

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# DESENVOLVIMENTO NAS AÇÕES POLÍTICAS DA SOCIEDADE CIVIL DENTRO E FORA DO CONGRESSO NACIONAL

*Ricardo José Pereira Rodrigues*

Consultor Legislativo da Área XIX  
Ciência Política, Sociologia Política,  
História e Relações Internacionais

**ESTUDO**

**AGOSTO/2000**



Câmara dos Deputados  
Praça dos 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....  | 3  |
| 2. ALGUMAS DEFINIÇÕES .....  | 4  |
| 3. O ADVENTO DO LOBBY DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .....                          | 6  |
| 4. A AÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO PARA INFLUENCIAR A TOMADA DE DECISÃO PÚBLICA ..... | 8  |
| 4.1 A AÇÃO DOS GRUPOS AMBIENTAIS .....   | 8  |
| 4.2 A AÇÃO DA UDR E DO MST NA ÁREA FUNDIÁRIA .....                                 | 10 |
| 5. CONCLUSÕES .....  | 13 |
| 6. REFERÊNCIAS .....   | 14 |

© 2000 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

# DESENVOLVIMENTO NAS AÇÕES POLÍTICAS DA SOCIEDADE CIVIL DENTRO E FORA DO CONGRESSO NACIONAL

*Ricardo José Pereira Rodrigues*

## 1. INTRODUÇÃO

---

Uma sociedade civil forte e organizada é possivelmente um dos mais importantes pré-requisitos da consolidação democrática. Mais do que qualquer outro componente constituinte dessa forma de governo, é a sociedade civil que dá legitimidade à autoridade do Estado e às práticas democráticas. Como diz o cientista político Larry Diamond, “não se pode compreender uma democracia sem se observar sua sociedade civil” (1994:5).

Atuando de forma organizada, a sociedade civil desempenha um papel importante na preservação da forma democrática de governo, monitorando possíveis abusos de governantes e participando na formulação de políticas públicas, sobretudo através de grupos de interesse.

Tais grupos de interesse basicamente fazem o *lobby*. Mas não se trata daquele *lobby* que pejorativamente, no Brasil, é imediatamente associado ao tráfico de influência, à imagem da corrupção, ao uso da propina e ao abuso do poder econômico. Muito pelo contrário, nenhuma atividade de *lobby* poderia ser mais legítima do que a exercida por grupos organizados da sociedade civil. Trata-se do que os norte-americanos chamam de “grass-roots *lobbying*”, ou pressão feita de baixo para cima, do cidadão para o governante, em prol de uma causa comum ou bem público.

Escrevendo em 1986, João Bosco Lodi observava que o *lobbynão-econômico* era incipiente e amadorístico no Brasil. Para ele, a falta de organização política de grupos como o movimento feminista e o movimento ecológico, aliado ao sucesso do *lobby* econômico, levavam a um clima de mal-entendido, de ilegitimidade e de falta de respaldo da sociedade para com a prática da atividade do *lobby* (1986:IX). De fato, tudo indica que Lodi fizesse à época o diagnóstico mais correto da situação. Basta notar que todas as proposituras voltadas à regulamentação do

*lobby* que tramitaram nas duas casas do Poder Legislativo brasileiro até então destinavam-se exclusivamente a cercear os possíveis abusos do poder econômico. Este foi, inclusive, o caso do mais antigo projeto de lei sobre o assunto, o projeto de autoria do vice-presidente Marco Maciel, quando deputado federal.

Mas de 1986 para cá muito mudou. Uma nova constituição foi promulgada e revisada, um presidente eleito foi retirado do poder através de um *impeachment* e a imprensa nacional tem se mostrado muito mais eficaz no acompanhamento da gestão da coisa pública. Hoje, a sociedade civil brasileira conta com organizações não-governamentais (ONGs) influentes em várias áreas de atividade e com grupos de pressão altamente organizados que atuam dentro e fora do Congresso Nacional, participando ativamente das decisões públicas. Segundo a jornalista Carina Nucci, do *Correio Braziliense*, há pelo menos 270 ONGs registradas no Brasil e uma estimativa de 500 mil pessoas, sobretudo técnicos de alta especialização, trabalhando nessas organizações (2000: 1-caderno Emprego).

Com todas as mudanças verificadas no cenário político nacional nesses últimos quinze anos, continua o diagnóstico de Lodi a prevalecer? Ou o crescimento do chamado Terceiro Setor não teria produzido mudanças também na relevância e no impacto do *lobbypass*-econômico realizado pela sociedade civil brasileira?

