ser objeto da atividade do lobista e informações sobre si durante os dois últimos anos, inclusive se desempenhou um dos cargos previstos como alvo de *lobbying*.

A evolução para um plexo de providências mais restritivas e apropriadas não a isentou de críticas como: a) proibição indistinta aos *trade representative*³⁰⁹, em virtude de suas funções diplomáticas; b) existência, a título exemplificativo, de brechas³¹⁰ para os usuais *grassroots lobbying* (indireto), que se utiliza da opinião pública para produzir influências, sem que as atividades dele decorrentes fossem necessariamente relatadas; c) *revolving door*, em que há criticável intercâmbio pessoal entre profissionais de órgãos públicos e empresas privadas. Em 1998, sancionou-se o *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*, com a finalidade de promover correções técnicas à norma reguladora, como clarificar conjecturas que não devem ser consideradas como contato caracterizador de *lobbying*, considerar membros de organismos internacionais como funcionários públicos e dispor sobre como se devem estimar pagamentos e gastos com *lobbying*. Todavia não foi possível anular os abusos na política americana. Um novo escândalo, em 2005, relativo ao lobista Jack Abramoff, acusado de suborno de servidores e políticos, foi grave o suficiente para alavancar propostas para uma reforma ética³¹¹.

A atenção do Parlamento, por conseguinte, voltou-se novamente aos grupos de pressão e às ações de seus profissionais contratados, o que redundou na aprovação, em 2006, pelo Senado, do *Lobbying Transparency and Accountability Act*, e, em 2007, na Casa dos Representantes, do *Honest Leadership and Open Government Act*, e na instalação de um *conference committee* para solucionar eventuais discordâncias entre os modelos adotados. Tais

³⁰⁸ Os valores mencionados são os originalmente veiculados na norma, mas há previsão expressa no sentido de que deveriam, a partir de janeiro de 1997, sofrer reajustes quadrianuais de aproximadamente US\$ 500.

³⁰⁹ Cf. NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., p. 240.

³¹⁰ Cf. SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das Atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de políticas públicas*. Tese de doutorado apresentada na Universidade de Brasília, 2007, pp. 379-381. Vide: LOWERY, David; BRASHER, Holly. Op. cit., p. 266.

³¹¹ Cf. em PETERSEN, Eric R.. *Lobbying Reform: Background and Legislative Proposals, 109th Congress*. Disponível no site: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33065.pdf>, acesso em 15.05.2012.

modelos foram unidos em uma concertada versão do *Honest Leadership and Open Government Act*, cuja tendência era ampliar a transparência, com maior pormenorização de dados e frequência de envio, e moralizar a vida pública, vedando a aceitação, pelos representantes, de presentes de lobistas³¹². Dentre os desfechos vislumbrados, mencionam-se: a) período de quarentena para legisladores e funcionários para atuarem como lobistas no Congresso, b) aumento da pena para violações de US\$ 50.000 para até US\$ 200.000 e de prisão por até cinco anos, c) preenchimento trimestral de relatórios e envio dos mesmos no prazo máximo de vinte dias após o seu término, d) divulgação, via internet, de registros de reuniões e audiências em até vinte e um dias. Seguiu-se, nesse sentido, o coetâneo *Executive Branch Reform Act* para servidores do Executivo.

Nos primeiros dias de mandato, em 2009, o Presidente Obama, com um discurso de instituição de governo fundado na ética e transparência, definiu medidas a serem efetivadas. Iniciou pela ordem executiva de congelamento de salários para funcionários que ganhavam acima de US\$ 100.000 anuais e arrolou um conjunto de restrições às ações de lobistas em órgãos públicos, na direção das regras vigentes - de abertura de informações e vedação de todo tipo de presente. Propôs, também, expansão na limitação das comunicações orais - não apenas aos lobistas registrados, mas a qualquer pessoa que quisesse influir no processo decisório. Em relação aos contatos, há o acréscimo de que as questões condizentes ao mérito da deliberação devem ser elaboradas por escrito e postadas na internet para que qualquer cidadão americano possa verificar. Saliente-se, ainda, que permanecem obrigatórias as divulgações via internet das conversações ou encontros de lobistas registrados, sendo que, na falta de preenchimento dos dados, eles devem ser complementados e encaminhados para a agência do sítio virtual³¹³; fazendo parte do *Recovery Act* e servindo como diretivas para vindouras reformas regulatórias.

3.1.2. Canadá

O estudo dos grupos de pressão no Canadá deve levar em consideração as peculiaridades de seu sistema político parlamentarista, com processo legislativo centralizado, orientado por

³¹² Vide: DIAMOND, Larry. *The Spirit of Democracy*. New York: Henry Holt and Company, 2008, pp. 352-354 e CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Op. cit., pp. 23-26.

³¹³ Informações disponíveis no site: <http://www.whitehouse.gov/blog/Update-on-Recovery-Act-Lobbying-Rules-New-Limits-on-Special-Interest-Influence>, acesso em: 05.04.2012.

poucos, mas fortes atores. Nesse sistema, o Primeiro-Ministro, escolhido pelo partido com maioria de cadeiras na Câmara dos Comuns, ocupa o cargo mais alto do governo, designa membros do Senado e concentra grande parcela da potestade no seu Gabinete, atraindo a ações de lobistas, cujas firmas, por vezes, tendem à contratação de profissionais que já pertenceram ao escritório ministerial. O *lobbying*, portanto, pode alcançar incontestável utilidade na citada estruturação. Contudo, há, como no caso norte-americano, a preocupação do cidadão acerca da transparência e *accountability* dos seus representantes, o que, em disposição estatal federalista, incorreu em regulamentações tanto em âmbito federal, em 1989, com emendas ulteriores, como esfera local (e.g. Ontário, Nova Escócia, Alberta), de modo que a sua primeira norma, em comparação com os Estados Unidos, surgiu quase meio século depois. Há menção de *lobby* no final do século XIX, em que se objetivou convencer autoridades das vantagens da *Canadian Pacific Railway*.

A atividade dos *pressure groups* canadenses não deve, além disso, ser equiparada com a dos agrupamentos presentes no seu país vizinho, sendo, assim, mais limitada, discreta e focada no aparelho burocrático, razão pela qual a extensão da sua capacidade de influência dependia do consentimento, pelos funcionários públicos, de sua participação do processo político³¹⁴. Tendo em vista a proeminência dos administradores na referida determinação em cotejo com os membros parlamentares, direciona-se a dinâmica grupal no exercício de suas funções. Dessa forma, ainda que a percepção que se tenha é de que a política no Canadá, precipuamente em relação à identificação do bem comum, dispensaria a participação popular direta, é certo que os grupos de interesses especiais sempre tiveram um espaço de atuação na sua composição e, na década de sessenta, passam a conviver com importante mobilização em torno de interesses gerais³¹⁵, os quais alcançam legitimidade, passam a se utilizar da opinião pública e auxiliar os mandatários na resposta às demandas sociais. Isso obrigou o Poder Público a reflexionar, diante da intensidade da interação, acerca da necessidade de obter informações sobre as fontes dos influxos, cada qual com características próprias, firmando seus alicerces de acordo com a real possibilidade de concreção de seus interesses, no âmbito nacional, provincial ou local.

³¹⁴ KERNAGHAN, Kenneth; KUPER, Olivia. *Coordination in Canadian Governments*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 1983, p. 30. Cf. PROSS, A. Paul. *Canadian Pressure Politics: Talking Chameleons*. In: RICHARDSON, Jeremy. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2008, p. 146.

³¹⁵ Cf. o caso do *Consumer's Association of Canada* em: GOLDSTEIN, Jonah. *Public Interest Groups and Public Policy*. Canadian Journal of Political Science. v. 12, n. 1, mar/1979, pp. 142-149.

As noções sobre os grupos de pressão e as funções de seus lobistas, no início da década de oitenta, segundo Gaetner, não eram de conhecimento da maioria dos cidadãos canadenses, o que gerava costumeira desconfiança. Enfatize-se que o seu papel transpõe a articulação de interesses entre os seus membros e seus objetivos precípuos são tanto a preservação quanto o crescimento contínuo da organização, bem como a manutenção de suas lideranças. Pesquisas apontaram para o fato de que o *Canadian Labour Congress*, ao estabelecer os seus líderes como porta-vozes principais de movimentos, ganhou destaque com seus membros, governo e público³¹⁶. As ações fortaleceram a sua condição de corpo representativo de setor da sociedade e permitiram uma maior abertura por parte de integrantes da esfera governamental a debates sobre temários específicos. É oportuno referir-se à existência de outros grupos de notório relevo, como, na seara industrial, o *Canada Grains Council*, que, como uma *umbrella organization*, agrega uma variedade de agrupamentos (e.g. produtores, instituições financeiras, agências reguladoras), e o *National Council of Women*, que visa à melhoria das situações de mulheres, famílias e comunidades e é uma das *advocacy organizations* mais antigas.

A complexidade social, a proliferação de grupos - inclusive relativos a povos nativos - e o reclamado comprometimento dos governos com as coletividades fazem com que as relações em que entes públicos buscam a legitimidade de suas decisões em segmentos especializados da sociedade, na qual há competição de interesses e a institucionalização de grupos ansiosos pela prevalência de suas posições, sejam objeto de discussões. Isso ocorre devido ao fato de a maioria das organizações mais bem preparadas para a contenda serem as representativas de interesses empresariais (homogeneidade e interdependência de escopos). Assim, participação dos grupos de interesse público encontrar-se-ia, por sua vez, em desvantagem na balança³¹⁷. O desequilíbrio citado é desvelado e agravado com o surgimento de escândalos de favorecimento a interesses privados, no final do século passado, nos governos dos Primeiros-Ministros Brian Mulroney, do Partido Conservador, e Jean Chrétien, dos Liberais, em caso conhecido como *Shawinigate*. Tal caso colocou em dúvida a própria eficiência de normas anteriormente aprovadas e levantou questões acerca da necessidade de novos mecanismos de transparência do processo decisório.

³¹⁶ GATNER, Joseph A.. *In pursuit of public opinion: politics of pressure groups*. Canada: Canadian Regional Review, vol. 3, n. 3, september, 1980, p. 32.

³¹⁷ PROSS, A. Paul. Op. cit., pp. 156-157.

Destarte, retornando no tempo à década de setenta e, portanto, previamente à análise da pioneira lei federal de regulação do *lobby* de 1989, deve-se mencionar que a preocupação em impor limites às práticas dos grupos de pressão já ocupava lugar nas pautas dos parlamentares de Quebec e de Ottawa, em que se pode vislumbrar tentativas dispositivas. Na primeira, de 1976, uma resolução do Partido Liberal em que se pretendia a aprovação de uma norma de regulamentação, largamente inspirada na legislação norte-americana da época; na capital, no mesmo ano, foi apresentado projeto de lei por deputado, designando lobista toda pessoa que influi nas Casas Legislativas ou em assuntos administrativos³¹⁸. Desta forma, após clara constatação de distorções na realidade política, provocadas por contatos pessoais, e uma série de audiências realizadas em Comissão da Câmara dos Comuns, entre 1986 e 1987, depois do oferecimento de sua proposta (*Bill C-82*), em 1985, emergiu o *Lobbyists Registration Act*, com suporte em quatro princípios: a) o acesso livre e aberto ao governo é um assunto importante e de interesse público; b) o *lobbying* junto aos órgãos públicos é atividade legítima; c) é desejável que os agentes oficiais e o público possam conhecer quem pretende influenciar o governo; d) um sistema de registro de lobistas não pode impedir o livre acesso ao governo³¹⁹.

O enfoque normativo residiu primordialmente no registro do lobista, que é conceituado, de forma simplificada, como qualquer indivíduo que recebe um pagamento para, em favor de pessoa ou organização, promover encontro com o agente público ou estabelecer comunicação com o mesmo para tratar acerca de uma alteração ou formulação da legislação ou regulação; o desenvolvimento ou emenda de uma política ou programa de governo; a concessão de doação, contribuição ou benefício financeiro, bem como outorga de contratos, ambos pela ou em favor do governo federal. Ressalte-se, todavia, que a regra em observação afasta expressamente da sua aplicação toda submissão/comunicação em comissões pertencentes às Casas Legislativas (*public proceedings*) e, quando dirigida ao agente oficial, acerca de violação, interpretação ou aplicação de leis ou regulações que afetem especificamente uma pessoa ou organização ou que se limite a um pleito consultivo. Tal regra prevê dois tipos de lobistas: o profissional, o qual deve informar seu nome, cliente e o tema objeto dos encontros e comunicações com oficiais; e aquele que, ao fazer parte de organização, dedica parte significativa do tempo para *lobby* em

³¹⁸ Cf. BOIVIN, Dominique. *Le Lobbying ou le pouvoir des groupes de pression*. Canada: Éditions du Méridien, 1987, pp. 177-179.

³¹⁹ Disponível no site: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-1.html>, acesso em 12.01.2011.

favor do empregador, não precisa relatar objeto do contato nem prestar informação financeira³²⁰.

As críticas à precursora normatização do *lobbying* no Canadá, dentre as quais a falta de dispositivo tratando do *lobbying* indireto, bem como as poucas informações a serem apresentadas, uma insatisfatória penalidade por descumprimento e a ausência de poderes fiscalizatórios efetivos dos dados preenchidos incorreram em emendas, como de 1995, contemporânea à dos Estados-Unidos. Tal emenda fortaleceu as exigências das informações para divulgação, passando a um maior grau de abrangência, e realizou esclarecimentos, como na divisão entre *in-house lobbyists* de corporação e de organização (não lucrativas), determinando, ainda, a elaboração de um Código de Conduta, vigente a partir de 1997³²¹. Em 2003, com o intuito de se alcançar conceituação mais apropriada de *lobbying*, encerrando brechas existentes na lei, foi aprovada nova emenda, originária do projeto C-15, com vigência a partir de 2005. Eliminou-se a expressão “tentativa de influenciar” para abarcar qualquer comunicação em relação a decisões governamentais e impôs-se a todos os lobistas do envio semestral de dados, bem como de registro, se qualquer contato foi iniciado com o agente público. Saliente-se que, em 2004, o *Registrar* dos lobistas assumiu as responsabilidades do Código de Conduta, inclusive com o monitoramento e a investigação das informações que lhe fossem submetidas.

Por fim, em 2008, são introduzidas interessantes mudanças, como a quarentena de cinco anos para agentes públicos exercerem nova função, sendo vedadas as de lobista profissional e de *in-house lobbyist*; a proibição ao recebimento de qualquer pagamento ou outro benefício advindo de lobista; a definição de prazo para investigação e acusação por infrações e violações (de dois a dez anos) e o aumento das penalidades monetárias para os que forem condenados por descumprimento do *Lobbying Act* ao máximo de \$ 200.000 e/ou prisão não excedente a dois anos. A imprescindibilidade do estudo do Canadá foi verificar que em um regime político de consenso, inicialmente com pouca abertura para os grupos no processo decisório, admitiu-se a importância dos *lobbies* e a necessidade de regulamentá-los, retirando-os do anonimato. Para tanto, contou-se com regulações no âmbito regional: a) Ontário (1998) – a primeira-

³²⁰ Cf. CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Op. cit., pp. 36-38.

³²¹ Cf. LAMPREIA, J. Martins. *Lóbi: Ética, Técnica e Aplicação*. Lisboa: Texto Editores, 2005, p. 28. Questões relativas ao Código foram levadas à apreciação da Corte Federal, como no caso *Democracy Watch v. Barry Campbell and the Attorney General of Canada*, que resultou em reinterpretação sobre a *influência imprópria*.

com medidas distintas, por vezes mais amplas, com ou sem a adoção de código de conduta ; b) Québec prevê que o lobista deve agir conforme o espírito da regulação e considerar o interesse público, estando sujeito a penalidades; c) Nova Escócia define pena de \$25.000 para infração e, no caso de reiteração, \$100.000, permitindo ao cidadão conhecimento acerca do *lobby* em todas as esferas públicas.

3.1.3. União Europeia

A tendência ao regionalismo pós-Segunda Guerra Mundial resultou, dentre os processos de integração supranacional, em um modelo avançado e, até o momento, único, desafiador das regras do Direito Público então concebidas, com amplos objetivos intergovernamentais e um quadro institucional próprio, constituindo bloco político-econômico com vinte e sete países, ou seja, União Europeia. Edificada por Tratados, assumiu, progressivamente, novas competências, de modo que seria inconcebível não considerar que os nacionais buscariam meios para participar de suas decisões e que Bruxelas, seu centro administrativo, se transformaria no *locus* especial de concentração de grupos de pressão do Velho Continente³²², já que abriga uma das sedes do Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. Ainda que se possa criticar um eventual déficit democrático do citado organismo, sustentado em acordos políticos de governos e com órgãos comumente de representação indireta dos cidadãos - salvo no Parlamento -, o fato é que sua sistemática decisória está aberta a atores legitimadores de variadas naturezas e origens, em seu intento de desenvolver, no multiculturalismo, valores e planejamentos comuns.

A dispersão do *lobbying* nas instituições componentes da União Europeia e o modo com que cada uma lida com a representação de interesses em suas estruturas demandam algumas considerações acerca da evolução - nem sempre linear de avanços e retrocessos - desse sujeito de direito internacional, em processo de formação, passando por sucessivas alterações até o Tratado de Lisboa. O ponto inicial é entender que, diferentemente dos Estados Unidos, em que a atividade grupal está agregada à sua história bicentenária, as ações, no âmbito comunitário, decerto são recentes e eivadas de novas dificuldades, não enfrentadas nas arenas políticas

³²² “Que o *lobby* não passa de anarquia organizada (...) é uma noção comumente aceita na Europa e em outros lugares. Fora dos Estados Unidos existe apenas um lugar onde o *lobby* tem um papel mais ou menos aceitável no arsenal da política: Bruxelas.” (GRAZIANO, Luigi. *O Lobby e o Interesse Público*, não paginado)

habituais dos ordenamentos internos. Essa é a razão pela qual se ressalta que, assinado, em 1986, o Ato Único Europeu, definindo as medidas para a consecução de mercado único e consagrando o regresso ao campo de decisões majoritárias no Conselho, cresceu o número de agrupamentos dedicados a influir nas suas políticas, em que pesem o alto custo e o grau de competitividade, demandam estratégias, composição de alianças e estreita monitorização do processo³²³.

A extensão dos poderes da União Europeia, cuja designação foi estabelecida, em 1992, no Tratado de Maastricht, em que se assumiu o propósito de unificação não apenas econômica, mas também política, ainda que muito dos seus aspectos já se fizessem presentes em outros Tratados, como o de Paris (1951) e de Roma (1957), é, portanto, acompanhada por um maior volume de matérias que devem ser deliberadas e para as quais converge o *lobby*. Pode-se apontar que os direcionamentos por ela adotados produzem inevitável movimento adaptativo nas instâncias estatais. Se temáticas como agricultura, saúde, educação, energia, ambiente e desenvolvimento passaram a residir sob seu manto, os setores atingidos, preocupados em não perder os seus domínios outrora existentes rumaram para os centros de potestade, os quais, por sua vez, tornaram-se dependentes de *inputs*, operacionalizando rede de canais em que visam a aumentar a interface com grupos. Isso ocorre com a Comissão, alvo constante de pressões, em razão de possuir o direito de iniciativa, na qual se preveem comitês consultivos, como o *Econômico e Social Europeu*, que representa entidades patronais, de trabalhadores e de outros interesses da sociedade civil, e *das Regiões*, que representa entidades regionais e locais³²⁴.

Dessa forma, como bem enfatiza Rob Baggott³²⁵, entre 1970 e 1980 houve uma elevação das representações de interesse - sendo que tão-somente em relação aos *Euro-groups* pode-se observar, em duas décadas, quase uma triplicação -, e a convicção de melhora qualitativa do *lobbying*. Ficou mais sofisticado e profissionalizado, havendo em 1992, segundo a Comissão Europeia, três mil lobistas e aproximadamente dez mil pessoas por eles empregadas. Destarte, não se pode olvidar que a mencionada proliferação de grupos - e sua permeabilidade a eles - encontram-se intrinsecamente vinculadas à circunstância de que a União Europeia é um modo

³²³ MAZEY, Sonia; RICHARDSON, Jeremy. *Interest Groups in the European Community*. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 191-192.

³²⁴ Cf. *A representação de interesses pela "rota europeia"* em CUNHA, Alessandra M. Pereira da. *As limitações da democracia na formação da União Europeia*. Barueri: Manole, 2004, pp. 163-170. Vide também: CLAMEN, Michel; NONON, Jacqueline. *Como influenciar na Europa Comunitária*. Portugal: Ed. CETOP, 1999, pp. 28-37.

³²⁵ BAGGOTT, Rob. Op. cit., pp. 206-207.

peculiar de organização, mais descentralizado do que alguns de seus membros, com inúmeras camadas decisórias, e em construção, principalmente, à época, com o estabelecimento de suas diretivas, em que se fixam objetivos a serem perseguidos e forjam normas próprias. Há fluxo ininterrupto de informações, com interesses costumeiramente conflitantes, por meio dos quais se travam contendas acerca do destino da União, com ênfase no espaço empresarial, de modo que parcela considerável dos *players* atua em torno desses desígnios³²⁶. Cabe considerar que subsiste um receio às intervenções que possam colocar em risco o interesse público comunitário, tanto que deputados europeus estimularam a criação da *Finance Watch*, que une grupos com a intenção de contrabalancear o temido *lobby* financeiro (e.g. bancos, seguradoras).

A complexidade administrativa da mecanicidade europeia e a onerosidade na manutenção de escritório permanente em Bruxelas são fatores que criaram obstáculos à participação efetiva de grupos não-industriais locais, que nem sempre ofereceram a mesma resistência opositiva na seara internacional. Essa é a razão pela qual não é equivocado imaginar que por quase vinte anos houve proeminência das grandes corporações, como a *Round Table*, composta por multinacionais, que exerceram relevante papel, inclusive na aceleração do processo integrativo, embora alguns de seus aspectos sociais ou ecológicos tenham sido negligenciados³²⁷. Atente-se, igualmente, que, no final do século XX, os grupos originários da sociedade civil, como ONGs, adquiriram influência em assuntos inseridos na pauta comunitária, como o clima (*World Wildlife Fund*), e que tanto as questões rotineiras dos cidadãos da União quanto aquelas que afetam fortunas das companhias, a despeito de haver perdido parte do seu poder na década de noventa para Estados-membros no Conselho de Ministros, transitam pela Comissão. Entretanto, sua reputação foi abalada em 1999, com a demissão em massa de comissários, sob alegações de fraude e corrupção.

Deve-se, no entanto, recordar que os lugares de acesso à representação de interesses são plúrimos, Não se restringem à Comissão e abarcam também o Conselho e Parlamento. Cabe ressaltar que, no contexto de reforma das instituições europeias, para torná-las transparentes e próximas aos cidadãos, tendo em vista as irregularidades que atingem noticiários (e.g. a

³²⁶ Em 11.06.2012 havia 5042 registros, sendo 2043 *in-house lobbyists* e organizações profissionais/empresariais. (Disponível no site: http://ec.europa.eu/transparency/docs/reg/new_statistiques_en.pdf, acesso em 30.07.2012)

³²⁷ Cf. BALANYA, Belén *et al.* *Europe Inc. Comment les multinationales construisent l'Europe et l'économie mondiale*. Marseille: Agone, 2005, pp. 29-33.

habitual rejeição das contas da União Europeia pelo Tribunal de Contas), houve, em 2008, a implantação, pela Comissão, de registro voluntário de lobistas. Hodiernamente, porém, o Conselho não prevê qualquer restrição de acesso em termos de *lobbying*, em que pese ser incluído em propostas tendentes a um registro obrigatório comum às instituições indicadas. A percepção da necessidade de se demarcarem, com precisão, as relações que se mantêm entre os organismos da Comunidade com os grupos de pressão, remonta, porém, à comunicação intitulada “Um diálogo aberto e estruturado entre a Comissão e os grupos de interesse”³²⁸, e formulada, 1993, pela Comissão. Nessa comissão se assentavam os princípios para futuros contatos (e.g. possibilidade de adequação do enfoque da Comissão às políticas de outras instituições na matéria), as medidas para esclarecimento e estruturação das interações (e.g. elaboração de lista com informações sobre os grupos) e a pretensão de se criar um código de boa conduta, com seus requisitos mínimos.

No ano subsequente, a Confederação Europeia de Relações Públicas formulou rascunho sobre a regulamentação dos *Eurolobbies*, concertado em princípios gerais (e.g. lobista deve se comportar demonstrando honestidade e integridade e as atividades do *lobby* devem acontecer abertamente) e de conduta (e.g. declaração, pelo lobista, do nome do contratante/cliente e declaração de contatos com membros da Comissão ou Parlamento), concluindo Jordi Xifra que a proposta era um “*florilégio de buenas intenciones*”, sem efeitos na prática³²⁹. A pioneira instituição a enfrentar com disposições concretas os impulsos desmedidos dos *lobbies*, porém, foi o Parlamento Europeu, em 1996³³⁰, ainda que propostas, nesse diapasão, fizessem parte de sua agenda desde 1989, incluindo em seu regulamento (*Rule 9*) um conjunto de disposições acerca da presença de grupos nas instalações da Casa Legislativa, com concessão de cartão de acesso - de caráter nominativo e validade de um ano - condicionada a prévio registro público e ao respeito ao código de conduta, sendo vedada a entrada em reunião que não fosse pública.

É possível constatar o tratamento simplificado ao *accredited lobbyist*, do qual é exigido o mínimo de informações. Não há detalhamento sobre as autoridades públicas que podem sofrer a pressão nem previsão de registro para aqueles que agem fora do prédio. Acrescente-se que, em 1997, entrou em vigor o supracitado código de conduta, de reduzidas e imprecisas

³²⁸ Disponível no site: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_fr.pdf, acesso em 12.05.2012.

³²⁹ XIFRA, Jordi. Op. cit., pp. 225-226.

³³⁰ Em 1991, foi elaborado questionário aos interlocutores, a quem o assunto era pertinente, com perguntas acerca da elaboração de um código de comportamento e de registro público (ROMAGNI, Patrick. Op. cit., p. 130).

limitações, determinando que o lobista não só declare os interesses que representa e todos os seus contatos com os deputados, assessores e funcionários do Parlamento; bem como que se abstenha de obter informação desonestamente e de difundir a terceiros, com fins lucrativos, cópias de documentos obtidos no Legislativo. Ele deve, por fim, respeitar todas as disposições do Parlamento sobre direitos e responsabilidades de antigos membros, sob pena de retirada da autorização para acesso. Contudo, de conformidade com lições de Lampreia, é válido observar que, no palco das relações institucionais europeias, são mais enfáticos os próprios códigos de conduta elaborados por associações profissionais de lobistas, como o da *Society of European Affairs Professionals*, no qual se fixam ditames concernentes à confidencialidade, contratação de ex-funcionários da União Europeia, transparência e compensações financeiras³³¹. Isso cria uma nova categoria intercontinental especializada em assuntos europeus.

A ideia de se instituir um código de conduta também foi considerada pela Comissão em 2006, ocasião em que, fundada no *green paper* sobre iniciativa de transparência, promoveu um debate aberto acerca da necessidade de se reverem parâmetros para a representação de interesses. Tal debate se encontra vinculado ao registro, com o reconhecimento - até certo ponto inovador³³² para o espaço europeu - de que a *self-regulation* por lobistas é inviável³³³. O referido debate impôs: identificação pelo nome e entidade representada; a declaração de interesses; imparcialidade, atualização e veracidade das informações prestadas; não indução de funcionários da U.E. a violar regras ou padrões de conduta; e, no caso de contratação de ex-funcionários, respeito à confidencialidade. A clareza no processo decisório tem sido objeto de novas proposições, sendo que a última é um esforço conjunto do Parlamento e Comissão para aperfeiçoamento do registro, que deve alterar sua denominação para registro de transparência - e não de *lobby*. Isso estimula o cadastramento das organizações não-comerciais e faz constar nas leis aprovadas os lobistas que sobre elas firmaram relações e estabelecerá maior regularidade na apresentação de declarações financeiras. A verificação é relevante no tocante à mudança de posicionamento em relação ao registro de lobistas, gradualmente mais exigente, distancia-se de uma visão altruísta da representação de interesses para passar ao seu controle,

³³¹ LAMPREIA, J. Martins. Op. cit., pp. 38-40.

³³² Vide: LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 63.

³³³ Cf. MIHUT, Liliana. *Lobbying in the United States and the European Union: New Developments in Lobbying Regulation*. Romanian Journal of European Affairs, v. 8, n. 4, p. 13. Disponível no site: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1299580, acesso em 08.08.2012.

mesmo amplo. No entanto, evidencia a abertura institucional a esse tipo de participação e ao envolvimento público.

3.1.4. Alemanha

A análise histórica do cenário germânico revela, como nos Estados Unidos, a presença de grupos interventores no processo decisório desde o século XIX, sendo que antes da segunda metade de forma bastante fragmentada, como as inúmeras facções presentes na Assembleia de Frankfurt (e.g. católicos e protestantes, republicanos e monarquistas), mas que perdeu espaço para o governo imperial. No período pós-Guerra Franco-Prussiana, derivada do imperialismo alemão e do processo de unificação política, houve a emergência de novos interesses. Diante da insuficiência dos partidos em integrá-los em programas mais extensos, despontaram grupos específicos para abrigá-los, subsistindo, à época, uma rica vida associativa, com a formação da *League of German Farmers* e, resultante da industrialização, de organizações como a *Central Association of German Industrialists*³³⁴. Ademais, a própria incapacidade do Parlamento em coordenar as citadas atividades possibilitou um contato direto com os setores, em regime de cooperação, existindo uma prevalência inicial de *lobbies* nacionalistas e empregadores.

A crise econômica e a repressão anti-socialista fizeram surgir, no entanto, outros grupos poderosos como o *Free Trade Unions*, gradativamente reconhecidos pelo Estado. Não obstante, é certo afirmar que o desenvolvimento precoce da representação de interesses demonstra que a ação coletiva, com base em organizações voluntárias de propósitos determinados, foi influenciada pelo próprio governo, com abertura de canais para participação na instância estatal. Assim, em que pesem as turbulências do século passado e, por conseguinte, as mudanças nas relações entre as instituições públicas e os atores privados, com um período estável após a promulgação da Constituição de 1949, os debates sobre a influência política dos agrupamentos foram uma continuidade na sua história, com maior intensidade nos idos da década de setenta, em virtude de reflexões acerca da necessidade de regulamentação de suas distintas formas de *lobbying*³³⁵. Os grupos de pressão na Alemanha simbolizam,

³³⁴ FELDMAN, Gerald D.. *The Great Disorder: politics, economics and society in the German inflation. 1914-1925*. New York: Oxford University Press, 1997, pp. 16-17.

³³⁵ RONIT, Karsten; SCHNEIDER, Volker. *The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany*. Disponível no site: http://www.fgu-nickolaus.narod.ru/3/TGU/The_Strange_Case_of_Regulating.pdf, acesso em: 18.02.2012. Cf. também: CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Op. cit., pp. 58-59.

portanto, partícula inerente à funcionalidade governativa e não um elemento externo, com uma conexão próxima, concentrando nos órgãos oficiais as suas potestades que, em outros países, encontram-se fortemente disseminadas, o que se pode constatar por práticas neocorporativistas segmentadas, como a *Alliance for Jobs*.

Dessa forma, segundo Russell Dalton, a estrutura tedesca proporciona o entrelaçamento formal - com longo alcance - entre os grupos sociais e o processo político, já que as normas administrativas requerem que funcionários do governo entrem em contato com organizações na formulação de projetos que possam afetar seus interesses. Em outras legislações, porém, atribui-se a grupos um papel consultivo na gerência de redes públicas de telecomunicação ou mesmo em assuntos relativos à Administração Pública³³⁶. Deve-se advertir para a aquiescência da função dos grupos como representantes legítimos de aspirações populares, que, pela troca de experiências e informações, possibilitam o preenchimento de vácuos teóricos presentes nas resoluções burocráticas nos estágios inaugurais de elaboração³³⁷. Nota-se, outrossim, que, na Constituição vigente está resguardada não somente a liberdade de associação e coalizão, mas também o direito de petição. Este abrange um Comitê específico na Câmara Baixa, para exame e deliberação de requerimentos ou reclamações, bem como disposições acerca do seu procedimento, definindo-se regime diferenciado para as petições múltiplas e de massa.

Ressalte-se, ainda, que dirigentes e deputados federais dos partidos maiores identificam-se com diversos grupos de interesses, havendo, além da referida representação no Parlamento, uma interação - menos aparente e mais encoberta - de contatos pessoais entre os líderes das coletividades com dirigentes partidários. Isso envolve contribuições financeiras, razão pela qual surgiram forças contrárias à efetivação de norma constitucional que determinava a prestação de contas publicamente³³⁸. Frise-se que a anuência do regime germânico ao fluxo contínuo de transmissão de conhecimentos não imuniza, destarte, sua democracia de possíveis distorções, tanto que, na segunda metade do século passado, os democratas cristãos e democratas liberais expressaram suas inquietações com o poder das associações e o seu alto grau de acessibilidade no Legislativo e no Executivo. Os sociais-democratas entenderam que o

³³⁶ ALMOND, Gabriel *et al.* Op. cit., p. 281.

³³⁷ O *Bundestag* dedica no seu sítio virtual espaço para enfatizar a relevância dos grupos de interesse no processo legislativo, por meio dos quais aprende sobre os receios e as preocupações nele envolvidos. (Disponível no site: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/legislation/legislat/04intgroup.html, acesso em 01.02.2012)

³³⁸ RODRIGUES, Leda Boechat. Op. cit., p. 25. Cf. também: LA PALOMBARA, Joseph. *A Política no Interior das Nações*, p. 320.

intento era o controle sobre as organizações laborais, mas, após proposta de criação de um Conselho de representação de interesses, não se chegou a um consenso sobre uma lei regulatória especial.

A realidade germânica, alusiva a um padrão que visa à redução da pressão, trazendo os grupos ao espaço governamental de negociação, em que possam manifestar suas visões sobre questões peculiares, não desconhece, todavia, que valorosos aspectos sociais acabam sendo resolvidos por acordos entre poderosas organizações no campo privado, alheio às ponderações partidárias, e que pontos respectivos à vida comunal podem ser mitigados se não acolhidos em compleições humanas minimamente ordenadas. Depreende-se, pois, que os grupos, nesse cenário, costumam se dedicar a alguns valores que se sobressaem, principalmente econômicos e, em um grau mais baixo, religiosos. Eles formam agrupamentos focados em temas sócio-econômicos e sócio-culturais, havendo quatro associações proeminentes denominadas de *big four*: as associações nacionais de produtores agrícolas; as empresariais (e.g. *Federation of German Industry*); as laborais (e.g. *German Federation of Trade Unions*) e as organizações religiosas das igrejas Católica e Protestante³³⁹, estas financiadas por imposto cobrado pelo governo e com efetiva participação em Comitês ligados à educação e serviços sociais. Acrescentem-se ao panorama os movimentos sociais, que, mesmo não tendo uma atuação tão incisiva quanto os grupos elencados, são peças primordiais desde o final do século passado, como, por exemplo, no caso de manifestos antinucleares (e.g. contra a instalação da Usina de Brokdorf em 1981) e no processo pacífico que culminou com a queda do Muro de Berlim (e.g. *peace prayers*).

Quanto à regulamentação dos grupos de pressão, primeiramente faz-se necessário citar que, dentre as Casas Legislativas, o *Bundesrat*, órgão de representação dos dezesseis *Länder*, não possui norma de registro de lobistas, mas oferece regras internas de comportamento a seus membros, mesmo inexistindo, formalmente, um código de conduta. O *Bundestag*, por sua vez, apresenta, desde 1951, com reformas em 1975 e 1980, no seu regulamento, uma normatização com uma gradação baixa de exigência, divulgando, anualmente, lista pública³⁴⁰, sem efeitos

³³⁹ EDINGER, Lewis J.. *Pressure Group Politics in West Germany*. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2008, p. 184. Cf. ALMOND, Gabriel *et al.* Op. cit., pp. 282-284.

³⁴⁰ Dados atualizados para 24.05.2012 indicam a inscrição de 2094 grupos de pressão no *Bundestag* (Disponível no site: <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/lobbylisteamtlich.pdf>, acesso em 18.06.2012), sendo que, segundo as Regras de Procedimento, a lista deve ser incluída em publicação oficial (*Bundesanzeiger*).

jurídicos, contendo grupos representativos de interesses que queiram exprimi-los ou defendê-los perante a Casa citada ou o Governo Federal. Ressalte-se que a inscrição no registro é pressuposto para que sejam escutados pelas Comissões parlamentares e para que obtenham os cartões de acesso às instalações do Parlamento (Anexo 2 das Regras de Procedimento). Deve-se indicar, oportunamente, que as informações solicitadas são: o nome e a sede da associação; composição do seu quadro gerencial e de diretores; a esfera do interesse; número de membros; nomes dos seus representantes e o endereço de seu escritório.

O intuito da regra em debate é o registro e a clara identificação dos grupos de pressão, o que não resulta em privilégios a esses agrupamentos, tanto que sua validade pode ser suspensa unilateralmente pela Câmara. De acordo com a Regra 70, o *Bundestag* e suas comissões, com o fim de obterem informações sobre a matéria em discussão, podem convidar para suas reuniões associações ou especialistas não inscritos no registro³⁴¹. Inexiste, para os grupos, qualquer punição para eventual descumprimento ou mesmo proibição para realização de contatos fora do Parlamento. Como bem enfatizam Ronit e Schneider, as influências das associações podem ocorrer em uma fase pré-legislativa, que é conhecida como um dos momentos mais relevantes no processo de decisão política, com os ministros, pois oitivas dos representantes de interesse são normalmente realizadas tardiamente, quando oportunidades de influxos já se perderam. No entanto, desde logo assentam que as Regras de Procedimento do Governo Federal alcançam apenas algumas questões dessas relações e em áreas determinadas³⁴². A aparente insuficiência normativa, como a ausência de declarações financeiras ou catalogação de encontros, é mero reflexo do tratamento que os grupos recebem na Alemanha, considerados muito mais como colaboradores da seara estatal do que no sentido usualmente atribuído aos lobistas.

3.2. Dos sistemas políticos com regulamentação no século XXI

A ideia no presente tópico é prosseguir com a análise das regulamentações. Verifica-se que Estados Unidos e Canadá, no período antecedente, são os países que apresentam índices mais altos de regulação. Apesar de possuir norma aprovada em 1998, a Geórgia não foi

³⁴¹ Cf. XIFRA, Jordi. Op. cit., p. 237 e NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., pp. 222-223.

³⁴² RONIT, Karsten; SCHNEIDER, Volker. Op. cit., pp. 562-563.

incluída por não figurar, na época, como democracia³⁴³, perdurando o regime de Shevardnadze até a Revolução das Rosas (2003), com sua queda por acusações de fraude eleitoral. O estudo considerará países com normatização recente sobre o tema, como Lituânia, Hungria, Taiwan e Austrália, bem como suas repercussões, de modo a se compreender o tratamento dos grupos de pressão nas realidades nacionais. Salienta-se, outrossim, que a recente adoção, pela França (2009), de regras de transparência e ética na representação de interesses perante a Assembleia Nacional, possibilita a sua inclusão nesse plexo. Objetiva-se, ao final, haver oferecido visão ampla no tocante aos modelos existentes e acerca de suas aporias.

3.2.1. Lituânia

A Lituânia, em um Continente cujos países, em regra, não possuem norma regulatória, destaca-se pela aprovação, em 2000, vigência em 2001 e emenda em 2003, de lei detalhista e rigorosa (*Law on Lobbying Activities*), de grau médio e evidente pioneirismo, com similitudes em relação às outras legislações elaboradas no século XXI, como a preocupação em se definirem as atividades caracterizadoras do *lobbying*. Trata-se de país Báltico, ex-República soviética, a primeira, aliás, a restabelecer a sua independência (1990), liderada pelo movimento *Sajūdis*, e membro da União Europeia desde 2004, com um regime semipresidencialista, composto por Chefe de Estado (Presidente) eleito para mandato de cinco anos, um Parlamento unicameral (Seimas), formado por cento e quarenta e um membros eleitos por sistema eleitoral misto, para mandato de quatro anos, e o Chefe de Governo (Primeiro-Ministro), indicado ou retirado pelo Presidente, mediante aprovação do Legislativo.

A verificação dos grupos de pressão lituanos é marcada pela constatação da influência preponderante de associações empresariais e uniões laborais na arena política do processo de decisão. As organizações do trabalho (e.g. *Lithuanian Trade Union Confederation*), com atuação, atualmente, limitada a questões negociais, compõem, com os agrupamentos de empregadores (e.g. *Lithuanian Confederation of Industrialists*) e o Governo, apesar da baixa representatividade, um Conselho tripartido, que formula recomendações para futuras medidas

³⁴³ Cf. nota n.º 1 em CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Op. cit., p. 16. Vide: KHANNA, Parag. *O segundo mundo: impérios e influência na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008, pp. 88-95.

estatais³⁴⁴. As relações entre grupos sociais e governo fazem-se presentes, ainda, em encontros como a *National Round Table*, em 2011, sobre questões ambientais. Todavia, segundo lições de Grigaliūnaitė, na abertura pós-comunista, a aduzida interação foi notadamente excepcional, uma vez que o sistema político foi construído pelos partidos, os quais mantiveram os grupos de interesse na periferia, sem igual direito de participação, mudando a relação de conotação somente em 1989, com alteração na Constituição soviética. Em 1990, a lei dos partidos já não definia com clareza a separação entre as organizações sociais e políticas³⁴⁵.

As atividades de grupos originários da sociedade civil imiscuíam-se, por conseguinte, às ações político-partidárias, mas, em 1992, a previsão contida no artigo 35 da Constituição da República restaurou a distinção entre ambos, assegurando aos cidadãos o direito de livremente formar sociedades, partidos políticos e associações, os quais deveriam ser regulados pela lei. A normatização dos partidos, emendada em 1995, que igualmente englobou sob sua irradiação não apenas os partidos, mas também as organizações políticas, separando-as das organizações sociais, que passaram a contar com lei especial e conceituação como aglomerados voluntários criados para a promoção dos interesses dos indivíduos que os compõem, culminando na Lei de Associações de 1996. O problema, no entanto, reside no fato de que a sociedade civil acredita que movimentações coletivas são ineficazes, com repercussão no aumento das abstenções em eleições, apontando Spurga que a grande maioria da comunidade permanece passiva e grupos nela existentes continuam a defender interesses de forma vaga, eis que, até 2001, só 11% da população encontrava-se ligada a alguma associação. Vale realçar que há uma presunção geral de que o Estado não serve à maioria, mas aos estreitos interesses de certos grupos³⁴⁶.

Uma questão que permanecia em aberto era a ausência da regulamentação do *lobbying*, de modo que, com a aprovação de regra, cujo enfoque é o influxo produzido no Legislativo, supriu-se lacuna costumeiramente enunciada na realidade lituana, ensejando na experiência mais duradoura do Leste Europeu, com o propósito explícito de regular as atividades do *lobby*, o seu controle e confiança no caso de violações à lei, garantir a publicidade e transparência das ações, bem como obstar comportamento ilegal; olvidando, porém, hipótese que o destinatário

³⁴⁴ Informações disponíveis no site: <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/lithuania>, acesso em 30.01.2012.

³⁴⁵ GRIGALIUNAITE, Jolanta. *Business Interest Associations in Lithuania: Status, Role and Prospects*. Mykolas Romeris University, Social Sciences Studies, 2010, 1(5), pp. 69-70.

³⁴⁶ SPURGA, Saulius. *Lithuanian interest intermediation and communication of interest groups at the Union level*. Vilnius Universitetas, Informacijos mokslai, 2005, vol. 35, p. 138.

é um dos setores pertencentes ao Executivo³⁴⁷ e o nomeado *grassroots lobbying*. Dessa forma, a norma regulatória é executada pelo Chefe da Comissão de Ética, que deve no mês de maio de cada ano enviar ao Seimas um relatório. Por *lobbying* deve-se compreender toda e qualquer atividade, praticada por indivíduos ou entidades legais, remunerada ou não, a qual vise a influenciar o Parlamento, trazendo uma noção ampla, e, tomando como base disposições norte-americanas, instituiu uma quarentena após o político se afastar da função oficial de um ano antes de se tornar um lobista e efetuar o seu cadastro no Registro.

A lei de regulamentação oferece, no artigo 4º, previsões relativas aos direitos e deveres dos lobistas, cabendo ao Estado e às instituições municipais criarem condições para atividades legais do *lobbying*, sendo-lhes vedado impedi-las ou restringi-las. Não podem, além do mais, exercer o referido ofício os menores de dezoito anos e os políticos, juízes e seus servidores. Será considerado ilegal, consoante o artigo 6º, dentre outras hipóteses, se for realizado por pessoa não registrada ou que defender vários clientes com interesses conflitantes. As pessoas que se engajarem no *lobbying* deverão, portanto, preencher um requerimento no qual constarão as seguintes informações: a) nome, sobrenome, número pessoal, locais de residência e de trabalho no último ano; b) nome, número de registro e endereço do chefe, se entidade legal; c) os dados dos empregados que forem exercer também a atividade de *lobbying*. Devem, ainda apresentar ao Chefe da Comissão de Ética relatório anual - até 15 de fevereiro, prorrogável por 30 dias - elencando nome e sobrenome (pessoa física) ou só o nome (pessoa jurídica), com o número do registro de lobista; nome e sobrenome, número pessoal e endereço dos seus clientes; os assuntos sobre os quais atuou como lobista; bem como todos os pagamentos recebidos e gastos na sua prática. Observe-se, por fim, que há um número ínfimo de registros oficiais, não apenas em virtude das exigências impostas, mas principalmente por um fator cultural, pois o *lobbying* é considerado como uma ação perniciosa, e, em que pese a riqueza de prescrições, há uma tentativa de se resguardar nos permissivos legais que dispõem sobre atividades que nele não se enquadram, como a de organizações sem fins lucrativos ou de meios de comunicação em massa.

³⁴⁷ Ressalte-se que não são raros os casos de escândalos relativos à corrupção, sendo que, em 1997, foi criado um Serviço Especial de Investigação, que apura aproximadamente cem casos anualmente, constatando-se, por exemplo, em 2010, pedido de suborno no Ministério da Saúde para influir em reforma. Vide informações no site: <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/It-corruption.htm>, acesso em 11.02.2012.

3.2.2. Polônia

No curso irregular da história, a Polônia, com uma tradição secular, é inegavelmente um dos países mais expressivos quando se verificam as tragédias novecentistas que acometeram a Europa, principalmente em razão de sua estratégica localização geográfica central, objeto de desejo na Segunda Guerra, em virtude da expansão germânica e soviética. Ulteriormente, foi encoberta pela Cortina de Ferro e atravessou períodos de turbulência, com perda humana e redução territorial. O país alcançou sua independência com a derrocada comunista em 1989, tendo nesse processo a importante participação do movimento sindical “Solidariedade” e da Igreja, com o apoio de potências ocidentais, sendo que, em 1999, passou a integrar a OTAN e, em 2004, a União Europeia; alicerçado sobre um sistema misto de governo, com Presidente e Primeiro-Ministro eleitos diretamente pelo povo e Legislativo bicameral, subsistindo o *Sejm*, que é a Câmara Baixa, com 460 membros, e o Senado, com 100 membros.

A realidade política polonesa apresenta-se, desde logo, a exemplo da Lituânia, como um dos excepcionais casos europeus de regulamentação do *lobbying*, em 2005, aprovou norma que dispõe sobre o controle da atividade, o registro dos seus profissionais e as sanções, para as hipóteses de violação, sendo que a própria demora na adoção da medida referida por mais de uma década retrata a própria influência do íterim de dominação comunista, em que os atores sociais não eram questão a ser considerada, diante da inexistência de abertura para interações. Saliente-se, ainda, que, hodiernamente, há, em parte, um direcionamento do *lobby* a Bruxelas, principalmente de interesses empresariais, o qual é considerado insuficiente, quase invisível, fragmentado e sem planejamento, com a representação estruturada de apenas algumas de suas maiores companhias (e.g. *Polish Telecom* e *Polish State Railways*). Por vezes, revertem-se as pressões para seus intentos, com mais sucesso, indiretamente sobre as instituições internas, embora não se negue que anseios comunitários ocupem espaço crescente no *lobby* polaco.

A questão, contudo, que merece considerável atenção é verificar que as ações de lobistas não se enquadram, na interpretação da maioria do povo polonês, como meio de colaboração com a esfera estatal, mas como uma distorção na política atrelada a costumeiros escândalos nos órgãos governamentais, havendo evidente percepção negativa. Kurczewska reafirma que o *lobbying* é tratado como antiético e ilegal, sendo, portanto, inserido, na contextura das disfunções e patologias presentes na seara pública. Enfatiza, outrossim, a dificuldade em se

precisar a natureza da representação do grupo de interesse, em virtude do neocorporativismo herdado do comunismo, no qual o papel decisório de relevo continua sendo do governo, com patente estadismo e sinais de clientelismo³⁴⁸. Isso gera a falta de diálogo com o social e apatia, constatando-se a permanência de problemas (e.g. privatização da indústria de ferro em 2004), incomparáveis. Todavia, com a endemia política generalizada dos anos noventa, ocupando a Polônia ocupa, hoje, o 41^a lugar dentre países com menores índices de corrupção³⁴⁹, em parte por um pacote de programas com a cooperação de organizações não-governamentais da sociedade.

Assim, a regulação do *lobby* deve ser percebida como uma das inúmeras recomendações de combate à corrupção³⁵⁰. Em 2003, com a criação da *Association of Professional Lobbyists in Poland*, cujos objetivo eram de facilitar a participação ativa no processo legislativo e de conter a imagem negativa dos lobistas na mídia, houve a elaboração de um Código de Ética voluntário por parte dessa associação, destinado aos seus membros e organizações industriais, o que se compreende como auto-regulação. Cabe considerar que, anteriormente, é possível vislumbrar a apresentação de um Código de Ética para os Deputados do *Sejm* (1998), fundado nos preceitos da imparcialidade, abertura e consciência. A normatização das atividades relativas ao *lobbying* é, conseqüentemente, apenas uma das múltiplas alterações ocorridas na política polonesa com o escopo moralizador, a qual se encontra conectada aos princípios constitucionais do direito de petição, da liberdade de expressão, do direito de associação, protesto e oposição, bem como a processos consultivos e institucionais (e.g. comitê tripartido para temas econômico-sociais)³⁵¹.

A lei regulatória do *lobbying* entrou em vigor em março de 2006, afastando-se do inicial caráter sancionatório para alçar o enfoque na promoção da transparência pública do processo decisório, com aplicação estreita a poucos agentes oficiais que têm o direito de introduzir uma nova legislação (e.g. os ministros e o *Sejm*). Não abraça, pois, outras entidades dotadas de competência legislativa (e.g. o Presidente e o Senado). No tocante à conceituação da atividade,

³⁴⁸ KURCZEWSKA, Urszula. *In search of a Polish interest representation pattern in the European Union*. Disponível no site: www.tlu.ee/stss/wp-content/.../Kurczewska.pdf, acesso em 24.04.2012.

³⁴⁹ Informação disponível no site: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, acesso em 25.03.2012.

³⁵⁰ Confira a pesquisa no site: resources.transparency.bg/download.html?id=595, acesso em 21.03.2012.

³⁵¹ JASIECKI, Krzysztof. *Regulating lobbying in Poland*. Informação disponível no site: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/143%20_2006_if-rep%20jasie.pdf, acesso em 05.02.2012.

entende, em seu artigo 2º, que o *lobbying* refere-se, destarte, a qualquer ação legal que vise a influenciar as ações legislativas ou regulatórias de uma autoridade pública. Observa-se que a sua profissão incorre em qualquer atividade a fim de paga realizada para ou em favor de uma terceira parte com o objetivo de assegurar que os seus interesses sejam refletivos em norma ou regulação proposta ou pendente de aprovação. Pode ocorrer por meio de uma firma ou indivíduo. Ademais, há, com o intuito de direcionar e supervisionar as ações de lobistas, uma previsão no sentido de que a cada seis meses deve ser criado um programa acerca de seus trabalhos legislativos, com a publicação de detalhes dos projetos³⁵². Deve haver também a imposição de registro eletrônico, coordenado pelo Ministro de Assuntos Internos e Administrativos, sendo exigidas informações como: nome, companhia e endereço do lobista; a matéria ou projeto no qual intervirá³⁵³; a lista de empregadores; das quais o público terá acesso.

A lei regulatória, como no caso da Lituânia, é passível de críticas, pois não resguarda da ação do *lobby* importantes órgãos institucionais de ressonância e não conta com adesão de grupos de pressão, que permanecem, majoritariamente, exercendo influência informalmente, conseqüência, por vezes, da ineficiência punitiva. Quanto à metodologia adotada, em virtude do acréscimo ao seu texto de temas não relacionados diretamente às atividades do *lobbying*, como a responsabilidade dos ministros e parlamentares, há um prejuízo da uniformidade sistemática, e a própria definição das ações abrangidas pelo lobista são imprecisas, passível de divergência interpretativa, e as medidas de controle seriam mais bem desempenhadas por órgão autônomo.

3.2.3. Hungria

A análise da Hungria, país, como a Polônia, membro do Grupo de Visegrado e integrado à União Europeia, em 2004, contando, a despeito das perturbações políticas, como o recente embate comunitário com Bruxelas, referente às reformas inseridas na nova Constituição, como o controle estatal sobre a imprensa e o Banco Central, e a renúncia do Presidente Pal Schmitt; com crescimento econômico, na década de noventa, e alinhamento ao Ocidente, apresentando, ainda sob influência comunista, elementos de capitalismo. Trata-se de uma República - mesmo

³⁵² A partir das “notificações de interesse”, a norma define um novo instituto, o do *public hearing*, ou seja, o direito de ser ouvido sobre assuntos determinados, a ser realizado segundo as regras do Parlamento.

³⁵³ Há a previsão de sanções às violações à lei e penalidades para o *lobby* exercido sem o registro (arts. 19 e 20).

que a expressão tenha sido suprimida da Carta - sob sistema parlamentarista, cuja Assembleia é unicameral, com 386 cadeiras e mandato por quatro anos (58 *compensation seats*)³⁵⁴, sendo o governo composto pelo Presidente, eleito, pelo Legislativo, para mandato de cinco anos, que deve recomendar o Primeiro-Ministro, o qual depende de aprovação pela maioria parlamentar, pertencente, na atualidade, ao partido conservador *Fidesz* (União Cívica Húngara).

De acordo com Antal Adam³⁵⁵, a situação geopolítica húngara e os eventos particulares de sua história explicam que os conflitos interiores de interesses políticos e sociais, bem como o desenvolvimento das relações com a Áustria e a mudança pacífica de regime, entre 1989 e 1990, puderam ser resolvidos por parcerias para negociação, conciliação de interesses e promulgação de lei, em razão de consenso alcançado. Verifica-se, em 1989, um pacto político, sem repercussões legislativas efetivas, mas do qual participaram representantes de grupos com tendência reformadora do partido comunista, opositores radicais e organizações sociais (e.g. sindicatos e Frente Popular) e da própria revisão constitucional. Por meio desse pacto se terminou com o comunismo, igualmente participaram membros da oposição. Pode-se sustentar uma fase de revitalização da sua sociedade civil, sendo que, antes da aprovação da “lei sobre associações”, as ações de grupos deveriam ocorrer sob a imagem de politicamente neutras; com exceção de alguns casos, como a organização ambiental *Danube Circle* (1984), que enfrentou o regime quando este autorizou a criação de uma barragem que desocuparia centenas de cidadãos da região³⁵⁶.

A Hungria, desta forma, nos anos oitenta, como ocorrido em outros países, testemunhou um aumento substancial do número de associações, a grande maioria concernente a questões alheias à política ou à economia (e.g. esporte, cultura), preocupadas, pois, com assuntos que lhes eram particulares, salvo os agrupamentos laborais, que buscaram, por cautela, estabelecer ligações com os partidos que se constituíam; de modo que entre 1994 e 1998 as influências nas políticas governamentais, com bons resultados do *lobbying* praticado, partiram justamente dos grupos de trabalhadores e de empregadores e por meio do *Interest Reconciliation Council*, de 1990. Estimulados, por conseguinte, pelos benefícios conquistados pelos organismos citados,

³⁵⁴ De acordo com o Act CVIII de 2011, haverá sensíveis mudanças para as eleições parlamentares de 2014, reduzindo o número de parlamentares para 199, em turno único e as minorias que não alcançarem percentual para obtenção de cadeira terão direito de se manifestarem no Parlamento, mas não de votar.

³⁵⁵ ADAM, Antal. *La mise en place du système de gouvernement en Hongrie*. In: MILACIC, Slobodan (Dir.). *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale*. Bruxelles: Bruylant, 1998, pp. 469.

³⁵⁶ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*, p. 341.

outros grupos (63,9%) passaram a se valer, regularmente, do *lobbying*, firmaram alianças por ocasião do compartilhamento da mesma política pública, fixaram procedimentos formais de contato e medidas para sua profissionalização³⁵⁷. Essa é a razão pela qual, em 2006, sob a inspiração da lei regulatória norte-americana de 1995, foi aprovado o Ato n.º XLIX, que abrangeu tanto os lobistas quanto os agentes públicos, com a finalidade de aclarar os interesses que permeiam o processo legislativo ou decisório nas esferas central e locais de governo.

A consideração inicial é derivada do fato de que o objeto da regulação, ao restringir o *lobbying* às atividades econômicas, entendidas como empresariais³⁵⁸, restringe, em excesso, o campo normativo de atuação, excetuando as organizações de interesse público e associações profissionais. Além disso, as searas estatais apontadas como possíveis alvos de influência serem, tão somente, um parcela limitada da gama orgânica existente. Determina, além disso, que o lobista deve ser registrado, possibilitando facilidades ao seu acesso - não o impedindo e também não afetando o exercício do direito de petição – como: o recebimento de identificação que autoriza a sua entrada nos gabinetes do governo em horários agendados ou sua apresentação perante as comissões da Assembleia Nacional. Viabiliza-se, outrossim, seu direito de convidar os formadores da decisão para encontros profissionais, aos quais podem ser fornecidos materiais ou enviados estudos preparatórios, científicos ou outros materiais. Frise-se que para realização do registro, quando pessoa física, faz-se necessária a demonstração da sua capacidade legal, ausência de antecedentes criminais, graduação em curso superior e não ter sido sujeito à decisão que tenha entendido pela sua exclusão do cadastro; devendo detalhar no pedido seu nome, endereço, local e data de nascimento e matéria do projeto em que atuará.

