

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."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Eliane Eyre de Oliveira

GRUPOS DE PRESSÃO E MINORIAS
Interesse comum como conceito-regulador do dilema da democracia-liberal:
o caso da política de cotas

Brasília
2007

Eliane Eyre de Oliveira

GRUPOS DE PRESSÃO E MINORIAS

**Interesse comum como conceito-regulador do dilema da democracia-liberal:
o caso da política de cotas**

**Monografia apresentada como parte dos requisitos
para aprovação no curso de Especialização em
Instituições e Processos Políticos do Legislativo.**

Orientador: Dr. Antônio Teixeira de Barros

**Brasília
2007**

Autorização

Eu, Eliane Eyre de Oliveira, autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura:

Data: 02/07/2007

Oliveira, Eliane Eyre de.

Grupos de pressão e minorias [manuscrito] : interesse comum como conceito-regulador do dilema da democracia-liberal : o caso da política de cotas / Eliane Eyre de Oliveira. -- 2007.

62 f.

Orientador: Antônio Teixeira de Barros.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2007.

1. Grupo de pressão. 2. Minoria. 3. Ação afirmativa. 4. Igualdade de oportunidades. 5. Democracia. I. Título.

CDU 328.184

GRUPOS DE PRESSÃO E MINORIAS
Interesse comum como conceito-regulador do dilema da democracia-liberal:
o caso da política de cotas

Monografia - Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º semestre de 2007.

Aluna: Eliane Eyre de Oliveira

Banca Examinadora:

Professor Orientador: Dr. Antônio Teixeira de Barros

Professor: Cristiano Ferri Soares de Faria

Brasília, 02 de julho de 2007.

Resumo

A partir do entendimento do interesse comum como um conceito-regulador, o presente trabalho discute a tensão presente no sistema democrático-liberal no ponto em que o individualismo liberal e a igualdade democrática se fazem mais presentes, isto é, no momento em que a vontade comum se dissocia da vontade particular ao mesmo tempo em que ambas se advogam o direito de serem atendidas. Para desenvolver o assunto, toma-se como ponto de partida nossa herança liberal e sua fusão com a democracia. Em seguida, faz-se uma classificação das políticas de interesse dos grupos de pressão para avaliar o particularismo nelas presente. Por fim, a ação afirmativa da política de cotas é comentada para exemplificar e ilustrar a discussão precedente.

Palavras-chave: grupo de pressão, minorias, ação afirmativa, democracia, democracia liberal, igualdade de oportunidades.

Agradecimentos

Uma monografia é um trabalho essencialmente individual, mas é também resultado de um esforço coletivo que a antecede. Por isso formulo meus agradecimentos àqueles que idealizaram o curso de pós-graduação da Câmara dos Deputados e se empenharam para que ele se tornasse viável e possível. Opto por não identificá-los nominalmente por duas razões. A primeira para me prevenir de qualquer injustiça ocasionada por falha de minha memória e a segunda para ressaltar o aspecto institucional aqui presente, motivação que, no meu entender, subjaz a todos os que trabalharam para que o I Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo fosse possível, o que vem a enobrecer ainda mais o seu propósito. Refiro-me à equipe do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor, da Câmara dos Deputados, que esteve sempre presente, desde o início do Curso até a conclusão deste trabalho. Pelo seu profissionalismo, os meus agradecimentos, e pela sua dedicação, o meu reconhecimento. Os meus agradecimentos também aos professores, pelas ricas aulas, e aos meus colegas de sala, pelas agradáveis e intrigantes discussões. Por fim, menção especial deve ser feita ao professor Dr. Antônio Teixeira de Barros, pela sua atenção para comigo como orientador.

“É evidente que a nossa Instituição vive diariamente submetida a todas as pressões de interesses legítimos, de forças sociais, econômicas, políticas, das corporações públicas e privadas, buscando na Câmara dos Deputados a aprovação de matérias relacionadas com suas demandas. E é necessário que a Câmara dos Deputados tenha as condições, os meios materiais e os instrumentos intelectuais para para refletir, negociar e decidir de forma equilibrada e eficiente em favor dos interesses da população e dos interesses do País.”

Deputado **Aldo Rebelo**
Presidente da Câmara dos Deputados
Trecho do discurso proferido na aula inaugural do Programa de
Mestrado e Doutorado Interinstitucional IUPERJ/CEFOR

SUMÁRIO

Introdução	7
Metodologia	9
Capítulo I – Grupos de pressão e pensamento moderno	10
I.1.O liberalismo de j. J. Rousseau como herança moderna	10
I.2.O advento da democracia	14
I.3.Considerações críticas	20
Capítulo II - Classificação dos grupos de pressão	25
Capítulo III - Interesse comum, grupos de pressão e movimento negro unificado	33
III.1.As minorias	33
III.2.Movimento Negro Unificado – MNU: breve histórico.....	36
III.3.Movimento Negro Unificado como movimento social	37
III.3.1.Movimento Negro Unificado – atuação e implementação de política	39
III.3.2.Movimento negro e os resultados – a política de cotas	41
III.3.3.Estatuto da Igualdade Raciall – EIR	48
III.4.Limitações da atuação do MNU como grupo de pressão	49
Conclusão	57
Bibliografia	60

Introdução

A preocupação que norteia o desenvolvimento do presente trabalho são de duas ordens. A primeira delas diz respeito à tentativa de conciliação das idéias políticas entre si e das idéias políticas com a prática política. A segunda se ocupa em trazer do primeiro debate as conseqüências em termos práticos.

O conceito de indivíduo é fortemente presente na constituição política dos Estados ocidentais. Esse conceito é uma herança do pensamento liberal que desde o século XVI vem se formando e influenciando nosso entendimento sobre o que é a política. Depois da Revolução Francesa e durante o século XIX, a idéia da soberania popular foi introduzindo um novo modelo político: a democracia. Esse novo modelo não dispensou o anterior, o liberalismo, mas a ele se associou, dando forma ao que hoje chamamos de democracia liberal. Essa associação não promoveu uma perfeita coerência interna entre democracia e liberalismo. Disso decorre a presença de pontos de tensão entre a lógica de um e a de outro. Um desses pontos é relativo à valorização do indivíduo, de um lado, e a valorização à igualdade, de outro.

Várias foram as tentativas de conciliar esse ponto como, por exemplo, a elaboração da idéia de um interesse comum ou a idéia de que o que é bom para o indivíduo é bom para a sociedade. Da impossibilidade de se orientar apenas por uma dessas tentativas, pensamos o interesse comum como um conceito-regulador.

Considerando ainda que, nas sociedades democráticas, a existência de grupos sociais com interesses distintos é um fato, faz-se necessário a observação do conteúdo particularista que esses grupos instalam nas decisões políticas quando atuam como grupos de pressão. Dessa forma, dá-se continuidade ao debate referente à tensão da democracia liberal.

A segunda ordem de preocupação que orientou a discussão deste trabalho situa-se na tentativa de relacionar idéias políticas com as práticas políticas. Tendo em vista que o modelo da democracia liberal não resolve o dilema entre o individualismo e a igualdade, o interesse particular e o

interesse comum, o trabalho tratou do ponto em que esse dilema é bastante presente: o caso da política de cotas para afrodescendentes. A democracia liberal oferece argumentos que tanto podem ser usados para legitimar a política de cotas quanto para questioná-la. A esse fato soma-se a atuação do Movimento Negro Unificado que, apesar de atuar como um grupo de pressão, uma vez que pretende influenciar as decisões políticas, carece de elementos que o distancia, em termos de obtenção de resultado, dos grupos de pressão do modelo olsoniano.

Por fim, este trabalho procura retratar que parte das dificuldades de implementação de políticas públicas decorre em razão dos pontos de tensão não resolvidos da democracia liberal.

Metodologia

No início, o presente trabalho pretendia avaliar a participação política das minorias a partir do instrumental analítico oferecido pelos grupos de pressão. Os grupos de pressão, elemento pertencente ao conjunto analítico da corrente plutalista, por sua natureza, são concebidos como aqueles que defendem interesses particulares.

Assim, o primeiro passo consistiria de uma refutação do interesse comum, uma vez que a defesa de uma política de caráter particular, mesmo sendo uma política de ação afirmativa, não encontrava respaldo na formulação do conceito de interesse comum.

Devíamos, pois, iniciar o trabalho a partir de Rousseau, o autor que formulou esse conceito. Ao entrarmos em contato com o seu pensamento em específico e com o pensamento liberal em geral, observamos que seria uma refutação negligente desconsiderar a influência desse tipo de pensamento sobre a ordem política. Deu-se, então a necessidade de introduzirmos o interesse comum de forma operacional para o andamento do trabalho, pelo que o colocamos como um conceito-regulador.

Contudo, a definição do interesse comum como conceito-regulador não dispensava, ou por isso mesmo tornava mais necessária, um levantamento, seguido de uma classificação, de políticas do interesse dos grupos de pressão, tidas como particularistas para avaliar o seu grau de particularidade e sua relação com o interesse comum.

Finalmente, para ilustrar as idéias desenvolvidas nos capítulos I e II, optamos pelo estudo da política de cotas, como exemplo das políticas de ação afirmativa, por meio da qual pudemos situar tanto os argumentos a favor e contra, ambos ensejados pelo modelo de democracia liberal.

CAPÍTULO I

Grupos de pressão e pensamento moderno

A questão que primeiramente colocamos não é a de justificar ou explicar a atuação dos grupos de pressão, inclusive os atinentes às minorias, por meio de uma corrente teórica de que eles são tributários - até porque isso constituiria uma tautologia -, mas entender o porquê de sua dificuldade de legitimação no nosso sistema. Como e por que fazer isso? Inicialmente, pretendemos responder à pergunta por meio do resgate da filosofia política que moldou nosso pensamento ocidental. Utilizamos, para tanto, das idéias de Rousseau, por meio de um recorte de seu pensamento, seguidas da contestação a elas feita por Benjamin Constant. Mais adiante, ao considerarmos o advento da democracia, buscamos nas idéias desenvolvidas por Alexis de Tocqueville a defesa simultânea dos grupos sociais no sistema democrático. O pensamento desse autor motivou uma corrente teórica na Ciência Política denominada pluralismo. Assim, continuamos o capítulo descrevendo o pluralismo em linhas gerais, seguido de um resumo das idéias de Olson sobre grupos de pressão. Por fim, terminamos o capítulo com uma crítica que procura justificar o porquê da não completa adequação do pluralismo para analisar a realidade brasileira, que corresponde à dificuldade de legitimação dos grupos de pressão no Brasil. Norteia esse primeiro capítulo, e a monografia em geral, a tensão existente entre o interesse comum e o interesse particular.

I.1.O LIBERALISMO DE J. J. ROUSSEAU COMO HERANÇA MODERNA

A escolha desse pensador se justifica ao tomarmos em consideração que ele foi um autor liberal contratualista que deu um passo a mais para o liberalismo ao formular o conceito do bem comum. O ponto de vista de Rousseau sobre

a constituição da sociedade civil obteve grande influência no pensamento político, mas ela não se mostra exequível, mesmo porque se situa na esfera dos princípios, mas de qualquer forma, esse pensamento permanece a influenciar a arena política.

Assim, é desnecessário dizer o quanto a obra “Do Contrato Social” influenciou o pensamento político ocidental. Como ponto de partida para este estudo não convém, pois, questionar se houve ou não influência de seu pensamento sobre as constituições políticas, suas instituições e seus projetos. Convém, todavia, assumir a influência das idéias elaboradas por esse pensador e seus desdobramentos no pensamento político ocidental.

Não é o caso de resumir a teoria do bom selvagem, nem de explicar a forma como se dá o pacto social em seu modelo jusnaturalista. O que nos importa é recortar do pensamento de Rousseau, mantendo-se fiel ao seu significado, as idéias que são pertinentes ao nosso problema. São elas a vontade geral e o interesse comum.

Temos dois problemas principais com Rousseau: a definição conceitual da vontade geral, que nega a presença de grupos para a sua construção, ao lado da existência de fato de grupos; e um problema conseqüente, qual seja, a pergunta se os grupos só defendem interesses particulares.

O principal problema legado pelo pensamento rousseauiano para a presente análise diz respeito ao que é **vontade geral** e o que é **vontade particular** e, em seguida, ao que é **interesse comum** e o que é **interesse particular**. A explicação teórica que define os limites significativos das expressões acima negritadas não possui correspondente operacionalidade quando de sua execução, ou seja, no momento de se legislar não é possível adotar puramente tais posições. Para ele, a vontade geral só se dá com o consenso coletivo para atender interesses comuns em questões gerais¹. Assim inicia o Capítulo I, do Livro II da mencionada obra:

A primeira e a mais importante conseqüência decorrente dos princípios até aqui estabelecidos é que só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou

¹ ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 49, nota 125 (Coleção Os Pensadores).

necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou².

Vemos que “para ele [Rousseau], vontade geral só era aquela que traduzisse o que há de *comum* em todas as vontades individuais, ou seja, o substrato coletivo das consciências”³.

Entendemos que esse apelo matemático, pelo qual a vontade geral é o que há de comum menos o que há de particular, presta-se mais à esfera da retórica do que propriamente empresta um significado real para os seus termos. Quanto maior a variedade de opiniões, mais fácil surgir o substrato comum da vontade geral. Ou seja, maior variedade propociona maior aproximação do que seja o interesse comum⁴. Então Rousseau pressupõe a variedade na sociedade civil. Isso sugere uma tentativa de valorizar cada membro individualmente, de preservar um mínimo de “eu” do indivíduo selvagem depois que ele passa a pertencer à sociedade civil. Por isso, Rousseau entende como necessariamente antagônicas as posições do interesse particular e do interesse comum. Esse antagonismo proíbe a existência de grupos ou facções e é derivado da lógica de construção da vontade comum.

Por que não é possível pensar a existência de interesses particulares na lógica de formação do interesse comum? O caso é que se **não** são comuns não cabe serem objetos de decisão pública. A preservação do “eu” no corpo político visa a que ele não seja subjugado pelos outros “eus” sob outros formatos, como as associações.

É descuidada uma leitura taxativa das palavras de Rousseau. Após declarar que a existência de facções é prejudicial ao Estado, diz que se forem em grande número, esse grande número supre a deficiência da variedade que poderia existir sob apenas alguns grupos. “Caso haja sociedades parciais, é preciso multiplicar-lhes o número a fim de impedir-lhes a desigualdade”⁵. Então, o ponto principal é a preservação da variedade. Os grupos de pressão podem trazer essa variedade? Deixamos a resposta suspensa por ora. O pensamento pluralista, mais adiante comentado, elabora

² ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 143, (Coleção Os Pensadores).

³ Ibid., p. 43.

⁴ Ibid., p. 47, nota 112.

⁵ Ibid., p. 48.

uma resposta a essa pergunta a partir do pressuposto de que a sociedade é composta por grupos.