Visando responder tais questões, o presente estudo traça um perfil do papel dos grupos organizados da sociedade civil brasileira no processo de formulação e implementação de políticas de governo. Contudo, como o universo de tais grupos tem grandes dimensões, optou-se por delimitar o escopo do presente trabalho a apenas duas áreas de atuação: política agrária e política do meio ambiente. Primeiro, a atuação dos grupos nessas duas áreas tem recebido a atenção da mídia brasileira de forma constante. Este sucesso de mídia, por outro lado, tem a ver com o próprio desempenho dos grupos em termos de sua participação nas decisões públicas. É notória, por exemplo, a influência dos grupos ruralistas no Congresso Nacional, sobretudo quando se votam matérias de cunho agrário. Já no que diz respeito aos grupos ambientalistas, vários grupos atuantes participam ativamente do processo legislativo, com indicações e sugestões de proposições apresentadas durante reuniões da Comissão de Meio Ambiente, da Câmara dos Deputados.

A presente análise permitirá identificar o progresso que estes segmentos organizados da sociedade civil contabilizaram desde meados da década de oitenta, bem como delinear os desafios ainda por vencer para que venham a exercer plenamente seu papel no debate democrático no Brasil.

Por fim, o estudo também levará em conta o papel desempenhado pelas chamadas bancadas especializadas como intermediárias de tais grupos no processo legislativo, focalizando as relações de tais bancadas com os grupos estudados.

---

## 2. ALGUMAS DEFINIÇÕES

---

Antes de dar prosseguimento ao cerne da questão deste estudo, faz-se mister esclarecer o que os conceitos empregados até aqui significam. Em primeiro lugar, o que se entende por sociedade civil?

De acordo com Edward Shils, a “sociedade civil é uma parte da sociedade que tem vida própria, que é distintamente diferente do estado, e que é amplamente e autônoma com relação a ele” (1991:3). Para Shils, a sociedade civil situa-se além da família, do clã e da localidade, mas aquém do estado. A definição de Larry Diamond é muito mais relevante para o estudo da democracia e das

instituições democráticas. Segundo Diamond, a sociedade civil é o “domínio da vida social organizada que é voluntária, auto-sustentável, autônoma com relação ao estado, (cujos integrantes) compartilham um conjunto de regras ou ordem legal” (1994:7). Diamond afirma ainda que a distinção entre sociedade civil e sociedade de uma maneira geral encontra-se no fato de que a primeira “envolve cidadãos agindo coletivamente na esfera pública visando expressar seus interesses, paixões e ideais, trocar informações, atingir objetivos mútuos, levar reivindicações ao estado”, entre outras coisas (1994:7). Na interpretação de Diamond, portanto, a formação de grupos de pressão nada mais seria senão uma forma de a sociedade civil responder aos desafios impostos pela complexidade das relações estado-sociedade.

Tal interpretação nos leva ao próprio conceito de grupo de interesse ou de grupo de pressão. De fato, cabe, em primeiro lugar, indagar se estes dois termos são sinônimos ou se são diferentes. Murillo de Aragão nos informa que há duas vertentes para tal resposta. Segundo ele, uma primeira vertente identifica os grupos que atuam na defesa de seus interesses perante os poderes públicos como “grupos de interesse”. Uma segunda vertente, entretanto, admite que quando os grupos de interesse atuam em nível político transformam-se em grupos de pressão. “Assim, todo grupo de pressão seria um grupo de interesse mas o inverso não é verdadeiro” (1996:150).

Por não almejarem interesses particulares, mas sim o interesse público, os grupos ligados à sociedade civil, quando atuam, contam com a simpatia da opinião pública. Cabe lembrar, entretanto, que, a despeito das nobres causas que possam defender, todo e qualquer grupo, mesmo os advindos especificamente da sociedade civil, promovem um conceito particular do chamado bem público. O bem público não é um termo concreto, mas sim um conceito abstrato cujo teor varia de indivíduo para indivíduo e de grupo para grupo. Cada grupo promove basicamente sua visão particular do que seja o bem comum e é essa visão que norteará sua atuação na prática do *lobby*. Veja o caso dos grupos Pró-vida e Pró-aborto nos Estados Unidos. Ambos defendem o bem comum, mas para o primeiro o bem comum passa pela proibição do aborto, uma vez que seus integrantes equiparam a prática a um assassinato. Já o segundo grupo promove o direito da mulher de escolher levar a gravidez adiante ou não.

Resta, por fim, definir o *lobby*. O termo *lobby* é usado para denotar, nas palavras de Lodi, “a ação de influenciar o tomador de decisão na esfera do poder público” (1986:3). O Dicionário Aurélio assim define o *lobby*: “pessoa ou grupo que, nas ante-salas do Congresso, procura influenciar os representantes do povo no sentido de fazê-los votar segundo os próprios interesses ou de grupos que representam”.

Em geral, considera-se que a atuação do *lobby* tem como alvo os legisladores. Entretanto, o que importa ao *lobby* não é o *locus* e sim a tomada de decisão em si. Portanto, o *lobby* pode acontecer não só nas dependências do Poder Legislativo, mas também no Executivo e no Judiciário. Outrossim, considera-se que a atuação do *lobby* gira em torno de figuras do primeiro escalão de governo, contudo, a prática incide também sobre o segundo escalão, atingindo assessores e técnicos que fornecem aos tomadores de decisão informação e subsídios.