O registro ocorre em repartição do Ministério da Justiça, o qual deve disponibilizar os dados recolhidos ao público, cabendo ao lobista encaminhar trimestralmente relatório, em que constarão: lista articulada das decisões executivas que foram objeto de sua atividade de *lobby*; os objetivos concretos em das suas ações do lobista em relação a um projeto de lei; menção de presentes dados, com valor, nome e posição do destinatário; nome dos empregados de uma firma de *lobbying*. Observe-se que, na hipótese de descumprimento, que o *Central Office of Justice* pode excluir lobista do registro pelo prazo de um a três anos, bem como impor sanção

³⁵⁷ MCGRATH, Conor. *The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union*. *Journal of Public Affairs*, v. 8, issue 1-2, february/may 2008, p. 19.

³⁵⁸ Cf. Seções 1 (Escopo e Objetivo) e 5 (Provisões Interpretativas) do Ato XLIX de 2006 (*Lobbying Activities*).

financeira, tendo, ainda, o direito publicar os nomes dos *lobbyists* violadores da lei. Pode-se mencionar, no entanto, que não há previsão, para os agentes públicos, inexistindo também código de conduta em sentido estrito, de sanção se deixarem de comunicar influxos e reuniões com lobistas - inclusive não registrados - no curso do processo de deliberação.

As críticas estendem-se, segundo Pogatsa³⁵⁹, a outros aspectos da norma, que, na prática, resultou em baixo número de registrados, como a não regulação de empresas que parcialmente se utilizam do *lobbying*, dedicando-se maior parte do tempo às suas atividades específicas, ou, na lista de dados dos lobistas, não há especificação acerca da entidade que se beneficia de seus serviços; advertindo, quanto à sanção, que a pena máxima de dez milhões de florins húngaros para lobistas não registrados ou *lobbying* inapropriado não é intimidadora, quando se constata as vantagens potenciais de suas ações. Alicerçado nas censuras mencionadas, o governo, em janeiro de 2011, revogou a norma regulatória (Act CXXXI de 2010) ao invés de aprimorá-la, impondo a exclusão dos dados constantes acerca dos lobistas em 2014 e contraditoriamente permitindo contatos diretos, sem transparência, entre um Ministério e os grupos de interesse em projetos específicos. Isso talvez seja resultado de sua política polarizada, não consensual, mas cada vez mais violenta e de extremismos, que têm dividido a nação.

3.2.4. Taiwan

A ilha de Taiwan (Formosa), localizada no sudeste da China e pertencente aos nomeados “Tigres Asiáticos”, em alusão à industrialização e crescimento econômico na segunda metade do século, principalmente na década de oitenta, figura em quadro histórico bastante peculiar, marcado por múltiplas ocupações estrangeiras, passando da condição de região de refugiados nacionalistas em virtude da emergência do regime comunista. Em 1949, passou da condição de região de refugiados nacionalistas, em virtude da emergência do regime comunista chinesa da época, para nos quais se incluíam parte da elite econômica chinesa da época, para objeto de desejo continental, resultando em confrontações, como teste com mísseis às vésperas da sua primeira eleição presidencial direta, em 1996. Sob o resguardo norte-americano, com interesses econômicos, como a exportação de material bélico para o regime insular, Taiwan

³⁵⁹ POGATSA, Zoltan. *The law on lobbying in Hungary, and its effects*. Disponível no site: http://www.europeum.org/doc/pdf/pogatsa_HU.pdf, acesso em 12.04.2012.

transformou-se em referência capitalista global, sendo um importante investidor das empresas na China, com a qual guarda inúmeras ligações financeiras, o que não reverte em questões políticas, ainda que exista uma interdependência, ressaltando que possui Constituição e soberania, com reconhecimento diplomático limitado³⁶⁰.

A Constituição taiwanesa, promulgada em 1947 e com última modificação ocorrida em 2005, criou um sistema misto, com governo central, que abrange o Presidente, com mandato de quatro anos, e cinco poderes, denominados de *Yuan* (Executivo, Legislativo, Judicial, de Exame e Controle), sendo que o Chefe do Estado é responsável pela nomeação do Primeiro-Ministro (chefe do *Yuan* Executivo) e tem poder de dissolução do Parlamento; salientando-se que o Legislativo é, hodiernamente, unicameral, após a derradeira reforma, com a dissolução da Assembleia Nacional, redução do número de parlamentares do *Yuan* para 113 cadeiras e a transferência ao povo do poder ratificação, por consulta, de futuras emendas constitucionais. O partido de proeminência é o tradicional *Kuomintang*, em cenário multipartidário, e, no artigo 14 da Carta, há o expreso reconhecimento do direito dos cidadãos às liberdades de associação e reunião, sendo que estas são devidamente respeitadas, tendo em vista a própria evidência, no país, de manifestações pacíficas, com ativas organizações não-governamentais, atuando nas áreas de direito humano e ambiental, e uniões laborais (e.g. *Chinese Federation of Labour*)³⁶¹.

É possível constatar, aliás, em 2006, o movimento *Million Voices Against Corruption, President Chen Must Go*, com repercussão sem precedente. Trata-se de campanha contrária ao presidente, promovida por opositor e antigo ativista político, em decorrência de uma série de escândalos envolvendo o governante (e.g. abuso de informação privilegiada pelo seu filho), tentando-se manter à distância dos partidos. Em tal movimento, os manifestantes se vestiram de vermelho, contando com ampla cobertura midiática³⁶². Em 2007, Taiwan aprovou o *Lobbying Act*, cuja vigência iniciou-se em agosto de 2008, com uma regulamentação de grau médio, pela qual se buscou identificar, com nitidez, quem pratica o *lobbying*, para quem, sobre que matéria e com que custo, definindo como desígnio, a criação de procedimentos para transparência e abertura da atividade, prevenindo-se do pagamento indevido de benefícios e

³⁶⁰ Recorde-se que em 2005 foi aprovada uma lei anti-secessão pelo Congresso chinês, que autoriza, no seu art. 8, o uso de meios não pacíficos para resolução de divergências, se Taiwan declarar formalmente sua independência.

³⁶¹ Cf. CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Op. cit., pp. 86-87.

³⁶² Cf. HO, Wen-Hsin. *Framing and social movements: a case study on the red shirt movement in Taiwan*. Disponível no site: http://dspace.uta.edu/bitstream/handle/10106/5130/Ho_uta_2502M_10744.pdf?sequence=1, acesso em 15.04.2012.

garantindo a participação democrática; devendo ser compreendida dentro de um conjunto de medidas anticorrupção³⁶³.

A lei em análise emprega o vocábulo *lobbying* para todo comportamento do lobista que pretender afetar uma parte ou sua agência acerca da formulação, aprovação, modificação ou anulação de leis e políticas ou legislações governamentais, por meio de comunicação, oral ou escrita, sendo que, por lobista, entende-se a pessoa física ou jurídica contratante ou contratada para a referida prática, e, por sujeito passivo, mencionam-se Presidente, Vice e os legisladores de órgãos representativos. Excepciona, todavia, de seu alcance, por exemplo, servidor público no exercício de deveres legais e pessoa ou organização que expressa opinião por requerimento ou petição; inexistindo uma instituição centralizadora do registro, pois o Ministro do Interior é responsável por vigiar a legislação, havendo dispersão de cadastramentos, a serem efetuados em cada setor influenciado, mas a organização disciplinar será do *Yuan* de Controle. Ademais, resta vedado aos lobistas o emprego da força, intimidação ou suborno e, se atuaram como agentes públicos, há quarentena de três anos; Atenta-se, igualmente, para os seus requisitos pessoais (e.g. não ter sido condenado por crime de fraude e corrupção), e, ainda, para sujeição a um exame especial das suas qualificações profissionais e técnicas.

O registro demanda, como em outros países, o apontamento da qualificação do lobista, a identificação de quem sofrerá os seus influxos, o assunto objeto do *lobbying* e uma estimativa de gastos, sendo responsável, posteriormente, pela apresentação de um relatório financeiro a ser entregue anualmente, no dia 31 de maio. Ressalte-se que, se configurada violação à lei, para cada infração há uma margem de discricionariedade para imposição da multa e, se a vantagem obtida pelo lobista ou compensação por ele dada fornecer o valor máximo da pena, a multa poderá ser ampliada até o referido montante. O *Lobbying Act* foi emendado em 2008, estabeleceu questões concernentes ao contato direto do lobista com a autoridade, observando-se que a eficiência do regramento é usualmente contestada, pois, na sua vigência, houve um declínio do número de registros de *lobbying* (de 248 casos para 192, em três anos). Ressalta-se que os lobistas passaram a usar outros canais para exteriorizar suas posições³⁶⁴. Todavia,

³⁶³ Vide os *Sunshine Acts*, do qual fazem parte normas que versam sobre doação política, declaração de renda por funcionários públicos e a necessidade do agente reportar conflitos de interesses Informação disponível no site: http://sunshine.cy.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/lp?ctNode=386&mp=6&idPath=383_386, acesso em 10.05.2012.

³⁶⁴ Cf. dados no site: http://focustaiwan.tw/ShowNews/WebNews_Detail.aspx?Type=aALL&ID=201207070027, acesso em 10.07.2012.

diante de novos escândalos, como o de suborno do Secretário-Geral do *Yuan* Executivo, o Primeiro-Ministro entendeu necessário iniciar os trabalhos para a reforma da lei reguladora.

3.2.5. Israel

O Estado de Israel, criado em 1948, depois de quase dois milênios da segunda diáspora judaica, decorrente da invasão romana em Jerusalém, e ulterior à Segunda Guerra, marcada, notadamente, pela barbárie nazista do holocausto. Apresenta-se sob o então governo do Primeiro-Ministro David Ben-Gurion, apresenta-se, atualmente, como uma República parlamentar, tendo, assim, como órgão primordial, o Legislativo unicameral, intitulado de *Knesset*, composto por cento e vinte membros, escolhidos por sistema proporcional e para mandato de quatro anos, que elege o Presidente (Chefe de Estado), para mandato de sete anos, e o Primeiro-Ministro (Chefe de Governo), cujo Gabinete depende também de aprovação dos deputados. A sua criação surgiu de plano da recém-germinada ONU, sob protesto dos povos árabes, resultando em grave crise político-religiosa, contínua na região; sendo que passou a integrar a organização internacional citada em 1949 e é o país com melhor índice de IDH no Oriente Médio³⁶⁵.

Os partidos políticos ocupam importante papel na realidade israelense, sendo que, no panorama contemporâneo, a maioria tão-somente pode ser alcançada por meio de coalizões, pois o *Kadima*, que ocupa vinte e oito vagas e é partido mais expressivo, não conseguiu eleger o Primeiro-Ministro, pertencente ao *Likud*, segundo em cadeiras (Benjamin Netanyahu), em 2009. Convivem, além disso, com uma multiplicidade de grupos, havendo, contudo, o domínio de um agrupamento - ao menos - no campo do seu interesse, o que eleva a densidade dos seus integrantes, como o *Histradut*, que é uma federação voltada à defesa dos trabalhadores judeus, criada em 1920, e alguns grupos étnicos, com gradual relevo na política, como os sefardistas, reputados como os judeus advindos da Península Ibérica, com reconhecido relevo eleitoral, e mesmo as organizações árabes, agindo, por muito tempo, no Parlamento, mas em razão dos conflitos, sua visibilidade tem sido cada vez mais cobrada, podendo-se indicar a presença de *lobbies* para promoção da cultura árabe e de emprego de mulheres árabes acadêmicas³⁶⁶.

³⁶⁵ Informação disponível: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf, acesso em 01.02.2012.

³⁶⁶ Informação disponível em: http://www.knesset.gov.il/lobby/eng/lobbylist_eng.asp, acesso em 10.04.2012.

Desta forma, de acordo com lições de Yishai, a arena de grupos em Israel adéqua-se ao modelo neocorporativo, particularmente com maior evidência no domínio econômico (laboral, empresarial, agrícola e profissional), em que organizações específicas monopolizam os seus setores - a *Co-ordinating Office of Economic Organization* abarca as quatro maiores empresas israelenses - havendo uma harmonia entre estas associações, inclusive quanto às comunidades laboral e empresarial; sendo que as confrontações ocorrem, em sua maior parte, entre grupos de interesse público, que tendem a se proliferar e a acabam por se rivalizarem, sendo os mais notórios o *Peace Now*, que defende a concessão de territórios para estabelecimento da paz, e o *Gush Emuim*, de cunho político e religioso que luta pela permanência de áreas conquistadas³⁶⁷. Há um consentimento no sentido de se admitir a representatividade dos agrupamentos citados e de se constituir uma comunicação institucionalizada, subsistindo, ainda que na presença de vínculos partidários, contatos com a esfera administrativo-governamental, razão pela qual se deve afirmar que eles se encontram integrados no processo decisório e ações diretas, por sua vez, não figuram como forma prevalente, mas há decerto intensificação de relações pessoais.

A liberdade de associação, a despeito de ter sido reconhecida pela Corte israelense como um direito fundamental, há a imposição de restrições por um plexo normativo, como o decreto para prevenção do terrorismo, de 1948, de natureza criminal, e a lei das associações, de 1980, que dispõe acerca da formação e operação de organizações não-governamentais, corporações e associações cooperativas, impondo o seu registro perante um oficial, o *Registrar*, que tem a ampla discricção para definir, por exemplo, se um grupo deve deixar de existir por enfraquecer o Estado de Israel³⁶⁸. Na década de noventa, passa-se a cogitar, todavia, com base em proposta elaborada por membros do *Knesset*, a formulação de lei regulatória para os lobistas, sendo que após algumas tentativas infrutíferas, em abril de 2008, a norma em questão foi aprovada, sob o argumento da necessidade de se promover a transparência das interações, compreendendo o *lobbying* como parte do processo democrático, pelo qual se deve proporcionar a igualdade de acesso, destacando-se que o seu escopo não abrange os influxos exercidos sobre o Executivo.

De acordo com o mencionado regramento, que oferece um glossário introdutório às suas disposições, o lobista é aquela pessoa cuja ocupação - ou em razão de remuneração - age para

³⁶⁷ YISHAI, Yael. *Three faces of associational politics: interest groups in politics in Israel*. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 215-218.

³⁶⁸ Vide: art. 3º da *Amutot Law – 5740-1980*, que obsta o registro se houver desconfiança de atividade ilegal.

persuadir os membros do *Knesset*, em relação a um projeto de lei ou normas no Parlamento ou em seus comitês; o qual não pode trabalhar na Casa Legislativa sem permissão da Comissão - composta pelo Presidente da Assembleia e dois deputados -, devendo dirigir um requerimento a este órgão, acompanhado de suas informações pessoais; do nome dos seus clientes a quem busca representar e, se for filiado a um partido, apontar o seu nome. Determina, ademais, um período de quarentena de um ano para que membros ou assistentes do *Knesset* possam se tornar lobistas e, no caso de violação da lei, a entrada do lobista na Casa é barrada, sendo proibido de oferecer benefícios para promover seus interesses e de agir por meios ilegítimos, incluindo a pressão e a ameaça dentre eles. No entanto, Veksler cita falhas, como a falta de um detalhamento sobre os lobistas, como com que frequência eles devem exercer a atividade, e da apresentação de declarações financeiras; bem como suas lacunas, como a possibilidade de um lobista exercer consultoria partidária e a penalidade branda³⁶⁹. Deve-se, por fim, apontar, nos últimos anos, para o curioso aumento do número de registros (de 46 para 236 lobistas)³⁷⁰.

3.2.6. Austrália

O estudo da Austrália é de extrema importância para o fim propugnado para o presente capítulo, não somente pela sua história, marcada por colonização britânica, em território quase continental, na qual subsiste uma minoria étnica aborígine, seu povo nativo, com uma grande diversidade de grupos de pressão; mas também por revelar, já na década de oitenta do século passado, uma experiência regulatória insatisfatória do *lobbying*, que resultou na sua revogação em 1996 e, quando se imaginava uma tendência a não empreender novas experiências, uma norma regulatória foi reintroduzida, em 2008, no cenário político. Inicialmente, verifica-se que o país em questão, reconhecido como um dos primeiros sistemas genuinamente democráticos - ao lado da Nova Zelândia³⁷¹ -, com a extensão do sufrágio para as mulheres em 1902, pertence à *Commonwealth*, como o Canadá, tratando-se de monarquia constitucional que atribui a sua Chefia de Estado - simbólica - à rainha britânica, representada, na localidade, pelo Governador

³⁶⁹ VEKSLER, Albert. *The Regulation of Lobbyists: An Analysis of the Israeli Regulatory Regime of 2008*. Disponível no site: <http://public-policy.huji.ac.il/upload/Lobbying%20regulations%20in%20Israel.pdf.pdf>, acesso em 21.01.2012.

³⁷⁰ Informação disponível no site: <http://www.haaretz.com/business/number-of-knesset-lobbyists-grew-five-fold-in-six-years-report-says-1.439765>, acesso em 01.07.2012.

³⁷¹ Cf. LIJPHART, Arend. Op. cit., p. 70.

Geral, cujo nome é recomendado pelo Primeiro-Ministro, Chefe de Governo, a despeito de ser uma independente democracia parlamentar, formada em 1901.

Em relação ao Legislativo, é bicameral, dividido, assim, em Senado, com setenta e seis membros (doze por cada Estado e dois por território continental) e mandato de três a seis anos, e Casa dos Representantes, com cento e cinquenta membros e mandato de três anos, contando com um quadro partidário, no qual, como sustentado por Duverger sobre a situação australiana do início do século XX³⁷², destacavam-se os liberais, que atualmente encontram-se coligados ao Partido Nacional, e os trabalhadores, partido criado em 1890 e que por um longo período foi preponderante na vida política, sendo o partido do governo desde 2007, ambos de enorme força; salientando-se, dentre os menores, o *Australian Green*. A questão referente aos grupos de interesse, diante do panorama apresentado, ganha relevo, por exemplo, na ciência clara de que, sob os governos do Partido Laboral, é inevitável que as *trade unions* exerçam uma maior influência³⁷³ e que, quando da criação da sua federação, era passível de constatação um vasto círculo de grupos operando, particularmente associações representativas de setores industriais, que procuraram provocar a aprovação de medidas protecionistas em seu favor, havendo rápida proliferação de grupos e a emergência de movimentos sociais (e.g. feminismo e direitos dos aborígenes), a partir da década de setenta, sob a promessa diversidade, em governo liberal³⁷⁴.

Em um ambiente até então dominado por partidos políticos altamente organizados, os grupos sociais fazem-se, pois, mais atuantes nas relações com as esferas estatais, convergindo para a Capital Camberra e estreitando laços com o Poder Público, de modo a obter providência amplificada em seu alcance; citando-se, dentre os seus principais agrupamentos, o *Australian Conservation Foundation*, que cuida de temas ambientais, e a *Returned and Service League*, a qual age nos interesses de quem trabalha ou trabalhou nas Forças Armadas. Desta forma, com base em ensinamentos de Matthews, há várias formas de estratégias para prática de influência e, ao que parece, existe uma preferência pelo convencimento à coerção, sendo que os grupos de interesses gravitam onde há a tomada efetiva da decisão, sendo que, em Estados Federados, com a divisão do poder com governos estaduais, as organizações têm um campo excedente de alvos. Ressalta, porém, que vasta parcela dos grupos que tenciona intervir em política pública,

³⁷² DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ed. Ariel, 1962, p. 279.

³⁷³ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*, p. 356.

³⁷⁴ Cf. CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Op. cit., pp. 90-91.

direciona seus esforços ao Executivo Federal, através tanto dos seus ministros quanto dos seus servidores públicos, o que não significa que os órgãos políticos não dependam, por vezes, de sua colaboração; identificando como organismos sujeitos ao *lobbying* o Parlamento, residual, na hipótese de insucesso com a Administração, e Tribunais quase-judiciais, como na Comissão Arbitral, além das campanhas públicas e partidos políticos, às vezes a eles filiados³⁷⁵.

No entanto, com a liberalização da economia e aumento da complexidade social, cresceu o número de *lobbies*. Com o escândalo denominado de *Combe Affair*, em que um funcionário do Partido Trabalhista, David Combe, o qual era consultor político e lobista, foi acusado de comprometer a segurança nacional em razão de relações com diplomata soviético, de modo que, por decisão do Executivo, em 1983, foi instituído o *Lobbyists Registration Scheme*, que conceituou, vagamente, o lobista como a pessoa - ou companhia - que, visando à obtenção de vantagens, assume a função de representar um cliente em contatos com o governo. Menciona-se que persistiam dois registros, um geral, para clientes domésticos, e outro especial, no caso de o cliente ser estrangeiro. Isso obrigava o lobista a comunicar toda vez que conseguisse um novo cliente, tecendo uma breve descrição dos assuntos objeto da relação. Por sua vez, ele receberia uma carta de aceitação, do *Registrar*, quando fosse contatar ministro ou oficiais, que estavam proibidos de proporcionar qualquer tipo de privilégio; mas, como outrora afirmado, foi abolido por não ser efetivo, com obrigações raramente observadas³⁷⁶, pelo Partido Liberal-Nacional.

Em seu lugar, foi incluída uma sessão em guia sobre responsabilidade ministerial, o que nem mesmo pode ser tratado como um Código de Conduta, e, em 2004, reiniciaram-se debates acerca da necessidade de se restaurar uma lei regulatória do *lobby*³⁷⁷, resultando, no governo de Rudd, na introdução, em 2008, de um Código de Conduta para os lobistas, com a exigência expressa de registro, em harmonia com as expectativas públicas de transparência, integridade e honestidade; realçando-se, inclusive, que alguns governos locais também passaram a adotar seus próprios Códigos, como *Western Australia*, em 2006, e *Queensland*, em 2009. Da análise de seu texto, depreende-se, destarte, uma parte inaugural definidora do cliente, que contrata o lobista para sua representação, remunerando-o ou não; as atividades do *lobbying*, restritas às

³⁷⁵ MATTHEWS, Trevor. *Australian interest groups*. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 230-237.

³⁷⁶ Confira: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm82/8233/8233.pdf>, acesso em 10.05.2012.

³⁷⁷ O Partido Trabalhista incluiu a proposta em item específico em documento político: *Machinery of Government*

comunicações realizadas perante o Governo, com o intuito de influenciar o processo decisório, nele previsto a elaboração ou emenda de legislação ou de programa, excepcionando, todavia, o contato com as comissões do Parlamento, respostas a pedido de informações e as petições ou comunicações derivadas de *grassroots campaign*; não prevendo o *in-house lobbyists*

Ademais, o autor conceitua o lobista como a pessoa, companhia ou organização que exerce as atividades do *lobbying* em favor de terceira parte, excetuando desta condição, por exemplo, organizações de caridade, religiosa e sem fins lucrativos; bem como prevê a lista de dados a serem preenchidos por ocasião do registro, que devem ser trimestralmente ratificados diante do Departamento do Primeiro-Ministro e Gabinete, e impõe uma quarentena de doze meses para os agentes públicos, mas deixa de determinar penalidades além da exclusão do registro³⁷⁸. Como as legislações anteriormente analisadas, a norma é passível de críticas, uma vez que o foco é praticamente sobre o Executivo e deixa de versar sobre inúmeras atividades denotativas do *lobby*, razão pela qual se cogita a aprovação de emendas mais rígidas, podendo-se desde logo constatar que, contemporaneamente, encontram-se registrados 279 lobistas³⁷⁹.

3.2.7. França

A análise do contexto político francês, considerando seu caráter individualista clássico, a exaltação ao interesse geral e o repúdio às alternativas à representação nacional, tomando, na Constituição, como nulo o mandato imperativo, poderia incorrer na dedução equivocada de que, no Estado unitário em questão, os grupos de pressão não encontrariam um espaço para atuação, sendo tratados, segundo Meynaud, como um direito do cidadão, mas igualmente com um matiz pejorativo, e a citada expressão, que pode ser recusada por outras organizações, tem sido costumeira, com a habitualidade a que se recorre a esta prática na França³⁸⁰. A realidade fragmentada em um pluralismo de ideologias, o que ensejou seu multipartidarismo, atrelada à falta de consenso institucional, ressaltando-se ter o Estado inegável proeminência no sistema tradicional, estimulou, em um quadro de forças desarticuladas, a proliferação dos grupos, que passam a ser numerosos e competitivos, preocupados, diferentemente do que ocorre no terreno

³⁷⁸ O Código está disponível no site: http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm, acesso em 11.05.2012.

³⁷⁹ Informação disponível em: http://lobbyists.pmc.gov.au/who_register.cfm, acesso em 01.10.2012.

³⁸⁰ MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression en France*, p. 11. Cf. CROZIER, Michel. Op. cit., p. 108.

americano, em que visam à conquista da opinião pública, apenas em influir, esporadicamente, direta ou indiretamente, em processo decisório iminente, empregando métodos variados³⁸¹.

No período que precede a Quinta República, especificamente no final do século XX, era possível verificar, diante das condições econômicas e sociais emergentes, a presença de grupos de pressão na realidade francesa, tendo em vista a diversificação organizativa juridicamente alicerçada em Lei de julho de 1901, autorizadora do associativismo, ressalvados os sindicatos profissionais, cuja liberdade de criação fundava-se em norma específica de 1884. Desse modo, deve-se enfatizar que a sensível propagação de agrupamentos é um fenômeno comum aos países desenvolvidos e permitiu a retração do individualismo, com as pessoas cientes de que algumas necessidades somente poderiam ser satisfeitas pelo engajamento em coletividades³⁸². Ressalte-se que o poder dos movimentos de massa era, à época, evidente, com a Revolução de 1848, inserida na “Primavera dos Povos”, e a Comuna de Paris, em 1871, e poderia ser utilizado por grupos de interesse, de modo que, após o *Régime de Vichy*, durante ocupação nazista, com a subordinação obrigatória das corporações ao poder político e dissolução dos sindicatos, sendo que no seu lugar figurou uma corporação camponesa, o que reforçou a conotação negativa das associações, os grupos, na Quarta República, diante de um governo impotente, passou a ser vulnerável às suas ações, como na votação do orçamento no final de 1949³⁸³ e, em 1953, com o *poujadismo*, na defesa de pequenos comerciantes e artesãos perante o Parlamento³⁸⁴.

Na Quinta República, constataram-se, não obstante, a resistência e reação aos grupos de pressão, com a Constituição de 1958, aprovada em referendo, e o fortalecimento do Estado, sob um regime semipresidencialista, conduzido em sua primeira década por Charles de Gaulle, de modo a sanar a falta de um Executivo robusto e a instabilidade governamental do regime anterior, com um Presidente dotado de potestades estendidas como o direito de convocação de consulta popular e de exercer uma regência de exceção nos casos de graves distúrbios. Assim, os grupos de pressão não se revelam mais como elementos suficientes a ameaçar a existência do Governo nem teriam uma atuação incisiva no Parlamento, que teve as suas incumbências

³⁸¹ Cf. CELIS, Jacqueline B. de. Op. cit., pp. 165-167. Vide: BASSO, Jacques-A. *Les groupes de pression*. Paris: Presses Universitaires de France, 1983, pp. 6-7.

³⁸² GROSSER, Alfred; GOGUEL, François. *La politique em France*. Paris: Librairie Armand Colin, 1964, p. 131.

³⁸³ Cf. RODRIGUES, Leda Boechat. Op. cit., p. 24.

³⁸⁴ Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, p. 88. Vide também: DUVERGER, Maurice. *Sociologia Política*, p. 466.

reduzidas, razão pela qual Burdeau entende que a consequência mais direta foi a compreensão de que o interesse da coletividade nacional transcende os interesses particulares, instituindo um poder estatal que não procede dos partidos nem de grupos de interesse, entendendo-se que a democracia seria satisfeita se o regime se fundasse em relações diretas com o povo³⁸⁵, o que parecia mostrar, por conseguinte, a presença de um Estado extremamente forte, na carismática figura do Presidente, impondo a sua vontade a uma comunidade francamente desordenada.

Nesse sentido, Peter Hall afirma que a referida imagem não se enquadra no molde atual da política francesa, aparentando, hoje, que a vida associativa subsiste e está bem, tanto que, na década de setenta do século passado, mais da metade dos cidadãos pertencia pelo menos a uma associação voluntária. Também a força do Estado em relação a interesses organizados, após vinte anos, transparece consideravelmente diferente, permanecendo a rara dependência de suporte financeiro estatal ou reconhecimento oficial, salientando, ainda, que, na tomada de decisão, o servidor público não se encontra isolado, como se sustentava, com a formação dos órgãos consultivos³⁸⁶. É possível, pois, verificar formas de gestão pública compartilhada, pelas quais se pretende alcançar um acordo entre as forças econômicas, sociais e culturais com os representantes do povo, como é caso do *Conseil économique, social et environnemental*, o qual tem na sua origem o Conselho Nacional Econômico, criado em 1925, e que passou por várias mudanças, apontando-se para um mecanismo polifacetado de diálogos e reivindicações, com a concorrência ou conciliação de interesses em um dos centros do poder.

Deve-se acentuar, além disso, que, distintamente de outros países, há um gravame na França derivado da grande subdivisão de aspirações grupais, o que decerto obsta o surgimento de associações abrangentes e fortalecidas (*umbrella corporation*), perdurando um espaço com infundáveis facções ideológicas, competidoras entre si e tendo o mesmo público alvo; como acontece, no âmbito dos trabalhadores, com as presenças de variadas uniões laborais, tornando difícil concretizar negociações, sendo uma das mais expressivas a *Confédération Française Démocratique du Travail*. Talvez uma exceção à referida dedução é na seara agrícola, em que a *Fédération Nationale des Syndicats Agricoles*, apesar do elevado número de agrupamentos de agricultores, consegue representar um domínio no segmento e um exemplo de organização

³⁸⁵ BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, pp. 182-183. Cf. também as críticas de BASSO, Jacques-A. Op. cit., pp.54-63.

³⁸⁶ HALL, Peter A. *Pluralism and pressure politics in France*. In : RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 160-162.

bem estruturada; convivendo, portanto, com outros grupos atuantes no *lobbying*, alguns com estreitos vínculos com repartições burocráticas do Executivo, como a *Association française de Banques* e o Ministro das Finanças, ou servidores e partidos com afinidades similares (e.g. grupos climáticos e os Verdes), e outros cujas ações acarretaram em significantes resultados negativos, como o déficit na Seguridade Social provocado pela indústria farmacêutica³⁸⁷.

Dessa forma, aduz Offerlé que a presença dos *lobbies* se exprime, por um lado, o vigor da sociedade francesa, por outro, quanto às ações, denota o aumento de egoísmos categoriais penetrantes no Estado, com fins materialistas, causadores, em parte, da crise da representação política³⁸⁸, do que decorre a abertura de discussões acerca da transparência das conexões entre os grupos e órgãos públicos, podendo-se apontar que, até pouco tempo, o país era conhecido por não ter norma específica para regulamentar a atuação dos lobistas. Portanto, a França era discernida, quanto ao Senado, por uma forma de acesso à Casa Legislativa que consiste na apresentação de uma petição ao Presidente para ingresso em salas específicas. Na hipótese de a autorização ser concedida, permite-se percorra os corredores da “Sala de Sessões”. A licença pode ser alargada para a tramitação pelo Colégio de *Quaestors*, o que possibilitaria a entrada em algumas salas de encontros com parlamentares (e.g. *Salle des Conférences*), mas não nas Sessões. Limita-se ao número de vinte cartões anuais. No que toca à Assembleia Nacional, a situação era semelhante, com a concessão de autorizações para acesso ao *Salon de la Paix* que não poderiam superar o número de vinte no curso do ano, mas os representantes de algumas organizações, como sindicatos e associações profissionais, teriam livre-trânsito³⁸⁹.

Em 2009, contudo, foi aprovada em reunião na Assembleia Nacional regras de ética e de transparência aplicáveis à representação de interesses na referida Casa, sendo imposto, assim, o registro, que deve conter informações específicas, como: se o requerente é empregado de pessoa jurídica; qual o interesse por ele representado; se representar o interesse de apenas uma empresa ou organização indicar a sua denominação; a indicação das empresas que pretende defender; sendo que a mudança de dados deve ser notificada ao *Bureau*; havendo uma lista de

³⁸⁷ Cf. LECLERCQ, Claude. *Sociologie politique*. Paris: Eyrolles, 1994, pp. 143-145.

³⁸⁸ OFFERLÉ, Michel. *Groupes d'intérêt et démocratie*. In: RUANO-BORBALAN, Jean-Claude; CHOC, Bruno (Coord.) *Le Pouvoir: Des rapports individuels aux relations internationales*. Auxerre: Editions Sciences humaines, 2002, pp. 127-128.

³⁸⁹ Cf. XIFRA, Jordi. Op. cit., pp. 237-238; NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., pp. 226-227; LAMPREIA, J. Martins. Op. cit., pp. 31-32.

registrados publicada em sítio eletrônico³⁹⁰. Em relação ao Código de Conduta, estabelece-se que nos contatos com deputados, o representante deve indicar a sua identidade, o organismo para o qual trabalha e interesses que representa, bem como transitar no Legislativo observando as disposições do art. 26, parágrafo III-B, da Instrução do *Bureau*, sendo obrigado, outrossim, a usar crachá e as informações por ele fornecidas são tornadas públicas a todos os membros do Parlamento, não podendo conter elementos inexatos, passíveis de indução a erro; podendo ser considerado, como na Alemanha, um sistema regulatório de baixo grau de rigidez.

3.2.8. Eslovênia

A denominada “Suíça dos Balcãs” é um país do Leste Europeu de pequenas dimensões territoriais, que se separou, em 1991, da Iugoslávia e aderiu à União Europeia em 2004, com um sistema misto de governo e Legislativo bicameral, formado pela Assembleia Nacional, com noventa membros, sendo que dois são representantes das minorias húngara e italiana, para mandato de quatro anos, e pelo Conselho Nacional, com quarenta membros e mandato de cinco anos. Trata-se do caso mais recente de regulamentação do *lobby*, aprovando o *Integrity and Prevention of Corruption Act* em 2010, com a finalidade de promover a transparência dos impactos, bem como o controle, da influência das organizações nas deliberações ocorridas na esfera pública, integrando o título concernente ao *lobbying* (art. 56 a 74) plexo normativo amplo de medidas anticorrupção³⁹¹, contando com uma rica tradição organizativa, afirmando, contudo, McGrath que o governo esloveno, em 2001, apurou a existência de aproximadas 16.000 organizações da sociedade civil, porém dispersas e sem laços cooperativos³⁹².

Um dos seus sinais distintivos é o fato de que o citado Conselho Nacional é depreendido como órgão representativo de grupos de interesses econômicos, laborais, sociais e locais. Seus membros que são escolhidos, desta forma, indiretamente, sendo vinte e dois representantes de interesses locais, seis de segmentos de ocupação não econômica (saúde, ciência educação e seguridade social), quatro de pequenos agricultores, artesãos e profissionais liberais, quatro de

³⁹⁰ Disponível no site: <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>, acesso em 30.09.2012.

³⁹¹ A Comissão, em 2010, recebeu 1.271 relatos contendo alegações de corrupção, conflito de interesses e de *lobbying*, sendo que 577 foram resolvidos, e, em 2011, tiveram 918 reclamações e 424 casos resolvidos. Vide: <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/slovenia>, acesso em 15.06.2012.

³⁹² MCGRATH, Conor. Op. cit., p. 18.

empregadores e quatro de empregados³⁹³, razão pela qual as suas decisões devem refletir as discussões desenvolvidas no âmbito de cada campo profissional. Observe-se, no entanto, que os poderes da referida Casa são restritos, como de iniciativa legislativa, ao apresentarem proposta de adoção de leis à Assembleia Nacional, e veto suspensivo, provocando um reexame da lei, pela Assembleia, antes da sua promulgação. Parece evidente, contudo, que a Câmara representativa do povo possui proeminência ao abarcar as funções de maior relevo. Ressalte-se que aos grupos, no Conselho, há poucas oportunidades de intervir nas atividades parlamentares com efetividade e os partidos, por sua vez, na Assembleia, permanecem como peças predominantes na intermediação de interesses, atraindo a atenção dos *lobbies*, que não se satisfazem apenas com os órgãos parlamentares consultivos, nem sempre produtores do impacto desejado.

Dessa forma, diante da questão externada, a norma regulatória define como lobistas tão somente aqueles que se registrarem e forem adultos, não empregados no setor público e que não tenham sido condenados por crimes com pena excedente a seis meses, ressalvando, ainda, que, no caso dos funcionários públicos, estes não poderão exercer o *lobby* pelo prazo de dois anos da saída do cargo, havendo autorização para criação de uma associação de lobistas, que poderia definir um código de conduta (*SZL - Slovenian Association of lobbyists*). A Comissão Anticorrupção é a responsável pelos requerimentos de registro, que devem conter informações pessoais (e.g. nome do lobista, endereço para comunicação), as quais serão tornadas públicas, com exceção do seu *tax number*, e, na eventualidade de alteração, esta deve ser informada no prazo de oito dias da ocorrência; estabelecendo-se, igualmente, hipóteses para que o registro, cuja validade é anual, seja excluído, como o descumprimento das condições estabelecidas ou se os dados fornecidos são falsos, havendo a previsão de outras penalidades para violação da lei, como advertência por escrito e banimento da atividade, mas não de natureza pecuniária.

3.2.9. Peru

A verificação da realidade política peruana justifica-se pela costumeira indicação do país como sendo o primeiro caso de regulação do *lobbying* na América Latina, ainda que se possa vislumbrar que Estados vizinhos encontram-se em momento de debates sobre a viabilidade de

³⁹³ Informação disponível no site: http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC, acesso em 11.05.2012.

se aprovar uma medida similar em seus cenários particulares, citando-se, assim, o diploma legal que versa sobre a gestão de interesses na Administração Pública (Lei nº 28.024/2003³⁹⁴), disposto em seis títulos, ainda que, na prática, existam poucos lobistas registrados e uma falta de estímulo, com a prevalência das relações informais. Trata-se de regime em que o Presidente assume as funções de Chefe de Estado e de Governo, eleito, por voto direto, para mandato de cinco anos, e o Legislativo unicameral é formado por cento e vinte parlamentares, com quadro multipartidário, apresentando história marcada pela instabilidade, quer pela ingovernabilidade, sem maioria parlamentar, quer pela alternância entre regimes democráticos e ditatoriais, sendo que, na sociedade, surgiam movimentos ilegais, como o *Sendero Luminoso*, nos anos oitenta.

Observe-se que, no limiar da segunda metade do século XX, constatações revelavam que a ameaça à violência em massa era parte integrante do sistema, sendo o meio pelo qual grupos laborais exerciam a pressão sobre um Executivo centralizado, servindo como canal estruturado de acesso ao poder político, derivado, portanto, das condições não representativas de fórmulas eleitorais e exclusão da oposição do processo decisório, inexistindo adequados mecanismos de comunicação³⁹⁵; enfatizando Astiz³⁹⁶ que os grupos de interesse aparentavam coincidir com os segmentos identificáveis da estrutura social, sendo dominados por uma classe determinada e articuladores de aspirações que contradiziam com interesses de classes nele não representadas. A dificuldade em se consolidar uma tradição democrática no Peru não impediu a evolução de alguns grupos de interesse, dentre eles grupos laborais, feministas, indígenas e a igreja, o que possibilitou uma mudança na sua cultura, sendo possível, inclusive, sustentar que a situação hodierna é derivada de suas contribuições; consignando-se, ainda, a presença de interessantes movimentos como o *Arequipazo*, em 2001, contrário à política de privatizações.

A despeito das críticas que possam advir em virtude de suposta ineficiência e possíveis mudanças no seu texto (projetos de lei 2940, 2945 e 3029), não se pode deixar de mencionar a iniciativa peruana de transformar a atividade do *lobby* em uma prática oficial e legítima, a qual foi objeto de duras críticas pelo Presidente Fujimori, em 1999. Assinale-se que a referida norma exige que qualquer pessoa física ou jurídica que desenvolva estas ações, em favor dos seus interesses - ou de outros - deve ser registrada. Dessa forma, um número de registro será

³⁹⁴ Disponível em: <http://can.pcm.gob.pe/files/Normatividad/LeyLobbies.pdf>. acesso em 01.02.2012.

³⁹⁵ Cf. ALMOND, Gabriel; POWELL JR., G. Bingham. *Comparative politics: a developmental approach*, p.82.

³⁹⁶ ASTIZ, Carlos Alberto. *Pressure groups and power elites in Peruvian politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1969, p. 190.

providenciado ao lobista, com duração bianual, o qual, por sua vez, é obrigado a encaminhar, semestralmente, relatório de atividades, constando os contatos, tanto oral quanto por escrito, estabelecidos com servidores do Governo, e suas informações serão publicadas para acesso pelo cidadão; abarcando em suas disposições os atos de gestão, bem como o que não pode ser assemelhado a eles, e de interesse. Define, por fim, um rol de incompatibilidades em relação à gestão de interesses, dentro os quais ex-funcionários que devem aguardar o prazo de um ano; os seus deveres, como a submissão às normas de ética, guardando segredo sobre eventuais confidencialidades da atividade; as sanções a eles imputáveis (e.g. multa e cancelamento da licença) e as obrigações e proibições aplicáveis aos funcionários públicos; citando-se que, em 2010, foi criada uma Comissão Anticorrupção que deverá proceder à sua revisão.

3.3. Dos sistemas políticos desprovidos de norma regulatória.

A proposta é compreender o grupo de pressão como um elemento comum indispensável nas democracias hodiernas, com conotações peculiares, adaptativas ao sistema político em que se situa, comumente ignorado ou repudiado, mas de incontestável importância se analisado como instrumento participativo complementar, que convive - e depende - das instituições do Estado. Reconhece-se, como toda fonte de poder, a possibilidade de distorção de suas ações e, por conseguinte, o papel significativo do direito quando não se furta de lhe impor limites sempre que necessário para a afirmação da democracia. As plúrimas configurações e meios de atuação do *lobby* impõem ao estudo obstáculos, que podem, em parte, ser abrandados pela experiência estrangeira. Essa é a razão pela qual, em um período de emergência de discussões acerca do papel dos grupos em questão e de como conter suas patologias, iniciou-se com os grandes marcos regulatórios do século XX, ainda que seja possível tecer críticas à classificação. A Alemanha, por exemplo, não oferece uma lei autônoma, mas um regramento parlamentar, mas é interessante constatar a duplicação de situações regulatórias apenas na primeira década do século XXI, devendo-se prosseguir com outros panoramas e suas formas de lidar com o tema.

O *Reino Unido*, berço, no século XIII, do intitulado *Parliament model*, em decorrência de sua tradição secular, tornou-se um cenário político em que os grupos de pressão encontram-se assentados, sendo que previamente, ao que tudo indica, o *lobby* teria surgido nos corredores

da Câmara dos Comuns; inexistindo, contudo, normas específicas para regulamentá-lo, o que se pode deduzir, de certo modo, da sua própria história constitucional, eis que a limitação da potestade estatal e a salvaguarda de direitos não residem em texto único e escrito, mas advém de algumas leis básicas (e.g. Magna Carta) e, principalmente, do seu longo processo evolutivo e construtivo, radicado nos costumes. O notório conhecimento acerca da prática de influência, aliás, resultou na percepção, em Bruxelas, mesmo antes de sua adesão à União Europeia, de que os britânicos seriam os melhor organizados e os mais eficazes em suas iniciativas³⁹⁷ e um olhar atento aos acontecimentos demonstraria que os grupos de pressão existiriam pelo menos desde o século XVIII, como a *Yorkshire Association*, e que no século XIX haveria um imenso crescimento desse tipo organização, formando novos canais de expressão política e adquirindo função especial no governo; ressaltando Beer que o Parlamento parece nunca ter ficado sem membros que tiveram algum tipo de relação com pessoas ou órgãos a ele externos³⁹⁸.

A integração dos grupos à política britânica, diante da estreita conexão com ministérios e parlamentares, atrelada a um agir normalmente respeitoso, oferece quadro excepcional do que o *lobby* representa nas democracias ocidentais, traduzindo-se em atividade discreta que pode ter encontrado no regime de *Westminster* um equilíbrio, pois o governo tem autoridade e recursos para, em tese, confrontá-los. Os grupos, destarte, teriam ampliada oportunidade para fazer seu ponto de vista conhecido, podendo atuar em desenvolvido maquinário de consulta e seu espaço é reconhecido, com representações na maioria das Comissões, firmando debates saudáveis e longos nos órgãos governamentais; salientando-se que, se a referida sistemática nem sempre funciona com a citada precisão, não se pode perder de vista que grupos de pressão são necessários em sociedades complexas, sua expressão de opinião é vital, atuando como um quinto Estado, e seu papel deve ser desempenhado com responsabilidade³⁹⁹. Nesse sentido, há vasta produção normativa interna que autoriza e disciplina a participação dos grupos, os quais devem agir dentro de um *fair play* democrático, sob forte coesão partidária⁴⁰⁰, e cujos contatos com a esfera estatal são cada vez mais controlados e transparentes.

As ponderações acerca da necessidade de lei reguladora intensificaram-se nos últimos anos, ressaltando-se que a preocupação britânica sempre foi mais com as autoridades sujeitas

³⁹⁷ Cf. CLAMEN, Michel; NONON, Jacqueline. Op. cit., pp. 137-138.

³⁹⁸ BEER, Samuel H.. *Modern British Politics*. London : Faber and Faber, 1969, pp. 16-18 e 23.

³⁹⁹ STEWART, J.D.. *British pressure groups*. Great Britain: Oxford University Press, 1958, pp. 240-244.

⁴⁰⁰ Cf. FINER, Samuel E. Op. cit., pp. 133-139.

ao *lobby*, impondo maior rigidez às suas responsabilidades, do que propriamente com a figura do lobista, como o Código de Conduta dirigido a parlamentares, originário das recomendações advindas de relatório da *Committee on Standards in Public Life*, impedindo-os de realizar a atividade perante outros agentes públicos e de receber remuneração externa concernente às suas funções legislativas, sendo que a concepção do que consistiria o *lobbying* sobreveio com a atualização, em 2002, do guia para cumprimento do código citado, aprovado em 1995. Deve-se frisar que o registro, então rechaçado, foi indiretamente aplicado pela Casa dos Lordes ao se estabelecer a obrigatoriedade, pelo parlamentares, de identificar a natureza de seus clientes e a natureza dos seus negócios, recordando-se que, em 1975, a Câmara dos Comuns já havia introduzido, sem sucesso, disposição semelhante; e, em 2009, a um relatório de Comissão da Câmara Baixa, concluiu pela necessidade de norma regulatória, mas a proposta foi rejeitada, determinando-se, todavia, que todos os departamentos deveriam publicar relatórios detalhados de encontros com grupos e estes deveriam se dedicar à sua auto-regulamentação, razão pela qual foi criada entidade representativa da indústria do *lobby* (Conselho de Assuntos Públicos), sendo que, em setembro de 2012, o registro foi aberto a entidades de outros setores⁴⁰¹.

A *Itália* apresenta-se como cenário curioso em que, no âmbito federal, não se constata regimentos ou normas regulatórias específicas, a despeito da costumeira discussão acerca da sua adoção, principalmente na 9ª Legislatura (1983-1987), com quatro propostas em debate no Parlamento, e, na seara provincial, verifica-se a aprovação de duas legislações regionais, pelos Conselhos de Toscana, em 2002, e de Molise, em 2004. Os grupos italianos despontaram, com evidência, na fragmentação política pós-Segunda Guerra, sendo que, inicialmente, destacam-se os representantes das indústrias e a Igreja Católica, devendo-se recordar que, na década de cinquenta, a falta de consistente organização social possibilitou um pluralismo dominado pelos partidos políticos, sendo o espaço dedicado às organizações limitado, como as uniões laborais, o que, contudo, nos idos dos anos sessenta, muda de configuração, e os agrupamentos, livres de controle e dependência partidária, passam a enxergar lacunas de influência em um governo estruturalmente fracionado⁴⁰². A dispersão do poder entre repartições institucionais, partidos e grupos teve como consequência inserir o consensualismo no processo decisório em relevantes

⁴⁰¹ Informação disponível no site: <http://www.lobbyingtransparency.org/8-news/general/85-lobbyists-score-another-own-goal>, acesso em 01.10.2012.

⁴⁰² DELLA SALA, Vincent. *Parliament and Pressure Groups in Italy*. In: NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. Volume 2. London: Frank Cass, 1999, p. 67. Cf. também: LA PALOMBARA, Joseph. *Interest Groups in Italian Politics*, pp. 27-52 e 394-428.

áreas, como de políticas econômicas e sociais, que, entretanto, não alcançou apoio em alguns grupos que se sentiam reféns das vontades do governo, existindo uma desconfiança quanto a estes pactos centralizados, fomentando, na década de oitenta, o aparecimento de protestos de trabalhadores; mas o fato é que, fora do eixo indicado, outros grupos também eram ativos e agiam nas deliberações do Estado, como de agricultores. Desta forma, segundo Lanzalaco, ao final do século XX a Itália, com o declínio da representatividade dos partidos e o aumento da permeabilidade da esfera institucional a interesses organizados, visualizou o crescimento dos *lobbies*, o que acarretou em duas perspectivas: em reconhecer a sua presença e a necessidade de regulamentá-los ou promover reforma eleitoral para reduzir esta interação⁴⁰³. A necessidade de clarear as práticas perpetuadas por lobistas dimanou na apresentação de Projetos de Lei, em 2001, propondo registro, o qual não foi adotado, e em 2007, pelo Executivo, com a pretensão de normatizar as relações entre grupos e suas autoridades, a serem ordenadas por um Conselho Nacional de Economia e Trabalho, mas que não foi votada; identificando-se apenas no Senado disposição referente ao assunto, que determina que as associações solicitem autorização para ingressarem nos seus edifícios, permitindo-se o acesso à biblioteca e realização de fotocópias, mas obstando a entrada em salas onde ocorrem as reuniões das Comissões.

Em relação aos países ibéricos, principia-se o exame pela *Espanha*, cujo sistema político não acusa a presença de normas regulatórias referentes ao registro ou à atividade dos grupos de pressão, tanto na escala nacional quanto autonômica, ressaltando-se, porém, suas reiteradas tentativas de regulamentá-los, sendo que o último intento ocorreu em fevereiro de 2012, com a apresentação de proposição pelo grupo parlamentar *La Izquierda Plural* para a criação de um registro. Trata-se, no entanto, do quarto intento na vigência da Constituição de 1978, citando-se que o primeiro foi em 1990, pelo *Grupo Parlamentario Popular*, versando acerca da gestão de interesses particulares confluentes com os públicos, em período marcado por numerosos casos de corrupção, mas que não prosperou. Prosseguindo, o segundo data de 1993 e alcançou o debate no pleno do Congresso, dispendo sobre registro público, mas foi retirado pelo grupo proponente. O terceiro, em 2008, pretendia, igualmente, instituir um registro, mas não seguiu adiante. Consoante leciona Xifra, há na realidade espanhola órgãos consultivos da Administração, que abarcam os representantes de segmentos sociais, ressaltando, ainda, que o

⁴⁰³ LANZALACO, Luca. *Interest Groups in Italy*. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 125-126. Cf. crítica ao *lobby* na Itália em: GIAVAZZI, Francesco. *Lobby d'Italia*. Milano: BUR Futuropassato, 2006, pp. 147-150.

espírito constitucional lhe parece outro ao proclamar a participação popular direta, razão pela qual os grupos com eles não se confundem, e adverte para a existência de normas, como a que inseriu o tráfico de influência no Código Penal, que ratificam sua convicção de que o *lobbying* não é delito⁴⁰⁴; de modo que, em harmonia com a assertiva, a legislação propugnada peneiraria o *cabildeo político* das condutas ocultas inconfessáveis, institucionalizando não apenas grupos econômicos, mas também um instrumento participativo⁴⁰⁵, nos quais se enquadram variadas organizações, como sindicato (e.g. *Comisiones Obreras*) e Igreja (e.g. *Conferencia Episcopal Española*), e movimentos coletivos (e.g. *Movimiento Asociativo Vecinal*).

No tocante a *Portugal*, como sucedido na Itália e Espanha, não há norma regulatória ou registro e o *lobby* é percebido sob visão negativa, que não foi suficiente para a implantação de medidas de transparência; não obstante, em 2009, a definição de regras acerca da atividade do *lobbying* constou como objeto do programa de governo do Primeiro-Ministro Sócrates, mas sem sucesso; sendo que, por vezes, indica-se, como regramento, a norma interna de acesso e circulação ao edifício da Assembleia da República⁴⁰⁶. Deve-se citar que os grupos de pressão encontram respaldo constitucional na liberdade de associação (art. 51º) e são atores passíveis de identificação em distintos períodos da história lusitana, como, no século XIX, a *Sociedade Promotora da Indústria Nacional* (1837) e a *Associação Industrial Portuense* (1852), e, no segundo terço do século XX, passam a articular seus interesses com o poder político por meio de forma corporativista parcial, em órgãos consultivos, guardando, ainda hoje, hipóteses de complementaridade entre público e privado⁴⁰⁷. Defronte eventuais atividades ilícitas nas ações dos lobistas, Caupers e Amaral ponderam que a ideia de regula o *lobbying* pode parecer, em Portugal, no mínimo singular, eis que fundada em concepção de democracia conflitual que não aparenta estar em seus hábitos e pode vir a se revelar desajustada à própria cultura política⁴⁰⁸; apontando-se, por fim, que a CIA elencou, dentre os seus grupos de pressão atuantes, uniões laborais, movimentos de jovens e a associação de oficiais das forças armadas⁴⁰⁹.

Na Europa Ocidental, o estudo perpassa pela *Bélgica*, uma monarquia constitucional cuja história é marcada por conflitos internos, que não possui normatização sobre o *lobbying*,

⁴⁰⁴ XIFRA, Jordi. Op. cit., pp. 233-236.

⁴⁰⁵ Cf. os argumentos favoráveis à legislação na Espanha em: NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., pp.260-265.

⁴⁰⁶ Cf. LAMPREIA, J. Martins. Op. cit., pp. 33-34.

⁴⁰⁷ Cf. PEREIRA, Paulo Trigo. Op. cit., pp. 24-26.

⁴⁰⁸ CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia. Op. cit., pp. 42-43.

⁴⁰⁹ Vide: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2115.html>, acesso em: 01.06.2012.

existindo, contudo, debates que não se reverteram em proposições legislativas, sendo cogitada, como solução, a auto-regulamentação pelos próprios grupos, como acontece com a *Belgian Public Relations Consultants Association*, que possui um Código de Conduta. De acordo com Claeys, a religião, a classe social e a língua, no final de década de setenta do século passado, eram os principais fatores divisórios da sociedade belga em grupos, que, sob diferentes formas de expressão, como as manifestações de massa, combinavam-se ou se opunham, podendo-se mencionar a proeminência, à época, de sindicatos e ligas de agricultores, com altos índices de filiação; o surgimento de outras importantes organizações (e.g. *Fédération des Entreprises de Belgique*) e a passagem para fase cooperativa (e.g. *Conseil de la Consommation*)⁴¹⁰. Assim, a criação de órgãos consultivos e de decisão conjunta, apesar do domínio político pelos partidos, elevou os grupos de pressão à posição de destaque, principalmente em razão de a sociedade belga encontrar-se alicerçada em pilares setoriais, com interesses específicos, verificando-se que, quanto à prática do *lobbying*, ela ocorre comumente à margem do Parlamento, fora de sua estrutura e, com frequência, no governo, sendo que a pressão exercida sobre o Legislativo e os seus partidos é residual, não representando seu foco primordial⁴¹¹.

A *Dinamarca* integra, outrossim, a lista de países sem uma regulamentação formal das atividades, mas mostra um sistema político fundado em reconhecimento fático do fenômeno perante a Câmara Baixa (*Folketing*), com disposições informais que demonstram a anuência institucional quanto à presença de representações de interesses nas Comissões parlamentares, em harmonia com a tradição escandinava corporativista, condicionada, entretanto, à anuência de determinadas regras usuais. Logo, se a Casa Legislativa decide receber um representante de grupo, tanto o seu nome - que será publicado nos relatórios das sessões - quanto os materiais trazidos, como os documentos de trabalho, devem ser registrados nos arquivos da Comissão, sendo que o público terá acesso a todas as informações - inclusive sobre a reunião e decisão -, de acordo com o *Standing Orders Committee* de 1991. Em relação aos procedimentos a serem observados pelo lobista: a) a sua presença durará até quinze minutos, b) deverá ter algum tipo de relação com a pessoa, organização ou associação que solicitou sua admissão, c) fará breve exposição acerca do posicionamento a ser defendido e se limitará a responder questionamentos formulados pelos parlamentares, sendo-lhes vedado tecer qualquer tipo de comentário, d) todo

⁴¹⁰ CLAEYS, Paul. *Groupes de pression en Belgique*. Belgique: E. de l'Université Bruxelles, 1973, pp. 365-373.

⁴¹¹ DE WINTER, Lieven. *Belgium: Insider Pressure Groups in an Outsider Parliament*. In: NORTON, Philip (Ed). *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. Vol. 2. London: Frank Cass, 1999, pp. 103-104.

material a ser utilizado deverá ser encaminhado ao Departamento das Comissões com sessenta cópias e tempo suficiente para estudo do seu conteúdo⁴¹². A função dos grupos é primordial na vida política dinamarquesa, assentada no desenvolvimento econômico-social e na expansão do setor público, mas, em razão das mudanças ocorridas na década de oitenta, com a crise estatal e conturbações políticas, reduziu-se o seu papel de colaborador ao se instituir um regime de competição privada e redução de gastos, passando o *lobbying* a ser mais informal. Apesar dos baixos índices de corrupção, cogita-se lei reguladora com escopos limitados e menos rígida.

A *Finlândia*, por sua vez, não prevê norma regulatória ou registro dos grupos de pressão no Legislativo, inexistindo, assim, proibição ao contato informal entre parlamentar e lobista, quando se considerar necessário⁴¹³, ainda que se possa depreender das regras procedimentais do *Eduskunta* restrições à atividade, com a previsão de acesso, como único canal participativo ao representante do grupo, na fase preparatória ao Plenário, de ser convidado para cooperar com proposta legislativa que tangencia o seu interesse, sendo ouvido como um especialista (Seção 37). É possível verificar a presença de grupos de pressão na realidade finlandesa desde o início do século XX, com a presença de associações empresariais e de federações laborais, como a *Central Organisation of Finnish Trade Unions* (1907), subsistindo agentes públicos que devem atuar em suas negociações; sendo que o *lobbying* habitualmente ocorre por meio de partidos políticos, verificando-se, ainda, a existência do sistema de Comissões, em que grupos e partidos expressam suas opiniões ao governo por meio de órgãos temporários e criados para discussão em torno de um assunto específico⁴¹⁴.

