

# Modelos de lobby no processo constituente de 1987-88

## Lobby models in the constituent process of 1987-88

*Lucas Nascimento Ferraz Costa<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este artigo apresenta uma interpretação sobre a existência de um padrão de atuação entre os grupos de pressão durante o processo constituinte de 1987-88, assim como sua implicação na determinação do sucesso de seus *lobbies*. Sustentamos que o *lobby* no período se divide em dois grupos definidos pelo produto da relação entre as características organizativas dos grupos de pressão e a área de interesse em que estavam inseridos. Esta dinâmica constitui um modelo teórico definido pela tendência de que um único grupo de pressão busque a centralização das reivindicações e represente, formalmente ou não, o conjunto dos outros grupos através de um projeto único para a sua área de interesse. Sustentamos também que a capacidade deste grupo em conciliar as diferentes reivindicações entre os atores de uma área de interesse determinou o sucesso do *lobby*. Esta hipótese é baseada em estudos de caso sobre a atuação de grupos de pressão na área dos direitos sociais e do trabalho.

**Palavras-chave:** Lobby; Processo constituinte de 1987-88; Grupos de pressão

**Abstract:** This paper introduces an interpretation regarding the existence of a performance pattern among the pressure groups during the constituent process of 1987-88, as well as its implication in determining the lobbies' success. We support that the lobby in the period was divided into two groups, defined by the outcome of the relation between the pressure groups' organizational characteristics and the interest area to which they belonged. This dynamic constitutes a theoretical model defined by the trend of a single pressure group to seek the centralization of the demands and to represent, formally or not, all the other groups through a single project for its interest area. We also support that the capacity of this group in conciliate the different demands among the actors in a given interest area has determined the lobby success. This hypothesis is based in case studies on the performance of pressure groups in the labor and social areas.

**Keywords:** Lobby; Constituent process of 1987-88; Pressure groups.

---

<sup>1</sup> Mestre em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), atualmente doutorando em ciência política na UFSCar.

## 1. Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar uma interpretação sobre a existência de um padrão de atuação entre os grupos de pressão durante o processo constituinte de 1987-88, assim como sua implicação na determinação do sucesso de seus *lobbies*. Sustentamos que o *lobby* no período se divide em dois grupos (*lobby centralizador* e *lobby individual*) definidos pelo produto da relação entre as características organizativas dos grupos de pressão e a área de interesse<sup>2</sup> em que estavam inseridos. Esta dinâmica constitui um modelo teórico definido pela tendência de que um grupo de pressão, dentre diversos atuando em uma mesma área de interesse, busque a centralização das reivindicações e represente, formalmente ou não, o conjunto dos grupos através de um projeto único para a área de interesse. Sustentamos também que a capacidade deste *grupo centralizador* em conciliar as diferentes reivindicações entre os atores de uma área de interesse determinou o sucesso do *lobby*. Esta hipótese é baseada em estudos de caso sobre a atuação de grupos de pressão na área dos direitos sociais e do trabalho.

Dividimos o artigo em três partes. Na primeira analisamos a teoria sobre *lobby* no Brasil. Na segunda analisamos o processo constituinte de 1987-88 mostrando a importância da agenda social no período e os mecanismos institucionais que influenciaram na ocorrência de uma ampla participação pública ao longo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), sobretudo a partir da atuação de grupos de pressão. Na terceira parte apresentamos o nosso modelo teórico sobre o padrão de organização do *lobby* ao longo do processo constituinte de 1987-88 mostrando sua aplicação a partir da análise da atuação de grupos de pressão nas áreas do Trabalho, da Saúde e da Educação. Em especial, analisamos a atuação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) mostrando que sua atuação foi um modelo de *lobby centralizador*, cuja habilidade política em desempenhar tal papel foi determinante para seu sucesso na defesa dos

---

<sup>2</sup> Definimos como uma *área de interesse* um espaço no qual seja identificável a intersecção de interesses entre os grupos que o integram. No caso deste artigo, identificamos como sendo áreas de interesse: a classe empresarial, a classe trabalhadora, defensores da educação pública, defensores da educação privada, movimento sanitário (em defesa de um sistema público de saúde), setor privado de saúde e grupo institucional da área da Saúde.

interesses dos trabalhadores. Para esta análise, utilizamos fontes primárias e secundárias: a literatura especializada em cada um dos casos (mencionada ao longo do texto), documentos elaborados pelos grupos examinados, as atas e diários da ANC, entrevistas realizadas com atores relevantes do período e informações registradas pela imprensa da época.

## 2. O lobby no Brasil

Embora a literatura (discutida ao longo do texto) aponte exaustivamente a importância da atuação de grupos de pressão no processo legislativo brasileiro, seja no Congresso ou na Constituinte de 1987-88, poucos estudos buscaram entender o fenômeno do *lobby* no país. Acreditamos que isto ocorre porque o conceito é mal definido, sobretudo, por conta da dificuldade em adaptar um fenômeno originalmente norte-americano às características específicas da prática no país.

A literatura<sup>3</sup> costuma definir *lobby* como uma atividade, um processo por meio do qual representantes de grupos de interesse, agindo como intermediários, levam aos legisladores ou aos *decision-makers* os desejos de seus grupos. Assim, para Pasquino (1998), *lobby* é, sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão<sup>4</sup> aos *decision-makers* por meio de representantes especializados. Esta mensagem é transmitida através de diferentes estratégias que compõem a ação lobista. Segundo Oliveira (2004: 13) o *lobby* inclui “a coleta de informações, propostas políticas e estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados (...) seu último estágio é a pressão”. Mancuso (2004) em seu estudo sobre o *lobby* da indústria brasileira no Congresso Nacional também enfatiza a característica multifacetada da atuação lobista. No entanto, o autor mostra que as estratégias do *lobby* variam de acordo com as regras do jogo. Por exemplo, no caso do *lobby* das indústrias, no período estudado por Mancuso (entre 1995 e 2005), as estratégias variavam de acordo com as regras do regimento interno de cada instituição. Na Câmara dos Deputados e no

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Pasquino (1998), Oliveira (2004), Mancuso (2004) e Mancuso e Gozetto (2011).

<sup>4</sup> Entendemos que os grupos de pressão são grupos de interesses que exercem pressão (Oliveira, 2004). Assim, chamamos de grupo de pressão aqueles grupos de interesse que contam com uma atividade lobista.

Senado, por exemplo, é dada mais importância à pressão na fase das comissões e, em especial, em um ator específico, o relator, uma vez que uma parte significativa dos trabalhos legislativos se dão nesta fase. Esta mesma diversificação de estratégias do *lobby* de acordo com as regras do jogo é verificada na atuação de grupos de pressão na Constituinte de 1987-88 uma vez que a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) se caracterizou por disponibilizar diversos mecanismos que privilegiavam a participação pública.

Segundo Aragão (1992) e Oliveira (2004) “o que singulariza o *lobbying*<sup>5</sup> e lhe confere imensa complexidade é a sua fluidez” (Oliveira, 2004:16). Estes autores chamam atenção para o caráter muitas vezes transitório dos interesses defendidos. Nossa análise empírica sobre a atuação de grupos de pressão na Constituinte de 1987-88 é compatível com o argumento dos autores. A ANC foi palco da atuação de muitos grupos de pressão criados *ad hoc*, intensificando a fluidez do *lobby*. Este fenômeno distingue o *lobby* praticado durante a Constituinte dos *lobbies* praticados na criação de legislação ordinária. Sustentamos que não apenas a intensidade da fluidez do *lobby* é maior no caso da Constituinte, como a própria natureza da atuação lobista. Uma vez que os atores adaptam suas estratégias de acordo com as regras do jogo, os grupos de pressão exerceram um *lobby* particular na Constituinte de 1987-88 já que se tratava de um espaço legislativo com características singulares.

