

# Movimentos sociais e grupos de pressão: duas formas de ação coletiva

**Andréa Cristina Oliveira Gozetto**

Doutorada em Ciências Sociais – Unicamp;

Professora do curso de Direito – Departamento de Ciências Sociais Aplicadas – Uninove.

São Paulo – SP [Brasil]

acjoliveira@gmail.com

Neste trabalho, faz-se uma discussão teórica, comparando a trajetória e a forma de atuação dos movimentos sociais e dos grupos de pressão. Esses dois modelos de ação coletiva não costumam ser analisados conjuntamente, pois, do ponto de vista dos especialistas, não possuem o mesmo grau de legitimidade. Argumentamos que, apesar de os movimentos sociais terem trazido à política brasileira uma nova maneira de expressão e ação, os grupos de pressão ganharam legitimidade ao se fortalecerem com o processo de redemocratização pós-1985. Em razão da mudança no formato de representação de interesses no Brasil, hoje a classe trabalhadora se organiza tanto em movimentos sociais quanto em grupos de pressão quando se trata de garantir seus direitos, principalmente no âmbito legislativo.

**Palavras-chave:** Ação coletiva. Grupos de pressão. Movimentos sociais. Representação de interesses.



# 1 Introdução

O formato de representação de interesses no Brasil foi grandemente modificado com o surgimento de um novo arranjo institucional estatal, após o período de abertura política. Um padrão diferente, porém igualmente legítimo de representação e defesa de interesses, foi posto em prática pelos cidadãos para assegurar e iniciar novos direitos e promover bens públicos. A fragmentação da classe trabalhadora, descentralização e multiplicação de interesses na sociedade contemporânea contribuíram para que a ação coletiva se deslocasse do âmbito público para o privado. Assim, discutir ação coletiva implica analisar esse novo formato que inclui tanto formas tradicionais de representação política – como os movimentos sociais – quanto a ação dos grupos de pressão.

Neste trabalho, o objetivo é comparar a atuação dos movimentos sociais e grupos de pressão sob o prisma da ação coletiva. É importante ressaltar que essa não é uma tarefa fácil nem usual, pois os movimentos sociais sempre foram tratados pelos analistas como ação mais legítima do que a dos grupos de pressão – resultado da noção preconceituosa que dissemina a idéia de que grupos de pressão são comumente representantes de grandes corporações poderosas tanto econômica quanto politicamente. Os movimentos sociais sempre estiveram relacionados à representação de interesses da população menos favorecida, duplamente explorada tanto pelo Estado quanto por essas grandes corporações e que lutaram bravamente por sua inserção na vida política do país a partir da década de 1970.

Assim, com a análise da literatura pertinente sobre o tema, pretendemos mostrar que tanto os movimentos sociais quanto os grupos de pressão podem ser vistos como formas legítimas de ação coletiva. Desse modo, para representar seus interesses legitimamente grandes, corporações, associações ambientalistas ou movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) podem organizar-se como movimentos sociais ou como grupos de pressão.

Um bom exemplo do argumento acima é observado quando analisamos o trabalho da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987. O que se viu naquele momento foi uma profusão de movimentos sociais e grupos de pressão empreendendo ações coletivas com o mesmo objetivo:

influenciar os legisladores para que mais direitos fossem incorporados à Carta Magna.

Partimos do pressuposto de que o que distingue essas duas formas de ação coletiva são as estratégias utilizadas por esses agentes e as mudanças institucionais pelas quais o nosso sistema político passou após o processo de redemocratização iniciado em 1985.

É inegável que os movimentos sociais trouxeram à política brasileira uma nova maneira de expressão e ação. Porém, da mesma forma que se organiza em movimentos sociais, a classe trabalhadora também o faz em grupos de pressão, principalmente quando se trata de garantir seus direitos em âmbito legislativo.