Em relação à *Suécia*, a aprovação de norma regulatória das ações dos grupos de pressão para o Legislativo é um tema que se encontra rotineiramente na sua agenda política, mas os projetos apresentados no *Riksdag* foram rejeitados, podendo-se concluir que o *lobbying* é percebido, no país, como fator natural e inerente à lógica política, e aparenta caminhar para o sentido da *self-regulation*, oposto ao pretendido pela União Europeia; ressaltando-se que, além da identificação da prática do *lobby* a um processo legítimo, cogitou-se, em 1995⁴¹⁵, adotar o *dual-mandate*, em que autoridades públicas, além do exercício do mandato, poderiam atuar em grupos de pressão. Desta forma, a Suécia, com seu padrão de democracia corporativista, de

⁴¹² Cf. NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., pp. 225-226.

⁴¹³ LAMPREIA, J. Martins. Op. cit., p. 31.

⁴¹⁴ Informação disponível no site: <http://countrystudies.us/finland/130.htm>, acesso em 12.02.2012.

⁴¹⁵ XIFRA, Jordi. Op. cit., p. 238.

acordo com Grigsby, oferece exemplos de interação entre grupos e órgãos do governo, como o *Labor Market Board*, que coordena os interesses das organizações empresariais e laborais, tomando as suas posições para a formulação das políticas públicas e controlando suas ações, razão pela qual os lobistas não são enxergados como *outsiders* que precisam lutar para influir no campo estatal, eis que nele se encontram representadas, legitimando suas decisões⁴¹⁶.

A *Romênia* é um dos países da Europa Leste em que se discute a adoção de uma norma regulatória, observando-se que, em 1997, foi apresentada na Câmara dos Deputados a primeira proposição dispoendo sobre o assunto, visando, dentre outros pontos, à criação de Associação Nacional de Profissionais na Atividade do Lobby e, no quinquênio inaugural do século XXI, surgiram quatro propostas, sendo a última de 2004, cujo objetivo era precisar quais seriam as condições para o exercício do *lobby* e para constituir escritório para esta prática, bem como eventuais punições disciplinares. A despeito da ausência de legislação, McGrath aponta para duas importantes normas que foram recentemente aprovadas: de acesso à informação pública, em 2000, e de transparência do processo decisório, em 2003, com o desígnio de encorajar a participação das organizações da sociedade civil no processo político; ressaltando que até o momento não comprovaram sua efetividade, mas em razão das limitações organizativas dos grupos de interesse⁴¹⁷. O período de transição do fim do comunismo, em 1989, ao ingresso na União Europeia, em 2007, sinalizado por reformas, revela quadro variado de agrupamentos, com abrangentes uniões laborais (e.g. *Cartel Alfa*), que, dotados de atribuição constitucional, passam a exercer clara influência; associações profissionais (e.g. *Associação de Bancários*), adeptos do *lobbying* tradicional; e grupos promocionais (e.g. *Fundação de Desenvolvimento da Sociedade Civil*); sendo que no âmbito comunitário, as ações dos grupos de pressão ainda se encontram em um estágio inicial de evolução, ressaltando-se o *Romanian-EU Club*⁴¹⁸.

No tocante à *Áustria*, a inexistência de regulamentação dos grupos de pressão deve-se, em parte, a uma composição política sobre os pilares do corporativismo, em que se pressupõe a colaboração voluntária e informal entre governo e compleições coletivas, principalmente as econômicas, que possuem incontestável força; alcançando múltiplos segmentos da sociedade mediante amplos acordos, mencionando-se a *Parity Commission*, de 1957, que englobava quatro

⁴¹⁶ Cf. GRIGSBY, Ellen. *Analyzing Politics*. Fifth edition. Belmont: Wadsworth Publishing Co, 2012, p. 201.

⁴¹⁷ MCGRATH, Conor. Op. cit., p. 26.

⁴¹⁸ Cf. VASS, Andreea. *Lobbying opportunities, confusions and misrepresentations in the European Union*, Romanian Journal of European Affairs, vol. 8, n. 2, a. 2008, pp. 78-81.

poderosos grupos (e.g. *Trade Union Federation*), e o seu objeto avançou dos planeamentos macroeconômicos para abarcar desafios ambientais e desenvolvimento do talento humano⁴¹⁹. A comunicação e a negociação estabelecidas no multilateralismo fazem, destarte, com que as Câmaras e outros grupos de interesse sejam costumeiramente consultados pelo governo, sendo que, de acordo com Núñez, em um “momento parlamentar” do processo legislativo, os grupos de pressão também influem na legislação por meio de contatos pessoais - mais de cinquenta por cento dos parlamentares teriam relações estreitas com grupos -, argumentando, ainda, que tanto a Assembleia Nacional quanto a Federal possuem previsões nas regras procedimentais dispendo acerca do convite aos especialistas de grupos para acompanharem projeto de lei⁴²⁰. Contudo, em 2011, após escândalo envolvendo o político austríaco Erns Strasser e membro da União Europeia, em que teria se sujeitado a suborno para influir na legislação comunitária, o Secretário de Justiça apresentou proposta de registro de lobistas.

A *Holanda*, em que igualmente se denota a ausência de ordenamento jurídico versando sobre o *lobbying* e na qual há um hábito recorrente de inter-relações entre grupos de pressão e parlamentares, persiste, na Câmara Baixa (*Tweede Kammer*), a Divisão de Relações Pública. Tal Divisão está encarregada de conceder passe especial de livre-trânsito, pelo qual se autoriza o contato com deputados, bem como que o grupo possa consultar distintos documentos e assistir as Sessões e debates públicos, observando-se que sua validade normalmente é para datas específicas, mas, em se tratando de profissional com frequente ingresso, pode-se, excepcionalmente, emitir uma permissão com validade máxima de até dois anos. A presença de grupos de pressão no cenário holandês, na década de sessenta, traduzia-se em uma política consociada informal, que sofreu sensíveis mudanças, com maior concentração da potestade nos partidos políticos e afastamento do Legislativo, de modo que, no intervalo entre as décadas de setenta e de noventa, o alvo dos grupos foi a Administração, mas, nos anos noventa, o Parlamento recuperou o seu prestígio e, com a crise dos partidos, os grupos ganharam força na sociedade⁴²¹, sendo a última atuação de destaque a pressão exercida para a aprovação de lei que assegura medidas protetivas à internet.

⁴¹⁹ Informação no site: http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Abkommen1992_en.pdf, acesso em 02.08.2012.

⁴²⁰ Cf. NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., p. 228.

⁴²¹ .VAN SCHENDELEN, M.P.C.M.. *The Netherlands: Parliamentary Parties Rival With Pressure Groups*. In: NORTON, Philip. *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. London: Frank Cass, 1999, pp. 121-122

Quanto à América Latina, devem-se mencionar três casos, dentre os quais o do *México*, que possui proposta para regulamentar a atividade do *lobbying*, existindo cinco propostas no ínterim de 2002 a 2006, sendo que a primeira foi do Deputado Acevedo do PRI; ressaltando-se que, no regime presidencial mexicano, os grupos apresentam-se como elementos importantes, recordando-se, contudo, que, entre a década de trinta e fim do século XX, é possível constatar o corporativismo, em que o partido dominante se dividia em três grandes setores (laboral, rural e popular) que concentravam segmentos sociais e, os que neles não se encontravam, atuavam diretamente perante o governo. O foco, com as mudanças ocorridas em 1997, passou a ser o Legislativo, com a redução dos poderes do Executivo, e as preocupações quanto ao *lobby* se fortaleceram, principalmente com a fragmentação institucional do poder, o que, vinculado a escândalos políticos, passou a exigir maior transparência dos denominados *cabildeos*, de modo que, em 2010, no Senado, e em 2011, na Câmara dos Deputados, foram definidas disposições, em suas normas internas, acerca do *lobbying*, impondo registro público, trazendo definições de quem exerce a atividade e sobre as vedações aos parlamentares⁴²²; permanecendo, todavia, a convicção acerca da necessidade de uma regulação autônoma, mais ampla e detalhada.

A *Argentina* não possui uma regulamentação nacional acerca da ação dos grupos de pressão, mas existem mais de vinte projetos de lei em discussão no Parlamento, podendo-se indicar dois apenas no ano de 2006 (n.ºs 1243 e 4148), ressaltando-se, todavia, que a gestão de interesses encontra respaldo normativo interno, no âmbito do Poder Executivo, no Decreto n.º 1172/03, o qual impõe a sua publicidade, de modo que funcionários que o integram devem registrar publicamente audiências com cidadãos tendentes a influir em suas decisões⁴²³. Frise-se que não se revela coincidência a apresentação das propostas ocorrerem após a crise política e financeira no final de 2001, que culminou na renúncia antecipada de De la Rúa, quando se verificou um piora em posições no ranking de corrupção; enfatizando-se que, na cronologia argentina, houve, sem sucesso, tentativa de criação de órgão corporativista de coordenação de interesses, mas os esforços envidados são no sentido de se promover a regulação dos grupos, em uma sociedade pluralista composta por múltiplos atores, alguns deles de longa duração e de relevantes setores, como a *Sociedad Rural Argentina* e a *General Confederation of Labour*.

⁴²² Vide: GUEVARA, Teresa Libertad Ganado. *La regulación del cabildeo em México*. Disponível no site: <http://politicayestadoibd.org/SP/recursos/regulacion%20cabildeo%20en%20mexico%20teresa%20ganado.pdf>, acesso em 11.03.2012.

⁴²³ O Município de Morón não apenas adotou a referida regulação como estendeu sua aplicação ao Legislativo.

O *Chile*, por fim, é outro país que, sem regulamentação da atividade, oferece exemplos de projetos de lei dirigidos à sua elaboração, três deles no biênio 2003-2004, tomando como base o modelo americano; tendo o assunto retornado à pauta com a comunicação, em janeiro de 2012, pelo Ministro Secretário da Presidência, de que duas propostas seriam apresentadas buscando-se aumentar a participação do cidadão e melhorar a transparência, sendo uma delas para regular o *lobby*, cujo foco é a autoridade e na abertura de suas agendas, deixando-se de regular diretamente o lobista. Trata-se de inovação, eis que as proposições pretéritas, como a de n.º 3407-07/2003⁴²⁴, objetivavam definir a gestão de interesses e quem seria o lobista, com dispositivos concernentes ao seu registro, seus deveres e suas proibições; salientando-se, por fim, a importância dos grupos de pressão na história chilena, como o empresariado, que deixa de ser um bloco consistente em contraposição ao governo, para se tornar uma estrutura mais diversificada e flexível, a qual estabelece relações com a seara estatal não mais como polos antagônicos, mas com viés construtivista do público, com base em debates e agenda, derivado também da própria rearticulação da política e de própria modernização da sociedade⁴²⁵.

A intenção do presente capítulo foi analisar as mais variadas formas de se compreender os grupos de pressão, como elemento exógeno ou integrado ao Poder Público e, portanto, sob uma visão pluralista ou corporativista, respectivamente, o que resulta na própria compreensão do *lobbying*, pois aquilo que para um panorama simboliza uma atividade patológica e nociva à democracia, para outro é um comportamento comum e inerente às ações políticas, de modo que a diversidade de tratamentos, por vezes complementares, oferece um importante substrato para se entender as razões dos métodos igualmente multifacetados de regulação. A relevância do assunto possibilitou a retomada de notórios marcos regulatórios, sinalizados por avanços e retrocessos, com níveis distintos de exigência, passíveis de constatação pelas normas adotadas por Canadá e Alemanha, em que a legislação norte-americana é comumente tomada como um referencial e a União Europeia aparece como a incentivadora dos países aderentes, devendo-se ponderar acerca de qual *status* da norma pela qual será concretizada - ou mesmo se optará pela auto-regulação -; o foco das previsões - o lobista ou a autoridade, como no cenário britânico -; e da necessidade de criar órgão autônomo de controle. Passa-se, agora, ao Brasil, com seus desafios e peculiaridades a ensejarem a criação de sua própria solução.

⁴²⁴ Informação disponível no site: <http://sil.senado.cl/docsil/proy3784.doc>, acesso em 10.11.2011.

⁴²⁵ CAMPERO, Guillermo. *La relación entre el Gobierno y los grupos de presión: El proceso de la acción de bloques a la acción segmentada*. Revista de Ciência Política (Santiago), vol. XXXIII, n.2, 2003, pp. 172-175.

CAPÍTULO IV – DO TRATAMENTO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NO BRASIL

O fenômeno dos grupos de pressão no cenário global é notadamente onipresente e não passível de eliminação, cujo desenvolvimento, contudo, encontra-se atrelado a um ambiente institucional favorável, influenciando no curso histórico das realidades nacionais, tratando-se de atores sociais que norteiam suas ações, de forma permanente ou transitória, segundo os polos decisórios de poder; de modo que incorre em equívoco o estudo que, no quadro político pátrio, desconsiderar inadvertidamente, do movimento abolicionista oitocentista ao intenso processo constituinte iniciado em 1986, a sua presença e às ações do *lobby*. A análise deve prosseguir, sob uma perspectiva teórica, acerca da dinâmica externa peculiar aos grupos, incidente sobre os poderes constituídos, partidos políticos e opinião pública, promovendo-se, pois, o avanço sobre questões terminológicas, delineando as suas práticas, que consistem em informação ou propaganda, podendo alcançar a intimidação e corrupção, e estabelecendo parâmetros a serem observados na sua atuação, constatando-se o *lobbying* como uma de suas modalidades, eis que a pressão é uma maneira de proceder e não elemento intrínseco ao agrupamento coletivo.

O *lobby*, originalmente um diálogo firmado entre representantes de interesses setoriais e agentes públicos, apresenta-se, atualmente, multifacetado, utilizando-se de conjunto variado de atitudes, como monitoramento legislativo, confecção de pesquisas e procura por aliados, o que torna o lobista um verdadeiro interlocutor de ideias e opiniões de segmentos comunitários, razão pela qual, em si mesmo, não pode ser compreendido como um comportamento ilegítimo, nem reflexo de um poder econômico, mas direito fundamental de participação nos rumos do Estado, visando à obtenção de resposta favorável, pela autoridade, à sua pretensão. Dirigido, pois, aos núcleos de deliberação, ordinariamente aos Poderes Políticos, tanto no Legislativo, uma vez que o Parlamento é o *locus* tradicional de representação popular e de discussão acerca da condução dos negócios públicos, quanto no Executivo, agigantado com o *Welfare State*, passa a centralizar, em processo hipertrófico, parte relevante das decisões políticas, deve-se ponderar que as suas ações também recaem, contemporaneamente, sobre o Judiciário, com a ampliação de suas funções, em contexto denominado de “judicialização da política”, no qual se revela um contrapoder, atraindo para a Corte os essenciais assuntos da vida social.

Dessa forma, a síntese das individualidades nos grupos de pressão, cujas ações gravitam em torno de um objeto consensualmente determinado, possibilita que o ser humano, com suas insuficiências para a consecução de todas as necessidades vitais, principalmente mais amplas, identifique-se com as posições comunais e adira à organização, ensejando um agir fortalecido e concentrado, o que proporciona ao cidadão a participação permanente, não sazonal, na esfera pública, buscando-se uma contínua correspondência e congruência de vontades. A importância crescente dos grupos, diante da crise de representatividade, traz inevitável comparação com os partidos políticos. Vale recordar, porém, que estes são canais de expressão popular não excludentes e de alcances distintos; aqueles fundados na defesa e promoção de interesses específicos, sem assumir o compromisso de uma gestão pública, que resulta em responsabilidade política e ligação com extenso corpo eleitoral. Ademais, entre ambos inúmeras relações, tanto permanentes, nas quais os grupos integram as estruturas partidárias, quanto ocasionais, como no período eleitoral (e.g. financiamento), em uma complementaridade na qual a força de um, por vezes, revela as fraquezas do outro.

A pressão dos grupos, consoante ocorre com os partidos, indiretamente, pode ressoar, outrossim, sobre a opinião pública, de incalculável dimensão, pela qual se pretende apoio às suas causas, utilizando-se de recursos como propaganda, manifestação ou campanha por meio da mídia, visando a atrair atenção e adesão do povo quanto ao objeto de sua proposta, de modo a provocar reação social demonstrativa, perante os órgãos estatais, de assentimento geral das suas reivindicações, e são apresentadas, mediante uma sistemática menos visível e agressiva, se comparada com o contato direto, como imagem transcendente ao particular. A dificuldade situa-se, entretanto, na demarcação precisa entre o legal e o crime, o democrático e o espúrio, subsistindo um profundo receio às ameaças ocultas de grupos à atuação independente dos representantes oficiais e às perturbações delas derivadas. Assimila-se o *lobbying* à ação prejudicial e corruptora do interesse geral, exigindo uma verificação acerca dos seus aspectos usualmente apontados como negativos. Todavia se, por um lado, existem condutas intoleráveis no relacionamento entre público e privado, por outro, há influxos realizados por meios corretos e em favor de aspirações legítimas. Inicia-se, assim, o capítulo da tese pela qual se aprofundará a investigação dos grupos de pressão, suas técnicas de atuação e os órgãos que normalmente são passíveis de interações, tomando como suporte a realidade brasileira, em que se pretende, ulteriormente, entrever a necessidade de uma regulamentação.

4.1. Análise histórica.

A pesquisa de situações históricas denotativas da presença, no cenário pátrio, dos grupos de pressão e do *lobby* por eles praticados inicia-se com a certeza, como no Direito Estrangeiro, de que não são eventos recentes, com movimento oscilatório de retração e expansão, segundo as circunstâncias políticas em cada período, observando-se que as dificuldades são múltiplas, não apenas pela perspectiva institucionalista, mas também pela falta de delineamento teórico identificador das referências citadas ou por comportamento social usualmente individualista; tanto que Vianna aduz que o direito de sufrágio deveria ser concedido unicamente ao cidadão sindicalizado, que fosse molécula de alguma associação de interesses extrapessoais⁴²⁶. Assim, o estudo restringe-se às ações de coletividades com desígnio de influenciar o poder, contudo, amplamente consideradas, não limitadas aos grupos associativos, razão pela qual, a despeito de não ser o objeto do ponto, é interessante indicar o *lobby* alicerçado na personalidade, para o atendimento de anseios pessoais, como no caso da Marquesa de Santos e do Barão de Mauá⁴²⁷.

A presença de grupos de pressão na realidade brasileira, evidenciada na segunda metade do século XX, remonta, todavia, ao limiar do século XIX, rememorando-se que a sociedade colonial foi marcada por forças dispersivas, desagregação e pobreza dos vínculos sociais, com laços tênues que possibilitaram a estabilidade estrutural⁴²⁸. Desse modo, principia-se o exame ao final do referido período, com a criação de duas associações comerciais, a primeira no Rio de Janeiro, em 1809, mas inaugurada apenas em 1820, e a segunda na Bahia, em 1811, a qual, de acordo com Aragão, praticou o *lobbying* ao atuar, durante a Primeira República, na defesa dos interesses dos seus associados e de entidades co-irmãs perante o Congresso Nacional⁴²⁹. Contudo, faz-se menção de que o primeiro lobista teria sido o Visconde de Cairu⁴³⁰, que, em 1797, ocupava cargo em órgão representativo de comerciantes escravistas baianos. Ciente da tributação elevada que impossibilitava a competição com outras colônias européias, tal personagem influenciou na abertura dos Portos, que impôs o fim do monopólio português sobre o

⁴²⁶ VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. v. 2. São Paulo: EDUSP, 1987, pp. 145-146.

⁴²⁷ Cf. FIGUEIREDO, Ney de Lima. *O lobby no Brasil: uma trajetória histórica*. Disponível no site: <http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/348/389>, acesso em 02.05.2012.

⁴²⁸ PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 11ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1971, p. 345.

⁴²⁹ Cf. ARAGÃO, Murillo de. Op. cit., p. 21.

⁴³⁰ FARHAT, Saíd. *Lobby: o que é. Como se faz*. São Paulo: ABERJE, 2007, p.432.

comércio exterior. É certo que a ocupação francesa na Metrópole parece ter sido o fator determinante.

Observe-se que costumeiramente são citados, ainda, os movimentos de independência e abolicionista como característicos de grupos de pressão, o que poderia ocorrer, com ressalvas, apenas se adotada uma visão ampliada. Cabe ressaltar, no tocante aos primeiros, em 1789, a Inconfidência Mineira, a qual consistiu na reunião de intelectuais libertários, com pretensão separatista, no entanto, sob motivações econômicas, em decorrência do controle exercido pela Metrópole sobre Capitania na exploração dos minérios, e, em 1798, a Revolta dos Alfaiates, igualmente originária de elite ligada à Maçonaria, contando, porém, com adesão popular, em razão das propostas sociais; ambos derivados da insatisfação colonial, visando à promoção de mudanças por meio do intermediário: a Coroa. Quanto aos abolicionistas - no qual também se enquadra a mencionada Conjuração Baiana, e que encontra, em 1880, na *Sociedade Brasileira contra a Escravidão*, uma instituição, criada por Joaquim Nabuco, com propósito específico, em nome da qual publicou manifesto dirigido à sociedade -; vislumbra-se exemplo de tentativa de influxo na Assembleia Constituinte de 1823, em que petições individuais - requerendo que se tratasse da liberdade de escravos - foram rejeitadas⁴³¹, tendo sido considerado apenas pleito de grupo de escravos liderados por Inácio Rodrigues, cuja decisão foi relegada ao Imperador.

Um dos grupos de pressão de destaque no Império, consoante lições de Magalhães, foi o Exército. Apesar das suas atribuições constitucionais de defesa da Pátria, seus oficiais, por vezes, acabaram extravasando suas competências, com constantes declarações públicas, que, à época, deveriam passar por censura prévia, intervindo, ademais, na política durante a Guerra do Paraguai, quando Duque de Caxias pôs por terra o Ministro liberal Zacarias, e no período de 1884 a 1887, nas chamadas “Questões Militares”, em decorrência, por exemplo, do montepio não pago às aos familiares mortos ou mutilados no conflito indicado e do atraso no pagamento de promoções e salários⁴³². Saliente-se que no começo da República, militares chegaram a se imiscuir a movimentos civis, participando de greves operárias, as quais foram uma constante no final do século XIX⁴³³. Podem ser citadas as paralisações dos cocheiros (1876-1906), levando à menção dos sindicatos, outro importante grupo de pressão, que

⁴³¹ Cf. RODRIGUES, José Honório. *A Assembléia Constituinte de 1823*. Petrópolis: E. Vozes, 1974, pp. 189-191.

⁴³² Cf. MELO, Luiz de Magalhães. *Lobby e Democracia*. Recife: CEPE, 1992, pp. 112-113.

⁴³³ Cf. CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 23.

surgiram apenas na segunda metade oitocentista, com o tardio processo brasileiro de industrialização, alcançando vários setores (e.g. acendedores de luz, caixeiros), e dos quais se constituíram centrais sindicais, a primeira de 1908 (Central Operária Brasileira).

A transição da monarquia para a República da Espada, de governo militar, representava, portanto, a possibilidade de realização de expectativas obstadas no regime predecessor, razão pela qual grande parte dos segmentos da sociedade organizou-se e passou a agir politicamente, com difusão de ideais e conflitos internos, em momento de grave crise econômica, incorrendo em medidas de repressão pelo Estado e resultando em violentas confrontações; razão pela qual Arinos adequadamente afirmou que a “República jovem foi uma filha muito parecida com a velha mãe Monarquia”⁴³⁴. As oligarquias, cujos interesses demandavam tanto o controle das manifestações populares quanto a retirada dos militares do governo, prevaleceram, de modo que o processo decisório expressou a sua dependência às elites agrárias locais, proprietárias de terras, representadas, regionalmente, pelos Governadores dos Estados, sendo que os de Minas Gerais e São Paulo, onde se localizavam os maiores produtores, controlavam a vida política; contudo, emergiram movimentos a elas contrários, sendo que a Aliança Liberal, aproveitando-se de dissenso acerca de indicação paulista para a sucessão presidencial (1930), com sucesso sedimentou a desintegração da solidariedade, guiando as forças elitistas a procurarem novas estratégias para manutenção do poder, como vincular-se a um partido político⁴³⁵.

Saliente-se que, paralelamente aos fatos narrados, a realidade fluminense dinamizou-se, cresceram os investimentos em obras públicas e o setor metalúrgico ganhou relevo, formando-se um núcleo industrial com razoável poder político e econômico, promovendo transformações nos setores têxtil e de calçados, albergados pelo Centro Industrial do Rio de Janeiro, embrião da Confederação Nacional da Indústria, instituído pela reunião de sindicatos patronais, o qual pressionava o governo para a importação de equipamentos, passando, pois, a ser estratégia dos industriais usar a sua voz no Parlamento e organizar associações de classe guiados à produção de memoriais solicitando auxílios específicos de curto e longo prazo⁴³⁶. Desta forma, baseado nas lições de Schmitter⁴³⁷, deve-se concluir que, antes de 1930, havia uma rede de grupos de

⁴³⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Problemas políticos brasileiros*. RJ: J. Olympio, 1975, p. 145.

⁴³⁵ MOTTA, Paulo Roberto. *Movimentos partidários no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1971, pp. 42-49.

⁴³⁶ FIGUEIREDO, Ney de Lima. Op. cit., p. 185.

⁴³⁷ SCHMITTER, Philippe C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971, p. 138.

interesse institucionalizados, proporcional ao grau de desenvolvimento econômico e social, que, embora não muito numerosa, as entidades que a integravam eram mais ativas na oposição ao regime e em relação umas às outras do que seriam nos trinta anos subsequentes; como se pode observar da Sociedade Nacional de Agricultura, voltada para a defesa de cafeicultores.

Retomando-se o contexto eleitoral, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, criou-se um sistema corporativista, com variações em intensidade e configuração no período posterior a 1930, o que, em tese, incorreria em uma contenção dos grupos de pressão, afinal o Estado regularia todo o associativismo. Todavia, o controle recaiu primordialmente sobre o sindicato, com a Lei de 1939, cuja aprovação se sujeitava ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. As organizações civis a ela se opuseram e foram compreendidas na condição de órgãos consultivos e técnicos. Não se concretizou, assim, uma estrutura em que se promoveria a conciliação entre representantes de interesses de distintas classes, mas instituto de controle dos corpos laborais; não se devendo, contudo, desconsiderar os arranjos emanados das normatizações, como as “Comissões Mistas de Conciliação”⁴³⁸. Em oposição ao governo de Vargas, fundou-se, em 1945, o partido político da União Democrática Nacional, com uma composição heterogênea e bases políticas principais em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, mas com escasso apoio em outros entes federativos. Tal partido perdeu eleições presidenciais consecutivas até a vitória de Jânio Quadros, em 1960, e, em que pese não ser grupo de pressão, é apontado em alguns estudos como um poderoso *lobby* político que empreendeu fortes influências⁴³⁹.

Deve-se enfatizar, ainda, a prática do *lobbying* por grupos de interesses promocionais ou ideológicos, constituídos antes da citada década de trinta, dando-se ênfase a uma organização fundada em 1922, a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, que assegurou às mulheres a importante conquista do direito ao voto, por meio de pressões constantes no governo e nos parlamentares, mas que surtiu resultado efetivo na Assembleia Constituinte de 1934, quando a política mundial começava a sentir os ares dos regimes não-democráticos. Prosseguindo, como esclarece Gastão Toledo⁴⁴⁰, a partir do Estado Novo e após a abertura de 1945, em que houve relativa mobilização das classes trabalhadoras e implementação do aporte de capitais privados

⁴³⁸ Cf. o corporativismo no governo de Vargas em: SANTOS, Luiz Alberto dos. Op. cit., pp. 226-230.

⁴³⁹ Cf. MELO, Luiz de Magalhães. Op. cit., pp. 122-123 e FARHAT, Saíd. Op. cit., pp. 434-436.

⁴⁴⁰ TOLEDO, Gastão Alves de. Op. cit., p. 439.

para o país, em torno do industrialismo, apareceu uma vasta classe operária e os grupos rurais permaneceram como fator importante no quadro político brasileiro; eclodindo-se crescentes tensões que se agravaram com o imobilismo imposto pela Ditadura Militar. Menciona-se, no entanto, neste ínterim, em 1958, a inclusão na pauta do tema “Advocacia e o Poder Legislativo – *Lobbying*” na I Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, o que demonstrou a preocupação acerca das repercussões institucionais e profissionais dos grupos de pressão.

A Igreja Católica, no período pré-ditatorial, fez-se presente no cenário político em duas notórias ocasiões. A primeira refere-se ao projeto de lei apresentado, em 1951, pelo então Deputado Nelson Carneiro, com o objetivo de instituir o divórcio no Brasil. Em virtude um *lobby* forte no sentido de indissolubilidade dos laços matrimoniais, somente foi aprovado após vinte e seis anos, em 1977, o que se repetiu, recentemente, com a tentativa de obstar a lei que previu o divórcio direto, sob o argumento de se tratar a supressão de prazo mínimo para ingresso com o pedido de banalização do casamento. Ademais, em 1964, indica-se a intitulada “Marcha da família com Deus pela liberdade”, em que setores sociais, como de empresários, apoiados pela Igreja, mobilizaram quinhentas mil pessoas para manifestação de contrariedade ao programa de reformas de base anunciado pelo Presidente João Goulart, cujas medidas incluíam proposta de encampação de refinarias particulares de petróleo e de desapropriação de áreas, resultando em rebelião, golpe militar e no reconhecimento, pelo Senado, da vacância do cargo⁴⁴¹.

Na ditadura, em um corporativismo excludente, a atuação dos grupos, segundo Oliveira, era restrita devido à centralização do processo de tomada de decisões no Executivo, resultando na fragilidade do Legislativo. Constata-se, contudo, que a citada concentração não impediu que alguns grupos pressionassem o Executivo para a obtenção de suas demandas. Á época, levada a cabo a modernização econômica, se, de um lado, criaram-se novos interesses, do outro, suas vias de expressão foram impedidas ou fragmentadas, mudando a relação entre o Estado e a sociedade civil⁴⁴². A realidade brasileira, nesse estágio, revela, destarte, que antes da ditadura, nunca figurou como um sistema puramente corporativista de representação de

⁴⁴¹ Cf. VALLE, Álvaro. *As novas estruturas políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1977, pp. 149-160.

⁴⁴² OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 42, n.º 168, outubro/dezembro – 2005, pp. 35-36.

interesses, havendo numerosos e importantes aspectos do liberalismo⁴⁴³, mas também é certo que elementos do corporativismo nunca deixaram de existir, tendo sido reanimados no cenário pós-1964, razão pela qual, diante da estatização e redução de força dos grupos sociais, o *lobby* aproximou-se sensivelmente de suas formas patológicas, como o tráfico de influências.

A repressão popular, com o ápice em 1968, e os violentos anos sob o governo do general Médici, são sucedidos, diante do endividamento externo, pressões internacionais, movimentos populares e crise econômica, pela decisão, no governo Geisel, de transição para uma abertura política, lenta e gradual, o que não impediu que setores radicais de militares, continuassem a agir, como, em 1981, no Riocentro; mas as transformações do período podem ser refletidas no próprio *lobbying* empresarial, que buscou esporadicamente o Congresso, em meados dos anos setenta, para a defesa dos seus interesses, como no arquivamento de projeto de lei que bania a propaganda de cigarros na televisão, e, a partir de 1982, tem um vertiginoso crescimento na intensidade de sua atuação perante parlamentares⁴⁴⁴. O processo de redemocratização incorreu em estímulo a maior participação da sociedade civil organizada, que se pode constatar, em 1983-1984, no movimento cívico visando à realização de eleições diretas, o que ocorre apenas em 1989, contando com o apoio de personalidades, lideranças e segmentos sociais, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

As entidades, por ocasião do Processo Constituinte, iniciado em 1986, com a eleição dos parlamentares, que integraram o Congresso Constituinte, instalado em 1987⁴⁴⁵, organizaram-se e as ações de *lobby* multiplicaram-se, pois os movimentos pretendiam que seus interesses encontrassem acolhimento no texto constitucional. Cabe lembrar que, após definição da forma de participação no regimento interno da Constituinte, fixou-se, ainda, que emendas populares poderiam ser apresentadas desde que subscritas por, no mínimo, trinta mil eleitores, em lista organizada por, pelo menos, três associações. Dessa forma, podem ser mencionadas como vias diretas de influência, dentre outras: os grupos em defesa dos direitos das mulheres, conhecido por *Lobby do Batom*; os sindicatos e interesses dos trabalhadores representados pelo DIAP - Departamento Intersindical de Ação Parlamentar; grupos pró-Reforma Sanitária (e.g. Núcleo

⁴⁴³ SCHMITTER, Philippe C.. Op. cit., p. 341.

⁴⁴⁴ Cf. ARAGÃO, Murillo de. Op. cit., pp. 50-51.

⁴⁴⁵ Cf. as críticas na obra de: PRADO, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

de Estudos em Saúde Pública); as entidades representativas de empresários, como a Federação Brasileira de Bancos e a Federação Nacional das Indústrias de São Paulo; o nomeado *Lobby Santo* da Igreja Católica e o *Lobby Evangélico* das religiões protestantes; *Lobby Indígena*, o qual foi exercido pelo Conselho Indigenista Missionário; o *Lobby Rural*, pela Confederação Nacional da Agricultura e pela União Democrática Ruralista (UDR) e as Forças Armadas.

No sistema político brasileiro, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, de forma pluralista com aspectos corporativistas, há decerto um número expressivo de agrupamentos, proliferado na década de oitenta, que podem se tornar forças capazes de pressionar os Poderes Públicos, ensejando um quadro diversificado de entidades e de métodos de atuação pelo *lobby*. O intuito do tópico foi demonstrar que, em que pese as referências e investigações acerca do tema serem atuais, com evidência a partir da década de cinquenta do século XX, não se deve olvidar que as técnicas de influência na seara estatal, identificadas, na sua origem, com anseios individuais, são incorporadas por agregações decorrentes da própria complexidade hodierna da vida em sociedade e da necessidade de que, no meio de uma infinidade de interesses, os dos seus integrantes ou, mais amplamente, de coletividade que lhes transcendem, sejam levados em conta por ocasião de uma decisão. Destarte, na miríade de grupos empresariais, laborais, ideológicos e profissionais, pretende-se avançar sobre questões terminológicas e os modos de exercício da pressão, buscando o aprofundamento nos estudos sobre o comportamento latente das associações de interesses na arena pública, como atores essenciais no jogo político.

4.2. Definição e mecanismos de pressão

O exame a ser desenvolvido no presente tópico, após a constatação de que é a interação dos agrupamentos na realidade nacional, sob uma estruturação institucional específica, que os tornam singulares, retoma-se a apreciação outrora realizada do assunto “grupos de pressão”, visando a promover avanços na sua compreensão, tanto em relação à sua extensão conceitual quanto aos meios utilizados para a realização de seus fins, cujo destinatário é, invariavelmente, o Poder Público, seus órgãos e agentes. Afastam-se, desde logo, de acepções reducionistas, ao identificarem a pressão à conduta de ameaça⁴⁴⁶, excetuando a multiforme e usual prática por persuasão. É importante assinalar, por conseguinte, que, em uma sociedade democrática, as

⁴⁴⁶ Cf. FINER, Samuel E.. Op. cit., p. 98.

suas origem e atuação não seguem lógica uniforme nem regular, bem como os instrumentos por eles adotados não se restringem ao convencimento racional acerca da questão objeto de sua pretensão, podendo-se utilizar de ofícios regulares ou mesmo de índole antiética, em que se inclui a corrupção e os quais serão rechaçados, uma vez que a relação com o Estado deve ocorrer no círculo da legalidade, não configurador de crime⁴⁴⁷, cabendo ao Direito definir, em norma, quais fatos são juridicamente admissíveis ou reprováveis.

A apreensão dos grupos de pressão, por isso, não ocorre precisamente a partir do seu âmago, mas das ações exteriores dirigidas aos núcleos decisórios, ressaltando, assim, Burdeau que lhe parece que eles somente poderiam ser qualificados pela relação com o regime político que autoriza sua ação, não se tratando de fenômenos exteriores à organização constitucional do poder e sim do próprio poder; afinal, quando se deparam sobre uma questão de interesse dos seus membros, influenciam eficazmente a decisão a ser tomada pelos órgãos oficiais, de modo que traduzam, dentro do procedimento legal, seus posicionamentos⁴⁴⁸. Há um inegável envolvimento dos grupos com a política, denotativo de postura de uma união de indivíduos, minimamente organizada, cujos interesses, para serem satisfeitos, exigem a transcendência da órbita habitual de realização de escopos (meio social) para uma defesa ou promoção no campo de atuação estatal, diante da abrangência de suas medidas; o que, analogamente, seria como a guerra, a qual figura como uma continuidade da diplomacia por meios violentos - os mesmos objetivos de uma nação perseguidos por métodos diversos -, e, se há um quadro institucional que impede um grupo de alcançar seu fim, nada mais normal que ele procure alterá-lo⁴⁴⁹.

O elemento indispensável caracterizador dos grupos de pressão, que são representantes sociais canalizadores de aspirações comuns, com distintos graus de ordenação, é a influência, modificadora ou impeditiva (veto), sobre o aparelhamento governamental, a qual, se tomada como elemento diferenciador dos grupos, distancia-se dos ditames tradicionais, eis que todas as modalidades incorreriam na pretensão de participar em decisões do Estado, contudo, com níveis variados de respeito ao poder político; dividindo-se em: de *interesse*, *pressão* e *tensão*, os primeiros se limitam a peticionar aos órgãos públicos, os segundos se utilizam da coação ou

⁴⁴⁷ Cf. NALINI, José Renato. Op. cit., p. 141.

⁴⁴⁸ BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique: La Démocratie Gouvernante ses structures Gouvernementales*. Tome VII. Paris: LGJD, 1957, p. 137.

⁴⁴⁹ NUSDEO, Fábio. *O direito econômico e os grupos de pressão*. Revista de Direito Mercantil Industrial Econômico. Ano XVII, n. 31, Nova Série 1978, São Paulo: RT, p. 20. Cf. THÉRY, Henry. Op. cit., pp. 177-179.

pressão para atingir seus fins e os terceiros tendem a provocar a anormalidade tendente a obter mudança violenta da ordem estabelecida⁴⁵⁰, estes também nomeados de *conspiração e luta*. A repartição proposta oferece três nomenclaturas que, na verdade, indicam gradações de influxos do que se concebe como *grupos de pressão*, de noção fluída e descritiva, em que o direito de petição comunica-se com a técnica de persuasão, no sentido de aconselhamento (*best advice*), e os excessos configuram prática não convencional de coerção, pois, consoante Lembo⁴⁵¹, o grupo de interesse é de pressão quando age sobre uma autoridade-alvo, mas a capacidade de efetivo agir, por vezes, conduz ao prejuízo da imagem da autoridade e do molde participativo.

A intelecção dos *grupos de pressão* depende necessariamente do realce comportamental, de uma ação determinada, momentânea ou duradoura, mas que não reflete propriamente a sua natureza ordinária, o que ocasiona patente generalidade que reclama delimitações, de modo que a politicidade na atuação é, em regra, eventual e não um propósito permanente, conforme as suas condições econômica e social. Há, conseqüentemente, o deslocamento do seu foco das relações assentadas na comunidade para um órgão oficial, com a intenção de que prevaleçam seus interesses sobre os de outros, apontando Duverger que “toda associação, todo grupo, toda organização, mesmo aqueles cuja atividade normal é bem distanciada da política, pode vir a agir como grupo de pressão em certos setores e em certas circunstâncias da vida”⁴⁵². Todavia, reitera-se que a interferência provocada planeja exclusivamente o atendimento de seus intentos especiais, inexistindo um comprometimento global, com programas gerais, pois o objetivo não é se apoderar do poder, senão, casuisticamente, direcioná-lo nos pontos que lhes toquem; bem como é sempre passível de questionamento se ingerências entre os poderes constituídos seriam suficientes para convertê-los em grupos de pressão, no entanto, quando simbolizam a visão geral do órgão, a questão é frequentemente relegada à ideia de conflito institucional.

Ademais, nem todos os conjuntos humanos sociais podem ser adequadamente tratados como de pressão⁴⁵³, mas deles se aproximam, como se pode observar dos *movimentos sociais*, que são reações naturais a situações históricas, com participação voluntária decorrente de mera identidade sociológica e contando com mínimo grau de dependência, em torno de interesses

⁴⁵⁰ Cf. NATALE, Hugo E. Alvarez. Op. cit., pp. 19-23 e LAREDO, Iris Mabel. Op. cit., p. 16.

⁴⁵¹ LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*, p. 49.

⁴⁵² DUVERGER, Maurice. *Sociologia Política*, p. 442.

⁴⁵³ Núñez indica, no cenário norte-americano, exemplos como o *Caucus* - grupos de congressistas e senadores na defesa de interesses concretos - e o PAC - para arrecadar dinheiro para campanha (Op. cit., pp. 167-172).

instantâneos, porém amplos, dotados de força política e não necessariamente envolvendo um agir político (consciência coletiva), com baixos níveis de integração e institucionalização, que podem ser alterados para incorporar elementos organizativos⁴⁵⁴. Os *grupos de pressão*, por sua vez, ordenam-se visando a maximizar sua probabilidade de sucesso, considerando os recursos e os meios de pressão mais apropriados tecnicamente e favoráveis do ponto de vista político, conjugando-se uma enredada gama de variáveis que engloba não apenas a sua dimensão, mas também a sua capacidade financeira, representatividade e a experiência e o conhecimento de seus membros. Trata-se de condicionantes inarredáveis diante do labiríntico e partilhado processo deliberativo, que convive com uma infindável quantidade de demandas (*inputs*).

Destarte, se os grupos de pressão dedicam sua atenção em tentar incidir suas vontades nos entes públicos, decerto buscam identificar, com precisão, o nível (Executivo, Legislativo, Judiciário) do qual será emanada a decisão que lhes interessam, sendo que um reconhecimento acurado da atividade em questão conduz, com suficiente exatidão, à determinação do *locus* do poder político efetivo e dos processos através dos quais vem sendo concretamente exercitado; concluindo Pasquino que, por meio do exame das ações dos grupos⁴⁵⁵, pode-se reconstruir não somente os processos decisórios, mas também indicar de modo pormenorizado quem exerce maior poder e sobre quais políticas públicas⁴⁵⁶. Dessa forma, é relevante ponderar que o termo *grupos de pressão* exterioriza uma vasta extensão teórica, em razão de avocar, para o interior de seus perímetros, grupos com fisionomias díspares, desde aqueles com proporções diminutas e composições simplórias, com raras atuações na política, até os usualmente envolvidos com a seara pública, com alto grau de disposição; mas também por aglutinar múltiplas táticas, tanto pelo contato direto com agentes públicos quanto, indiretamente, pela opinião pública. Nesse sentido, segue o conceito arquitetado por Verdú:

(...) grupo de presión es cualquier formación social, permanente y organizada, que intenta, con éxito o sin él, obtener de los poderes públicos la adopción, derogación o simplemente no adopción de medidas (legislativas, administrativas o judiciales) que favorezcan, o al menos no perjudiquen, sus ideas e intereses, sin que su intento suponga en principio una responsabilización política del grupo presionante en caso de lograr su pretensión.⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ De acordo com Rocher, o que provoca confusão é que se referem à mesma realidade, pois grande parte dos grupos de pressão são movimentos sociais e estes agem frequentemente como grupos de pressão (Op. cit., p. 52).

⁴⁵⁵ Vide a revisão da teoria dos grupos, cujos integrantes não agiriam em favor dos interesses comuns, salvo se o grupo for reduzido ou que exista coerção ou outros benefícios especiais. (OLSON, Mancur. Op. cit., pp. 53-65)

⁴⁵⁶ PASQUINO, Gianfranco. Op. cit., p.71. Cf. com clareza em DAHL, Robert A.. *Who Governs?*, pp. 271-301.

⁴⁵⁷ VERDÚ, Pablo Lucas. Op. cit., p.139.

É conveniente, antes de se imiscuir nos mecanismos de pressão, enunciar que os grupos, os quais, na democracia, podem significar o necessário anteparo às ações políticas do Estado, como forças populares fracionadas e fontes cognitivas das situações sociais⁴⁵⁸, revestem-se de pluralidade de papéis, quer como porta-vozes de interesses não expressos por representantes e seus partidos, quer como alternativa ininterrupta de participação autônoma, com estratégias variadas, prescindindo de procedimento formal e periódico; bem como, se, por um lado, eles podem incitar ou induzir a uma decisão, por outro, a formulação da medida e sua efetivação no meio social dependem, igualmente, da colaboração de quem será por ela afetados. A atuação dos grupos intermediários, segundo Elival Ramos, é, portanto, extraordinariamente positiva no que tange ao incentivo à participação, uma vez que nem todas as pessoas se sensibilizam pelas discussões que importam à comunidade como um todo, mas, mesmo em sociedades de baixo nível de politização, o interesse despertado por debate de problemas concretos tende a motivar todos os diretamente atingidos, o que explica o alastramento do associativismo⁴⁵⁹; salientando-se que a excessiva fragmentação dos assuntos da coletividade e a percepção particularizada, inerente ao *homo economicus*, fazem com que o ser humano volva seus esforços e dedicação apenas às questões próximas que lhe circundam, unindo-se àqueles em posição similar.

O ato de influenciar, por via legítima, resultante do fracasso em fazer com que os ideais dos grupos impactassem no decisor político, pode ocorrer de modo exclusivo ou concomitante, principal ou subsidiário, mediato ou imediato, ostensivo ou discreto, consubstanciado em ação setorial direcionada, com proeminência, sobre Executivo supervalorizado, centralizador, no século XX, de elevada potestade, sendo os seus alvos os membros dos corpos ministeriais e respectivos funcionários, e um Legislativo desacreditado, considerados os seus parlamentares e bancadas, por vezes, como objetivos secundários; bem como sobre um emergente Judiciário com papel em questões políticas, tomando a *faculté de statuer*; partidos políticos, aos quais foi concedido o monopólio da participação política, consentâneo com o *Parteienstaat*, e opinião pública, com informações de massa, que permite a divulgação de pleito com alcance ilimitado. Como delineado por Bonavides, os grupos querem a “decisão favorável” e não trepidam em

⁴⁵⁸ “A ideia de que um governo responsável e representativo não possui o direito de dar ao povo a sua versão do conflito social, demonstra incompreensão absoluta da essência da democracia.” (RODEE, C.; ANDERSON, T.J.; CHRISTOL, C.. Op. cit., p. 154). Cf. FERREIRA FILHO, Manoel G.. *O Poder e seu controle*, pp. 79-80.

⁴⁵⁹ RAMOS, Elival da Silva. Op. cit., pp. 73-74.

empregar os meios mais variados para alcançar este fim, aperfeiçoando técnica de ação, que compreende desde a simples persuasão até a corrupção e, se necessária, a intimidação, como uma campanha de incompatibilização do deputado com suas bases eleitorais⁴⁶⁰, lembrando-se que métodos ilegítimos são constantes em regimes não-democráticos, de arcabouços fechados, e que os próprios grupos podem exercer pressionamentos recíprocos⁴⁶¹.

As referidas ações exteriores dos grupos de pressão devem ser analisadas sob o espectro das lições de Meynaud, que afirma serem extremamente numerosos os meios, aglutinando-os, assim, em macrocategorias: a) persuasão, b) ameaça, c) emprego de dinheiro, d) sabotagem da ação governamental, e) ação direta⁴⁶²; as quais têm incerta eficácia real e algumas espelham a exasperação de grupos sociais que se julgam prejudicados por uma decisão estatal, iniciando-se pela *persuasão*, que se mostra como influxo normalmente inaugural, o qual, se frustrado, redireciona o agrupamento para outras ordens mais veementes. Logo, é um dos mecanismos naturais de pressão em que se procura estabelecer uma conversa aberta entre grupos e órgãos ou agentes pressionados, alicerçada em argumentação fundamentada de aspirações legítimas, significando uma convocação a se trazer os debates políticos para um espaço de racionalidade, materializando-se por meio de um dossiê, petição, entrevista, exposição, artigo especializado, parecer, relatório técnico, pesquisa de campo, dentre outros, acerca de determinada questão, conferindo à persuasão uma natureza de pressão moderada e de caráter respeitável, mesmo que a veracidade da documentação apresentada, se o caso, deva ser oportunamente averiguada⁴⁶³. É interessante citar, ainda, que, de acordo com Agesta, há na realidade dos países, conforme experiências políticas, formas fundamentais de expressão como: a) informação e propaganda - folhetos e estudos -, dirigidas a autoridades públicas e à opinião pública, b) difusão de ponto de vista, problemas e interesses pela imprensa, c) contatos e negociações pessoais; as quais, em princípio, poderiam ser igualmente consideradas como espécies do gênero persuasão⁴⁶⁴.

As *ameaças* feitas ao governo, no entanto, resultam da não receptividade dos agentes públicos aos interlocutores de causas sociais, sendo que os grupos atingidos não hesitam em declarar abertamente suas intenções, podendo configurar uma promessa de mal, na forma de

⁴⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., pp. 467-468.

⁴⁶¹ Cf. KEY JR., V.O.. Op. cit., pp. 244-246.

⁴⁶² MEYNAUD, Jean. *Les groupes de pression*, pp. 53-65. Cf. JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel Op. cit., p. 522.

⁴⁶³ Cf. técnicas de persuasão: MORAES, Alexandre. *Reforma Política do Estado e Democratização*, pp. 134-135.

⁴⁶⁴ AGESTA, Luis Sanchez. Op. cit., pp. 203-204. Cf. o capítulo VIII de ZELLER, Belle. Op. cit., pp. 229-250.

chantagem, como para o parlamentar, no sentido de que serão envidados esforços para que ele não alcance a sua reeleição, pela realização de telefonemas ou envio de cartas em massa, com críticas, às vésperas do pleito; apontando Farhat para o cenário pátrio, na Constituinte, quando Centrais Sindicais prometeram, durante a votação dos direitos sociais laborais, estigmatizar os constituintes como “inimigos dos trabalhadores” aqueles que votassem contra a estabilidade no emprego⁴⁶⁵. Quanto ao *emprego do dinheiro*, deve-se atentar para o fato de que os recursos financeiros interferem diretamente na possibilidade de se efetivar ações de pressão, inclusive assegurando-se favores dos homens políticos; todavia, precisa-se dividir a consideração em financiamento dos partidos políticos, em que os grupos auxiliam com despesas de campanha, e, se observadas as previsões normativas, não se revestem de ilegalidade, ou, em um segundo nível, o da corrupção, com destino individualizado, a qual se transmuda em pressão ilícita, e que, de acordo com Monica Caggiano, indica qualquer prática camuflada, a partir de uma zona de penumbra, à margem de linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral, visando à obtenção de vantagens em prol de pessoa ou grupo, inatingíveis pelos meios ordinários⁴⁶⁶.

Em relação à *sabotagem da ação governamental*, que pode se manifestar de múltiplas formas, é modalidade de pressão que se estriba em recusa de cooperação da sociedade com os Poderes Públicos, como o boicote a projetos do governo e a negativa de pagamento de tributo, colocando, por vezes, as próprias autoridades em uma difícil situação, uma vez que o intuito é interromper o regular funcionamento da máquina estatal, ressaltando-se, contudo, a hipótese da desobediência civil, que pode dimanar para um comportamento grupal, a qual poderia ser conceituada como forma particular de resistência ou contraposição, ativa ou passiva, à lei ou ato da autoridade, pretendendo-se a proteção de prerrogativas inerentes à cidadania, quando ofensivos à ordem constitucional⁴⁶⁷, afastando-se das alternativas ilícitas. A *ação direta* seria uma pressão que recorre à força ou à violência, em que a greve representa molde privilegiado de oposição, utilizando-se habitualmente da opinião pública para provocar a abertura de pauta para negociação, enfatizando-se que o vocábulo “greve”, na França, tem definição ampliada, não restrita à seara trabalhista; englobando também as manifestações em massa, que tendem a

⁴⁶⁵ FARHAT, Saïd. Op. cit., p. 212. Cf. sobre ameaça como técnica de pressão em: SAUVY, Alfred. “Lobbys” y Grupos de Presion. Revista de estudos políticos, n.º 89, 1956, Madrid, p. 27 e AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Globo, 1989, pp. 317-318.

⁴⁶⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Legalidade, legitimidade e corrupção em campanhas eleitorais*. N.7, 1994, São Paulo: Revista Trimestral de Direito Público, p. 132.

⁴⁶⁷ GARCIA, Maria. *Desobediência civil: direito fundamental*. São Paulo: Editora RT, 1994, p. 257.

causar perturbações na ordem pública⁴⁶⁸; sendo que no tipo em questão podem ser entendidos mecanismos coercitivos, em parte frutos do descontentamento e frustração permanentes com o Estado, gerando fórmulas condenáveis e notoriamente ilegais (e.g. desordem e terrorismo)⁴⁶⁹.

As ações de pressão, ante o exposto, pertencem ao cotidiano social, embora o grupo que as promove nem sempre ser aparente, e a opção por uma das técnicas relacionadas, com níveis variegados de impulsos, decorre da aceitação, pelo governo, dos interesses que não encontram adequada representação em seus quadros institucionais, depreendendo-se, outrossim, que em todas as suas qualificações existem métodos apropriados e estritamente contraditórios a um ambiente democrático; inferindo-se, pois, que, se os *pressure groups* são marcados pelo agir nos poderes políticos, eles da mesma forma estão sujeitos às atuações externas⁴⁷⁰, que podem tanto lhes ser benéfica - no caso de apoio à medida - quanto lhes afrontar. A análise objetivou trazer as reflexões doutrinárias acerca do tema no que tange à sua mobilidade, repercussões de suas práticas, ajustáveis às mudanças políticas, e o intuito de influir - prescindindo, para a sua caracterização, do sucesso de interveniência - nas decisões originárias dos organismos estatais, em que atuam agentes públicos e convivem interesses especiais e gerais; criando-se conexões cada vez mais robustas entre setores da sociedade civil e o Estado, com expedientes de contato que, por um lado, aspiram a um aprimoramento dos *outputs* do processo deliberativo, e, por outro, possibilitam meio de salvaguarda particularizada de questões envoltas na esfera política, passando-se a um estilo, em evidência, de interação por pressão: o *lobbying*.

4.3. Da prática do *lobby* e suas modalidades

O *lobby* é um importante aspecto integrante das relações entre público e privado, social e institucional, cuja funcionalidade encontra-se intimamente atrelada ao campo político de ação, enunciando no quadro evolutivo norte-americano manifestação organizada de pressão exercida por determinados agrupamentos⁴⁷¹. Transcende, assim, conceitualmente, o modo de agir do grupo pelo qual se perfaz, a despeito de ser tratado, comumente, como sinónimo de grupos de interesse e de pressão, consolidando-se em torno de estratégia com características peculiares.

⁴⁶⁸ Cf. CELIS, Jacqueline de. Op. cit., p. 137 e SCHWARTZENBERG, Roger-G.. *Sociologia Política*, p. 668.

⁴⁶⁹ ALMOND, Gabriel *et al.* Op. cit., pp. 73-74 e LA PALOMBARA, J.A *Política no Interior das Nações*, p.325.

⁴⁷⁰ DUPUIS, Georges; GEORGEL, J.; MOREAU, J.. *Éléments de Sociologie Politique*. Paris: cujas, 1966, p. 244.

⁴⁷¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças Partidárias*, p. 42.

Trata-se de terminologia de origem inglesa, sem correspondência para língua portuguesa, mas representa uma passagem, corredor, antessala, saguão que decerto remonta a uma área interna ao Parlamento, indicando, inclusive, o bar de um hotel, para aqueles que entendem que o seu uso nasceu com o Presidente americano Ulysses Grant, costumeiramente abordado no espaço citado, mas o fato é que a imprensa já noticiava a prática na primeira metade do século XIX e, inegavelmente, era, há longo tempo, um costume na Câmara dos Comuns britânica.

O termo é compreendido, sob contornos autônomos, por Loewenstein, que o equipara a uma tropa de choque do grupo pluralista, isto é, sua cabeça ativa, cuja tarefa é levar a luta por interesses à arena pública, podendo identificar-se *in totum* com o grupo pluralista. O autor, porém, ressalta que é uma exceção, funcionando como os comandos móveis dos grupos de pressão os quais representam e cujo avanço é mais lento⁴⁷². Não se exprimem como um fim em si mesmo, mas como ferramenta referencial para influir no núcleo público de tomada de decisões, utilizando-se precipuamente da comunicação pelo viés informativo, inerente ao que se denomina de *new lobby*. Desta forma, a então indistinta utilização das expressões *lobby* e grupos de pressão deve passar por delimitações, iniciando-se pelos padrões conceituais basilares do primeiro, em que se percebe como *lobby* o grupo que exerce a influência sobre a estrutura e os agentes estatais; como *lobbying* a dinâmica do *lobby*, ou seja, sua ação em movimento no processo interventivo nos centros de decisão política, dos esforços iniciais até efetiva distribuição do material, e, por fim, os *lobbyists*, os quais são os fatores humanos da equação, tratando-se de pessoas que, em virtude de pagamento, benefício ou outra razão, procuram interferir na aprovação ou rejeição de uma medida específica, aspirando à realização ou defesa de interesses parciais⁴⁷³.

A perspectiva teórica inaugural do *lobbying*, no limiar do século XX, como a atividade fundada em contatos diretos com parlamentares, direcionados a trabalhos legislativos, merece, portanto, novas considerações, generalizando-se o seu objeto para todas as decisões provindas dos Poderes Públicos, que versam sobre os mais distintos aspectos da vida coletiva (e.g. social, econômico, jurídico, político). Vale ressaltar que, a despeito das suas variações conceituais⁴⁷⁴,

⁴⁷² LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*, p. 425.

⁴⁷³ Cf. BOIVIN, Dominique. Op. cit., pp. 24-26; PASQUINO, Gianfranco. Op. cit., p. 70; RODRIGUES, Leda Boechat. Op. cit., pp. 21-22; MORAES, Alexandre. *Reforma Política do Estado e Democratização*, p. 135.

⁴⁷⁴ Cf. BENINE, Renato Jaqueta. *Lobbying do Terceiro Setor na Democracia: Tratamento constitucional*. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2011, pp. 128-135.