A palavra *lobby* tem sua origem na Inglaterra. O termo “*Lobbyist*” foi empregado pela primeira vez naquele país para se referir a jornalistas que permaneciam nos saguões (*lobbies*) da Casa dos Comuns, esperando a oportunidade de entrevistar os legisladores. O uso moderno da palavra, contudo, remonta aos Estados Unidos do início do século dezenove. O ensaísta H. L. Mencken conta que no ano de 1829, na cidade de Albany, capital do estado de Nova Iorque, caçadores de privilégios eram chamados de “*lobby agents*”, ou agentes de saguão. Três anos depois o termo era abreviado para “*lobbyists*” e, em Washington, era empregado com frequência, mas como uma expressão de desdém. De lá para cá, o termo “pegou”, passando a ser empregado não só na Inglaterra e nos Estados Unidos, como na maioria das democracias.

Segundo John Wright, o *lobby* toma corpo através de uma ampla gama de atividades. Não se trata apenas de cultivar boas relações com legisladores e de tentar influenciá-los na formulação de políticas públicas. O *lobby* atualmente envolve campanhas de relações públicas e publicidade, a mobilização de cidadãos e bases eleitorais para persuadir legisladores quanto ao custo ou benefício político de suas decisões, a realização de pesquisa de opinião, contribuições em campanhas eleitorais e depoimentos em audiências públicas parlamentares. Essas e outras atividades “constituem o que geralmente é chamado de *lobby*” (1996:56).

A existência de tantas atividades na prática do *lobby* torna difícil definir o termo com precisão. Para se ter uma idéia desta dificuldade basta observar que a Lei de Transparência do *Lobby*, dos Estados Unidos, a qual Wright considera a tentativa mais abrangente jamais feita para definir o *lobby*, usa mais de mil palavras para definir termos como lobista, contatos de *lobby* e atividade de *lobby*. Em outras palavras, não há definição simples para o *lobby*.

### **3. O ADVENTO DO LOBBY DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA**

Existem registros da atuação de grupos de pressão no Brasil desde o século dezenove. Murillo de Aragão, por exemplo, sugere que a Associação Comercial da Bahia, funcionava, desde 1811, como grupo de interesse, atuando explicitamente na defesa dos interesses econômicos de seus associados perante o Congresso Nacional da Primeira República (1996:149). Citando Phillippe Schmitter, Aragão argumenta que, em relação ao século vinte, dezenas de leis foram elaboradas e votadas sob intensa pressão de grupos organizados brasileiros. Segundo ele, o *lobby* realizado por tais grupos muito se assemelhou ao praticado pelos norte-americanos, envolvendo “o envio maciço de correspondência, depoimentos em audiências públicas, propaganda, apoio financeiro às campanhas eleitorais, entre outras práticas” (1996:149).

Confirmando as assertivas de Lodi, vê-se que a emergência dos grupos de pressão no Brasil esteve intrinsecamente ligada ao poder econômico. Nesse ponto, o caso brasileiro difere muito do exemplo dos Estados Unidos. É que naquele país, muito embora os grupos econômicos estivessem entre os primeiros a se organizarem para levar suas reivindicações coletivas ao Poder Legislativo, eles não foram os únicos nem os pioneiros. Duas décadas antes da formação, em 1867, da Federação Agrícola Nacional, grupo de cunho eminentemente econômico, já estava em pleno funcionamento a Associação Médica Americana, grupo não-econômico, embora de natureza corporativista. Os grupos oriundos da sociedade civil, tais como o *Sierra Club* e a Sociedade Audubon, na área ambiental, e a Associação Nacional para a Promoção de Pessoas de Cor, na área de direitos civis não demoraram muito a se formarem, influenciando o processo legislativo a partir do final do século dezenove.

O cientista político David Truman explica a formação dos grupos de pressão através do que ele chamou de “teoria do incômodo”. Segundo esta teoria, grupos de pressão se formam quando interesses comuns a grupos de indivíduos não organizados são perturbados por alterações de ordem econômica, social, política ou tecnológica. Com a crescente complexidade da sociedade, os indivíduos por si encontram dificuldades de resolver suas diferenças e reivindicações e buscam a intervenção governamental. “É nesse momento que as organizações políticas começam a conformar-se”. Truman diz, ainda, que uma vez atingidos com êxito seus objetivos, os grupos estimulam a formação de outros grupos. Isso acontece porque as “políticas concebidas para atender às necessidades de um

grupo normalmente incomodam os interesses de outros cidadãos não organizados, os quais, então, formam grupos para buscar a intervenção governamental visando proteger e promover seus interesses específicos” (1951).

Pelo menos no caso norte-americano, a teoria de Truman se encaixa como uma luva. Primeiro, o aparecimento dos grupos de pressão coincide com os tempos conturbados do pós-guerra civil. Segundo, tais grupos ganham ainda maior relevância no cenário político daquele país durante a Grande Depressão dos anos trinta e a implementação do *New Deal*. A explosão de grupos oriundos da sociedade civil, tais como os grupos feministas e os grupos ligados ao movimento ambiental acontece noutra época de grande conturbação social nos Estados Unidos. Refiro-me à problemática da Guerra do Vietnam e do Watergate.