O estudo sobre grupos de pressão, apesar de recente, é reconhecidamente relevante pelo papel primordial que desempenham na defesa de interesses de vários segmentos da sociedade civil perante os poderes públicos, principalmente após a década de 1990. Com sua ação, os grupos de pressão permitem a expressão das minorias, o que atenua conflitos e possibilita maior participação da sociedade civil no processo estatal de tomadas de decisão, democratizando-o.

Este trabalho foi dividido em duas partes: na primeira, apresentamos a conceituação de movimentos sociais, sua trajetória e forma de atuação; na segunda, utilizamos as mesmas categorias analíticas para os grupos de pressão.

## 2 Movimentos sociais: conceituação, trajetória e formas de atuação

Os movimentos sociais são organizações mais ou menos estruturadas e têm como objetivo congrega pessoas que possuam interesses comuns, com o intuito de defender direitos ou promover bens coletivos. Ganharam projeção na vida política nacional na década de 1970, e articularam-se e continuam articulando-se em torno de vários temas: meio ambiente, moradia, reforma agrária, direitos do consumidor, direitos humanos, gênero, orientação sexual, raça, etnia etc.

Uma das primeiras ações a gerar movimentos populares, em meados da década de 1970, foi a luta pela regularização dos loteamentos clandestinos. O movimento da zona leste de São Paulo por creches e melhores condições para garantir a saúde também foi muito importante nesse contexto histórico (SILVA, 1994).

A principal característica dos movimentos sociais é o caráter espontâneo de seu surgimento. O tipo distintivo de sua ação política é a ação direta, ou seja, utilizam-se de greves, manifestações públicas, desobediência civil, ocupações de prédios e bloqueio de estradas.

A forma de atuação dos movimentos sociais estava ligada, desde seu surgimento, a mobilizações populares de grande visibilidade. Eles orientaram sua ação pela defesa da autonomia, auto-organização, importância da organização de base e prática da democracia direta. Havia um repúdio total às formas institucionalizadas de fazer política, bem como uma profunda desconfiança com relação a elas (SILVA, 1994; SADER, 1988).

Para Durham (1984), os movimentos sociais constituem uma forma específica de mobilização popular com espaço próprio, diverso daquele ocupado por partidos e sindicatos. Segundo essa autora, não foi necessariamente a miséria crescente, mas a consciência da pobreza que contribuiu para que os movimentos sociais se mobilizassem na década de 70 do século XX.

No entanto, é a carência que define a coletividade possível, dentro da qual se constitui a efetiva colaboração dos participantes do movimento. A passagem do reconhecimento de uma carência para a formulação da reivindicação é mediada pela afirmação de um direito. Assim, esses movimentos não devem ser vistos como de luta contra o empobrecimento crescente e, sim como aqueles que passam a exigir o atendimento de novas necessidades.

Ao lutarem por maior acesso ao espaço político e pela inclusão dos cidadãos de baixa renda nos benefícios do desenvolvimento econômico, os movimentos sociais efetuaram uma espécie de alargamento do espaço político. Em oposição à política tradicional e “politizando” questões do cotidiano em seus locais de trabalho e moradia, esses grupos criaram novas formas de fazer política (DURHAM, 1984; SADER, 1987).

Para Jacobi (1989), existe um conjunto de mecanismos próprios aos movimentos sociais que possibilitam a passagem da necessidade à reivindicação.

O elemento de conscientização se dá no plano da organização de base, através de assembleias nos bairros, onde moradores, organizados em clubes de mães, Sociedades Amigos de Bairros, Associações de Moradores, configurando em geral uma

vinculação ideológica e política entre a necessidade e seus condicionantes estruturais. (apud GANZELI, 1993, p. 12).

No entanto, esses movimentos foram encarados muitas vezes como maneiras inferiores de mobilização, que deveriam evoluir para formas mais plenas e satisfatórias de atuação política: a partidária e a sindical, consideradas como modos tradicionais de representação de interesses. Os movimentos sociais apareciam como substitutos “empobrecidos” dos movimentos “verdadeiros” (DUHRAM, 1984).