Como comenta Lourival Gomes Machado⁶, a vontade geral se ocupa do interesse comum. E o que é o interesse comum? Ele não é o interesse particular transmutado em comum. É aquele interesse que existe a partir da formação do corpo político em que cada componente se encontra na qualidade de seu membro. Isso, por sua vez nos sugere um certo cuidado quando se pensa em democracia como sendo a regra da maioria. O sentido da maioria não transporta o interesse comum de maneira automática. Se o interesse da maioria fosse o interesse comum ele não seria maioria, seria comum, o que torna essas palavras termos não intercambiáveis.

Na obra “Emílio”, assim se coloca a questão dos interesses particulares frente ao interesse comum: “Nos meus princípios de Direito Político [que gerou a obra *Do Contrato Social*] ficou demonstrado que nenhuma vontade particular pode ser ordenada no sistema social”⁷. Vejamos ainda como Rousseau coloca a questão logicamente:

Há comumente muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra ao interesse privado e não passa de uma soma das vontades particulares. Quando se retiram, porém, dessas mesmas vontades, os a-mais e os a-menos que nela se destroem mutuamente, resta, como soma das diferenças, a vontade geral.

Colocado, assim, quase que como uma equação, Rousseau se dispensou do trabalho de demonstrar os fatos ao servir-se da evidência lógica que a idéia, assim colocada, proporciona. Inicialmente desenhou um mundo hipotético para, a partir dele, buscar definições com aplicação na realidade social. Sem a pretensão de corrigir sua “fórmula” da vontade geral, inspirada nesse mundo hipotético, convém ver como se ajusta aos fatos da vida política contemporânea para avaliar o quanto nos serve e o quanto poderá continuar a nos servir.

Desnecessário dizer que no exercício do dia-a-dia da política nenhuma elaboração filosófica é aplicada sistematicamente à realidade, sempre de

⁶ ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 43, nota 91 (Coleção Os Pensadores).

⁷ *Ibid.*, p. 47, nota 107.

forma coerente entre o abstrato e o concreto, entre o teórico e o factual. Mas essa menção faz sentido quando o que queremos é entender justamente onde o desencontro de um nível – o teórico - e outro – o factual - provoca tensões no entendimento e no procedimento da decisão política. A política, no seu exercício, atua nessas duas frentes: com a inspiração filosófica e com a necessidade de resolver problemas práticos. Por isso, nem sempre é possível encontrar no seu exercício uma correspondência inequívoca entre os pressupostos teóricos e a ação prática.

I.2.O ADVENTO DA DEMOCRACIA

Além da não correspondência perfeita entre a inspiração filosófica política e sua prática, os sistemas de pensamento político de que somos herdeiros – no caso em questão, o liberalismo político e a democracia - não são uma concatenação coerente de suas idéias entre si, não se traduzem em conjuntos harmônicos de pensar. Pelo contrário, o que temos é uma aleatória distribuição de elementos, oriundos de diferentes formas de pensar que, ao se mesclarem na democracia liberal, não proporcionam uma visão que seja, ao mesmo tempo que internamente coerente, lógica, racional e inequívoca para a atuação política. Mesmo assim, permanecem a informar quais as expectativas que se criam do nosso comportamento político.

Ao ideário do liberalismo, qual seja, de garantir os direitos individuais, tais como o direito à propriedade e o direito à vida, cujo intuito é preservar a dignidade humana, Rousseau acrescentou o interesse comum, que só poderia acontecer com a soberania popular. Todavia, ocorre que a soberania popular evocada por Rousseau não produziu os efeitos pretendidos, especialmente ao se considerar o desencadear da Revolução Francesa. Contra essa inspiração de soberania popular, Benjamin Constant⁸ se levantou e afirmou que a liberdade que essa soberania pretendida pela Revolução Francesa era a liberdade dos antigos, uma liberdade de participação política direta. Essa não era a liberdade desejada pelos modernos, eles não almejavam a participação política direta. Assim, o mais conveniente era a representação política - um

⁸ CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. **Revista Filosofia Política**. Porto Alegre: LP&M Editores, 1985.

mecanismo indireto de participação. Acrescenta-se a isso o fato de que a sociedade ia se tornando cada vez mais atomizada, o que implicava a necessidade de formação de grupos para aperfeiçoar a participação política. Formava-se, então, o Estado Liberal-democrático; o melhor dos mundos. Ele preservava os direitos elaborados pelo liberalismo ao tempo em que dizia que quem deveria zelar por esses direitos era os seus próprios beneficiários. Tal como ocorre no casamento, em que as duas pessoas não se tornam uma única depois de casadas, também a união entre democracia e liberalismo⁹ não criou uma unidade única de pensamento.

O liberalismo clássico não aceita a intermediação de grupos entre o indivíduo e a sociedade. Como compatibilizar indivíduo com interesse comum, liberalismo com democracia? O liberalismo tentou atenuar esse conflito se valendo de sua habilidade de se adaptar: é o caso do liberalismo coletivista. “Um dos principais motivos da nova interpretação liberal da individualidade foi que ela podia harmonizar-se com a comunidade”¹⁰. Um representante do liberalismo coletivista, T. H. Green, Assim tenta compatibilizar o indivíduo e a coletividade: ‘ “O bem que um homem busca para si mesmo não é uma sucessão de prazeres, mas objetos que, quando realizados, se tornam contribuições permanentes para o bem social que, assim satisfaz o ego permanente’. Ego permanente e bem público são um só”¹¹.

O interesse comum, idealmente concebido sem intermediação de grupos, passa a conviver com uma sociedade democrática atomizada que, segundo Tocqueville, precisa da formação de grupos a partir da sociedade para evitar que os cidadãos percam sua liberdade frente a um Estado democrático, mas tirânico. Assim, se Constant fez uma primeira crítica ao idealismo rousseaniano, Alexis de Tocqueville, a seu modo, formulou uma compatibilização entre os elementos grupo, democracia, indivíduo, liberdade e igualdade; uma tentativa de harmonizar a tensão entre o liberalismo e a democracia.

Segundo esse autor, liberdade e igualdade eram idéias abstratas e genéricas, o que motivou sua crítica ao pensamento político do século XVIII. Tocqueville pretendia encontrar esses dois conceitos na realidade e, por isso, sua

⁹ “Uma outra questão significativa é a relação do liberalismo com a democracia. Supõe-se que o liberalismo tenha alguma relação intrínseca com a democracia. Essa concepção é excessivamente ilusória... O liberalismo clássico é formalmente diferenciado da democracia liberal”. VINCENT, Andrew. **Ideologias políticas modernas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1995, p. 55.

¹⁰ Ibid., p. 46.

¹¹ Ibid., p. 46.

preocupação estava em conciliar igualdade com liberdade. E a pergunta que ele fazia era a seguinte: como é possível haver liberdade num sistema democrático, cuja característica é valorizar a igualdade? O que ele conclui é que o desenho institucional da democracia norte-americana é o que melhor concilia aqueles dois conceitos. Isso porque ela evita que a democracia se torne uma tirania da maioria, em que não há espaço para o pensamento e a manifestação da minoria, ou uma tirania de um Estado autoritário, que chegou a ser autoritário em razão do individualismo liberal que afasta o homem das decisões públicas, permitindo uma atuação despótica por parte do Estado. Assim, uma democracia liberal, em oposição à tirânica, ao tempo em que permite a igualdade – uma igualdade de condições -, preserva a liberdade ao “criar e desenvolver organizações livres que garantam a manutenção do espaço da palavra e da ação”¹². Esse é o caso da democracia liberal norte-americana.

Sobre o associativismo norte-americano, assim ele se refere: “Independentemente das associações permanentes criadas pela lei sob o nome de distritos, cidades e condados, existe uma multiplicidade de outras, que devem seu nascimento e seu desenvolvimento apenas às vontades individuais... Não há nada que a vontade humana desiste de atingir pela ação livre do poder coletivo dos indivíduos”¹³. Essa liberdade de associação era entendida como a forma de se garantir uma liberdade para os membros da coletividade e evitar que uma democracia tirânica se instalasse. O associativismo que caracteriza a sociedade norte-americana e que impressionou Tocqueville, foi aproveitado na estrutura analítica do pluralismo por Bentley e Truman.

Essas construções teóricas, tanto de Tocqueville quanto dos liberais coletivistas, buscam a conciliação entre interesse comum e indivíduo e podem ser entendidas como uma tentativa de conciliar o liberalismo com a democracia. Como precisamos marcar um ponto para podermos seguir adiante conforme os propósitos deste trabalho, temos que optar por uma ou outra forma de pensar – liberalismo clássico, liberalismo coletivista, democracia liberal norte americana - não é o mais adequado. Pensamos que a leitura que melhor podemos fazer ao tentar compatibilizar interesse comum com interesse particular é definir o primeiro como um conceito-regulador que sirva de parâmetro para avaliar o quanto os interesses presentes na sociedade se aproximam do ideal do interesse comum, que no final das contas, justifica

¹² QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política 2**. São Paulo: Ática, 2000, volume 2, p. 157.

¹³ TOCQUEVILLE, Alexis. A democracia na América. In: WEFFORT, Francisco C., op. cit., p. 169.

a obediência ao poder do Estado, ou seja, lhe confere legitimidade. Os grupos de pressão se inserem nesta tensão interesse comum *versus* interesse particular. A pergunta é: essa tensão seria aliviada se a atuação dos grupos de pressão se aproximasse do interesse comum? Seria esse o caso dos grupos de pressão que defendem minorias?

Os grupos de pressão fazem parte do instrumental analítico do pluralismo. O pluralismo é uma corrente teórica da Ciência Política que dialoga com a dimensão participativa da teoria democrática. A corrente pluralista¹⁴ tem em comum com o liberalismo clássico a distinção entre as esferas em que o poder público pode atuar e qual não pode com o intuito de preservar a individualidade de cada um. Ao liberalismo clássico ela não se opõe, mas se diferencia pelo fato de que a concepção pluralista permite o desenvolvimento de grupos diversos do Estado. O ponto que o pluralismo se opõe ao liberalismo é que o primeiro é anti-individualista e o segundo é primordialmente individualista. O contratualismo rousseauiano não admite qualquer associação entre o estado e a sociedade civil. A força persuasiva desse pensamento é muito presente.

O pluralismo democrático, que é uma das vertentes do pluralismo, tem sua origem com Alexis de Tocqueville que via na nação americana o nexó entre o associativismo e a democracia, ou seja, entre os grupos sociais e a participação política. A crítica feita ao pluralismo é a de que essa teoria tende para a defesa de particularismos ou para a incidência de interesses setoriais sobre o geral. Nessa crítica, notamos, mais uma vez, como permanece o conflito entre interesse particular e interesse comum.

A não devidamente chamada teoria dos grupos¹⁵ iniciou-se com Arthur Bentley, em *The Process of Government*, seguido por David Truman, com a obra *The Governmental Process*. Ambos procuraram chamar a atenção ao papel dos grupos sobre as decisões políticas. Menos como teoria e mais como instrumento analítico, o conceitual dos grupos de pressão relaciona as atividades dos grupos como sendo critério definidor do próprio grupo, ou seja, a atividade do grupo é o que o define.

Segundo Olson, as teorias ortodoxas dos grupos de pressão “afirmam que [eles] geralmente contrabalançam uns aos outros, o que assegura que não

¹⁴ BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. (orgs.). **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1993, p. 928.

¹⁵ *Ibid.*, p. 562.

haja um resultado indevidamente favorável para um deles e injustamente pernicioso para o resto da sociedade”¹⁶. Como veremos na classificação das políticas dos grupos de pressão, as possibilidades sobre como elas afetam a sociedade são várias. De qualquer modo, os grupos de pressão são bem-vindos dentro de uma concepção pluralista que entende ser parte da natureza da sociedade um associativismo espontâneo. Essa pretensa espontaneidade traduz os aspectos natural e orgânico de uma sociedade organizada em grupos. Talvez os pluralistas acreditem que essa espontaneidade contenha elementos intrínsecos de legitimidade. Nesse ambiente, o papel do Estado estaria em organizar os interesses dos grupos, que, portanto, são interesses privados. Cabe a pergunta: seria o Estado apenas o somatório dos interesses privados mediados por ele? Temos até aqui que de um conceito de Estado como o protetor do interesse comum passamos para um Estado como mediador dos interesses dos grupos e quanto mais os grupos estiverem presentes, maior a justiça que se auferir dessa mecânica.

Parece que nesse pensamento pluralista o indivíduo é mais indivíduo quando está associado a um grupo porque é no grupo que seu interesse pode ser instrumentalizado, numa interpretação ao estilo de Tocqueville. Contudo, seus primeiros analistas preferiam acreditar que os interesses do indivíduo deixavam de existir frente ao interesse do grupo.

Para Bentley e outros teóricos do pluralismo analítico, como os denomina Olson, não há que se pensar em um interesse comum na sociedade, mas sim numa sociedade composta por diferentes grupos com interesses distintos. Podemos entender essa leitura dos pluralistas teóricos como a desistência de conciliar o interesse comum com o particular. Continuando a descrição do pensamento do pluralismo analítico, um ponto crucial a ser destacado é que há uma relação imediata entre existência de interesse e ação grupal. A justiça emerge dessa dinâmica como uma consequência mecânica da interação entre grupos, pois os interesses mais gerais derrotariam os interesses mais específicos. Truman, também ele um pluralista analítico, vê relações de causalidade imediata entre necessidades dos indivíduos, formação de grupos (inevitabilidade do associativismo) e influência sobre o governo. Merecem comentários as idéias desse autor no que diz respeito aos “grupos em potencial”. Estes “emergiriam e se organizariam para combater os interesses especiais se estes saíssem

¹⁶ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1997, p. 125.

muito da linha”¹⁷. Esses grupos em potencial impediriam demandas excessivas por parte dos demais grupos. Relacionando essa afirmação com a classificação do capítulo seguinte temos que, quanto mais difusos sobre a sociedade esses excessos forem, menores as chances de um grupo se organizar e se manifestar contra. Portanto, não há que se esperar que da ação dos grupos entre si se tenha como consequência lógica a promoção da justiça.

Da incoerência entre as afirmações dos pluralistas analíticos de que o que vale nos grupos é o interesse grupal e de que os indivíduos estão preocupados com seu próprio bem-estar, Olson conclui que “se os indivíduos em qualquer grande grupo estiverem interessados em seu próprio bem-estar, eles não irão fazer voluntariamente qualquer sacrifício para ajudar seu grupo a atingir suas metas políticas (públicas ou coletivas)”¹⁸.

E continua “Os grupos menores – os grupos privilegiados e intermediários – com frequência podem derrotar os grandes grupos – os grupos latentes – que normalmente se espera venham a prevalecer em uma democracia”¹⁹. Assim o que faz com que os membros do grupo latente se torne, voluntariamente, um membro e passe a se dedicar ao interesse do grupo se pode ter o mesmo benefício sem o fazer porque, afinal, outros fariam isso em seu lugar. Como explicar que grandes grupos estão organizados enquanto outros permanecem latentes? A resposta é a de que existe “*algum outro propósito*”²⁰. Em outras palavras, ao lado de uma pressão em prol dos benefícios coletivos, os grandes grupos econômicos oferecem algo a mais a seus membros e esse algo a mais é o que os torna especialmente poderosos e a consecução de benefícios coletivos por si só não é capaz de promover essa mobilização. Esse algo a mais são os incentivos seletivos.