Há poucos trabalhos sobre *lobby* no Brasil e sua grande maioria é da área do Direito, Administração, Jornalismo e Relações Públicas (Oliveira, 2004). Nas Ciências Sociais há ainda menos estudos, sendo os principais os de Aragão (1992, 1994 e 2000), Oliveira (2004) e Mancuso (2004)<sup>6</sup>. Além da questão da fluidez, os

---

<sup>5</sup> Alguns autores preferem utilizar o termo *lobbying* ao invés de *lobby*. Não há, contudo, uma diferença conceitual no emprego de um ou outro termo.

<sup>6</sup> Outros trabalhos nas Ciências Sociais sobre o *lobby* no Brasil são os de Bezerra (1999), um antropólogo político, que mostra uma forte ligação entre *lobby* e corrupção em sua análise sobre o processo de negociação para o orçamento da União. Werneck Vianna (1995), utiliza o *lobby* para explicar o processo que ela chama de americanização (perversa) da seguridade social no Brasil e que seria um dos fatores que dificulta a concretização de um modelo universalista de seguridade social, conforme a Constituição de 1988. O trabalho de Marinello (2010) discute as teorias sobre *lobby* no Brasil enfatizando as questões que tornam o estudo do tema difícil no país e buscando uma definição apropriada para o conceito na realidade brasileira. Há ainda, Lodi, 1982 e 1986; Figueira, 1987; Lemos, 1988; Borin, 1988; Aragão 1992 e 1994; Werneck Vianna, 1994; Rodrigues, 1996 e Bezerra, 1999.

autores são unânimes ao afirmar que uma das principais razões que explicam a existência de poucos estudos sobre *lobby* no Brasil é o seu caráter de informalidade. Esta característica contribui para que o *lobby* no Brasil esteja “envolto em um forte estigma de marginalidade, pois durante décadas foi confundido com a prática de corrupção e tráfico de influência” (Oliveira, 2004: 18). Por conta disso, os autores voltados ao estudo do *lobby* no Brasil buscam distinguir *lobby* de corrupção. Oliveira (2004), recorre ao estudo de Graziano (1996) que discute a relação entre *lobby* e o interesse público para mostrar que as características do *lobby* lícito no Brasil promovem a democracia ao invés da corrupção. Esta mesma discussão é retomada no artigo de Mancuso e Gozetto (2011) que distingue duas categorias - o *lobby* lícito e o ilícito - mostrando que no primeiro caso

pode constituir-se em instrumento democrático de representação de interesses, ao trazer contribuições positivas para os tomadores de decisão, a opinião pública, os interesses representados e o sistema político como um todo.” (Mancuso e Gozetto, 2011: 122).

Este equívoco de equiparar *lobby* à corrupção também pôde ser observado ao longo do processo constituinte de 1987-88. A cobertura da mídia sobre o tema, por exemplo, em geral, foi bastante crítica e imprecisa conceitualmente. Muitos jornalistas e constituintes consideravam que a prática afetava os trabalhos dos constituintes e que os lobistas acabavam decidindo no lugar destes parlamentares. Por exemplo, Luiz Inácio Lula da Silva, líder da bancada do PT na Constituinte, logo em sua primeira fala na ANC, em 4 de fevereiro de 1987, atacou os *lobbies* dos empresários e dos militares advertindo a respeito do perigo da influência destes grupos de pressão no trabalho dos constituintes. Em outro episódio<sup>7</sup>, Lula chegou a propor, em tom irônico que Mário Amato, então presidente da Fiesp, fosse nomeado presidente da Constituinte por conta das vitórias obtidas pelo *lobby* do empresariado nas questões sociais. José Genoíno, também deputado federal do PT, declarou ser “radicalmente contrário ao lobby como vem sendo feito na

<sup>7</sup> Ocorrência relatada em matéria do Correio Braziliense (Correio Braziliense, Brasília, nº 9078, p. 6, 25/02/ de 1988).

Constituinte. (...) Se os empresários querem pressionar, que o façam, mas não por baixo do pano como no lobby” (Folha, 1987)<sup>8</sup>.

Embora diversos autores (Vianna, 1994; 1998; Diniz e Boschi, 1999), conforme Mancuso (2004), tenham argumentado que o padrão de atividade dos grupos de pressão da indústria brasileira se aproxima cada vez mais do *lobby* americano<sup>9</sup> no que diz respeito ao nível de eficiência e profissionalização ainda há uma grande distância entre os dois modelos, pois o caráter informal do *lobby* no Brasil ainda constitui um obstáculo para conceitualizá-lo adequadamente.

Apesar das evidências sobre a importância das organizações externas e seus *lobbies* no processo constituinte nenhum dos trabalhos mencionados até aqui sobre o *lobby* no Brasil centrou-se nas atuações dos grupos de pressão na Constituinte de 1987-88. A literatura sobre o tema ainda é muito reduzida<sup>10</sup>.

Organizações lobistas atuam no Legislativo brasileiro desde o século XIX, conforme Santos (1991), que analisou a atuação da Associação Comercial da Bahia. Essas organizações continuaram desempenhando importante papel no Legislativo até o golpe de 1964 quando, uma vez que o próprio Legislativo perdeu importância frente ao poder autoritário do Executivo controlado pelos militares, as organizações lobistas tiveram subtraídas sua principal arena de atuação – o Congresso. Apenas a partir da redemocratização e a gradual importância

---

<sup>8</sup> Além dos casos mencionados, houve muitos outros relatos de insatisfação dos constituintes por conta da prática do *lobby*. Matéria do Jornal de Brasília (1987), intitulada “Fernando Henrique reage a lobby e susta sessão”, por exemplo, informa que uma sessão da Comissão de Sistematização presidida pelo senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP) foi cancelada por conta das denúncias de deputados sobre a atuação de grupos de pressão. Esta mesma interpretação crítica sobre a atividade lobista foi registrada pelos principais jornais da época, seja a partir de editoriais ou de charges. Ver, por exemplo, Folha de S. Paulo (1987b), Estado de São Paulo (1987).

<sup>9</sup> Aragão (2000) e Oliveira (2004) tratam o *lobby* como um fenômeno típico da democracia americana. “Para Graziano (1994), nenhum país foi tão longe quanto os EUA no reconhecimento do *lobby* como instituição e profissão. Há uma regulamentação legal e o número de pessoas envolvidas no processo é elevado. Os lobistas são um componente fundamental da classe política, sem a qual a política americana, em sua atual configuração, seria inimaginável.” Oliveira (2004: 15)

<sup>10</sup> Na área das Políticas Públicas, há a tese de Gonçalves (2005) que investiga a participação de movimentos populares na Constituinte, além das implicações da Constituição de 1988 na definição do campo das políticas sociais. A tese de Santos (2004) analisa o papel da mulher na Constituinte estabelecendo um perfil sociopolítico das parlamentares, além de analisar organizações que atuaram de modo a defender questões relativas aos direitos e garantias da mulher. A tese de Pinheiro (1991), a partir de uma abordagem sociológica, analisa o conflito envolvendo associações e movimentos vinculados às redes pública e privada de ensino. A autora define o embate como uma disputa entre dois segmentos por um espaço predominante no campo educacional quanto à execução e ao controle da política na área.

reconquistada pelo Congresso que essas organizações lobistas voltaram a ter relevância no cenário nacional.

Na Constituinte muitas organizações se prepararam para articular o *lobby* dos grupos que representavam. Algumas, inclusive, foram criadas para este fim. Assim, a Constituinte de 1987-88 constitui uma arena privilegiada para a análise do *lobby* no Brasil, pois apresenta características particulares que estimularam a ocorrência desta prática.