No Brasil, a teoria de Truman parece não se afinar muito bem à realidade. O crescimento no número de grupos de pressão aparenta estar mais associado ao nível de liberdade política encontrada no país. Em períodos autoritários, há significativa diminuição dos grupos atuantes, sobretudo os grupos de cidadãos, ficando o *lobby* restrito a grupos ligados ao poder dominante. Durante períodos democráticos, o Brasil testemunha o aparecimento de vários grupos de pressão que ou não existiam durante os períodos autoritários ou permaneciam inertes.

Murillo de Aragão relata que durante o início do período autoritário de 1964 houve quase total retração dos grupos sindicais, por exemplo. Isso devido às várias intervenções que praticamente paralisaram ou “domesticaram” tais instituições. “Na área empresarial, a coincidência de propósitos do regime militar com o meio praticamente afastava a ocorrência de sérios conflitos”, contudo (1996:150).

Apenas nos anos 70 começaram a aparecer grupos de pressão da sociedade civil dispostos a combater de forma não violenta os abusos aos direitos humanos. O exemplo mais notável foi a mobilização em torno da campanha pela anistia, que contou com a participação de vários grupos pequenos da sociedade civil, além da Associação de Imprensa e da Ordem dos Advogados, atuando não com vistas a benefícios para suas respectivas classes, mas em prol dos direitos humanos.

Nos anos 80, com a abertura já anunciada, os grupos de pressão voltam definitivamente ao *lobby* no Congresso Nacional. A atuação de tais grupos reflete-se sobremaneira nos debates legislativos em torno da reserva de mercado de informática e do estatuto da micro e pequena empresa. Mas, mais do que nunca, são os grupos econômicos que tomam a dianteira no período.

Nota-se, portanto, que a formação e a manutenção de grupos de pressão no Brasil refletem os ventos políticos. Como uma jangada, dependem de uma vela para locomover-se e se locomovem com mais facilidade quando em simbiose com o regime do dia. Em períodos autoritários, crescem as fileiras de grupos empresariais e corporativistas, em períodos de liberdade política, crescem e/ou renascem os grupos da sociedade civil.

O atual período democrático que desfrutamos tem sido eminentemente propício ao aparecimento de grupos da sociedade civil. A explosão de grupos que os Estados Unidos viu brotar em sua sociedade nos anos setenta encontra seu paralelo brasileiro no atual período democrático. Meio ambiente, transparência política, reforma agrária, idosos, mulher, fome, todos estes temas estimularam a formação de grupos de pressão no Brasil. Os grupos da área do meio ambiente formam, possivelmente, o conjunto mais bem sucedido, tanto em termos de quantidade como em termos de resultados. De acordo com o Cadastro Nacional de Instituições Ambientais, produzido pelo Movimento Ecológico Mater Natura e pela WWF, existem nada menos que 1533 organizações não governamentais dedicadas ao trabalho com o meio ambiente (1992:vii). Naturalmente nem todas essas têm endereço permanente ou sequer linha telefônica. Muitas vezes, a sede da instituição localiza-se na própria residência de um de seus integrantes. Mas longe de ser um ponto negativo, este



tipo de amadorismo, que privilegia o engajamento ideológico, demonstra o quanto a sociedade civil está amadurecendo no país. Por outro lado, a existência de grupos muito bem organizados e consolidados, tais como o SOS Mata Atlântica e o Instituto Sócio-ambiental, comprovam que a formação de grupos na sociedade civil brasileira não é fenômeno passageiro.

#### **4. A AÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO PARA INFLUENCIAR A TOMADA DE DECISÃO PÚBLICA**

---

No trabalho de persuadir legisladores e autoridades públicas encarregadas da formulação de políticas públicas, os grupos de pressão apresentam uma variedade de estratégias. Em primeiro lugar, sua atuação pode ocorrer dentro e fora do Congresso Nacional. Em segundo, pode almejar o processo legislativo ou a implementação das políticas. No primeiro caso, o trabalho pode ser dirigido a parlamentares individualmente, a bancadas especializadas ou a partidos políticos. Como, no Brasil, o Poder Executivo tem iniciativa de lei, os grupos também dirigem sua atenção para autoridades e funcionários ali lotados. Por fim, todo o processo pode ser pontuado por um forte trabalho de divulgação nos meios de comunicação de massa, visando, acima de tudo, influenciar a opinião pública.

Dada a dificuldade de generalizar a estratégia de atuação dos muitos e diferentes grupos de pressão, passamos a analisar casos específicos nas duas áreas pré-selecionadas para este estudo, ou seja, a área ambiental e a área fundiária.