Xifra estabelece cinco premissas a serem observadas quando da construção de sua definição: a) é uma estratégia de gestão organizativa, na qual se incluem os grupos de pressão, b) seu fim é influir em orientar em determinada norma ou atividade dos poderes, cuja estratégia se traduz em ações de comunicação persuasiva e de qualquer outro tipo em relação com esses poderes, c) as referidas ações de comunicação persuasiva integram-se no processo das relações públicas e têm conteúdo fundamentalmente informativo, d) não obrigam o decisor, e) são lícitas⁴⁷⁵. Do exame de suas conclusões, que entendem grupos de pressão e *lobby* como designações para fenômenos distintos, parece apropriado afirmar que o *lobbying* não se esgota - e talvez nem sempre seja a ação predominante - no exercício da pressão, ainda que profundamente ligados.

Nesse sentido, as lições de Graziano⁴⁷⁶ apontam para a assertiva de que o *lobby* não é apenas exercício de pressão. Tal exercício, de fato, é o último estágio de um processo multifacetado que inclui reunir informações, preparar projetos de política e definir estratégia adequada para a defesa desses projetos, procurar aliados e outras providências; refletindo, ainda, que tanto os lobistas quanto suas organizações são portadores de conhecimentos especializados em suas áreas particulares de atuação, expondo, por conseguinte, uma representação de interesses técnica e singular. Há aqui evidente desígnio de suprimir ambiguidades, promovendo-se a divisão entre as condutas dos grupos que recorrem, ante circunstância que afeta os seus interesses, à pressão ocasional, fortuita, daqueles agrupamentos amparados por corpo profissional, derivada de aprimoramento estrutural, de caráter permanente, com ações de feitos próprios tentando-se ensejar pressão supostamente impactante, inclusive com a fixação de escritórios contíguos ao *locus* do poder, como ocorre em Bruxelas, Washington e Brasília. Os grupos utilizam-se do *lobbying*, deste modo, para esclarecer o legislador ou a autoridade pública sobre as decisões ou propostas que possam vir a ser encaminhadas como mecanismo de persuasão, servindo como informação objetiva disponível para, em tempo hábil, instrumentar a melhor decisão⁴⁷⁷, o que leva Lembo⁴⁷⁸. a afirmar que a presença do lobista é inerente à sociedade pluralista em que cada segmento utiliza-se de porta-vozes junto às autoridades e, se em passado recente, era uma prática imoral, hoje se tornou, com sua regulamentação, profissão regular

⁴⁷⁵ XIFRA, Jordi. Op. cit., pp. 24-26. Cf. também: FARHAT, Saïd. Op. cit., pp. 50-51.

⁴⁷⁶ GRAZIANO, Luigi. *O Lobby e o Interesse Público*, não paginado.

⁴⁷⁷ LEMOS, Roberto Jenkins. Op. cit., p. 43.

⁴⁷⁸ LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*, p. 207.

A aplicação do *lobby*, como ressaltado, já foi vista com desconfiança, decorrente, em parte, da própria conexão de que sua infraestrutura e contratação de pessoal qualificado para a atividade exigiriam não apenas complexa ordenação grupal, mas também recursos financeiros, o que seria viabilizado a forças econômicas, resultando no abuso de sua potestade; salientando Bagnoli que, nessa contextura, não raras vezes políticos são substituídos por técnicos de sua confiança, como se o Estado fosse parte da sua grande empresa, ressaltando, porém, que o povo, ao se reunir em instituições que agem pela pressão junto ao governo em busca do bem comum, apresenta-se como a contraforça necessária àquele poder⁴⁷⁹. Trata-se de instrumento neutro com relevo para as forças sociais, cientes da necessidade crescente, em uma sociedade de massas, de se reajustarem e organizarem, aproximando o Estado da sociedade civil, o que leva Lodi⁴⁸⁰ a sustentar que a defesa ou satisfação de interesses junto ao poder público é um ato natural, que pode ser tanto exercido por uma comunidade, um grupo indígena, conjunto de igrejas, conjunto de interessados em ecologia, associação de pais e mestres, como por grupo econômico, e o não uso pelo povo é uma consequência de educação democrática falha.

O *lobby* é um instituto providencial na enorme quantidade de interesses submetidos, diariamente, à apreciação do Estado, reduzindo consideravelmente o espaço de pleitos tanto desinformados quanto não revestidos de um mínimo de tecnicidade, tendo em vista a própria incapacidade humana dos agentes estatais conhecerem, amplamente, todos os temas a que lhes são submetidos à apreciação ou dirigirem, equanimemente, a mesma atenção a todas as questões que lhes são apresentadas; fazendo-se indispensável compreender que a coabitação entre os *lobbies* e o aparelho estatal é possível, uma vez que o Estado não pode se ocupar de tudo e que algumas de suas decisões devem ser confrontadas com os grupos sociais a que diz respeito sua aplicação⁴⁸¹. O intercâmbio ininterrupto de informações decursivo do *lobbying* é, aliás, uma das suas contribuições para o sistema democrático, sendo o seu método mais comum o contato imediato, o que não obsta a modalidade remota, em que, para influir no governo, influencia-se previamente um conjunto de cidadãos, de modo que os posicionamentos grupais acomodem-se na opinião pública, o que pode ser bastante efetivo se contar com a adesão popular, tornando

⁴⁷⁹ BAGNOLI, Vicente. *Direito e Poder Econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, pp. 83-84. Vide também: DUVERGER, Maurice. *As modernas tecnodemocracias*. Rio de Janeiro: Paz e Terra S/A, 1975, p.96.

⁴⁸⁰ LODI, João Bosco. Op. cit., p. 3.

⁴⁸¹ ROMAGNI, Patrick. Op. cit., p. 63. Vide: *Le lobbying est un échange* em CLAMEN, Michel. *Manuel de Lobbying*. Paris: Dunod, 2005, pp. 13-14.

suas causas mais simpáticas aos agentes públicos, no que se nomeia de *grassroots lobbying*⁴⁸², por meio de campanhas ou mesmo estímulo a movimentos de massa, em contraposição ao *top lobbying*, quando se recorre à instância superior para que exerça pressão sobre alvo desejado.

O *lobbying*, como uma prática de pressão sobre os órgãos públicos precedida, sobretudo, por refinada e extensa atividade racional⁴⁸³, cuja metodologia empregada pode ser constatada por um instrumental disposto, inicialmente, pela monitoração, eis que todo grupo com atuação na defesa de seus interessados deve ter condições para acompanhar a tramitação dos processos legislativos pertinentes, gerando o *tracking*, a materialização, por meio de relatórios, desses acompanhamentos. A partir do conhecimento do assunto, passa-se a outros procedimentos internos, como: a) avaliação do *timing* (cronograma e medida a serem tomadas); b) elaboração de justificativas (apresentação de documentos); c) avaliação sobre uso de pessoal próprio e/ou agentes externos; d) identificação de aliados e adversários no Poder Público quanto aos seus interesses; e) elaboração de um plano mínimo de atuação. No sendo tocante aos procedimentos externos, apontam-se: a) o envio de correspondência; b) as visitas e os contatos pessoais; c) a realização de viagens de estudos; d) a participação em audiências públicas; e) o uso de assessoria de imprensa; f) o uso da propaganda; g) edital de publicações; os quais, frise-se, encontram-se inseridos no âmbito do *lobbying* direto (*face-to-face*)⁴⁸⁴.

Logo, não se afigura um exagero a afirmação de Hall ao extrair da figura do lobista um misto de artista e cientista, sendo que a única generalização válida para o doutrinador é de que a citada profissão atrai homens de alta capacitação, muitos deles gregários, mas normalmente pessoas competentes que querem se dedicar à profissão⁴⁸⁵. A equipe a que se integram - necessária à inter-relação com os agentes públicos e algumas vezes de tamanho reduzido - orientada a uma pressão e que, para tanto, exige a conjugação de um momento de inteiração sobre o objeto, em torno das suas peculiaridades setoriais, com o de definição das estratégias (e.g. quem deve fazer, como, a quem e onde). A consciência acerca da exequibilidade de suas alternativas e da percepção da probabilidade de seus resultados, com a preocupação não só de encontrar um parlamentar ou funcionário administrativo que patrocine sua pretensão, mas que

⁴⁸² IPPOLITO, Dennis; WALKER, Thomas. Op. cit., pp. 321-332 e AINSWORTH, Scott. Op. cit., pp.167-174.

⁴⁸³ Cf. Capítulo IV de ARAGÃO, Murillo de. Op. cit., pp. 70-89. Vide também: *Explaining Lobbying Decisions* em GOLDSTEIN, Kenneth. Op. cit., pp.53-71 e LAMPREIA, J. Martins. Op. cit., pp. 55-66.

⁴⁸⁴ Cf. KEY JR., V.O.. Op. cit., pp. 232-240.

⁴⁸⁵ HALL, Donald H..*Cooperative Lobbying*. Tucson, Arizona: The University of Arizona Press, 1969, pp. 34-35.

esta reflita com clareza a sua posição, razão pela qual é comum que lobistas sejam não apenas advogados e administradores, mas também ex-parlamentares, ministros ou funcionários, sendo que o *lobbying* pode ser incorporado ao grupo e exercido por seus membros, representantes da entidade (*in-house lobbyists*) ou profissional (*contract lobbyists*), se a pessoa for autônoma, integrada ou não a uma agência e remunerada, atendendo a uma variedade de clientes⁴⁸⁶.

O termo “lobista” é dotado da mesma inexatidão do vocábulo condizente à atividade que pratica, aglomera uma diversidade de espécies, à qual se acrescentam o *lobista voluntário* - ou de causa -, que representa organizações sem fins lucrativos, grupos de bem estar social ou organizações comunitárias, defendendo interesses gerais e não recebendo pagamento pelo seu serviço, e os *lobistas automeados*, que atuam em função de benefícios individuais, opondo-se a decisões estatais contrárias aos seus interesses pessoais, prescindindo da força do grupo, em virtude da sua importância ou riqueza⁴⁸⁷. Os tipos mencionados revelam tanto as marcas identificadoras das ações dos sujeitos ativos do *lobbying* quanto, colateralmente, as condições e as aspirações das coletividades cujas opiniões eles são transmissores. Oportunamente, deve-se referir à figura metafórica do *revolving door* (porta-giratória), apontada como patologia na relação entre os setores privados e órgãos públicos, em que o governo, por um lado, contrata alguns profissionais com experiência no setor privado e, por vezes, com o intuito de estreitar laços com segmentos que contribuíram, inclusive financeiramente, para sua vitória no pleito, e, por outro, o setor privado contrata, como lobistas, pessoas que ocuparam cargos públicos e que ainda possuem proximidade e influência, tanto para obtenção de informações quanto para a vantajosa intervenção no poder; o que pode ocasionar impactos negativos sobre o processo decisório, exigindo-se o estabelecimento de limites legais para as citadas permutas⁴⁸⁸. Nesse sentido, seguem transcritas as críticas de Robert Kaiser:

For lobbyists, access is a salable commodity, and former members had it. Not surprisingly, a congressman or senator who first made friends with his colleagues as a peer had a big advantage over mere mortals if the returned to the House or Senate as lobbyist trying to introduce his clients to important people and persuade those important people to pass legislative provisions for the clients benefit. This reality has been described by former senator George Smathers, a Florida Democrat who was John F. Kennedy's best friend in the House and Senate. Smathers, tall and handsome, was elected to the House in 1946 and the

⁴⁸⁶ Cf. NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., pp. 187 e 199.

⁴⁸⁷ Cf. SANTOS, Luiz Alberto dos. Op. cit., p. 107.

⁴⁸⁸ Cf. HULA, Kevin W.. *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics*. Washington: Georgetown University Press, 2007, pp. 56-64.

Senate in 1950. When he retired in 1968, he hung out a shingle offering his services as a lobbyist.⁴⁸⁹

Ademais, prosseguindo, não se pode olvidar que há um conjunto de institutos apto a induzir ao *lobbying*, aludindo-se ao *think tanks*, organização que figura, eventualmente, como grupo de pressão, dedicando-se a produzir e disseminar conhecimentos sobre assuntos sociais variados, sofrendo, hodiernamente, uma intensa expansão tanto do seu número quanto do seu alcance, eis que se relaciona com questões plúrimas (e.g. políticas públicas); bem como o *rent seeking*, que ocorre no intuito de se obter oportunidade elevada de ganho ou manter vantagem econômica pela manipulação das searas política e social em que a sua atividade está inserida, maximizando proveitos corolários de posição privilegiada - monopolista -, em detrimento do resto da sociedade⁴⁹⁰. Demonstram, assim, noções que poderiam ser abrigadas no extenso terreno do *lobby*, o qual, todavia, deve ser percebido como instrumento competente de contato do povo com seus representantes, não recaindo em percepções meramente maniqueístas, que levem a juízos pejorativos acerca da atividade, a qual, tencionando reduzir críticas, passa a ser absorvida na acepção - pretensamente imparcial - das *relações governamentais*; enfatizando-se que o *lobby* é uma técnica legítima, passível de deturpação, pela qual moléculas sociais atuam junto e sobre o Estado, com o escopo fazer valer suas posições, sem ofender o interesse geral.

Os *lobbies* são considerados por Duverger como “escritórios técnicos de pressão”⁴⁹¹, em acepção que remonta ao *contract lobbyist*, trabalhando nos corredores e intervindo junto aos políticos e altos funcionários, o que reforça a ideia de se tratar de um conhecimento prático, consistente em conjunto de pormenores metodológicos, inerentes a empreendimento envolto de especificidades, que dispensa o prévio comprometimento ideológico e emocional na causa, subsistindo como um serviço desempenhado, em principio, apartidariamente, no complicado quebra-cabeça político. A sua apreciável operacionalidade, não adstrita à simples ingerência nos Poderes Políticos nem traduzida em delitos, como a troca de favores ilegais, fixa-se em convencimentos propositados, sob um abrangente leque de motivações, com base no exame minucioso do momento político e de fatores sociais que possam favorecer as suas intenções - restritas (*single-issue*) ou amplas (*multi-issue*) -, cujas atuações ocorrem tanto dentro (*insider*) quanto fora da sistemática governativa (*outsider lobbying*), salientando Monica Caggiano que,

⁴⁸⁹ KAISER, Robert G. *So Damn Much Money*. New York: Vintage Books, 2010, p. 252.

⁴⁹⁰ Cf. MONTEIRO, Jorge Vianna. *Como funciona o governo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, pp.139-143.

⁴⁹¹ DUVERGER, Maurice. *Sociologia Política*, pp. 448-449.

seguindo as referidas táticas para veiculação e reforço de pleitos, movimentos e organizações setoriais também passaram a realizar suas aspirações pela interferência no polo decisional⁴⁹².

Portanto, excetuadas as distorções a que se sujeitam as exteriorizações de forças sociais no campo político, na busca pela correspondência integral de suas vontades nas deliberações oficiais, como o *iron triangle*, na qual, em área determinada, congressistas, agentes executivos e grupos de interesse formam entrelaçados de concessões recíprocas de benefícios, tornando alguns agrupamentos super-representados, o *lobby* é habilidade compartilhada pelos interesses organizados para influir eficazmente na dimensão pública e, apesar de ser confundido com os grupos de pressão, trata-se, tão-somente, de um dos seus aspectos, neles não se exaurindo. O modo aventado, predominantemente informativo, por meio da persuasão, em que se perfaz a gestão conjunta do processo político, com o oferecimento ao agente decisor de material acerca dos assuntos objeto das reivindicações, levando ao seu conhecimento questões que auxiliam na formulação de respostas rápidas e profícuas às demandas da sociedade, é uma peça chave na concepção da democracia e da representação⁴⁹³, eis que não há o princípio democrático sem pluralismo nem este sem a distinção entre as esferas de ação estadual e social, que subsistem separadas se houver canais de comunicação, afinal a comunidade precisa enviar ao Estado mensagens e apresentar-lhe pleitos, tomando-se o *lobby* como um autêntico veículo de ligação.

4.4. Da intervenção nos núcleos de decisão política.

O estudo acerca dos grupos de pressão, potências sociais, representativas de interesses, que, para a consecução de suas finalidades, passam a influir no centro decisório do Estado, visando a lograr ato administrativo, legislação ou interpretação normativa favorável aos seus desígnios - tratando-se o *lobby*, para tanto, de uma de suas técnicas específicas -; deve se dedicar às intituladas ações indiretas - as quais têm como destinatário o Poder Público, que, todavia, sensibiliza-se pelas demandas coletivas de forma mediata, por meio de instrumentos como a propaganda e meios de comunicação. Nas diretas, objeto do presente tópico, nas quais as interveniências ocorrem, pelos grupos, nos órgãos, autoridades e funcionários dos núcleos de deliberação política. Assim, sem a intenção de exercer o poder, mas apenas de direcionar o

⁴⁹² CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, pp. 92-93.

⁴⁹³ CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia. Op. cit., pp. 34-35.

seu foco a questões particulares, os grupos firmam contatos pessoais com os agentes públicos, membros dos poderes constituídos, tanto por encontros e apresentações quanto por notícias e petições - o que habitualmente resulta em críticas e cobranças por translucidez -, com intuito de promoção ou contraposição a interesses nos Poderes políticos e no Judiciário, que absorveu parte dos conflitos desta natureza e avançou em funções extraordinárias ao papel de controle; iniciando-se o exame pelo Legislativo, alvo de influências pré-decisórias.

4.4.1. O Poder Legislativo e o processo de elaboração da lei.

A análise do Poder Legislativo, com irrefutável supremacia na política⁴⁹⁴ até o século XIX, exige incursão na cronologia das instituições políticas e, destarte, no secular *Parliament model*, originado e consolidado na segunda metade do século XIII, com competência inaugural tributária, expandida, em 1462, pela inclusão da tarefa de legislar no seu rol de potestades parlamentares, incorporando-a a órgão coletivo e submetendo-a a processo decisório formal despersonalizado, distanciado da subjetividade do monarca. Arelado, ainda, à sua nascente atribuição de representação⁴⁹⁵, com o reconhecimento da impossibilidade de manifestação do Legislativo pelo povo por si mesmo, o Parlamento, que sobreveio às formações assembleares, foi criado com propósito de fixar barreiras não apenas em relação às tendências absolutistas - eis que os poderes horizontalmente separados residem em forças políticas distintas, rejeitando-se a abusiva concentração numa classe -, mas também no tocante à ditadura da maioria, tanto pelo caráter aristocrático, revelado na forma, inicialmente restrita, de participação popular nas eleições, quanto pela sua proeminência em relação às forças sociais, com a onipotência legal, indicativa de natureza abstrata, vontade uniformizada e injunção à generalidade.

O quadro de funções relacionado ao Legislativo é notadamente abrangente⁴⁹⁶, integrado por diversidade de prerrogativas não adstritas à típica produção da lei - citando-se o controle político, capacidades eleitorais e ações jurisdicionais -, a despeito de algumas terem sofrido,

⁴⁹⁴“Em qualquer caso, enquanto vigora um governo, o legislativo é o poder supremo; o que deve fazer leis para os demais deve necessariamente ser-lhe superior (...)” (LOCKE, John. Op. cit., p. 110)

⁴⁹⁵ Cf. Livro Décimo Primeiro do “Do Espírito das Leis” de Montesquieu e Cap. VII das “Considerações sobre o Governo da Polônia” de Rousseau. Vide: FRIEDRICH, Carl J.. *La Démocratie Constitutionnelle*, pp.251-253.

⁴⁹⁶ Cf. lições de Monica Caggiano em *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004, pp. 12-41 e *O Parlamento no cenário político do século XXI*. Revista do Advogado. Ano XXIII, n.º 73, nov/2003. São Paulo: AASP, pp.146-166. Vide: BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. New York: OUP, 2009, pp. 100-102.

no curso da história, incontestável reducionismo. Deve-se enfatizar, dentre as quais, a sua faceta de *deliberative assembly*, isto é um espaço racionalizado de construção normativa no qual se encerram discussão, voto e decisão. Trata-se da principal etapa do processo legislativo, na qual se concretiza o fim precípua do legislador, pois é nela e por ela que há a ordenação de regras novas⁴⁹⁷. Deve-se, todavia, expandir seu procedimento - composto por uma série sucessiva de atos - à incidência dos interesses advindos da sociedade, concernentes às questões presentes na pauta legislativa e sujeitas à ponderação parlamentar - exigindo-se, para tanto, transparência -, até porque as propostas perpassam, em sua tramitação, por múltiplas avaliações e demandam dedicação de grupos interessados para que atinjam a fase seguinte com sucesso. Ressalta José Levi a importância das Casas Legislativas como *loci* de debate e esclarecimento dos cidadãos, uma vez que são aptas a decantar, ao menos em parte, deficiências e distorções inerentes às controvérsias, justamente porque operadas por atores que delas têm plena consciência⁴⁹⁸.

Há, portanto, na produção da lei, claro desenvolvimento contíguo de ações na sociedade civil e no aparelho estatal. A assertiva é confirmada pelo fato de que, não se desconhecendo o exercício atípico da função legislativa por outros Poderes, é autenticamente no Legislativo que a norma produzida procede do âmago social, o que se pode depreender tanto dos mandatários eleitos, formadores de corpo de representantes que exprime sentimentos da comunidade, quanto pela atuação direta de setores, como ocorre no caso das comissões técnicas. Cabe ao legislador, conseqüentemente, a síntese da totalidade dos aspectos e opiniões que lhe forem submetidos, de modo a extrair, após a filtragem de posicionamentos, a linha diretiva a ser trilhada na resolução. Os preceitos então resultantes da combinação dos plúrimos anseios da sociedade, precedidos, normalmente, pela elaboração de estudos, emissão de pareceres e pelo derradeiro momento de considerações públicas em plenário; demonstram, no entanto, que, se, por um lado, o processo legislativo representa garantia ao cidadão, induzindo-o à ideia de que seu produto final atende ao interesse público, por outro lado, revela demora no oferecimento da base legal necessária para que o governo possa enfrentar assuntos inadiáveis⁴⁹⁹.

⁴⁹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel G.. *Do Processo Legislativo*, p. 211. Cf. CONSTANT, Benjamin. Op. cit., p. 248.

⁴⁹⁸ AMARAL JÚNIOR, José Levi M. do. *O Poder Legislativo na democracia contemporânea*. RIL. a. 42. n° 168, out/dez de 2005, Brasília, p. 11. Cf. GICQUEL, Jean; HAURIOU, André; GÉLARD, P.. Op. cit., pp. 718-720.

⁴⁹⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *O poder legislativo e suas atribuições no estado contemporâneo*. Revista jurídica "9 de julho". Volume 2, julho de 2003, São Paulo: Assembléia Legislativa, p. 217.

Dessa forma, a compreensão do Parlamento passa necessariamente pelo referido *modus procedendi* da deliberação, designativo de suas especificidades, cuja pluralidade de opiniões conjuga-se, ulteriormente às discussões abertas, em decisão tomada pela maioria das vozes, robustecida em ambientes bicamerais, nos quais se impõem trecho adicional, objetivando um maior grau de moderação e aperfeiçoamento da medida adotada, ao garantir oportunidade para uma segunda reflexão, por outro órgão representativo e com composição distinta. A questão é relevante para países que se autoproclamam democráticos, pois tão essencial quanto saber a maneira pela qual se escolhe uma autoridade é conhecer os procedimentos por meio dos quais ela decide. Entretanto, se o processo decisório é complexo, simplificá-lo, tornando-o direto ou menos indireto, não é por si só capaz de melhorar a qualidade da democracia, correndo-se o risco de se obter o efeito contrário. Deve-se devendo-se, porém, cogitar se não é preciso torná-lo mais enredado, acrescentando mecanismos corretivos⁵⁰⁰. Da sua deflagração à aprovação nas Casas congressuais, o projeto percorre longo caminho, no qual é imperioso reconhecer o influxo de fatores externos ao Legislativo, como: as relações entre homens políticos e interesses culturais e econômicos; a própria existência de grupos intraparlamentares; a permissão de atuação de grupos sociais em atividades internas e na eleição de candidato ligado a grupo de pressão⁵⁰¹.

A compreensão dos impulsos promovidos no processo legislativo, por organizações de aspirações parciais, com base no seu desfecho - a votação - é deveras insatisfatória, porquanto negligencia inúmeras ocasiões em que podem moldar o conteúdo do regramento⁵⁰². Em uma acepção estendida, vislumbra-se, até mesmo, a articulação de ações precedentes à introdução de proposta - como firmar uma aliança com parlamentar para que patrocine sua causa, o que, no Brasil, inclusive, tem sido uma alternativa viável, no âmbito federal, no caso de iniciativas populares que não preenchem alguma de suas condições - e posteriores ao voto, quando um agrupamento, sem respaldo da maioria na Casa iniciadora, visa a obstar ou alterar projeto na Casa revisora. Um estágio ordinariamente sujeito à convergência dos grupos é, contudo, o das Comissões, necessárias à instrução e apreciação do projeto, emitentes de posições sobre a sua admissibilidade e mérito, com caráter terminativo ou meramente opinativo; pois alguns efeitos

⁵⁰⁰ BOVERO, Michelangelo. *Contra o governo dos piores*. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 157. Nesse sentido, confiram as críticas em: *The Modern Idea and Ideal* em SARTORI, Giovanni. *Democratic Theory*, pp. 261-266.

⁵⁰¹ BASSO, Jacques. Op. cit., pp. 50-55. Cf. LA PALOMBARA. *A Política no Interior das Nações*, pp. 146-148.

⁵⁰² Cf. LOWERY, David; BRASHER, Holly. Op. cit., pp. 149-158.

benéficos aos seus desígnios podem ser alcançados através da pressão sobre número menor de parlamentares e supostamente inteirados com os temários a eles oferecidos. São igualmente miradas por grupos as perceptíveis discussões, em plenário, acerca das matérias, apesar de se admitir que a persuasão social nem sempre consiga sobrepujar as preferências pessoais e as estritas orientações partidárias, rotineiramente consubstanciadas no “voto de liderança”⁵⁰³.

Retome-se o papel essencial do Poder Legislativo de receptor originário das demandas sociais, definido, por Hegel⁵⁰⁴, como unidade orgânica com espírito que determina o universal e lhe dá uma realidade definida, o qual deve, porém, traduzir, hodiernamente, em lei, situações reais cambiantes presentes em sociedade pluralista, constituída por interesses diversificados, em que a decisão estatal é fruto direto da interação concreta entre os agentes públicos, partidos políticos e os grupos, sendo que os parlamentares ainda são os responsáveis pela palavra final. Nesse sentido, José Afonso salienta que, apesar da lei permanecer como ato oficial de maior realce na política, por meio da qual o Estado propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, delimitadores das esferas de realização de interesses individuais, alcança notável papel na atualidade, não ficando numa esfera puramente normativa, mas adquirindo conotação transformadora, impondo mudanças sociais⁵⁰⁵. A modificação paradigmática que se entrevê na interferência governativa concreta em ramos da comunidade, inseridos em círculos de atuação pessoal outrora a ela imunes, principalmente no terreno da economia, resulta em inevitáveis reações setoriais, atraindo para o seio das Casas Legislativas a batalha de grupos de pressão⁵⁰⁶, sendo que a expansão do alcance da norma projeta novo modo de agir nos segmentos sociais, que transmuda a trivial inércia perante o Poder Público para um comportamento interventivo.

Na perspectiva liberal clássica, de disposição da realidade em sociedade civil e Estado, o que justifica a sistemática representativa, é possível apontar, com nitidez, a indissociabilidade entre o avanço do político sobre o social e, como movimento oposto, a emergência dos grupos sociais atuando, diretamente, sobre o quadro político-institucional, atenuando-se, no *Welfare State*, as fronteiras anteriormente definidas entre os polos mencionados. Os grupos passam a atuar, assim, como dispositivos de intermediação, reprodutores das heterogeneidades presentes

⁵⁰³ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel G. *Princípios Fundamentais*, p. 184 e LEIBHOLZ, Gerhard. Op. cit., pp. 26-30.

⁵⁰⁴ HEGEL, George W.F. Op. cit., p. 274.

⁵⁰⁵ SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 47, nº 187, julho/setembro de 2010, pp. 145-146.

⁵⁰⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Reconstrução da Democracia*, p. 198.

na coletividade, estabelecendo comunicação dupla entre a política e a sociedade, ao assegurar tanto uma “função expressiva”, pelo trânsito de demandas junto aos agentes políticos, quanto uma “função de socialização”, indispensável à difusão da autoridade política, em um modelo de *democracia mediatizada*⁵⁰⁷. O Parlamento, de configuração dual, pois é, simultaneamente, “órgão do Estado” e “órgão da sociedade”, da qual é representante⁵⁰⁸, cujas decisões não são, portanto, inteiramente autônomas e unilateralmente definidas, serve de espelho da sociedade, devendo alocar, em sua lógica, as aspirações e reclamos expressivos nela existentes, de modo que o representante, por sua vez, deve avaliar com sobriedade as pressões sobre ele exercidas, afinal o interesse geral não pode ser simplesmente suprimido em favor de interesses especiais.

As referidas ponderações necessárias para se formalizar uma decisão política demandam composição congressional por homens qualificados que sejam aptos a encontrar uma solução nem sempre adstrita àquelas apresentadas, por meio de processo orientado, formal e público, movido por deliberações, sendo que as informações envoltas nos debates devem ser bilaterais, contando, pois, com a participação popular, visando-se à sua legitimidade. Em que pese as críticas de crise representativa, quando o povo não se identifica com as medidas adotadas por órgãos oficiais, é inegável que ainda cabe ao Legislativo uma extensa gama de matérias, as quais impactam sobre inúmeras dimensões humanas, de modo que o Poder citado permanece como uma arena política tencionada por quem pretende alcançar políticas mais abrangentes, consoantes com os ditames constitucionais e preceitos que reinam na sociedade. É patente que, no início do século XX, Duguit⁵⁰⁹ já advertia, no que concebia como “profecia”, a despeito de repudiá-las, que a lei tinha deixado se basear na ideia de uma soberania unificada e indivisível, expondo que ao mesmo tempo em que o desenvolvimento da vida grupal em cada campo das atividades sociais parecia ser geral, espontâneo e característico daquele período, conteria, de qualquer forma, os elementos de uma organização social do futuro.

A lei confeccionada, atualmente, não deve ser vinculada à entidade social determinada nem ordenada pelo mando superior de uma autoridade, como no Estado Moderno, referindo-se à sociedade como um fenômeno de múltiplas redes conectivas, inclusive produtoras de direito;

⁵⁰⁷ CHEVALLIER, Jacques. Op. cit., p. 202.

⁵⁰⁸ QUEIROZ, Cristina. Op. cit., p. 248. Nesse sentido, cite-se o ensinamento de Finer, para quem o Parlamento se preocupa de todos os incômodos e ofensas, em parte porque tem autoridade para prescrever procedimentos e soluções, e, em parte, porque representa e incorpora os *lobbies* (FINER, Samuel E.. Op. cit., p. 115).

⁵⁰⁹ DUGUIT, Leon. *Law in the Modern State*, p. 118. Cf. BERGER, Peter; LUCKMANN, T. Op. cit., pp. 25-36.

cabendo ao Parlamento, cuja formação não é mais homogênea a uma classe ou grupo pequeno, como em sua origem, em virtude da universalização de acesso pelo sufrágio e proliferação de agrupamentos da população com valores peculiares, a árdua tarefa de alcançar um consenso, em processo legislativo movido por personagens de pensamentos e atitudes variadas⁵¹⁰. Outro aspecto é justamente o de que a lei tem sua construção na realidade cotidiana, intensificada pelas exigências prestacionais provindas de direitos sociais e a interferência direta do Estado em aspectos particulares do cidadão, gerando grande quantidade de regras e a sua necessidade constante de renovação - contornada, em certas circunstâncias, por normas abertas e conceitos indeterminados -; eis que as necessidades atuais são derivações de desajustes nas relações na comunidade industrial, não remediadas na individualidade, as quais resultam na emergência de identidades grupais e na cobrança estatal para solvência de conflitos. Avultam-se, assim, de acordo com Manoel Gonçalves, duas funções à lei: uma de *arbitragem*, em que se pretende harmonizar as pretensões de indivíduos e grupos, procurando dar a cada um o que é seu, e de *impulsão* sobre estes grupos para a realização do bem-estar, guiando-os e controlando-os⁵¹¹.

Recorde-se que a iminência de alteração legal em desfavor do interesse de um grupo pode ser a ignição para um agir político, expondo Truman que acessar o Poder Legislativo é de crucial importância em uma dada conjuntura temporal para, virtualmente, todos os grupos, sendo que alguns têm mais êxito, ressaltando-se que as suas oportunidades não são equânimes: enquanto a alguns é providenciado espaço apenas para serem ouvidos, para outros se assegura ampla ação favorável; e se determinados grupos têm influxos altamente efetivos - quase que automáticos -, outros têm suas tentativas negadas mesmo despendendo vigorosos esforços⁵¹². Não se pode contestar que os grupos de pressão atuam ativamente - ganhando evidência - em uma ou mesmo todas as fases do processo legislativo, trilhando diferentes estratégias na defesa de interesses distintos, buscando até mesmo, antes do seu início, fixar acordos informais com parlamentares, observando-se regramentos pátrios que demonstram a abertura de sistemas de comunicação, como na Constituição vigente, com a previsão expressa dos direitos de obtenção à informação e de petição aos órgãos oficiais, bem como de audiência pública com entidades da sociedade civil, e nos dispositivos congressuais, sendo que no Regimento da Câmara dos

⁵¹⁰ Cf. RIZEK JUNIOR. Rubens Naman. *O processo de consolidação e organização legislativa*. Tese de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009, pp. 25-29.

⁵¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*, pp. 257 e ss..

⁵¹² TRUMAN, David B.. Op. cit., p. 321.

Deputados, há, no Título VIII, indicação explícita sobre a participação da sociedade civil (e.g. iniciativa legislativa do povo, audiência pública), inclusive regrado o credenciamento de suas entidades e da imprensa; e, no Regimento do Senado, além da previsão de envio de documento e audiência pública, existe a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que deve apreciar pareceres técnicos, exposições e propostas de entidades científicas e culturais, bem como sugestões legislativas apresentadas por entidades organizadas da sociedade⁵¹³.

O extenso rol de atividades dos grupos no Legislativo é sintetizado por Badia ao indicar, dentre suas práticas: a contribuição na elaboração do programa de um partido, o exercício da iniciativa legislativa, a intervenção nas comissões e votação e, posteriormente, a fiscalização do cumprimento da nova lei⁵¹⁴, notando-se que o parlamentar possui instrumentos tanto para acelerar (e.g. pedido de urgência) quanto para retardar uma proposição (e.g. pedido de vista), razão pela qual não se nega que os grupos podem significar um entrave no andamento regular da proposta, mas que não mitiga seu primordial papel informativo, havendo benefícios na sua interação à sistemática política. Não se desconhecendo a perda do prestígio parlamentar e a acumulação de potestades, até mesmo legislativas, no Executivo, em que se pretendeu dar um atendimento célere às aspirações sociais, o Parlamento ainda é um objetivo a ser considerado principalmente se as pressões exercidas sobre os órgãos ministeriais e seus funcionários não encontrarem apoio, tratando-se, dentre os Poderes, do mais descerrado às suas manifestações, tanto que o *lobby* é considerado por V.O. Key Jr. como a sua “terceira casa”⁵¹⁵.

4.4.2. O Poder Executivo e a agenda de governo.

A análise do Poder Executivo como núcleo decisório sobre o qual os grupos de pressão dirigem sua atenção é imprescindível por dois motivos. O primeiro é a histórica inaptidão da democracia parlamentar na correspondência às crescentes expectativas da sociedade de massas, surgindo, pois, como órgão dotado das condições necessárias ao enfrentamento das questões políticas e sociais, com a expansão de potestades sobrepujantes à sua típica funcionalidade administrativa; quanto, no cenário pátrio, pela opção por sistema presidencial

⁵¹³ Cf. ARAGÃO, Murillo de. Op. cit., pp. 94-97.

⁵¹⁴ BADIA, Fernando. Op. cit., p. 42. Cf. *Parliamentary Routines* em STEWART, J.D.. Op. cit., pp.56-92.

⁵¹⁵ KEY JR., V.O.. *Politics, Parties & Pressure Groups*. NY: Thomas Y. Crowell Company, 1964, p. 143.

que concentra, no seu âmbito, as chefias de Estado e de Governo, ocupando, portanto, incontestável posição institucional de destaque. O próprio controle parlamentar da Administração, eminentemente político, com a finalidade de resguardo do interesse público, consubstanciado em variados mecanismos fiscalizatórios (e.g. pedido de informações), que, no liberalismo clássico, tinha pouca expressão, uma vez que ao Executivo eram destinadas competências mínimas, e passa, com o *Welfare State*, a assumir saliência com a inchaço do corpo governativo, diante do rápido expansionismo do *Primeiro Setor* e o desenvolvimento de funções normativas, como as delegações legislativas⁵¹⁶.

A mencionada figura robustecida do Poder Executivo que, na paralisia do Legislativo, acometido de evidente crise derivada, em parte, das dificuldades em se traduzir a vontade de uma sociedade cindida e da falta de conhecimentos técnicos dos seus membros para decidir acerca de assuntos especializados, em razão de um Estado interventor, obtém uma supremacia amparada em estrutura organizacional burocrática (integrada por funcionários capazes e hábil a produzir decisões prontas e flexíveis) e o comando da vida econômica e social⁵¹⁷, cambiando a relação de dependência, na qual se restringia a dar cumprimento à lei. Frise-se que a prevalência de um Poder sobre os demais não incorre, em princípio, em ofensa direta à sua separação, existindo importantes atribuições que possibilitam o reposicionamento das suas conexões e o reequilíbrio das potestades horizontais. Prosseguindo, é cabível mencionar que as características do Executivo são distintas das do Legislativo, ajustadas a seus encargos típicos, agindo, em regra, de forma intermitente, contínua e em situações concretas - o que lhe requer um senso de conveniência e oportunidade -, e, por vezes, de ofício, dentro das suas iniciativas, não lhe sendo intrínseco, em virtude da centralidade resolutória, ciclo de debates e maturação.

O Executivo convive, outrossim, com um incomensurável conjunto de prerrogativas das mais diversificadas naturezas, estendidas pela ampliação das interações do Estado no círculo internacional. Cabe rememorar que corresponde a um organismo concernente ao governo, aqui compreendido em seu sentido abrangente, ocupado, em comunidades menores, por lideranças pessoais e que gradativamente acresce aparelhamento a auxiliá-lo, com quadro especializado e

⁵¹⁶ Cf. CAGGIANO, Monica Herman. Controle Parlamentar da Administração. *Revista de Direito Público*. a. 24. n.º 96 out/dez. de 1990, pp.149-150. Vide também: FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: RT, 1994, pp. 156-189 e FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. *O controle das contas municipais*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012, pp.36-43.

⁵¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*, pp. 89-93. Cf. prefácio à segunda edição da obra SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. SP: Scritta, 1996, pp. 03-17.

disposição hierárquica interna, resultante da evolução das sociedades modernas e da divisão do trabalho, deduzindo Duverger que a dicotomia simplista “governantes-governados” não é totalmente correta, eis que mesmo nos *governantes* há quem manda e quem obedece⁵¹⁸. A sua complexa anatomia deve lidar, portanto, com um número ilimitado de projeções, tanto com a função administrativa que encontra o seu pressuposto na lei, a qual, por sua vez, não esgota a atividade em questão (e.g. poder de polícia) - citando-se que, atualmente, a ideia que prevalece é a de *juridicidade administrativa* e não de estrita legalidade - quanto com aquela parcela de aptidões que nela não se encontra definida ou a ela não se vincula diretamente, intitulada *atos de governo*⁵¹⁹, de direcionamento da sociedade e nos quais se inserem medidas legislativas.

Uma questão exurgente é o temor, no contexto citado, que, diante de panorama onde a Administração é instada a atuar com celeridade e eficiência, o homem político acabe cedendo, em absoluto, para o técnico habilitado, criando agrupamento decisório mecanizado, inerente a uma *tecnocracia*, o que, segundo Meynaud, é insustentável, pois a civilização industrial não provoca de modo algum o desaparecimento nem sequer a diminuição da função política nas sociedades humanas, admitindo, contudo, a existência de risco no tocante a quem proverá o setor técnico, com que informações e em favor de quem⁵²⁰. A hipertrofia⁵²¹ - ou macrocefalia - do Executivo, que é um fato global e provoca sensíveis mudanças na forma de se conceber o Estado, cuja disposição era adequada ao usual estado de letargia do *laissez faire*, ocasiona uma atração de pressões sociais, não se afigurando exagero afirmar que, pelo acúmulo de funções, é o Poder que se sujeita com maior intensidade às tentativas de persuasão por forças coletivas, podendo interferir em seus infundáveis campos, como na iniciativa orçamentária, em decisão política, na margem de discricionariedade conferida por norma ou até mesmo impelir um veto presidencial, como recentemente ocorreu com o Código Florestal.

A discussão deve atentar, igualmente, para outro foco de possíveis intervenções, que é a sua atuação legiferante, objeto de críticas, em virtude dos excessos cometidos na utilização deste recurso, precipuamente, no Brasil, por meio de medidas provisórias, nos anos inaugurais do século XXI, as quais auxiliaram para um quadro de insegurança jurídica, observada a sua eficácia temporária, com controle, pelo Congresso, ulterior à sua vigência, concentrando nas

⁵¹⁸ DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, p. 136.

⁵¹⁹ Cf. MALBERG, Raymond Carré de. *Op. cit.*, pp. 480-502.

⁵²⁰ MEYNAUD, Jean. *La Tecnocracia*. Madrid: Editorial Tecnos, 1968, p. 378.

⁵²¹ Cf. BEÇAK, Rubens. *A Hipertrofia do Executivo Brasileiro*. São Paulo: FDUSP, 2007, pp. 36-76.

mãos do Executivo as funções de execução e de definição da política; concluindo Nalini, ao considerá-lo como o único Poder efetivo em todas as esferas, que: “fora do Executivo não há salvação”⁵²². Ressalte-se que a competência de *determinação*, de natureza criativa, é razoável se considerado o novo perfil do Estado - como o real protagonista na condução dos *affaires publiques* - na democracia social, em que se busca uma expansão econômica entrelaçada com a redução das desigualdades, uma vez que seria absolutamente inócuo aguardar os trâmites do processo legislativo a todo o momento. Não é, pois, despropositado aduzir que a disciplina do poder normativo (primário) é, contemporaneamente, o núcleo central do sistema de Governo, apresentando diversas configurações⁵²³, passíveis, no entanto, de distorções.

Dentre as potestades referidas, pode-se destacar a regulamentar, que, em harmonia com o papel interventivo do Estado sobre segmentos da economia, em uma das suas formulações especiais, visa a atingir resultados significativos, com a maior satisfação do interesse público e o menor sacrifício de interesses particulares envolvidos, ensejando, na reforma administrativa ocorrida na década de noventa, com a adoção parcial do modelo norte-americano das agências reguladoras, as quais dispõem sobre ramos de alta complexidade e fiscalizam as suas práticas, com o escopo de promover a competição. O aparecimento destes entes reguladores autônomos corresponde, de acordo com Azevedo Marques, à necessidade do poder político de constituir espaços nos quais sejam possíveis a articulação e a mediação de interesses, tornando viável a interlocução com diversos polos de poder político existentes na sociedade, em congruência com a comunicabilidade e flexibilidade que deve se revestir o intervencionismo⁵²⁴, criando-se um ordenamento singular, com lógica própria e vínculo comum entre atores identificáveis e relacionados, condensando seus impulsos sobre os organismos da Administração alojadores de *expertises* técnicas, buscando a solução mais adequada ao setor regulado.

O estudo do Poder Executivo no Brasil demanda uma compreensão acerca do sistema presidencial - sistema de governo cuja opção, na Constituição Federal vigente, foi ratificada por plebiscito -, apresentando, em contraposição ao parlamentarismo, configuração unicéfala, com a reunião das funções governativas na autoridade do Chefe de Estado, e a legitimidade popular direta, eis que escolhido por meio de fórmula eleitoral majoritária, personificando o

⁵²² NALINI, José Renato. Op. cit., p. 123. Cf. CAVALCANTI, Themístocles B. *Teoria do Estado*, pp. 421-422.

⁵²³ AMARAL JÚNIOR, José Levi M. do. *Medida provisória e a sua conversão em Lei*. SP: RT, 2004, pp. 37-54.

⁵²⁴ AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano Peixoto. Op. cit., p. 199. Cf. *Restrições à concorrência: a procura e oferta de regulação* em PEREIRA, Paulo Trigo. Op. cit., pp. 19-22.

poder, situando-se sua matriz nos Estados Unidos, onde foi objeto de ponderações iniciais nos artigos Federalistas, tanto pela superioridade do Legislativo quanto pela necessidade de uma força apta a preservar as treze Colônias de ataques externos⁵²⁵. Trata-se o presidencialismo, deste modo, de instituição americana, definidora, com nitidez, das funções estabelecidas na clássica separação de poderes sistematizada por Montesquieu, na qual o Executivo unipessoal é independente, em princípio, de apoio parlamentar e impassível de responsabilização política direta - como no parlamentarismo (e.g, voto de censura) -, possuindo mandato próprio e com incumbências relativas às ordens interna e externa, cuja rigidez deve traduzir estabilidade⁵²⁶.

O Presidente, como bem esclarece Geraldo Ataliba, é, assim, o ponto das convergências das instituições e representante do Estado, ocupando o lugar dos reis do *ancien régime*, com a diferença de que exercer a função por período fixo, simbolizando um centro impulsionador e catalisador de quase toda a atividade política, tendo o domínio de todos os instrumentos de comando do Executivo e representando peça fundamental na armação institucional⁵²⁷, sendo uma personalidade costumeira na experiência latinoamericana, porém nem sempre ligada aos valores democráticos. A noção de *governo* abarca, ainda, um conjunto de cargos e órgãos a ele auxiliares e dependentes, o que pode ser, de fato, constatado pela sua coexistência com o Vice-Presidente, com encargos peculiares, sucedendo-lhe - no caso de vacância - ou substituindo-lhe - na hipótese de impedimento -, e por um agrupamento composto por altos funcionários, com atribuições de orientação e supervisão da Administração, em suas áreas específicas, bem como de expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos - corpo de Ministros do Estado -, que integram a enorme máquina para efetivação de seus propósitos; frisando-se que todos com competências decisórias e sujeitos às ações dos grupos de pressão.

Dessa forma, em síntese, os aspectos funcionais do Executivo, notadamente de atuação contínua, em que se pretende estimular e dirigir a ação administrativa, exigem plasticidade indispensável à mecânica governamental. Tal fato acabou por gerar, nas organizações políticas modernas, regras que tornaram forte o Presidente ao mesmo tempo em que se tentou prever controles de modo o fizessem um força motriz do Estado e que não se degenerasse para uma

⁵²⁵ Cf. os artigos LI, LXIX e LXX em MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J.. Op. cit., pp. 350-351 e 434-442.

⁵²⁶ Cf. características do presidencialismo em SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. Brasília: Editora UNB, 1996, pp.97-101; BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., pp. 198-203 e VERNEY, Douglas. Op. cit., pp. 47-61.

⁵²⁷ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 52.

verdadeira tirania⁵²⁸. Recorde-se que sob o seu poderio, alheio às disputas partidárias no seio do Legislativo, encontram-se entes e pessoas, algumas de livre designação, que dividem suas tarefas, num exercício especializado, a atender os problemas, de complexidade crescente, que despontam, promovendo, inclusive, o desenvolvimento de setores de interesse dentro da sua esfera, combinando-os com grupos e organizações estratégicas da sociedade, mediante reações recíprocas, servindo de primordiais instrumentos para a administração de políticas e imposição de sua vontade sobre os parlamentares⁵²⁹. A premissa foi averiguada por Lembo ao aduzir que o legislador devia compreender que sua atividade não mais seria mega, pois as leis, cada dia mais, regulamentam espaços específicos do cenário social, precisando, por isso, se reportar a núcleos comunitários para elaborar a norma aplicável a determinado campo objetivado, uma vez que, quanto mais compreensível o texto, teria maior possibilidade de ser acatado⁵³⁰.

A arena de influências sobre o Executivo em Estados Federais, na situação doméstica de duplo grau, é ampliada pela descentralização e repartição de competências entre entes centrais e periféricos - a despeito do extenso rol em favor da União na Constituição vigente -, de modo que medidas que se adéquem às abrangências de interesse regional e local direcionam pressões não necessariamente ao âmbito federal, mas a diferentes níveis de autonomia, que podem vir a exercer influxos mútuos. Ao federalismo, aliás, como explana Fernanda Dias Menezes, tem-se acrescido a função de garantia da democracia participativa, com a multiplicação de círculos de decisões políticas em que o cidadão fica mais próximo do poder⁵³¹, podendo-se depreender, ademais, que, dependendo da grandeza e natureza do fim colimado, há anseios de grupos de pressão que podem ser satisfeitos na seara do Município - núcleo adjacente ao povo - o que é bastante vantajoso quando seus anseios não ressoam até Brasília, pela ausência de organização aprimorada ou pela falta de recursos financeiros, permitindo-se, portanto, ações, exclusivas ou concomitantes, em três entidades federativas e seus respectivos conjuntos burocráticos.

A articulação de interesses organizados no sistema presidencial, ante o exposto, faz-se presente, não apenas no Legislativo, mas também na arquitetura do Poder Executivo, em suas inúmeras divisões, inexistindo, na dispersão de sítios deliberativos, uma ordem de relevância, sendo imprescindíveis no dissenso institucional, em que os Poderes Públicos não se alicerçam

⁵²⁸ MORAES, Alexandre. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 129.

⁵²⁹ Cf. LA PALOMBARA, Joseph. *A Política no Interior das Nações*, p. 207.

⁵³⁰ LEMBO, Cláudio. *O futuro da liberdade*, p. 20.

⁵³¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, p. 44.

em relação de íntima interdependência, como no parlamentarismo, e, em se tratando de Estado Federal, eses espaços autorizam diferentes estratégias no jogo de escolhas públicas, uma vez que os posicionamentos políticos adotados entre as unidades da Federação podem ser díspares. A competição entre grupos na busca por espaço na agenda dos órgãos oficiais alcança, assim, invariavelmente, o Executivo quando se objetiva a implementação ou interrupção de políticas em curso. Expõe Gastão Toledo que, em virtude de matérias específicas ou conveniências políticas, os *pressure groups* podem optar por agir junto a Ministérios ou a Presidência, até para fazer com que se proponha ao Congresso norma dos seus interesses, mas, em sua maioria, a ação é voltada aos órgãos da Administração Indireta (e.g. autarquia, empresa pública)⁵³².

O estabelecimento da agenda, consoante a noção de boa governança, sustentada sob os pilares da participação, eficiência, transparência e responsabilidade, passa por contatos - tanto formais quanto informais - com grupos de pressão, atuando como *players* representativos de interesses e que oferecem ao governo visão real - ainda que parcial - dos problemas a que se deve dar atenção durante a gestão. Aponta-se, a título exemplificativo, que o funcionário que atua junto a um ministro tem a obrigação, perante a prática administrativa, de *conhecer e atuar* em uma situação apresentada, promovendo a “realização prática” do assunto, razão pela qual o influxo social produzido objetiva modelar uma elaboração política (*policy making*) dentro da discricionariedade - se concedida - do agente público, que prepara e coordena os materiais de trabalhos do órgão⁵³³. Assim, seguindo as lições de Loewenstein, os grupos de interesse, em democracias, devem sempre consultar e serem consultados pela Administração, eis que nem mesmo a mais onisciente burocracia ministerial possui um técnico *know-how* acerca de todas as complexidades que devem ser reguladas nas sociedades tecnológicas, sendo que o clássico corporativismo clássico deu lugar a uma cooperação voluntária; conferindo o Estado a grupos sociais a oportunidade de participar da regência de áreas abrangedoras da política pública, em um “pluralismo administrativo”⁵³⁴. O estudo que sucede decorre da verificação prática que a proeminência do Executivo e o declínio do Legislativo podem ocasionar a reunião dos Poderes em bloco, surgindo, em contraposição, o Judiciário como órgão de controle e decisor político.

⁵³² TOLEDO, Gastão Alves de. Op. cit., pp. 471-472.

⁵³³ Cf. FINER, Samuel E.. Op. cit., pp. 120-121. Cf. também: SANTOS, Luiz Alberto dos. Op. cit., pp. 111-133.

⁵³⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*, pp. 358-359.

4.4.3. O Poder Judiciário e a “Judicialização da Política”

A análise hodierna acerca dos grupos de pressão perpassa não apenas os considerados Poderes Políticos, mas também o Judiciário, guardião da Constituição - papel congruente com as ideias de supremacia e rigidez constitucional -, concebido na doutrina clássica da separação de funções como potestade “nula”, mera executora da lei. Todavia, o referido Poder alcançou, todavia, no século XX, posição de relevo nas relações institucionais ao avocar a condição de contrapoder, absorvendo conflitos políticos e até produzindo normatividade. Ao fenômeno de alargamento do campo de atuação dos magistrados, que implica reflexões acerca da complicada conexão entre direito e política, imiscuindo-se em competências decisórias tradicionais do Executivo e do Legislativo, intitula-se de *judicialização da política*⁵³⁵, derivado, em parte, da extensão conferida ao controle de constitucionalidade e aos remédios constitucionais; podendo-se afirmar que os acontecimentos principais da vida social passam pela apreciação dos Tribunais, resultando, em referência à Corte Superior, colocada no centro do sistema político, o termo *supremocracia*⁵³⁶.

A apreciação da questão inicia-se, pois, pela preponderância do Poder Executivo, que passa a dominar o cenário da tomada das decisões políticas, conduzindo o Legislativo a estado de letargia, verificando-se que, se um mesmo grupo logra-se vencedor no pleito, formando a maioria parlamentar, é certo que a separação entre ambos atenua-se, porém com domínio claro do governo na relação. Forma-se, assim, não raras vezes, na citada dormência do Parlamento, visando-se a benefícios pessoais e em detrimento do controle político, bloco monocolor com o Executivo, encontrando-se este no comando - camuflado ou não -, ordenando a definição de políticas públicas e coordenando as decisões políticas; restando o questionamento acerca de quem, nas interações entre Poderes, ocupar-se-ia da *faculté d’empêcher* para impor equilíbrio à *faculté de statuer* do aglomerado⁵³⁷. O Poder Judiciário, cuja legitimidade não provém do pleito, mas da tutela de direitos fundamentais, torna-se contraponto às vontades de maiorias,

⁵³⁵ Cf. MAZOTTI, Marcelo. *Jurisdição Constitucional e Ativismo Judiciário*. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

⁵³⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. Disponível no site: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>, acesso em 11.04.2012, pp. 444-446.

⁵³⁷ CAGGIANO, Monica Herman. A emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monocolor Legislativo/Executivo. In: MORAES, Alexandre de (coord). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 99-102.

sendo, ocasionalmente, atraído para as disputas políticas por minorias perdedoras nas Casas Legislativas, acomodando um imprescindível pluralismo e assegurando o arranjo democrático.

O ponto fulcral, hodiernamente, é entender quais são os limites do Poder Judiciário no exercício de suas novas atribuições, devendo-se, contudo, observar que rege a sua atividade o princípio da inércia da jurisdição e, destarte, se lhe são submetidas, continuamente, questões políticas para decisão, classicamente fora do seu alcance, é porque, possivelmente, os canais de acesso ao Executivo e Legislativo encontram-se bloqueados, agravando-se o quadro se os reclamos versarem sobre direitos subjetivos que demandem ação concreta. Nesse sentido, de acordo com ensinamentos de Manoel Gonçalves, a dilatação das potestades judiciais não foi uma eventualidade na realidade brasileira, decorrendo da própria desconfiança do legislador constituinte em relação aos Poderes Políticos, vistos com descrédito pela opinião pública, pois, ao definir instrumentos com o mandado de injunção, expressou claro receio quanto ao trabalho do legislador ordinário. O doutrinador afirma, no entanto, que o juiz foi uma figura imune a escárnios, tratando-se de personalidade mais próxima dos pensantes modeladores da opinião pública, formado em nível superior, selecionado por concurso e refletor de agir independente e imparcial, nele identificando, parte da sociedade, a aptidão para tomar decisões políticas⁵³⁸.

A interveniência do Poder Judiciário nas direções do Executivo e Legislativo, integrando o processo político, decerto não é imune a críticas, não somente pela substituição da vontade de agentes públicos escolhidos pelo povo para representá-lo, mas também pela não sujeição do magistrado a avaliações periódicas pelos representados, verificando-se que medidas podem ser tomadas, sem a correspondente responsabilidade política a elas intrínseca, resultando, por vezes, em distorções, como o considerável comprometimento do orçamento governativo, sem planejamento prévio e com despesas excedentes. Adverte Ackerman para a inconsistência de uma visão profética da Corte, ao explicar que mesmo que os juízes pudessem conquistar positivamente a aquiescência popular, o tipo de transformação de cima para baixo representa o oposto das transformações valorizadas pelos democratas - de baixo para cima - e que não lhes seria próprio conduzir o povo progressivamente na direção de novos e elevados valores⁵³⁹; em

⁵³⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Judiciário na Constituição de 1988. *Revista da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*. SP: CEJUR, 1995, p. 38. Cf. RAMOS, Dircêo Torrecillas. Politização do judiciário e a judicialização da política. *RDCI*. Ano 8. n° 33, out-dez de 2000, RT, p. 70.

⁵³⁹ ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano*, p. 195. Loewenstein também considera os perigos de um sistema governamental dominado por juízes, que intitula de *judiciocracia* (In: *Teoria de la Constitución*, pp.324-325).

que pese, no cenário pátrio, recentes decisões do Supremo Tribunal demonstrarem a efetivação de direitos consubstanciados em propostas apresentadas - mas não votadas - no Legislativo, o que se pode depreender do reconhecimento da união homoafetiva (ADI 4277 e ADPF 132).

O Poder Judiciário é o conjunto de órgãos aos quais foi atribuída a função jurisdicional. encontra-se estruturado em instâncias decisórias e separado segundo as suas competências, podendo-se verificar a divisão, quanto à especialidade da matéria, entre Justiça Especializada e Comum, e esta, quanto ao interesse da União, em Federal e Estadual; cabendo-lhe, em regra, a função pública de solução de litígios entre partes em um processo, incumbido, diante do atrito de interesses presentes na sociedade, de dizer o direito ao caso concreto, tornando-se, portanto, necessário à pacificação da comunidade - com a rejeição da autotutela, salvo previsão legal - e à perpetuidade da vida coletiva. Os conflitos em questão seriam, desta forma, resolvidos com base em ordens legais - gerais e abstratas - e, na ausência, por meios integrativos, ressaltando-se que a atividade jurisdicional ganha contornos complexos com a divisão da ordem jurídica e a emergência da jurisdição constitucional, com função de controle, enfatizando Grimm que a Constituição não elimina a política, apenas lhe coloca moldura, e Tribunais Constitucionais, por sua vez, limitam-se a examinar decisões políticas pelos parâmetros constitucionais⁵⁴⁰.