### **3. O processo constituinte de 1987-88 e a agenda social**

Entre os poucos trabalhos que analisam a Constituinte de 1987-88 (embora haja uma ampla literatura sobre os efeitos da Constituição de 1988<sup>11</sup>) é consenso que ela representou um marco histórico no Brasil, no que diz respeito a transição do regime militar para a democracia. Consideramos que a convocação desta Constituinte se explica por características do regime militar e a necessidade de superá-las: a negação do passado militar com o estabelecimento de uma democracia só poderia ser feita a partir de uma nova constituição, pois o regime burocrático-autoritário de 1964 institucionalizou as normas antidemocráticas através dos Atos Institucionais (AIs) e depois constitucionalizou-as<sup>12</sup>. Assim, era necessário um processo de desconstitucionalização a partir de uma nova constituição, o que passaria necessariamente por uma constituinte (Bonavides e Andrade, 2006 apud Noronha, 2010: 8-9).

---

<sup>11</sup> Por exemplo, Couto (1997) que faz uma análise muito crítica da Constituição. Segundo o autor, além das medidas tratadas por uma constituição, entraram na Carta de 1988 uma série de dispositivos que não deveriam ser matéria constitucional. Outra abordagem importante sobre a Constituição se esforça mais em buscar uma explicação sobre o formato da Constituição de 1988 do que fazer uma crítica ao fato dela ser detalhista. São os casos, por exemplo, do livro de Melo (2002) no qual o autor interpreta tanto a constituinte quanto a reforma constitucional no cenário político brasileiro e do *paper* (Noronha; Costa; Troiano, 2014) no qual é descrito e analisado a evolução dos direitos sociais e do trabalho desde a Constituição de 1934 até a de 1988. Outros trabalhos importantes que analisaram as mudanças produzidas pela Constituição de 1988: Couto (1998); Souza (2001); Pessanha, (2002); Bercovici (2004); Couto e Arantes (2006) e Arantes e Couto (2008).

<sup>12</sup> No total, foram decretados 17 Atos Institucionais durante o regime militar. Os AIs foram mecanismos para institucionalizar o regime militar tornando-o legalizado. O AI-5, decretado em dezembro de 1968, é considerado o mais importante, pois institucionalizou as práticas mais repressivas da ditadura. Além dos AIs, a Constituição de 1967, promulgada sob o governo militar, também teve papel importante na institucionalização do regime.

As características da democratização brasileira se explicam pelas especificidades do regime militar brasileiro, sendo as principais o controle exercido pelos militares na transição e o caráter híbrido do regime militar, definido por Kinzo (2001) como um arranjo político que combinou características de um regime militar autoritário com outros típicos de um regime democrático. Autores como O'Donnell (1990) analisam o processo de formação de Estados burocrático-autoritários como consequência de uma crise econômica. O estado capitalista moderno incapaz de conter a situação de instabilidade econômica perde legitimidade perante a sociedade e decorre disto alternativas autoritárias. Assim, o governo autoritário assume a função de retomar a situação de normalidade econômica. No caso brasileiro, a legitimidade do governo militar se traduz em momentos de grande crescimento econômico, com o chamado “milagre econômico” nos anos áureos do estado de exceção. Assim, a perda de legitimidade dos militares, seguida do início do processo de transição no Brasil, se explica, sobretudo, pela grave crise econômica enfrentada pelo país a partir de meados dos anos 1970. E também por, pelo menos, dois importantes fatores políticos: o caráter híbrido do regime militar, que influenciou no fortalecimento do partido de oposição, o MDB<sup>13</sup> (posteriormente PMDB), principal ator político da transição democrática; e os conflitos internos de diferentes correntes entre os militares<sup>14</sup>.

Dividimos a transição brasileira para a democracia em dois momentos:

a) 1974-1985: o processo de democratização iniciou-se em 1974, quando o então presidente da República, general Geisel, anunciou um plano de distensão “gradual e segura”. Este primeiro momento durou até 1985, quando houve a eleição do primeiro presidente civil desde o golpe militar;

---

<sup>13</sup> O regime militar adotou um sistema político bipartidário que durou até 1979, quando foi aprovado o pluripartidarismo através da Lei Federal nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. No sistema bipartidário a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) foi o partido de apoio ao governo e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) o partido de oposição. Com a volta do pluripartidarismo, o MDB se transformou no PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e a ARENA no PDS (Partido Democrático Social). Cabe ressaltar que a oposição do MDB era controlada pelo governo, sendo forçada a atuar de forma bastante moderada.

<sup>14</sup> Para mais informações sobre o regime militar brasileiro de 1964 e os fatores políticos e econômicos que levaram a sua crise ler, por exemplo, O'Donnell (1990), Lamounier (1998) e Kinzo (2001).

b) 1985-1988: este período é marcado pelo processo de institucionalização da democracia a partir de uma nova constituição.

Quando mencionamos o “processo constituinte brasileiro” estamos tratando de um período de tempo que não é rigorosamente definido, pois varia de acordo com o foco de análise. Neste artigo o processo constituinte é definido como todo o período da ANC (1987-88) e o período anterior, quando organizações, incluindo grupos de pressão e partidos políticos, se prepararam para ela. O ano em que a análise se inicia pode variar de acordo com a organização estudada. Por exemplo, o DIAP foi criado em 1983, já o Partidos dos Trabalhadores (PT) em 1980. Outras organizações foram criadas muitas décadas antes, por exemplo, a FIESP (criada em 1931), mas apenas nos anos 1980 atuou visando a Constituinte. Assim, consideramos razoável estabelecer que o processo constituinte tem início por volta de 1980, quando a democratização atingia um estágio avançado e surgia a expectativa da convocação de uma nova constituinte.

Consideramos que há três diferentes abordagens sobre o processo Constituinte brasileiro: exógena, endógena<sup>15</sup> e uma combinação das duas. A primeira trata dos eventos externos à Constituinte, por exemplo, o estudo da participação efetiva da sociedade civil que pode ser observada pelas chamadas *emendas populares*. A literatura enfatizou a segunda abordagem, que consiste em uma análise endógena da Constituinte, privilegiando os eventos ocorridos dentro da ANC, assim como seus atores internos (partidos políticos e constituintes). Assim, nesta abordagem as pressões externas à ANC e o papel das entidades civis representantes de grupos em conflito são pouco consideradas. Neste artigo, adotamos a terceira abordagem, que combina a análise endógena do processo com os eventos externos à ANC, partindo do princípio de que atores externos à Constituinte, como entidades sindicais, organizações empresariais e outros grupos de pressão, tiveram forte influência na formação de preferências na ANC.

Além da passagem de uma ditadura para a democracia, a nova constituição se baseou na superação da desigualdade social, vista como um legado do regime militar (Noronha, 2010:9-10). Deste modo, a ampliação dos direitos sociais foi uma

---

<sup>15</sup> Nossas principais referências de abordagens endógenas da Constituinte são Coelho (1999) e Pilatti (2008).

importante agenda da Constituinte. A transição brasileira, marcada pela agenda social, significou a abertura de espaço para que organizações externas tivessem um papel relevante na defesa dos interesses que representavam. Sobretudo, a convocação da Constituinte em 1985 significou a possibilidade de grupos de pressão se organizarem para defender seus interesses no processo legislativo futuro (Aragão, 1992 e 1994; Oliveira, 2004; Mancuso 2004 e 2007; Noronha, 2010).

Em Noronha, Costa, Troiano (2014) elaboramos um método para comparar e analisar a evolução dos direitos sociais e do trabalho nas constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, mostrando a expressiva expansão destes direitos na Carta de 1988.

(...) a Constituição Cidadã marca o processo final de superação da "cidadania regulada", tal como definida por Santos (1979) em seu clássico trabalho, bem como pela preponderância do livre arbítrio do empregador (materializado no mercado informal de trabalho ou "semi-informal") frente à lei ou ao contrato coletivo (NORONHA, 1999)." (Noronha, Costa e Troiano, 2014: 2).

Em resumo, a Constituição de 1988 apresenta, em relação às constituições anteriores, dezesseis novos direitos do trabalho e trinta e cinco novos direitos sociais. Há ainda muitos direitos sociais e do trabalho que foram aprimorados e nenhum foi reduzido (Noronha; Costa; Troiano, 2014)<sup>16</sup>. Estes dados mostram a importância que foi atribuída à agenda social na Constituição de 1988.