“As únicas organizações que têm ‘incentivos seletivos’ disponíveis são aquelas que têm autoridade e capacidade para serem coercitivas, ou que têm uma fonte de incentivos positivos que podem oferecer aos indivíduos de um grupo latente”²¹. O lobby, o poder de pressão, é um resultado, ou melhor, um subproduto gerado a partir do desempenho desse algo a mais, desses incentivos seletivos, que a

¹⁷ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1997, p. 138.

¹⁸ *Ibid.*, p. 147.

¹⁹ *Ibid.*, p. 142.

²⁰ *Ibid.*, p. 148.

²¹ *Ibid.*, p. 148.

organização oferece a seus membros. Isso torna o grupo coeso e seus membros cativos. A idéia é: de que vale o lobby se dele não se auferem benefícios seletivos. Essa é a denominada teoria do subproduto dos grupos de pressão. “Ela se aplica aos grupos latentes porque o membro de um grupo latente não tem nenhum incentivo para sacrificar voluntariamente seu tempo ou dinheiro para ajudar uma organização a obter um benefício coletivo”²². Ou o membro do grupo é coagido – participação sindical, por exemplo - ou recebe alguma benfeitoria não-coletiva – oferta de um tipo exclusivo de serviço aos filiados em caráter individual: pelo menos uma dessas duas condições deve ser satisfeita para que um membro dê apoio ao trabalho de lobby do grupo.

Ao final do capítulo sobre o Movimento Negro Unificado, essas considerações serão retomadas para serem aplicadas à dinâmica de sua atuação.

I.3. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

Entendemos que um único tipo de interpretação, baseado somente na corrente pluralista, não é suficiente para apreender como o fenômeno dos grupos de pressão se desenvolve no Brasil para os propósitos deste trabalho. Contudo, temos que pontuar essas questões. Se o jusnaturalismo contratualista não admite politicamente os grupos, pois privilegia o indivíduo, socialmente o fato é que eles existem. Se o Estado soberano não alcança os interesses de alguns grupos, esses grupos procuram atuar politicamente, e a democracia pluralista não se opõe a isso.

Para tanto, convém distinguir dois níveis de análise: um, mais profundo, em que as idéias basilares do contratualismo jusnaturalista permanecem a orientar o pensamento político – esse seria o nível filosófico. E outro, em que se dão os efeitos práticos dessas idéias, o mundo dos fenômenos políticos, o mundo que o instrumental analítico dos grupos de pressão pretende estudar. Existem momentos em que esses dois níveis produzem tensão. Por exemplo, ao mesmo tempo em que se almeja a soberania do povo, a valorização do individualismo, a defesa dos direitos do indivíduo, ao mesmo tempo lidamos com a realidade de formação de grupos, ou seja, no

²² OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1997, p. 149.

momento em que um nível se descola do outro, experimenta-se uma tensão entre indivíduo e grupo frente ao Estado – ou seja, entre a herança individualista do contratualismo e uma questão de fato relativa à atuação dos grupos de pressão na esfera pública. Como suavizar esse contraste? Buscando formas que proporcionem um mínimo de legitimidade a essa realidade, a esse fato. A corrente pluralista que poderia ser invocada para facilitar o trabalho não alcança esse descompasso porque, mesmo que dialogando com a doutrina liberal no que se refere à “limitação da ingerência do poder estatal” para permitir o “crescimento e o desenvolvimento [fora] do Estado”²³, ela permanece, entre nós, brasileiros, menos como uma teoria normativa e prescritiva, e mais como descritiva. Assumindo que a dimensão da normatividade²⁴ da corrente pluralista, ou seja, a dimensão que pretende dizer qual é o melhor Estado, não é a que mais orienta o comportamento político brasileiro, e que, portanto, a sua influência sobre a formação de grupos como um ideal a ser atingido é reduzida, temos que buscar o que melhor informa o nosso ideal democrático. Isso não significa que seu potencial descritivo mereça ser desconsiderado. Consideramos, pois, que na sociedade brasileira o interesse comum como um conceito-regulador é mais influente, ou que pelo menos não se rivaliza à altura, que a valorização do associativismo e do interesse dos grupos sociais frente à democracia, justamente por não encontrarmos entre nós a dimensão normativa do pluralismo.

A democracia representativa busca estabelecer a relação mais direta entre sociedade e Estado. Os desvios dessa relação nas sociedades contemporâneas se fazem presentes sob diversas circunstâncias. Desviam essa relação, entre outros, os meios de comunicação, a lógica da ação parlamentar e, também, os grupos de pressão.

Podemos observar também que os grupos de pressão se fazem mais presentes nas democracias mais próximas do modelo majoritário, em oposição ao modelo consensual, porque o primeiro privilegia a concentração de poder, enquanto o segundo se serve de instrumentos institucionais para incorporar os interesses dos vários segmentos sociais no processo decisório. Não surpreende, pois, que nos Estados Unidos, cujo sistema democrático se encontra mais próximo do modelo majoritário, há grande presença dos grupos de pressão e o estudo sobre sua atuação é vasto. Assim, no modelo

²³ BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., op. cit., p. 928.

²⁴ SMITH, Martin. Pluralism. In: JHA, Jainendra Kumar (Editor-in-Chief). **Encyclopaedia of teaching of civics/political science**, [S.l.]: Anmol Publications, 2002.

majoritário, os grupos que estão presentes na sociedade se organizam para que seus interesses sejam considerados na arena decisória. O outro lado desse processo, com efeitos negativos acerca da representatividade democrática, é que a influência de cada um dos distintos grupos não se equilibra e os mais fortes sobressaem aos mais fracos²⁵. A experiência democrática brasileira aproxima mais do modelo majoritário, do que se pode deduzir ter a atuação dos grupos de pressão sua parcela de importância nas decisões políticas.

Assim, as explicações oferecidas pela corrente pluralista não são suficientes para alcançar a natureza dos grupos de pressão na nossa sociedade e, portanto, na nossa experiência política. O pluralismo, de matiz norte-americano, especialmente no que diz respeito a seu caráter democrático e sua valorização do associativismo, expressa um tipo de participação que não é disseminada em nossa cultura política. Assim, o primeiro ponto digno de esforço neste trabalho nos remete à idéia corrente de entender a correlação entre grupo de pressão a um elemento negativo, seja pela centralização dos regimes autoritários ou outras razões que não cabe aqui aventar, e não como uma forma de participação legítima como preconiza o pluralismo democrático. Dessa maneira, não cabe fazer aqui, uma comparação com a democracia associativista norte-americana, que inspirou o pluralismo, para, a partir de um paralelo com o Brasil, pontuar as vantagens ou até mesmo as necessidades do *lobby*²⁶ – entendido como o exercício, a atividade dos grupos de pressão²⁷ – como benéfico ao sistema democrático, em especial à participação política com o objetivo de justificar a atuação desses grupos no regime democrático brasileiro. Trata-se, tampouco, de descrever a trajetória de sua concepção e, com um raciocínio linear, incluí-los no nosso sistema de participação política. O que se quer dizer é: a explicação convencional sobre a gênese e a atuação dos grupos de pressão a partir da matriz norte-americana não traduz a sua verdadeira apreensão na prática política da realidade brasileira.

Isso não quer dizer que suas definições e sua abordagem no que diz respeito à teoria democrática da participação sejam desprezíveis do ponto de vista explicativo. Muito pelo contrário. Trata-se, sim, de um instrumental analítico válido e com capacidade explicativa para os fenômenos políticos. Cabe observar, contudo, que

²⁵ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

²⁶ A atividade de *lobby* nos Estados Unidos é considerada uma atividade profissional.

²⁷ ABADIA, F. Grupos de interesse, de promoção e de pressão. In: CAVALCANTI, Themistocles Brandão; ABADIA, F.; MACIEL, Marco. **Grupos de Pressão**. Brasília: Fundação Projeto Rondon, Ministério da Educação, [198-], nº10.

nos Estados Unidos essa é uma atividade pacífica e que se coaduna com a natureza política e social desse país de maneira que a doutrina que a explica e nos remete a essa realidade não encontra a mesma repercussão, ou pelo menos não faria sentido se encontrasse, no Brasil, tendo em vista que esse tema é tratado como sendo algo impróprio. Ser instrumental analítico na Ciência Política não significa dizer que na sociedade, no conjunto social, as pessoas, o cidadão médio, apreende os grupos de pressão tal como o fazem os cientistas políticos. Esse é um ponto importante.

Assim, essa linearidade tradicional do pensamento americano a respeito da gênese explicativa dos grupos de pressão, sem desmerecê-la em seus próprios propósitos, não explica como esse conceito é inserido na lógica de atuação política brasileira, que, em vários traços, se distingue da norte-americana. É como se, após a leitura, restasse a sensação de que falta alguma coisa a ser explicada. Tanto é assim que, se do ponto de vista da teoria, trata-se tão-somente de mais um elemento para se entender a dinâmica política, do ponto de vista dos valores, do sentimento político, sua aceitação não é pacífica quando de sua atuação na prática.

Se os grupos podem ser defendidos teoricamente dentro da lógica da participação política, isso não equivale a dizer que a prática atesta esse entendimento. Pelo contrário. A opinião corrente é a opinião do cidadão médio - é de que seu efeito não faz parte da natureza da representatividade, que é aviltante, que é uma atitude usurpadora, que se aproveita do público para beneficiar o privado, enfim, que é ilegítimo. Por quê? Bem, essas são as impressões que o cidadão comum tem. E sua importância está em que, para a política, o que o cientista político pensa não vale para seu objeto como vale a opinião de um médico, de um pesquisador, para a medicina. Por exemplo, o que o primeiro (cientista político) disser não vai afetar a realidade como ocorre com o segundo (médico ou pesquisador). Para a política, para os propósitos deste trabalho, o que importa é a opinião mediana do cidadão comum. E para este trabalho, o que também importa é como essa opinião, como essa impressão se forma. É a partir dela que se deve buscar entender como se apresenta a natureza política dos grupos de pressão.

Contra as alegações do cidadão comum contra os grupos de pressão poderia ser facilmente levantada uma série de justificativas que resolveriam, mas apenas de maneira teórica, e na linha da tradição americana, esse problema. É fácil justificar a existência dos grupos de pressão a partir da perspectiva do

pluralismo, ou a partir da afirmação de que a soma dos benefícios particulares se traduz no benefício da coletividade, da sociedade, como algo que ocorresse mecânica e automaticamente. Mas, mesmo que esse ponto de vista possa ser racional e teoricamente defendido, a verdade é que ele, com o perdão pelo coloquialismo da expressão, não “cola”. Ou seja, ele não é automaticamente aceito dentro da estrutura de legitimidade da participação no poder político no sistema democrático brasileiro. Ele solicita elementos que o legitimem. Um desses elementos, por exemplo, é a afirmação de que a atuação de um grupo x ou y favorece a redução de desigualdade. Trabalhadores defendendo aumento do salário mínimo conta com mais legitimidade do que empresários defendendo redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, ainda que uma consequência dessa redução do imposto seja o aumento no nível de emprego.

Após o advento do indivíduo no mundo político e após a invenção do bem comum por Rousseau, a tentativa de conciliar o interesse particular com o interesse geral tem sido recorrente em vários autores. Como vimos em Tocqueville, por exemplo, “sendo cada homem igualmente frágil, sentirá uma igual necessidade de seus semelhantes e, consciente de que não obterá seu apoio senão com a condição de cooperar com eles, facilmente descobrirá que, para ele, o interesse particular se confunde com o interesse geral”²⁸.

Temos, pois, que a dificuldade de relacionar o interesse comum e o interesse privado na atuação política do Estado é o ponto principal para avaliar os grupos de pressão.

²⁸ TOCQUEVILLE, Alexis. A democracia na América. In: WEFFORT, Francisco C., op. cit., p. 164.

CAPÍTULO II

Classificação dos grupos de pressão

Temos em mente, a partir das idéias desenvolvidas no capítulo I, que o interesse comum, tal como originalmente proposto por Rousseau, tem dois empecilhos para se efetivar. O primeiro diz respeito ao seu próprio processo de formação e o segundo se refere à existência de grupos que não é admitida no modelo rousseauiano. Também como analisado no capítulo 1, permanece em nossa forma de apreender o universo político a idéia de um interesse comum como um conceito-regulador. Vamos reservar essa denominação para esse tipo de entendimento e usar expressões sinônimas tais como interesse público, interesse coletivo e interesse geral para significar a abrangência das políticas públicas sobre o corpo social, num primeiro momento, e ao conceito-regulador, num segundo momento. Quanto mais próxima do interesse comum, mais legítima é a política.

Assim, para aferir o grau de legitimidade de uma demanda levantada por um grupo de pressão devemos adotar alguns critérios que nos permitam relacionar a política referente a essa demanda ao interesse público em oposição ao interesse particular.

A dimensão da legitimidade e do interesse comum é muitas vezes aludida por vários autores, mas não é investigada. A legitimidade das políticas públicas é uma questão fundamental numa democracia representativa. Da mesma maneira, não se pode negar a presença e a influência dos grupos de pressão nessa democracia.

Na democracia brasileira, em que pese a menção a uma sociedade pluralista, no preâmbulo de nossa Constituição Federal, e ao pluralismo político como um de seus fundamentos, no seu artigo 1º, a nossa tradição associativista para promoção de interesses junto a esfera pública, talvez em razão de longos anos de regimes autoritários, carece da convicção que a mesma tem na sociedade norte-americana. Daí o propósito de investigar justamente a dimensão da legitimidade.

Sobre esse assunto, cite-se, como exemplo, Cavalcanti²⁹, para quem, se o grupo “representa um interesse legítimo e louvável não se caracteriza como grupo de pressão – sendo legítimo o interesse não haveria como estigmatizar a organização”. Ou seja, se um grupo defende um interesse legítimo, não convém estigmatizar esse grupo como um grupo de pressão. Essa é a sua opinião e acreditamos que ela é representativa da opinião corrente do senso comum sobre o tema. Faltou dizer como saber se uma demanda é legítima e louvável. Um grupo organizado, por exemplo, consegue colocar seus interesses de forma legítima aos olhos dos outros porque sabe se servir da opinião pública para tanto. A legitimidade não fica só como um sentimento intrínseco ao grupo, mas se apresenta legítima aos olhos da opinião pública. Afinal, essa é umas das estratégias de que se servem os grupos de pressão para influenciar as decisões políticas. Permanece a questão de como se avaliar a legitimidade de forma mais objetiva.

Por meio dessa citação de Cavalcanti, percebe-se como atua a influência do pensamento de Rousseau sobre o julgamento de valor a respeito da legitimidade dos grupos de pressão e como isso apresenta uma confusão conceitual quando se manifesta no plano da realidade: conceitualmente não é possível definir que um grupo de pressão não é um grupo de pressão porque o interesse que defende é o interesse legítimo.