A política e o direito fundem-se, pois, na Constituição, e o Tribunal Constitucional - no Brasil o Supremo Tribunal Federal - exerce, na sua salvaguarda, função política de controle sobre os atos normativos dos demais Poderes e principalmente jurídica, ao atuar tecnicamente, conforme limitações e procedimentos específicos; ressaltando Kelsen que a Corte, ao aplicar a Constituição a suporte fático de produção legislativa, obtendo anulação de lei inconstitucional, não produz, mas elimina uma norma geral, instituindo ato contrário correspondente à produção jurídica, atuando como *legislador negativo*⁵⁴¹. Reconhecendo-se o legislador como um agente público não autômato, que, defronte a abrangência do texto constitucional, faz a opção por uma dentre as diversas opções de concretização, a invalidação da norma - por aspectos formais ou materiais - implica, ainda que indiretamente, no cancelamento daquela escolha política; o que permite desde logo indicar um exercício atípico da jurisdição, não concernente à aplicação da lei, mas à sua validade perante o ordenamento, de modo que o processo objetivo - abstrato - não versa sobre partes em contenda nem situações jurídicas individualmente tuteláveis.

⁵⁴⁰ GRIMM, Dieter. *Constituição e Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 9-11.

⁵⁴¹ KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 263.

As ações dos grupos de pressão, se aparentemente inoportunas no processo subjetivo, encontram inegável respaldo na abertura do processo objetivo, à margem de um caso concreto, em que inexistem partes, subsistindo tema de interesse da generalidade, cuja decisão produz efeitos vinculante e *erga omnes*. Häberle expõe que o juiz constitucional já não interpreta, no processo constitucional, isoladamente, convivendo com muitos participantes, e sua decisão deve se correlata com a vontade formada na esfera pública pelas forças pluralistas, pugnando, ademais, pela ampliação e aperfeiçoamento de formas de participação popular - intérpretes abertos - no Tribunal Constitucional, as quais outorgam legitimidade à decisão⁵⁴². Observe-se que, apesar da vedação expressa ao instituto processual tradicional da intervenção de terceiros, o qual pressupõe a existência de interesse jurídico particularizado a ser defendido, constata-se, no ambiente doméstico, duas hipóteses de permissões formais à representação e proteção de interesses, pluralizando os debates constitucionais. A primeira é a possibilidade do Relator da ação, ao considerar a relevância da matéria e a representatividade do postulante, admitir, no processo, a manifestação de outros órgãos ou entidades, o *amicus curiae*⁵⁴³, que seria espécie de colaborador com a Corte, uma vez que os seus interesses organizativos podem ser afetados pela decisão; enquanto a segunda ocorre quando o Tribunal reconhece a necessidade de obter informações adicionais ou esclarecimentos sobre matéria ou circunstância de fato, designando, para tanto, perito ou comissão de peritos para elaboração de parecer ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Deve-se enfatizar que os referidos expedientes institucionais, utilizados atualmente com habitualidade, em que se pretende atingir certo grau de convencimento e segurança a se refletir na efetividade social do provimento, adquirem mais importância se retomado o fato exposto por Roger Leal de mudança do perfil do Judiciário com o advento do *Welfare State*⁵⁴⁴. Aduz o doutrinador que ao juiz restou garantida maior liberdade decisória, derivada da flexibilização dos parâmetros legais e constitucionais, para lidar com o aumento do número de questões a ele submetidas, fazendo com que o Poder Judiciário, diante do crescimento do Executivo e do aumento do número de leis e atos por força de lei, passasse a ser encarado como escudo da sociedade, protetor dos direitos individuais contra os avanços do Estado em “domínios

⁵⁴² HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, pp. 41-49. Cf. TRF 2ª Região, AG n.º 160465, 1ª Turma Especializada, Rel. Des. Marcelo L. Tavares, DJ: 02.06.2009, p.65.

⁵⁴³ Vide o voto do Relator Min. Celso de Mello na ADI n.º 2130 AgR, julgada em 03.10.2001.

⁵⁴⁴ LEAL, Roger Stiefelmann. A Judicialização da Política. Revista dos Tribunais. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. Ano 7. n.º 29, outubro/dezembro, 1999, pp. 230-235.

alheios”. Passa o órgão julgador, assim, a assumir papéis políticos, afastando-se da sua usual neutralidade, pois a citada ambiguidade das normas autoriza o magistrado a corrigir desvios na execução de suas finalidades, sendo encarado como participante do sucesso ou fracasso político estatal; o que, de fato, é passível de averiguação pela temática recém deliberada no Tribunal Superior, como as políticas de cotas raciais nas universidades, reputadas constitucionais.

A missão do Poder Judiciário no modelo de Estado social-democrático seria exercer, por conseguinte, o controle jurídico da atividade intervencionista dos demais Poderes; entretanto, sobre ele também recaem as expectativas e as pressões da sociedade no sentido de obtenção mais célere da consecução dos fins constitucionalmente traçados, incluindo a imediata fruição de direitos sociais ou extensão de benefícios, concluindo Elival Ramos que o próprio Estado-providência constitui força incitadora do *ativismo judicial*, pois, para efetivo cumprimento ao programa delineado na Constituição, juízes e tribunais podem acabar relevando a existência de limites da própria ordem⁵⁴⁵. A transferência dos impulsos comunitários ao Judiciário, inclusive trazendo parcela considerável, para o seu âmago, das discussões que naturalmente deveriam ocorrer no Legislativo, transmudaria a pretensa regularidade sistêmica do Estado, eis que, se por um lado, as debilidades dos demais Poderes poderiam se agravar, aprofundando-se a sua irresponsabilidade política, por outro, para o atendimento de demandas, o julgador, poderia se distanciar consideravelmente de argumentos normativos, gerando insegurança. Logo, com a saliente posição do Judiciário, faz-se indispensável reflexionar que o sistema deve multiplicar suas cautelas, no sentido de publicizar as medidas tomadas no curso do processo, consentindo com o corolário controle, sendo que, no Brasil, a Corte Constitucional não apenas transmite as suas sessões plenárias na íntegra, mas também disponibiliza os votos minoritários.⁵⁴⁶

A atividade judicante não deve ser compreendida como estanque, devendo-se adaptar o direito às mudanças ocorridas na sociedade, o que ocorre por meio da interpretação do texto da norma. Vale recordar, pois, que a adoção de critérios exclusivamente legais nem sempre será satisfatória e a utilização restrita, pelo juiz, de faculdades pessoais, terminantemente vedada. Desta forma, Canotilho expõe que quando o juiz assume o papel de legislador negativo ou de criador do direito, com “normas” para a decisão do caso, está vinculado à Constituição e à lei,

⁵⁴⁵ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 271.

⁵⁴⁶ Cf. HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución*, pp. 147-149.

à distribuição de competências, à separação de poderes e ao princípio democrático, ainda que estes limites não têm sido suficientes para impedir distorções, mas é certo que a situação atual é de descoberta de novas dimensões do direito e de novas funções do magistrado⁵⁴⁷. Nas lições de Rawls, aliás, o Estado de Direito não é ameaçado pelo fato de cidadãos, legisladores e juízes defenderem visões opostas quanto à interpretação da Constituição, implicando, quanto aos magistrados, que suas decisões repousam sobre a interpretação de leis existentes e sobre os precedentes pertinentes, devendo justificar seus veredictos referentes a essas interpretações e adotar uma interpretação coerente de caso a outro, ou então justificar com base razoável as diferenças entre eles⁵⁴⁸; reiterando-se que a técnica interpretativa não pode incorrer em ofensa à norma nem em modificação do teor da lei, como ocorrido no julgamento acerca da fidelidade partidária, que incluiu na Constituição nova hipótese de perda de mandato em rol restritivo.

Após a verificação das funções, gradualmente ampliadas, do Judiciário, precipuamente do Tribunal Constitucional, não se pode cogitar que suas atividades estejam isentas da pressão de grupos, decerto com menor assiduidade que nos órgãos políticos, mas com a possibilidade de produção de resultados mais efetivos, constatando-se sua presença, nos processos objetivos, pela variedade de entes representativos de interesses que anseiam por participar do processo de construção da decisão judicial. Não deve o Judiciário, segundo Gastão Toledo, se curvar a qualquer um destes grupos nem atender a apelos e pedidos ou circunstâncias outras que não as ditadas pelo Direito. Todavia, é irrefutável que as ações das organizações coletivas podem ocorrer no sentido de que se faça valer os princípios jurídicos em debate ou que o plenário pautar sua decisão pela mais sã das interpretações possíveis, não se deixando levar por mascaramentos exegéticos⁵⁴⁹. A aproximação do Judiciário às questões políticas atrai, outrossim, para si, as obrigações - e inconvenientes - a elas inerentes, como assegurar a pluralidade de vozes sociais no processo decisório, inclusive para robustecer a legitimidade das providências adotadas por órgão formado por membros não eleitos, sendo que o dimensionamento de contrapoder e parte da sistemática das resoluções políticas, transformam a Corte em um ponto de acesso de grupos advindos da sociedade, mesmo informalmente, arbitrando divergências e avaliando pleitos.

⁵⁴⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes. Um Olhar Jurídico-Constitucional sobre a Judicialização da Política. *Revista de Direito Administrativo*. FGV: Editora Atlas S.A. Nº 245, maio/agosto, 2007, p. 91.

⁵⁴⁸ RAWLS, John. *Justiça e Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 371.

⁵⁴⁹ TOLEDO, Gastão Alves de. Op. cit., p. 475. "Like administrators, judges are charged with the management of a structure of relationships which involve the demands of interest groups." (TRUMAN, David B. Op. cit., p. 498)

4.5. A interface entre grupos de pressão e partidos políticos

As democracias representativas contemporâneas possuem um campo político expandido e uma arena de discussões formada por plúrimas opiniões e identidades sociais, que estimulam a formação de corpos intermediários, tanto oficiais, como os partidos políticos, os quais, com fins eleitorais, devem assimilar, filtrar e canalizar - de modo amplo e inclusivo - as pretensões comunitárias; quanto setoriais, denotativos de forças particularizadas, cujas finalidades não encontram amparo direto na seara estatal, buscando, assim, influenciar agentes públicos para que suas posições sejam consideradas e suas causas efetivadas. Trata-se, pois, de associações independentes que perfazem uma das condições necessárias - e desejadas - para democracias realizadas em larga escala (*associational autonomy*), tornando possível ao cidadão atuar em relação às instituições políticas e realizar os seus variados direitos, participando ativamente - e com continuidade - do governo, simbolizando fontes de educação cívica e esclarecimento, bem como proporcionando discussão, deliberação e aquisição de habilidades políticas⁵⁵⁰.

O propósito a ser trilhado é delinear os seus campos não excludentes de ação e analisar a estrutura partidária como *locus* igualmente sujeito às pressões de agrupamentos, visando à concretização de interesses por meio de associação política juridicamente reconhecida para estes fins - caracterizando-se o *lobby* indireto -, incluindo-os em seus objetivos e programas. A presença dos partidos e grupos de pressão no jogo político insere, ainda, um elemento factual imprescindível à mecânica do governo, precipuamente com a veemente pluralidade de forças sociais, que tende a equacionar e adequar as decisões dos representantes do povo às realidades - e necessidades - afloradas, a cada momento, na coletividade e suas constantes mudanças, o que impulsiona relação de interdependência entre o poder estabelecido e as outras expressões de potestade existentes na coletividade⁵⁵¹, mitigando a ideia liberal de que o Estado é a única potência transformadora. Assim, a estabilidade de qualquer democracia depende, de acordo com Lipset, da eficácia - verdadeira atuação refletida no grau de satisfação das funções básicas do governo - e legitimidade - capacidade de gerar e manter a crença nas instituições como as mais apropriadas à sociedade - do seu sistema político, observando-se que esta é valorativa⁵⁵²;

⁵⁵⁰ DAHL, Robert A.. *On Democracy*, pp. 86 e 98.

⁵⁵¹ Cf. BURDEAU, Georges. *O Estado*, pp. 71-78 e DOEHRING, Karl. Op. cit., pp. 419-428.

⁵⁵² LIPSET, Seymour Martin. *El hombre político*. Buenos Aires: EUDEBA, 1963, pp. 57-58. Cf. *Exercício do Poder: A Questão da Legitimidade* em SILVA TELLES, Maria Eugenia Raposo da. Op. cit., pp. 11-13.

sendo que aos grupos é cabível a verificação se os seus valores com os dele concordam e, em caso negativo, deve-lhe ser oportunizado o acesso às instâncias públicas.

A concorrência de ideários entre a multiplicidade de *poderes de fato* e o grupo que se encontra no poder estatal - e o gerencia - é, portanto, a substância mobilizadora da atividade política, uma vez que, mesmo que aqueles não tenham o domínio direto sobre a organização do Estado e a definição dos seus rumos; produzem, por vezes, influxos notadamente marcantes na esfera governamental. Deve-se realçar que o *agir político* não é uma ambição permanente nem o fim dos seus intuitos, senão o meio para consegui-los, podendo resultar, destarte, em conflito volitivo com os partidos políticos, que não são associações exclusivas a contribuir para a formação do Poder Público. Recorde-se que a rivalidade não se traduz, em princípio - se moderada -, em patologia e seu desenvolvimento deriva do acautelamento às liberdades, pelas quais se formam distintas visões de mundo, com regras próprias, que se revelam em potenciais direcionamentos políticos; aduzindo Sunstein que organizações e nações têm maiores chances de prosperar se forem receptivas ao dissenso e promoverem abertura, sendo que sociedades com bom funcionamento beneficiam-se de um leque amplo de opiniões⁵⁵³.

A análise dos grupos de pressão e dos partidos políticos, de certa forma com mesmas raízes, passa, necessariamente, pela noção de agrupamentos humanos com concepções parciais e talvez seja a causa mais evidente para que, em relação aos partidos, tenham sido criados infundáveis obstáculos à sua aceitação jurídico-formal na processualística política, como parte integrante - tendo em vista a vontade da nação, insuscetível de fragmentação -, ressaltando-se, todavia, em razão dos seus escopos, o compromisso a apresentar projeto geral do político e, caso assumisse o poder, governasse para todos e não só para si mesmo⁵⁵⁴. O partido é uma associação específica, composta por aspectos homogêneos, contudo, não determinantes para sua atividade, eis que a sua referência imediata deve ser sempre o bem público, salientando-se que os seus interesses especiais somente podem ser considerados indireta e secundariamente, sendo indispensável evidenciar sua dimensão comunitária como prevalente à setorialidade⁵⁵⁵; tratando-se de veículo tradicional e estável de externalização de preferências das massas ao ente

⁵⁵³ SUNSTEIN, Cass. Op. cit., pp. 210-211.

⁵⁵⁴ SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, pp. 54-55.

⁵⁵⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., pp. 265-266. Cf. BORJA, Rodrigo. Op. cit., pp. 190-192.

político (função expressiva), indissociável da lógica da representação política e da crise que a assola, com o intento de conquistar o poder e, em não logrando êxito, fiscalizá-lo.

A importância de se iniciar o tópico com uma retomada conceitual é a delimitação de suas fronteiras, pois, consoante lições de Wootton⁵⁵⁶, a linha demarcatória, por vezes, não é dotada de visibilidade, acentuando-se que são comuns casos de transposição da zona limítrofe. Afinal se o grupo alcança grande suporte popular aos seus propósitos, pode transformar-se em partido e este, se perde força na disputa eleitoral, pode retroceder quanto aos seus desígnios e passar a defender causas específicas. Os partidos são, de fato, realidades política e social, a despeito da natureza que lhes é juridicamente conferida, contudo, distantes da inorganicidade originária, apresentam quadros estruturais gradativamente complexos, em parte absorvidos de seus modelos de massa, para atender múltiplos reclamos da sociedade de consumo e aglutinar interesses de grupos variados, mas com percepções semelhantes acerca da direção do Estado, não se confundindo, porém, com outro exemplar associativo, até porque o seu contentamento depende do exercício do governo. Nesse sentido, no cenário democrático, passam a ocupar lugar de realce, operando e interferindo na opinião pública, apresentando-se como um potente instrumento de participação e atuação opositora e oferecendo-se como enquadramento dos atores que se movimentam em cena no momento eleitoral, sendo fator de legitimação⁵⁵⁷.

O advento dos partidos políticos, com um alargado catálogo funcional, conferiu, ante o exposto, novos contornos à representação clássica, ensejadora de ampla autonomia decisória aos governantes, direcionando-se a um estreitamento vincutivo na relação fiduciária entre representantes e representados, o que tão-somente pode ser entendido a partir de sua missão polarizadora de interesses coexistentes na sociedade, razão pela qual a escolha por candidato filiado a um partido exprime, automaticamente, a opção por uma orientação política a qual se anseia seja por ele colocada em prática. Reitere-se, conseqüentemente, a sua feição mediadora entre sociedade civil e Estado, aduzindo Seiler que o partido, para tanto, busca o monopólio da representação política legítima de um segmento da população, mas acaba por tentar conciliar a vontade política de inúmeras categorias ou de grupos sociais que se confrontam, traduzindo e convertendo reivindicações setoriais em projetos políticos globais⁵⁵⁸, havendo um esforço, em

⁵⁵⁶ WOOTTON, Graham. Op. cit., pp. 41-45.

⁵⁵⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *É possível reinventar o Partido?*, p. 4.

⁵⁵⁸ SEILER, Daniel-Louis. Op. cit., p. 36. Cf. LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples*, p. 82.

favor de uma causa maior, de se reduzir ideais parciais em conjuntos homogêneos; o que faz com seus programas não tenham a intenção de defender os interesses dos grupos que o compõem, eis que o seu sucesso depende da identificação - generalizada - das ideias sociais, ainda que momentâneas, e a atração do maior número de votos de simpatizantes na eleição.

As referidas propostas, frise-se, não têm natureza imperativa e sua abrangência permite distintas concreções, as quais, em grau elevado, denotam fluidez ideológica que, ao lado da falta de democracia interna, fossilização das estruturas e oligarquização de seus quadros, afiguram-se possíveis distorções a que os partidos encontram-se sujeitos; havendo nítida preocupação sobre a sua capacidade de mediação de interesses e de oferecimento de respostas às demandas sociais, do que se infere que quanto mais as organizações partidárias deixam de corresponder às exigências do mecanismo político e quanto maior for o distanciamento entre a sua política e as reclamações de suas bases de sustentação, maior é a proliferação de grupos de pressão⁵⁵⁹. Nesse diapasão, Manoel Gonçalves leciona que a política tem horror ao vazio e a fragilidade dos partidos leva ao fortalecimento político de outras forças ou grupos sociais⁵⁶⁰, concluindo-se que nem toda representação de interesse na política, em paisagem pluralista, é encarregada, obrigatoriamente, ao partido, o qual, conforme outrora aventado, coexiste com outros sujeitos coletivos e podem conflitar ou estabelecer cooperação, reforçando-se; apresentando sensíveis diferenças quanto aos fins em vista e as formas de alcançá-los.

A efervescência de grupos de pressão é a reação de determinados setores da sociedade às imperfeições presentes nas instituições representativas, revelando-se como canal alternativo de intervenção popular no processo político, com atuação no campo institucional tendente a uma decisão com alcance específico, por meio de agir político, em regra transitório, consistente na defesa ou promoção de interesses; devendo-se refutar que os grupos, em virtude do seu objeto, são elementos unicamente desagregadores. O exercício da pressão por coletividades sociais sobre os Poderes, por sua vez, é evidente indicativo de que o aparelho governativo, que dispõe acerca dos vários subsistemas comunitários, nem sempre está aberto à participação setorial, a qual pode não encontrar nela apropriado abrigo às suas aspirações, incorrendo em descaso ou desprezo dos órgãos oficiais quanto seus interesses⁵⁶¹. Entretanto, os grupos não são ameaças

⁵⁵⁹ ALMEIDA MELO, Carlos Antonio de. Op. cit., p. 139.

⁵⁶⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Reconstrução da Democracia*, p. 125.

⁵⁶¹ Cf. DION, Leon. Op. cit., pp. 74-75. Vide também: FIGUEIREDO, Marcelo. Op. cit., p. 139.

para canais tradicionais de ação governamental, atuando, assim, em sua complementaridade, fornecendo informações sobre os seus inúmeros campos de atividade e permitindo que as mais numerosas e distintas opiniões se manifestem sobre o assunto, de modo a trazer equilíbrio ao sistema, adequando-o às circunstâncias e tornando-o capaz de atender aos novos pleitos⁵⁶².

Repudiados no Estado liberal clássico e fortalecidos no Estado social, partidos e grupos trilham trajetórias históricas similares, decorrentes da própria incumbência comum, tratando-se de agrupamentos humanos, originados da sociedade, que servem como pontes conectivas entre os cidadãos e os seus mandatários e pelos quais se pretende a efetivação de interesses. É válido recordar que há distinções entre os organismos citados, iniciando-se pela vinculação dos partidos políticos às eleições, posto que a realização dos seus principais intentos - conquista e exercício do poder - passa necessariamente pela representação institucionalizada, cabendo-lhe a concentração de esforços na conquista de vagas, pelos seus integrantes, tanto no Parlamento, quanto no Executivo, incluindo-se a luta por ministérios ou por outros cargos de comando, em decorrência de apoio eleitoral. Os grupos de pressão são, em regra, *potestades de fato* externas ao núcleo decisório, cujo objetivo não é dirigir - continuamente - o Estado, mas influenciar os homens que o manobram, nem, por consequência, promover, ao menos de forma explícita, o ingresso de seus componentes no governo, ainda que seja irrefutável a existência deste tipo de laço⁵⁶³; constatando-se, pelos caminhos escolhidos para concreção de suas finalidades, que as ações das forças sociais encontram, em tese, menos restrições na inoficialidade.

Ademais, rememore-se que os partidos possuem um panorama globalizado dos eventos sociais, enquanto os grupos, um raio de visão reduzido aos interesses de seus membros, o que, na prática, nem sempre se revela uma verdade absoluta, sendo notória a presença de grupos de pressão no cenário político na defesa de escopos, cujos efeitos transcendem as particularidades de seus integrantes e a localidade em que subsistem, aproximando-se, na transindividualidade, da seara do propugnado interesse público; enquanto existem partidos que perseguem apenas interesses particulares, sujeitando-se, por vezes, ao domínio de setores nele imiscuídos⁵⁶⁴. O critério fundado nas metas da associação, conforme Hirsch-Weber, não é o mais seguro - que

⁵⁶² VILE, M.J.C.. Op. cit., p. 112. Cf. TELLES JUNIOR, Goffredo. Op. cit., pp. 108-109.

⁵⁶³ DUVERGER, Maurice. *Sociologia Política*, p. 442. Cf. BARACHO, José Alfredo de O.. Op. cit., p. 160.

⁵⁶⁴ Cf. LAVAU, G.E. *Partis Politiques et Réalités Sociales*. Paris: Librairie Armand Colin, 1953, p. 10.

seria o uso da política como meio ou fim -, mas, na maioria dos casos, os grupos de pressão visam a interesses especiais e operam sobre interesse geral, construído a partir do particular, enquanto partidos, ao contrário, se intentam realizar interesses especiais, pelo geral constroem plataforma orientada para o bem comum⁵⁶⁵, de modo que, se o partido está apto a generalizar particularismos, o grupo impõe interesse particular ou potencializa sua representação⁵⁶⁶.

A contraposição entre *tomada* e *condicionamento* do poder, que demonstram o intuito de representação do povo, em sua totalidade, ou de algum dos diferentes anseios nele contidos, permite distinção alicerçada no compromisso em assumir compromisso público - permeado por metas e ações sob projeções gerais e de repercussão duradoura - com a responsabilidade política dele conseqüência, tendo em vista as obrigações tomadas para si perante o eleitorado⁵⁶⁷, sinalizadora da atividade partidária, cujas apreensões são voltadas a levar adiante plano para a sociedade e não para um dos seus círculos diminuto de problemas, por vezes inadvertidamente olvidados. Desta forma, a pressão praticada pelos grupos nos centros de decisão não incorre em responsabilidade pelos seus resultados, eis que a política lhe é transitória⁵⁶⁸ - não fazendo parte do seu substrato fundamental - e o dever de responder pertence ao agente que avoca suas posições, inexistindo norma impositiva de transparência nem de prestação de contas à opinião pública; sendo, pois, indispensável rejeitar o argumento de que os partidos políticos poderiam ser substituídos por *pressure groups*, cujos interesses, para se concretizarem, dependem de um destinatário institucional e do grau de sua força decisória, não mirando o mesmo objetivo.

A pressão direta ou indireta exercida pelos grupos, direta ou indireta, também pode ser direcionada aos partidos políticos, os quais se tornariam depositários de suas pretensões, havendo, entre estas organizações, conforme aduzido, uma relação dialética de *mutabilidade*, em que associações, com a configuração de partidos, agem como grupos de pressão, buscando apenas influenciar o poder, e de *compensabilidade*, afinal quanto mais fortes e representativos dos interesses de forças sociais forem os partidos políticos, menor será a extensão, no cenário político, para os grupos de pressão⁵⁶⁹. Uma análise inter-relacional entre os referidos organismos vislumbra, demais, a presença costumeira dos grupos de pressão nos domínios

⁵⁶⁵ HIRSCH-WEBER, Wolfgang. *La política como conflicto de intereses*. Madrid: Ed. Tecnos, 1972, p. 218.

⁵⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., pp. 463-464. Cf. BORJA, Rodrigo. Op. cit., pp. 212-213.

⁵⁶⁷ Cf. LOMBA, Pedro. Op. cit., pp. 123-129.

⁵⁶⁸ “Tales grupos, aunque puedan calificarse a si mismos de no políticos, están implicados en la política; su política es la política de la política que producen.” (KEY JR., V.O.. *Política, Partidos y Grupos de Presion*, p.38)

⁵⁶⁹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Revista Occidente, 1953, p. 197.

partidários, auxiliando nas suas funções, como as de seleção de candidatos, formulação de programas e organização de campanhas políticas; podendo-se fixar, no cenário político, nexos estáveis, classificados nas lições de Schwartzberg⁵⁷⁰ em: a) *de dependência partidária*, sendo o caso dos “partidos de criação externa”, que nascem por iniciativa de diversos agrupamentos setoriais; podendo ser *oficial*, a qual é inscrita no seu estatuto, ou *oculta*, havendo partidos que são instrumentos de grupos econômicos, revestindo-se de grande discricção; b) *de dependência grupal*, que revelam grupos estreitamente ligados a partidos - cujos filiados podem até exercer a direção - e dóceis às suas diretrizes; e c) *de colaboração*, provisória ou duradoura, em pé de igualdade.

Logo, não há dúvidas de que, no Estado contemporâneo, não obstante as especificidades de suas atividades, partidos políticos e grupos de pressão - atores determinantes na definição da via política -, conviventes e concorrentes em ambiente de pluralismo competitivo, mantêm relações de forma permanente ou ocasional - coincidente, usualmente, com o pleito -, sendo que os influxos produzidos reciprocamente são relevantes nos direcionamentos traçados para suas ações; constatando-se, no pluripartidarismo, muitos dos partidos derrotados atuando, analogicamente, como os grupos; no bipartidarismo, o delineamento claro de suas atribuições, e no monopartidarismo, a proliferação de grupos visando a suprir a ausência de outros canais. Regressando-se às relações entre partidos e grupos, sobrepujada a dualidade contraposição e cooperação, estabelece-se condicionantes quanto à utilização de uma associação pela outra, o que oferece, numa primeira hipótese, o uso dos grupos pelos partidos, sendo que estes podem se aproveitar dos recursos daqueles (e.g. dinheiro, prestígio) quando lhes convém, usufruindo, outrossim, da experiência grupal para aprimorar sua luta pelo poder; enquanto, no segundo caso, partidos são utilizados por grupos, precipuamente se aqueles ocupam cargos no governo ou sua oposição é suficientemente robusta, alcançando a racionalização de suas pressões⁵⁷¹.

Destaca-se, particularmente, quanto ao uso de grupos por partidos, a situação corriqueira do financiamento. Monica Herman Caggiano explana que os agrupamentos de interesse desempenham significativo papel no processo político, procurando insuflar a sua orientação, notadamente em nível partidário, por meio da canalização de fundos financeiros, o que ainda

⁵⁷⁰ SCHWARTZENBERG, Roger-G.. *Sociologia Política*, pp. 662-667. Cf. BAGGOTT, Rob. Op. cit., pp. 3-7.

⁵⁷¹ VERDÚ, Pablo Lucas. Op. cit., p. 149. Sobre a relação entre grupos e partidos, vide: CELIS, Jacqueline B.. Op. cit., pp. 63-69; TOLEDO, Gastão Alves de. Op. cit., pp. 479-481 e BENTLEY, Arthur. Op. cit., pp. 400-422.

se mostra como uma eficiente técnica de infiltração⁵⁷², lembrando-se que, dentre as táticas de pressão, uma é o *emprego de dinheiro*, o que se reveste de doações privadas, intensificadas no momento eleitoral, não se desconhecendo o fundo público para as atividades permanentes. Os partidos políticos estão inseridos, assim, no amplo campo de atuação dos grupos de pressão para realização de seus requerimentos, sendo que ambos buscam, por razões distintas, o poder; Observe-se que a representação de interesses não pode prescindir destas duas formatações, as quais se equilibram e completam, possibilitando a defesa e promoção de anseios gerais e particulares, e a mencionada inter-relação associativa possibilita, em regime de colaboração, o aprimoramento de suas capacidades e uma melhor adaptação às circunstâncias políticas.

4.6. Grupos de pressão e opinião pública

A análise das ações dos grupos de pressão e do *lobby*, por um longo período, limitava-se, unicamente, à compreensão de influxos diretos sobre os Poderes Públicos - principalmente Executivo e Legislativo -, verificando-se que suas táticas, no curso da história, foram sendo gradualmente ampliadas e a opinião pública, percebida como relevante fator político, passou a ser incluída nos seus focos de atuação, tornando-a - ocasionalmente - caixa de ressonância das suas aspirações e instrumento - mediato - de pressão sobre os órgãos políticos. A mudança na técnica adotada, a partir da segunda metade do século XX, pelos grupos, demonstra sua busca por recursos mais discretos e efetivos, exigindo profunda reformulação de suas estratégias, as quais se voltam à identificação de meios aptos ao convencimento de massas, como o uso da mídia, tornando um assunto, outrora circunscrito à coletividade específica, de apelo popular e de repercussão eleitoral, que deve ser levado em consideração pelos detentores de mandato.

A conquista de suporte da opinião pública é tarefa árdua, uma vez que visa a alcançar abrangente respaldo positivo da sociedade em relação a interesses setoriais que, comumente, atraem a atenção de parcela mínima da população, a qual pode ser por eles realmente afetada, de modo que salienta Sauvy que, com a opinião, palavras devem ser medidas, sendo ilusório esperar corrente entusiasta em favor de agrupamentos, devendo-se conseguir, ao menos, que a

⁵⁷² CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças Partidárias*, p. 43. Cf. LORENCINI, Bruno César. Aspectos Jurídicos do Financiamento Eleitoral no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.). *Direito Eleitoral em Debate*. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 126-127 e FARHAT, Saïd. Op. cit., pp. 261-262.

opinião não posicione contrariamente aos seus reclamos⁵⁷³; constatando-se que, em virtude de sua natureza, alguns grupos têm mais facilidade de granjear simpatizantes, coincidindo, por vezes, com causas de vasta extensão (e.g. fins humanitários). A referida opinião, contudo, não pode ser depreendida, diante do panorama hodierno plurifragmentado, como sendo uniforme e objetivamente indiferenciada, contendo, destarte, opiniões diferentes, estruturadas por temas, que encontram maior ou menor adesão, possuindo incontrastável função integradora em razão da projeção de matérias para discussão comum; ressaltando-se que sua importância não está adstrita à eleição, pois dela podem emanar concepções que se tornam posição predominante da comunidade, a qual interfere na ação dos órgãos estatais e determina o acontecer social⁵⁷⁴.

A formação da *opinião pública*, com todas as suas diversificações, ocorre, portanto, com tendências divergentes, nos quais, provavelmente, far-se-ão presentes os grupos de pressão, que pretendem guarnecer seu posicionamento de legitimidade popular, nem sempre obtida de forma genuína, por convencimento sincero. Verifica-se que, a despeito de sua incidência na seara política - como controle dos atos de quem exerce o poder⁵⁷⁵-, dela não é exclusiva, devendo, por isso, ser conceituada como a sintetização dinâmica das expressões consolidadas por múltiplos grupos acerca das várias questões concernentes às suas realidades. Ressalte-se que o processo de sua gênese é impulsionado por elementos informativos, como meios de comunicação, debates em reuniões e campanhas publicitárias, os quais são recebidos pelo indivíduo que gera, em reação, sua opinião, a qual, em convergência com outras opiniões, surge a opinião pública, expondo Manoel Gonçalves que é uma trajetória complexa, em que o direcionamento para um ponto comum pode ser longo, e a própria posição adotada não advém de geração espontânea, possuindo o cidadão, ao examinar todos os dados que lhe chegam, um *referencial*, que não se encontra apenas na razão, mas também nas experiências de vida⁵⁷⁶.

A preocupação contemporânea primordial acerca da opinião pública é justamente o seu processo formativo e, mais especificamente, as informações que lhe impelem, as quais podem inibir o diálogo e incapacitar a coletividade de decidir adequadamente, principalmente em se tratando de sociedades de massas, em que manipulações da transmissão colocam em dúvida a

⁵⁷³ SAUVY, Alfred. Op. cit., p. 24.

⁵⁷⁴ ZIPPELIUS, Reinhold. Op. cit., p. 346. “La opinión pública es un factor de poder (...) es decir, la relación inversa al poder, la tensión que va del gobernado al gobernante.” (SANGUINETTI, Horacio. Op. cit., p. 374)

⁵⁷⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, pp. 88-89.

⁵⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XX*. SP:Saraiva,2001, pp. 148-149.

naturalidade e autonomia deliberativa, esvaziando-se o interesse pela resolução de problemas e distanciando-se do desígnio democrático. Nesse contexto de *democracia enfraquecida*, aduz Sartori que a televisão pode contribuir para empobrecer a informação e formação do cidadão, desativando a capacidade humana de abstração e, junto dela, de compreensão dos problemas e de enfrentá-los de maneira racional⁵⁷⁷, devendo-se, no entanto, ressaltar que há decerto uma enorme potencialidade, pelos meios de comunicação, de se promover um aperfeiçoamento do sistema político, reconduzindo o indivíduo à condição de efetivo partícipe do poder, como se verifica, contemporaneamente, pela *internet*⁵⁷⁸, tanto pelo acesso ao conhecimento quanto pela fiscalização diuturna das ações políticas, no seu ideal de boa funcionalidade. É evidente que as suas manobras existem e ainda não foram descobertos mecanismos de controle a anular estas distorções causadas, em alguns casos, por grupos que defendem que defendem interesses sem a clareza necessária, o que dificulta a apreensão, pelo governante, da vontade popular.

As referidas práticas danosas pela pressão indireta - as quais envolvem ações perante a massa -, como a retenção de informações e a dissimulação de fatos, não mitigam, todavia, o seu contraposto viés regular, congruente com os preceitos democráticos, consistente, conforme exposto, em atividades de ampla mobilização, transcendente aos membros do agrupamento, como se pode averiguar: por uma *campanha de cartas*, em que se elabora um modelo padrão, explicativo de uma pretensão, incentivando cidadãos a enviá-las para os tomadores de decisão; pela *publicação de artigos ou manifestos em jornais*, objetivando um convencimento coletivo, oferecendo parecer sobre assunto específico; ou pela *realização de uma marcha*, para a defesa ou protesto de uma opinião, inclusive criando movimentos. Como bem aclara Maria Telles, o intuito central desta técnica é dar publicidade aos argumentos que evidenciam a legitimidade das reivindicações do grupo, utilizando-se de meios aptos a disseminar suas perspectivas por toda a comunidade, amoldando-a, conferindo roupagem aos pleitos particulares de exigências de ordem pública, com base em teses de legitimidade amplamente consagradas⁵⁷⁹; existindo um mínimo de apelo à reflexão, com a exposição das vantagens de seu ponto de vista.

O grupo, na hipótese em comento, cria no meio social o ambiente apropriado a guiar o agente político na direção favorável a seus intentos parcializados, mediante pressão procedente

⁵⁷⁷ SARTORI, Giovanni. *Homo videns*, p. 114.

⁵⁷⁸ Cf. CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da. *E-Democracia: a democracia do futuro?* Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.

⁵⁷⁹ SILVA TELLES, Maria Eugenia da. Op. cit., p. 46.

da comunidade e não da associação - ou de seus integrantes -, como ocorre no contato pessoal, revestindo um interesse minoritário de aparência majoritária. Frise-se que os detentores do poder são, em todo o tempo, os destinatários terminais para o triunfo dos seus propósitos. O método apontado, em princípio, não apresenta objeções, inserindo-se na função essencial dos grupos de pressão - exercer influência -, a qual é medida pela habilidade de disseminação de informações e da persuasão de quem as assimilam. Dessa forma, segundo Natale⁵⁸⁰, a *opinião pública* pode se concretizar pelo esforço unitário da pressão, como reforço desta ou como uma sanção por desobediência do pressionado, em que os grupos apelam para a opinião para que esta legitime sua autoridade, para consolidar a sua situação fática ou para provocar tensões, respectivamente. Enfatiza o autor, outrossim, que a ação é dirigida para o representado, e não para o representante, e que os meios usados são vários, mas devem incorrer em coação.

O alvo é o eleitor e a ação é para dirigir sua conduta a um resultado desejado, até mesmo intimidatório - como ameaça, ao representante, de não reeleição, por se opor aos interesses do grupo -, influenciando-se o governo pelos seus cidadãos. A estratégia arquitetada independe da interação com quem se depara investido de encargo político e demanda um comportamento atípico do *grupo de pressão*, de construção de uma imagem pública dos seus projetos, que passam a contar com maior receptividade de instâncias do Estado. A *opinião pública*, expressão controvertida não estática, condicionada por aspectos reais - não forjada na artificialidade - e reveladora de juízo sobre uma pessoa ou fato que encontra concordância - não obrigatoriamente unânime - entre os indivíduos conviventes, é, deste modo, a ferramenta necessária ao grupo para efetuar sua vontade, o que se pode deduzir da tríade de funções que desempenha em relação ao Estado: a) *motora*, quando dele reclama uma iniciativa ou exige reforma, b) *refreadora*, que é a fiscalização da vida pública, com comentários acerca dos atos de governantes e funcionários, e c) *sancionadora*, aprovando ou condenando atitudes, decisões e personalidades⁵⁸¹; obrigando o governo a uma constante conformação com suas propensões. Nesse sentido, seguem transcritas lições de Rodee, Anderson e Christol:

O processo político é extremamente complexo. (...) A transigência é o resultado do impacto de opiniões conflituosas contra a máquina de influências do processo político. As entidades que manobram o poder, reagem a todas as influências politicamente orientadas. As opiniões manifestadas por um setor eficientemente organizado e dirigido da vontade pública serão sempre levadas à balança, junto

⁵⁸⁰ NATALE, Hugo E. Alvarez. Op. cit., pp. 61-73.

⁵⁸¹ CAETANO, Marcello. Op. cit., pp. 383-384.

com outras proposições. A conseqüência de tal acôrdo reflete-se, necessariamente, na orientação pública.⁵⁸²

Na sociedade de massa, em que as correntes opinativas cada vez mais se manifestam por meio de grupos secundários, os interesses destes são, em vista disso, as forças animadoras do processo político. Observe-se que o exercício do poder de governar consiste no fomento dos fins dos grupos que se consideram legítimos, na conciliação e acordo de suas ambições em conflito e na limitação das suas tendências julgadas socialmente destrutivas⁵⁸³; razão pela qual a *opinião pública* se constitui da diversidade de visões de segmentos sociais quanto a um tema ou problema convertido em público, imiscuindo-se com estas forças e delas derivando. O ciclo apresentado deve ser permeado por informações policêntricas e, na dispersão comunitária, são os meios de difusão e circulação rápida de conhecimento, que atingem, instantaneamente, um grande número de pessoas, os responsáveis onipresentes por esta incumbência - abarcando-se cinema, rádio, jornal e *internet*, com as suas redes sociais. Existe, aliás, uma dependência crescente em relação a tais meios por parte do ser humano, o qual, diante de suas carências, deve equacionar o seu tempo exíguo com a obtenção de notícias sobre variados assuntos, não raras vezes superficiais.

O fenômeno da *midiação da cultura moderna*, que permite uma interligação mundial, em vários graus e sob distintas maneiras, apresenta, assim, aspectos que devem ser destacados, como: a) no tocante ao meio técnico, a capacidade de fixação (retenção de dados), reprodução (via durável) e participação (habilidade e recurso para decodificação); b) quanto ao aparelho institucional, o meio e indivíduos que fazem parte da transmissão, em suas articulações (canais de difusão seletiva); c) em relação ao distanciamento espaço-temporal, a possibilidade de co-presença e a extensão da acessibilidade; ressaltando-se o fato de que suas formas simbólicas podem ser usadas e afetadas pelo exercício do poder, na busca tanto de interesses quanto de objetivos particulares⁵⁸⁴. A utilização dos referidos mecanismos de transmissão de pensamento também pode ocorrer através de processos e métodos psicológicos e técnicos empregados com o intuito deliberado de orientar ou modificar uma opinião existente, que é a *propaganda*, a qual, segundo Azambuja, tem sido um formidável instrumento usado pelos governos, partidos

⁵⁸² RODEE, C.; ANDERSON, T.J.; CHRISTOL, C.. Op. cit., p. 118.

⁵⁸³ KEY JR., V.O.. *Política, Partidos y Grupos de Presion*, p. 37. “Public opinion is an expression of, by, or for a group of people.” (BENTLEY, Arthur F.. Op. cit., p. 236)

⁵⁸⁴ THOMPSON, John B.. *Ideologia e cultura moderna*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, pp. 221-228.

e corporações de todas as espécies para criar correntes de opinião, suscitar desejos coletivos, captar e dirigir a atenção comunitária; ocasionando, se não for objeto de desvirtuamentos, a descoberta de métodos quase irresistíveis de atrair a atenção do povo aos assuntos públicos⁵⁸⁵.

A irrefutável persuasão promovida pela propaganda, costumeiramente dependente de reações emocionais, que minimizam a racionalidade do discurso pela disseminação de ideias simplificadas e vulgarizadas, bem como a profissionalização do uso deste recurso no campo político aliada a predisposições, sob uma impressão errônea de neutralidade, alicerçam a visão de Loewenstein ao firmar crítica no sentido de que, numa sociedade pluralista, o Leviatã fala por várias vozes, mas quem falar mais alto, longe e nas horas mais convenientes do rádio e da televisão, terá, para sua mensagem, a audição de grandioso número de potenciais clientes⁵⁸⁶. Os efeitos perversos possivelmente não são mais claros porque há, na sociedade, concorrência intensa de interesses e as forças buscam - nem sempre com sucesso - equilibrar o jogo político. Entretanto, se pensado um modelo ideal de sistema, o rápido desenvolvimento da comunicação, cujo erro talvez seja ter sido desacompanhado de uma preparação educativa, oferece vantagens preciosas, pois tornam factível o estabelecimento de discussões, conectando posicionamentos, sem as habituais limitações física e temporal da representação política.

A importância da *opinião pública*, como força governante, reside na relativização que ela impõe ao Estado, cujo poder deve se identificar com a vontade popular, transcendendo, a seara da individualidade para se alcançar os interesses comuns indispensáveis à permanência da unidade estatal e da vida em sociedade, os quais são definidos de forma racional - e não por imitação -, sendo que a partir da consecução de juízos firmes que se influi politicamente na esfera governamental, na qual se deve transmutá-los em regras convencionais⁵⁸⁷; sendo um núcleo de correspondência com os Poderes Públicos do qual os grupos não podem prescindir para a satisfação de suas intenções. A *pressão* exercida indiretamente, pela opinião pública, reconhece que nela se assenta a potestade do governo, de modo que o objetivo, a longo prazo, de qualquer grupo ou *lobby* é controlá-la, verificando-se que ela pode se efetivar por meio de infinitas táticas, das simples, como a distribuição de livros e panfletos, às mais aprimoradas, com o emprego de meios de comunicação, como a publicação de propagandas em periódico, e

⁵⁸⁵ AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*, p. 266.

⁵⁸⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*, p. 340. Cf. também: STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. Op. cit., pp. 192-199.

⁵⁸⁷ HELLER, Hermann. Op. cit., pp. 211-214. Vide: AGESTA, Luis Sanchez. Op. cit., pp. 209-219.

até o auxílio de instituições educacionais formadoras de opinião (*think tanks*)⁵⁸⁸; salientando Baggot que há claras razões para sua adoção: a) o apoio popular exige resposta do governo; b) o suporte público, derivado de campanha ampla, confere força à demanda; c) estimula debate público quando canais de acesso direto estão bloqueados; d) campanha pode ser usada para pacificar o público ou estimular oposição e suporte para ponto de vista particular⁵⁸⁹.

O exercício indireto da pressão é deveras de difícil de constatação, anônimo, afinal, na prática, a linha é tênue entre uma ação originada espontaneamente da *opinião pública* ou nela provocada por *grupo de pressão*, envolvendo plexo de técnicas bastante peculiar, devendo-se tomar precauções, em virtude de suas implicações no público, com a imagem - formulando um dossiê que lhe interesse e atores que o seduzam -, a argumentação - usando a racionalidade e a emoção - e o método - como a relação com a mídia -; sendo que neste caso, a mediatização do meio de comunicação deve primar pela simplicidade da compreensão da mensagem, evitar divergências e atentar para a simbologia usada. Ressalta, ainda, Clamen que, dentre as formas de mobilização de massas, podem ser encontradas a manifestação - visível e público -, *slogans* e panfletos - pacíficas e no domínio da criatividade publicitária -, a petição - a qual abarca o recolhimento de assinaturas -, campanha postal - abrangendo o envio de e-mails em massa para órgãos públicos -, jogar com imagens - o que não se confunde com denegrir a imagem dos adversários - ou se utilizar da desinformação - propagação de rumores -⁵⁹⁰; demonstrando-se, no curso do capítulo, as intermináveis variações de ação dos grupos de pressão, não apenas sobre os órgãos do Estado, mas também na própria sociedade civil, representando opções de canais de acesso e promoção de interesses, cuja escolha sujeita ao clima político.

4.7. As críticas aos grupos de pressão: patologias e ameaça ao processo governamental

A proposta de discussão dos grupos de pressão - e do *lobby* - não se perfaz sem o estudo de seus inconvenientes, posto que suas ações são comumente assimiladas, pela generalidade de suas críticas, como causadoras de diversificadas patologias no sistema político, figurando como força invisível⁵⁹¹. Tal força voltada a interesses específicos, que atua sobre os Poderes

⁵⁸⁸ DISHMAN, Robert B.. *The state of the union*. New York : Charles Scribner's Sons, 1965, pp. 292-294.

⁵⁸⁹ BAGGOTT, Rob. Op. cit., pp. 174-177. Cf. TRUMAN, David B.. Op. cit., pp. 213-261 e MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression en France*, pp. 173-176.

⁵⁹⁰ CLAMEN, Michel. Op. cit., pp. 275-287. Cf. IPPOLITO, Dennis; WALKER, Thomas. Op. cit., pp. 321-336.

⁵⁹¹ Cf. BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. *Diálogo em torno da República*. RJ: Campus, 2002, pp. 105-115.

Públicos visando à conformação do interesse maior da sociedade aos seus desígnios particulares, o que ofenderia, em princípio, a própria autonomia decisória inerente aos representantes populares, vinculando-a, assim, a vontades parcializadas, por vezes expressivas de poderosos interesses econômicos das grandes corporações industriais. Não se desconhece, igualmente, que a noção pejorativa da representação de interesses setoriais advém do próprio liberalismo clássico, que repudiava a existência de corpos intermediários na relação entre cidadão e Estado, nem que a pressão, elemento identificador do agir político de coletividades sociais, pode se revestir de técnicas não consentâneas com os preceitos democráticos, como práticas corruptivas ou que incitam, até mesmo com violência, medidas desestabilizadoras da ordem social.

Aliás, a usual atuação dos grupos citados na penumbra, ingressando no plano político no momento em que buscam produzir ingerência para, a seguir, alcançado o objetivo, retraírem-se novamente, produzindo, eventualmente, influxos nocivos ao interesse público, de acordo com Monica Caggiano⁵⁹², foi determinante para a edificação da hostilidade criada, pelo regime democrático, em torno desses consórcios. Em outras palavras, a transmissão de suas aspirações evade-se dos processos oficiais, resultando na ausência de submissão de seus interesses ao debate público e, portanto, no estímulo à ocorrência de negociações reservadas. A intensificação de influxos no cenário político no século XX, atrelada à eclosão de escândalos, sob controversa concepção de que toda ação governamental tão somente poderia ser entendida a partir do funcionamento dos grupos, contribuiu para o aumento do sentimento de desconfiança ante a ameaça clandestina à democracia, resultando, em alguns países, na aprovação de uma norma regulatória tendente a alumiar os seus procedimentos; observando-se que suas vicissitudes são aparentes e exigem mecanismos de controle, contudo, a proliferação dos *pressure groups* não é um evento isolado, decorrendo, em parte, da própria crise do modelo de Estado.

A defesa hodierna de interesses grupais, pós-*Welfare State*, com a ampliação do alcance social da esfera governamental, busca alcançar respaldo institucional às suas pretensões, que podem, ocasionalmente, ser compreendidas como relevantes e merecedoras de tutela, em congruência com o interesse geral, politicamente determinado; todavia, segundo Ackerman, o

⁵⁹² CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, pp. 88-89.

que se trata de fato *patológico* é que pressões sejam geradas, por grupos de interesse privado, independentemente do julgamento dos cidadãos ou de cidadão de qualquer espécie⁵⁹³. Frise-se que, admitindo-se a presença de deformações provocadas pela pressão de grupos segmentados, é possível verificar incontestável periculosidade ao se considerar que o bem comum pode ser suprimido, com frequência, em favor de estreitos interesses pessoais, dificultando a aprovação de medidas que correspondam aos anseios da maioria da sociedade, e que os órgãos públicos são passíveis de se tornar reféns de meios espúrios - alguns indicativos de delitos (e.g. tráfico de influência e suborno) -, impositivos dos interesses dos mais ricos, fortes e poderosos⁵⁹⁴; do que também se depreende, dentre os grupos, uma profunda desigualdade de acesso, afinal agrupamentos com organização débil e escassos recursos financeiros podem ser esquecidos, formando bolsões, na comunidade, cujos problemas caminham para um quadro agravado⁵⁹⁵.

As elencadas críticas aos grupos de pressão, ressalva Bonavides⁵⁹⁶, tomaram posições extremas, focalizando o seu lado altamente negativo, prevalente nos trabalhos sobre o tema, como a acusação de sacrificar sempre o interesse geral, pois a expressão é vaga e abstrata, sem um significado claro; porém, prossegue-se com os seus aspectos ordinariamente apontados como negativos, referindo-se ao descrédito dos grupos pelo despudor de equiparar ao bem comum toda sorte de interesses, patrocinando privilégios, e à coligação de grupos, a qual pode resultar em uma *grupocracia*, com a dissolução da democracia representativa, a despeito de nem todos os interesses dos cidadãos encontrarem-se nela correspondidos. Deve-se reiterar que os grupos não seriam capazes - salvo mudanças em sua percepção, como esmerar a função agregativa -, de exercer o poder nem de substituir a representação tradicional, uma vez que os interesses por eles englobados são de múltiplas essências, expressivas da variedade de divisões existentes na coletividade, certamente de dificultoso consenso para engendrar a vontade governativa (*policy gridlock*)⁵⁹⁷; bem como inexiste, no seu âmbito, poder politicamente responsável, eis que seus membros não passam por escolha popular, sendo inconcebível uma prestação de contas, salvo quanto ao seu integrante, nem lhes são exigidas formalidades, como eleição *interna corporis*.

⁵⁹³ ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano*, p. 344.

⁵⁹⁴ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, p. 117.

⁵⁹⁵ Vide: CATER, Douglass. *El Poder Y Los Grupos De Presion*. NY: Random House, 1965, pp. 314-316.

⁵⁹⁶ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., pp. 471-473. Cf. também: VERDÚ, Pablo Lucas. Op. cit., pp. 139-141.

⁵⁹⁷ Cf. LEIBHOLZ, Gerhard. Op. cit., pp. 120-125.

A suposta falta de necessidade de uma democracia interna sujeita as associações de interesses a desvirtuamento de vontade similar ao que ocorre nos partidos políticos, nos quais a política de cúpula, constituída internamente, sobrepõe-se à política do grupo, refletindo a *lei de bronze* da oligarquia⁵⁹⁸, distanciando-se das deliberações consentidas e legitimamente alcançadas na sua estrutura, passando o agrupamento, deste modo, a atuar em dissonância com as intenções dos seus associados e de acordo com uma direção profissional. Logo, expõe Vladimir Key Jr. que as associações privadas possuem um governo próprio, sendo que o processo político no interior dos grupos de pressão tem como uma de suas principais funções a reconciliação das diferenças internas; destacando, porém, que, sob o comando da oligarquia, há uma profunda contribuição para a ineficácia do programa da organização e sua política⁵⁹⁹, constatando-se, por fim, um desprendimento da base, traduzido em movimento de transferência ascendente de poder para número reduzido de pessoas, que passa a controlar o todo e a deliberar como uma hierarquia paralela, de modo que se exprimiria, no caso, unicamente o interesse de minoria.

A perspectiva do quadro alarmante que se apresenta deve ser ponderada, uma vez que as distorções não atingem, amplamente, todos os grupos de pressão. Bastos⁶⁰⁰ lembra que não há dúvida acerca do risco de tais grupos, se tornarem muito fortes, mas a experiência deveras demonstrou que nunca se chegou a esse ponto. O autor salienta que a gravidade alertada demandaria uma análise concreta das organizações, pois cada qual tem uma composição ou comportamento diferente, obstando generalizações. Dessa forma, em sua obra, Finer⁶⁰¹ discorre sobre possíveis deturpações ocasionadas por grupos de pressão ao processo democrático, contrapondo a sua visão e desmistificando parcela dos argumentos aduzidos: a) *particularismo* - a crítica não é adequada, uma vez que é próprio dos grupos de pressão o ponto de vista parcial, sendo o direito de associação e a liberdade de opinião convites abertos para uma associação influir no governo com qualquer fim lícito, por mais estranhos ou irracionais que possam parecer. Deve-se, contudo, concordar com o fato de que o direito à pressão é puramente formal, pois depende de outros fatores externos, como riqueza e organização; b) *grupos ricos versus pobres* - a riqueza pode ser aplicada apenas a objetivos

⁵⁹⁸ MICHELS, Robert. Op. cit., pp. 225-236. Cf. MOSCA, G.. *La clase política*. México: FCE, 1984, pp.106-130.

⁵⁹⁹ KEY JR., V.O.. *Política, Partidos y Grupos de Presion*, pp. 120-122.

⁶⁰⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., p. 259.

⁶⁰¹ FINER, Samuel E.. Op. cit., pp. 189-205.

limitados (e.g. apoiar um partido político, influir na opinião pública), e associações pobres também têm meios de influir na política; c) *grupos fortemente organizados versus fracamente organizados* - as diferenças são aparentes, devendo-se, pois confiar que a rede de instituições, procedimentos e crenças contrapartidas assegurem algumas medidas de justiça distributiva; d) *direção não representativa* - grande parte de seus membros não participa ativamente da vida associativa, tratando-se de questão enredada, pois não existe um modelo de “verdadeira representação”, havendo o já indicado risco de oligarquização; e) *sabotagem e chantagem* - a pressão pela ameaça ou sanção apresenta espécies que não violam a lei, inserindo a questão em campo que não pode ser resolvido pelo processo político normal, podendo-se arguir que a ação dos grupos preenche um vazio entre eleições.

Os grupos de pressão, por si só, não são substratos indicativos de ambiente permeado por desfigurações do regime democrático - devendo ser conjugados com outros elementos da realidade política, como as inadequações da representação oficial -, cuja formatação depurada permitiria a apropriada integração do sistema. Essa é a razão pela qual as considerações aqui tecidas, como já aventado, visam a identificar suas insuficiências e danosidade, ainda que as hipóteses arroladas sejam - sabidamente - passíveis de relativização. Retomando-se a crítica concernente ao viés substitutivo da pressão, indaga-se que a negociação com os grupos sociais pode suprir a necessidade do diálogo com partidos e os parlamentares, desagregando, com base em lições de Schwartzberg⁶⁰², o interesse geral em uma imensidão de interesses particulares, deixando o indivíduo de se comportar como cidadão, consciente da solidariedade nacional, e passando a atuar como agente sócioeconômico, vinculado a interesses de sua categoria. Podem-se citar duas situações denotativas da apreensão quanto ao supracitado egoísmo associativo: o outrora discutido *rent-seeking*, que busca a transferência, em seu favor, de rendas de outro grupo, e o fenômeno - intrínseco à seara reguladora - da *captura*, implicando na cessação ou diminuição da independência dos demais órgãos estatais em face de agentes econômicos.

O tratamento dos grupos de pressão - e do *lobby* - com alarme e indignação moral, considerados como força sinistra oculta nos alicerces da democracia moderna, aglomerando uma série de abusos e fraudes, consoante Friedrich, possuía e possui um germe de verdade nas

⁶⁰² SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologia Política*, pp. 654/655. Cf. BOVERO, Michelangelo. Op. cit., pp. 155-157.

suas afirmações⁶⁰³, precipuamente se verificado que, não encontrando limites para suas ações, essas organizações coletivas avançam no vácuo institucional, empregando todos os meios que se fizerem necessários para alcançar seus objetivos, nem sempre permanecendo, na divisória fronteira, do lado da licitude. Nomeados de *parasites du pluralisme*⁶⁰⁴, os grupos têm sido equiparados e vinculados aos seus efeitos perversos, como a concorrência desleal, o abuso do poder econômico ou mesmo uma retribuição de favores, derivada de benefício em campanha conduta aberrante em relação ao padrão consagrado na comunidade e que, em sua acepção restrita, refere-se à conduta da autoridade que exerce o Poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma recompensa de ordem material⁶⁰⁵.