O Regimento Interno da ANC (RIANC) também favoreceu a participação popular. Destacam-se os procedimentos de democracia direta a partir das emendas populares e das audiências públicas nas subcomissões da ANC. As duas ferramentas de participação foram amplamente exploradas por grupos de pressão e organizações de mobilização popular.

Outras duas características institucionais incentivaram a participação pública: (1) o fato da Constituinte não ter utilizado formalmente nenhum

---

<sup>16</sup> Estas categorias comparativas foram elaboradas em Noronha; Costa; Troiano, (2014). No que diz respeito aos direitos do trabalho, quatorze direitos foram aprimorados em relação à Constituição de 1934 e seis em relação a de 1967. Na área dos direitos sociais, doze foram aprimorados em relação à 1934 e seis em relação à 1967.

anteprojeto de constituição, o que, em tese, gerou possibilidades ilimitadas de inserção de direitos e, portanto, criou-se a percepção entre os grupos de pressão de que suas agendas poderiam ser contempladas. (2) A estrutura descentralizada da ANC, organizada a partir de comissões e subcomissões temáticas, o que permitiu que os *lobbies* atuassem diretamente em suas áreas de interesse, facilitando a inserção de suas propostas.

A ANC foi convocada em junho de 1985 a partir da emenda constitucional nº26, de 27/11/1985 (EC-26/85), que previa o início dos trabalhos constituintes para 1º de fevereiro de 1987. Em julho de 1985 foi instituída a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais que era presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco e, por isso, ficou conhecida como “Comissão Afonso Arinos”. Desta comissão resultou um anteprojeto constitucional entregue ao presidente Sarney. Este anteprojeto, contudo, não foi oficialmente usado como base dos trabalhos constitucionais. Segundo Pilatti (2008), a Comissão Arinos foi criticada pela esquerda e por entidades civis e religiosas que desempenharam papel importante na resistência ao regime militar a partir dos anos 1970.

A ANC foi formada em uma estrutura unicameral, isto é, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal igualadas em uma assembleia única exercendo seus poderes extraordinários sob a regra “um representante, um voto”. A composição da ANC era a seguinte: 559 membros no total, sendo 487 deputados e 72 senadores. Destes, todos os deputados e 49 dos senadores haviam sido eleitos em novembro de 1986, ou seja, após a convocação da ANC em 1985. Os outros 23 senadores haviam sido eleitos antes em 1982.

Foi estabelecido que a ANC se organizaria a partir de uma divisão em comissões e subcomissões temáticas. No total foram criadas oito comissões temáticas, sendo que cada uma delas era dividida em três subcomissões, totalizando 24 subcomissões. Além das oito comissões, havia outra, a maior e mais importante, a Comissão de Sistematização. Assim, caberia a cada subcomissão criar um anteprojeto que depois seria avaliado pelas respectivas comissões e então transformado em um único anteprojeto. Ou seja, de 24 anteprojetos criados pelas subcomissões eram organizados oito pelas comissões que seriam então

apresentados para a Comissão de Sistematização. Esta, por fim, seria responsável por criar o anteprojeto final que seria votado em Plenário, em dois turnos.

O quadro abaixo (Quadro 1) demonstra a distribuição das cadeiras da ANC segundo o número de deputados e senadores de cada partido:

**Quadro 1.** Número de Deputados e Senadores por partidos na Constituinte

| Partidos      | Total | Deputados. | Senadores/88 | Senadores/82 |
|---------------|-------|------------|--------------|--------------|
| PMDB          | 306   | 260        | 38           | 8            |
| PFL           | 132   | 118        | 7            | 7            |
| PDS           | 38    | 33         | 2            | 3            |
| PDT           | 26    | 24         | 1            | 1            |
| PTB           | 18    | 17         | -            | 1            |
| PT            | 16    | 16         | -            | -            |
| PL            | 7     | 6          | -            | 1            |
| PDC           | 6     | 5          | -            | 1            |
| PCB           | 3     | 3          | -            | -            |
| PC do B       | 3     | 3          | -            | -            |
| PSE           | 2     | 1          | -            | 1            |
| PSC           | 1     | 1          | -            | -            |
| PMB           | 1     | -          | 1            | -            |
| Constituintes | 559   | 487        | 49           | 23           |

Fonte: Pilatti, 2008: 42.

Como o quórum da votação era 280, os 306 constituintes do PMDB seriam suficientes para aprovar ou desaprovar quaisquer decisões. No entanto, o partido não era completamente coeso, havendo divergências entre os membros de sua bancada em vários temas<sup>17</sup>. Segundo Pilatti (2008), o PMDB era constituído por três principais blocos: uma fração conservadora, que contava com dissidentes do PDS, partido de sustentação do regime; uma fração moderada pró-democrática; e uma fração minoritária de esquerda. O PMDB sofria, portanto, uma crise interna (que durante a Constituinte resultou na formação do PSDB em junho de 1988), que além do “descompasso com os compromissos programático-eleitorais” (Pilatti, 2008: 20), contava com uma controvérsia em relação ao mandato presidencial de José Sarney.

<sup>17</sup> Pilatti (2008) entende esta divisão dentro do PMDB como resultado de ter sido, durante a transição, o grande partido da coalizão formada com o governo Sarney, o PFL e a influência dos militares, sendo composto, assim, por membros com diferentes interesses e, portanto, dividido tanto internamente quanto externamente.

O PFL, que fazia parte da coalizão governista com o PMDB, reunia a maior parte dos dissidentes do PDS e, portanto, constituía o bloco mais conservador da coalizão. Na oposição, à direita, havia o PDS e, eventualmente, o PDC e o PL. À esquerda, a oposição do PDT, PT e do PSB. Já o PCB e o PC do B apoiavam a base governista.

#### **4. Um modelo de atuação lobista na Constituinte de 1987-88**

O processo constituinte de 1987-88 foi palco da atuação de diversos grupos de pressão. Propomos um modelo teórico que define os padrões de atuação destes grupos nas áreas do Trabalho, Educação e Saúde<sup>18</sup>. Este modelo explica o comportamento de grupos de pressão dentro de cada área de interesse em face das características excepcionais do processo constituinte. Segundo nossa hipótese, para cada área de interesse há dois tipos de atuação lobista:

1) *lobby centralizador*: há uma tendência de ser exercido por apenas um grupo de pressão, o qual chamamos de *grupo centralizador*. Este grupo irá buscar a articulação das demandas do conjunto de grupos na área de interesse a qual está inserido.

2) *lobby individual*: exercido pelos demais grupos de pressão, os quais chamamos de *grupos individuais*. Embora haja interesses em comum entre as demandas defendidas por estes grupos e outros na mesma área de interesse, eles irão atuar de forma individual por incapacidade de formar um bloco único e coeso, ou por preferirem focar sua atuação em interesses muito específicos, transferindo as demandas consensuais da área de interesse para outro grupo.

A hipótese apresentada implica que, embora houvesse um grande número de grupos de pressão atuando em uma mesma área de interesse, a tendência era que um deles buscasse a centralização das reivindicações e representasse, formalmente ou não, o conjunto dos grupos através de um projeto único para a área de interesse. Afirmamos, ainda, que a capacidade deste grupo centralizador em conciliar as diferentes reivindicações entres os grupos e atores na área de interesse determinou o sucesso do *lobby*.

---

<sup>18</sup> Nossas pesquisas empíricas examinaram a atuação de grupos nestas áreas. É possível, contudo, que este modelo se aplique às outras áreas de interesse.