Mais um momento de confusão conceitual no texto de Themístocles: “A ação da Igreja e das Associações Femininas também pode ser citada como tipo de pressão, embora representando interesse legítimo, porque não favorece determinado grupo, mas como expressão de um interesse coletivo”³⁰.

O interesse público está constituído, diz F. Abadia citando Finer, de “premissas, *standards* e valores compartilhados... A crença de que existe um bem público acima dos interesses particulares desempenha um papel muito importante na vida política de qualquer sociedade”³¹. É assim que nós pensamos. Precisamos dessa dimensão teleológica para esperar do poder público uma função, um fim a ser atingido e

²⁹ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Grupos de pressão. In: CAVALCANTI, Themistocles Brandão; ABADIA, F.; MACIEL, Marco. **Grupos de Pressão**. Brasília: Fundação Projeto Rondon, Ministério da Educação, [198-], nº10, p. 10.

³⁰ Ibid., p. 12.

³¹ ABADIA, F. Op. cit., p. 28.

para justificar nossa obediência a esse poder. Assim, o interesse comum como um conceito-regulador atende a essa necessidade.

Na tentativa de esclarecer as confusões acima apontadas, neste capítulo é feita uma classificação dos grupos de pressão com base em dois critérios. O primeiro refere-se aos beneficiários de uma dada legislação produzida sob influência dos grupos de pressão. O segundo critério diz respeito a quem recairá os custos dessa dada legislação. Tais critérios propiciam evidenciar os desdobramentos no conjunto da sociedade da legislação produzida sob influência dos grupos de pressão.

Assim, devemos analisar um conjunto de leis para se proceder a essa classificação. Dessa maneira, pode-se elaborar uma matriz na forma que segue, por meio da qual se encontram quatro possibilidades, uma em cada um dos quadrantes I, II, III e IV.

CRITÉRIOS		CUSTOS	
		CONCENTRADOS	DIFUSOS
BENEFÍCIOS	CONCENTRADOS	I – concentrados/concentrados	II – concentrados/difusos
	DIFUSOS	III – difusos/concentrados	IV – difusos/difusos

A partir dessa classificação, podemos aferir com mais objetividade o caráter particular ou público de uma política. Quanto mais concentrados os benefícios, mais particular a política e quanto mais difusos, mais próximos estamos do interesse coletivo. Quanto mais difusos os custos, menos perceptível o caráter particular da política e menos oposição o grupo que a defende terá por parte da sociedade.

Um outro critério importante para se considerar diz respeito às externalidades de uma dada política, ou seja, às suas conseqüências, aos seus desdobramentos no conjunto da sociedade. A externalidade é uma dimensão mais difícil de ser demonstrada, pois podemos conhecer quais são as conseqüências de uma política de forma aproximada; não há possibilidade de saber de antemão todas as conseqüências.

Ou seja, uma parte da natureza da externalidade é especulativa. Mas se não considerarmos essa dimensão, a classificação se torna míope, se torna muito restrita.

Para a classificação vamos nos servir do levantamento de grupos de pressão realizado por outros autores, em especial pelo trabalho de Murillo de Carvalho. Ainda que seu trabalho não seja recente, o principal a obter dele é a relação de grupos de pressão que esse trabalho nos oferece.

Outras classificações podem ser desenhadas para os grupos de pressão, por exemplo, com base nas suas motivações: motivação econômica, motivação classista, motivação ideológica, motivação religiosa, motivação cultural, motivação política, motivação profissional, motivação ambiental, motivação geográfica³². Tendo em vista o nosso interesse nas minorias, podemos incluir um novo tipo de motivação que alimenta os grupos de pressão relacionados às minorias. Algo como redução do déficit de reconhecimento ou inclusão social. Esse tipo de motivação tem a vantagem de poder contar com o apelo sobre a opinião pública, como se ela começasse com um passo na frente no que se refere à legitimidade. A motivação ajuda a entender o que o grupo defende e a classificação ajuda a diferenciar os grupos.

Com relação às minorias como grupos de pressão, contamos ainda com a classificação desses grupos descrita por Carvalho³³, segundo a qual os grupos podem ser divididos em grupos empresariais, grupos de trabalhadores, grupos de profissionais, grupos formados por poderes públicos e suas dependências e também os grupos de natureza diversa que compreendem, exemplificadamente, os ambientalistas, os religiosos, os políticos, os comunitários e as *minorias*.

Enfim, a classificação aqui proposta tem o objetivo de aferir a legitimidade dos interesses de forma menos subjetiva. A primeira dimensão é a aferição dos beneficiários de uma política. Duas são as possibilidades: de forma concentrada – poucos indivíduos – ou de forma difusa – um benefício geral, não individualizado. Para exemplificar, temos a política de cotas para negros. Essa política tem como beneficiária a minoria negra. Como os benefícios são dirigidos para aqueles que se servem das cotas, o benefício é concentrado. E o percentual dos membros dessa minoria que terão acesso às cotas também é baixo. Outra dimensão é o custo, ou seja, sobre quem recai o custo

³² CARVALHO, Murillo. **Grupos de pressão no Congresso Nacional**. São Paulo: Maltese, 1994, pp. 48-49.

³³ *Ibid.*, p. 49.

dessa política, que também pode ser difuso ou concentrado, nas mesmas linhas do benefício. No caso do nosso exemplo, as cotas têm um custo concentrado: as cotas destinadas aos afro-descendentes são subtraídas do total de cotas, que é um número finito. Temos então que a política de cotas para negros tem benefício concentrado e custo concentrado. É uma política de soma-zero. A última dimensão a ser considerada é também a de mais difícil aferição são as externalidades, que podem ser negativas ou positivas e dizem respeito às conseqüências de uma política. Continuando no nosso exemplo, no caso das cotas as externalidades são positivas, pois essa política trata de propiciar meios para que seus beneficiários se promovam socialmente, mas seu alcance é limitado tendo em vista que seus beneficiários são concentrados, o que impede que tenha uma ampla repercussão positiva. Assinale-se: a repercussão é positiva, porém não é ampla nem em relação ao próprio grupo (haja vista ser concentrada tanto em relação ao próprio grupo como em relação à sociedade, nem em relação à sociedade, pois são poucas pessoas beneficiadas para se ter um efeito multiplicador alto).

Um outro exemplo é com relação à emancipação do voto feminino. Com relação aos benefícios, eles são difusos, não há seleção entre as mulheres que podem ou não votar. Com relação aos custos, também são difusos – diminui o peso relativo do voto masculino - ou, talvez, ausentes – pois não se tira dos homens o direito de votar. Com relação às externalidades, estas são positivas, dentro da perspectiva de ampliação da participação democrática e da incorporação no discurso político de questões atinentes a essa minoria, e de amplo alcance social, haja vista os benefícios serem difusos.

Os ambientalistas se aproximam, em geral, das mesmas categorias que a minoria feminina, com a ressalva de que os custos, dependendo da política em particular, podem ser concentrados com relação aos interesses de alguém sobre uma área que passa a ser pleiteada como reserva ambiental.

Com relação aos doentes renais, as categorias são as mesmas da política das cotas, com a diferença de que pleiteiam atingir todos os doentes renais, sendo assim, sua externalidade é positiva e limitada, não se traduz em outras conseqüências positivas para a sociedade, mas inclui todos os seus beneficiários³⁴.

³⁴ CARVALHO, Murillo. Op. cit., p. 129.

Outros exemplos:

- Estatuto da Microempresa: benefício concentrado, custo difuso, externalidade positiva para o grupo e para a sociedade;
- Código de Defesa do Consumidor: benefício difuso, custo difuso, externalidade positiva para o grupo e para a sociedade;
- Incentivos Fiscais para a Zona Franca de Manaus: benefício concentrado, custo difuso, externalidade positiva para o grupo e para a sociedade. Nesse caso, convém retomar a dificuldade de se aferir a externalidade – supõe-se que seja positiva para o grupo e para a sociedade como geração de emprego, acréscimo no PIB.

Com relação aos Incentivos Fiscais para a Zona Franca de Manaus, a questão sobre interesse público/interesse particular também nos reporta para a sustentabilidade dessa política, pois ela pode ser desvirtuada de seus propósitos iniciais uma vez que, sendo os benefícios concentrados, há um risco maior de se subverter a lógica do interesse público e criar um nicho de privilégio e deixar o interesse particular predominar.

Situando os exemplos na tabela, temos:

CRITÉRIOS		CUSTOS	
		CONCENTRADOS	DIFUSOS
BENEFÍCIOS	CONCENTRADOS	Cotas para negros	Incentivos fiscais ZFM
	DIFUSOS	Imposto progressivo ³⁵	Voto feminino

Pode-se considerar que a classificação que mais se aproxima das impressões do senso comum sobre o grupo de pressão é dada pelos benefícios concentrados e custos difusos. Talvez essa seja a classificação mais comum para os grupos, mas a amostra aqui apresentada não permite essa conclusão. A classificação benefício-concentrado/custo-difuso é também a que corresponde ao incômodo

³⁵ O caso do imposto progressivo foi usado apenas como indicação de uma política de custo concentrado com benefícios difusos. Este trabalho não levantou nenhum grupo de pressão a ela relacionado. Trata-se, pois, apenas de um exemplo de política e não de um grupo de pressão como os demais exemplos.

mencionado no Capítulo I ao se referir aos grupos de pressão como aqueles que se serve do público para benefícios privados. Esse incômodo, podemos explicar melhor agora, se dá, então, em razão da percepção de que apenas os membros de um grupo serão beneficiados dentro de uma organização política-social concebida para promover o conjunto dessa organização que, pela sua natureza, arca com os custos. Vemos, contudo, que os resultados das políticas públicas pleiteadas por grupos de pressão podem ter as quatro possibilidades descritas nos quatro quadrantes da matriz de classificação.

A classificação de grupos de pressão de minorias poderia ser atribuída, em razão de sua nomenclatura - minoria – como necessariamente de benefícios concentrados. Ocorre que minoria não significa, necessariamente, um grupo em menor número, mas um grupo em desvantagem com relação a sua posição de igualdade frente aos demais, independente de seu tamanho em relação ao todo. De qualquer forma, o critério de classificação leva em conta a natureza da legislação referente ao grupo e não a natureza do grupo em si.

Reproduzimos trechos de um manifesto de autoria de importante liderança política brasileira, a título ilustrativo, para mostrar os diferentes aspectos que as minorias podem assumir, de um lado, respondendo por justas reivindicações e por outro, como beneficiárias de possíveis privilégios³⁶:

5. O DIREITO de se auto-organizar, num ambiente pluralista, em partidos, sindicatos, movimentos, associações, instituições e toda e qualquer forma de organização ou atividade, de acordo com os interesses e motivações, tendência e aspirações da população, de **suas minorias**, grupos sociais e comunidades, com independência do controle e tutela do Estado e com garantias contra toda a forma de autoritarismo ou limitações arbitrárias.

9. O DIREITO de considerar, igualmente, como questão prioritária para o conjunto da Nação, **a situação de minoria**, de degradação, de marginalismo de dezenas de milhões de brasileiros carentes de amparo, integrando-os solidariamente, através de amplos programas de desenvolvimento social, estimulando sua auto-organização e tomada de consciência; proporcionando-lhes meios de produção, trabalho, garantindo-lhes, como mínimo, um teto condigno, um nível aceitável de assistência médico-social e meios básicos de sobrevivência e educação.

12. O DIREITO de rejeitar e opor-se a toda e qualquer política econômica e social concentracionista, que favoreça as **minorias e grupos privilegiados**,

³⁶ BRIZOLA, Leonel de Moura. Os direitos do povo brasileiro. Publicado em 27/05/1990. Disponível em: <<http://www.pdt-rj.org.br/paginaindividual.asp?id=257>>. Acesso em: março de 2007. Grifos nossos.

nacionais ou estrangeiros, condenando imensos contingentes da população brasileira e regiões inteiras do País ao marginalismo e à miséria.

O que pode ser lido nas entrelinhas desse manifesto é que minorias como grupo usurpador de benefícios (parágrafo 12) não convém aos preceitos democráticos, mas as minorias como um grupo a ser respeitado (parágrafo 5) e como um grupo em desigualdade e que não usufrui os benefícios da coletividade (parágrafo 9) merecem consideração por parte do poder público.

Por fim, concluímos este capítulo tendo em mente que o entendimento de que um grupo de pressão, tendo como referência apenas o grupo ao qual está ligado, não é suficiente para afirmar que as políticas por ele defendidas são de caráter mais particular ou mais público. Há que se verificar o teor da política em si para avaliar se os interesses defendidos são mais ou menos particularistas.

Assim, grupos de pressão em defesa de minorias não estão automaticamente defendendo o interesse coletivo; estão defendendo o interesse público no grau em que as políticas públicas por eles e para eles pleiteadas se traduzem em benefícios difusos. A crítica que cabe aqui é a de que as políticas públicas que são dirigidas para um grupo em específico, como os negros, devem ter seus benefícios concentrados nesse grupo e não se difundir para todos os membros do corpo social. De fato. Ocorre, contudo, que o objetivo dessa classificação está em avaliar de modo objetivo o alcance e os efeitos de políticas públicas ensejadas por grupos de pressão sobre a sociedade para retirar o entendimento automático de, que simplesmente por tal ou qual grupo ser identificado como grupo de pressão, essa identificação significa que se trata de políticas particularistas. Objetiva também esclarecer que não é pelo fato de que um grupo defenda uma minoria que ele está automaticamente defendendo o interesse público. Na verdade, por meio de políticas particularistas, dirigidas somente ao grupo, chamada de política de ação afirmativa ou de políticas compensatórias, está a intenção de se aproximar do interesse comum, como um conceito-regulador da atividade política, ao reduzir se as desigualdades que impedem esse grupo de usufruir os benefícios concedidos aos demais membros da sociedade.

A primeira pergunta que fazemos defronte a uma política pública é se ela atende ao interesse comum como um conceito-regulador. Se atende, então podemos avaliá-la como mais ou menos pública, mais ou menos coletiva.

CAPÍTULO III

Interesse comum, grupos de pressão e Movimento Negro Unificado

Os propósitos deste capítulo se concentram em reunir de maneira sistemática as idéias expostas nos capítulos anteriores somada ao caso da política de cotas para afrodescendentes.

III.1. AS MINORIAS

Apesar de já haver sido comentada preliminarmente no capítulo anterior, convém esclarecer que o termo minoria aqui não representa o oposto de maioria na concepção que essas expressões emprestam à definição de democracia.³⁷ Minoria aqui compreende um grupo social que se encontra em uma situação de desigualdade.

Nos últimos anos, organismos internacionais³⁸ e instituições governamentais passaram a se ocupar da questão das minorias e, assim, passaram a implementar políticas com vistas a proteger os grupos sociais, reconhecendo-lhes direitos para tornar essa proteção eficaz. Em muitos países, a questão étnica é crucial nas questões relativas a paz social e, por isso, muitas vezes faz-se necessário a interferência de forças militares estrangeiras para evitar o extermínio de minorias étnicas³⁹. Num quadro como esse, dentro da estrutura de valores do mundo contemporâneo, especialmente do mundo ocidental, que emprestam grande importância a um espectro de direitos, pelo que se consideram imprescindíveis as garantias para a sua efetivação, qualquer situação que ameace esses direitos e essas garantias, seja ela atinente ao indivíduo ou ao grupo, deve ser revista.