Os movimentos sociais se mobilizam e se desmobilizam livremente e a participação dos cidadãos é voluntária. Esse é um dos motivos que levam autores como Vigevani (1989, p. 98) a afirmar que

[...] a grande maioria dos movimentos sociais está restrito ao atendimento de reivindicações localizadas, de necessidades emergentes, reflexo da incorporação da noção de direito do cidadão. Em geral, tais necessidades são limitadas no tempo e no espaço, sendo de relevância apenas para a comunidade afetada.

Apesar de não apresentarem projetos bem definidos para o futuro, os movimentos sociais, sobretudo os novos que surgem no Brasil, na década de 1970, construíram as bases para uma vida mais democrática e mais socializada.

Essa década trouxe à cena uma camada popular mais participante, isso porque setores sociais tradicionalmente excluídos da política passaram a se organizar para reivindicar maior igualdade, sentindo-se parte desse sistema político (embora constituindo a mais fraca). Um conjunto de novos problemas e de reivindicações sociais gerou a formação e o desenvolvimento de uma ampla variedade de movimentos populares de base, correntes de um processo de rearticulação dos moradores da periferia em torno de lutas por melhorias nas condições de vida urbana. Esse período da história caracterizou-se como o de maior repressão, mas, mesmo assim, assistiu-se a uma revitalização das manifestações da vontade popular (CARDOSO, 1984; JACOBI, 1983).

Vários grupos populares começaram a reivindicar seus direitos. Primeiro, reivindicaram o direito de ter direitos. Essas ações levaram a uma revalorização de práticas sociais presentes

no cotidiano popular, obscurecidas pelas formas dominantes de sua representação. “Nessa representação a luta social aparece sob forma de pequenos movimentos que, num dado momento, convergem fazendo emergir um sujeito coletivo com visibilidade pública” (SADER, 1987, p. 29).

A espontaneidade e o senso de justiça foram apontados como características inovadoras na participação popular; por esse motivo, os movimentos populares foram apresentados como instrumentos políticos novos, uma vez que questionavam o Estado autoritário, obrigando a uma democratização; faziam reconhecer a presença dos oprimidos como novos atores políticos; colocavam-se ao lado dos partidos e sindicatos, renovando-os, e possuíam a capacidade de intervir autonomamente na correlação de forças (CARDOSO, 1984).

A partir de 1974, a crise da legitimidade do regime, com o fim do período do “milagre econômico”, teve como reflexo a luta pela volta do estado de direito e o início do debate em torno da questão dos direitos humanos (JACOBI, 1983).

O crescente processo de exclusão dos benefícios da urbanização implicou a emergência dos movimentos populares urbanos com um novo caráter pautado pela autonomia. Isolados em seus bairros, os cidadãos enfrentaram o Estado de forma desarticulada e fragmentada, competindo pelos mesmos recursos. A unidade desses demandantes foi dada pelo Estado, a um só tempo inimigo e legitimador. Além disso, a força desses movimentos foi considerada uma “cultura” própria em que se preservou a rebeldia, e, ao preservá-la, a classe trabalhadora abandonou sua imagem de submissão e de estar totalmente inserida na sociedade de consumo. Deslocamentos sutis, pequenos atos e manifestações incapazes de incidir eficazmente sobre a institucionalidade estatal começaram a ser valorizados como expressão de resistência, de autonomia e de criatividade (SADER, 1987).

Desde 1976, esses movimentos que surgiram e se multiplicaram nos mais distantes bairros desenvolveram diferentes formas de organização, resultado da capacidade de articulação dos moradores na luta pelo direito à cidadania, questão significativa que se coloca na prática política das classes populares. Os movimentos por creches e centros de saúde representaram, assim, um dado novo nas lutas populares por equipamentos de consumo coletivo, além de uma transformação qualitativa no enfrentamento com o Estado e avanços com relação ao controle popular.