Nossas evidências indicam que a tendência de predominância de apenas um *grupo centralizador* sobre os demais *grupos individuais* é explicada pela percepção destes sobre a necessidade de atuação em bloco, dada a capacidade de pressão política de um projeto consensual representando os interesses de vários grupos. A análise dos casos mostra que o grupo escolhido como *centralizador* é aquele percebido pelos atores políticos dentro de cada área de interesse como detentor de características organizacionais de conciliação.

A relação entre os *grupos centralizadores e individuais* é complexa. O fato de um *grupo centralizador* predominar em uma área de interesse exercendo um *lobby centralizador* não significa que os *grupos individuais* deixarão de atuar a partir de *lobbies individuais*. As duas atuações lobistas coexistem num mesmo momento. Assim, um *grupo individual* pode ao mesmo tempo em que se associa ao projeto de um *grupo centralizador* atuar através de um *lobby individual*. O resultado é uma relação delicada entre os grupos de pressão *centralizador e individual*. A capacidade política do *grupo centralizador* em conciliar esta relação, negociando com os *grupos individuais*, é o que, em grande medida, vai determina o sucesso do *lobby centralizador*.

Analisamos a atuação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) no processo constituinte tomando-o como um estudo de caso sobre um *grupo centralizador* que agrega as características de um eficiente *lobby centralizador*. Analisamos também resultados preliminares sobre a atuação de grupos de pressão nas áreas da Educação e Saúde, mostrando a aplicação do modelo.

Nossa hipótese sustenta que o DIAP foi capaz de construir um bloco em defesa dos interesses consensuais dos trabalhadores na Constituinte que produziu um projeto com força política capaz de garantir importantes direitos aos trabalhadores, superando um cenário adverso. Havia indícios de vitórias dos empresários: 1) o poder econômico e a organização da classe empresarial eram muito maiores que a dos trabalhadores no início dos anos 1980<sup>19</sup>. 2) a Constituinte

---

<sup>19</sup> Troiano (2012) faz um balanço das organizações empresariais no período da democratização. Costa e Troiano (2011) mostram que, a despeito das organizações empresariais contarem com muito mais recursos financeiros que os trabalhadores, não criaram uma organização capaz de

foi formada majoritariamente por partidos e parlamentares classificados como conservadores.

Apesar destes fatores adversos, o anteprojeto da Subcomissão do Direito dos Trabalhadores e Servidores Públicos, assim como o da Comissão do Direito Social, aprovaram praticamente todas as propostas do projeto do DIAP para a Constituinte. Sustentamos que este resultado inesperado foi fruto do papel central assumido pela organização no período. Assim, criamos um modelo<sup>20</sup> analítico sobre sua atuação baseado em duas dinâmicas organizacionais: capacidade agregadora e atuação lobista. A capacidade agregadora da organização marca sua atuação, sobretudo, no período anterior à Constituinte, quando elaborou um projeto unificado para a classe trabalhadora superando um cenário no qual as entidades sindicais estavam politicamente divididas<sup>21</sup>. A atuação lobista se constituiu a partir de três estratégias: elaboração de estudos e projetos de lei; monitoramento de projetos e estudos; emissão de pareceres sobre projetos e estudos apresentados. Inclui-se nos pareceres a estratégia de atribuir notas aos parlamentares de acordo com sua atuação, sobretudo nas questões de interesse dos trabalhadores. As duas dinâmicas organizacionais do DIAP se fundem para compor o conceito de *lobby centralizador*.

Dividimos a história do DIAP em dois momentos do período de transição brasileira. O primeiro é anterior à Constituinte – inicia a partir do final de 1983, quando o DIAP foi fundado, e dura até 1987, quando é instalada a ANC. O segundo contempla os anos de 1987 e 1988 quando a organização atuou na própria ANC. Neste artigo enfatizamos o primeiro momento, quando a análise se concentra na capacidade agregadora da organização e na construção de um projeto para a Constituinte, fruto de negociações com as principais organizações sindicais da época. A análise deste primeiro momento permite caracterizar a organização como um *grupo centralizador*.

---

unificar os interesses consensuais da classe, o que causou uma proliferação de organizações empresariais no período.

<sup>20</sup> Para mais detalhes sobre este modelo, ler Costa (2011; 2013).

<sup>21</sup> Sobre a divisão política das entidades sindicais nos anos 1970 e 1980 ler: Comin (1994; 1995), Rodrigues, I. J. (1993), Rodrigues, J. A. (1979), Rodrigues, L. M. (1990; 1991), Santana (1999), Santos, R. A. (1998) e Silva (1994).

O DIAP é uma organização fundada em 19 de dezembro de 1983 cuja função inicial, segundo membros da própria entidade, foi organizar as reivindicações consensuais dos trabalhadores transformando-as em normas legais através da atuação lobista no Congresso Nacional. Isto é, pressionando e convencendo, a partir de diferentes mecanismos, a aprovação de leis de interesse dos trabalhadores.

A organização foi idealizada pelo advogado trabalhista Ulisses Riedel de Resende, atual diretor-técnico da entidade. A ideia de criar o DIAP surgiu em 1968, quando Riedel foi convidado pelo governo norte-americano, junto de outros cinco advogados brasileiros, para conhecer a organização sindical do país. Em Washington, visitaram a *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO<sup>22</sup>), onde dois Departamentos chamaram a atenção de Riedel: o encarregado de obter recursos para o financiamento de campanhas, chamado de *coup*, e o Departamento Legislativo, que elaborava projetos de leis, enviava para o Congresso e acompanhava, através de lobistas profissionais, o andamento daqueles projetos<sup>23</sup>.

Embora tivesse o interesse de transferir para o Brasil já nos anos 1960 uma estrutura semelhante a encontrada na AFL-CIO, a criação do DIAP esperou mais de 20 anos para ser colocada em prática. O regime militar vigente na época esvaziou as competências legislativas do Congresso, de modo que a criação de uma organização como a AFL-CIO, atuando no Congresso, não era possível ou seria pouco eficaz. Apenas após o início da transição democrática, em 1974, e do ciclo de greves<sup>24</sup>, em 1978, que a ideia, amadurecida ao longo de todos esses anos, começou a ser articulada. No final dos anos 1970 Riedel já havia construído uma sólida relação com as principais lideranças sindicais do país, em razão de anos de atuação

---

<sup>22</sup> A AFL-CIO é a *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* que congrega 13 milhões de trabalhadores. É a maior central sindical norte-americana. Informações obtidas através do site oficial da entidade [www.aflcio.org](http://www.aflcio.org).

<sup>23</sup> Em entrevista, Riedel de Resende (2011) revelou que, além da elaboração de projetos de lei e seu acompanhamento no Congresso, ficou impressionado com as notas que o Departamento Legislativo da AFL-CIO atribuída, ao final de cada ano, para os parlamentares segundo seu desempenho em favor ou não dos trabalhadores. Segundo ele “essa é uma ideia genial”. Ela foi colocada em prática pelo DIAP se tornando um dos mecanismos de atuação mais famosos da organização, como ilustra a publicação *Quem foi Quem na Constituinte*.

<sup>24</sup> Sobre os ciclos de greves no Brasil ler: Noronha (1992; 1994; 2009).

como advogado trabalhista. Este prestígio foi fundamental para angariar apoio em favor da criação do DIAP.

Em 19 de dezembro de 1983, na sede da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) em Brasília, foi fundado o DIAP, durante uma reunião que contou com 51 entidades. O principal objetivo do DIAP entre 1983 até 1987 foi organizar e planejar sua preparação para a Constituinte. As três ações mais importantes da organização no período foram: a criação do Jornal do DIAP, em 1985; a publicação do livro *Quem é Quem*, em 1986; e, sobretudo, a criação de cinco projetos de ação com propostas para serem defendidas durante a Constituinte.

