

Ensaio de Análise da Influência dos Grupos de Interêsse ()*

JEAN MEYNAUD

(Tradução de LYDIA AZEVEDO)

TRADICIONALMENTE, considera-se a política econômica o prolongamento, ou a aplicação, da ciência econômica. Tratando-se do tipo de organização baseado no mercado, a ação dos poderes públicos pode ser analisada como encerrando princípios de centralização que de certo modo restringem a autonomia dos agentes na elaboração e realização de planos de produção e consumo. Datam de época recente os esforços dos economistas no sentido de erigir os princípios de uma política econômica racional que visasse à sistematização e coerência na adaptação dos meios aos fins. Este último objetivo é perfeitamente legítimo: a partir do momento em que a intervenção do Estado se estende à administração dos meios escassos, é natural chamem os teóricos a atenção das autoridades responsáveis para a necessidade de observar uma lógica que permita elevar ao máximo os resultados das medidas tomadas. Sabe-se que, a este aspecto, o método dos modelos já deu bons frutos. (1)

Outro ponto de partida para o estudo desses fenômenos é a ciência política; a dificuldade de isolar o fato político do contexto social, porém, cria óbices à delimitação, do ponto de vista específico desta disciplina. Sem entrar na apreciação de matéria tão complexa e ainda tão controvertida, limitar-nos-emos a indicar, por nos parecer a menos imperfeita de todas as noções até aqui propostas, aquela que atribui à ciência política a responsabilidade da análise das decisões de autoridade, indispensáveis ao funcionamento e à sobrevivência de uma sociedade. Qualquer que seja a forma de vida social, da mais rudimentar à mais complexa, existe um certo número de problemas cuja solução só pode, ou poderia, ser obtida, em condições consideradas inconvenientes, pelo simples jôgo de processos e acôrdos espontâneos e voluntá-

(*) Publicado primeiramente pela *Revue Economique* (n.º 2, março, 1957). Este ensaio foi traduzido com permissão especial do Autor.

(1) Cumpre salientar a importância da contribuição de J. TINBERGEN; ver, particularmente, sua mais recente obra, *Economic Policy; Principles and Design*, Amsterdam, 1956 (que refundiu, ampliando-as, as teses apresentadas nestes dois trabalhos anteriores: *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, 1952, e *Centralization and Decentralization in Economic Policy*, Amsterdam, 1954). O primeiro capítulo desse livro — *The Contribution of economic analysis, to the design of economic policy* — representa uma exposição extremamente feliz do conteúdo e das características da ação econômica racional em seus diferentes tipos.

rios: para regulamentá-los cumpre traçar diretrizes e tomar decisões das quais a principal característica seja, em última análise, a de impor-se a todos ou a parte dos membros da sociedade, sem possibilidade, para estes últimos, de recurso a uma instância superior. Nos tempos que correm, o aparelhamento estatal constitui, por excelência, o mecanismo especializado na tomada dessas decisões, que vão desde a proibição de levar seu cão a passear sem coleira ou a elaboração do código de trânsito até à organização da defesa nacional ou à escolha de alianças. A história e a antropologia, contudo, mostram que sociedades diferentes da nossa utilizaram, e continuam a fazê-lo, outros mecanismos capazes de sujeitar, através das mais variadas formas de coação, os indivíduos e os grupos que as compõem. De acordo com esta concepção a ciência política pode, em resumo, definir-se como o estudo de tudo quanto diga respeito à formulação e execução dessas decisões, o que, evidentemente, compreende o conjunto das lutas, de natureza e formas as mais diversas, conforme os sistemas políticos, em que se empenham os membros da sociedade para orientar ou influenciar as autoridades em um determinado sentido. (2) Ora, o mais ligeiro golpe de vista sobre a evolução das sociedades revela a extrema diversidade das dimensões do setor político assim entendido. Conforme as épocas e os sistemas, a lista das matérias suscetíveis de serem regulamentadas à base de decisões de autoridade variou consideravelmente. Em outras palavras: a noção do político é contagiante e relativa. (3) A vida econômica inclui-se precisamente no quadro dos problemas cuja posição, relativamente ao mecanismo oficial, tem sido particularmente variável. O liberalismo clássico, que pretendia estabelecer uma rígida separação entre o político e o econômico, sem que, na prática, tal divisão jamais tenha sido conseguida, foi substituído contemporaneamente por fórmulas de coordenação mais ou menos abrangedora, indo até ao limite da fusão integral. Do ponto de vista da ciência política, a atual política econômica caracteriza-se pela introdução

(2) Seguimos, neste ponto, com algumas variantes, a orientação de DAVID EASTON em *The Political System, An Inquiry into the State of Political Science*, Nova York, 1953. O critério ali proposto está longe de escapar a críticas, pois, a levá-lo às suas últimas conseqüências, chegaríamos à conclusão de que a única forma de ação das autoridades seria a coesão política, que representa, muitas vezes, o último recurso (ver, por exemplo, o caso em que o Estado, ao intervir em um dissídio entre patrões e operários não faz prevalecer a decisão do árbitro mas promove sua divulgação visando a tornar atuante essa forma de coação social que é a pressão da opinião pública). Não estando em condições de propor uma noção indiscutivelmente mais válida, manteremos, a título de instrumento de trabalho, a formulada por EASTON.