Enquanto expressões de luta pelos direitos mínimos de cidadania, esses movimentos constituíram uma resposta à própria violência institucional do Estado, que afetou o cotidiano dessas populações. Dessa forma, o Estado funcionou como fator de contenção dos movimentos, o que incorreu no processo de negociação que se desenvolveu entre ambas as partes, e também pôs em prática propostas de colaboração. Essa interação, em vez de reverter em benefício das populações, acabou por redundar em algum tipo de intervencionismo, sufocando iniciativas originais da localidade que poderiam ser positivas em desdobramentos posteriores.

Foi no processo de legitimação do movimento ante o Estado, e vice-versa, que foi criada uma nova forma de cidadania. Esses movimentos buscaram inverter as políticas sociais implementadas pelo “estado capitalista” sem, no entanto, negá-lo como estrutura de poder (DUHRAM, 1984).

Segundo Carvalho (1998), se a década de 1970 podem ser caracterizados pela disseminação de uma multiplicidade de organizações populares “de base”, nos anos 1980 temos sua articulação em federações municipais, estaduais e nacionais, entidades representativas desses movimentos, cujas expressões mais fortes são a construção da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT). O PT, no dizer de Lula, seu fundador, nasce da percepção de que os trabalhadores precisam também fazer política partidária para garantir “na lei” as conquistas obtidas nas lutas reivindicativas.

O processo constituinte, o amplo movimento de “Participação Popular na Constituinte”, que elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo o país, marcou esse momento de inflexão, e uma nova fase anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou “de rua”, é sistematizada e traduzida em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes (CARVALHO, 1998).

Os movimentos sociais vão mudando sua forma de atuação e, assim, causando certa decepção em analistas acadêmicos e políticos, pois passam a participar do jogo democrático, que é progressivamente restabelecido por meio dos partidos políticos e da interação com o sistema político-administrativo.

Nos anos 1990, os movimentos sociais vivem uma nova fase que enfatiza a necessidade de capa-

citação técnica e política de suas lideranças, para que possam ocupar, de modo qualificado, os espaços de co-gestão conquistados.

São exigidas eficácia e eficiência nos movimentos sociais. Essas foram entendidas, muitas vezes, como burocratização desnecessária, abandono dos ideais transformadores, do estilo informal, da rebeldia e da valorização das organizações autônomas da sociedade como centro de estratégias de mudança social. Essa ação é influenciada pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs) internacionais.

Depois da Constituição de 1988, há uma apropriação e generalização, por parte do Estado e dos partidos políticos no poder, das propostas de gestão participativa e de controle social formuladas pela sociedade e pelos parlamentares, no processo constituinte e no reordenamento jurídico que o seguiu. Em consequência, temos uma grande oferta de canais institucionais de participação, principalmente concelhos vinculados ao repasse de verbas federais aos municípios como os concelhos municipais de educação e saúde.

O grande desafio para os membros dos movimentos sociais no processo de redemocratização brasileiro foi buscar qualificação técnica e política, em decorrência da necessidade cotidiana das lideranças populares em relacionar-se com assessores, ONGs, universidades e entidades profissionais, com o objetivo de apropriar-se tanto de conhecimentos técnicos relativos às políticas públicas quanto dos trâmites administrativos que lhes são próprios. Eles perceberam também a necessidade de aprender a prática da negociação, ou seja, trocar os confrontos característicos da fase mais reivindicativa por um “confronto propositivo”.

O resultado dessa busca é o espaço conquistado nas arenas institucionais de poder. O investimento em maior qualificação de seus membros, por meio da educação formal, capacitou-os para cumprir um novo papel, mais propositivo e negociador. No entanto, é inegável que os movimentos sociais já não possuem mais tanta visibilidade nas ruas e nas mídias. Esse “recolhimento”, essa necessidade de se capacitar, esse excesso de incumbências levou a um distanciamento entre o representante e sua base, o que gerou, em muitos casos, um esvaziamento do movimento.