O lançamento do Jornal do DIAP, em 1985, foi importante pois se estabeleceu como o primeiro canal de comunicação entre a organização e as entidades sindicais. Em 1986 foi lançado o livro *Quem é Quem*, primeira publicação que, a exemplo do que acontecia no Departamento Legislativo da organização norte americana AFL-CIO, atribuiu notas aos parlamentares de acordo com seu desempenho no que diz respeito, sobretudo, a defesa dos interesses dos trabalhadores<sup>25</sup>. Ao final do processo constituinte, o DIAP publicou o *Quem foi Quem na Constituinte*, que avaliou o posicionamento dos constituintes durante a ANC.

Foi, contudo, a partir da elaboração dos Projetos de ação, isto é, em sua ação propositiva, que o DIAP exerceu seu papel mais importante no período pré-constituinte. A organização elaborou um total de oito projetos<sup>26</sup>, sendo que os cinco primeiros antecedem a Constituinte e propunham temas que seriam defendidos pelo DIAP durante os trabalhos na ANC. Dentre eles destacam-se os projetos um, cinco e seis. O *Projeto Um* tratava da proibição da demissão imotivada e foi defendido pela entidade antes mesmo da Constituinte através de projeto de lei

---

<sup>25</sup> No caso desta publicação do DIAP foi avaliada a atuação dos deputados da Legislatura 1983-1987. Levou-se em consideração a atuação dos deputados nas votações dos decretos-leis de arrocho salarial (2024,2025, 2065,2100), da estabilidade no emprego (Projeto Um do DIAP, conforme será mostrado a seguir), das Diretas-já para Presidente da República (Emenda Dante de Oliveira), do Colégio Eleitoral (Maluf versus Tancredo), além de declarações dos parlamentares em relação a diversas outras matérias.

<sup>26</sup> Destes projetos, os seis primeiros são descritos no livro *Quem foi Quem na Constituinte* (1988). Outras fontes para compor essa descrição resumida de cada projeto são Aragão (1994), a entrevista concedida por Ulisses Riedel (Resende, 2011) e matérias de jornais.

ordinária, sendo aprovado no Congresso. No entanto, com o início da Constituinte não chegou a ser apreciado pelo Senado. Foi retomado na ANC por meio de uma emenda popular, mas não foi aprovado. O *Projeto Cinco* referia-se a um conjunto de propostas do DIAP para a Constituinte, como a participação dos trabalhadores nos lucros, a co-gestão, a reforma agrária, entre outros. Foram em parte conquistados no texto constitucional de 1988. O *Projeto Seis* tratava da proposta do DIAP para o salário mínimo.

O DIAP realizava reuniões com um núcleo jurídico formado pelos advogados de todos os sindicatos filiados a ele sobre as propostas que seriam levadas a Constituinte. A partir dessa aprovação do núcleo jurídico eram feitos congressos no DIAP para que os dirigentes sindicais ratificassem as decisões, o que, segundo Riedel, era feito sem nenhuma resistência. Foram realizados cinco congressos nacionais do DIAP que resultaram em uma ampla adesão do movimento sindical, a qual é símbolo o documento assinado por dez confederações e três centrais sindicais, além da Associação Nacional do Ensino Superior (ANDES), no qual essas entidades se comprometem em apoiar o trabalho do DIAP na defesa dos interesses consensuais dos trabalhadores na Constituinte. Este documento formalizou o projeto elaborado pela organização, sendo um importante registro formal da consolidação de um bloco unificado de interesses dos trabalhadores.

Dois fatores são fundamentais para compreender a aceitação do DIAP no meio sindical, a qual permitiu que assumisse este papel centralizador: 1) suas características organizacionais marcadas por um alto grau de profissionalização, definida por sua elevada capacidade técnica e sua estratégia de atuar exclusivamente na defesa de matérias consensuais da sua área de interesse. Assim, a organização não tratava de temas os quais não havia consenso, por exemplo, a organização sindical. 2) o prestígio da figura de Ulisses Riedel de Resende, criador e diretor-técnico da organização, que era advogado de centenas de entidades sindicais, tendo bom relacionamento com grande parte das lideranças trabalhistas do período<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Queiroz (1997) credita o ganho de legitimidade da organização perante o meio sindical a dois fatos: o sucesso do *Projeto Um* do DIAP, que tratava sobre demissão imotivada, e ao fato da organização apenas atuar em matérias que eram consensuais da classe trabalhadora.

O sucesso do DIAP na construção de um projeto consensual da classe trabalhadora deve ser também atribuído às características particulares do período. A Constituinte de 1987-88 mudou as regras do jogo político, assim como as expectativas de ganhos dos atores. Era consenso entre o meio sindical a necessidade de se preparar para a Constituinte. O DIAP demonstrou-se um ator capaz de organizar os interesses das entidades da classe trabalhadora, criando um projeto que permitiu às lideranças dos trabalhadores chegarem preparados para defender seus interesses na ANC.

Em Costa (2013), realizamos ampla pesquisa empírica que levou em conta, sobretudo, a análise das atas da Constituinte e de notícias de jornais na época, e permitiu concluir que o DIAP teve um papel central na articulação da defesa dos direitos dos trabalhadores durante o processo constituinte. Embora, em alguns momentos, o consenso das entidades sindicais tenha sofrido atritos, ele permaneceu sólido durante quase todo o processo. No momento em que ele mais sofreu pressões, reflexo, sobretudo, da rivalidade entre a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), a ANC já estava próxima de seu fim. A atuação do DIAP encontrou mais resistência quanto maior era o número de constituintes necessários para aprovar suas propostas<sup>28</sup>.

O DIAP foi aceito como *grupo centralizador* dentro da área de interesse do trabalho por conta da percepção entre as lideranças sindicais de que não haveria ganhos significativos ao menos que os interesses fossem organizados e centralizados em um projeto único, conjunto e, portanto, com um potencial maior de exercer pressão. O DIAP foi percebido como a organização capaz de centralizar os interesses dos trabalhadores, ou seja, foi percebido como um *grupo centralizador*. O sucesso do *lobby centralizador* se deu pela capacidade da organização em centralizar os interesses de grupos divididos politicamente, marcada pela estratégia de atuar apenas nas propostas consensuais de sua área de interesse.

---

<sup>28</sup> Sobre a relação do DIAP com os atores políticos à ANC, assim como os obstáculos enfrentados pela organização em cada fase do processo e as conquistas da entidade na Carta de 1988, ler Costa (2013).

O estudo de caso da atuação do DIAP ao longo do processo constituinte permitiu estabelecer as características próprias de um eficiente *lobby centralizador*, assim como encontrar as razões pelas quais predominou como *grupo centralizador* em sua área de interesse. Há indícios de que estas conclusões possam ser estendidas para outras áreas de interesse na Constituinte. Assim, o que explica a tendência de predominância de um único *grupo centralizador* em cada área de interesse é a percepção dos *grupos individuais* sobre a necessidade de buscar um *lobby centralizador*, sendo escolhido para tal função a organização avaliada como detentora de características organizacionais conciliatórias.

Nossa análise empírica sobre a atuação de grupos de pressão nas áreas da Educação e da Saúde são compatíveis com o modelo proposto. Na área da Educação, Pinheiro (1989) e Tavares (2003) apontam duas grandes forças na Constituinte de 1987-88. Uma em defesa dos interesses da educação pública e outra dos interesses da educação privada (sendo este último dividido em dois setores). Segundo os autores, os interesses da área que defendia a educação pública foram centralizados no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte (FNDEP). Os dados que obtivemos em pesquisa prévia nas atas da Constituinte, sobretudo na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, corroboram os autores. O projeto do FNDEP para a Constituinte contou com o apoio formal de quinze outras entidades. A organização foi constantemente mencionada ao longo das reuniões da Subcomissão, tanto por constituintes quanto por representantes de outras entidades convidados a se pronunciar durante as audiências públicas.

Os grupos defensores da educação privada estavam divididos em duas subáreas de interesse:

- 1) Setor privado leigo: representado pelos proprietários de ensino que se organizaram em torno da FENEN<sup>29</sup>, entidade que, segundo Tavares (2003), representava 35 mil estabelecimentos de ensino na época da Constituinte.