O estudo desenvolvido por Lindblom⁶⁰⁶ acerca de aspectos problemáticos dos grupos de pressão ressalta que, apesar de contribuírem de forma indispensável para o processo decisório político, é patente que eles também criam transtornos. O autor aprofundando-se em algumas questões abarcadas, como a *constituição de desigualdade política*, sendo, em parte, corolária da própria natureza dos grupos, já que não exercem o mesmo grau de influência nem poderiam exercer, pois o tamanho não seria determinante, e a *impossibilidade de consideração do bem da coletividade*, com a preocupação dos interesses setoriais, a qual seria plausível, mas mereceria cuidados, posto que a distinção de opiniões não significa que não haja pontos comuns e, em alguns casos, interesses estreitos e egoístas dão lugar a visões privadas do interesse comum. Ademais, aponta para a *dispersão do poder de veto* como fator impulsionador de conflitos entre os interesses mais amplos e os específicos, havendo convergência dos grupos de pressão para as variadas pessoas que podem exercê-lo, não sendo de se espantar que os grupos possam obstaculizar novas políticas. A ação dá-se de forma diferente, quando tais grupos precisam implantar uma medida, o que demanda um esforço contínuo sobre todas as fontes potenciais de veto.

Nesse sentido, em investigação similar, Dahl⁶⁰⁷, ratificando a desejabilidade da presença de organizações independentes, explana, no entanto, que elas resultam em problemas à noção de democracia pluralista. O autor aponta, inicialmente, a *estabilização das desigualdades*

⁶⁰³ FRIEDRICH, Carl. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, p. 489.

⁶⁰⁴ Cf. BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Tomo VI, pp. 454-456.

⁶⁰⁵ FERREIRA FILHO, Manoel G. *A democracia no limiar*, pp. 86-87. Cf. KAISER, Robert. Op. cit., pp. 82-97.

⁶⁰⁶ LINDBLOM, Charles. Op. cit., pp. 82-84. Cf. MEYNAUD, J. *Les Groupes de Pression en France*. pp.300-310.

⁶⁰⁷ DAHL, Robert. *Dilemmas of Pluralistic Democracy*, pp. 40-53.

políticas, a qual não seria somente consistente com desigualdades, mas também fonte delas, conferindo vantagens diretas aos líderes e indiretas aos seus membros, incentivando, outrossim, disputas, que se tornam rotineiras como as técnicas de negociação de conciliação, bem como geraria a acomodação de alguns interesses específicos. Quanto à *deformação da consciência cívica*, as organizações atingem um relativo grau de autonomia e influência que pode dificultar a prática política, sendo que a organização não é simples receptora e emissora de sinais, amplificando-os e gerando outros, e suas divisões internas podem ocasionar o desprezo de alguns interesses. Em relação à *distorção da agenda pública*, recursos disponibilizados de forma desigual fazem com que as organizações estabilizem injustiças e as promovam por meio de exercício desigual de influências na determinação das alternativas que devem ser consideradas, reforçando o egoísmo do grupo e enfraquecendo as percepções de interesse geral; enquanto, no tocante à *alienação do controle final*, grupos privados se apropriam erroneamente de funções públicas, em que decisões essenciais são tomadas fora do espaço do Poder Público.

A finalidade do presente tópico foi demonstrar que as patologias ligadas ao exercício equivocado da pressão por grupos de interesse são, em parte, derivadas da aceção pluralista em que eles encontram-se inseridos e não há como refutar que toda ação política, com relação ao poder estatal, pode incorrer em distorções. Enfatiza-se que a ausência de transparência das interações entre grupos de pressão e seara governamental impede o controle institucional e aumenta a crise da democracia representativa⁶⁰⁸. Salienta-se ainda, que os meios de fiscalização popular são ineficientes. A proposta do último capítulo é, destarte, compreender as benesses advindas da ação dos grupos, bem como averiguar a necessidade de regulamentação das suas práticas, com o fim de reduzir a incidência de seus desvirtuamentos, oferecendo exame acerca das condições políticas no cenário pátrio e das suas perspectivas quanto ao *lobby*.

⁶⁰⁸ MORAES, Alexandre. *Reforma Política do Estado e Democratização*, pp. 122-123.

CAPÍTULO V – DA REGULAMENTAÇÃO DA AÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO

Os grupos de pressão despertam no século XXI a mesma curiosidade que os primeiros escritores modernos tiveram ao tratarem do assunto, revelando, no entanto, que o poder não reside mais apenas na figura do Estado, encontrando-se fragmentado, e que se reclama para a construção da sociedade o engajamento de todas as suas forças, com um diálogo permanente entre os eleitores e seus representantes, de modo a superar as crises de identidade e confiança que assolam a representação política clássica. Se as suas ações sofrem diuturnas e ásperas críticas, como a possibilidade de ameaça à atuação independente dos órgãos públicos e o uso de técnicas ilícitas para concreção de aspirações, não se pode disfarçar os aspectos positivos delas provindas, permitindo-se: a) representação contínua de interesses não albergados na concepção generalista da sistemática tradicional; b) fluxo de informações especializado, de acordo com as particularidades setoriais, condizente com a atuação expandida do Estado sobre todas as searas da vida civil; c) reforço complementar das instituições democráticas, não apenas proporcionando uma participação cidadã - principalmente das minorias - além do pleito, bem como cooperação com os partidos políticos e fortalecimento da opinião pública.

O reconhecimento, contudo, de distorções na prática da pressão grupal, com resultados danosos ao regime democrático, e a constatação da impossibilidade de extinção da patologia pela proibição da atividade - atrelada à insuficiência do comportamento estatal de tolerância -, indicam a necessidade da adoção de uma solução para contenção de seus malefícios, passando a se cogitar a possibilidade de regulação da manifestação política dos grupos de interesse, impondo-lhes disciplina jurídica específica, não se desconhecendo a corrente corporativista adotada em alguns países europeus. Os grupos de pressão foram objeto de debates na primeira Conferência da Ordem dos Advogados, em 1958. Nas décadas que se sucederam a principal norma no ordenamento seria o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o qual prevê o credenciamento do representante na Mesa Diretora, considerada, no entanto, de baixa eficácia, passando-se à discussão que o assunto ganhou um grau de relevância que as normas internas seriam inócuas, exigindo-se a aprovação de lei, com alcance ampliado, que não deve inviabilizar o acesso ao Poder Público, mas fixar limites objetivos voltados à transparência.

A regulamentação da atividade, todavia, não é um consenso e enfrenta a resistência de alguns políticos e teóricos, os quais entendem que as medidas perpetradas até o momento são satisfatórias ou mesmo acreditam na autorregulamentação pelos próprios grupos. Deve-se apontar para a tramitação de número razoável de projetos legislativos tendentes à limitação, sendo que nenhuma das propostas logrou sucesso na implantação. Tem-se, como marco pioneiro, a iniciativa do então Senador Marco Maciel (PLS n.º 203/89), baseada no *Federal Regulation of Lobbying Act* americano, aprovada no Senado, porém com tramitação paralisada na Câmara dos Deputados. Mencionam-se, ainda, outras proposições sobre grupos de pressão ou *lobby*, algumas arquivadas, como os Projetos de Resolução da Câmara, objetivando a alteração do Regimento Interno, n.ºs 83/96, 87/2000, 203/2001 e 107/2003, bem como os Projetos de Lei n.ºs 6.928/2002, 1.713/2003 e, o mais recente, 1.202/2007, do Deputado Carlos Zarattini, que disciplina a atividade do *lobby* no âmbito dos organismos da Administração, oferecendo delimitação conceitual, impondo o credenciamento e demarcando vedações e deveres.

A representação de interesses por grupos perante o Estado não deve ser estigmatizada como ação marginal, demandando-se estudo que tomará como referencial a estruturação do poder em âmbito nacional e buscará identificar mecanismos adequados de controle das ações desvirtuadas. Cabe observar que a eficácia das regras depende do esforço coletivo, pois, ao versar sobre o complexo jogo político, definindo medidas restritivas de potestade, há decerto predisposições ao descumprimento. Ressalta-se, também, que as soluções encontradas não são capazes de extirpar todas as consequências negativas sobrevindas da pressão - e do *lobby* -, o que enseja, como em experiências no Direito Estrangeiro, de periódicos reparos nas normas, adequando-as às circunstâncias sociais. O delineamento das providências exige normatização estruturante, visando-se a um tratamento interligado dos grupos de pressão no âmbito dos três Poderes. Deve-se, igualmente, ponderar acerca da extensão das obrigações, como cadastramento e prestação de informações periódicas, sujeição a impedimentos ao seu exercício e sanções nas hipóteses de descumprimento, disponibilização de dados em sítio virtual, tanto do lobista quanto dos interesses que ele defende. Tal delineamento outorga aos grupos de pressão um status jurídico, admite suas ações regulares no âmbito do regime democrático e submete suas ações à publicidade e controle. Avança-se, no final, sob as perspectivas de controle, a verificação de quais são os instrumentos e como o ordenamento

pátrio reage às deturpações políticas, sem uma efetiva norma regulatória, examinando-se o julgamento do mensalão.

5.1. Da pressão dos grupos como um direito democrático

A compreensão acerca dos grupos de pressão - e da sua expressão tecnicista, o *lobby* - é usualmente permeada por uma gama considerável de críticas, fundadas em juízos pejorativos. Tais críticas lhes imputam as condições de antagonistas do regime democrático e de atores perniciosos, responsáveis exclusivos pela ingovernabilidade e crise da representação oficial, tendo em vista sua propensão à fragmentação e ao atendimento egoísta de reclamos. Isso, decerto, embarga uma efetiva discussão acerca da sua imprescindibilidade e de sua função corretiva do sistema, bem como dissimula outras relações de similar desequilíbrio na esfera política, precipuamente na atividade parlamentar, que reflete, em parte, o confronto de forças organizativas partidárias. A recente proliferação associativa aliada a uma intervenção crescente nos núcleos decisórios - resposta ao expansionismo estatal no espaço social e impossibilidade material de atendimento equânime a todas as pretensões comunitárias -, em que todos os segmentos buscam ter voz nos Poderes Públicos, nem sempre possível em razão de estrutura predominantemente majoritária, gera um profundo mal entendido. Assim, equiparam-se os institutos participativos às suas figuras desvirtuadas - algumas com atitudes, além de imorais, delituosas -, de apelo midiático.

Prevalecem, portanto, quanto ao assunto, as concepções derivadas de prejulgamentos, eis que, segundo Clamen e Nonon, são “poucos os que ousam informarem-se sobre aquilo que evoca pecado e liberta forte odor de enxofre”⁶⁰⁹, de modo que os vocábulos *pressão* e *lobby*, com conotação depreciativa, são encobertos por expressões paralelas, como *transmarketing* e *relações governamentais*. Deve-se, pois, constatar os seus aspectos favoráveis e, no curso do capítulo, identificar modos de controle de suas ações espúrias, mantendo suas condutas nos estreitos trilhos da legalidade, tornando-as consentâneas com ambientes pluralistas, sob visão poliárquica. Trata-se, em impressão inaugural, de perceptível ruptura em relação aos preceitos

⁶⁰⁹ CLAMEN, Michel; NONON, J.. Op. cit., p. 17. Cf. STEWART, J.D.. Op. cit., pp. 238-240.

liberais clássicos, suportados pelos pilares do individualismo social e da homogeneidade política, em favor do coletivismo e da heterogeneidade, aproximando-se da realidade multifacetada. Ressalte-se que os grupos aptos para a ação política⁶¹⁰ brotam da comunhão humana de interesses e pensamentos, com uma organização em que subsiste orientação constante, prescindindo das particularidades individuais, atentando-se para os pensamentos e desejos grupais, havendo coincidência de opiniões, de modo que a imagem é de que muitos - e não alguns - nela atuam.

A análise dos grupos de pressão, possuidores de inegável função integrativa, conforma-se, assim, à noção de democracia participativa, na qual se propõe um *tomar parte* dos negócios públicos em grau mais intenso ou frequente do que a periodicidade do voto e mais perto dos problemas concretos das pessoas. Jorge Miranda⁶¹¹, sob denominação específica de democracia associativa - ou corporativa -, percebe que a manifestação popular, na hipótese aventada, é eminentemente setorial, particularizada, por meio de agrupamento que exterioriza ideias, obtém acesso e voz junto aos órgãos públicos e, por vezes, parece alcançar parcela do poder público. O objetivo, saliente-se, não é promover a substituição da mecânica representativa, a qual possui funcionalidade peculiar indispensável para qualquer democracia, mas estender a participação política por ela proporcionada, criando-se alternativas à prática eleitoral e ampliando-se as possibilidades de acesso aos núcleos deliberativos institucionais, de extrema relevância se constatada a ineficiência dos seus *outputs*, podendo, inclusive, estimular a ação de cidadãos inertes que exprimem descrença nas fórmulas ordinárias.

O papel primordial dos grupos de pressão é decorrência imediata do direito fundamental à ingerência de todos no governo e, por conseguinte, à intervenção na gestão pública, cabendo ao direito posto, conforme as lições de Eunice Prudente, aperfeiçoar o exercício da cidadania, possibilitar sempre e intensamente a participação de todos e nunca restringir ou dificultar⁶¹². Enfatize-se, no Brasil, a afirmação adquire importância com a constatação histórica de que relevantes decisões foram tomadas à margem do povo, cuja passividade é evidenciada no *homem cordial*⁶¹³. A admissão da representação de interesses sectários, diretamente, através de

⁶¹⁰ Cf. VON ECKARDT, Hans. *Fundamentos de la Política*. Barcelona: Editorial Labor, S.A., 1932, pp. 67-90.

⁶¹¹ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII, pp. 34-35.

⁶¹² PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Direito à Personalidade Integral – Cidadania Plena*. Tese de doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996, pp. 99-100.

⁶¹³ Expressão da obra: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. SP: Cia. das Letras, 1995, pp. 146-149.

sua defesa ou promoção perante os *decision-makers*, visando a influir em suas opções, realça os atributos de mediação e comunicação dessas organizações originárias da sociedade civil, em concomitância com a representação formal de interesse geral, o que não configura contradição intransponível. Afinal, em regra, aos partidos, seria incabível amparar - nas suas estratégias - aspirações personalistas, em virtude da disputa por votos e do intuito de gerir o poder⁶¹⁴. A questão somente pode ser vislumbrada, a despeito de uma possível confrontação, com base na conjugação das duas vias - complementares - de anteparo de interesses, recordando-se que aos partidos resta a incumbência de adequação das visões parciais à conjectura global.

Dessa forma, a legitimação de grupos organizados e sua inclusão formal no processo de formação da política, sob a designação de *liberalismo corporativo* ou *de grupos de interesses*, estão relacionadas, com base em Lowi, à democracia participativa e possibilitaram demandas tanto da direita quanto da esquerda na década de sessenta, nos Estados Unidos, persistindo o fenômeno na atualidade, sem partidos eficazes. Isso permitiu, por um lado, certo acesso a audiências e processos públicos de tomada de decisão e, por outro, a expressão de opinião por meio de pesquisas, as quais também levam à representação direta no governo⁶¹⁵. Não há mais como se sustentar, ante o exposto, a unilateralidade do Estado em suas decisões descendentes e a superioridade dos representantes - com a correspondente incapacidade das massas⁶¹⁶ - no desempenho das atividades pública. A abertura à atuação e colaboração de grupos sociais, externos e autônomos, no processo político, impulsiona o viés de controle e limitação do poder governamental, o qual precisa ajustar seus direcionamentos à vontade popular - com seus dissensos -, consubstanciando o intitulado *consentimento-participação*⁶¹⁷.

Há um ponto que merece destaque, concernente à problemática relação entre maiorias e minorias, lembrando-se que, em uma democracia, deve ser assegurado não apenas o direito de expressão a todos os grupos, mas também oportunizada, institucionalmente, a chance de minorias tornarem-se, eventualmente, maiorias. Assis Brasil explana que as boas ideias podem estar seguras de ter no dia seguinte o maior número consigo e que há leis vigentes na

⁶¹⁴ Cf. MACIEL, Marco. *Idéias liberais e realidade brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989, pp. 134-136.

⁶¹⁵ LOWI, Theodore J.. *El presidente personal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 80 e 126.

⁶¹⁶ Cf. o *elitismo democrático* em SCHUMPETER, Joseph A.. Op. cit., pp. 269-283.

⁶¹⁷ Cf. SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Op. cit., pp. 74-76.

atualidade que foram elaboradas pela opinião, hoje, em minoria⁶¹⁸. A identificação social não é, pois, sempre clara, uma vez que a realidade é mutável e há situações transitórias, devendo-se atentar para o fato de que, se a maioria, na prática, nem sempre decide, é evidente que se trata de uma regra decisória habitual, principalmente no âmbito parlamentar, para aprovação de norma em *locus* de diversidades. Observa-se, contudo, que, se a própria escolha de representantes revela a vitória de maiorias - atenuadas na proporcionalidade -, razão pela qual há interesses grupais que são ou serão ignorados. Os grupos de pressão, nas brechas citadas, permitem a articulação de aspirações e o impulso de influxos, a qualquer momento, no Estado, inclusive para indicar temas que merecem apreciação, mas que não foram considerados pelos partidos políticos ou pelos eleitos, dimanando em cobrança ininterrupta para que seus interesses recebam atenção.

Logo, a regra da maioria, com base em Ronald Dworkin⁶¹⁹, não incorre em um processo decisório unicamente justo nem se aproxima de garantir a igualdade do poder político, em uma comunidade politicamente extensa, com suas instituições políticas representativas. O autor ressalta que o mero número de pessoas, numa democracia, não contribui valorativamente em nada para a decisão; e aponta dois princípios a serem admitidos, referentes à dignidade humana: o da *igual preocupação*, pelo qual os oficiais eleitos na comunidade política devem ter equânime respeito no tocante às vidas que nela se encontram, e o do *autogoverno*, pelo qual os arranjos políticos devem respeitar a responsabilidade pessoal para identificar valores em suas vidas. Nesse sentido, a participação cidadã, por meio de grupos, no *policy-making* deve ser impelida, tendo em vista a sua natureza supletiva à representação, transpondo as restrições ao modelo eleitoral, com irrefutável potencialidade de produção de benefícios ao regime democrático, podendo, por um lado, incitar a consciência cívica e, por outro, aprimorar as aptidões estatais. Tal participação compatibiliza, continuamente, os posicionamentos governativos com a opinião pública e possibilitando efetivo acesso às minorias, refreadas e esquecidas nas sociedades de massas.

As vantagens, de acordo com Samuel Finer, de se ter um grande número de associações privadas são, por isso, óbvias, uma vez que podem frear, equilibrar, informar ou prevenir as

⁶¹⁸ ASSIS BRASIL, Joaquim F. de. *Democracia Representativa*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931, p. 32. Cf. SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934, p. 327.

⁶¹⁹ DWORKIN, Ronald. *Is Democracy Possible Here?* U.K.: Princeton University Press, 2008, pp. 143-147. Vide também: ALENCAR, José de. *O sistema representativo*. Brasília: Senado Federal, 1996, pp. 35-47.

autoridades públicas⁶²⁰, sendo que os *grupos de pressão* e as *instituições políticas* - com seus procedimentos - se animam e contrabalançam⁶²¹. Pode-se enunciar, desse modo, dentre as contribuições das coletividades às democracias pluralistas: a) a ligação entre as concentrações de poder econômico-social e a seara política, eis que a eleição abstrai os grupos (*one man, one vote*), tornando o governo sensível às várias realidades, o qual, por sua vez, não deve formular solução desvinculada da parcela da sociedade que precisa suportá-la e b) a conexão entre os Poderes Executivo e Legislativo, atenuando a sua excessiva separação no sistema presidencial, porque muitas medidas dependem da atuação de ambos, incorrendo em manobras conjuntas⁶²². A *função mediativa* dos grupos de pressão torna-se imprescindível no contexto da civilização industrial, com a complexização das atribuições governativas. Recorde-se que, se o Estado deve decidir sobre diversificados aspectos da sociedade - comparada a um vitral -, deve contar com o auxílio comunitário para definição de prioridades e acomodação das especificidades.

Ademais, se a essência da democracia é ensejar, no maior grau possível, a intervenção do povo nas funções de decisão – se não as desempenhando, pelo menos assumindo um papel de controle das mesmas cada vez mais estreito -, deve-se reconhecer então que, de acordo com lições de Jacqueline de Celis, através da organização de interesses, o povo se encontra melhor armado frente aos Poderes constituídos - órgãos investidos do “monopólio da coação” - que quando estava formado por indivíduos, tanto isolados quanto impotentes⁶²³. A autora reitera a efetividade da pressão não apenas por contato direto, mas também, indiretamente, pela opinião pública. A atuação dos grupos de pressão deve ser introduzida no duplo dimensionamento dos direitos de participação e de contestação, alicerçados na *responsividade*⁶²⁴. Isso torna o sistema mais competitivo ou inclusivo, uma vez que, quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação - contribuindo, para tanto, liberdades públicas como de expressão e associação -, resultando em resposta dos políticos, como a busca pela adaptação de retóricas e programas ao que acreditam que sejam os desejos de grupos até então não representados.

⁶²⁰ FINER, Samuel E.. Op.cit., p. 187. Cf. DIAMOND, Larry. *The Spirit of Democracy*, pp. 310-311.

⁶²¹ Cf. *Deficiencia de los medios de control popular* em SCHATTSCHEIDER, E.E. Op. cit., pp. 226-227.

⁶²² ETZIONI, Amitai. Op. cit., pp. 182-183.

⁶²³ CELIS, Jacqueline B. de. Op. cit., p. 215. Cf. também: ROJAS, Andres Serra. Op. cit., pp. 721-723.

⁶²⁴ Cf. DAHL, Robert A.. *Poliarquia: Participação e Oposição*, pp. 25-50.

Os grupos de pressão apresentam também um binômio funcional, pois são atividades normalmente interligadas, consistente na *comunicação* e na *informação*, precisamente técnicas e aprimoradas com a prática do *lobbying*. Jordi explica que são justamente os objetivos a serem concretizados nas relações públicas - “fazer saber/fazer aderir” -, o que não se confunde com a sua missão político-social, qual seja, promover a convivência necessária entre os interesses geral e especial. O autor reflete, ainda, acerca das estratégias, fundadas na confiança, que serão utilizadas para uma situação determinada⁶²⁵. A primeira, consistente em uma gama de ações, envolve, dentro do planejamento para execução, escolhas plúrimas como: o momento favorável para a promoção de suas aspirações, o terreno institucional de atuação e os meios para sua realização - persuasivos, pretensamente. A segunda, deve ser interpretada como o conteúdo da mensagem que se pretende transmitir, que confere legitimidade à pressão dos grupos, consistindo na sistematização do conhecimento técnico e na sua transmissão de forma clara. Assim, se por um lado o estabelecimento de um canal comunicativo possibilita a estabilidade das relações entre sociedade civil e Estado, mantendo-as nos fluxos regulares do regime democrático, por outro, a informação apresenta-se como imprescindível para um corpo representativo que precisa, qualitativamente, deliberar sobre todas as questões que se fazem presentes no seio social, com particularidades, exigindo abrangência cognitiva inalcançável.

Prosseguindo em relação ao aspecto *informativo*, esclarece Pasquino⁶²⁶ que muitas das decisões tomadas nos sistemas políticos contemporâneos demandam uma maior presença - e mais assídua - dos grupos de pressão, pois incorporam conhecimento técnico de notável relevo à decisão que deve ser justificada com argumentações de natureza técnica. De um lado, os *decision-makers*, autônomos, necessitam de informações adequadas e convincentes, de outro, os grupos de pressão e seus representantes devem dispor de conhecimento em grau de fazer pender para si a balança da decisão. Frise-se que, diante da transparência do processo decisório, essas informações podem ser contrapostas por outros representantes de interesse em jogo e o conhecimento produzido é de mão-dupla, isto é, não deriva unilateralmente dos dados advindos do setor social, mas de um diálogo deste com o segmento institucional do poder na solução racional de controvérsias especializadas. É irrefutável que, dentre as suas funções, a

⁶²⁵ XIFRA, Jordi. Op. cit., pp. 60-61. Cf. também: ROMAGNI, Patrick. Op. cit., pp. 45-99.

⁶²⁶ Cf. *L'expertise* em PASQUINO, Gianfranco. Op. cit., p.73. “Quando todos podem saber de tudo, deixa de existir razão para alguns poucos permaneçam sabendo pouco.” (LEMOS, Roberto Jenkins. Op. cit., pp. 47-49)

informativa é uma das mais importantes. Afinal, afigura-se preocupação comum a todo grupo de pressão fazer com que o Estado tome conhecimento das suas pretensões.

Dessa forma, Meynaud⁶²⁷ condensa os objetivos mencionados dos grupos de pressão em: a) fornecer informação completa e circunstanciada, sendo que, na falta de documentos apropriados, os decisores administrativos e políticos cometeriam mais erros sobre o sentido e o conteúdo das providências a tomar; b) incorrer no consenso dos interessados nas providências em causa, sendo que os dirigentes do grupo prestam grandes serviços ao aceitarem expor a ação empreendida aos seus aderentes e ao recomendar-lhes a aplicação exata; e c) canalizar reivindicações, ordenando aspirações e movimentos que, sem as organizações, assumiriam formas violentas e desordenadas. Acrescente-se, além do mais, que se a pressão implica comunicação e informação, há um terceiro elemento que é o da difusão de ideias, de caráter *educativo*, derivado, segundo Elival Ramos⁶²⁸, da própria participação e capaz de produzir um efeito de “bola de neve”, uma vez que gerando aumento de instrução política do corpo social, há um retorno, em termos de participação, mais intenso e assim por diante. Portanto, se os grupos promovem o debate e a discussão sobre inúmeros temas comunitários, há, como uma decorrência, o estímulo a se formarem cidadãos melhor informados e preparados politicamente, fechando-se o ciclo, com esse aprimoramento democrático, no âmbito estatal, pela elaboração de medidas mais harmônicas com a vontade popular e congruentes com suas peculiaridades⁶²⁹.

Os *grupos de pressão* constituem um fenômeno social, com repercussões políticas, que se faz presente em todos os regimes de governo. Contudo, a despeito de serem assimilados a atores desagregadores, causadores da crise da representação institucional, é certo afirmar que, em parte, eles são dela originados e oferecem, em contraposição, alternativas que podem vir a significar mecanismos corretivos às deficiências estruturais do Estado, inclusive fortalecendo a participação popular, cuja influência, por meio do processo eleitoral, é reduzida. O negativo manto que lhes veste resulta, por vezes, do equívoco de concebê-los como figuras isoladas, passíveis de influenciar, contudo, de não sofrer influxos, insensível aos acontecimentos que lhes permeiam. Vale ressaltar que desvirtuamentos são reflexos da falibilidade humana e até

⁶²⁷ MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression*, pp. 116-118.

⁶²⁸ RAMOS, Elival da Silva. *A ação popular como instrumento de participação política*, p. 75.

⁶²⁹ Cf. BONAVIDES, Paulo. Op. cit., pp. 474-475. Vide: *Educación para la comunidad* em FRIEDRICH, Carl J. *La democracia como forma política y como forma de vida*. Madrid: Tecnos, 1961, pp. 135-148.

algumas críticas a eles atribuídas podem ser aplicadas, igualmente, aos Poderes Públicos, de modo que seu exame deve, em princípio, partir de uma percepção minimamente isentiva. Após a investigação de suas patologias, fazia-se necessário, destarte, discorrer sobre aspectos nos quais os grupos, que, atuarem de conformidade com as normatizações, podem simbolizar institutos de mobilização cidadã e de intervenção efetiva nos negócios públicos⁶³⁰.

O surgimento dos grupos, em cenário democrático, concebe instrumento participativo exercido coletivamente, figurando, no agir político, como canais de demandas setoriais, não substitutivos dos organismos representativos oficiais. Os grupos, assim, efetivam-se por variadas estratégias e distintos meios de comunicação, com múltiplas possibilidades, proporcionam a cooperação de segmentos comunitários no processo deliberativo dos órgãos estatais, oferecem material necessário à formação da convicção decisória estatal e concedem voz aos agrupamentos, cujos desejos, de outro modo, seriam olvidados de um debate público. O panorama ideal é desconstruído pela prática deturpada da comunicação, comumente atrelada à opção por meios distorcidos de pressão. Sauvy⁶³¹ sustenta que nenhuma sociedade pode negar que passa por apuros, sendo que, no caso da defesa de interesses, limites devem ser planeados. O autor conclui que *“de todos los apuros o estrecheces, los menos penosos son los de la luz”*.

5.2. Dos desafios da regulamentação

A regulamentação da atuação dos grupos de pressão é um assunto que, periodicamente, ressurge no cenário pátrio e retorna, com mesma intensidade, ao anonimato, sem perspectivas concretas. Trata-se de proposta comumente defendida por aqueles que a identificam como solução essencial para conter os seus desvirtuamentos, institucionalizando a atividade, a qual deve encontrar amparo e limites legais. É inadmissível ao Direito a inércia sobre relevante fato social, amplamente disseminado, cujas práticas, no entanto, ocorrem, com regularidade, ocultamente. A sua mecânica participativa, aliás, apresenta-se como indispensável peça no quebra-cabeça do regime democrático, uma vez que os institutos diretos de consulta popular e o processo eleitoral privilegiam maiorias e a ação individualizada. Isso possibilita a interação

⁶³⁰ Cf. BREED, Warren. *The Self-Guiding Society*. New York: The Free Press, 1971, pp. 157-166.

⁶³¹ SAUVY, Alfred. Op. cit., p. 40.

do cidadão em coletividades, que reduzem o particularismo em favor dos objetivos comuns - afastando-se da concepção de sociedade atomizada - além da atuação ininterrupta nos negócios públicos, não adstrita a procedimentos dependentes de representação oficial. É, contudo, natural a preocupação de se controlar a abertura do sistema aos influxos grupais.

As ponderações acerca do estabelecimento de restrições jurídicas remontam as lições de Manoel Gonçalves. O autor afirma que o homem, cada vez mais dono do mundo, tem o ideal de agir - e depressa -, o qual não tem sentido em vista de valor e meios eficazes, posto que a vontade cega não o conduz a nada. Exige-se, portanto, a racionalização do poder, a qual não deve ser entendida senão como uma tentativa de reduzir o papel do acaso na vida social, revelando seus limites e até aperfeiçoando instrumentos formados “espontaneamente”⁶³². Se a ação dos grupos de pressão é uma necessidade, para os seus inconvenientes deve haver uma solução. Existe a profunda polêmica doutrinária acerca da sua oficialização, propriamente quanto aos benefícios ou prejuízos advindos da regulação, de modo que posições contrárias se pautam no argumento de que a medida viria a facilitar a infiltração e pressão em campo já sensibilizado e propício à ingerência de interesses, enquanto as favoráveis, por sua vez, teriam um efeito moralizante como seu fundamento basilar⁶³³. Entretanto, a despeito da controvérsia indicada, ao Direito duas opções aparentemente devem ser excluídas: a *proibição expressa*, tornando ilícita atividade com respaldo constitucional e que oferece contributos à democracia, e a *regração exhaustiva*, traduzindo-se em vedação indireta, eis que inviabiliza a sua realização.

O exame do tema deve transitar, em princípio, de acordo com Caupers e Amaral⁶³⁴, entre a recusa da regulação - que pode ser compreendida como tolerância institucional - e a previsão de disciplina específica para a expressão de interesses parciais, reveladoras de preferências plenamente possíveis, sendo que a escolha por uma delas, pelos legisladores, insere-se na sua ampla margem de decisão. Ressaltam, outrossim, que, se hodiernamente os direitos nacionais tendem a abandonar a mera admissão da pressão - e do *lobby* - e a adotar uma ordenação dos seus comportamentos, há duas vias para tanto: a de *facilitar* as ações de grupos, associando-os diretamente aos processos de decisão e, por conseguinte, aos órgãos auxiliares do Parlamento ou do Governo, ou de *limitar* o seu proceder, definindo-se as suas condições de exercício. Na

⁶³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*, pp. 34-35.

⁶³³ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças Partidárias*, p. 42.

⁶³⁴ CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia. Op. cit., pp. 37-38.

primeira hipótese, tipicamente europeia (e.g. Áustria e Suécia), órgãos consultivos são criados e formados por representantes de diversificados interesses, atuando junto aos Poderes Públicos através de pareceres, e, na segunda, de gênese norte-americana, exige-se o registro e impõe-se penalidade - não sendo métodos absolutamente excludentes. Deve-se, em princípio, para fins de estudo, analisar a vertente *corporativista* e *pluralista* de representação de interesses.

A versão predominante do *pluralismo* é a da livre competição, alicerçada, em regra, em múltiplos - e pequenos - grupos de pressão, com baixo índice de negociação, todavia, passível de críticas, das quais resultaram em modelo que não apenas reconhece as intermediações de interesses, mas também visa a integrá-las ao processo político, introduzindo suas articulações na institucionalidade governamental, cujo funcionamento - entre grupos e Estado - ocorre sob o método *concertativo*. O nomeado *neocorporativismo*⁶³⁵ apresenta, assim, quadro limitado no tocante ao número de grupos - usualmente grandes - e à disposição dos interesses de classes, com poderosas organizações de capital e laboral, exercendo controle sobre os seus conflitos, normalmente em arranjos tripartites, buscando superar dificuldades econômicas e avançar com o Estado Social. Observe-se que, após o aumento das suas capacidades de direção, passa a constituir organismos mais amplos, concernentes a assuntos econômicos e políticos, sendo que suas decisões devem contar com apoio dos líderes setoriais. Desse modo, as associações estão imiscuídas no processo de governo, cuja finalidade é a de conformar os mais distintos jogos de influência à lógica da ordem social, outorgando ao Estado - em longo processo deliberativo, fundado na bilateralidade - importante força centralizadora na sua coordenação.

O molde *neocorporativista* promove, destarte, mudanças na configuração política estatal ao fortalecer uma representação funcional de poderosos grupos socioeconômicos na decisão pública, com conhecimentos técnicos em suas áreas e de inestimável valor ao suplementar a representação popular, concorrendo para uma legislação realista e pragmática. Fleiner-Gerster ressalva, porém, que a mencionada atividade positiva das associações apenas é possível quando entre elas e a administração não existir qualquer espécie de hostilidade desnecessária, posto que, se, de um lado, as associações devem respeitar a independência e neutralidade da administração, do outro, esta deve tentar encontrar um ajuste razoável entre os interesses e não

⁶³⁵ Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 1417; HELD, David. Op. cit., pp. 194-200; NUÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., pp. 73-75; HIRST, Paul. Op. cit., pp. 19-23.

recusar todas as suas propostas⁶³⁶. É oportuno, ainda, tecer comentários acerca das objeções ordinariamente arguidas em relação à proposição, iniciando-se pela provável ineficiência de a *democracia funcional* expressar a vontade popular, não suprimindo a representação tradicional - a qual, inclusive, seria mais flexível. Ainda, a presença, em cada seara, das grandiosas organizações monopolizaria a representação e interesses relevantes poderiam não se encontrar nelas respaldos, permanecendo isolados, o que provoca a pressão informal.

Ao se analisar a representação de interesses pela orientação *corporativista*, deve-se, no panorama pátrio, rememorar a experiência promovida pela Constituição de 1934 - cessada, em curto íterim temporal, pelo Estado Novo, em 1937. A referida Constituição, derivada de influência francesa⁶³⁷, pretendeu assegurar a representação dos interesses particulares e a representação do interesse geral em vista do bem comum, dirigindo cadeiras aos *deputados das profissões*, eleitos, indiretamente, consoante quatro subgrupos: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissionais liberais e funcionários públicos. Em que pese a solução tomada estar em consonância com a necessidade de se fomentar a revisão da representação nas democracias ocidentais, afigurar-se-ia a justaposição infeliz e inadequada, pois ocorreria uma mistura de representantes de interesses com representantes comuns, para a mesma função, não havendo, por conseguinte, uma tutela dos legítimos interesses particulares, deturpando-se, ademais, a representação de interesse geral. O ideal seria a instituição de câmara autônoma⁶³⁸.

A referida situação ofereceria, em tese, questionamentos, já que, na hipótese de o corpo profissional exercer as mesmas funções dos parlamentares, faltar-lhe-ia legitimidade social, devendo-se ponderar, igualmente, se não seria o caso de se formar órgão consultivo vinculado ao Legislativo. Todavia, a sugestão decerto não se enquadra na sistemática *corporativista*, uma vez que à câmara de interesses particulares deve ser conferido poder político, com a consecutória competência para aprovação de leis e efetivação dos direitos de grupos sociais, transparecendo um aparelhamento independente e auto-regulatório, ainda que, hoje, a concentração decisória no Executivo reduza, em parte, sua força. Dessa forma, de conformidade com o aventado, a estrutura é harmônica com a ideia de *segundo círculo* de

⁶³⁶ FLEINER-GERSTER, Thomas. Op. cit., p. 547.

⁶³⁷ BARRETO, Alvaro. Representação das associações profissionais. *R.I.L.a.* 45, nº 177, jan. 2008, pp.171-183.

⁶³⁸ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, pp. 118-119. Cf. VIRGA, Pietro. *Il Partito*. Milano: Dott. A. Giuffré-Ed., 1948, pp. 289-290 e CAETANO, Marcello. Op. cit., pp. 329-331.

García-Pelayo⁶³⁹, o qual pode ter uma presença permanente ou pode ser constituído em determinadas conjunturas e/ou para certos setores de ação, abarcando a intervenção de atores exteriores nas decisões do Estado, a serem tipicamente tomadas pelo critério consensual, oferecendo uma possibilidade de ação diante de um mundo altamente complexo, com elevados custos e potencialidades de distinta natureza.

No *pluralismo* clássico⁶⁴⁰, ao qual o *neocorporativismo* se contrapõe, reconhece-se a existência de coletividades sociais, em ambiente de disseminação do poder e competição de valores diferentes, que encontram, no contrabalanceamento de forças, um ponto de equilíbrio, prescindindo, pois, num primeiro momento, da máquina estatal para a articulação de interesses. Tal fato contraria as teorias *elitistas*, que entendiam que o povo não poderia intervir diretamente no processo decisório. Formaliza-se, portanto, a divergência e estimula-se que grupos sociais representativos de interesses distintos - e até mesmo antagonicos - promovam suas causas ante o Estado, mesmo que se incorra no equívoco de compreender o acesso aos núcleos de poder como equânime a todas as organizações, razão pela qual, na realidade, a potestade não advém de uma única classe, mas de gama plural de categorias, cujas ordenações convivem com e sob a ordem do direito estatal. Logo, como bem explana Loewenstein⁶⁴¹, a essência da democracia é a participação livre dos diversificados grupos no processo político, garantida pela liberdade de competição e em consonância com o princípio da descentralização do poder. O autor salienta que a decisão política deve exprimir o compromisso entre aspirações conflitantes presentes na sociedade, cujos objetivos são trazidos para conhecimento do governo por técnicas variadas.

A luta entre grupos para orientação do poder político, outrora concebida no liberalismo oitocentista como circunstância provocadora de desintegração comunitária e debilidade estatal, foi intensificada com as hodiernas - e complexas - sociedades industriais, tendo em vista a expansão da esfera de governo e a crescente especialização da seara civil. Tal fato, se por um lado, repercute positivamente como elemento de controle de concentração de potestade - inerente a regimes não democráticos - e de aproximação das vontades dos polos constantes da representação oficial - em profunda crise de legitimidade -, por outro, faz com que a presença

⁶³⁹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado Contemporâneo*, pp. 193-199.

⁶⁴⁰ Cf. BURDEAU, Georges. *La Démocratie*. Paris: É. du Seuil, 1956, pp. 104-112; SCHWARTZENBERG. *Sociologia Política*, pp. 678-683; VILE, M.J.C... Op. cit., pp. 110-114; MCLENNAN, Gregor. Op. cit., pp. 01-08;

⁶⁴¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*, p. 346

contínua dos grupos reduza o Estado, em posição neutra, a mero árbitro de suas demandas e, conforme já observado, quando atrelada ao uso de métodos espúrios na disputa, agravaria o sentimento de desconfiança. Frise-se, além do mais, que investigações realizadas a partir dos anos setenta do século passado, no espaço norte-americano, retomaram discussões acerca da competição de agrupamentos e do processo político. Denominou-se a corrente de *neopluralista*, com base em visão crítica do otimismo existente no *pluralismo* clássico. Tomou-se um elitismo múltiplo acrescido de constatações, como a que a pluralidade de grupos e a existência de forças que se equilibram não implicam obrigatoriamente uma política justa, bem como a que movimentos sociais são relevantes e - como empresários e patrões - sustentadores de grupos de pressão⁶⁴².

Da dedução *neopluralista* - e o reconhecimento da dificuldade de harmonizar interesses - passa-se ao debate acerca da regulação dos grupos de pressão, recordando-se que as posições contrárias a outorgar-lhes tratamento jurídico assemelham, parcialmente, a circunstância ao ocorrido com os partidos políticos, alvos, por longo tempo, de antagonismo e marginalização. Kelsen enfatiza que a hostilidade a partidos serve a forças políticas que visam ao domínio absoluto dos interesses de um só grupo e que, na mesma medida em que não se dispõem a levar em conta interesses opostos, dissimulam a natureza dos interesses que defendem⁶⁴³. A constatada insuficiência dos freios informais aos grupos, já que o equilíbrio não é alcançado pela rivalidade sinérgica, reclama, conseqüentemente, que suas ações devem ser moderadas por fatores a eles externos, precipuamente porque, das pressões exercidas, há patente interferência na vontade governamental e no interesse geral dele pronunciado. Reiteram-se as lições de Madison⁶⁴⁴, para o qual as causas do facciosismo não podem ser eliminadas e para quem o remédio somente pode ser buscado nos meios de controlar seus efeitos. A institucionalização dos grupos emerge como premente necessidade, derivada da própria preocupação em se fixarem as condições para uma participação legítima pelas associações.

A institucionalização legal⁶⁴⁵ pode acontecer por formatações variegadas, ressaltando-se que, quando externa, encontra a sua faceta mais relevante no esforço de se integrarem os grupos ao processo político. Ressalte-se que, dentre os intentos, encontra-se o *corporativismo*

⁶⁴² Cf. MCFARLAND, Andrew S.. *Neopluralism*. U.S: University Press of Kansas, 2004, pp. 40-61.

⁶⁴³ KELSEN, Hans. *A democracia*, p. 41.

⁶⁴⁴ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Op. cit., p. 136.

⁶⁴⁵ Cf. BADIA, Fernando. Op. cit., pp. 33-44. Vide também: BASSO, Jacques-A. Op. cit., pp. 101-117.

mencionado, em sua acepção total, citando-se, bem assim, presença de partidos de interesse econômico no Parlamento; integração de representações corporativistas na segunda Câmara; distribuição da função legislativa entre seções política e econômica; e complemento do Parlamento político com um conselho econômico⁶⁴⁶. sobre a regulamentação⁶⁴⁷, que, aqueles que a apoiam, entendem que a medida poderia trazer uma série de vantagens, como criação de normas de conduta; maior visibilidade pública para a atividade; identificação dos profissionais; esclarecimento do significado da atividade perante a opinião pública. Todavia, os contrários à normatização utilizam-se de argumento recorrente de ineficácia da norma, pois a honestidade seria um valor pessoal, o qual não pode ser imposto. Portanto, a questão deveria passar por uma discussão maior de reforma política (e.g. financiamento de campanha) e as ações consideradas legítimas poderiam ser prejudicadas em sua liberdade de ação, pois as que se inserem no âmbito não-ético enfrentariam menor oposição. Note-se, ademais, que os desafios à regulamentação são de natureza política, dependendo de uma solução peculiar para cada horizonte nacional (normas similares possuem efeitos diversos em ordenamentos distintos), e exigem, para tanto, respostas a enredadas questões, como: se, de fato, é possível definir “representação de interesses”; quais as medidas a serem adotadas (e.g. código de conduta) e quais são os requisitos para se conceder autorização para a atuação.

No disciplinamento dos grupos de pressão, não há, portanto, solução unívoca ou critérios pacificados, demorando-se, por vezes, a alcançar um consenso acerca da identificação do problema e da forma de expressá-lo juridicamente. Vale lembrar que a questão é agravada se verificada a necessidade de se traçarem parâmetros pertinentes a condutas morais e éticas, cuja efetivação, na praxe, depende - sobretudo - da vontade conjunta, não somente da sociedade civil, mas também da classe política. A regulamentação seria, destarte, segundo Alexandre de Moraes⁶⁴⁸, o conjunto mínimo de interesses comuns, incluindo neste especialmente o interesse comum de buscar o *fair play* entre interesses privados e particulares, visando a proporcionar o aperfeiçoamento democrático. Isso ocasionaria visibilidade à atuação política e responsabilidade pela influência na tomada de decisões, não somente no tocante aos partidos políticos, mas também em relação aos grupos de pressão. O regramento deve ser entendido,

⁶⁴⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, pp. 455-466.

⁶⁴⁷ Cf. OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e Representação de Interesses*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da UNICAMP, 2004, pp. 231-235. Vide também: NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., pp. 209-214.

⁶⁴⁸ MORAES, Alexandre. *Reforma Política do Estado e Democratização*, p. 136.

em vista disso, como possível resolução, adotada pelo Estado, para redução do déficit representativo, com a transparência do processo decisório e o estreitamento da *accountability*, quanto ao resultado deste, em relação ao povo, podendo até ingredir na ordem como instrumento anticorruptivo.

Na formulação da norma regulatória, de acordo com Aragão⁶⁴⁹, devem-se considerar, assim, dois aspectos de importância capital: a preservação da independência do agente público em decidir posicionamento com base na sua consciência e a não supervalorização de setores organizados em desfavor daqueles não mobilizados - maioria da população. Conclui-se que a transparência e a informação são as chaves do maior equilíbrio de forças nos embates na luta dos interesses. Contudo, apesar dos elencados proveitos, há regimes políticos que optaram por não regulamentar as atividades dos grupos de pressão, cujos argumentos estão sintetizados em três justificativas teóricas⁶⁵⁰. A primeira seria em razão de a norma ser vista como barreira à participação dos grupos no processo político, podendo-se até mesmo criar a falsa impressão de que a via estaria aberta unicamente a escritórios de *lobby*, desestimulando atores fracamente organizados. A segunda seria a necessidade de confidencialidade na ação, havendo resistência pelos riscos potenciais provocados pela transparência, sendo que “boas políticas”, por vezes, exigiriam sigilo negocial - como mal necessário. A terceira resultaria dos custos arcados pelo Estado com a regulamentação, como um órgão para o registro, corpo de funcionários para monitoração e novos gastos, caso seja imprescindível reforçar a norma.

As contestações mencionadas poderiam ser afastadas se constatado o intuito de: a) equalizar as participações de grupos, ainda que exista o risco de desequilíbrio na ação; b) tornar público todos os passos das organizações na seara pública, buscando-se refrear eventuais desvios na política; c) gerar melhorias no sistema, lembrando-se que a democracia é um regime custoso e exigente. A regulamentação, encarregada - como mecanismo de controle - de equacionar a autonomia grupal, pois o poder de interessados influentes desenvolve-se, em larga escala, fora dos sistemas de fiscalização democrática estatal, deve obstaculizar a satisfação inadequada dos anseios, constituindo, consoante Zippelius, requisito importante para descobrir influências ocultas e expor precisamente também estas ações dos grupos de

⁶⁴⁹ ARAGÃO, Murillo de. Op. cit., pp. 110-111. Vide: LEMOS, Roberto Jenkins. Op. cit., pp. 110-112.

⁶⁵⁰ CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Op. cit., pp. 7-8.

pressão à luz da crítica e da verificação pública⁶⁵¹. O desígnio, dessa forma, é sujeitar interesses parciais à consideração global, com outros interesses, e em harmonia com o interesse público, a ser considerado pelos decisores. É necessário, para tanto, que os seus representantes informem acerca de quais ações por eles estão sendo tomadas, em que núcleo institucional e perante qual autoridade⁶⁵².

Nesse sentido, expõe Benevides que é mais democrático controlar e decidir sobre uma votação que recebe o apoio de grupos conhecidos e identificáveis - centrais sindicais, igrejas, movimento ecológico, associações profissionais, moradores de determinada região, nações indígenas - do que “suspeitar” que existem interesses - escusos ou legítimos - de grupos que se escondem por trás do biombo parlamentar⁶⁵³. A atividade dos grupos de pressão - crescente e inevitável -, em virtude de sua relevância democrática e alto grau de ressonância dos efeitos de suas ações na sociedade, deve acontecer em arena transparente e sob parâmetros definidos de modo apropriado, segundo preceitos éticos e com responsabilidade. Lampreia afirma que, em todos os países, os poderes públicos deveriam ter a preocupação de supervisionar as ações dos grupos que intervêm no poder e de exigir comportamento conforme com apertado código deontológico⁶⁵⁴. Logo, cabe a todo Estado adequar a atuação de *pressure groups* a parâmetros de conduta e impedir distorções do processo democrático, tratando-se a regulação de medida a corroborar com o controle do poder, sendo que o panorama doméstico⁶⁵⁵ permanece refratário à questão, embora não despreze a interferência de agrupamentos no âmbito governamental; cuja atuação, em parte, saliente-se, consolida-se como verdadeira “cortina de fumaça”.

5.3. Das propostas de regulamentação no Brasil

A necessidade de aprovação de uma norma regulatória está alicerçada, principalmente, no pilar da busca por transparência nas relações estabelecidas, pelos *corpos intermediários*, entre sociedade civil e Estado. Reforça-se, assim, o sistema institucional de controle do poder, de modo a se afastar o ocultismo - inerente às *sombras del Leviatán*⁶⁵⁶ e ao *imperio*

⁶⁵¹ ZIPPELIUS, Reinhold. Op. cit., pp. 319 e 326. Cf. DAHL, Robert. *Dilemmas of Pluralistic*, pp. 16-26.

⁶⁵² Cf. LOWERY, David; BRASHER, Holly. Op. cit., pp. 265-267.

⁶⁵³ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. São Paulo: Editora Ática, 2002, p. 105.

⁶⁵⁴ LAMPREIA, J. Martins. Op. cit., p. 27.

⁶⁵⁵ Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, p. 92.

⁶⁵⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*, pp. 466-468.

*anónimo*⁶⁵⁷ - que pode vir a prevalecer na funcionalidade do cenário político - tornando-a alheia à ciência do cidadão -, e fixam-se limites às eventuais pressões desenfreadas das forças sociais setoriais. No Brasil, desde a aprovação, no Senado, da primeira proposta reguladora, até os dias atuais, novos projetos foram apresentados - inclusive para normas internas às Casas Legislativas - e intentos em seu favor robustecidos, mas sem a concreção de lei federal. Passaram-se, assim, mais de duas décadas de debates, restando tendência ao reconhecimento e disciplinamento - ratificada em recente seminário internacional promovido pela Controladoria-Geral da União, em 2008 -, bem como, concretamente, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados onde se prevê o registro dos que exercem a pressão, no entanto, segundo Manoel Gonçalves, *letra morta*⁶⁵⁸.

A discussão, aliás, é sempre retomada com vigor com a eclosão de um novo escândalo no panorama político pátrio, comumente ligado a delitos, cujas tipificações são denotativas de desvirtuamentos na representação de interesses, como a endêmica *corrupção* e o *tráfico de influências*, normalmente consubstanciado em trocas de favores. Cabe observar que o controle da pressão de grupos ou dos *lobbies* não advém exclusivamente da aprovação da lei, existindo instrumentos à disposição dos Poderes - e da opinião pública - para o empenho da fiscalização. A normatização da atividade não deve, porém, ser menosprezada, pois, como salienta Paulo Bonavides⁶⁵⁹, um tratamento científico e racional aos grupos de pressão pode ocasionar novas formas de equilíbrio, que preservem os fundamentos democráticos do sistema e retirem todo o peso de pessimismo que recai teoricamente sobre a ação desses grupos. Conclui o doutrinador, ao final, que a lei e a Constituição não de chegar, igualmente, aos *pressure groups* como em passado recentíssimo chegaram aos partidos políticos e continuam a chegar a outros países, onde se faz patente o propósito de institucionalizá-los.

A identificação e diferenciação das práticas legítimas das degeneradas, concernentes à intermediação de interesses, ocorrem, portanto, com o imprescindível esclarecimento do processo decisório, dando-se visibilidade à participação das organizações coletivas nas múltiplas etapas burocráticas. Tal identificação e diferenciação dependem de disciplina normativa, fixadora, com base na segurança jurídica, dos limites ao exercício da liberdade participativa e das

⁶⁵⁷ FINER, Samuel E.. Op. cit., pp. 206-209.

⁶⁵⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, p. 118. “Até hoje o número de credenciamentos é pequeno, contudo bastante eclético (...)” (BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., p. 263)

⁶⁵⁹ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 471.

consequências imputáveis no caso de seu descumprimento, com direitos e deveres tanto a quem exerce a pressão quanto ao agente público a ela sujeita. A despeito, como aventado, de o Brasil não possuir legislação reguladora e o dispositivo congressional ter duvidosa eficácia, a análise deve principiar pela mencionada normatização na Câmara, com vigência desde 1972. A referida normatização prevê, originalmente, o credenciamento, perante a Mesa, de empregados e empregadores, no que se refere às entidades de classe de grau superior, e de apenas um representante ligado a órgão de profissionais liberais. Essas pessoas podem, eventualmente, prestar esclarecimentos à Casa (caráter documental, informativo e instrutivo), através de seus órgãos técnicos, cabendo ao 1º Secretário a expedição de credenciais⁶⁶⁰.

O credenciamento, em 1983, era, então, praticamente exclusivo para entidades sindicais de grau superior (confederações ou federações/sindicatos nacionais), obstando o cadastro de entes com intensa atuação no Legislativo (e.g. FIESP). A partir de 1984, a citada Secretaria passou a adotar entendimento extensivo, abarcando nas hipóteses de cadastro outras associações de caráter nacional - e até mesmo regionais -, intensificando-se, notadamente, a partir de 1985, a presença, em Brasília, de empresas profissionais para exercício do *lobby*⁶⁶¹ e escritórios de grandes entidades representativas de interesses (*umbrella corporation*)⁶⁶². Com a promulgação da Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados percebeu a necessidade de adequar o seu regimento ao texto constitucional pós-redemocratização, aprovando, em 1989, a Resolução n.º 17, na qual se ampliaram as hipóteses de participação no processo legislativo. Isso se refletiu no credenciamento, que passou a abarcar em seu rol: Ministérios, entidades da administração indireta, entidades de classe de grau superior (empregados e empregadores), autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil⁶⁶³.

A questão da regulamentação, ao ser examinada por Marinho, leva o autor a rememorar proposta por ele apresentada - e aprovada - em 1965, para a reforma do Congresso, que era a ideia de que as Comissões parlamentares realizassem sessões públicas para receber sugestões de pessoas ou órgãos, de qualquer modo interessados em projetos pendentes de deliberação. Deduz-se que, se a tentativa era de reduzir a ação sub-reptícia condutora de prática delituosa, o problema, na verdade,urgia por disciplina mais ampla e eficaz da matéria, como os projetos

⁶⁶⁰ A concessão de credenciais foi regulamentada pelo Ato da Mesa n.º 26, de 26.04.1973.

⁶⁶¹ Cf. LEMOS, Roberto Jenkins. Op. cit., p. 114.

⁶⁶² Houve, em 1985, tentativa de ampliação do rol de credenciamento pelo PRC n.º 337, arquivado em 1987.

⁶⁶³ Cf. ARAGÃO, Murillo de. Op. cit., pp. 95-97 e SANTOS, Luiz Alberto dos. Op. cit., pp. 414-416.

apresentados, à época, pelo Senador Marco Maciel⁶⁶⁴, que, anteriormente, como Presidente da Câmara, havia possibilitado a inclusão do citado *credenciamento* no regimento. A proposição é, desse modo, pioneira - voltada à elaboração de lei para identificação e publicização de interesses - é, deste modo, também de autoria do respectivo parlamentar, o qual, na justificção do Projeto de Lei do Senado n.º 25 de 1984, ressaltou que o fortalecimento do Poder Legislativo, decorrente do processo de aperfeiçoamento institucional que vivia a Nação, dispensava tratamento legal mais abrangente do que o reconhecimento regimental, capaz de compreender os mais diversificados setores sociais. Destarte, enfatizou que a medida devia se revestir tanto de instrumentos de controle que permitissem prevenir e expurgar tentativas de canalização de interesses inadequados como da má influência do poder econômico que distorcesse as decisões das Casas Legislativas⁶⁶⁵.

A proposta adota como providência um sistema de registro e acompanhamento da vida financeira da entidade participante do processo, na linha do *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, restringindo o seu alcance somente às Casas congressuais. Ressalte-se que, no tocante ao registro, especificaram-se - como destinatários - as pessoas físicas ou jurídicas, contratadas ou voltadas, pelos seus objetivos, para o exercício direto ou indireto, formal ou informal, de ações tendentes a influir no processo legislativo. Os órgãos responsáveis tanto pelo registro quanto pela distribuição de credenciais seriam as Mesas Diretoras do Senado e da Câmara - que deveriam dispor sobre os modos e limites de atuação. As referidas Mesas seriam incumbidas, ainda, de receber, anualmente, no segundo semestre, as declarações de gastos relativos à atuação perante as Casas, com a discriminação obrigatória de importâncias superiores ao valor correspondente a 21 ORTNs, inclusive efetuadas fora do Congresso (e.g. campanha publicitária e reservas de espaço em órgão de comunicação). A norma revelaria, além disso, preocupação em identificar os interesses em jogo, determinando, na hipótese de declaração prestada por pessoa física ou jurídica contratada por terceiros, a indicação dos interessados nos serviços, a matéria cuja discussão é desejada e o projeto cuja aprovação ou rejeição é defendida. Estabelece, ademais, no caso de omissão nas declarações - ou em resposta a indagações das Mesas -, ou de tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, punições que, de início, cingem-se à advertência e, na reincidência, em cassação

⁶⁶⁴ MARINHO, Josaphat. Grupos de Pressão na Sociedade. *Revista Trimestral de Direito Público*, 1/1993, p. 19.

⁶⁶⁵ MACIEL, Marco. A legislação, no Brasil, sobre grupos de pressão ou de interesse. In: PORTO, Walter Costa (Coord.). *Os Grupos de Pressão*. Brasília: Escopo, 1984, pp. 49-51. Cf. TOLEDO, Gastão. Op. cit., p. 465.

do registro e impedimento de acesso às Casas, sem prejuízo de outras penalidades (e.g. apuração de abuso do poder econômico pelo CADE). A transparência dos atos resultaria, por fim, na exigência às Mesas Diretoras, à vista das fichas de registro e declarações prestadas, de publicarem, semestralmente, relatório com os dados informados.