Porém, segundo Paoli (1995), há novas invenções democráticas dos movimentos em sua inserção na política apresentadas como modernos modos de negociação. A atuação desses movimentos sociais nesses novos tipos não deve ser vista como

cooptação, mas, sim, como construção de espaços públicos, cuja estruturação se dá pela construção de referências comuns de justiça e de responsabilidade coletiva.

### 3 Grupos de pressão: conceituação, trajetória e formas de atuação

A nosso ver, um grupo de pressão é um grupo de interesse que exerce pressão, e é dessa maneira que o definimos. Um grupo de interesse só se torna grupo de pressão ao empreender ação para influenciar as decisões dos poderes públicos. Dessa forma, estudar os grupos de pressão é analisar os grupos de interesse em sua dinâmica externa e, especialmente, em sua atividade política.

Entendemos como grupo de interesse “[...] qualquer unidade ativa, desde o indivíduo isolado até a mais complexa coalizão de organizações [...] que se engaja em atividade baseada em interesses relativa ao processo de formulação de políticas públicas [...]” (SALISBURY, 1984 apud RAMOS, 2005, p. 36).

A pressão é a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, por meio de sanções ou da ameaça de usá-las, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, tanto para mudar a distribuição prevalente de bens, serviços e oportunidades quanto conservá-la ante as ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político (SCHWARTZENBERG, 1979).

Os grupos de pressão se esforçam para enfrentar um problema imediato e pontual e, depois, se transformam para prestar serviços necessários aos seus membros. Diferentemente dos partidos, não se colocam, já no momento da sua constituição, como representantes de muitos interesses nem passam a defender causas diferentes daquelas pelas quais foram criados para resguardar.

A interpretação das ideologias e das preocupações materiais restringe singularmente a distinção entre os grupos que defendem idéias e os que representam interesses – comumente particularistas.

De maneira geral, os grupos de pressão atuam numa faixa própria de interesses dos seus membros em um ambiente supra-ideológico e suprapartidário; no entanto, no Brasil, ocorrem claras vinculações entre grupos de pressão e partidos políticos como o vínculo inegável entre a CUT e o PT. Entretanto, os grupos possuem caráter

ultrapartidário e, diferentemente dos partidos, não buscam o exercício direto do poder.

Segundo Schmitter (1971), a atuação organizada de grupos de pressão sobre o Poder Legislativo no Brasil é comprovada desde o século XIX, quando atuava a Associação Comercial da Bahia, entidade fundada em 1811, que defendeu os interesses de seus associados e de entidades co-irmãs, perante o Congresso Nacional, durante a Primeira República (apud ARAGÃO, 1992).

Com o golpe militar de 1964, a ação dos grupos de pressão no Congresso Nacional perdeu impulso diante do deslocamento do eixo das decisões políticas para o Executivo controlado pelos militares. Esse golpe interrompeu um vigoroso processo associativo que tendia ao fortalecimento na medida em que a prática democrática continuasse a ser exercida pela sociedade<sup>1</sup>. Ainda segundo Schmitter (1971), não existia no Brasil, pré-64, um genuíno pluralismo na organização dos interesses (apud ARAGÃO, 1992).

O retorno dos grupos de pressão ao Congresso Nacional, no fim da década de 1970, foi um reflexo da “abertura política” e da real perspectiva de que as oposições poderiam assumir o poder.

As eleições de 1982 foram bastante importantes. Com a vitória do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) nas eleições para a Câmara dos Deputados e com as vitórias oposicionistas no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, os grupos de pressão que possuíam maior visibilidade no Congresso Nacional, principalmente os empresariais, temendo a ascensão das oposições ao poder, aproximaram-se do Congresso Nacional e passaram a criar departamentos de assessoria parlamentar e a contratar consultores externos (ARAGÃO, 1994).