³⁷ Sartori define a democracia como o governo da maioria, respeitados os direitos da minoria. SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

³⁸ A esse respeito, ver, por exemplo, a **Declaração dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e lingüísticas**, das Nações Unidas.

No Brasil, o problema das minorias não reproduz as graves conseqüências que se avista em outras partes do mundo, o que não as desqualifica como não merecedoras de atenção por parte do governo. A preocupação de conferir-lhes direitos específicos também se aplica.

Mas, se as minorias são, por definição, grupos sociais em situação de desigualdade, o que, portanto, as torna aptas a serem destinatárias de direitos, isso não significa que a cada minoria, a cada grupo social em desvantagem, corresponda um grupo de pressão que, ao reivindicar seus direitos, influencie o processo de tomada de decisão na esfera pública. Nesse ponto, já fazemos uma primeira distinção: há os grupos sociais minoritários, aos quais se reconhece o direito de pleitear políticas que os beneficie quando este grupo passa a ter visibilidade pública. E há os grupos de pressão em defesa de minorias que, além da visibilidade pública, possuem outros mecanismos para pleitear políticas públicas.

Uma questão que pode ser colocada nesse aspecto diz respeito à representatividade dos grupos de pressão com relação às minorias pelas quais advogam: a vontade desse grupo de pressão expressaria, nos mesmo termos, a vontade do grupo social minoritário em questão? Nesse ponto, temos uma segunda diferença possível: grupo de pressão com representatibilidade parcial do grupo minoritário pelo qual se pronuncia. Qual o problema que isso enseja?

A democracia representativa busca a relação mais direta possível entre o governo e o povo. Contudo, alguns fatores influem nessa relação. Um desses fatores é a existência de grupos de pressão. Isso, de um lado. De outro, uma vez construído o conceito de minoria e apreendido como uma dimensão política a ser considerada pelo poder público, espera-se desse poder iniciativa quanto ao problema das minorias. Contudo, a ação do legislativo é mais dinamizada quando esse poder é provocado, de forma semelhante ao que acontece com o poder judiciário, e ao contrário da expectativa que a democracia representativa criou. Isso significa que os grupos de pressão que defendem uma minoria atuam de forma a provocar o poder legislativo, constituindo, por isso, um aspecto positivo da participação política. Contudo, eles não representam todas as minorias, o que deixa as não representadas em desvantagem, e a sua representatividade com relação às que pretendem representar nem sempre é unívoca com a vontade dessa minoria. Não que isso seja intencionalmente ocasionado, mas pela

própria natureza da dinâmica da tomada de decisões coletivas.⁴⁰ Assim, o discurso inicialmente formulado com vista a proteção da minorias, tem na prática de sua execução pontos importantes a serem considerados. Assim, nem toda minoria se traduz em grupo de pressão e nem todo grupo de pressão expressa completamente a vontade da minoria pela qual fala a favor.

Como vimos no capítulo I, qualquer grupo que se mobilize na arena política com vistas a defender interesses é um grupo de pressão. Uma minoria por si só não constitui um grupo de pressão, especialmente se ela não auferir visibilidade social. Por exemplo, as mulheres como um grupo minoritário tiveram seus direitos políticos reconhecidos no século XX. Antes, não era um grupo a ser considerado. Contudo, quando uma minoria se organiza e se articula junto ao poder público de maneira a influenciar suas decisões tendo em vista os objetivos do grupo, temos o caso em que uma minoria está atuando como um grupo de pressão.

No início deste trabalho pensava-se que a avaliação acerca das políticas para minorias bastava-se à sua atuação na Câmara dos Deputados. Na Câmara há espaço para embate de idéias e confronto. Ocorre, todavia, que muitas normas são expedidas pelo Poder Executivo, que não é o espaço para o debate público por excelência. Quando os interesses defendidos têm custos difusos, como a questão da apropriação da terra pelos quilombolas⁴¹ ou outros grupos, qual grupo social se formaria para se opôr a eles? Sem a formação desse controle social num ambiente a isso destinado, como a Câmara dos Deputados, que tipo de decisão acerca das políticas públicas podemos ter? É esse o fórum mais adequado, especialmente quando os custos são difusos? Isso apenas para não entrar em outras questões, que não são objeto desse estudo, como a representatividade dos que pleiteiam tais políticas e por que não se servem da representatividade parlamentar para tanto. A questão não é o julgamento do certo ou do errado quanto a essa conduta, mas de perguntar se, uma vez que existem representantes políticos eleitos, por que essas vias não são utilizadas. Essa é uma outra questão, objeto de outro estudo, mas fica a pergunta: por que não se servir aos mecanismos tradicionais de representação? Talvez porque não atendam a contento o

⁴¹ O reconhecimento das terras quilombolas está previsto na Constituição Federal: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

interesse em causa. Então faltam prerrogativas e/ou incentivos para que eles sejam atendidos.

III.2.MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO – MNU: BREVE HISTÓRICO

O movimento negro tem, segundo Florestan Fernandes, suas raízes na década de 30. Expressão do movimento nesse período é a Frente Negra Brasileira, de 1931. A década de 30 foi um momento de expressão democrática por parte de segmentos da sociedade. Depois, na Era Vargas, esse e outros movimentos foram eclipsados pelo autoritarismo de viés paternalista. Um outro ensaio dos movimentos sociais ocorreu no intervalo democrático de 1946 a 1964, e novamente entraram em declínio durante a ditadura militar.

O MNU é um grupo social grande o que, de imediato, já o difere das estratégias de ação dos grupos pequenos, ou seja a organização voluntária⁴² dos indivíduos não é esperado. Por exemplo, é necessário a militância para que novos membros adiram ao movimento. Por outro lado, dado que se trata de um movimento social, a perspectiva de transformação social atua como um fator aglutinador, mas que, por si só, não exerce coerção para que as pessoas potencialmente pertencentes ao grupo a ele se juntem.

Nos períodos autoritários, o que permaneceu foi o aspecto cultural, e não o político-reivindicatório dos movimentos negros. Assim como outros movimentos sociais, o movimento negro desarticulou-se durante os períodos de governos autoritários. O Movimento Negro Unificado – MNU que temos hoje é uma reunião de vários movimentos localizados que, na década de 70, optaram por se concentrar em um único veículo. O MNU é caracterizado, nesse novo momento político, pela “consolidação da identidade étnica e na introdução no ideário político da sociedade de reivindicações anti-racistas⁴³”. Em 1978, na cidade de São Paulo, foi

⁴² “...esses grupos menores podem prover um lobby, ou qualquer outra benfeitoria coletiva, sem necessidade de qualquer incentivo seletivo...” OLSON, Mancur. Op. cit., p. 149.

⁴³ SILVA, Maria A. G. **Encontros e desencontros de um movimento negro**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 1994, p. 49.

fundado o MNU e, em 1979, seu Estatuto foi aprovado. Figuram entre seus documentos básicos a Carta de Princípios e o Programa de Ação.

Alguns autores, como Cunha, entendem que as manifestações pela liberdade e igualdade dos negros em outras partes do mundo, notadamente, nos Estados Unidos e nos processos de descolonização da África tenham influenciado a consciência negra no Brasil.

III.3.MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO COMO MOVIMENTO SOCIAL

Um movimento social é uma forma de participação política fora das instituições políticas formais que objetiva “influenciar o processo político”⁴⁴. Em geral, trata-se de grupos sociais com déficit de reconhecimento cuja atuação gira em torno da justiça redistributiva⁴⁵.

Os movimentos sociais da década de 70, entre eles o MNU, se distinguem dos anteriores, segundo seus estudiosos, e foram classificados como “novos movimentos sociais”. Um movimento social é uma forma de participação política por grupos sociais que se encontram numa situação de desigualdade, numa situação de déficit de reconhecimento social e pretendem exercer pressão para alterar o *status quo* do grupo social a que se refere⁴⁶. Os movimentos sociais sintetizam grupos que querem “ser sujeito da própria história”⁴⁷. Exercem, portanto, ainda que precariamente, funções de ator político institucionalizado – no que se refere a práticas, objetivos e organização -, mas não formalizado – no que se refere à instituição formal e constitucional de seus poderes.

É sintomático também perceber que esses ditos novos movimentos sociais surgiram no período final de ditadura militar e de enfraquecimento das bases de legitimação do regime. Nem o crescimento econômico, nem a ideologia propalada pelo Estado foram suficientes para dissolver as clivagens sociais que

⁴⁴ AVELAR, Lúcia. Participação Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004, p 224.

⁴⁵ Idem, p. 227.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ SILVA, Maria. Op. cit., p. 46.

resistiam ao discurso modernizante e à ideologia da democracia racial. As camadas sociais marginalizadas, no que se refere ao exercício da cidadania, nesse momento, ansiavam por ter participação democrática. Desejavam sua inclusão no grupo dos cidadãos, considerando sua posição frente ao Estado, e sua inclusão no grupo social, para usufruir os benefícios e oportunidades comuns aos membros mais favorecidos da sociedade. O grupo dos afro-descendentes não encontraram fatores suficientes nesse modelo para gerar entre eles o sentimento de pertencimento político-social tanto na esfera pública, no qual respondem como cidadão⁴⁸, quanto na esfera social, na qual se posicionam como indivíduos. Colocando em outras palavras é “o entrelaçamento do político e do social, do mundo público e do privado, através de cuja práxis ocorreria a interação direta com o ideológico e o institucional-político... Tal postura conduziu à quebra da alienação, à afirmação da identidade e à reavaliação da prática democrática”⁴⁹.

Pela revisão dos estudiosos, realizada por Silva⁵⁰, ocupados em analisar os movimentos sociais, observa-se a presença de dois elementos no MNU: a cidadania e a identidade social, como duas faces de uma mesma moeda. Nesse sentido, a identidade contraposta pelo MNU é produzida no espaço sócio-político com o objetivo de gerar efeitos nesse ambiente. Com esses dois elementos, transita-se de um universo de pertencimento a um universo de ação política. Sob essa ótica e em alusão aos princípios estabelecidos nos documentos basilares do MNU, pode-se fazer uma remissão às idéias expostas no primeiro capítulo para mencionar que os temas inaugurados com o liberalismo e desenvolvidos com o liberalismo coletivista estavam presentes na composição ideária desse Movimento.

No Brasil, vigorava ou vigora, mas certamente ainda com influência até os dias atuais, a ideologia da democracia racial. O estudo sobre o mito da

⁴⁸ A respeito ver Wanderley G. dos Santos e o conceito de cidadania regulada “cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais tal sistema de estratificação ocupacional é definido por normas legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei”. SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987, p. 75.

⁴⁹ SANTOS, Maria, op. cit, p. 45.

⁵⁰ Maria SANTOS considerou em seu trabalho os estudos realizados por Fernando CALDERON e Elizabeth JELIN (Classes sociais e movimentos sociais na América Latina: perspectivas e realidade. **RBCS**, São Paulo, v. 2, n. 5, out. 1987) e também por Tilman EVERS (Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, v. 2, n. 4, abril, 1984).

democracia racial a partir dos anos 60⁵¹ foi uma primeira contribuição de estudiosos para conferir legitimação ao MNU. Uma segunda, de maneira mais pontual, se refere aos antropólogos que investigam e traçam as etnias presentes no Brasil⁵². Nesse segundo momento, o discurso se deslocou da justificativa da desigualdade racial para a da proteção de minorias étnicas, de grupos étnicos minoritários. Temos aqui um outro pólo, cujo núcleo de fundamentação ocorre em outra esfera – a da diversidade - que também produz efeitos políticos e sociais para esses grupos, haja vista, por exemplo, a destinação de terras para membros grupos quilombolas com o intuito tanto de preservá-los quanto de compensá-los por injustiças de tempos idos.

De qualquer forma, a etnia passou a ser elemento de identificação, inclusão de seus membros, mas também de exclusão daqueles que não se enquadram nos requisitos de identificação. É este elemento que estrutura lógica de atuação do movimento negro.

III.3.1.MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO – ATUAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA

O movimento negro atuou em várias frentes para colocar a questão racial na agenda nacional. Uma das maneiras adotadas é a mobilização de várias entidades representativas das comunidades negras em todo o Brasil. Exemplo desse tipo de mobilização foi a Marcha Zumbi, em 1995, e a Marcha Zumbi + 10, em 2005. Esta última percorreu o Brasil, chegando em Brasília em 16/11/2005. Tinha como slogan “O Direito à Vida”.

Podemos observar que o Movimento Negro também se utiliza de meios de comunicação, como a internet, para divulgar suas idéias e suas ações. Veja, por exemplo, o site <http://marchazumbimais10.blogspot.com/> utilizado, inclusive, para essa pesquisa. O site divulga a lista de participantes (vide anexo) da Marcha Zumbi + 10. Além da utilização da internet, há também publicação de revistas dirigidas à comunidade negra, que divulgam informações atinentes aos interesses dessa

⁵¹ A esse respeito ver os trabalhos de Octavio IANNI (1988), Thales de AZEVEDO (1975), Clóvis MOURA (1983) e Viotti da COSTA (1986).

⁵² Minorias: ser ou não ser. In: **Revista de História da Biblioteca Nacional**. Ano 02, Número 18, Março 2007.

comunidade. O MNU conta também a participação de intelectuais entre seus ativistas, como Hélio Santos, cujo discurso lhe confere um argumento de autoridade.

Um dos resultados dessa mobilização é a inclusão no calendário escolar⁵³ do dia da consciência negra, dia 20 de novembro. Em vários Municípios brasileiros esse é data é feriado, como, por exemplo, no Município de São Paulo⁵⁴.

Ademais, os postulantes, e ao mesmo tempo integrantes do movimento, não vinculam sua causa a partidos, talvez para evitar que esses se apropriem do tema e dele se sirva para promoção política. Nas diversas entrevistas de participantes da marcha, divulgadas pelo site acima referido, eles revelam repetidas vezes as dificuldades econômicas para conseguir promover um evento dessa monta em Brasília.

Também pode-se contabilizar como resultado positivo os contatos estabelecidos junto a autoridades públicas. Veja, por exemplo, resposta de um dos participantes sobre o que se pode esperar da Marcha Zumbi + 10.

“O pós ainda vai depender dessas audiências que a gente tem agora marcadas. Temos três audiências, com a Ministra Nilcéia Freire, uma audiência no Supremo Tribunal do Trabalho e a audiência com o Presidente da Câmara Aldo Rebelo. Agora a nossa passagem pela Esplanada, fez com que duas outras audiências fossem marcadas. É o que eu tenho dito nós retiramos essas audiências no chão, com um carro de som e nós no chão. Então eles decidiram, o Presidente da República, e o Ministro Marcio Thomas Bastos irão nos receber daqui a pouco. Para nós é uma imensa vitória porque o silêncio que eles quiseram nos impor não deu resultado, eles tinham que ouvir.”⁵⁵

Por fim, há de se destacar a divulgação na imprensa, nos meios de comunicação, que dão visibilidade à questão racial. Mas essa presença na mídia é só parte do caminho para se chegar às políticas públicas: garante que a discussão esteja entre os temas com os quais se ocupa a opinião pública, mas não garante que ele seja

⁵³ BRASIL, Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 03 de abril de 2007.