(3) Como escreveu com muita oportunidade CHARLES DE VISSCHER, o político exprime a relação particularmente estreita que em um momento dado os governantes estabelecem entre o Estado e certos bens ou valores que eles consideram indissociáveis de sua permanência ou de sua grandeza. (*Théories, et Réalités en droit international public*, Paris, 1953, p. 96). Em apoio de sua opinião, DE VISSCHER cita o ponto de vista de H. MORGENTHAU, segundo o qual "A noção do político não é necessariamente intrínseca a certos objetos determinados, da mesma maneira que não está necessariamente ausente de outros objetos determinados": ela constitui "uma qualidade, uma tonalidade que pode ser própria a qualquer objeto, que se liga de preferência a alguns deles, mas que não se vincula necessariamente a nenhum... Uma questão hoje em dia considerada política pode, amanhã, perder esse caráter, ao passo que uma outra, em si mesma pouco importante, pode tornar-se de repente uma questão política de primeira grandeza".

(não caberia falar aqui em reintegração) da administração de meios escassos no processo das decisões estatais: ela se resolve em um conjunto de decisões políticas que repercutem nos problemas econômicos. A ampliação das atividades econômicas dos poderes públicos interessa, pois, em primeiro lugar e sob vários aspectos, à ciência política: citaremos, como exemplo, as modificações verificadas na estrutura, nos métodos de trabalho e no espírito de funcionamento dos diversos centros decisórios, cuja reunião forma o quadro do sistema político. (4)

O estudo das políticas econômicas contemporâneas pressupõe, destarte, uma análise conduzida em termos ao mesmo tempo políticos e econômicos. Alguns economistas, movidos pelo cuidado de preservar a pureza da formulação teórica, consideram os fatores políticos como um dado exterior a seus esquemas. Outros, no afã de se mostrarem mais realistas, já não hesitam em integrá-los em seus trabalhos. (5) Não nos propomos discutir, aqui, os méritos dessas duas concepções: cingir-nos-emos a assinalar que, mesmo que ele os considere exclusivamente como dados para seus esquemas, em nossos dias é do maior interesse para o economista dispor de um bom conhecimento dos elementos da vida política, a fim de que possa distinguir claramente até onde os seus raciocínios teóricos podem ser considerados válidos. Se, além disso, ele pretender participar da formulação da política econômica, então forçoso será exigir-lhe uma compreensão mais exata desses dados. A política financeira (*fiscal policy*) talvez represente, teoricamente, uma forma satisfatória de intervenção destinada a assegurar a estabilidade da vida econômica mediante uma ação compensadora apropriada: na prática, porém, suas possibilidades são limitadíssimas, em razão de fatores de natureza política (rigidez das despesas públicas, por exemplo, sem falar dos obstáculos de ordem psicológica que se oporiam a um aumento da tributação em um orçamento já deficitário). (6)

A política econômica dos especialistas na matéria visa, como já assinalamos, a introduzir mais racionalidade na ação dos poderes públicos. As diretrizes dos políticos, todavia, obedecem a um complexo de motivações, dentre as quais as regras de coerência (e principalmente a vontade de atingir o

(4) Em um estudo em vias de ser publicado pela revista polonesa *Państwo i Prawo* sobre as relações entre a política econômica e as instituições, procuramos definir e caracterizar os principais aspectos dessas modificações: redução dos poderes das unidades componentes em benefício do centro, nos Estados Federais e, de maneira mais geral, diminuição da autonomia dos municípios; enfraquecimento das assembleias parlamentares e ampliação das atribuições do executivo, apoiado na burocracia; reforma da estrutura desse mesmo executivo, especialmente no que toca a sujeições decorrentes da formulação da política econômica. Sobre este último ponto, ver uma preciosa série de estudos publicados pelo *Bulletin international des sciences sociales*, 1956, n.º 2, pp. 219-305; apresentados sob o título *L'Elaboration de la politique économique et financière*, referem-se eles aos Estados Unidos, França, Inglaterra, Suécia e Iugoslávia.

(5) O excelente trabalho de MARC LATIL, *L'Evolution du revenu agricole*, Paris, 1956, contém um capítulo final sobre *A defesa política da renda dos agricultores*. Ainda que este capítulo não nos dê uma visão completa do problema, sua presença naquele trabalho é muito significativa.