##### **4.1 A AÇÃO DOS GRUPOS AMBIENTAIS**

---

O movimento ecológico no Brasil é fruto do sucesso desse movimento em nível internacional, especialmente nos Estados Unidos. Assim, o modelo de grupos ambientais no Brasil muito se assemelha ao modelo introduzido nos Estados Unidos e na Europa. Por um lado, as instituições multinacionais, tais como o WWF, Fundo Mundial para a Natureza, e o Greenpeace têm suas filiais brasileiras, empregando técnicos nacionais e estrangeiros. Por outro lado, há as instituições eminentemente nativas. Entre essas, encontramos as organizações de cunho abrangente, cuja área de interesse abarca temas ecológicos gerais, a exemplo do INESC, mas também temos organizações de abrangência limitada. No segundo caso encontram-se aqueles grupos voltados para a defesa de áreas restritas, como é o caso do IPAM, cuja atuação limita-se à região amazônica, e a Fundação Francisco, cujo interesse restringe-se à região do cerrado.

Eduardo Viola situa a origem do movimento ecológico brasileiro na fundação, em 1971, da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN). Esse foi, segundo ele, o primeiro grupo ambiental do Brasil e da América Latina (1987:23). Antes de sua fundação, o que existiam eram personalidades que, individualmente, lutavam pela proteção da natureza. Viola afirma que a atuação da AGAPAN à época viu-se dificultada pelo clima repressivo que reinava no país durante a presidência Medici (1987:24).

Traçando a história da AGAPAN, Viola identifica duas fases na atuação dos grupos pioneiros. Essas fases não apenas traduzem a experiência da AGAPAN, mas valem, a nosso ver, para todo e qualquer grupo ambientalista, independente do momento histórico de sua atuação. São elas a fase ambientalista e a fase política.

Na fase ambientalista, a principal estratégia dos grupos é a denúncia de degradação ambiental nas cidades. Esse tipo de ação denunciadora não tem nenhuma conotação política. Os grupos engajados nessa fase têm uma visão dos desequilíbrios ecológicos “dissociada dos problemas de organização do poder e da propriedade no interior da sociedade” que implica “um modo de proteção das associações contra os efeitos divisionistas que uma eventual introdução do debate político partidário teria no interior delas”. Trata-se de uma “visão da atividade política e do campo político partidário como marcados pela impureza, desonestidade e corrupção o que contrastaria com o caráter de pureza autoatribuído à visão ecológica do mundo e à militância ecologista” (1987:25-26).

Para efetivar o programa de denúncia, cada grupo mobiliza um contingente ativo de aproximadamente 25 pessoas além de um contingente passivo de filiados de no mínimo 50 e no máximo 200 pessoas. Os grupos que atuam nessa fase ambientalista em geral não contam com estrutura jurídica e, em sua maioria, são liderados por uma ou duas pessoas que se destacam diferenciadamente dos outros associados.

Naturalmente, o processo de denúncia de degradação ambiental envolve quase que exclusivamente a mobilização da opinião pública. Portanto, pouco contato é travado com o processo legislativo. A prioridade é o contato com os meios de comunicação e, num segundo momento, com as autoridades do governo local responsáveis pela monitoração do meio ambiente.

Em termos cronológicos, este tipo de ação começa a mudar no início da década de oitenta. A mudança coincide com a maturação dos grupos pioneiros e com a abertura política no país. Nesse período grupos mais forte começam a se consolidar, gerando estruturas internas mais permanentes. Por outro lado, um segmento dos grupos decide ser a participação direta na política partidária uma alternativa viável para a proteção ambiental. Desse modo, grupos passam a apoiar candidatos a cargo eletivo afinados com os objetivos ecológicos dos grupos. Viola menciona que a campanha popular pelas eleições diretas para presidente, em 1984, constituiu um divisor de águas para os grupos ambientalistas, marcando o momento em que suas lideranças reconhecem a importância do envolvimento na política partidária para o sucesso do movimento ecológico no país. Durante a campanha, um novo consenso alicerça-se nos grupos: “a defesa do meio ambiente está diretamente vinculado aos problemas de organização do poder e da propriedade na sociedade global” (1987:33).

A criação do Partido Verde destaca-se como principal indicador da mudança de postura dos grupos ecológicos brasileiros. A visibilidade de personalidades como o Deputado Fernando Gabeira passa a dar maior credibilidade política ao movimento ao mesmo tempo que demonstra para os ativistas a importância de se atuar no cenário político.

O momento atual vivido pelos grupos de pressão ambientalistas é pautado por uma mistura de atuação política, tanto a nível do Poder Executivo como nas dependências do Poder Legislativo. A maioria dos grupos consolidados participam ativamente do Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA. Tal participação permite aos grupos não somente externar suas opiniões sobre a política ambiental do Governo Federal, como também facilita o acesso dos representantes de tais grupos às autoridades responsáveis pela formulação e implementação da política ambiental.