---

<sup>29</sup> Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino.

- 2) Setor privado confessional: representado pela ABESC<sup>30</sup> e pela AEC<sup>31</sup>. A AESC reunia 16 universidades católicas, além de “32 instituições de ensino superior isoladas” (Tavares, 2003: 17). A AEC representava mais de 4 mil escolas, principalmente de 1º e 2º graus.

Segundo Pinheiro (1989) e Tavares (2003) não houve uma aliança entre os setores privados leigo e confessional, embora houvesse muitos interesses em comum. O fato de não haver esta aliança, ainda segundo as autoras, resultou em uma negociação política durante a Constituinte que privilegiou o setor confessional, que teria articulado um acordo com constituintes para resolver o impasse sobre a exclusividade das verbas públicas para o ensino público versus verbas públicas divididas entre o ensino público e o privado. A negociação resultou em um texto constitucional que ampliou o conceito de público, considerando a atividade educacional como pública mesmo quando não promovida por entidades estatais, desde que se comprovasse não ser uma instituição com fins lucrativos. Na prática isso significou uma vitória para o setor confessional que poderia receber recursos públicos, enquanto foi uma derrota para o setor privado leigo que, por serem instituições com fins lucrativos, não poderiam gozar deste mesmo privilégio.

Pode-se, assim, afirmar que a área da Educação se dividiu em três áreas de interesse durante a Constituinte de 1987-88. Embora houvesse uma potencialidade para que os interesses privados se unissem em um único bloco através de *um lobby centralizador*, a estratégia adotada foi dividir os interesses privados em duas áreas de interesse. No caso dos interesses da educação pública, por outro lado, o FNDEP foi capaz de atuar a partir de um *lobby centralizador*, integrando em sua esfera quinze importantes entidades que atuavam através de um *lobby individual*.

Oliveira (2005) e Rodriguez Neto (1998 e 2003) identificam três áreas de interesse em torno dos direitos da Saúde: o Movimento Sanitarista (representado pelas entidades que buscavam a reforma sanitária através de uma proposta de universalização do sistema da Saúde), o Setor Privado (representado por entidades vinculadas à planos de saúde privados que buscavam privilegiar a

---

<sup>30</sup> Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas.

<sup>31</sup> Associação de Escola Católica do Brasil.

iniciativa privada) e o Grupo Institucional (representado pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Previdência Social que buscavam garantir suas próprias existências). O Movimento Sanitarista contou com uma organização bastante sólida a ponto de então Presidente José Sarney declarar que o movimento constituiu uma “verdadeira pré-constituente”. Rodriguez Neto (1998) afirma que a área da Saúde “foi o setor que conseguiu chegar à Assembléia Nacional Constituinte com a proposta mais discutida, legitimada e completa, e que continha o ideário do movimento sanitário” (Rodriguez Neto, 2003: 51). A análise que realizamos das atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente indica que as entidades que se organizaram em torno do movimento sanitarista, de fato, exerceram maior impacto em comparação às entidades do setor privado e do grupo institucional. Contudo, nesta etapa da pesquisa, embora tenhamos identificado características organizacionais que aproximam a atuação do CEAC (Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte) e do NESP (Núcleo de Estudos em Saúde Pública) de um *lobby centralizador*, ainda não conseguimos identificar quais deles exerceu o papel de *grupo centralizador* ou se, neste caso, houve uma divisão do papel entre os dois grupos.

O setor privado, segundo Rodriguez Neto (2003), era representado diretamente pelos principais dirigentes de empresas de planos de saúde privado. No entanto, ao contrário dos sanitaristas, os representantes do setor privado não apresentaram nenhuma proposta de texto constitucional. Em relação ao grupo institucional, nossa análise das atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente (Subcomissão VII-a) é compatível<sup>32</sup> com a interpretação de Rodriguez Neto (2003) quando afirma que as principais divergências se deram entre o Ministério da Saúde e da Previdência Social, e que cada um atuou na Constituinte para buscar a preservação de sua pasta.

---

<sup>32</sup> A análise das atas revelou que José Alberto Herimógenes de Sousa, secretário-geral do Ministério da Saúde, se pronunciou nesta subcomissão, em sua 7ª Reunião, no dia 22 de Abril de 1987. Além disso, Herimógenes de Sousa era coordenador da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS), que também foi convidada a se pronunciar através de Arlindo Fábio Gomes de Sousa (BRASIL, 1987c: 49-50). O Ministério da Previdência e Assistência Social também se pronunciou na subcomissão na 8ª Reunião, dia 22 de Abril, através do próprio Ministro Raphael de Almeida Magalhães (BRASIL, 1987c: 71-87).

## 5. Considerações finais

Neste artigo apresentamos um modelo de atuação lobista na Constituinte de 1987-88. Os dados empíricos levantados indicam que, em cada área de interesse, há a tendência de que um grupo de pressão centralize os interesses a partir de uma atuação consensual. Assim, chamamos de *lobby centralizador* as características organizativas da atuação deste grupo de pressão.

Mostramos que a atuação do DIAP no processo constituinte constituiu um modelo de *lobby* centralizador. A entidade articulou um projeto consensual para a classe trabalhadora que permitiu uma atuação em bloco, mais organizada e eficiente. Acreditamos que o modelo também se aplica à atuação de outros grupos de pressão em outras áreas de interesse. A FIESP, em contraponto ao exemplo do DIAP, pode ser caracterizada como um *lobby centralizador* que não foi eficiente na mobilização dos interesses que representava, o que resultou no desmembramento das entidades empresariais no período e no fracasso do *lobby* dos empresários (Costa e Troiano, 2011).

Está em processo uma análise mais ampla envolvendo a atuação de dezenas de grupos de pressão nas áreas da Educação e Saúde, que trará mais dados para serem aplicados ao modelo proposto. As evidências levantadas até esta etapa da pesquisa são compatíveis com a hipótese proposta pelo modelo que desenvolvemos. A aplicação universal do modelo ao processo constituinte de 1987-88, se confirmada, será uma ferramenta útil em análises futuras sobre o período, permitindo equacionar a relação entre atores internos e externos da ANC, assim como a influência do padrão de atuação na definição dos direitos em cada área de interesse.

## Referências

ARAGÃO, M de. (1992). *Os Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Abordagem do Papel dos Grupos no Legislativo, seus procedimentos e legislação pertinente*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília (Faculdade de Estudos Sociais Aplicados – Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais).

ARAGÃO, M. de. (1994). *Grupos de Pressão no Congresso Nacional*. São Paulo: Maltese.

ARAGÃO, M. de. (2000). *Brasil e Argentina: Abordagem Comparada sobre Grupos de Pressão no Poder Legislativo*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Programde de Estudos Comparados sobre a América Latina.

ARANTES, R. B. e COUTO, C. G. (2008). *A constituição sem fim*. In: S. Diniz e S. Praça (Ed.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, p.31-60.

BERCOVICI, G. (2004). *Constituição e Política: Uma relação difícil*. Lua Nova, n.61, p.5-24.

BEZERRA, M. O. (1999). *Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

BONAVIDES, P. e ANDRADE, P. D. (2006). *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora. 949 p.

BORIN, J. (1988). *O lobby da imprensa: tipificação e formas de atuação*. in: *Cadernos de Jornalismo e editoração*, SP nº22.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987a.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas da Comissão da Ordem Social*. Centro Gráfico do Senado Federal, 1987b.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987c.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987c.

COELHO, R. (1999). *Partidos Políticos, Maiorias Parlamentares e Tomada de decisão na Constituinte*. Doutorado (Ciência Política), USP. São Paulo.

COMIN, A. (1995). *A Estrutura sindical Corporativista: Limite ao fortalecimento das Centrais Sindicais*. Sociologia, USP, São Paulo.