Entretanto, o autor do projeto, no período subsequente, assumiu os cargos de Ministro da Educação e a Chefia da Casa Civil. Com o falecimento do Relator designado para o exame da proposta, sem a emissão de parecer, esta foi arquivada ao final da legislatura (1987), tendo sido reapresentada por Marco Maciel, com redação idêntica, em 1989 (PLS n.º 203/89). A proposta foi aprovada no Senado e encaminhada à Câmara dos Deputados, onde recebeu o n.º 6.137/90. Rejeitada em parecer da Comissão de Constituição e Justiça, sob a alegação de que a matéria é *interna corporis* e a lei ordinária inadequada, sua tramitação não foi encerrada em virtude de recurso ao Plenário⁶⁶⁶, permanecendo, letargicamente, sem a devida apreciação desde 2003⁶⁶⁷. De acordo com lição de Monica Herman Caggiano, além das experiências até aqui abordadas, a legislação continua lacônica sobre a matéria e a doutrina, sem ser escassa, adota linha crítica, de certa forma modesta, clamando timidamente por um quadro normativo que, a rigor, deveria assegurar a transparência e a moderação aos consórcios preordenados à pressão política⁶⁶⁸. Passa-se, por isso, diante do constatado vácuo legal, a averiguar as demais proposições submetidas às Casas Legislativas e suas variações na concepção de uma solução, que englobam desde novas mudanças regimentais à extensão do foco para a Administração.

A Proposta de Resolução do Senado n.º 72/1995, de autoria do Senador Lúcio Alcântara, dispôs sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto, unicamente, ao Senado Federal. Em congruência com o parecer de rejeição acima indicado, não trouxe novidades, convertendo, somente, o projeto de Marco Maciel em uma espécie normativa adequada ao disciplinamento de assunto de interesse interno da Casa. Retrocedeu, contudo, ao excluir o limite de gasto fixado, que, se sobrepujado, incorreria em necessária declaração. Tal proposta foi arquivada ao término da 51ª legislatura. Na Câmara dos Deputados, no mesmo ano, era possível verificar a existência de duas Propostas de Resolução (n.ºs 2 e 23/95), de autoria do Deputado Aroldo Cedraz. Ambas visavam à alteração de dispositivos do Regimento Interno da

⁶⁶⁶ Cf. SANTOS, Luiz Alberto dos. Op. cit., pp. 430-433.

⁶⁶⁷ Cf. MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007, p. 79. Vide: FARHAT, Saíd. Op. cit., pp. 61-64.

⁶⁶⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, p. 92.

Casa, dentre os quais um relativo ao *credenciamento* (art. 259), sendo que - antes de analisadas - foram apensadas ao Projeto de Resolução n.º 231/1990 e, posteriormente, ao Projeto n.º 63 de 2000, que versava sobre ampla reforma regimental. No entanto, em 2009, foi proferida decisão determinando o arquivamento pelo término da legislatura. As proposições consistiam, com base na sua justificação, em equívoco terminológico, pois, a despeito de se pretender regular o *lobby*, o artigo 259 referia-se apenas a meros prestadores de informações; razão pela qual oferecia nova redação em que se imporia a declaração de gastos junto e fora da Câmara, relacionados à atividade de influência do Legislativo, trazendo a ideia do *lobby* profissional e estipulando a publicidade das informações e as consequências em razão de descumprimento da norma⁶⁶⁹.

Em 1995, verifica-se, ainda, a apresentação de Projeto de Lei na Câmara sob o n.º 619, em que se pretendia dispor sobre a atividade de grupos de interesse (*lobbies*) das prefeituras municipais junto ao Congresso e órgãos federais, o que levaria ao reconhecimento de grupos de pressão públicos. Todavia, o referido Projeto foi compreendido como contrário a dispositivos constitucionais e devolvido ao autor, sem movimentações posteriores⁶⁷⁰. Emergiu nova proposta de Resolução (PRC n.º 83), em 1996, de autoria do Deputado José Fortunati, na qual as pessoas físicas ou jurídicas que exercessem atividades dirigidas a influenciar votação e deliberação legislativa, deveriam se cadastrar perante a Mesa da Casa, autorizando o acesso limitado aos acessos da Câmara. Dispôs, outrossim, como nas proposições anteriores, acerca do dever de declaração, da publicidade das informações e das sanções decorrentes de descumprimento da norma⁶⁷¹. Enfatiza-se, ainda, na justificação que o *lobby* tem duas facetas - a benéfica e a perniciosa. Ambas convivem lado a lado no Brasil, e a ordem pátria carece de instrumentos legais para tornar a atividade transparente. Tal Resolução também foi arquivada em 1999.

Ressalte-se que, em que pese não versar sobre a regulamentação das ações de grupos de pressão, foi apresentada, em 1997, a Proposta de Resolução da Câmara n.º 121, do Deputado Padre Roque, pelo qual se buscava fixar a incompatibilidade, com o decoro parlamentar, de deturpação da representação de interesses, obstando qualquer participação em viagem, com

⁶⁶⁹ Informações obtidas em publicação do Diário do Congresso Nacional de 14.03.1995 (páginas 3145-3146), quanto ao PRC 02/95, e de 10.05.1995 (páginas 9382-9383), referente ao PRC 23/95.

⁶⁷⁰ Cf. OLIVEIRA, Andréa C. de Jesus. *Lobby e Representação de Interesses*, p. 227

⁶⁷¹ Informação obtida em publicação do Diário da Câmara dos Deputados de 30.04.1996 (páginas 11963-11964).

despesas custeadas por terceiros interessados no trâmite de proposição na Câmara. Essa Resolução foi arquivada no final da legislatura. Prosseguindo com o exame das propostas regulatórias, em 2000, foi apresentado o Projeto de Resolução n.º 87, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, objetivando a promoção de mudanças no Regimento Interno, de modo a disciplinar as ações de grupos de pressão, *lobbies* e assemelhados na Câmara. No primeiro momento, versa sobre a realização de audiência pública, nas Comissões, com as entidades da sociedade para instrução de matéria legislativa ou tratamento de assuntos de interesse público relevante, restringindo a participação às pessoas credenciadas, sendo que, se existissem mais de três requerimentos para exposição do mesmo tema, a escolha seria por sorteio. Em relação ao credenciamento, há inovações: a) submeter a um tratamento similar os representantes de órgãos e as entidades da administração direta e indireta, das entidades de classe, do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos demais entes federados; b) afastar a ideia de que o desempenho da atividade seria exclusivo de entes privados; c) determinar o encaminhamento - anual - de declaração, discriminativa, das suas atividades, natureza das matérias de interesse e gastos - incluindo despesas com a pressão indireta⁶⁷²; d) fixar punição por descumprimento legal⁶⁷³.

A proposta supramencionada, todavia, foi arquivada em 2011, em virtude do término da legislatura, mas contou, anteriormente, com parecer do Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pela sua rejeição, salientando-se que a ele encontravam-se apensados outras três propostas (PRCs n.ºs 203/2001, 103/2007 e 158/2009), as quais serão analisadas sucessivamente, sendo que todas se limitam a alterações regimentais.

O Projeto de n.º 203/2001, apresentado pelo Deputado Walter Pinheiro - em coautoria -, no mesmo sentido da proposição de 2000, intentou disciplinar a atuação dos grupos de pressão na Câmara dos Deputados. Tal projeto previu, inicialmente, uma vedação à pessoa física ou jurídica credenciada, que não pode provocar nem influenciar a apresentação de proposição legislativa com a finalidade de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito da Casa, e distanciou do influxo qualquer desígnio meramente particular e negocial. Quanto à participação nas audiências públicas, pretendendo estabelecer condições equânimes, permitiu à Comissão que procedesse à oitiva da exposição de diversas correntes de opinião - o

⁶⁷² Menciona, por exemplo, publicidade, elaboração de textos, publicação de livros e realização de eventos.

⁶⁷³ Informação obtida em publicação do Diário da Câmara dos Deputados de 24.05.2000 (páginas 26829-26830).

número máximo de seis -, sendo defeso ao Relator apresentar relatório ou voto sem ter proporcionado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pelo exame. Sob o argumento de igualdade de acesso, definiu, amplamente sobre o cadastramento, fixou em dois o número de indicados para a representação de interesse (titular e suplente), restringiu suas ações à persuasão racional, com subsídios técnicos, e estipulou impedimento para quem exercia cargo público doze meses antes. Instituiu, ademais, ao representante: a) participação em curso de formação ministrado pela Casa; b) apresentação de declaração anual – retomando a obrigatoriedade de indicação de gastos que ultrapassem o mínimo de 1.000 UFIR –; e c) guarda de documentos por cinco anos⁶⁷⁴.

A Proposta n.º 103/2007, do Deputado Francisco Rodrigues, dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara, com a finalidade de exercerem o direito de informar e influenciar o processo decisório, em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade. Admite-se o credenciamento perante a Mesa Diretora da Casa de um representante, na hipótese de pessoa física, e de dois - podendo-se somar mais dois - representantes, no caso de pessoa jurídica, devendo informar à entidade que representam e a matéria em que procuram intervir. Em relação à fiscalização da atividade, a determinação consistia no dever - anual - de envio de declaração, sendo que, se prestador de serviço a terceiro, far-se-ia necessário indicar tanto o contraente interessado quanto a proposta cuja aprovação ou rejeição é defendida. No caso de omissão na declaração ou em resposta a indagações da Mesa, ou na tentativa de ocultar dados ou confundir fiscalização, o credenciado é submetido às penalidades de advertência e cassação do cadastro, não aplicadas a indivíduos que atuam sem remuneração, esporadicamente e para fins pessoais, nem a quem for convidado em razão de atuação profissional e conhecimento técnico. Sustenta-se, na sua justificativa, que a norma deve assegurar o contato de forma transparente e igualitária, entre as esferas pública e privada, sendo que sua pretensão era de oferecer solução, pois a abrangência dos outros projetos poderia ocasionar a perda do foco⁶⁷⁵.

O Projeto de Resolução da Câmara nº 158/2009 tinha como objetivo instituir Código de Conduta para *representantes da sociedade organizada* e adequar o Regimento Interno e o

⁶⁷⁴ Informação obtida em publicação do Diário da Câmara dos Deputados de 16.03.2002 (páginas 08395-08398).

⁶⁷⁵ Disponível no site: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376240>. Acesso em 11.07.2012.

Código de Ética e Decoro às necessidades de regulamentação do *lobby*, considerando, para os seus fins, desde os representantes de segmentos econômicos e/ou sociais por meio entidade de âmbito nacional até pessoas ligadas aos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo⁶⁷⁶. O projeto impede, no entanto, o credenciamento de pessoas físicas e empresas privadas não previstas na norma e estabelece deveres aos representantes, inclusive com regras de democracia interna⁶⁷⁷ às associações a que se encontram vinculados e entrega - semestral - de declaração, cujos dados seriam divulgados, pela Mesa, em até 45 dias da apresentação. A normatização prevê, outrossim, direitos - como o registro da sua presença em reuniões de Comissão e audiência. Cabe ressaltar que os credenciados podem participar da elaboração das proposições e apresentar emendas no âmbito comissional; bem como rol de comportamentos incompatíveis com a atividade de representação, sendo que parte deles coincidentes com tipos penais, e as suas possíveis sanções, com sensíveis margens discricionárias quanto à multa e detenção. A proposição, no entanto, foi arquivada em 2011, com o término da legislatura.

Por fim, devem ser averiguados os Projetos de Lei, então em tramitação na Câmara, que versavam sobre a representação de interesses, iniciando-se pela proposição de n.º 6928/2002, cuja finalidade era criar um Estatuto para o exercício dos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição de 1988, abordando, diferentemente das demais propostas - e expressamente -, a atuação dos grupos de pressão como um instrumento de democracia participativa e para a qual foram dedicados dois artigos. No primeiro, propõe-se que qualquer pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, teria o direito de representar seus interesses junto ao Poder Público, exercendo, para tanto, prática continuada de trabalho de informação e acompanhamento, desde que ela se encontre regularmente credenciada. No segundo, de forma abrangente, remete-se a regulamentação da matéria ao âmbito de cada Poder ou órgão, estabelecendo, desde logo, que caracterizaria crime de *tráfico de influência* o seu exercício fora do regramento (art. 334 do Código Penal), caso não incorresse em penalidade mais grave⁶⁷⁸. A referida proposta contou, em 2012, com parecer favorável do Relator da Comissão de Constituição e Justiça⁶⁷⁹.

⁶⁷⁶ Disponível no site: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=424101>. Acesso em 11.07.2012.

⁶⁷⁷ Eleições periódicas para cargos de direção e percentual mínimo (51%) de comparecimento dos representados.

⁶⁷⁸ Excetua, por exemplo, a *advocacia administrativa*, mas possibilita a configuração de *corrupção ativa*.

⁶⁷⁹ Disponível no site: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56230>. Acesso em 11.07.2012.

A proposta de n.º 1713/2003, por sua vez, teve como intuito regulamentar a atuação dos *agentes de pressão* junto à Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tal proposta apresentou uma nova expressão, delimitada como toda pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que exerça, ainda que de forma transitória ou sem remuneração, pública ou privada, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo ou a tomada de decisões públicas. Estipula o autor que o exercício da atividade depende de registro - prévio e descentralizado - em cada órgão público no qual for atuar, devendo apresentar informações sobre os interesses que serão defendidos, os objetivos pretendidos e os servidores e autoridades com quem deseja tratar. O agente deve entregar declaração mensal discriminativa dos atos realizados, recursos recebidos e gastos. Havia, quanto ao descumprimento da norma: a) a previsão de aplicação de pena de multa - nunca inferior a 50 salários mínimos -; b) cassação do registro, com o impedimento de acesso - de seis meses a quatro anos -; c) encaminhamento de documentação ao Ministério Público Federal; com breve referência à lei de improbidade administrativa. A proposta foi arquivada.

A proposta hodiernamente mais discutida e que reacendeu debates acerca da regulação é a de autoria do Deputado Carlos Zarattini e foi apresentada, originalmente, à Câmara, com o n.º 5470/2005, visando ao disciplinamento da atividade de *lobby* e à atuação dos grupos de pressão no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública. A citada proposta, porém, teve sua tramitação prejudicada por interpretação da Mesa Diretora, que determinou a devolução ao autor, que, por sua vez, em 2007, apresentou nova proposição com conteúdo idêntico (Projeto de Lei n.º 1202)⁶⁸⁰. A novidade da proposição é o detalhamento prévio de noções conceituais abordadas na norma, definindo o que se considera por decisões administrativas passíveis de influxo e qual a abrangência da expressão grupos de interesse, das ações de *lobby* ou pressão e do lobista ou agente que as exercem. Estes poderiam ser: indivíduo, empresa, associação ou entidade não governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público - e familiares até segundo grau. O referido detalhamento objetiva lograr a tomada da decisão administrativa ou legislativa favorável ao agrupamento de interesse que representa ou contrária ao interesse de terceiros. Estabelece, no

⁶⁸⁰ Cf. SANTOS, Luiz Alberto dos. Op. cit., pp. 441-446.

Executivo, que o credenciamento caberá à Controladoria-Geral da União, sendo que cada órgão ou entidade poderá não só indicar até dois representantes (titular e suplente), que deverão fornecer aos dirigentes responsáveis subsídios de caráter técnico e informativo, bem como participar de curso de formação. Abrange, ainda, no campo de atuação das pessoas físicas ou jurídicas credenciadas ações nos três Poderes, podendo solicitar aos seus órgãos a sua participação em audiência pública, quando estiverem em fase de elaboração ou discussão de assuntos relacionados às suas áreas de atuação. Impõe, também, deveres aos representantes, como o encaminhamento anual ao Tribunal de Contas de suas declarações, discriminando atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício, em especial pagamentos que superem 1.000 UFIR. Ao final, prevê que, no caso de descumprimento dos deveres quanto ao fornecimento de dados e de informações, pena de advertência e, se reincidente, cassação de credenciamento, sem, no entanto, prejuízo de envio de peças ao Ministério Público e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, neste último se configurada a ocorrência de abuso do poder econômico. A proposta teve parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania⁶⁸¹.

A verificação das propostas apresentadas objetivou oferecer uma ampla visão acerca das mais divergentes soluções para a regulamentação da pressão - e do *lobby* - exercido nos órgãos estatais, o que pode ser observado na própria espécie normativa escolhida para as suas disposições. Ressalte-se que, a despeito do tratamento comumente regimental⁶⁸², o alcance da norma é restrito, admitindo-se, atualmente, que a ação política dos grupos representativos de interesses avança indistintamente sobre todos os Poderes. Aliás, a aprovação de lei geral e com aspectos uniformes, como questões conceituais, periodicidade da fiscalização e até possíveis penalidades decorrentes do descumprimento de dever por representante credenciado, não impede regramentos internos especiais, de acordo com as particularidades de cada órgão, devendo-se passar, no tópico subsequente, após a análise das inúmeras proposições pátrias e das experiências no Direito estrangeiro, ao estudo dos paradigmas normativos - limitativos da atividade - que se fariam necessários em solução pertinente à realidade brasileira.

⁶⁸¹ Disponível no site: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>, acesso em 03.08.2012.

⁶⁸² Frise-se que a última proposta, sem inovações, foi a PRC nº 14/2011 e busca alteração no Regimento, tendo em vista a rejeição à proposição do Sem. Marco Maciel, encontrando-se na Comissão de Constituição e Justiça.

5.4. Dos limites jurídicos necessários às atividades dos grupos de pressão

A hipervalorização da individualidade e o absentéismo estatal, no intitulado *liberalismo clássico*, denotativos de searas de atuação delimitadas e distantes, em que o associativismo era admissível na liberdade da vida civil e repudiado quando interposto nas reduzidas relações políticas, sofrem sensíveis mudanças com o advento da civilização industrial e suas distintas implicações sociais. O contraponto emergente - o Estado social -, interventivo e prestacional, que proporciona o estreitamento - e a confusão - das interações entre a sociedade e o governo, desmistifica a política como produto exclusivo unilateral dos governantes, mas construção que depende também da participação dos governados. Afinal, o expansionismo institucional absorve demandas fragmentadas, com peculiaridades setoriais percebidas apenas por quem convive na realidade parcializada. Os grupos de pessoas, visando à defesa ou promoção dos seus interesses, que não podem mais ser satisfeitos individualmente e no âmbito exclusivo do social⁶⁸³, passam a intervir, direta e frequentemente, nos órgãos públicos, visando a influir nas suas decisões. Essa é a razão pela qual, como forças plurais animadoras do processo deliberativo, não é errôneo afirmar que a presença enérgica de organizações no âmago governamental é um fato ontológico e que, por vezes, seus impulsos promovidos têm resultados significativos.

O exercício do poder de governar, segundo V.O. Key Jr., consistiria, então, no fomento dos fins de grupos que se consideram legítimos, com a conciliação e o acordo das ambições dos grupos em conflito, e na limitação das tendências de agrupamentos que se julgam socialmente destrutivas⁶⁸⁴. Reconhece-se, por um lado, a inevitável existência das potestades sociais e o papel político por elas desempenhado, inclusive com alicerce na ordem constitucional, e, por outro, a importância de se estipularem mecanismos de controle, distanciando-se do idealismo ao identificar deformações na sua prática e a necessidade de contê-la nas balizas democráticas. A noção a ser rememorada, portanto, é de que as ações dos grupos de pressão e dos lobistas não se revestem, em princípio, de natureza ilícita, encontrando-se consubstanciadas na canalização de anseios especiais e na luta para que estes alcancem expressão na representatividade oficial, sem, todavia, a pretensão partidária de conquista e manutenção do poder. No entanto, não se deve depreender que o exercício da

⁶⁸³ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os Partidos Políticos nas Constituições*, pp. 137-138.

⁶⁸⁴ KEY JR., V.O.. *Política, Partidos y Grupos de Presion*, p. 37. Cf. NÚÑEZ, Rafael. Op. cit., pp. 213-214.

influência consiste em espaço de autonomia plena, isento, pois, de repercussões jurídicas, devendo-se, dessa forma, regulá-lo por meio de lei própria. Afinal, como ressalta Borja⁶⁸⁵, mesmo que os grupos pertençam à ordem privada, eles, na hipótese, penetram na esfera da competência estatal e afetam diretamente a ordem pública, executando a empreitada de conduzir às autoridades os pleitos de interesses particulares.

Se o poder político encontra sua necessária unidade - e coercibilidade - no Estado, não se pode olvidar que o Estado, por sua vez, avista na tutela de interesses por grupos autônomos não apenas seu elemento animador, mas também efetivas forças de controle de suas decisões. Há, assim, não só reciprocidade relacional de fluxos e contrafluxos que confere legitimidade - e estabilidade - do governo, bem como resposta responsiva - e eficaz - aos reclamos populares, caracterizadores de indispensável correspondência de vontades. Aos grupos, nesse contexto, faz-se necessária a adequação de seus interesses aos objetivos sociais gerais e a definição de estratégias e métodos para a concreção da pressão, de modo a aumentar a probabilidade de que as medidas tomadas pelos Poderes Públicos estejam em sintonia com as suas aspirações, sem passar pelo sufrágio e, por conseguinte, sua enredada sistemática representativa. Na sociedade democrática, de acordo com Antonio Amaral, os interesses - muitas vezes divergentes - de diversificados grupos sociais forçam a transparência e o controle do processo decisório - ao levarem reivindicações e informações. Cabe ressaltar que, para tanto, devem os interesses ser defendidos legitimamente e adequados aos valores coletivos⁶⁸⁶. Os *grupos de pressão* compõem o tecido social, mas com um agir político racionalizado, já que atuam sobre as instituições públicas.

Destarte, das pretensões dos grupos de pressão não é possível inferir qualquer intento de dedicação continuada ao poder e comprometimento com programas globais, razão pela qual não se sujeitam a uma prestação de contas perante a comunidade nem são passíveis de direta responsabilização. No entanto, se participam da elaboração de decisão que, em regra, produz efeitos abrangentes, não se podem permitir intervenções informais nos centros de poder sem mínima visibilidade capaz de ensejar controle eficaz de suas condutas, uma vez que as sanções posteriormente imputadas podem se revelar insatisfatórias quando considerados os possíveis resultados perniciosos advindos de uma pressão desvirtuada. É importante mencionar a lição

⁶⁸⁵ BORJA, Rodrigo. Op. cit., p. 214.

⁶⁸⁶ AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. *Ética Social e Governamental*. São Paulo: HotTopos, 1997, p. 130.

de Monica Caggiano, ao constatar que o legislador permanece silente acerca da atuação dos lobistas, propiciando a desfiguração da mecânica de ingerência das associações de interesse no processo decisório, a qual se consolida como pressão de bastidores e, da cômoda posição de penumbra, produz expressivas interferências, não raras vezes timbradas pela corrupção⁶⁸⁷.

Ao se cogitar a solução do registro - sendo que os projetos regulatórios em tramitação nas Casas Legislativas pátrias adotam o credenciamento -, recorre-se à resposta notadamente norte-americana, em que se privilegia, de conformidade com o pluralismo, a permanência dos conflitos de interesses na sociedade, sem a sua absorção e concentração - internamente - nos órgãos estatais, como na hipótese corporativista. Preliminarmente à análise das questões que devem ser obrigatoriamente abordadas normativamente, ressalte-se que Boissavy aponta para a existência de seis princípios que sintetizam o espírito da regulamentação⁶⁸⁸. O primeiro é a *transparência*, a qual permeia inúmeras leis, como a de acesso à informação - aprovada, no Brasil, sob o n.º 12.527/2011-, e, no caso em questão, exigiria dos representantes de grupos e de profissionais contratados declarações acerca de quem seriam seus clientes e que interesses estão sendo defendidos. A segunda é a *publicidade*, com seu corolário controle, colocando-se à disposição da generalidade os dados obtidos - dos representantes - em suas declarações, sendo que, excepcionalmente - e de forma justificada -, pode vir a sofrer restrições. O terceiro é a *contradição*, a qual permite que sejam concedidas iguais oportunidades de participação a interesses contrários ou simplesmente distintos, que compõem o debate no qual uma ou várias autoridades devem ser árbitras. O quarto refere-se a *deveres* dos representantes de interesses, que devem ser definidos com precisão, principalmente nas relações com os eleitos e os seus funcionários. O quinto diz respeito ao *controle* da transparência, da publicidade e dos deveres, o qual, por vezes, é atribuído a uma autoridade independente que possa, inclusive, realizar a verificação das informações e impor sanções, ressaltando-se que, para as consequências no âmbito penal, deve contar com a colaboração do Ministério Público. O sexto concerne às *sanções* disciplinares ou penais, aplicadas consoante a natureza da violação à regulamentação.

Ressalte-se, ainda, que para cada um dos referidos preceitos há uma gama de aspectos a serem considerados, com distintos graus de exigência e configurações, os quais podem ser

⁶⁸⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, p. 94.

⁶⁸⁸ BOISSAVY, Matthieu Boissavy. Le droit et le lobbying. In: DELACROIX, Xavier (Dir.). *Influencer la démocratie et démocratiser l'influence*. Paris: AFCAP, 2004, pp. 83-85.

divididos em setores, como a delimitação de: a) quem são os sujeitos ativos da pressão - e do *lobby* - e quais são as exigências para o seu registro; b) quem são os órgãos ou funcionários destinatários de seus impulsos e quais são os deveres decorrentes do contato; c) quais são as atividades consideradas como descumprimento da norma pelo representante de interesse, que podem consistir em omissão na prestação de informações até a prática de condutas penalmente vedadas; e d) quais são as sanções cabíveis, que podem ocasionar o descredenciamento, em multa ou até mesmo o início de persecução penal⁶⁸⁹. Cite-se, outrossim, a título de exemplo, que, para o registro, podem ser requeridos simplesmente documentos e informações pessoais do representante - estendendo-se, se profissional contratado, para os dados do seu contraente -, ou ser-lhe cobradas a comprovação de conhecimentos técnicos específicos e a apresentação de ficha criminal, para que seja analisado se eventual condenação resulta em incompatibilidade com a atividade. Inexiste, por isso, um modelo padronizado e acabado.

A regulamentação, em vista disso, é uma reação imediata à apuração de perceptíveis problemas na *representação de interesses*, posto que os legisladores comumente reclamam das dificuldades em se determinar - com precisão - quem os grupos - ou o escritório de lobistas - verdadeiramente representam. O desconhecimento dos agentes públicos acerca da composição dos grupos, da lealdade de seus integrantes e da proeminência das aspirações do agrupamento - em relação aos pleitos do lobista - impossibilita apropriada verificação se as pretensões são, de fato, representativas de um grupo. Afinal, nem sempre a preferência do líder da associação é a mesma dos seus integrantes. Além disso, lobistas podem exagerar quanto a aspectos dos interesses que defendem⁶⁹⁰. A transparência, se - no tocante às projeções dos grupos de pressão e lobistas - é mitigada, torna-se, certamente, cada vez mais desejável para lidar com as notórias incertezas provindas da obscuridade de alguns interesses. Adequa-se a pretensa norma, que impõe limites jurídicos à questão de conteúdo político, à noção de *Estado de Direito*, visando à contenção de abusos e devendo oferecer mecanismos de consulta geral à informação e de natureza repressiva. Nina Ranieri⁶⁹¹ salienta que as relações entre controle e poder, na democracia, perfazem-se na dimensão legal racional: “não há poder sem controle, não há controle sem previsão”.

⁶⁸⁹ Cf. CAUPERS, João; AMARAL, Maria L.. Op. cit., pp. 40-42 e ZIPPELIUS, Reinhold. Op. cit., pp. 326-328.

⁶⁹⁰ Cf. AINSWORTH, Scott H.. Op. cit., pp. 122-128. Vide: ZELLER, Belle. Op. cit., pp. 251-252.

⁶⁹¹ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Governabilidade e Estado Democrático de Direito o uso e o Controle das Medidas Provisórias. In: GARCIA, Maria (coord.). *Democracia, hoje*. São Paulo, 1997, p. 118.

A institucionalização dos grupos por meio de norma de regulatória - que, no panorama mundial, é a exceção e não a regra - é uma proteção inarredável do espaço governativo, tendo em vista que os partidos não detêm o domínio exclusivo das ações políticas e a atuação dos grupos de pressão interfere, ainda que indiretamente, na gestão do bem comum. Além da estipulação de *standards* éticos, garante-se aos órgãos sujeitos a influxos a relevante cognição acerca dos interesses politicamente em jogo. Recorde-se que, consoante Jorge Monteiro⁶⁹², os grupos de pressão convivem com a faceta positiva e a negativa. Por um lado, viabilizam ao cidadão manifestar a intensidade de suas preferências de políticas e, igualmente, agregar influência em segmentos da sociedade para os quais os custos de transação são reduzidos, com relação a setores de maiorias desorganizadas. Por outro, podem desenvolver claras anomalias na agregação de preferências individuais e, a partir disso, explorar oportunidades que se abram. Sobrepõe-se a figura do representante ou profissional do *lobby* à sua força social motora.

A representação de interesses é uma evidente garantia constitucional, apta a viabilizar o real exercício do direito fundamental dos cidadãos de tomarem parte nos assuntos públicos e fazerem com que suas aspirações sejam ouvidas e consideradas no processo decisório. Ressalte-se que o acesso aos órgãos públicos, para ser amplamente assegurado - e de forma igualitária -, deve encontrar respaldo em parâmetros normativos que imponham exigências e possibilitem o conhecimento de todas as suas circunstâncias. Assim, como bem enfatiza Roberto Lemos, é essencial que as organizações representativas de interesses se entendam com o governo, de modo que o poder econômico não venha a ser o único tutor do interesse público, preservando-se o inalienável “direito de exigir que sejamos objetivos e eficazes na conquista de um amanhã melhor e mais equânime, construído a partir deste hoje que não nos basta”. Ademais, aduz que se faz indispensável a regulação do *lobby*, formalizando-se a processualística - um esquema básico - pela qual as organizações constituídas possam interagir com os *decision-makers*, para uma atuação que, no dizer do “homem das ruas”, seria “conjuntamente juntos”⁶⁹³.

Os propósitos básicos da regulação são a abertura do processo de elaboração de norma - ou formulação de decisão -, monitorando-se a atuação dos representantes - ou grupos - em

⁶⁹² MONTEIRO, Jorge Vianna. Op. cit., pp. 108-109.

⁶⁹³ LEMOS, Roberto Jenkins. Op. cit., p. 124.

todas as suas etapas, e o desvelamento dos interesses nelas envolvidos, objetivando-se precisar *quem* está agindo, *em nome de quem* e *para qual fim*. Assenta-se sistemática própria que deve ser obedecida por todos aqueles que se dispõem a interferir, de alguma maneira, na orientação estatal. A tarefa é incorporada a um ambiente em que se pressupõe idoneidade e ética para a regular fixação dos rumos públicos, com a previsão, no caso de patologia, de responsabilidade jurídica - e não política - aos grupos. Não cabe ao Estado o mero papel de árbitro que a doutrina pluralista lhe confere, igualando-o a outros grupos, mas análogo ao de juiz inquisidor e instituidor ativo de regras⁶⁹⁴, investido de autoridade para se contrapor às representações de interesse desiguais, incompletas ou arbitrárias, determinando, pois, a reunião do máximo de informações sobre cada problema, tendente à obtenção de uma visão global e equitativa.

A aprovação de lei reguladora é direcionada a formar um plexo de grupos de pressão em que a participação no processo decisório seja medida mais pelo subsídio informativo com o qual eles podem contribuir e menos pela intensidade da pressão que por eles pode ser exercida. Reitere-se, oportunamente, a importância dos grupos para um *bom governo*, não somente pelo aprimoramento democrático, como complemento da representação política, tendo em vista as eleições periódicas e minorias sub-representadas -, mas também pela eficiência - pois algumas medidas governamentais dependem do suporte das organizações -, e estreitamento da *accountability*, auxiliando na formação da opinião pública e no exercício da oposição⁶⁹⁵. A noção de regulamentação, a despeito de ser inexata, deve ser entendida como *regras* estabelecidas por um sistema político, às quais grupos de pressão e *lobbies* devem seguir quando intentam influenciar os oficiais de governo e os *outputs* políticos. Não se trata, portanto, de simples questão de concordância quanto a sugestões oriundas da esfera política, mas de respeito a normas formais escritas, de caráter obrigatório, que foram previamente discutidas e aprovadas no Parlamento⁶⁹⁶.

Um ponto que sucede é o da *self-regulation*, compreendida, ordinariamente, como um cenário político marcado pela ausência de norma regulatória - ou de baixo grau de exigência -, em que as relações entre grupos de pressão e agentes públicos ocorrem alicerçadas em regras informais, consubstanciadas em *códigos de conduta* criados pelos próprios atores produtores

⁶⁹⁴ Cf. CELIS, Jacqueline B. de. Op. cit., p. 199.

⁶⁹⁵ Cf. BAGGOTT, Rob. Op. cit., pp. 223-226.

⁶⁹⁶ CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Op. cit., p. 4

de influxos. Isso incorreria na não submissão das suas ações a uma autoridade externa e na manutenção do *status a quo* dos contatos entre segmentos sociais e órgãos governamentais. Na referida configuração, denotativa de tolerância estatal e de resistência à institucionalização, o controlador e o controlado se confundem e, em que pese se transferirem todos os custos da fiscalização ao setor privado, das suas *práticas estabelecidas* podem resultar diversificadas interpretações e os comportamentos dos agrupamentos, sem devida monitoração, estimulam a impunidade de técnicas distorcidas, pois inexitem limitações garantidoras da transparência⁶⁹⁷. As supracitadas normas voluntárias, elaboradas, comumente, por grandes grupos (*umbrella*) ou escritórios de *lobby*, podem dar a falsa impressão de que todos os impulsos ocorrem por meio de suas estruturas organizacionais e delas podem surgir profundos tratamentos desiguais. Dever-se-ia resguardar ao Estado, nesses casos, uma intervenção complementar, com as indicações dos pontos a serem aprimorados, em consonância com uma adequada ação política.

A definição dos limites às atividades dos grupos de pressão deve ser uma incumbência da esfera governamental, por meio de lei (*statutory regulation*), estruturando-se as interações de acordo com os preceitos democráticos. Deve, também, minimizar a crise da representação política e, destarte, possibilitar as ações de organismos sociais no âmago dos Poderes Públicos. Deve, todavia, extrair dos seus influxos as informações valiosas para o processo decisório e estabelecer instrumentos inibidores de iniquidades, com o fim de preservação do equilíbrio participativo. No Brasil, uma parte das propostas de regulação objetiva instituir a sistemática moderadora do proceder de grupos ou de lobistas, no âmbito interno da Casas Legislativas, como inicialmente concebida na Câmara dos Deputados - restrita ao credenciamento. Ressalte-se que as normas regimentais são - formalmente - resoluções, nas quais é inconcebível a abstratividade intrínseca às leis propriamente ditas. O agir político dos grupos, voltado, originalmente, com a Supremacia do Parlamento oitocentista, ao Legislativo, e redirecionado, no *Welfare State*, ao Executivo, avançando, atualmente, sobre o Judiciário, partícipe atípico do processo político e decisor de questões expressivas na realidade brasileira, deve ser demarcado por normas gerais. Afinal, não se trata exclusivamente de assunto interno. A regulação deve ser veiculada, assim, por lei ordinária, uma vez que o tema extrapola o alcance dos artigos 51, IV, e 52, XIII, do texto constitucional. Trata-se, outrossim, de competência privativa da União, consoante o artigo 22, XIII, do mesmo diploma, compreendendo-se por *cidadania* também a

⁶⁹⁷ Cf. HALL, Donald H.. Op. cit., pp. 57-60.

disposição acerca dos mecanismos de participação popular, conforme se infere da Lei n.º 9.709/98, relativa aos institutos de democracia semidireta.

Em relação ao conteúdo material, ressalte-se que há uma apreensão inaugural no sentido de que as determinações contidas na norma regulatória não podem, por um lado, inviabilizar o exercício do direito de tomar parte dos assuntos estatais e da determinação de seus caminhos, com múltiplos pilares constitucionais, desde o preâmbulo, desprovido de força normativa - no qual se concebe a sociedade como pluralista -, aos direitos expressamente previstos - como os de petição aos Poderes Públicos; de acesso à informação e de manifestação do pensamento. Por outro, o detalhismo e o rigor exacerbados na formulação da lei de regulamentação, além de provocarem uma incitação à informalidade, podem impedir a flexibilidade imprescindível no tratamento da matéria, até porque o direito não consegue acompanhar a dinamicidade social e política. Essa é a razão pela qual devem ser propagadas lacunas ou margens, precipuamente quanto aos processos internos, para que cada órgão sujeito à pressão - ou ao *lobby* - encontre soluções peculiares às suas particularidades, não encerrando a lei todos os seus aspectos.

Destarte, inicialmente, é adequado ponderar sobre o espaço que o Direito Penal - *ultima ratio* - ocupa ao se aventar uma regulação⁶⁹⁸. Ressalte-se que, a despeito de sua necessária demarcação entre licitude e ilicitude, é insatisfatório qualquer tratamento da ação dos grupos sustentado exclusivamente por uma percepção delitual, sob pena de se incorrer no equívoco de equiparar todas as feições da atividade, como usualmente ocorre com o *lobby*, às condenáveis tipificações criminosas. Frise-se que, de fato, há uma ordinária assimilação do desempenho da *pressão* às figuras da *corrupção ativa*, praticada pelo particular; da *advocacia administrativa*, pelo funcionário público; do *tráfico de influência*, tanto pelo particular quanto por funcionário público. Pode-se, igualmente, incidir em outras infrações previstas, como se, distorcidamente, acontecer no campo do Judiciário (e.g. *coação no curso do processo*). Contudo, isso deve ser observado com severas reservas. Não haveria sentido, aliás, tendo em vista a seara penal, regular as patologias derivadas de pressões distorcidas - às quais resta apenas a repressão -, sendo que a preocupação é justificável quando se trata, como no caso, de atividade legítima. Afinal, os limites jurídicos pretendidos são preventivos, para a manutenção de uma estabilidade relacional e de forças entre os participantes do processo decisório. Contudo, saliente-se que, ao

⁶⁹⁸ Cf. *La opción del Derecho penal* em NÚÑEZ, Rafael Rubio. Op. cit., p. 270.

campo penal é reservado um importante aspecto na norma, relacionado às sanções advindas, pois a gravidade do descumprimento da norma pode transbordar as suas fronteiras, em que o descredenciamento ou imposição de multa afigura insuficiente. Deve-se prever a remessa de documentos ao Ministério Público, que poderá dar início à persecução penal.

É interessante, ainda, ressaltar que é imprescindível, na norma, uma explicitação de seus objetivos essenciais e os princípios aos quais se recorre na elucidação de suas hipóteses. No tocante aos seus objetivos precípuos, enumerar-se-iam: a liberdade de acesso, a igualdade de oportunidades na participação⁶⁹⁹, a transparência das conexões e a responsabilidade pelos atos praticados⁷⁰⁰. Deve-se, por um lado, assegurar aos grupos de pressão - ou lobistas - uma evidente paridade no tratamento de suas considerações, permitindo-se a expressão de opiniões de agrupamentos minoritários e fracamente organizados, e, por outro, salvaguardar o Estado em relação às ações das coletividades sociais, resultando não exclusivamente em exigências de comportamento, mas também em repercussões jurídicas por desvirtuamentos que afastem as interações entre representantes de interesses e agentes públicos de pretensa regularidade das ligações. Quantos aos princípios norteadores das regras estabelecidas, segundo se constatou da Proposta n.º 103/2007, podem ser analogamente adotados aqueles que regem o desempenho da função administrativa e que permeiam o processo decisório estatal, inspiradores do modo de agir dos agentes públicos. Podem figurar sob dimensões concretizadoras: interpretativa e integrativa. Logo, devem ser respeitadas as disposições concernentes à *legalidade* - garantia das finalidades normativas e dos direitos propugnados -; *impressoalidade* - indicativa de um tratamento igualitário, vedando-se favorecimentos -; *moralidade* - indispensável observância de conduta ética-; *publicidade* - divulgação dos atos -; e *eficiência* - atrelada à produtividade e economicidade. Pretende-se, pelas suas generalidades, superar entraves concretos.

É oportuno ressaltar que se poderia reafirmar no primeiro artigo da norma regulatória o exercício da *pressão* - ou do *lobbying* - como um direito democrático, em consonância com o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no qual se prevê que toda pessoa tem o direito de participar *diretamente* no governo do seu país. Outrossim, dever-se-ia reiterar que a representação de interesses é um direito assegurado a toda pessoa física ou jurídica - cujo exercício se submete ao preenchimento de requisitos estabelecidos ao alvedrio da lei

⁶⁹⁹ Cf. DAHL, Robert A.. *Poliarquia: Participação e Oposição*, p. 26.

⁷⁰⁰ Cf. CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Op. cit., pp. 5-7.

reguladora -, a qual encontra fundamentos no texto constitucional vigente, inclusive, quanto aos grupos de pressão, em relação à sua formação e existência⁷⁰¹. Saliente-se que, dentre os seus sustentáculos, há ampla liberdade de associação para fins lícitos, surgindo, portanto, uma grande quantidade de organizações sem, contudo, dependerem de qualquer autorização oficial, imunes, em regra, à interferência estatal, razão pela qual se revela inconsistente a proposta de regulamentação que invade o funcionamento interno do agrupamento e, conseqüentemente, delimita que a representação de interesses apenas é viável se restarem comprovados indícios de democracia interna. Dessa forma, além de caminhar contra o fluxo histórico - de redução de imposições para o exercício da cidadania ativa e de ampliação das exigências para aqueles que pretendem se candidatar a cargos políticos (e.g. *ficha limpa*) -, recorde-se que nem os partidos, os quais buscam a conquista do poder, sofrem intervenções no seu disciplinamento interno⁷⁰².

Deve-se prosseguir com uma delimitação dos aspectos conceituais obrigatórios à correta compreensão de todos os elementos que integram a norma de regulamentação. Inicia-se pelo seu objeto primordial, que é a contenção do *lobby* e a atuação dos grupos de pressão, ambos com o intento deliberado de influenciar nas decisões dos Poderes Públicos, de modo que prevaleça seu posicionamento acerca de um determinado assunto. Em relação aos *grupos de pressão*, trata-se de grupos sociais representativos de interesses - cuja satisfação não advém das interações comunitárias. Eles dependem de providência estatal, exigem um *agir político*, que não se confunde com o seu objeto, e revestem-se de esforço, permanente ou esporádico, para a obtenção de decisão em favor dos seus integrantes. Ressalte-se que a pressão pode ocorrer tanto por contatos diretos com os agentes públicos, quanto indiretamente, promovendo impulsos na opinião pública e em partidos políticos, ainda que o alvo final permaneça sendo o Estado. O *lobby* não se confunde com a pressão, mas dela pode se utilizar, sendo concebido como grupo direcionado à gestão organizacional, cuja dinâmica engloba escritórios técnicos - e seus respectivos profissionais -, envoltos num trabalho estratégico e racionalizado para influenciar os órgãos públicos (e.g. monitoramento da atividade legislativa, busca de alianças). Recorde-se que o lobista pode ser vinculado ao próprio ente por ele representado (*in-house lobbyist*); sendo que as normas regulatórias são voltadas aos influxos produzidos por estes grupos.

⁷⁰¹ Cf. ARAGÃO, Murillo de. Op. cit., pp. 94-95 e SANTOS, Luiz Alberto dos. Op. cit., pp. 408-409.

⁷⁰² Confira o Projeto de Resolução da Câmara nº 158/2009 (artigo 3º do Código de Conduta para Representantes).

A sua medida exordial é o *registro* ou *credenciamento*, que ganha contornos expressivos de acordo com a extensão atribuída a *lobby* e *grupos de pressão*. Rememore-se que, nessa investigação, adota-se uma acepção ampla, que abrange, quanto aos agrupamentos sociais, não somente as associações - comumente a sua espécie melhor estruturada -, mas também outros grupos, desde que minimamente ordenados (e.g. anômicos). No tocante aos grupos públicos, admite-se, excepcionalmente, que sejam dotados de interesses particularizados - os quais não tratam de sua posição orgânico-institucional nem alteram sua natureza oficial -, podendo vir a exercer a pressão na sua defesa. Portanto, a imposição do *registro* deve alcançar tanto a empresa e a entidade não-governamental quanto os representantes de órgãos e de entidades da administração direta e indireta, o Judiciário e o Ministério Público - bem com suas associações profissionais. Afasta-se, assim, a ideia de que *pressão* ou *lobby* são exclusivamente privados. Há uma reflexão que se faz necessária em relação às *organizações da sociedade civil de interesse público*⁷⁰³, as quais foram disciplinadas pela Lei n.º 9.790/99, regulamentada pelo Decreto n.º 3.100/99. Tais organizações são pessoas jurídicas de direito privado, no exercício de serviços não exclusivos do Estado, contando com o incentivo e a fiscalização do Poder Público: se o rígido regramento fixado, determinando sua habilitação perante o Ministério da Justiça, supriria a necessidade do registro. As circunstâncias, enfatize-se, não devem ser equiparadas, uma vez que o vínculo por elas firmado com a Administração, por meio do Termo de Parceria, e o respectivo controle do órgão público encontram-se estritamente ligados à atividade de fomento ou cooperação entre o Poder Público e a entidade. Essa é a razão pela qual o *credenciamento* não é, no caso, passível de ser substituído, pois o seu intuito é distinto e atrelado à influência nos núcleos decisório, tendente à defesa ou promoção de interesses particularizados.

Em relação ao *registro*, ponto fulcral da sistemática lógica norte-americana e condição *sine qua non* da legalidade da pressão, uma vez que não é censurável procurar influenciar uma decisão pública, mas sim “fazê-lo de forma não assumida, dissimulada”⁷⁰⁴, uma das possíveis ponderações é acerca da sua exigência prévia ao primeiro contato com a autoridade. Deve-se compreender que as relações políticas são dinâmicas e a influência no órgão público pode ter natureza emergencial. Assim, se aguardado o trâmite formal, a pretensão, possivelmente, pode

⁷⁰³ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvania. Op. cit., pp. 279-283.

⁷⁰⁴ CAUPERS, João; AMARAL, Maria L.. Op. cit., pp. 40-41.

não se concretizar. Aí reside a razão pela qual, a despeito de as propostas comumente estabelecerem o cadastramento, dever existir um dispositivo possibilitando, excepcionalmente, o contato, condicionando-se, contudo, o representante de interesses, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, a formalizar sua situação perante o órgão de registro, sob pena de multa. Vale ressaltar que a existência da reunião pode ser constatada das declarações a serem apresentadas, mensalmente, pelo agente público. Quanto aos requisitos ordinários, faz-se necessária a indicação de dois representantes (titular e suplente), na hipótese de pessoa jurídica, enfatizando-se que estes devem informar ao órgão de registro em nome de quem estão atuando, acerca de que interesses e sobre que propostas em tramitação, além dos dados pessoais (e.g. documentos e endereço) e da entidade a que estiver atrelado, se o caso. Em se tratando de lobista profissional, deve haver entrega de cópia do contrato firmado, concessivo de poderes para sua atuação. Ao órgão de registro cabem, pois, a emissão das credenciais, autorizadas do ingresso do representante nos recintos institucionais, e a renovação anual das licenças, devendo indeferir os pedidos em situações de incompatibilidade com a atividade, como de agente público que não observou o período de seis meses de *quarentena* e de indivíduo não reabilitado (dois anos da extinção ou cumprimento da pena) de crime praticado contra a Administração Pública. Por fim, há uma interessante solução adotada por parte das propostas de que o representante credenciado deve frequentar, às suas expensas, *curso de formação* específico para a sua atuação.

Após a primeira etapa, em que se inserem os primeiros elementos de publicidade das relações, com a identificação do representante de interesses, deve ser observada a obrigação da *declaração*, que deve conter não apenas relatos dos seus clientes, das atividades desenvolvidas no ínterim e das matérias que se pretendeu influir, mas também de todos os gastos efetuados com as ações nos Poderes Públicos e, em se tratando de lobista, os valores estimados de ganho em razão dos serviços prestados. A periodicidade na prestação das referidas informações é, de fato, bastante variável. Observe-se que nem todo grupo de pressão se encontra com uma estrutura adequada para a assiduidade de obrigações em curto espaço temporal, de modo que a frequência deveria ser semestral, uma vez que os riscos de ineficácia da medida possivelmente cresceriam se o prazo fosse duplicado (anual), com uma averiguação mais distante da data do acontecimento dos fatos. Observe-se que os gastos realizados externamente ao âmbito dos Poderes Públicos devem, igualmente, ser contabilizados - sendo desnecessária a fixação de

parâmetros mínimos de valores para sua obrigatoriedade prestacional. Isso se consubstancia em importante solução. Afinal, com habitualidade, a pressão e o *lobbying* ocorrem de forma indireta, na opinião pública e nos partidos políticos, e, consoante outrora aventado, diante da dificuldade em se diferenciarem as manifestações espontâneas das provocadas por agrupamentos setoriais, um controle sobre dispêndios com campanha midiática ou doação para candidatura pode desvelar as distorções nas suas ações. É interessante mencionar, ademais, que eventual declaração com omissões ou dados falsos sujeita o representante de interesses a sanções. Saliente-se que, no Brasil, parte das propostas identificou o Tribunal de Contas da União como o órgão responsável para receber a gama de dados - quanto à atividade e financeiros - indicando para o organismo credenciador a existência de eventuais contradições; bem como para publicar, em sítio eletrônico, informes regulares, acessíveis ao povo.

No que diz respeito à norma regulatória, devem-se identificar os “alvos” dos lobistas e dos grupos de pressão, os quais, no cenário pátrio, incontestavelmente são os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Enfatize-se que, no tocante a este último, as ações dos grupos de pressão devem encontrar restrições, em virtude das prerrogativas que circundam a figura do magistrado, vislumbrando-se a possibilidade de influxos nos processos objetivos. Retome-se, quanto ao credenciamento, que este deve ser efetivado no âmbito de cada órgão, razão pela qual, considerando suas atribuições administrativas, considerar-se-ão, portanto, a Controladoria-Geral da União, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o Conselho Nacional de Justiça. Saliente-se que a opção dos *grupos de pressão* por um deles é resultante da constatação de maior probabilidade de efetivação de seus interesses tanto com a promoção de uma nova proposta quanto obstando o prosseguimento do projeto, verificando-se que o Projeto de lei n.º 1.202/2007, do Deputado Zarattini, prevê dispositivo que assegura às pessoas físicas e jurídicas credenciadas a solicitação aos órgãos da Administração Pública Federal dos três Poderes de participarem em audiência pública, quando estiverem em fase de elaboração ou discussão os assuntos relacionados às suas áreas de atuação. Por fim, consignase que, constatadas irregularidades na atuação dos grupos de pressão ou lobistas, estas devem ser entendidas como proibições passíveis de sanções, que indicam um rol diversificado e de naturezas distintas. Cabe ressaltar que, comumente, para questões de grau leve, há a previsão de advertência e, com a reincidência, o descredenciamento, sem prejuízo da apuração tanto pelo Ministério Público quanto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, de

eventual infração penal ou abuso ao poder econômico, respectivamente. Dever-se-ia, ainda, estabelecer estândares normativos para aplicação de multa, com margens discricionárias que possibilitem aos órgãos credenciadores a flexibilidade na sua aplicação, levando-se em conta a capacidade econômica do infrator e a gravidade do descumprimento da norma, inclusive com a possibilidade de se decuplar o montante, tornando-o condizente à situação.

O questionamento que remanesce é que, inexistindo uma norma regulatória perfeita, subsiste, nas realidades nacionais que a adotaram, a permanência de patologias, o que resulta na busca crescente por um disciplinamento cada vez mais forte. Contudo, se desacompanhado de outros institutos democráticos eficazes, tal disciplinamento se torna inócuo. Essa é a razão pela qual a regulamentação de grupos de pressão e do *lobby* somente pode se concebida como mecanismo complementar de controle e transparência, atrelado a um aparelhamento institucional adequado. Frise-se que, no cenário brasileiro, a despeito de se defender a aprovação de norma regulatória, não é possível concebê-lo como panorama jurídico desprovido de instrumentos de refreamento dos malefícios advindos da representação de interesses. Existem esforços no combate às pressões indevidas, como se pode depreender da aprovação de normas pelo Executivo, como Decreto n.º 4.081/02, que dispõe sobre a conduta ética dos agentes públicos, e, no Judiciário, especialmente no Supremo Tribunal Federal, com atuação vigorosa no enfrentamento da corrupção, evidenciado no julgamento do *Mensalão*, em 2012. Conclui-se que a regulamentação faz-se necessária, no entanto deve vir acompanhada do fortalecimento dos institutos democráticos já existentes.

CONCLUSÕES

A investigação dos grupos de pressão é conseqüência da sua intensa participação no poder, desenvolvendo, nas democracias hodiernas, um papel primordial nas atividades políticas, com ações complementares à representação oficial, atuando tanto no processo decisório quanto na efetivação da medida dele advinda no âmbito social. Trata-se de reflexo da *socialização* do Estado pós-civilização industrial que, no início do século XX, promoveu uma redefinição de forças, com a politização de múltiplos setores comunitários e a ação de grupos de pessoas na defesa e promoção de interesses específicos. Enfatizam-se, destarte, dois campos de atuação da sociedade civil: o de realização das aspirações sem a burocracia estatal e o de impulsos por modificações políticas; denotativos das acepções dos denominados *grupos de interesse* e *de pressão*, respectivamente, de modo que os primeiros revelam um alicerce social, enquanto os segundos, uma forma de agir, permanente ou eventual. A lógica do trabalho pretendeu, pois, iniciar o estudo pela noção de sociedade civil, avançando para a compreensão dos grupos a ela pertencentes e, ao final, procedendo-se ao exame de suas multifacetadas interveniências nos Poderes Públicos; verificando-se que nem toda influência é legítima e, até mesmo, legal.

As intervenções inadequadas dos grupos na potestade estatal dificultam a resposta à notória questão *quem governa?*, devendo encontrar mecanismos de refreamento, uma vez que, no regime democrático, toda fonte emanadora de poder precisa de limites. No caso dos grupos de pressão, no Brasil, a despeito da existência de uma ineficiente norma regimental, o silêncio do legislador quanto à aprovação de lei regulamentadora - que resultaria na institucionalização desses *players* - tem gerado inúmeros debates nas searas política e acadêmica. A regulação da atividade foi originalmente concebida, no horizonte pátrio, pelo ex-Senador Marco Maciel e, superados mais de vinte anos da aprovação da sua Proposta na Câmara dos Deputados, sem movimentação no Senado, deve-se considerar a existência de um verdadeiro vácuo normativo e, por conseguinte, a imprescindibilidade de se sobrepujar um quadro de atuação fragmentária e informal, não raras vezes denotativo de distorções, com ações espúrias e sob uma penumbra. A identificação, pela doutrina, de um governo invisível - ou império anônimo - acarreta não apenas no reconhecimento de patologias emergentes do conflito de interesses, mas também na necessidade de se integrar um fenômeno recente às instituições políticas tradicionais.

Os intentos consubstanciados em tornar a atuação dos grupos de pressão *legítima*, como canalizadores de interesses apropriados e morais, distanciando-se da imagem ordinária de uma indevida pressão de oligarquias econômicas, visam a criar um sistema aberto, tornando-os responsáveis - juridicamente - por suas práticas desvirtuadas - rememorando-se que seu intuito é direcionar, mas não conquistar o poder -, trazendo, portanto, à claridade as suas condutas, o que certamente pode contribuir para que se reduzam as dissonâncias entre a vontade popular e parlamentar, afastadas na representação *fiduciária*. Recorde-se, ainda, que a representação política é uma mecânica insuperável - em razão das impossibilidades práticas da atuação direta do povo - e dever ser concertada e reforçada. Não há como se olvidar que a supramencionada estruturação enfrenta patentes desajustes, precipuamente em virtude dos infindáveis problemas socioeconômicos provocados pela sociedade de consumo e crise do Estado Social, diante da própria impossibilidade financeira de se atender - equanimente - aos reclamos comunitários. Tais problemas geraram crescente sentimento popular de descrença na política, do que se pode depreender que os sistemas atuais considerados democráticos, talvez não o sejam o suficiente e satisfatoriamente, sendo desejável um constante melhoramento. Frise-se que a representação de interesses por grupos, em virtude da herança homogeneizadora do liberalismo clássico, não foi sempre assimilada a uma solução de reforço da legitimidade popular, tendo em vista tratar-se, supostamente, de fator desarticulador da ordem pública. Insere-se, todavia, atualmente, à noção de democracia participativa, como elemento apto a mediar interesses e opiniões, com papel relevante na concretização de reivindicações materiais e ideológicas.

Os grupos de pressão despertam, portanto, ainda hoje talvez a mesma curiosidade que os primeiros escritores tiveram ao tratarem do assunto, revelando, no entanto, que o poder não reside mais apenas na figura monolítica do Estado, encontrando-se fragmentado, e reclama um esforço conjunto para a conciliação dos dissensos e construção da sociedade sob um mínimo plexo de valores comuns, estreitando-se o laço entre representantes e representados, de modo a superar a temerosa crise de identidade. A grande dificuldade no estudo dos grupos de pressão é que, erroneamente, os mesmos são frequentemente compreendidos como representantes de potestades que somente obtêm benefícios do Estado em detrimento da coletividade. Assim, as atuações desses grupos certamente sofrem diuturnas e ásperas críticas, como a possibilidade de ameaça à atuação independente dos órgãos públicos, denotativa de função desintegradora, e a utilização de meios ilícitos, como o suborno e a violência. Em que pese o uso pejorativo do

termo *lobby*, que é uma pressão racionalizada, sua legalização obrigará os lobistas a prestarem contas de suas ações e dos procedimentos adotados para o convencimento dos órgãos estatais a decidirem de conformidade com os interesses setoriais que sustentam.

A própria multiplicação do número destes grupos demonstra a debilidade dos partidos políticos e das demais vias de participação existentes. O conjunto de atuações pela pressão é decerto amplo e nem sempre reside no âmbito da legalidade, razão pela qual todo o esforço a ser despendido na análise do tema deve ser no sentido de tornar pública tais relações. É importante se limitarem as ações dos grupos, afastando-as de medidas que agravam a crise institucional brasileira. A elaboração de uma regra é decerto relevante, pois o assunto não é privativo às normas internas das Casas Legislativas, nem o Legislativo é o único e talvez mais importante foco dos lobistas, ante a hipertrofia do Executivo e a politização do Judiciário. Isso possibilita a delimitação do que seriam práticas depuradas e quais se revelariam medidas deturpadas, de modo a transparecer o processo decisório. A regulamentação não terá, todavia, o condão de eliminar *in totum* as ações ilícitas ou antiéticas, mas de apresentar meios suficientes para se promover sua identificação, monitoramento e fiscalização, removendo a atmosfera de desconfiança que paira sobre os grupos de pressão, cujo papel na intermediação de interesses, em um regime constitucionalmente pluralista, tem valor imensurável.