⁵⁴ SÃO PAULO, Lei nº 13.707, de 7 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/saude/legislacao/0095/LeiMunicipal_2004_13707.pdf>. Acesso em: 03 de abril de 2007.

⁵⁵ Entrevista disponível em: <<http://www.marchazumbimais10.blogspot.com/>>. Acesso em: 27 de maio de 2007.

assunto de deliberação política. O processo de decisão legal possui outras etapas sobre as quais a opinião pública não tem influência direta no resultado.⁵⁶

III.3.2.MOVIMENTO NEGRO E OS RESULTADOS – A POLÍTICA DE COTAS

Em entrevista, ao Terceiro Setor em Rede – Setor 3, Hélio Santos diz que o único resultado até agora é a ação afirmativa da política de cotas.⁵⁷ Como vimos no capítulo II, a política de cotas é uma política pública que visa beneficiar um grupo, ainda que apenas de alguns desse grupo sejam beneficiados, e essa política se justifica ao se ter em vista que, com seus resultados, ela pretende se aproximar do que chamamos de interesse comum como um conceito-regulador.

A ação afirmativa tem origem nos Estados Unidos, por volta de 1935, sob a denominação de *affirmative action*. O exemplo típico para ilustrar isso é a legislação da *National Labor Relations Act*⁵⁸. Essa norma se dirigia aos empregadores que discriminassem seus empregados sindicalizados. Apesar de a política sobre cotas se orientar por essa mesma matriz norte-americana, seus efeitos são menos abrangentes socialmente, o que dá margem para criticar a sua validade quando comparado com esse exemplo tradicional de ação afirmativa ou ainda com o que o seguiu, o *Civil Rights Act*, que também se ocupava em impedir a discriminação no trabalho. A ação afirmativa junto à legislação trabalhista tem um efeito de escala superior à implementação de cotas nas universidades. Por isso, reconhece-se que o Brasil avançou pouco em termos de legislação sobre ação afirmativa. Mas é válida sob o argumento de que as cotas podem ser agrupadas entre o conjunto de políticas afirmativas cujo resultado é “é o aumento genérico da quantidade numéricas dos ‘pretendentes bem-sucedidos do grupo das minorias’”⁵⁹.

⁵⁶ HOWLETT, Michael. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**. Campinas, Vol. VI, n° 2, 2000, pp. 167-186.

⁵⁷ SANTOS, Hélio. Entrevista concedida ao sítio Setor 3: terceiro setor em rede. Disponível em: < <http://www.setor3.com.br/senac2/calandra.nsf/0/979D10FCC572C75E83256F520078504C?OpenDocument&pub=T&proj=Setor3&sec=Entrevista>>. Acesso em: 30 de maio de 2007.

⁵⁸ SISS, Ahyas. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas**. Rio de Janeiro: Quartet, 2003, p. 113.

⁵⁹ Skidmore, 1997, apud SISS, 2003, p. 115.

As universidades que já estabeleceram a política de cotas são: UERJ, UNB e UNEB. Devemos considerar, contudo, que apesar da adesão às cotas, nenhuma outra política de ação afirmativa de maior abrangência foi adotada. Cite-se, por exemplo, que o Estatuto da Igualdade Racial, que contempla várias dessas ações, mas não foi objeto de deliberação plenária na Câmara dos Deputados. A política de cotas, por sua vez, apresenta-se como uma solução de baixo custo de implementação para o Estado. Contudo, se o custo não é econômico, passa a ser de outra natureza - o de gerar polêmica com relação a essa iniciativa, uma vez que, como apontado no capítulo anterior, sobre a classificação das políticas, os que deixam de ter suas vagas nas universidades em razão da política de cotas são claramente identificados.

No livro *Afro-brasileiro, cotas e ação afirmativa*, de Ahyas Siss⁶⁰, o autor entende que ação afirmativa serve para reduzir a desigualdade, atendendo dessa forma, ao princípio da igualdade. Tendo os Estados modernos democráticos a igualdade como primeiro elemento norteador da ação estatal, assim se pronuncia Siss sobre como o Estado brasileiro se posiciona frente a esse elemento:

“Creio que a opção política do Estado brasileiro por tratar como iguais aqueles sujeitos coletivos colocados social e politicamente em situações de desigualdade, essa recusa de se adotar entre nós políticas de discriminação positiva com base na raça ou cor de segmentos populacionais negativamente discriminados, conjugadas àquelas universalistas, é uma marca distintiva de sociedades que Bhabha (1998) classifica como híbridas e mestiças, portem esconservadores e extremamente autoritárias. São hierarquicamente estruturadas, profundamente estratificadas por raça, cor ou etnia, mas que se querem e se representam, de uma forma quase esquizofrênica, como se fossem homogêneas.”⁶¹

E continua a sua argumentação reconhecendo o valor do mérito na sociedade norte-americana - “os princípios do mérito e do valor individual, tão caros àquela sociedade -”⁶², não se constituíram em obstáculos para a adoção de políticas de ação afirmativa, ainda que criticada por desconsiderar o fator mérito. Podemos compartilhar essa sua opinião e entender que o Brasil se pretende igualitário e

⁶⁰ SISS, Ahyas. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas**. Rio de Janeiro: Quartet, 2003.

⁶¹ *Ibid.*, p. 110.

⁶² *Ibid.*, p. 117.

se coloca no discurso a favor da igualdade e contrário à desigualdade. De um lado, o Estado tenta permanecer legítimo dentro do princípio constituinte da igualdade numa sociedade francamente desigual ao levar adiante a política de cotas, por outro, abre espaço para polêmicas que chegam a questionar a validade das cotas. Seguindo esse raciocínio temos que, comparativa e antagonicamente, os Estados Unidos, por sua vez, país onde se originou a idéia da ação afirmativa, têm menos dificuldade em se justificar como um país igualitário, haja vista que a diferença na renda per capita entre brancos e negros chega a ser o dobro, mas não três, quatro ou dez vezes mais⁶³ como no Brasil, e mais facilidade em assumir as desigualdades que se fazem presentes, especialmente por esse país estimar o individualismo ao mesmo tempo em valoriza critérios meritocráticos para promoção pessoal/social. Seja qual for a razão desse tipo de discurso igualitarista, se como forma de se recompensar, pelo menos no plano simbólico, os menos favorecidos, ou se tem alguma justificativa religiosa cristã para tanto, o ponto importante a considerar é o fato de que pode não haver tanto mérito naqueles que ocupam posições favorecidas. A esse respeito, pode-se recuperar os comentários de Nelson do Valle Silva⁶⁴, quando cita a nossa herança de social grandes proprietários rurais, ambiente no qual o diploma das profissões liberais funcionava mais “como um ornamento cultural legitimador de uma superioridade social e como passaporte para entrada na vida política dos filhos desta elite rural do que como um certificado de qualificação para o exercício real de uma atividade economicamente remunerada.”⁶⁵ E essa possibilidade, de que os que ocupam posições mais favorecidas não fazem por mérito, não é colocada em questão pelo limite estreito de discussão que se tem com a polêmica da política de cotas. Se essa possibilidade fosse considerada, a intensidade da crítica sobre a ausência de mérito na política de cotas poderia ser reuzida.

Se, segundo afirma Siss, a desigualdade está na lógica das relações, é socialmente criada, políticas de cunho universalista não serão eficazes, pois seus resultados serão distorcidos em razão dessa lógica de relações. Para se ter uma sociedade democrática substantiva em oposição à formal, deve-se adotar medidas que

⁶³ Em 2001 a renda per capita da população branca foi de US\$24.127 e a renda per capita da população negra foi de US\$ 14.953, segundo censo disponível em: <<http://www.census.gov/prod/2004pubs/03statab/abstract-03.htm>>. Acesso em: 03 de junho de 2007.

⁶⁴ HASENBALG, Carlos e SILVA, Nelson do Valle. (Orgs.). **Origens e Destinos: desigualdades sociais ao longo da vida**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

⁶⁵ Ibid., p. 41.

promovam a igualdade de oportunidades, segundo Hélio Santos⁶⁶, ativista do Movimento Negro. Em entrevista concedida à Cinemando⁶⁷, ao ser perguntado sobre a imagem do negro na mídia, a resposta de Hélio Santos é mais abrangente que a pergunta e nos permite pensar acerca do quão meritocrático é o nosso sistema sócio-institucional.

Você sabe que a mídia reflete os valores da sociedade. A sociedade brasileira é uma sociedade ibérica, que trabalha bem com os privilégios, trabalha de uma maneira muito eficaz no sentido de manter os privilégios. Logo, a mídia brasileira não poderia ser diferente do resto da sociedade, que discrimina o negro de uma maneira muito velada. Há um tempo atrás, se você ligasse a televisão brasileira e ficasse assistindo por horas a televisão sem som, você ia achar que você estava assistindo à uma televisão dinamarquesa, escandinava. Eu vi mais negro na televisão da Suíça, de Genebra, do que no Brasil, proporcionalmente. A Suíça é um país definitivamente branco.

Entende-se que se criou uma estrutura de privilégios que desconsidera o fator meritocrático, mas que utiliza seu discurso para desqualificar o posicionamento adotado pelo movimento negro e pelas políticas que são com esse posicionamento consoantes.

Mas, ainda segundo Siss, as políticas de ação afirmativa, criticadas por desprezarem o papel do mérito, não retiram o seu valor, muito pelo contrário, "... as políticas afirmativas visam corrigir, e não eliminar, mecanismos de seleção por mérito, e garantir o respeito à liberdade e à vontade individuais"⁶⁸. Ou seja, há uma crítica tácita à ocupação privilegiada na sociedade por pessoas que não detêm real mérito, mas que são favorecidas por outras razões ou entendem que algumas características, como ser branco, por si só, valem como mérito.

Desse modo, políticas sociais universalistas não alcançam o problema da desigualdade social/racial. Por outro lado, é corrente a crítica de que a política de cotas tem alcance restrito. Cabe indagar se a real eficácia da promoção da igualdade de oportunidades é melhor produzida pelo oferecimento de vagas no processo de formação educacional superior que na formação média. Provavelmente não.

⁶⁶ Hélio Santos é Mestre em finanças e Doutor em administração pela USP (Universidade de São Paulo), estudioso da questão racial e da desigualdade social brasileira há mais de 10 anos, autor do livro **A Busca de um Caminho para o Brasil - A Trilha do Círculo Vicioso**, Ed. Senac, 2001.

⁶⁷ SANTOS, Hélio. Entrevista disponível em: <http://www.cinemando.com.br/200301/entrevistas/heliosantos_01.htm>. Acesso em: 09 de maio de 2007.

⁶⁸ SISS, Ahyas. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas**. Rio de Janeiro: Quartet, 2003, p. 118.

Efeitos maiores seriam obtidos por políticas mais estruturais e há consciência disso. O argumento de que valeria sob o aspecto simbólico também é questionável, pois os argumentos contrários, nesse caso, podem desqualificar as razões maiores que justificam a política de cotas. De qualquer forma, as cotas nas universidades são facilmente implementadas mediante mecanismos administrativos e não geram custo econômico a mais para as contas públicas.

Não há consenso sobre qual fundamento deve se basear as políticas de ação afirmativa. Às vezes, a justificativa é a de que deve haver uma compensação, por isso a denominação também de políticas compensatórias, outras vezes, como uma forma de se proporcionar a igualdade de oportunidades. Ambas podem embasar as ações afirmativas. Outro autor, Guimarães, citado por Ahyas diz que a idéia de ação afirmativa é a de reparação por injustiça e que atualmente esse tipo de política se refere mais à implementação de políticas públicas para “garantir a ascensão de minorias étnicas, raciais e sexuais”.⁶⁹ O ponto aqui é que diferentes razões apontam para diferentes políticas públicas e informam que tipo de decisão deve ser tomada em âmbito executivo. De um ponto de vista mais abrangente, indica a orientação a ser seguida com relação a política social a longo prazo. *Compensar* se refere a reparação por dano passado e *igualdade de oportunidades* se refere a promover ganhos futuros. Há pelo menos uma diferença temporal entre as duas justificativas, mas isso não é claro no debate. Além disso, justificativas de maior consenso são mais facilmente implementadas.

Entre as várias críticas dirigidas às políticas de ação afirmativa estão: baixos padrões de desempenho, estigmatização de seus beneficiários, poucas pessoas beneficiadas em relação ao total do grupo, criação da “underclass” (pessoas altamente dependentes do Welfare estatal), não têm efeito sobre o nível de pobreza e as políticas de cunho universalista são mais eficazes, as gerações atuais não deveriam pagar pelos crimes dos antigos e o liberalismo americano protege as pessoas e não os grupos.

À parte a crítica com relação ao pequeno número de beneficiários e à ausência de efeito sobre a pobreza, uma vez que de fato, as cotas, por sua própria natureza de cota, não é abrangente e que, com relação à diminuição de

⁶⁹ SISS, Ahyas. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas**. Rio de Janeiro: Quartet, 2003, p. 114.

pobreza, o benefício da política de cotas não se estende para toda a comunidade negra, senão aos seus beneficiários imediatos e familiares, as demais críticas são mais especulativas para o caso brasileiro, especialmente por ser a experiência brasileira mais recente⁷⁰. O que se pode fazer é comparação com os resultados obtidos pelos norte-americanos para daí fazer deduções sobre possibilidades no Brasil. De qualquer forma, é importante ressaltar uma das mais pertinentes críticas com relação à ação afirmativa é a de que desconsidera o fator mérito para conceder benefícios às pessoas. O rebatimento a essa crítica é que a pura meritocracia não existe e que a competição é distorcida. As demais críticas acima colocadas também têm seus contestadores, como descreve Siss. Por exemplo, apesar de a nação norte-americana ser liberal e individualista, isso não significa que ela seja uma nação “colorblind”, isto é, que ela seja indiferente à cor.

Dentro da linha de análise privilegiada por este estudo, temos que a meritocracia é um meio pelo qual se expressa o individualismo liberal, mencionado no capítulo I. Assim, as críticas às políticas de ação afirmativa baseadas na meritocracia constituem uma observação factual da influência do pensamento liberal sobre a forma de se fazer política. Os que defendem as políticas de cunho universalista, se posicionando contrariamente às políticas de ação afirmativa, optam por privilegiar o argumento da igualdade no debate.

Numa outra perspectiva, a do liberalismo coletivista, a ação afirmativa não é discutida do ponto de vista do mérito, como um benefício merecido ou não, mas do ponto de vista do benefício para a coletividade. Assim, uma ação afirmativa que é bem-vinda porque ao se beneficiar um grupo beneficia-se toda a sociedade.