Na Câmara Federal, muitos também são os grupos que participam regularmente do processo legislativo. Segundo assessores da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente, e Minorias, as seguintes instituições participam das reuniões da Comissão com regularidade, acompanhando o trabalho legislativo e apresentando sugestões para ação governamental:

- SOS Mata Atlântica
- Greenpeace
- WWF
- Instituto Sócio-ambiental
- INESC
- IPAM
- Fundação Francisco
- ECOA

Ainda segundo assessores da Comissão, representantes das ONGs da área ambiental apresentam proposições, identificam, para os deputados, problemas não abordados pela imprensa, e mantém contato permanente com uma rede de parlamentares, identificados com a causa ambientalista, através de comprovada votação em favor de projetos defendidos pelos grupos ambientalistas. Outra importante linha de atuação desses grupos envolve os próprios assessores da área. Há uma espécie de compromisso tácito entre tais assessores e representantes de grupos ambientalistas no sentido de um trabalho conjunto. Há um amplo e constante intercâmbio de informações entre funcionários do assessoramento legislativo da área e representantes das ONGs.

Todo esse trabalho no cenário político não diminui a confiança de integrantes dos grupos de pressão ambientalistas no poder dos meios de comunicação. Como diz Carlos Minc no seu manual do movimento ecológico, “a base de qualquer luta ecológica é a informação e mobilização das comunidades e das pessoas”. Para ele, “os ecologistas devem buscar espaço na grande imprensa, o que se tem conseguido, mas evitar o tratamento sensacionalista e folclórico da questão ambiental”. É importante também “evitar o confinamento da discussão a uns poucos setores já mobilizados para a causa ecológica” (1985:89-90).

## **4.2 A AÇÃO DA UDR E DO MST NA ÁREA FUNDIÁRIA**

Na área ambiental não existe propriamente um algoz contra o qual os grupos de pressão lutam. Embora os grupos ambientalistas tenham que combater empresas individuais que degradam o ambiente ou hesitam em introduzir novas tecnologias para diminuir a poluição causada por elas, é na inércia governamental que os grupos ambientais encontram seu maior desafio.

Este, contudo, não é bem o caso da área de política fundiária. Naquele âmbito, dois grupos antagonistas dividem o cenário, num embate que toma feições de luta de classes. De um lado, há o grupo de proprietários rurais, de elites tradicionais, a UDR, e do outro lado, há o grupo do Movimento dos Sem-Terra, constituído por trabalhadores rurais, e amplamente apoiado por centrais sindicais e por partidos de esquerda. Os dois vêm protagonizando um embate em torno da questão da reforma agrária, forçando, através de suas ações, revisões e revisões das revisões da política do governo.

A União Democrática Ruralista, UDR, foi fundada em 1985, como uma alternativa dos proprietários rurais de pressionar o Governo em face das invasões de terras no Pontal do Paranapanema. Dois grupos formavam a frente ruralista. Um grupo tradicionalista, preocupado com a reforma agrária, e outro grupo de agroempresários modernos, desejosos de controlar o processo de redistribuição de terras no país, bem como modernizar a política agrícola nacional.

Sua atuação foi sempre centrada em dois pilares. Primeiro, ampla mobilização da classe que pudesse ser mostrada pelos meios de comunicação de massa e demonstrasse o poder e a coesão dos proprietários de terra. O outro pilar dizia respeito a um trabalho intenso de *lobby* nos corredores e no plenário do Congresso nacional.

A melhor ilustração do primeiro pilar da atuação da UDR é encontrada na sua própria estréia no espaço público do país, em agosto de 1985. Na ocasião, a UDR promoveu um leilão de 1.600 cabeças de gado, cuja renda, segundo anunciado, “seria destinada a financiar, em 1986, a eleição de candidatos identificados com propostas liberais” (RUA, 1990:287). A conjunção do esforço publicitário com o político, propriamente dito, ficava patente em todos os eventos do grupo. Segundo Maria das Graças Rua, a estratégia de pressão da UDR consistia das seguintes táticas: ampliação das bases, mobilização permanente, e demonstração de unidade e força.

Maria das Graças Rua coloca que a UDR objetivava tornar-se um relevante ator no cenário político nacional e ser identificado como o porta-voz, por excelência, “dos interesses agrários como o canal privilegiado de articulação e defesa das demandas legítimas dos produtores rurais” (1990:287). Como tal, pretendia tornar-se um verdadeiro grupo de pressão. Mais importante, contudo, era seu objetivo de organizar a classe produtora de tal modo a ser capaz de pressionar no sentido de deslocar o centro decisório da política agrária do Executivo para o Congresso Nacional, onde “a classe poderia se fazer ouvir” (1990:287).

Pelo menos durante o início de suas atividades, a UDR mostrou-se muito bem sucedida em seus empreendimentos de pressão. Para fazer oposição ao Plano Nacional de Reforma Agrária, o PNRA, por exemplo, o grupo procurou explorar ao máximo, na mídia, todas as insuficiências técnicas, jurídicas e financeiras do plano, expondo-as publicamente e questionando a competência e legitimidade dos responsáveis pelo programa. Como resultado, afirma Rua que “conseguiram que o PNRA fosse examinado pela Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, onde foi julgado incompleto, carente de detalhamento e autoritário” (1990:288).