A necessidade de regras escritas com limitações objetivas às atuações dos grupos de pressão identifica e torna públicos os fins por eles defendidos na sua esfera, sendo que tais informações devem ser públicas, de livre acesso ao cidadão. A norma regulatória não deve inviabilizar a intermediação de interesses, elemento essencial às democracias representativas contemporâneas. Entretanto, não pode permitir o desenvolvimento dessa interferência no poder sem quaisquer limites éticos, principalmente após o período de redemocratização. A regulação do *lobby*, no entanto, não é um consenso e enfrenta resistência de alguns parlamentares ou mesmo daqueles que entendem que significativos e suficientes avanços já foram feitos nessa seara ou acreditam na autorregulamentação pelos grupos de pressão, criando um clima de tolerância. Salienta-se que tais posicionamentos se encontram sujeitos a críticas, pois não solucionam de forma adequada as patologias inerentes às eventuais práticas ilícitas ou imorais de determinadas organizações de interesse. Institucionalizados ou não, os grupos de pressão desempenham inestimável papel no processo político, tornando-se peças essenciais na funcionalidade da engrenagem da máquina estatal.

Assim, tal como ocorre em países como Espanha, Itália e Argentina, no Brasil há um número razoável de projetos legislativos que versam sobre a regulamentação do *lobby*, sendo que até o presente momento nenhuma das propostas foi aprovada. O primeiro projeto de lei, de iniciativa do Senador Marco Maciel (n.º 25 de 1984), que se encontra com a tramitação paralisada, visava a ampliar e aperfeiçoar a disciplina da atuação dos grupos de pressão apenas com atuação juntos às Casas do Congresso Nacional. Dessa forma, considerou como lobista pessoas físicas ou jurídicas, contratadas ou voltadas pra o exercício, direto ou indireto, formal ou informal, de atividades tendentes a influenciar o processo legislativo, estabelecendo o seu registro perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e impondo a obrigação de encaminhar, semestralmente, declaração de gastos relativos à sua atuação nas Casas Legislativas. Dentre outros projetos que versavam sobre grupos de pressão ou *lobby*, alguns já arquivados, podem-se mencionar Projetos de Resolução da Câmara, objetivando a alteração do Regimento Interno e Projetos de Lei, sendo, o mais recente, o de n.º 1.202/2007, do Deputado Zarattini, que disciplina a atividade do *lobby* no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, sendo que o art. 2º oferece uma delimitação conceitual, por exemplo, de *lobby*, lobista, decisão administrativa e dirigente responsável, impõe o credenciamento e define vedações e obrigações, como o envio ao Tribunal de Contas da União de declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e gastos realizados junto a órgãos da Administração Pública Federal; tratando-se do referencial hodierno sobre o tema.

Dessa forma, a necessidade de representação de interesses por grupos perante o Estado, decorrente do distanciamento do povo do processo governamental, pode suprir a falta de conhecimento de membros do Executivo e Legislativo acerca de determinadas matérias, ante a complexidade e a diversidade dos problemas a serem decididos, por meio da transmissão de informações mais precisas e confiáveis (e.g. pesquisas, relatórios). Tal necessidade não pode ser desprezada nem rechaçada em virtude da má utilização desses canais de expressão para lograr fins escusos ou ilegais, criando-se uma rede de relações pessoais que favorecem as organizações melhor estruturas e dotadas de recursos financeiros. A atividade examinada unicamente sob esse aspecto negativo confunde um direito eminentemente democrático com práticas delituosas previstas no Código Penal, o que torna imprescindível a criação de limites jurídicos à atuação de grupos de pressão e a sua retirada da marginalidade, principalmente por sua função contramajoritária, ao dar voz a segmentos normalmente sem respaldo do governo.

Logo, no Brasil é preciso tirar da escuridão a referida atividade, onde se encontra confortavelmente acomodada. O objetivo foi apresentar as questões primordiais inerentes aos grupos de pressão no cenário político pátrio e tecer considerações na procura por um modelo para a regulamentação do *lobby*, reconhecendo-o juridicamente e levando-se em consideração a própria história brasileira, marcada por um período de ditadura franca e, na democracia, por elementos distorcivos da vontade popular, decorrentes do patrimonialismo, com o tratamento do público como privado; não se transportando, assim, um modelo estrangeiro específico para a realidade nacional. A importância do assunto abordado decorre da dificuldade de solucionar a questão, não somente na criação de limitações jurídicas eficazes às ações dos grupos de pressão na defesa de interesses transindividuais, como também na identificação de quem é o lobista, quais os grupos cujas ações devem ser reguladas e que interesses de fato se encontram por de trás dessas ações. Após um estudo das estruturas do poder ao âmbito nacional e da escolha de mecanismos de controle dos efeitos perversos do mau uso do *lobby*, algumas metas pretendidas com a regulação podem não ser alcançadas e suas consequências, com a prática, deverão ensejar reparos. Ademais, não apenas a fixação de regras visando à fiscalização dessa atividade, mas também o cumprimento dessas normas demanda um compromisso coletivo.

A institucionalização é o reconhecimento de um *status* jurídico aos grupos de pressão, admitindo-se as suas ações dentro de um contexto de exercício de direito democrático do cidadão em buscar nos órgãos públicos resposta às suas demandas. Tal busca pode ocorrer de várias formas: credenciamento nos próprios órgãos de atuação, ou em órgãos administrativos próprios, que conte com a participação popular, de duração permanente ou transitória, cujos funcionários serão responsáveis pela intermediação entre os representantes dos grupos de interesse e os parlamentares ou chefia do Executivo; disponibilização de páginas da internet de modo que sejam publicadas as propostas dos grupos, com suas respectivas autorias, para conhecimento dos membros da sociedade. Aliás, a publicidade de dados é o grande objetivo a ser alcançado pela regulamentação do *lobby*, com a retirada de acordos e transações da clandestinidade, tornando o trabalho dos *lobbyists* visível aos cidadãos, inclusive com a apresentação periódica de um relatório da receita das entidades em que atuam como grupos de pressão e dos gastos com suas proposições, os quais ficam sensíveis às reações do eleitorado.

Por fim, reitere-se que os grupos de pressão são elementos fundamentais da participação política, com irreprochável impacto no regime democrático, oferecendo subsídio informativo

técnico aos órgãos estatais, de modo que os agentes públicos possam valorar com maior propriedade os interesses que reclamam sua atenção. Portanto, com o objetivo de atrair suas ações para o campo da legitimidade, defende-se, na presente tese, uma legislação limitadora dos desvirtuamentos dos grupos de pressão, contudo, aberta a uma ampla participação, sob o binômio transparência-controle. Compreende-se, a partir do modelo norte-americano, a imprescindibilidade de um registro, revestido de uma série de requisitos formais, como a apresentação de declarações de informações e gastos. Destarte, o cadastro seria o primeiro elemento consentâneo com a publicidade, uma vez que exige a identificação dos grupos de pressão, quem eles representam e quais são os interesses envolvidos e que pretende intervir, com uma descrição detalhada, no caso do lobista, de quem o contratou e por quanto. Há, outrossim, outros aspectos da norma que mereceram atenção, como a definição das atividades proibidas ao representante de interesses e as possíveis sanções decorrentes do descumprimento da norma. Saliente-se que se pretendeu tecer apontamentos acerca dos questionamentos que envolvem a regulamentação dos grupos de pressão, mas é forçoso concluir que a referida lei não pode ser supervalorizada, devendo-se entendê-la como um, dentre os variados institutos democráticos, que visam ao refreamento e contrabalanceamento do poder. A sua ausência, até o momento, não impossibilitou que os Poderes Públicos recorressem a outros instrumentos para o enfrentamento das deformações provenientes da representação de interesse desvirtuada; porém, a sua implantação reforça o ideal democrático de manutenção do equilíbrio de potestades.

BIBLIOGRAFIA

.ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. *We The People: Foundations*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1993.

.ADAM, Antal. La mise em place du système de gouvernement em Hongrie. In: MILACIC, Slobodan (Dir.). *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale*. Bruxelles: Bruylant, 1998, pp. 469-494.

.AGESTA, Luis Sanchez. *Princípios de Teoria Política*. 2ª impressão. Madrid: Editora Nacional, 1967.

.AINSWORTH, Scott H. *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Policies*. New York – London: W.W.Norton & Company, 2002.

.ALENCAR, José de. *O sistema representativo*. Brasília: Senado Federal, 1996.

.ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. O poder legislativo e suas atribuições no estado contemporâneo. *Revista jurídica “9 de julho”*. Ano do 71º aniversário da Revolução Constitucionalista de 1932. v. 2, julho de 2003, São Paulo:Assembléia Legislativa, pp. 213-221.

.ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Liberdade de reunião*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001.

.ALMEIDA, João Batista de. *A proteção jurídica do consumidor*. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

.ALMEIDA MELO, Carlos Antonio de. Processo político e participação. *R. Inf. Legisl.*, Brasília, Ano 21, nº 82, abril/junho, 1984, pp.135-148.

.ALMOND, Gabriel; POWELL JR., G. Bingham. *Comparative politics: a developmental approach*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1966.

_____; POWELL JR., G. Bingham; DALTON, Russell J.; STROM, Kaare. *Comparative politics today: A world view*. 9th ed. New York: Pearson-Longman, 2008.

.ALVES, Alaôr Caffé. *Estado e ideologia: aparência e realidade*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

.AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. *Ética Social e Governamental: Advocacy e Lobby*. São Paulo: HotTopos, 1997.

.AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 42. Nº 168, outubro/dezembro de 2005, Brasília, pp.7-17.

_____. *Medida provisória e a sua conversão em Lei: a emenda constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

.AQUINO, Tomás de. *Suma Teológica*. Primeira Parte, Questões 50-119, 2ª edição. Tradução de Alexandre Corrêa. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes, 1980.

.ARAGÃO, Murillo de. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994.

.ARANGO, Rodolfo. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Colombia: Legis, 2005.

.ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

.ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, Rio de Janeiro: Salamandra, São Paulo: Ed. Universidade São Paulo, 1981.

.ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

.ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia Representativa: do voto e do modo de votar*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

.ASTIZ, Carlos Alberto. *Pressure groups and power elites in Peruvian politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1969.

.ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2ª edição atualizada. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.

.ATTILI CARDAMONE, Antonella. Ciudadania, sociedad civil y la redefinición de los espacios públicos. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, n.º 126, octubre/diciembre-2004, pp. 131-150.

.AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

_____. *Teoria geral do Estado*. 33ª edição. São Paulo: Globo, 1995.

- .AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano Peixoto. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002.
- .BADIA, Fernando. Grupos de Interesse, de Promoção e de Pressão. In: PORTO, Walter Costa (Coord.). *Os Grupos de Pressão*. Brasília: Editora Escopo, 1984, pp. 15-45.
- .BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. New York : Oxford University Press, 2009.
- .BAGGOTT, Rob. *Pressure groups today*. New York: Manchester University Press, 1995.
- .BAGNOLI, Vicente. *Direito e Poder Econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- .BOISSAVY, Matthieu Boissavy. Le droit et le lobbying : de la nécessité d'une réglementation en France et auprès de l'Union Européenne. In: DELACROIX, Xavier (Dir.). *Influencer la démocratie et démocratiser l'influence*. Paris: AFCAP, 2004, pp. 83-85.
- .BALANYA, Belén et al. *Europe Inc. Comment les multinationales construisent l'Europe et l'économie mondiale*. Marseille: Agone, 2005.
- .BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- .BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Partidos Políticos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Ano 16, n. 64, out/dez. 1979, pp. 127-164.
- .BARRETO, Alvaro. Representação das associações profissionais. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Ano 45, nº 177, Jan/mar. 2008, pp.171-183.
- .BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas, SP: Millennium, 2007.
- _____. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- .BASSO, Jacques-A. *Les groupes de pression*. Paris: Presses Universitaires de France, 1983.
- .BASTID, Paul. L'idée de légitimité. In: BASTID, Paul et al. *L'idée de légitimité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1967, pp. 1-15.
- .BASTOS, Celso Ribeiro. *Teoria do Estado e Ciência Política*. 6ª edição. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.
- .BAUMAN, Zygmunt. *Tempos Líquidos*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros, Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- _____. *Em busca da política*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2000.

.BEÇAK, Rubens. *A Hipertrofia do Executivo Brasileiro: O impacto da Constituição de 1988*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007.

.BEER, Samuel H.. *Modern British Politics*. London : Faber and Faber, 1969.

.BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. 3ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2002.

.BENINE, Renato Jaqueta. *Lobbying do Terceiro Setor na Democracia: Tratamento constitucional*. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2011.

.BENN, S.I.; PETERS, R.S.. *Principles of political thought*. New York: Collier Books, 1959.

.BENTLEY, Arthur Fisher. *The Process of Government*. Chicago: The University of Chicago Press, 1908.

.BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *Modernidade, pluralismo e crise de sentido: a orientação do homem moderno*. Tradução de Edgar Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

.BERNARD, L.L.. *Principales formas de integracion social*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, 1950.

.BIGNE DE VILLENEUVE, Marcel de la. *Principes de Sociologie Politique et de Statologie Générale*. Paris: Librairie Sirey, 1957.

.BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Direito Constitucional: Instituições de Direito Público*. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984.

.BLUNTSCHLI. *La Politique*. Deunième Édition. Paris: Librairie Guillaumin , 1883.

.BOBBIO, Noberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____ ; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

_____ ; VIROLI, Maurizio. *Diálogo em torno da República: os grandes temas da política e da cidadania*. Tradução de Daniela Becaccio Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

_____. *As ideologias e o poder em crise*. Tradução de João Ferreira. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

- .BOIVIN, Dominique. *Le Lobbying ou le pouvoir des groupes de pression*. Canada: Éditions du Méridien, 1987.
- .BOLINGBROKE, Henry St. John, Lord Viscounte. *The works of the late right honourable Henry St. John, Lord Viscount Bolingbroke*. vol. IV. London: Luke Hansar & Sons, 1809.
- .BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006.
- .BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- .BOVERO, Michelangelo. *Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia*. Tradução de Daniela Beccaccio Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- .BRASHER, Holly; LOWERY, David. *Organized Interests and American Government*. New York: MacGraw-Hill, 2004.
- .BRAUD, Philippe. *Sociologie Politique*. 3ª édition. Paris: L.G.D.J., 1996.
- .BREED, Warren. *The Self-Guiding Society*. New York : The Free Press, 1971.
- .BUCHANAN, Jame M.; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent*. Canada: Ann Arbor Paperbacks, 1974.
- .BURDEAU, Georges. *O Estado*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- _____. *Traité de Science Politique: La Démocratie Gouvernante son assise sociale et sa philosophie politique*. Tome VI. Paris: Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1956.
- _____. *Traité de Science Politique: La Démocratie Gouvernante ses structures Gouvernementales*. Tome VII. Paris : Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1957.
- _____. *La Démocratie*. Nouvelle édition. Paris : Éditions du Seuil, 1956.
- .BURKE, Edmund. *Speeches at his arrival at Bristol and at the conclusion of the poll*. 2th edition. London: Pall-Mall, 1775.
- .CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6ª ed. rev. e ampl. Tomo I. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.
- .CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*. Brasília: Editora Senado Federal, 1990.
- _____. *Oposição na Política*. São Paulo: Editora Angelotti Ltda., 1995.

_____. *Finanças Partidárias*. Brasília: Senado Federal, 1983.

_____. *É possível reinventar o Partido? O Partido Político no século XXI*. Disponível no site: http://www.cepes.org.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=364:e-possivel-reinventar-o-partido-&catid=35:artigos&Itemid=55, acesso em 13.01.2012.

_____. Legalidade, legitimidade e corrupção em campanhas eleitorais. N.7, 1994, São Paulo, *Revista Trimestral de Direito Público*, pp. 131-141.

_____. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri, SP: Manole, 2004.

_____. O Parlamento no cenário político do século XXI. São Paulo, *Revista do Advogado*. Ano XXIII. Nº 73- ,Novembro de 2003, pp.146-166.

_____. Controle Parlamentar da Administração. São Paulo, *Revista de Direito Público*. Ano 24. nº 96-outubro/ dezembro de 1990, pp.148-153.

_____. A emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monocolor Legislativo/Executivo. In: MORAES, Alexandre de (coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 99-123.

.CALDEIRA, Adriano Cesar Braz. *Aspectos processuais das demandas coletivas*. São Paulo: Editora Rideel, 2006.

.CALVINO, Italo. *Seis propostas para próximo milênio: lições americanas*. Tradução de Ivo Barroso. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

.CAMPERO, Guillermo. La relación entre el Gobierno y los grupos de presión: El proceso de la acción de bloques a la acción segmentada. *Revista de Ciência Política (Santiago)*, vol. XXXIII, n.2, 2003, pp. 159-176.

.CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2ª edição. São Paulo: Max Limonad, 2000.

.CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. Um Olhar Jurídico-Constitucional sobre a Judicialização da Política. *Revista de Direito Administrativo*. FGV Fundação Getulio Vargas: Editora Atlas S.A. Nº 245, maio/agosto, 2007, pp. 86-95.

.CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

.CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Geral do Direito*. Tradução de Antônio Carlos Ferreira. São Paulo: LEJUS, 1999.

.CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

.CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da. *E-Democracia: a democracia do futuro?* Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.

.CATER, Douglass. *El Poder Y Los Grupos De Presion*. Traducción de Angel Ruiz Camps. 1ª edición. Nueva York – U.S.A : Random House, 1965.

.CATLIN, George E. Gordon. *Tratado de Política*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

.CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia. Grupos de interesses. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. XL, n.º 1 e 2. Portugal: Coimbra Editora, 1999, pp. 23-43.

.CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Princípios Gerais de Direito Público*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958.

_____. *Teoria do Estado*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977.

.CELIS, Jacqueline Bernat de. *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos de América)*. Madrid: Editorial Tecnos, 1963.

.CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester and New York: Manchester University Press, 2010.

.CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. 5ª edição. São Paulo: Editora Ática S.A., 1995.

.CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne*. 3ª édition. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2008.

.CÍCERO. *Da República*. Tradução de Amador Cisneiros. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1965.

.CLAEYS, Paul H.. *Groupes de pression em Belgique*. Belgique: Editions de l'Université Bruxelles, 1973.

.CLAMEN, Michel. *Manuel de Lobbying*. Paris: Dunod, 2005.

_____; NONON, Jacqueline. *Como influenciar na Europa Comunitária. Ou A Arte de Meter uma Cunha Política ou Económica*. Tradução de Jacqueline Medeiros. Portugal: Edições CETOP, 1999.

.CLEMENS, Elisabeth Stephanie. *The people's lobby*. Chicago: The University of Chicago Press, 1997.

.COLLIARD, Claude-Albert. *Libertés publiques*. Quatrième édition. France: Dalloz, 1972.

.COMMONS, John R.. *Proportional Representation*. New York: Thomas Y. Crowell & Company, 1896.

.CONSTANT, Benjamin. *Escritos de política*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

.COOLEY, Thomas McIntyre. *Princípios gerais de direito constitucional dos Estados Unidos da América do Norte*. Tradução de Alcides Cruz. 2ª edição, reprodução fac-similar parcial da ed. de 1909. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1982.

.CORWIN, Edward S. *A Constituição Norte-Americana e seu significado atual*. Tradução de Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Zahar Editôres, 1959.

.COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

.CRETELLA JÚNIOR, José. *Liberdades públicas*. São Paulo: Bushatsky, 1974.

.CROZIER, Michel. *La Sociedad Bloqueada*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1970.

.CUNHA, Alessandra Marchioni Pereira da. *As limitações da democracia na formação da União Européia*. Barueri, SP: Manole, 2004.

.DAHL, Robert A.. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. 1ª edição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

_____. *Dilemmas of Pluralistic Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven and London: Yale University Press, 1982.

_____. *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press, 1998.

_____. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Second Edition. New Haven and London: Yale University Press, 2005.

_____. *Um prefácio à teoria democrática*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

.DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 19ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1972.

.DAVIS, Kingsley. *Human Society*. Third Printing. Canada: Collier-Macmillan International Edition, 1973.

.DAVIS, Morton D.. *Game Theory*. New York: Dover Publications, INC., 1993.

.DE WINTER, Lieven. Belgium: Insider Pressure Groups in an Outsider Parliament. In: NORTON, Philip (Ed). *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. Volume 2. London: Frank Cass, 1999, pp.88-109.

.DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado*. Tradução de António Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957.

.DELLA SALA, Vincent. Parliament and Pressure Groups in Italy. In: NORTON, Philip (Ed). *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. Volume 2. London: Frank Cass, 1999, pp. 67-87.

.DISHMAN, Robert B.. *The state of the union*. New York : Charles Scribner's Sons, 1965.

.DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

.DIAMOND, Larry. *Civil Society and the Development of Democracy*. Estudio/Working Paper 1997/101, Center for Advanced Study in the Social Sciences, Juan March Institute, Madrid, 1997. Disponível no site: www.march.es/ceacs/ingles/publicaciones/working/.../1997_101.pdf, acesso em 05.05.2011.

_____. *The Spirit of Democracy*. New York: Henry Holt and Company, 2008.

.DION, Leon. *Los grupos y el poder político en los EE.UU*. México: Editorial Grijalbo, S.A., 1967.

.DOEHRING, Karl. *Teoria do Estado*. Tradução de Gustavo Castro Alves Araújo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

.DUGUIT, Leon. *Law in the Modern State*. New York: B. W. Huebsch, 1919.

_____. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Quatrième édition. Paris: E. de Boccard, Éditeur, 1923.

.DUPUIS, Georges; GEORGEL, Jacques; MOREAU, Jacques. *Éléments de Sociologie Politique*. Paris: éditions cujas, 1966.

.DURKHEIM, Émile. *Fato social e divisão do trabalho*. Tradução de Cilaine Alves Cunha e Laura Natal Rodrigues. São Paulo: Ática, 2007.

.DUSO, Giuseppe (Org.). *O poder: história da filosofia política moderna*. Tradução de Andrea Ciacchi, Lússia da Cruz e Silva e Giuseppe Tosi. Petrópolis: Vozes, 2005.

.DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Otticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

_____. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Tradução de Jesús Ferrero. Barcelona: Ediciones Ariel, 1962.

_____. *Sociologia Política*. Tradução de Maria Helena Künnner. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

_____. *As modernas tecnodemocracias : Poder econômico e poder político*. Tradução de Max da Costa Santos. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 1975.

.DWORKIN, Ronald. *Is Democracy Possible Here?* United Kingdom: Princeton University Press, 2008.

.EDINGER, Lewis J.. Pressure Group Politics in West Germany. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 175-190.

.ETZIONI, Amitai. *Special Interest Groups Versus Constituency Representation*. Disponível no site: www.amitaietzioni.org/documents/A164.pdf, acesso em 06.02.2012, pp. 171-195.

.FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. *O controle das contas municipais*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

.FALCÃO, Joaquim. *Democracia, direito e terceiro setor*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

.FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é. Como se faz*. São Paulo: ABERJE, 2007.

.FARIA, José Eduardo. *Ideologia e função do modelo liberal de Direito e Estado*. Lua Nova. São Paulo, v. 4, n. 14, abr./jun. 1988, pp. 82-92.

.FELDMAN, Gerald D.. *The Great Disorder: politics, economics and society in the German inflation. 1914-1925*. New York: Oxford University Press, 1997.

.FERGUSON, Adam. *Saggio sulla storia della società civile*. Tradução de Giuseppe Bedeschi. Roma: Laterza & Figli Spa, 1999.

.FERNANDES, Florestan. *Que tipo de República?* 2ª ed. São Paulo: Globo, 2007.

.FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustas atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

.FERREIRA DA CUNHA, Paulo. *Direito Constitucional Aplicado: viver a Constituição, a Cidadania e os Direitos Humanos*. Lisboa: Quid Juris? – Sociedade Editora, 2007.

.FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 36ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

_____. *A Reconstrução da Democracia: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas: O Estatuto Constitucional dos Partidos Políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. Belo Horizonte: Imprensa da Universidade de Minas Gerais, 1966.

_____. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Editora Convívio, 1977.

_____. O poder e seu controle. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 21, n. 84, out/dez. 1984, pp. 69-94.

_____. *Princípios Fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Do Processo Legislativo*. 6ª ed., rev. e atual – 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da política e politização da justiça. *Revista da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*. São Paulo: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos, 1995, pp. 21-42.

_____. *A democracia no limiar do século XX*. São Paulo: Saraiva, 2001.

.FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria Geral do Estado*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.

.FIGUEIREDO, Ney de Lima. *O lobby no Brasil: uma trajetória histórica*. Disponível no site: <http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/348/389>, acesso em 02.05.2012.

.FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de teoria geral do Estado e ciência política*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

.FINER, Samuel Edward. *El Imperio Anónimo*. Madrid: Editorial Tecnos, 1966.

.FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Os sindicatos e a defesa dos interesses difusos no direito processual civil brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

.FISCHBACH, Oskar Georg. *Derecho político general y constitucional comparado*. Traducción de W. Roces. Barcelona: Editorial Labor, S.A., 1928.

.FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria geral do Estado*. Tradução de Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

.FOSSAERT, Robert. *La Sociétés. Tome 5. Les États*. Paris: Éditions du Seuil, 1981.

.FRAMARINO DEI MALATESTA, Nicola. *A Sociedade e o Estado: introdução sociológica ao estudo do direito público*. Tradução Lúcia Amélia Fernandes Baz e Maria Sicília Damiano. Campinas: LZN Editora, 2003.

.FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Problemas políticos brasileiros*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975.

.FREYRE, Gilberto. *Sociologia: introdução ao estudo dos seus princípios*. 1º tomo, 2ª edição, revista, aumentada e atualizada. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1957.

_____. *Sociologia: introdução ao estudo dos seus princípios*. 2º tomo, 2ª edição, revista, aumentada e atualizada. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1957.

.FRIEDRICH, Carl J.. *Uma introdução à teoria política*. Tradução de Leônidas Xausa e Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

_____. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. Versión española de Vicente Herrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.

_____. *La Démocratie Constitutionnelle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1918.

_____. *La democracia como forma política y como forma de vida..* Madrid: Editorial Tecnos, S.A., 1961.

.FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

.GALBRAITH, John Kenneth. *O Novo Estado Industrial*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1968.

.GALVÃO DE SOUSA, José Pedro. *Política e Teoria do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1957.

.GAMA, Ricardo Rodrigues. *Ciência política*. Campinas: LZN Editora, 2005.

.GARCIA, Maria. *Desobediência civil: direito fundamental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

.GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado Contemporâneo*. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. *Derecho Constitucional Comparado*. Tercera Edición. Madrid: Revista de Occidente, 1953.

- .GATNER, Joseph A.. *In pursuit of public opinion: politics of pressure groups*. Canada: Canadian Regional Review. vol. 3, n. 3, september, 1980, pp. 32-36.
- .GERMANI, Gino. *Politica y Sociedad en una epoca de transicion*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1964.
- .GIANNINI, Massimo Severo. *Il Pubblico Potere: Stati e amministrazioni pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 1986.
- .GIAVAZZI, Francesco. *Lobby d'Italia*. Milano: BUR Futuropassato, 2006.
- .GICQUEL, Jean; HAURIUO, André; GÉLARD, Patrice. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Dixième édition. Paris: Montchrestien, 1989.
- .GINSBERG, Morris. *Essays in Sociology and Social Philosophy*. Great Britain: Penguin Books, 1968.
- .GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e Educação*. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2012.
- .GOLDSTEIN, Jonah. Public Interest Groups and Public Policy: The Case of the Consumers' Association of Canada. *Canadian Journal of Political Science*. v. 12, n. 1, mar/1979, pp. 137-155.
- .GOLDSTEIN, Kenneth M. *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- .GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do direito político moderno*. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- .GRANT, Jordan; WILLIAM, Maloney; BENNIE, Lynn. *Groupes d'intérêt public et privé*. Disponível no site: http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/79Pouvoirs_p70-86_groupes_dinteret_public.pdf, acesso em 22.09.2011.
- .GRAZIANO, Luigi. Le pluralisme. Une analyse conceptuelle et comparative. *Revue Française de Science Politique*. volume 46, número 2, abril1996, pp. 195-224.
- _____. *O Lobby e o Interesse Público*. Disponível no site: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>, acesso em 12.09.2011.
- .GREENE, Theodore Meyer. *Liberalismo: teoria e prática*. Tradução de Leonidas G. de Carvalho. São Paulo: IBRASA, 1963.
- .GRIMM, Dieter. *Constituição e Política*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

.GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

.GRIGSBY, Ellen. *Analyzing Politics: An Introduction to Political Science*. Fifth edition. Belmont : Wadsworth Publishing Co, 2012.

.GROPALI, Alexandre. *Doutrina do Estado*. Traduzida da 8ª edição italiana, por Paulo Edmur de Souza Queiroz. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1968.

.GROSSER, Alfred; GOGUEL, François. *La politique em France*. Seconde édition. Paris: Libraire Armand Colin, 1964.

. GUEVARA, Teresa Libertad Ganado. *La regulación del cabildeo em México*. Disponível no site:

<http://politicayestadoibd.org/SP/recursos/regulacion%20cabildeo%20en%20mexico%20teresa%20ganado.pdf>, acesso em 11.03.2012.

.HAAS, Ernest B.. *Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea*. Traducción de Néstor Míguez. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina, 1968.

.HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución: Estudios de Teoría Constitucional de la sociedad abierta*. Madrid:Editorial Tecnos, 2008.

_____. *Hermenêutica Constitucional*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

.HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: Polity Press, 1999.

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume II, 2ª edição. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

.HALL, Donald H.. *Cooperative Lobbying – The Power of Pressure*. Tucson, Arizona: The University of Arizona Press, 1969.

.HALL, Peter A. Pluralism and pressure politics in France. In : RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 159-174.

.HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. *Direito Constitucional*. Tradução de Carlos Souza. 27ª edição. São Paulo: Manole, 2005.

.HAURIOU, André; SFEZ, Lucien. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Paris: Éditions Montchrestien, 1972.

- .HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- .HELD, David. *Modelos de Democracia*. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.
- .HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.
- .HERAS, Jorge Xifra. *Formas Y Fuerzas Politicas*. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1958.
- .HERRING, Pendleton. *The Politics of Democracy: American Parties in Action*. New York: W.W. Norton & Company. Inc., 1968.
- .HIRSCH-WEBER, Wolfgang. *La política como conflicto de intereses*. Madrid: Editorial Tecnos, 1972.
- .HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.
- .HO, Wen-Hsin. *Framing and social movements: a case study on the red shirt movement in Taiwan*. Disponível no site: http://dspace.uta.edu/bitstream/handle/10106/5130/Ho_uta_2502M_10744.pdf?sequence=1, acesso em 15.04.2012.
- .HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- _____. *Do Cidadão*. Tradutor Fransmar Costa Lima. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- .HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- .HOMANS, George C.. *El grupo humano*. Tradução de Mireya Reilly de Fayard. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1963.
- .HULA, Kevin W.. *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics*. Washington: Georgetown University Press, 2007.
- .HUME, David. *Ensaio Político*. São Paulo: Ibrasa, 1963.
- .HUNTINGTON, Samuel P. *A Terceira Onda: A democratização no final do século XX*. Tradução de Sergio Goes de Paula. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- .IPPOLITO, Dennis S.; WALKER, Thomas G. *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy: Group Influence in American Politics*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1980.

- .IRIBARNE , Manuel Fraga. *La Crisis Del Estado*. Madrid: Aguilar, 1955.
- .IRURZUN, Victor J.. *Sociedad y derecho*. 2ª edición. Buenos Aires: Editorial, 1970.
- .JASIECKI, Krzysztof. *Regulating lobbying in Poland: Background, scope and expectations*.
 Informação disponível no site:
<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface%2006/143%202006-if-rep%20jasie.pdf>, acesso em 05.02.2012.
- .JEHÁ, Pedro Rubez. *O Processo de Degeneração dos Partidos Políticos no Brasil*. Tese apresentada no curso de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.
- .JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Traducción de Fernando de Los Rios. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- .JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel. *Los Regímenes Políticos Contemporâneos. Teoría general del Régimen. Las grandes democracias com tradición democrática*. Cuarta edición revisada y puesta al día. Madrid: Editorial Tecnos, 1968.
- .KAISER, Robert G. *So Damn Much Money*. New York: Vintage Books, 2010.
- .KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos costumes e outros escritos*. Tradução de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2008.
- _____. *Crítica da Razão Prática*. Tradução de Valério Rohden. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- .KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold. *Poder e Sociedade*. Tradução de Maria Lucy G. V. de Seixas Corrêa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.
- .KELSEN,Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- _____. *A democracia*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- _____. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- .KERNAGHAN, Kenneth; KUPER, Olivia. *Coordination in Canadian Governments: A Case Study of Aging Policy*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 1983.
- .KEY JR., V.O.. *Politica, Partidos y Grupos de Presion*. Madrid: Instituto de Estudios Politicos, 1962.

_____. *Politics, Parties & Pressure Groups*. Fifth Edition. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1964.

.KHANNA, Parag. *O segundo mundo: impérios e influência na nova ordem global*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

.KOENIG, Samuel. *Elementos de Sociologia*. Tradução de Vera Borda. 3ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

.KURCZEWSKA, Urszula. *In search of a Polish interest representation pattern in the European Union – the case of sector interest organizations*. Disponível no site: www.tlu.ee/stss/wp-content/.../Kurczewska.pdf, acesso em 24.04.2012.

.LA PALOMBARA, Joseph. *A Política no Interior das Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

_____. *Interest Groups in Italian Politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1964.

.LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

.LAMPREIA, J. Martins. *Lóbi: Ética, Técnica e Aplicação*. Lisboa: Texto Editores, 2005.

.LANZALACO, Luca. Interest Groups in Italy. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 113-130.

.LAPASSADE, Georges. *Groupes, Organisations et Institutions*. Paris: Gauthier-Villars, 1967.

.LAREDO, Iris Mabel. *Los grupos de presión como factores reales de poder*. Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 1966.

.LASKI, Harold J.. *Los sindicatos*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1951.

.LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Leme/SP: Edijur, 2012.

.LASSWELL, Harold Dwight. *Política: quem ganha o que, quando, como*. Tradução de Marco Aurélio dos Santos Chaudon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

.LAUBIER, Patrick de. *Introduction à la sociologie politique*. Paris: Masson, 1983.

.LAVAU, G.E. *Partis Politiques et Réalités Sociales*. Paris: Librairie Armand Colin, 1953.

.LEAL, Roger Stiefelmann. A Judicialização da Política. Revista dos Tribunais. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. Ano 7. nº 29, outubro/dezembro, 1999, pp. 230-237.

.LECLERCQ, Claude. *Sociologie politique*. Paris: Eyrolles, 1994.

- .LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971.
- .LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- _____. *O futuro da liberdade*. São Paulo: Edições Loyola, 1999.
- _____. *A pessoa: seus direitos*. Barueri, SP: Manole, 2007.
- .LEMONS, Roberto Jenkins. *Lobby: direito democrático*. Porto Alegre: SAGRA, 1986.
- .LÉVY-BRUHL, Henri. *Sociologia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.
- .LIPHART, Arend. *Modelos de democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- .LIMA, Eusébio de Queiroz. *Theoria do Estado*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1936.
- .LINARES QUINTANA, Segundo V.. *Los Partidos Politicos: Instrumentos de Gobierno*. Buenos Aires: Editorial Alfa, 1945.
- .LINDBLOM, Charles E.. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora UNB, 1981.
- .LINDSAY, A.D.. *O Estado Democrático Moderno*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editôres, 1964.
- .LIPSET, Seymour Martin. *A Sociedade Americana: uma análise histórica e comparada*. Tradução de Mário Salviano. Rio de Janeiro: Zahar Editôres, 1966.
- _____. *El hombre político: Las bases sociales de la política*. Buenos Aires: EUDEBA-Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1963.
- .LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre O Governo*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.
- .LODI, João Bosco. *Lobby, os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986.
- .LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*, Traducción por Alfredo Gaellego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.
- _____. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.
- .LOMBA, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

- .LORENCINI, Bruno César. Aspectos Jurídicos do Financiamento Eleitoral no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.). *Direito Eleitoral em Debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 123-140.
- .LOWI, Theodore J.. *El presidente personal: Facultad otorgada, promesa no cumplida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- .MABBOTT, J.D.. *O Estado e o cidadão: Uma introdução à Filosofia Política*. Tradução de Jorge Natal da Costa. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- .MACIEL, Marco. *Idéias liberais e realidade brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.
- _____. A legislação, no Brasil, sobre grupos de pressão ou de interesse. In: PORTO, Walter Costa (Coord.). *Os Grupos de Pressão*. Brasília: Editora Escopo, 1984, pp.47-51.
- .MACIVER, R. M.; PAGE, Charles H.. *Society*. London: Macmillan & Co LTD, 1955.
- .MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas 1787-1788*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.
- .MALBERG, Raymond Carré de. *Teoria General Del Estado*. Segunda reimpressão. México: Facultad de Derecho - Fondo de Cultura Económica, 2001.
- .MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- .MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007.
- .MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- .MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- .MARINHO, Josaphat. Grupos de Pressão na Sociedade. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 1, 1993, pp. 16-20.
- .MARITAIN, Jacques. *El hombre y el Estado*. Traducción del ingles por Manuel Guerra. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft Limitada, 1952.
- .MARX, Karl. *Para a crítica da economia política; Do capital; O rendimento e suas fontes*. Tradução de Edgard Malagodi. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1999.
- _____. ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 11ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

- .MASCARO, Alysso Leandro. *Filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2010.
- _____. *Lições de Sociologia do Direito*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- .MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad: historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Editorial Trotta, 1998.
- .MATTHEWS, Trevor. Australian interest groups. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 230-244.
- .MAZEY, Sonia P.; RICHARDSON, Jeremy J.. Interest Groups in the European Community. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 191-213.
- .MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997.
- .MAZOTTI, Marcelo. *Jurisdição Constitucional e Ativismo Judiciário: análise comparativa entre a atuação do Supremo Tribunal Federal brasileiro e da Suprema Corte estadunidense*. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.
- .MCCONNELL, Grant. *Private Power And American Democracy*. New York: Vintage Books Edition, 1970.
- .MCDONALD, Forrest. *We The People: The Economic Origins of the Constitution*. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1965.
- .MCFARLAND, Andrew S.. *Neopluralism the evolution of political process theory*. United States of America: University Press of Kansas, 2004.
- _____. Interest Groups and Political Time: Cycles in America. *British Journal of Political Science*. Volume 21, Issue 3, jul/1991, pp. 257-284.
- .MCGRATH, Conor. The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union. *Journal of Public Affairs*. v. 8, issue 1-2, february/may 2008, pp. 15-32.
- .MCLAUGHLIN, Frank E. Public Interest Groups. In: NAGELSCHMIDT, Joseph S. (Ed.). *The Public Affairs Handbook*. Washington: Amacom, 1982, pp.206-211.
- .MELO, Luiz de Magalhães. *Lobby e Democracia*. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife/CEPE, 1992.

- .MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.
- .MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Los Partidos Políticos*. México: Editorial Stylo, 1947.
- _____. *Teoria de los agrupamientos sociales*. México: Editorial Stylo, 1950.
- .MEYER, Peter. Gruppi sociali. In: REIMANN, Horst (Coord.). *Introduzione alla sociologia*. Bologna: Il Mulino, 1982, pp. 75-90.
- .MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SERRAZES, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares. *A Possibilidade de regulamentação do Lobby no Brasil*. Disponível no site: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf, acesso em 08.09.2012.
- .MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression em France*. Paris: Librairie Armand Colin, 1958.
- _____. *Les Groupes de Pression*. Paris: Presses Universitaires de France, 1960.
- _____. *La Tecnocracia*. Madrid: Editorial Tecnos, 1968.
- .MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- .MIHUT, Liliana. Lobbying in the United States and the European Union: New Developments in Lobbying Regulation. *Romanian Journal of European Affairs*. v. 8, n. 4. Disponível no site: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1299580, acesso em 08.08.2012.
- .MILL, John Stuart. On Liberty. In: ADLER, Mortimer J.. (Ed.). *Great Books of the Western World*. Chicago: Encyclopedia Britannica Inc., 1993, pp.267-323.
- _____. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1964.
- .MILLS, C. Wright. *A elite do poder*. Tradução de Waltensir Dutra, 3ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- .MINOR, William S.. O Interêsse Público e o Supremo Compromisso. In: FRIEDRICH, Carl J. (Ed.). *O Interêsse Público*. Tradução de Edilson Alkmin Cunha. Rio de Janeiro: Ed. O Cruzeiro, 1967, pp. 37-53.
- .MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado da Constituição*. 3ª edição, rev. atual.e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- _____. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV – Direitos Fundamentais, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

_____. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII – Estrutura Constitucional da Democracia. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

.MONTEIRO, Jorge Vianna. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

.MONTESQUIEU. Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède de. *Do Espírito das Leis*. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

.MORAES, Alexandre de. Direitos e garantias individuais: direitos de reunião e associação. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Ano 8, n. 31, abril-junho de 2000, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 114-121.

_____. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Reforma Política do Estado e Democratização. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Ano 8, n° 32, junho-setembro de 2000, São Paulo: Revista dos Tribunais, pp. 117-143.

.MORAES, Maurício Zanoide de. *Interesse e legitimação para recorrer no processo penal brasileiro: análise doutrinária e jurisprudencial de suas estruturas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

.MORANGE, Jean. *Direitos humanos e liberdades públicas*. Tradução de Eveline Bouteiller. Barueri, SP: Manole, 2004.

.MOREIRA, Adriano. *Ciência Política*. Coimbra: Almedina, 2001.

.MOSCA, Gaetano. *La clase política*. Tradução de Marcos Iara. México: FCE, 1984.

.MOTTA, Paulo Roberto. *Movimentos partidários no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

.MOTTA FILHO, Candido. *Introdução à Política Moderna*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio - Editora, 1935.

.MOUTOUH, Hugues; RIVERO, Jean. *Liberdades Públicas*. Tradução Maria Ermantina de A. P. Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

.NALINI, José Renato. *Constituição e Estado Democrático*. São Paulo: FTD, 1997.

.NATALE, Hugo E. Alvarez. *Contribucion al estudio de los grupos de interes*. Argentina: Abeledo-Perrot, 1976.

.NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil. O Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

- .NIETZSCHE, Friedrich. *Além do bem e do mal*. Tradução de Renato Zwick, Porto Alegre: L&PM, 2008.
- .NIMKOFF, Meyer F.; OGBURN, William F.. *A Handbook of Sociology*. London: Routledge & Kegan Paul LTD, 1956.
- .NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2006.
- .NÚÑEZ, Rafael Rubio. *Los grupos de presión*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- .NUSDEO, Fábio. O direito econômico e os grupos de pressão. *Revista de Direito Mercantil Industrial Econômico*. Ano XVII. n. 31. Nova Série 1978, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp.11-29.
- .OFFERLÉ, Michel. Groupes d'intérêt et démocratie. In: RUANO-BORBALAN, Jean-Claude; CHOC, Bruno (Coord.) *Le Pouvoir: Des rapports individuels aux relations internationales*. Auxerre: Editions Sciences humaines, 2002, pp.127-135.
- .OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 42, n.º 168, outubro/dezembro – 2005, pp. 29-43.
- _____. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2004.
- .OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.
- .OLIVEIRA GOZETTO, Andréa Cristina. Movimentos sociais e grupos de pressão: duas formas de ação coletiva. *Cenários da Comunicação*. São Paulo, v. 7, n. 1, p. 57-65, 2008.
- .OLSEN, Marvin E.. *Power in Societies*. New York: The Macmillan Company, 1970.
- .OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, London: Harvard University Press, 1971.
- .OSTROGORSKI, Moisei. *La democracia y los partidos políticos*. Traducción de Antonio Lastra y Andrés Alonso Martos. Madrid: Editorial Trotta, 2008.
- .PAINE, Thomas. *Senso comum; Os direitos do homem; Dissertação sobre os primeiros princípios do governo*. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2009.
- .PASQUINO, Gianfranco. *Corso di scienza politica*. Bologna: Il Mulino, 1997.

- .PAUPERIO, A. Machado. *Teoria geral do Estado*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1955.
- .PEÑA GONZÁLEZ, José. *Derecho y Constitución*. Madrid: Editorial Dykinson, S.L, 2003.
- .PEREIRA, Paulo Trigo. *Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado*. Disponível no site: <http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/GruposPressao5.pdf>, acesso em: 01.08.2011.
- .PETERSEN, Eric R.. *Lobbying Reform: Background and Legislative Proposals, 109th Congress*. Disponível no site: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33065.pdf>, acesso em 15.05.2012.
- .PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: Univesity of California Press, 1972.
- .POGATSA, Zoltan. *The law on lobbying in Hungary, and its effects*. Disponível no site: http://www.europeum.org/doc/pdf/pogatsa_HU.pdf, acesso em 12.04.2012.
- .POSADA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Quinta edición revisada. Tomo Primero. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1935.
- .PRADO, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis: da comissão provisória de estudos constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- .PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 11ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1971.
- .PROSS, A. Paul. Canadian Pressure Politics: Talking Chameleons. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 145-158.
- .PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil*. 1ª edição. Campinas: Julex Livros Ltda., 1989.
- _____. *Direito à Personalidade Integral – Cidadania Plena*. Tese de doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.
- .QUEIROZ, Cristina. *Direito Constitucional: as instituições do estado democrático e constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra, PT: Editora Coimbra, 2009.
- .RAMOS, Dircêo Torrecillas. Politização do judiciário e a judicialização da política. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Ano 8. nº 33, outubro-dezembro de 2000, Revista dos Tribunais. pp. 68-78.
- .RAMOS, Elival da Silva. *A ação popular como instrumento de participação política*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

- _____. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- .RAMPASO, Renata Favero. *Entenda o terceiro setor*. Osasco, SP: Novo Século Editora, 2010.
- .RANELLETTI, Oreste. *Istituzioni di Diritto Pubblico: Il nuovo Diritto Pubblico Italiano*. Sesta edizione riveduta e ampliata. Padova: Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1937.
- .RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Governabilidade e Estado Democrático de Direito o uso e o Controle das Medidas Provisórias. In: GARCIA, Maria (coord.). *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*. São Paulo, 1997, pp.115-134.
- .RANGEON, François. *L'Idéologie de L'Intérêt Général*. Paris: Ed. Économica, 1986.
- .RAWLS, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1996.
- _____. *Justiça e Democracia*. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- .REALE, Miguel. *Da revolução à democracia*. 2ª edição reestruturada. São Paulo: Convívio, 1977.
- .RENUCCI, Jean-François. *Droit européen des droits de l'homme*. 3ª édition. Paris: L.G.D.J, 2002.
- .RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.
- .RICCI, David. *Community Power And Democratic Theory: The Logic Of Political Analysis*. New York: Random House, 1971.
- .RIDDELL, Peter. *Parliament under pressure*. London: Victor Gollancz, 1998.
- .RIZEK JUNIOR. Rubens Naman. *O processo de consolidação e organização legislativa*. Tese de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.
- .ROCHER, Guy. *Sociologia Geral 5*. Tradução de Ana Ravara. 2ª edição. Lisboa: Editorial Presença, LDA., 1977.
- .RODEE, C.; ANDERSON, T.J.; CHRISTOL, C.. *Introdução à ciência política*. Tomo II. Tradução de Marina Teles de Menezes. Rio de Janeiro: Livraria AGIR Editora, 1959.
- .RODRIGUES, José Honório. *A Assembléia Constituinte de 1823*. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1974.

- . RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de Pressão e Grupos de Interesse. In: CÉSAR, Tarcísio Meira (Coord.). *Curso de Introdução à Ciência Política*. 2ª edição. 6º v. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UNB), 1984, pp. 21-37.
- .RODRIGUEZ, Antonio Perpiña. *Sociologia General*. Madrid: Instituto Balmes de Sociologia, 1956.
- .ROJAS, Andres Serra. *Ciencia politica: estrutura y proyeccion de las instituciones politicas contemporaneas*. Tomo segundo. México: Instituto Mexicano de Cultura, 1971.
- .ROMAGNI, Patrick. *O Lobbying: viagem ao centro dos grupos de pressão e dos circuitos de influencia*. Tradução de Magda Bicotte Figueiredo. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.
- .ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977.
- .RONIT, Karsten; SCHNEIDER, Volker. *The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany*. Disponível no site: http://www.fgu-nickolaus.narod.ru/3/TGU/The_Strange_Case_of_Regulating.pdf, acesso em: 18.02.2012.
- .ROURKE, Francis E.. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Boston : Little, Brown and Company, 1969.
- .ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Tradução de Maria Ermantina Galvão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- _____. *O Contrato Social ou Princípios do Direito Político*. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Editora Escala, 2005.
- _____. *Considerações sobre o Governo da Polônia e sua Reforma Projetada*. Tradução, apresentação e notas de Luiz Roberto Salinas Fortes. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- .RUMNEY, Jay; MAIER, Joseph. *Sociologia: la ciencia de la sociedad*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1953.
- .RUSSELL, Bertrand. *A Autoridade e o Indivíduo*. Tradução de Agenor Soares Santos. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.
- .SAIT, Edward McChesney. *American parties and elections*. Third edition. New York-London: D. Appleton-Century Company, 1939.
- .SALDANHA, Nelson. O Estado. In: CÉSAR, Tarcísio Meira (Coord.). *Curso de Introdução à Ciência Política*. Unidade III. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, pp. 19-44.
- .SALLES, Alberto. *Sciencia política*. Brasília: Senado Federal, 1997.

- .SALVETTI NETO, Pedro. *Curso de teoria do Estado*. 6ª ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1984.
- .SAMPAIO, Nelson de Sousa. *Prólogo à Teoria do Estado (Ideologia e Ciência Política)*. 2ª ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Companhia Editora Forense, 1960.
- .SAMPAIO DÓRIA, A. de. *Curso de Direito Constitucional (Os Direitos do Homem)*. 1º volume, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1946.
- .SANGUINETTI, Horacio. *Curso de derecho político . Historia del pensamiento político universal y argentino. Ciência política*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1980.
- .SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- .SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das Atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de políticas públicas: Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese de doutorado apresentada na Universidade de Brasília, 2007.
- _____. *Lobby regulation, transparency and democratic governace in Brasil*. Disponível no site: http://www.inap.mx/portal/images/pdf/iica/ponencias/1/LUIZ_SANTOS.pdf, acesso em: 13.05.2012.
- .SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- .SARMENTO, Daniel. Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Jures, 2005, pp. 23-116.
- .SARTORI, Giovanni. *Democratic Theory*. New York, Washington. London: Frederick A. Praeger, Publishers, 1965.
- _____. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Volume I – O debate contemporâneo, Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática S.A., 1994.
- _____. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Tradução de Antonio Angonese. Bauru: EDUSC, 2001.
- _____. *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. Segunda edición ampliada. Version española de Fernando Santos Fontenla. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- _____. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Editora Bernardo Alvares, S.A., 1962.

_____. *Engenharia constitucional*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

.SAUVY, Alfred. “Lobbys” y Grupos de Presion. *Revista de estúdios políticos*. n.º 89. 1956, Madrid, pp. 19-40.

.SCHATTSCHEIDER, E.E.. *Regimen de partidos*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.,1964.

.SCHIOCHET, Valmor. *Sociedade civil: o social pensado politicamente*. Blumenau: Edifurb, 2005.

.SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Tradutor Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

_____. *A crise da democracia parlamentar*. Tradução de Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

_____. *Teoría de la constitución*.. Traducción de Francisco Ayala. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.

.SCHMITTER, Philippe C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford : Stanford Univesity Press, 1971.

.SCHUMPETER, Joseph A.. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought Edition Published, 2008.

.SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O Estado Espetáculo*. Tradução de Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Círculo do Livro S.A., 1977.

_____. *Sociologia Política: elementos de ciência política*. Tradução de Domingos Mascarenhas. São Paulo-Rio de Janeiro: DIFEL, 1979.

.SEGAL, David R. *Society and Politics: Uniformity and Diversity in Modern Democracy*. Glenview – Illinois: Scott, Foresman and Company, 1974.

.SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

.SELIGMAN, Adam B.. *The Idea of Civil Society*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992.

.SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: que é o Terceiro estado?* Tradução de Norma Azeredo, Rio de Janeiro: Líber Júris, 1986.

.SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de informação Legislativa*. Ano 47, nº187, julho/setembro de 2010, pp.137-154.

.SILVA TELLES, Maria Eugenia Raposo da. *Grupos de pressão e regime representativo*. São Paulo: IBEP, 1968.

.SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Direito do trabalho e democracia: apontamentos e pareceres*. São Paulo: LTr, 1996.

.SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In: MORAES, Alexandre de (coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 333-346.

_____. *Interesses difusos e coletivos*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

.SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e democracia constitucional*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

.SPINOZA., Benedictus de. *Tratado Político*. Tradução de Noberto de Paula Lima. São Paulo: Ícone Editora, 1994.

.SPROTT, W. J .H.. *Os grupos humanos*. Lisboa: Editora Ulisseia, 1958.

.STEWART, J.D.. *British pressure groups*. Great Britain: Oxford University Press, 1958.

.STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *Ciência Política e teoria do estado*. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2010.

.SUNSTEIN, Cass R.. *Why Societies Need Dissent*. Cambridge, Massachusetts – London, England; Harvard University Press, 2005.

.TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

.TELLES, Ignácio da Silva. *A experiência da democracia liberal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

.TELLES JUNIOR, Goffredo. *O povo e o poder: O conselho do planejamento Nacional*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003.

.TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 23ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.

.THÉRY, Henry. *Os grupos sociais: forças vivas?* Tradução de João Maia, S. J., Lisboa: Livraria Sampedro Editora, 1969.

- .THOMPSON, John B.. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. 5ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- .TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. 2ª ed. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1987.
- .TOJAL, Sebastião Botto de Barros. *Teoria geral do estado: elementos de uma nova ciência social*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- .TOLEDO, Gastão Alves de. Grupos de Pressão no Brasil. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*. n.º 1193. Rio de Janeiro: Forense, 1987, pp. 411-486.
- .TÖNNIES, Ferdinand; LOOMIS, Charles P.. Gemeinschaft (Community) and Gesellschaft (Society). In: LEE, Alfred McLung (Editor). *Readings in Sociology*. New York: Barnes & Noble Inc., 1960, pp. 81-84.
- .TORRE, Maria Benedita Lima Della. *O homem e a sociedade: uma introdução à sociologia*. 6ª edição. São Paulo: Editora Nacional, 1977.
- .TORRES, Vivian A. Gregori. *A face inexplorada do Terceiro Setor: instrumento de acesso à justiça*. São Paulo: Plêiade, 2010.
- .TOURAINÉ, Alain. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris: Librairie Arthème Fayard, 1994.
- _____. *Production de la société*. Paris: Éditions Du Seuil, 1973.
- .TRUMAN, David B. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1967.
- .TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- .URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006.
- .VALLE, Álvaro. *As novas estruturas políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editorial Nórdica Ltda., 1977.
- .VAN SCHENDELEN, M.P.C.M.. The Netherlands: Parliamentary Parties Rival With Pressure Groups. In: NORTON, Philip (Ed). *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. Volume 2. London: Frank Cass, 1999, pp. 110-123.
- .VASS, Andreea. Lobbying opportunities, confusions and misrepresentations in the European Union. *Romanian Journal of European Affairs*. vol. 8. n. 2, a. 2008, pp. 71-81.
- .VEDEL, Georges. *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1949.

- .VEKSLER, Albert. *The Regulation of Lobbyists: An Analysis of the Israeli Regulatory Regime of* 2008. Disponível no site: <http://public-policy.huji.ac.il/upload/Lobbying%20regulations%20in%20Israel.pdf.pdf>, acesso em 21.01.2012.
- .VERDÚ, Pablo Lucas. *Principios de Ciencia Política. Estado contemporaneo y fuerzas políticas*. Tomo III. Madrid: Editorial Tecnos, 1971.
- .VERNEY, Douglas V.. *Analisis de los Sistemas Politicos*. Madrid: Editorial Tecnos, 1961.
- .VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. v. 2. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987.
- .VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. Disponível no site: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>, acesso em 11.04.2012.
- .VILE, M.J.C.. *Le Régime des États-Unis*. Traduit de L'Anglais par Michel Janin. Paris: Éditions Du Seuil, 1972.
- .VILLEY, Michel. *A formação do pensamento jurídico moderno*. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- .VILLORO, Luis. Which Democracy? In: *Democracy: Its Principles and Achievement*. Inter-Parliamentary Union. Geneva, 1998, pp. 95-103.
- .VIRGA, Pietro. *Il Partito*. Milano: Dott. A. Giuffrè-Editore, 1948.
- .VON ECKARDT, Hans. *Fundamentos de la Política*. Traducción de Rafael Luengo. Barcelona: Editorial Labor, S.A., 1932.
- .WARDE Jr., Walfrido Jorge. A empresa pluridimensional. *Revista do Advogado*. São Paulo. Ano XXVIII. nº 96, março de 2006, pp.137-145.
- .XIFRA, Jordi. *Lobbying: Como influir eficazmente em las decisiones de las Instituciones Públicas*. Barcelona: Gestión, 2000.
- .WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Barbosa. Volume 1. Brasília,DF: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo,1999.
- _____. *Ciência e Política: Duas Vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 3ª edição. São Paulo: Editora Cultrix, 1970.
- .WEBER, Wolfgang Hirsch. *La politica como conflicto de intereses*. Madrid: Editorial Tecnos, 1972.

.WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 2ª edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1997.

.WOOTTON, Graham. *Grupos de Interesse: grupos de pressão e lobbying*. Tradução de Edmond Jorge. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

.YISHAI, Yael. Three faces of associational politics: interest groups in politics in Israel. In: RICHARDSON, Jeremy J.. (Ed.) *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 214-229.

.YOUNG, Iris Marin. State, civil society, and social justice. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (Editors). *Democracy's Value*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1999.

.ZAGREBELSKY, Gustavo. *A crucificação e a democracia*. Tradução de Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011.

.ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

.ZELLER, Belle. *Pressure politics in New York*. New York: Prentice-Hall, Inc.. 1937.