Assim, podemos perceber que foi a partir das eleições de 1982 que o empresariado passou a se preocupar com a oposição no Congresso. Porém, antes dessa data, algumas entidades já realizavam serviços regulares de monitoramento legislativo, entre as quais as seguintes: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (Cacb), Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Federação do Comércio de São Paulo (Fecomercio) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

Segundo Aragão (1992), os trabalhadores marcam seu retorno ao Congresso Nacional em três

etapas: a primeira com a presença de representantes credenciados perante a Câmara dos Deputados, para fins de monitoramento e assessoria. Em 1977, estavam credenciados a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade (Contcop) e a Federação Nacional dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários (Fencavir).

A segunda etapa deu-se com a criação do PT. A decisão de criar o partido originou-se da constatação de que os trabalhadores não estavam efetivamente representados no Congresso Nacional. Havia total desarticulação das lideranças de trabalhadores com as lideranças políticas do Legislativo.

A terceira ocorreu ao largo das intensas polêmicas sobre quem exerceria a hegemonia das lideranças sindicais, com a criação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap)<sup>2</sup>, em 1983, como resposta à intensificação das ações dos grupos de pressão de natureza empresarial no Congresso (ARAGÃO, 1994). Em 1983, a atuação do DIAP foi bastante intensa, embora outros canais de influência tenham sido utilizados pelas lideranças de trabalhadores. Reunindo lideranças sindicais adversárias, obteve apoio que proporcionou conquistas para os trabalhadores, culminando em resultados significativos no processo constituinte.

Para Aragão (1992, p. 86),

A profissionalização dos esforços de defesa de interesses no Congresso Nacional é fenômeno recente, ocorrido com maior vigor após a derubada do regime militar em 1985. Assim, não podemos afirmar que exista um padrão de planejamento comum entre os vários grupos de pressão. Além do que, a estrutura organizacional, a disponibilidade de recursos também são fatores determinantes para a ocorrência – ou não – de um planejamento estratégico claramente definido.

Diversos projetos de lei discutidos e aprovados ao longo dos anos de 1980 tiveram participação decisiva dos grupos de pressão, como a revenda de veículos automotores (1980), o aumento da contribuição previdenciária e das taxas sobre supérfluos (1981), a reserva de mercado na informática (1984), o estatuto da microempresa (1984) e a proibição da demissão imotivada do trabalhador (1983/1985) (ARAGÃO, 1992). Durante a

elaboração da Constituição de 1988, mais de 383 grupos de interesse atuaram com a intenção de ver suas reivindicações atendidas. Essa movimentação incomum até aquele momento, decorrente de aspectos inerentes ao sistema político brasileiro, fez com que o interesse sobre o papel institucional desses grupos ressurgisse, notadamente, ante o poder Legislativo (ARAGÃO, 1994). O importante papel que os grupos desempenharam nesse momento de nossa história pode ser visto a partir da organização da Frente Verde de Ação Ecológica. Diversas entidades da sociedade civil se organizaram e obtiveram a inclusão de um detalhado capítulo acerca do meio ambiente na Constituição, além de 23 outros dispositivos que, direta ou indiretamente, tratavam do tema, resultando em uma das mais avançadas legislações constitucionais sobre meio ambiente.

Podemos observar que, após o processo de redemocratização, houve um claro fortalecimento do Congresso Nacional como poder político e, conseqüentemente, dos grupos de pressão que retomaram seu lugar no processo democrático, fazendo pressão e tentando influenciar os legisladores.

As mudanças institucionais garantem aos grupos de pressão maior participação no processo decisório e também alteram sua estrutura organizacional. Eles passam a se organizar para alertar seus associados sobre a iminência de mudanças e para produzir material informativo<sup>3</sup>, fazendo o chegar a quem decide. Isso quer dizer, acompanhar as atividades não só de pouco mais de 500 deputados e senadores, mas também de governadores, deputados estaduais, prefeitos, vereadores e milhares de burocratas que ditam normas nos ministérios ordinários e extraordinários e nas centenas de autarquias, fundações, empresas públicas e outros órgãos da administração indireta, nos três níveis de governo.

É importante ressaltar, no entanto, que nem todos os grupos de pressão brasileiros têm capacidade financeira para manter essa estrutura organizacional, e um dos fatores responsáveis por isso é a pouca idade de seus componentes.