COMIN, A. (1994). *A experiência de Organização das Centrais Sindicais no Brasil*. In: *O mundo do trabalho – Crise e mudança no final do século*. São Paulo: Página Aberta.

COSTA, L.N.F. (2011). *Um Modelo de Análise para o DIAP*. Monografia (Curso de Ciências Sociais – UFSCar).

COSTA, L.N.F. (2013). *As organizações sindicais de trabalhadores e o processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP*. Dissertação de Mestrado Ciência Política – UFSCar (PPG-Pol – UFSCar).

COSTA, L. N. F. e TROIANO, M. (2011). *DIAP versus Fiesp: Uma análise de organizações representativas em um período de mudança institucional*. In: IV Seminário Nacional de Ciência Política - Teoria e Metodologia em Debate, 2011, Porto Alegre. Anais do IV SNCP: Teoria e Metodologia em Debate.

COUTO, C. G. (1997). *A agenda constituinte e a difícil governabilidade*. Lua Nova, São Paulo, n. 39.

COUTO, C. G. (1998). *A longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil*. Dados - Revista de Ciências Sociais, v.41, n.1, p.51-86.

COUTO, C. G.; R. B. ARANTES. (2006). *Constituição, governo e democracia no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.21, n.61, junho de 2006, p.41-62.

DIAP. (1998). *Quem foi quem na constituinte: nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo: Editora Cortez.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. (1999). *O Legislativo como Arena de Interesses Organizados: A Atuação dos Lobbies Empresariais*". Locus: Revista de História, vol. 5, nº 1, Juiz de Fora, Núcleo de História Regional/Departamento de História/Arquivo Histórico/EDUFJF.

FIGUEIRA, A. (1987). *Lobby: do fico à UDR*. São Paulo: Ed. Sagra.

GONÇALVES, C. M. da C. (2005). *Políticas dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988: reeleitura de uma constituição dirigente*. Tese de doutoramento em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

GRAZIANO, L. (1996). *Lobbying and the Public Interest, outline of a talk to be given*. 20th Annual Conference of Anpocs, Caxambu, Brasil, Outubro, 22-26.

GRAZIANO, L. (1994). *Troca e Definição de Interesses – Reflexões sobre o Caso Americano*. In: DADOS, Rio de Janeiro, vol.37, nº2.

KINZO, M. (2001). *A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição*. São Paulo Perspec, vol.15, n.4, pp. 3-12.

LAMOUNIER, B. (1988). *O 'Brasil autoritário' revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura*. In: STEPAN, A. (ed.). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MANCUSO, W. P. (2003). *Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços*. Lua Nova, n. 58, p. 61-87.

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

MANCUSO, W. P. (2007). *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007. 228p.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. (2011). *Lobbying: instrumento democrático de representação de interesses?* Organicom (USP), v. 8, p. 118-128.

MELO, M. A. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processo decisório*. Revan. Rio de Janeiro.

NORONHA, E. G. (1992). *Greves na transição brasileira*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Campinas – Unicamp, Campinas-SP.

NORONHA, E. G. (1994). Greves e estratégias sindicais no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. D.; MATOSO, J. E. L. et al. (eds.). *O mundo do trabalho. Crise e mudança no final do século*. São Paulo: Ministério do Trabalho; Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT; Scritta.

NORONHA, E. G. (2009). *Ciclo de Greves, Transição Política e Estabilização: Brasil, 1978-2007*. São Paulo: Lua Nova, n.58, p.119-168.

NORONHA, E. G. (2010). *Mudança Constitucional e a Constituinte de 1987-88: temas e preferências de empresários e sindicalistas: um ensaio preliminar sobre a Constituinte e a transição*. Paper apresentado no 7º Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, 04 a 07 de agosto.

NORONHA, E. G.; COSTA, L. N. F.; TROIANO, M. (2014). *Direitos Sociais e do Trabalho: um estudo comparado das constituições de 1934 a 1988*. Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.

O'DONNELL, G. (1990). *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

OLIVEIRA, M. S. de C. (2005). *Participação, Saúde e Direito na Assembléia Nacional Constituinte: Um Resgate do Debate*. In: XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI.

OLIVEIRA, A. C. J. (2005). *O Lobbying do Trabalhador no Congresso Nacional*. Revista Medições. Londrina, V.10, nº2, PP. 219-236.

PASQUINO, G. (1998). Grupos de Pressão. In: Bobbio, N., Matteucci, N. e Pasquino, G. (org.) *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

PESSANHA, C. (2002). O poder executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras - teoria e prática. In: L. W. Vianna (Ed.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, p.141-194.

PILATTI, A. (2008). *A Constituinte de 1987- 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

PINHEIRO, M. F. S. (1991). *O Público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)*. Brasília, Tese (doutorado) Sociologia/UnB.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. (1997). *O DIAP na Constituinte 1987-88*. Brasília, 21 nov. 1997.

RESENDE, U. R. de. (2011). *DIAP e o “Quem foi Quem na Constituinte”*. Brasília, União Planetária, 08 abr.

RODRIGUES, I. J. (1993). *Trabalhadores, Sindicalismo e Democracia: a trajetória da CUT*. (doutorado). FFLCH - Depto de Sociologia, USP - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

RODRIGUES, J. A. (1979). *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Símbolo.

RODRIGUES, L. M. (1990). *O Futuro do Sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Pioneira.

RODRIGUES, L. M. (1991). As tendências Políticas na Formação das Centrais Sindicais. In: A. Boito Jr. (Ed.). *O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80*. São Paulo: Paz e Terra. As tendências Políticas na Formação das Centrais Sindicais, p.12-46.

RODRIGUES, R. (1996). *A Regulamentação do Lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei*. In: RAP. RJ 30 (1): 55-63. Jan/fev.

RODRIGUEZ NETO, E. (1998). *A Reforma Sanitária e o Sistema Único de Saúde*. In: NESP/UnB. Incentivo à Participação Popular e Controle Social no SUS: Textos técnicos para conselheiros de saúde. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde.

RODRIGUEZ NETO, E. (2003). *Saúde: Promessas e Limites da Constituição*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.

SANTANA, M. A. (1999). *Entre a ruptura e a continuidade: visões da história do movimento sindical brasileiro*. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 14, n. 41, Oct.

SANTOS, M. A. (1991). *Associação Comercial da Bahia na Primeira República*. Um grupo de pressão. Associação Comercial da Bahia, Salvador, (2ª edição).

SANTOS, R. A. O. (1998). O Sindicato como grupo de pressão política: o caso dos trabalhadores. In: PRADO, Ney (Coord.). *Direito Sindical Brasileiro*. São Paulo: LTr.

SANTOS, W. G. (1979). *Cidadania E Justiça. A Política Social Na Ordem Brasileira, Contribuições Em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.

SILVA, A. Á. (1994). *Marcos legais do corporativismo no Brasil*. In: O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século. São Paulo: Editora Página Aberta.

SOUZA, C. (2001). *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças*. Dados- Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.44, n. 3, p.513-560.

TAVARES, M. G. M. (2003). *Educação brasileira e negociação política: o processo constituinte de 1987 e gestão democrática*. Maceió: EDUFAL.

TROIANO, M. (2012). *As Associações Empresariais e o Processo Constituinte de 1987-88*. Dissertação de Mestrado Ciência Política – UFSCar (PPG-Pol – UFSCar).

VIANNA, M. L. T. W. (1994). *Lobismo: um novo conceito para analisar articulação de interesses no Brasil*. Texto para discussão nº25. CEPP.

VIANNA, M. L. T. W. (1995). *Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro. Iuperj, Tese.

Jornais e Revistas consultados:

Estado de São Paulo, 24/06/1987.

Folha de São Paulo, São Paulo, p. a6, 22/02/ de 1987<sup>a</sup>.

Folha de São Paulo, São Paulo, 21/06/1987b.

Correio Braziliense, Brasília, nº 9078, p. 7, 25/02/ de 1988.

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 3, 30/06/ de 1987.