Nesse sentido, se pronuncia Hélio Santos como favorável à política de cotas conforme justificativa abaixo:

Portanto, as cotas aparentemente beneficiam aos negros, mas não é verdade. Ela beneficia ao Brasil. Os negros são o pó, mas o país fica melhor, mais harmonioso. Para aqueles que gostam do capitalismo, você pode pensar que isso reforça o mercado interno. Para aqueles que não querem falar do capitalismo, mas querem falar de uma sociedade mais cidadã, você tem o negro como produtor, como consumidor. Você reduz o nível de exclusão e de violência. Em outras palavras: o negro nesse contexto deixa de ser

⁷⁰ A Lei do Boi (Lei nº 5.4656, de 1968) destinava 50% das vagas das escolas agrícolas aos filhos de proprietários rurais. Também é considerada uma política de ação afirmativa, mas isso numa visão retrospectiva. Quando de sua implementação não havia a justificativa de que se tratava de uma ação afirmativa e tudo o mais que esse conceito evoca.

problema e passa a ser solução que muda o Brasil. O Brasil é o que é, esse país imoral do ponto de vista da cidadania por conta do dia 14 de maio.⁷¹

Assim, alega-se que, ao se beneficiar a população negra, não significa beneficiar somente a comunidade negra, mas significa beneficiar o Brasil porque o Brasil também é constituído pela população negra. E aqui entramos novamente na questão: o interesse das partes é o que compõe o todo, como gostariam os pluralistas, ou o interesse das partes só tem razão de ser naquilo que corresponde ao interesse comum? Essas são perguntas que surgem razão, no entender desse estudo, do que chamamos de níveis de tensão existentes tanto entre diferentes linhas de pensamento – liberalismo e democracia – como entre o pensamento e a atuação políticos.

Ainda segundo essa entrevista, Hélio Santos diz que os intelectuais são um freio à adoção da questão racial por considerar que a pobreza é o primeiro problema. Mas, segundo o entrevistado a questão racial é estratégica. Ele não disse, mas pode ser interpretado que a questão racial é anterior à pobreza e, portanto, nenhuma política séria de combate à pobreza surte efeito se não se levar em consideração a questão racial. E a questão racial é estratégica, pois pode informar demais políticas públicas relacionadas à educação, inclusão social, etc. Outra face na qual se pode perceber a função estratégica da questão racial diz respeito à formação da nossa identidade nacional, que, segundo ele, é uma questão mal resolvida. Assim, uma identidade nacional mais verdadeira com nós mesmos surte efeitos mais prospectivos em nossa sociedade. Por tais razões, o prof. Hélio Santos entende que “o negro nesse contexto deixa de ser problema e passa a ser solução que muda o Brasil”⁷².

⁷¹ SANTOS, Hélio. Entrevista disponível em: <http://www.cinemando.com.br/200301/entrevistas/heliosantos_01.htm>. Acesso em: 09 de maio de 2007.

⁷² Ibid.

III.3.3.ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL – EIR

O Estatuto da Igualdade Racial é objeto do Projeto de Lei nº3198/00, do então Deputado Paulo Paim. Esse EIR contempla uma extensa relação de ações afirmativas, incluindo os setores de trabalho e educação. Outro Projeto de Lei, sob nº 650/19999, no Senado Federal e sob nº 6917/2000 na Câmara dos Deputados, de autoria do Senador José Sarney, também objetiva ações afirmativas para a comunidade negra.

Com relação ao Estatuto da Igualdade Social, há a crítica de que ele poderia ter sido encaminhado por Medida Provisória ao Congresso Nacional, gerando, assim, efeitos desde sua publicação e obrigando sua inclusão nas pautas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Contudo, por se tratar de matéria polêmica, a sua inclusão na pauta sem amadurecimento e consenso sobre o assunto, que se constrói por meio do debate público, acirra os ânimos e torna as leis passíveis de grande contestação social.

Esse Estatuto é lastreado na idéia de igualdade entre os homens e na rejeição de fórmulas de desigualdade, tal como apregoava Rousseau. Não há novidade alguma em reconhecer tais princípios no Estatuto, mas em avaliar como esse tipo de princípio é coerente no nível das idéias e de sua influência sobre a legitimação política do regime democrático ao mesmo tempo em que se esbarra em problemas reais de implementação política.

Pela discussão no Plenário da Câmara dos Deputados, do dia 28 de março de 2003⁷³, observa-se que esse assunto não está amadurecido na sociedade. Os parlamentares trazem para a esfera decisória o mesmo antagonismo presente na sociedade. Evidentemente que, como a maioria dos processos de votação, a aprovação não exige unanimidade sobre a matéria. A questão não é essa. A questão é anterior. Não é sobre o que e como votar sobre igualdade racial, mas se se deve votar sobre esse assunto, que para uns é uma questão clara e inequívoca enquanto para outros é uma questão que não merece regulação específica, uma vez que ela pode ser resolvida por

⁷³ DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília: Câmara dos Deputados, Ano LVIII, nº 034, sexta-feira, 28 de março de 2003.

políticas universalistas e que, além disso, têm a vantagem de se evitar a construção de hostilidade racial.

Pode-se entender que a ausência de consenso encontrado nas discussões não estaria em associar políticas raciais, de componente segregacionista, com o interesse comum. Veja que o argumento contrário às políticas afirmativas é o das políticas universalistas.

III.4.LIMITAÇÕES DA ATUAÇÃO DO MNU COMO GRUPO DE PRESSÃO

Sabe-se que a organização de um grupo é elemento fundamental para o desdobramento positivo de suas ações. Do ponto de vista estrutural, o MNU possui uma organização satisfatória, especialmente se se considerar os recursos disponíveis. A organização com vistas à mobilização também tem se mostrado positiva. Existem os coordenadores, os militantes e os simpatizantes. Aos militantes cabe o papel de se compromissarem com a causa e os simpatizantes são os que participam mas não têm a responsabilidade do comprometimento. O elemento coercitivo para participação não existe. Mas uma organização estratégica de objetivos, metas e de procedimentos necessários, capaz de produzir os resultados esperados, ainda carece de aprimoramento. É importante traçar um objetivo e pontuar que ações são necessários para sua consecução. O MNU, como outros movimentos sociais, encontra dificuldades em sua atuação. Um exemplo disso, segundo Santos, é a ausência de uma pauta de discussões estabelecida, o que dificulta um programa de ação do Movimento: “... a existência de uma distância muito grande entre o que o Movimento diz – legitimado pelos seus documentos – e a sua práxis” (pág. 80) é motivo de desestímulo para os militantes e participantes.

Nesse mesmo sentido, uma proposta ampla como o Estatuto da Igualdade Social, que representa uma alteração profunda no *status quo*, encontra dificuldade em sua aprovação. Mas podemos ir além: ainda que aprovado, farar-se-á necessário toda uma regulação do Estatuto para que este possa produzir efeitos. Como são metas abrangentes, a observação de sua consecução no decorrer do tempo é fluida, o que também atua como fator de desestímulo. As entrevistas coletadas por Santos

permitem observar a desmotivação em razão da ausência de ações concretas, e a frustração com relação a expectativas. Disso decorre que a militância do movimento, no período estudado pela autora, não se identifica com a atuação da coordenação do grupo, o tem como efeito o desperdício de recursos humanos nesse trabalho.

Tratar a discriminação racial de maneira abrangente, por meio de grandes planos, ainda que corresponda aos maiores e melhores anseios que o MNU propugna, torna mais difícil a existência de um núcleo comum de acordo⁷⁴. Buscar alternativas que vão ao encontro desse núcleo é estratégico do ponto de vista da obtenção do apoio político necessário. Falta, pois, uma organização para atuação específica frente a temas pontuais mais próximos de consenso.

Por exemplo, a construção da identidade étnica, como fundamento para a causa e para o Movimento, apresenta fragilidade argumentativa por dois motivos: em primeiro lugar, porque está em construção, não é um processo concluído; em segundo lugar, porque procura desconstruir o mito da democracia racial. Além disso, a identificação com base na etnia compreende mais que cor, compreende mais hábitos e crenças internalizados e menos que um processo racional de convencimento por argumentos num processo de conscientização racial.

Numa sociedade pretensamente democrática do ponto de vista racial e na qual se associava a cor significados conexos não valorizados, é razoável supor que o grupo por ela identificado, para negar a carga semântica negativa, negasse a própria cor, mas ao fazer isso negava também a raça e a origem. O que não necessariamente poderia significar uma perda de identidade porque havia outros níveis de pertencimento, como pretendia sugerir a própria democracia racial – se a pessoa pertence à nação brasileira, não há necessidade de pertencer a outra identidade.

Assim, um plano de ação que dependa de maneira praticamente exclusiva do momento atual de construção da identidade - tanto sob o aspecto da internalização pelo grupo sob a nova identidade quanto da recepção dessa nova identidade pelos demais grupos – será tanto mais eficaz quanto mais consistente for essa identidade em seu duplo aspecto de internalização e recepção. As políticas de ação afirmativa se justificam no fundamento da identidade racial. Sendo ainda uma

⁷⁴ Sobre o potencial de mudanças de políticas ver TSEBBELLIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluriartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 12, n° 34, junho, 1997.

questão ambivalente na sociedade, tanto na internalização quanto na recepção, essa situação também se reflete na discussão do tema quando de sua apreciação política.

Contudo, se a legitimidade do MNU estiver atada a uma reivindicação de menor margem de negociação com relação a seus princípios e metas, se afastando, dessa forma, de um núcleo de consenso político – o que faz sentido, ao se considerar que se trata de um trabalho de conscientização e criação de uma identidade, a adoção de possíveis pontos de consenso, menos abrangentes que a reivindicação original pode transparecer como uma “traição” aos valores proclamados pelos MNU.

O movimento negro é um movimento social, tal como afirma Hélio Santos⁷⁵. Para o enfoque deste trabalho cumpre perguntar qual o limite instrumental entre um movimento social e um grupo de pressão no que se refere à influência sobre o agendamento das matérias, sobre a colocação de matérias em pauta. Onde começa um e onde termina outro? Quais são os pontos fortes dos grupos de pressão e os pontos fracos dos movimentos sociais? Há como identificar os pontos fortes da atuação dos grupos de pressão e utilizá-los nos movimentos sociais? O que se pode dizer a esse respeito?

Tantos os movimentos sociais quanto os grupos de pressão têm interesse em influenciar as decisões políticas. Segundo a teoria tradicional dos grupos de pressão, o movimento negro se enquadraria na tipologia de grupos latentes, que quando têm interesses a serem perseguidos, se mobilizam e conseguem influenciar as políticas públicas. Ora, esse tipo não se forma espontaneamente como queriam seus defensores. Como apontou Olson, eles carecem de elementos necessários para sua organização e ação. Assim, o movimento negro, ainda que possa ser considerado um grupo latente, ou mais, um movimento social, por si só não é um grupo de pressão nos moldes canônicos do modelo olsoniano.

Segundo esse autor, sua teoria é mais indicada para grupos econômicos, mas não deixa de ter validade para outros tipos, tais como os sociais,

⁷⁵ “O movimento negro, como todo movimento social, vive hoje um momento de pouca efervescência. No entanto, acredito que o movimento social negro apresenta uma movimentação acima dos demais movimentos sociais... Tudo que foi obtido até agora foi através do movimento. Você não pode creditar os avanços que nós conquistamos a nenhum partido político, a nenhum movimento político. Não há no Brasil, um único partido de defesa das nossas questões, da forma como as defendemos. Você tem aliados de diversos setores.” Disponível em: <<http://www.setor3.com.br/senac2/calandra.nsf/0/979D10FCC572C75E83256F520078504C?OpenDocument&pub=T&proj=Setor3&sec=Entrevista>>. Acesso em: 09 de maio de 2007.

fazendo as devidas ressalvas. Temos aqui um movimento que não se coaduna com a lógica econômica. Essa é uma primeira consideração. A segunda diz respeito à efemeridade dos movimentos até 1978 e, mesmo depois, à efemeridade com relação à participação de seus membros no MNU, uma vez que não há elementos coercitivos que obriguem ou ao menos induzam a participação. A efemeridade pré-1978 pode ser atribuída aos períodos autoritários, como visto acima e pós-1978 à ausência de incentivos seletivos. Uma terceira consideração se refere à opção do membro da comunidade negra: deixar de pertencer a uma lógica de identidade para pertencer a outra. Há que se considerar que deixar de pertencer à primeira lógica de identidade também gera custos, não de ordem econômica, mas simbólica, no nível do reconhecimento, afinal é melhor se dizer pertencente a uma categoria “genérica” – o brasileiro – que pertencer a uma categoria em situação menos favorecida. A esse respeito, considere-se que muitas divergências entre os integrantes do movimento ocorreram em virtude das posições adotadas, uns defendiam uma atuação menos radical outros, mais. A reconstrução de identidade é fator de fundamento do Movimento. Um militante só o é depois de ter sua identidade definida e introjetada. Os demais grupos de interesse não têm que passar por essa etapa de construção de identidade, por exemplo os grupos de médicos e agricultores mencionados por Olson. Não há o que se questionar com relação a sua identidade profissional que, nesses casos, é a identidade que norteia a formação do grupo.

Além disso, as políticas de ação afirmativa não são um tipo de benfeitoria individual para os membros, é um bem coletivo. Se existe alguma coerção é do tipo moral, sendo que as pessoas que não aderem podem ser tidas como traidoras da causa. O MNU é um grupo grande, latente, de interesse não-econômico, de interesse político-social.

Essas são considerações paralelas que tentam aferir as correspondências entre os pressupostos teóricos do modelo olsoniano com os elementos encontrados no MNU. A organização do movimento é fato importante a ser considerado, pois confere sistematização e coordenação das ações. Os membros do grupo são militantes e os simpatizantes. O trabalho do militante é o de conscientização, de ser um exemplo, e assim, alcançar mais simpatizantes para a causa negra. Ou seja, faz parte de um mecanismo inserido num processo de convencimento, traduzido na conscientização de uma nova identidade baseada na etnia.

A ausência de questões pontuais - o caso das cotas é um contra-exemplo -, a opção por uma lógica de atuação baseada em questões abrangentes, a ausência de incentivos seletivos dentro da organização e a ambivalência da identidade étnica são pontos que afetam a atuação política do movimento. Além disso, um militante age diferentemente de um lobista: o primeiro é engajado socialmente por uma causa cuja expectativa é a de que tenha repercussão favorável politicamente; um lobista atua pontual e permanentemente no que pode obter resultados positivos. As cotas como um contra-exemplo é significativo: é a única ação afirmativa implementada e se refere a questões pontuais – número de vagas para afro-descendentes nas escolas públicas -, mas apresenta um ponto desfavorável, qual seja, o de permitir facilmente a identificação daqueles sobre os quais os custos da política recaem; o que facilita o seu questionamento.