É necessário destacar que os grupos de pressão afetaram o processo legislativo. Sem maioria no Congresso e sem condições de imporem suas decisões, o regime militar e as oposições tinham de negociar o andamento de projetos de lei, abrindo maior espaço para a participação desses grupos no sistema decisório.

Para influenciar o processo legislativo, os grupos de pressão se valem de várias estratégias,

entre as quais: coleta de informações, propostas políticas, suporte as demandas, confecção de pesquisas e procura por aliados. A informação é um dos pilares da ação dos grupos e sua importância é inegável. Ao oferecerem dados imparciais, confiáveis e contrastáveis aos tomadores de decisão, os grupos de pressão alcançam credibilidade, transformando-se em fontes de informação. Ao se tornarem confiáveis, esses grupos abrem um canal de interlocução com o Estado, garantindo que os interesses de seus clientes sejam ouvidos. Essa relação, sem dúvida, é sustentada pela credibilidade daquele que fornece a informação e, por isso, os grupos de interesse a tratam de maneira tão cuidadosa (OLIVEIRA, 2004).

## 4 Considerações finais

Neste trabalho, exploramos a trajetória e a maneira de atuação dos movimentos sociais e grupos de pressão, com o intuito de distinguir essas duas formas de ação coletiva. O surgimento e o fortalecimento dos movimentos sociais e dos grupos de pressão, como atores legítimos de representação de interesses, ocorreram em momentos diferentes de nossa história e profundamente influenciados pelas condições institucionais do sistema político.

A partir da década de 1970, os movimentos sociais se legitimaram e criaram identidade, tendo o Estado como inimigo, uma vez que estávamos sob a égide de um regime ditatorial. Os grupos de pressão, entretanto, possuíam uma atuação muito tímida, pois o processo decisório estava centralizado no Poder Executivo e o Legislativo tinha pouco espaço para atuar. Com a abertura política iniciada em meados da década de 1980, esse panorama alterou-se e mudanças institucionais severas foram postas em curso.

No processo de redemocratização, os movimentos sociais foram levados a atuar em esferas institucionais de poder. No entanto, foi preciso algum tempo para se adaptarem, pois precisavam investir na qualificação de seus membros por meio da educação formal. Apesar de disporem de uma grande oferta de canais institucionais de participação, principalmente conselhos como os de educação e saúde vinculados ao repasse de verbas federais aos municípios, muitos movimentos sociais consideravam essa atuação política menos transformadora, menos legítima. Portanto, foi preciso aceitar esse espaço político como legítimo e

representativo. Como resultado desse processo de aceitação, as mobilizações de rua arrefeceram e os movimentos sociais passaram a ter vez e voz junto ao Estado.

Os grupos de pressão voltaram à cena, pois o Poder Legislativo havia retomado sua autonomia para legislar. Esses grupos passaram a perceber que as decisões tomadas pelo Estado, tanto no âmbito do Poder Legislativo quanto no do Executivo, influenciavam-nos e podiam ser influenciadas por eles. Essa percepção e o maior espaço no processo decisório garantido por um Poder Legislativo fortalecido são fatores responsáveis pela modificação do formato de representação de interesses no Brasil.

Assim, diferentemente dos movimentos sociais que apresentavam um caráter mais combativo, rebelde e autônomo em relação ao Estado, os grupos de pressão fortalecem-se com o claro objetivo de atuar nas esferas institucionais de poder e influenciar o processo decisório. Para isso, esses grupos necessitavam de membros qualificados e capazes de compreender as engrenagens do poder, uma vez que é preciso entender as regras do jogo político para jogá-lo.

Dessa forma, a ação dos grupos de pressão foi pautada pela busca de eficácia e eficiência. Coletar informações, sistematizá-las, moldá-las às suas intenções e oferecê-las aos tomadores de decisão para depois pressioná-los a fim de defender seus interesses é o principal objetivo dos grupos de pressão. Não existe repúdio por parte desses grupos no que se refere às formas institucionalizadas de fazer política; ao contrário, sua atuação as privilegia.