Parte da razão pela qual a UDR preferia o Congresso Nacional como *locus* de decisões da área agrária é que seus líderes acreditavam poder influenciar mais facilmente os parlamentares, trabalhando com uma bancada de simpatizantes, ou elegendo uma tal bancada, caso fosse necessário. Essa era, pois, a tônica de sua estratégia política.

A Constituinte de 1988 foi certamente o batismo de fogo da UDR. Disposto a influenciar a elaboração e votação dos capítulos sobre a reforma agrária e a política agrária, o grupo investiu pesado no *lobby* dos parlamentares. Em primeiro lugar, pôs um exército de lobistas na capital Federal. Segundo o jornal *Correio Braziliense*, “os representantes da classe rural, num total aproximado de 500 filiados, falar(iam) individualmente com os parlamentares simpáticos à tese do direito da propriedade rural” (1988:7). Na avaliação do *Jornal do Brasil*, este esforço de *lobby* implicaria o gasto diário de 2,5 milhões de cruzados (1988:2). Segundo o então presidente da entidade, Ronaldo Caiado, “Desse lobby que montamos ninguém escapa” (1988:2).

Além do trabalho de contato direto com parlamentares, a UDR montou um completo esquema de informação e publicidade. Inúmeros folhetos e publicações foram distribuídos para os parlamentares e o presidente Ronaldo Caiado participou de vários debates televisionados.

A vertente política do grupo não se esgotava no lobby de parlamentares, entretanto. Numa Segunda fase da estratégia do grupo constava o apoio à eleição de uma bancada simpatizante. Com vistas a esse objetivo, a UDR fez um acompanhamento minucioso das votações na Constituinte, produzindo, ao final, um dossiê que apontava os parlamentares confiáveis para os produtores rurais.

Maria das Graças Rua afirma que os objetivos da UDR com respeito à Constituinte foram atingidos. Os Constituintes estabeleceram que “as terras produtivas não seriam passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, após terem sido rejeitadas todas as emendas supressivas apresentadas” (1990:295).

Muito embora a UDR seja atualmente muito menos influente do que à época da Constituinte, ela deixou um legado concreto no Congresso. Refiro-me à bancada ruralista. Em 1998, por exemplo, 198 deputados declaravam-se integrantes formais da bancada. E em 1995, uma negociação com a bancada ruralista foi a única maneira encontrada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso para aprovar a reforma da Previdência.

O Movimento dos Sem-Terra ocupa o pólo oposto à UDR no espectro de atuação na área agrária. Segundo Bernardo Sorj, “trata-se de um movimento dirigido por militantes da esquerda originados da Igreja e de grupos radicais, de origem urbana ou rural, com uma base formada por desempregados urbanos e rurais e pequenos agricultores minifundistas que perderam suas terras” (1998:29-30). A exemplo da UDR, O MST é um grupo de pressão de âmbito nacional. Mas, ao contrário da UDR, seu objetivo é mobilizar setores sociais marginalizados. Na avaliação de Sorj, O MST tem uma estrutura altamente disciplinada e suas lideranças apresentam alta intensidade ideológica (1998:31).

As origens do MST remontam ao trabalho da Pastoral da Terra da Igreja Católica no final dos anos setenta. Sua fundação formal, contudo, somente aconteceu em 1985, quando foi realizado o primeiro congresso dos Sem Terra. De acordo com Marcelo Varela, decidiu-se no congresso “iniciar ocupações no campo, como forma de pressionar pela democratização da terra” (1998:231). Vê-se, pois, que a entidade foi formada para exercer pressão sobre o governo e os tomadores de decisão, configurando, assim, um grupo de pressão, na real acepção da palavra.

Com relação à forma de sua atuação no cenário social brasileiro, vê-se que o MST tem uma abordagem completamente diversa daquela levada à cabo pela UDR e pelos grupos ambientalistas. Mobilização é a chave do trabalho do MST. Não há qualquer tentativa de influenciar o processo legislativo diretamente através do lobby. A influência buscada tem a ver com os resultados práticos das mobilizações no campo, das demonstrações públicas, dos acampamentos e das invasões de terras.

Para Sorj, que o sucesso do grupo está ligado a “sua capacidade de auto-organização, do impacto na mídia, e de suscitar simpatias em setores amplos da população urbana” (1998:31). A opinião pública, pois, é o mais importante alvo da atuação do grupo. É através da opinião favorável que o MST influencia a administração pública. Para tanto, conta com um grande número de técnicos, profissionais, de alto nível, muitos trabalhando como voluntários, para dar voz na imprensa aos ideais do grupo. Entre outros instrumentos de trabalho, o MST dispõe de um jornal próprio, o Jornal do MST, e de uma eficaz assessoria de comunicação.