Dentro da idéia de relação causal imediata – de um interesse surge espontaneamente o grupo, como queriam os pluralistas analíticos (ver capítulo I), a constituição dos grupos potenciais em grupos de fato, teríamos que os interesses do grupo formado pelos afro-descendentes teria como consequência última uma realidade de justiça para seus membros. Isso porque para os pluralistas analíticos, do confronto entre os grupos, a justiça da legislação seria alcançada, nenhum grupo impor a sua vontade sobre o outro, nenhum grupo seria prejudicado por outro. E por que isso não ocorre? Primeiro, porque a influência sobre o governo pelo grupo não é consequência automática necessária em razão da existência do grupo per se. E segundo, porque esse modelo de choque de interesses entre grupos exige uma consciência clara sobre quem ganha e quem perde. Isso é mais verdadeiro quando se remete aos assuntos que estão próximos da esfera de interesse do cidadão. Mas mesmo que estejam próximos de um, provavelmente o beneficiário, não significa que estejam automaticamente presentes na consciência dos demais – os possíveis prejudicados. Ou seja, os interesses não são todos estruturados uniformemente para que possa existir esse mecanismo de segurança para contrabalançar os interesses em cena. Em terceiro lugar, por causa desse segundo motivo, nem sempre os grupos potenciais se formam. Outra razão para a não formação desses grupos potenciais diz respeito à ausência de interesses seletivos exclusivos para os membros do grupo – a teoria do subproduto de Olson.

Para os propósitos desse trabalho, podemos associar o MNU a um grupo social, que pode-se dizer, encontrava-se em estado potencial, e passou a ter

maior expressão política, em razão de seu movimento, o que lhe confere maior participação política, mas que não chega a ser exatamente um grupo de pressão em razão dos motivos acima colocados. Em outras palavras, o movimento por si só é capaz de promover maior participação política do grupo que representa, porém, em virtude dos motivos descritos, não se revela o movimento como um grupo de pressão olsoniano completo. É verdade que a intenção do movimento não é assumir a natureza de um grupo de pressão, mas por outro lado não o que negar no que se refere a sua intenção de influenciar o rumo das políticas públicas. Assim, ao se observar o MNU não pela sua forma – de movimento social – mas pela sua intenção – influência sobre o governo – temos que há espaços vazios em sua atuação que o impede de obter resultados positivos para seus pleitos, que são os mesmo espaços que os distanciam de uma atuação próxima da de um grupo de pressão. Por fim, o que pode ser deduzido dessas linhas é que o MNU não deixaria de se legitimar como um movimento se fortalecesse sua capacidade de influenciar o processo decisório de políticas públicas, se servindo, para tanto, dos mecanismos semelhantes dos outros grupos.

Finalmente, temos que o MNU com sua mobilização, sua organização e sua reformulação da identidade negra foi capaz de colocar a questão racial ao lado da questão da desigualdade social, ambas, lado a lado, na agenda política nacional. Contudo, as debilidades presentes num movimento social, debilidades essas que não são exclusivas do MNU – limitam a obtenção de resultados pelos quais a organização se formou. Um movimento social representa um grupo social. A pergunta que cabe aqui é: sendo um grupo com interesses definidos o que impede que esse movimento atue conforme os grupos de pressão para poder obter maiores resultados com relação aos objetivos pelos quais lutam? A resposta pode ser encontrada na ausência de incentivos seletivos que façam desse movimento um grupo coeso.

Além da ausência desses incentivos seletivos, a estratégia de se basear o MNU na idéia de uma luta de fundamento étnico, traz ambivalência às ações, uma vez que as justificativas baseadas na etnia permitem uma contra-justificativa por parte tanto da miscigenação racial, quanto da crença de uma democracia racial. Também deve ser levado em conta que os objetivos enumerados nos documentos basilares do MNU e do EIR são amplos, o que de fato é necessário para a mudança social que o Movimento pretende. Contudo, em termos de estratégia política, em um ambiente de estabilidade democrática e não revolucionária e com a característica própria da

sociedade brasileira de profunda desigualdade, a articulação de políticas mais pontuais, mais específicas e de maior consenso tem maiores chances de implementação.

Um exemplo com relação à especificidade de uma política é a política de cotas, contudo ela também é polêmica: de um lado pelas mesmas razões de se definir a etnicidade do seu postulante, por outro, por deixar evidente sobre quem recai os custos. Uma sugestão de política pontual seria o tratamento da anemia falciforme, mais comum entre as pessoas afro-descendentes. Assim uma campanha de saúde mais direcionada a esse grupo – exames gratuitos, distribuição de complementos alimentares - tem pequenas chances de gerar desconforto aos opositoristas, uma vez que não se trata de uma política segregacionista, ao tempo em que permite a adoção de uma prática de responsabilidade do Estado junto a essa população.

Além disso, campanhas conexas também podem ser implementadas dirigidas a problemas mais comuns nesse grupo, até por uma questão de aproveitamento logístico da campanha: emissão de documentos ou, para as mães que acompanham os filhos, exames para a saúde da mulher. Esse exemplo é mais exequível do que a aprovação de um Estatuto altamente abrangente que muito provavelmente encontrará dificuldades de implementação, talvez até jurídicas no que se assemelhar ao caso das cotas. Essa estratégia, claro, privilegia o pragmatismo em detrimento a concepções simbólicas mais atinentes a esfera dos valores e talvez não atenda aos anseios de reconhecimento e compensação esperados. É uma opção, mas em termos de resultados práticos a curto prazo merece ser considerado. A participação dos líderes do MNU, e também dos militantes, talvez como voluntários, nas políticas pontuais, no exemplo, uma campanha de saúde, contribuiria tanto para a expressão maior do Movimento, quanto para a própria legitimação dos seus líderes.

Enfim, a construção da identidade racial no Brasil não é um processo encerrado: ela cria a identidade do eu e do outro a partir do viés étnico e como esse viés não foi desde sempre assumido, a sua condensação na sociedade é rarefeita. Nesse sentido, políticas segregacionistas cultivam o ódio racial. A questão étnica dentre os norte-americanos, de onde vem grande parte da inspiração pelas políticas afirmativas, é fato consumado; não houve a necessidade de se contruir a identidade negra. Isso parece ser mais um motivo a facilitar sua afirmação na sociedade. Convém pontuar que a questão da desigualdade no Brasil não é uma questão restrita à

raça; a raça é mais uma variação das formas estruturais da desigualdade no Brasil – sem esquecer de ressaltar que, pelas estatísticas, é a principal.

Em suma, temos que os grupos de pressão em geral, incluindo o MNU, ainda que não nos moldes canônicos do modelo olsoniano, se situam no ponto de tensão entre a democracia e o liberalismo, entre a individualismo/liberdade e o interesse comum.

CONCLUSÃO

A primeira conclusão, reiterando o capítulo I, diz respeito à existência de pontos de tensão entre diferentes sistemas de pensamento que informam a ação política. Esses pontos de tensão se dão em dois momentos. O primeiro ocorre entre os próprio sistemas de pensamento: o liberalismo e a democracia. O ponto de tensão entre eles consiste em conciliar o interesse comum com a individualismo. Autores do liberalismo coletivista, Tocqueville e o próprio Rousseau tentaram, a seu modo, essa harmonização. O segundo momento de tensão ocorre quando esses sistemas de pensamento informam a ação política, pois, ainda que se tenha tentado conciliá-los na teoria, o exercício da política não corresponde a uma adequação perfeita entre teoria e prática. Desse conflito, adotamos o interesse comum como um conceito-regulador da ação estatal.

A segunda conclusão, referente ao capítulo II, diz respeito ao entendimento de que a definição de um grupo de pressão por si só não indica se a política por eles defendida é de caráter particularista. Há que se procurar na política em si o caráter mais ou menos universal da política pleiteada. Assim, o entendimento de que um grupo de pressão, por defender uma minoria, passe automaticamente a defender um interesse coletivo, é passível de questionamento. O que importa é antes ver a abrangência – custos e benefícios - da política pública, como, por exemplo, as políticas de ação afirmativa. Por outro lado, o raciocínio que indica serem as políticas de ação afirmativa aquelas que mais se aproximam do interesse comum, por reduzirem a situação de desigualdade, tomam o interesse comum como um conceito-regulador. Qual a consequência disso para a tomada de decisão política? Se o Estado deve optar entre duas políticas de ação afirmativa, ambas justificadas pelo seu alcance em relação ao interesse comum, pode avaliar qual pretende escolher com base nos critérios custo/benefício.

A terceira conclusão, concernente ao capítulo III, é a de que as políticas de cotas como um exemplo de ação afirmativa para sistematizar os pontos apresentados nos capítulos I e II, se situa no ponto crítico da tensão individualismo/interesse comum. As críticas a ela dirigidas por desconsiderar o papel do

mérito se reforçam especialmente por ter os custos de sua implementação concentrados. Por outro lado, os argumentos a seu favor são tanto fundamentados na desigualdade social, que não se justifica, quanto no fato de que ao se beneficiar a população negra estamos beneficiando o país em seu conjunto. Outra conclusão, também a partir do capítulo 3, diz respeito ao MNU como um movimento social que possui algumas características canônicas dos grupos de pressão do modelo olsoniano, mas que carece de outras. Isso ajuda a explicar a dificuldade do MNU em colocar na pauta de deliberação política os interesses que defendem. Soma-se a isso a intenção do MNU, como um movimento social, de propor mudanças sociais significativas que alteram substancialmente o status quo e, por isso mesmo, encontram pouco consenso na arena decisória.

A conclusão geral que podemos ter é a de que, ao considerarmos o interesse comum como um conceito-regulador para a ação estatal, as políticas públicas, em geral, e as de caráter menos universalista, em específico, devem olhar para esse conceito para avaliarem o quanto de legitimidade elas apresentam. Ao mesmo tempo, devem observar qual a relação custo/benefício que contêm, uma vez que a tensão individualismo/igualdade permanece. Assim, não surpreende que as políticas de cotas, apesar de se justificarem com base no conceito-regulador, são passíveis de contestação ao deixar em evidência sobre quem recai os custos. E esse “sobre quem recai os custos” significa que algumas pessoas foram atingidas no seu direito individual, ou seja, o aspecto individualista do liberalismo foi prejudicado em favor da igualdade.

Tem sido comum em trabalhos monográficos, em sua parte final, após as conclusões, a referência a algumas sugestões ou recomendações. Cremos que seria um tanto presunçoso sugerir fórmulas que indicassem como se obter a melhor legislação para os assuntos apresentados aqui, especialmente qualquer recomendação seria propensa a privilegiar ou o individualismo ou a igualdade. A intenção foi a de fazer uma reflexão mais objetiva com relação aos custos e benefícios das políticas públicas defendidas por grupos de pressão, em especial aquelas chamadas de políticas de ação afirmativa, para promover a igualdade de diversos grupos denominados minorias, sem perder de vista a dificuldade que essas e outras políticas encontram por se situarem no ponto de tensão individualismo/igualdade. Ao se comentar a política de cotas no contexto do MNU podemos ter uma visão clara dos problemas que surgem quando se objetiva implementar esse tipo de política. Tanto os argumentos a favor como

contrários são válidos porque ambos encontram fundamento numa democracia liberal. Privilegiar um ou outro significar priorizar um conceito sobre o outro – o individualismo ou a igualdade. Por outro lado, a busca por políticas com baixo nível de dissenso, como o exemplo citado acima sobre a anemia falciforme, do ponto de vista prático mostra-se mais produtora que buscar amplas alterações, como o EIR pleiteia, pois essas últimas carecem de consenso uma vez que tanto os argumentos a favor ou contra estão lastreados no nosso sistema democrático-liberal.

Como última reflexão cabe a pergunta: a questão racial é um tema a ser disciplinado pelo Estado?

BIBLIOGRAFIA

ABADIA, F. **Grupos de interesse, de promoção e de pressão**. Themistocles Brandão Cavalcanti, F. Badia, Marco Maciel – Brasília Fundação Projeto Rondon, Ministério da Educação, 198(-).

ARAGÃO, M. de, **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL, Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/htv.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.639.htm>.

BRIZOLA, Leonel de Moura. Os direitos do povo brasileiro. Disponível em:
<<http://www.pdt-rj.org.br/paginaindividual.asp?id=257>>.

BERRY, Jeffrey M. **Lobbying for the people**: the political behavior of public interest groups. Princeton: Princeton University Press, 1977.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO. **Dicionário de Ciência Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

CASSIRER, Ernst. A questão de Jean-Jacques Rousseau. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Teresa Sadek R. (Orgs.). **O Pensamento Político Clássico**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1992.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. **Revista Filosofia Política**. Porto Alegre: LP&M Editores, 1985.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília: Câmara dos Deputados, Ano LVIII, nº 034, sexta-feira, 28 de março de 2003.

DURKHEIM, Emile. O contrato social e a constituição do corpo político. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Teresa Sadek R. (Org.). **O Pensamento Político Clássico**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1992.

GRAZIANO, G. Lobbying, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 1994, 30(2):317-340.

Graziano, Luigi. O lobby e o interesse público. **Revista de Ciências Sociais**, Out 1997, vol.12, no.35.

GREENWALD, Carol S. **Group power: lobbying and public policy**. New York: Praeger, 1977.

HASENBALG, Carlos e SILVA, Nelson do Valle. (Orgs.).**Origens e Destinos: desigualdades sociais ao longo da vida**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

HOWLETT, Michael. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**. Campinas, Vol. VI, nº 2, 2000, pp. 167-186.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, vol. 44, nº 3, pp. 561-605.

LEMOS, Roberto Jenkins de. **Lobby: direito democrático**. Porto Alegre: Sagra, 1986.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 30-48, fev.-mar. 1997.

LODI, João Bosco. **Lobby: os grupos de pressão**. São Paulo: Pioneira, 1986.

MANCUSO, Wagner Pralon. Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. **Lua Nova**, 2003, no.58, p.61-87.

MEYNAUD, Jean. **Grupos de pressão**. Lisboa: Europa-America, 1966.

MOURA, C. **Brasil: raízes do protesto negro**. São Paulo:Globo, 1983.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, (Clássicos: 16).

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POTTERS, Jan & SLOOF, Randolph. **Interest groups**: a survey of empirical models that try to assess their Influence. *European Journal of Political Economy*, vol. 12.

RAMOS, Plinio de Abreu. **Como agem os grupos de pressão** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

RAMOS, D. P. **Comportamento parlamentar e grupos de pressão**: um estudo de caso da reforma da previdência (1995-1998). Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2005.

REVISTA DE HISTÓRIA DA BIBLIOTECA NACIONAL. Ano 02, Número 18, Março 2007.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SÃO PAULO, Lei nº 13.707, de 7 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/saude/legislacao/0095/LeiMunicipal_2004_13707.pdf>.

SILVA, Maria A. G. **Encontros e desencontros de um movimento negro**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 1994.

SISS, Ahyas. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas**. Rio de Janeiro: Quartet, 2003.

STAROBINSKI, J.-J.(1972). **Rousseau: A Transparência e o Obstáculo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

TSEBELLIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluriartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 12, nº 34, junho, 1997.

TOLEDO, Gastão Alves de. **Grupos de pressão no Brasil**. Brasília: Prnd, 1985.

VINCENT, Andrew. **Ideologias políticas modernas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1995.

VIOTTI, Emilia da Costa, **Da senzala à colônia**, São Paulo: Unesp, 1986.

WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política 2**. São Paulo: Ática, 2000.