Acreditamos que a distinção possível entre movimentos sociais e grupos de pressão enquanto formas de ação coletiva se insere na contraposição de duas visões de mundo. O que se pretende lançando mão da ação coletiva? Transformar ou reformar a sociedade em que se vive?

A nosso ver, os movimentos sociais apresentam um discurso e uma ação mais transformadora e menos institucionalizada. Já os grupos de pressão jogam o jogo segundo as regras predeterminadas pelo Estado e, assim, buscam reformá-lo. Dessa forma, com canais participativos a seu dispor, ambos são capazes de escolher que caminho seguir, o do enfrentamento ou o da negociação.

Em razão do alto grau de profissionalização de seus membros e da opção por atuar principalmente no âmbito legislativo, parece-nos que os grupos de pressão têm escolhido o caminho da negociação.

## Social movements and pressure groups: two ways of collective action

The theoretical discussion presents a comparison between the course and the form of actuation of the social movements and the pressure groups. These two kinds of collective action are not usually analyzed together because the points of view of the analysts do not have the same legitimacy level. We argue that despite the social movements had brought to Brazilian politics a new way of expression and action, pressure groups won legitimacy when start increasing their strength through the post-1985 redemocratization process. In view of the change in the way of representation in Brazil, nowadays the working class organizes itself both in social movements and pressure groups in order to guarantee their rights, especially in the legislative scope.

**Key words:** Collective action. Interest representations. Pressure groups. Social movements.

## Notas

- 1 Não podemos esquecer, no entanto, que o golpe militar teve ampla sustentação por parte de setores organizados da sociedade civil, revelando a interferência dos grupos no sistema político do país.
- 2 O Diap se auto-intitula lobby do trabalhador no Congresso Nacional.
- 3 Existem empresas especializadas que vendem assinaturas de boletins legislativos dirigidos para setores determinados ou com a prestação de serviços de caráter individual.

## Referências

- ARAGÃO, M. *Os grupos de pressão no congresso nacional: abordagem ao papel dos grupos no Legislativo, seus procedimentos e legislação pertinente*. Dissertação Mestrado – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, out, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994.
- CARDOSO, R. C. L. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B. (Org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*, 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CARVALHO, M. do C. A. A. Participação social no Brasil hoje. In: *Pólis Papers*, nov. 1998.
- DURHAM, E. R. Movimentos sociais – A construção da cidadania. In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 10, p. 24-30, out. 1984.

JACOBI, P. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. In: *BIB*, Rio de Janeiro, n. 23, p. 18-34, 1º semestre 1987.

\_\_\_\_\_. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, R. R. *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores 1983.

OLIVEIRA, A.C.J. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese Doutorado –Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, fev, 2004.

PAOLI, M. C. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. (Org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil*, São Paulo: Marco Zero, 1995.

RAMOS, D. P. *Comportamento parlamentar e grupos de pressão: um estudo de caso da reforma da previdência (1995-1998)*. 2005. 226f. Dissertação Mestrado –Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2005.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores na Grande São Paulo (1970-1980)*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SCHWARTZENBERG, R-G. *Sociologia política: elementos de Ciência Política*. São Paulo: Difel, 1979.

SILVA, A. A. da. Dimensões da interlocução pública: cidade, movimentos sociais e direitos. In: *Ciências sociais hoje*, São Paulo: Hucitec/Anpocs/IPEA, 1994.

VIGEVANI, T. Movimentos sociais na transição brasileira: a dificuldade de elaboração do projeto. *Lua Nova*, São Paulo, n. 1, v. 1, jun. 1989.

recebido em 4 abr. 2008 / aprovado em 27 maio 2008

**Para referenciar este texto:**

GOZETTO, A. C. O. Movimentos sociais e grupos de pressão: duas formas de ação coletiva. *Cenários da Comunicação*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 57-65, 2008.