Que a estratégia do MST surte resultados, influenciando os tomadores de decisão, pode ser constatado pelas estatísticas de assentamentos. Afinal, a atuação do MST no campo coincide com o crescimento significativo de assentamentos rural implementados pelo Governo Federal. Até 1990, os projetos de assentamento existentes no Brasil totalizavam 876 núcleos. Em 1995, dados oficiais indicavam que tais projetos somavam 1626 (LEITE 1997:157).

É possível que no futuro o MST venha a mudar sua abordagem adotando táticas menos radicais para influenciar o processo decisório no Brasil. Isto, contudo, não parece ser uma possibilidade de curto e médio prazo. Inclusive porque a estratégia adotada até aqui tem surtido efeito até mesmo internacional. O MST tem simpatizantes em todos os pontos do globo. O movimento é internacionalmente reconhecido, tendo, inclusive, recebido o prêmio Nobel alternativo conferido pelo Parlamento Sueco, em 1991.

## 5. CONCLUSÕES

O presente estudo deixa claro que os grupos de pressão oriundos da sociedade civil estão presentes no cenário político nacional e que desempenham um importante papel no processo de tomada de decisão pública. Democracia é sinônimo de pluralismo e participação do cidadão nas coisas públicas. Os grupos de pressão são o canal mais prático para a articulação dos interesses da sociedade civil. Até grupos mais radicais como a UDR e o MST se enquadram nesse espírito pluralista e participativo. UDR e MST basicamente expressam a crise de representação que aflige o meio rural. Eles são frutos do que poderíamos chamar de “déficit de Estado”.

Nossa democracia está muito mais amadurecida com a atuação de grupos como a UDR e o MST do que estaria sem ela. Os grupos da sociedade civil complementam sobremaneira as instituições formais da democracia. Por essa razão, os legisladores brasileiros devem dirigir suas atenções para a democratização do acesso de tais organizações deveriam às instituições de governo. Devem ficar atentos a políticas sociais que possam estimular ainda mais o aparecimento de tais grupos.

Hoje, há grupos que frequentam os espaços disponíveis para a sociedade civil no parlamento e nos ministérios. Entretanto, trata-se de um número minúsculo quando comparado com o universo de grupos sociais brasileiros. Sem uma maior participação da sociedade civil nas decisões públicas não se pode vislumbrar a consolidação da democracia entre nós.

## 6. REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Murillo de. 1996. “A Ação dos Grupo de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil”, *Revista de Sociologia e Política* nº 6/7, pp. 149-165.
- DIAMOND, Larry. 1994. “Rethinking Civil Society, Toward Democratic Consolidation”, *Journal of Democracy*, vol.5, nº 3, pp. 5-17.
- “Dossiê da UDR Aponta Confiáveis para o Voto”. *O Globo*. 16/03/1988. P. 2.
- LEITE, Sérgio. 1997. “Assentamentos Rurais no Brasil: Impactos, Dimensões e Significados”, In: STÉDILE, João Pedro. 1997. *A Reforma Agrária e a Luta do MST*. Petrópolis: Vozes, pp. 157-176.
- LODI, João Bosco. 1986. *Lobby: Os Grupos de Pressão*. São Paulo: Pioneira.
- MINC, Carlos. 1985. *Como Fazer Movimento Ecológico e Defender a Natureza e as Liberdades*. Petrópolis: Vozes.
- NUCCI, Carina. 2000. “Ganhando Menos... Mas Fazendo o que Gosta”, *Correio Brasiliense*, Emprego, 13/03/2000, p. 1.
- PIZZI, Paulo Aparecido. 1992. *Cadastro Nacional de Instituições Ambientalistas*. Curitiba: Mater Natura, WWF.
- RUA, Maria das Graças. 1990. “A UDR e a Representação de Interesses dos Proprietários Rurais: A Nova Elite Agrária no Processo de Transição Política no Brasil”, *Ciências Sociais Hoje*. 1990. Pp. 281-310.

SHILS, Edward. 1991. "The Virtue of Civil Society", *Government and Opposition*, vol. 26, nº 1, pp. 3-20.

SORJ, Bernardo. 1998. "Reforma Agrária em Tempos de Democracia e Globalização", *Novos Estudos*, vol. 50, pp. 23-40.

TRUMAN, David. (1951) *Governmental Process*.

"UDR Gasta Cz\$ 2,5 Milhões por dia para Fazer Lobby". *Jornal do Brasil*, 27/04/1988. P. 2.

"UDR tem um Lobista para cada Deputado". *Correio Braziliense*, 18/03/1988, p. 7.

VARELLA, Marcelo Dias. 1998. "MST, um Novo Movimento Social?" In: SILVEIRA, Domingos Sávio D. & Flávio S. Xavier. 1998. *O Direito Agrário em Debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Pp. 212-238.

VIOLA, Eduardo J. 1987. "O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986); do Ambientalismo à Ecopolítica", Kellogg Institute, University of Notre Dame, Working paper #93.

WRIGHT, John R. 1996. *Interest Groups and Congress*. Boston: Allyn and Bacon.