(6) Inúmeros obstáculos deste gênero são assinalados ao longo dos estudos reunidos no volume *Reading in Fiscal Policy*, Londres, 1955.

máximo resultado ao menor custo) não desempenham papel exclusivo, nem mesmo, muitas vezes, preponderante. Ao tomarem decisões, os políticos (e freqüentemente também os simples funcionários) encontram-se no centro de pressões às vezes coincidentes e, em muitos casos, também antagônicas, que os obrigam a transigir, tanto no que tange à determinação dos fins quanto à escolha dos meios. A existência dessas pressões certamente não é nova. (7) Ela se veio acentuando, no entanto, à medida que a vida econômica ia penetrando cada vez mais na esfera política, isto é, em termos mais precisos, à medida que as rendas individuais se iam cada vez mais tornando dependentes de decisões governamentais. Cumpre lembrar a ação dos grupos de interesse, que daqui por diante constituirão o centro da explicação que vamos dar do *processus* da vida política, *processus*, cumpre não esquecer, no qual e através de cujo mecanismo se determina a ação econômica dos poderes públicos. A economia dirigida provoca, inevitavelmente, uma politização dos problemas econômicos.

A teoria política está bem longe de ter chegado à definição clara e precisa do que seja grupo de interesse: em lugar de para isso empregar meios próprios, ela se tem contentado, na maioria dos casos, a utilizar, nem sempre as assimilando perfeitamente, noções tomadas de empréstimo à antropologia e à sociologia. (8) A título de hipótese de trabalho, partiremos de uma concepção simplista segundo a qual se consideram grupos de interesse todas aquelas associações, de estruturas jurídicas as mais diversas, que a pretexto de representarem aspirações e atitudes comuns se esforçam por fazer prevalecer determinadas situações e reivindicações, para tal valendo-se de todos os meios ao seu alcance, principalmente a ação sobre os poderes públicos. Tal atitude se acentua à medida que se ampliam e intensificam as responsabilidades econômicas e sociais do Estado. Precisamente sob este último aspecto — intervenção no mecanismo de tomada de decisões de autoridade — é que nos dedicaremos, neste estudo, à análise da influência dos grupos de interesse contemporâneos. De passagem, mostraremos que esta definição geral inclui organismos de estruturas bastante variadas, os quais, sem dúvida alguma, com os progressos da conceptualização, chegarão, mais tarde, a ser tratados como categorias diferentes.

Estes grupos, freqüentemente chamados "grupos de pressão" (*pressure-groups*), são particularmente numerosos e ativos na esfera econômica e constituem fator importante na determinação das ações concretas do Estado nesse domínio. São eles em larga escala responsáveis pela separação existente entre

(7) PARETO, no *Manuel d'économie politique* (publicado em 1909), explica o estabelecimento de um monopólio do álcool na Suíça como o resultado de uma coalizão de interesses (pp. 521-22). Ele extrai de um livro de NUMA DROS, *Essais économiques: Le monopole de l'alcool en Suisse*, esta frase típica: "Como é a Confederação que lavra os contratos de liberação do álcool, dirigem-se a ela, principalmente nas épocas de eleição, para pedir-lhe... que melhore as condições dos contratos, a fim de que possam pagar mais caro a batata nacional: do contrário, as eleições não correrão bem... Foi assim que chegamos a ter a batata eleitoral".

(8) Ver, a este respeito, as muito pertinentes observações sobre o assunto feitas por MACKENZIE (W. J. M.), *Pressure-Groups: the "Conceptual Framework"*, *Political Studies*, (Londres), outubro, 1955, pp. 247-255.

os esquemas de racionalização e as medidas efetivamente postas em prática. Comprometem, muitas vezes, a consecução dos objetivos gerais visados pelas autoridades responsáveis porque influenciam fortemente a determinação dos fins e a escolha dos meios. O economista, hoje em dia, não pode ignorar este fenômeno sem o risco de alhear-se da realidade. Infelizmente, o problema, em seu conjunto, ainda é pouco conhecido. (9)

Gostaríamos de abordar, neste ensaio, um ponto particular: a análise dos diversos elementos que intervêm para determinar a influência real desses grupos nos processos políticos, especialmente em relação à política econômica. A orientação e o conteúdo da ação dos poderes públicos nesta matéria, porém, dependem em larga medida da intensidade da pressão que os grupos interessados sejam capazes, em um dado momento, de exercer sobre os diversos centros decisórios. A análise de sua influência é, portanto, um elemento essencial para a ciência política, mas não me parece que apresente interesse menor para o economista. Assim, o esquema que vamos oferecer distinguirá os elementos internos e externos dessa influência; no entanto, cumpre reconhecer francamente que sob muitos aspectos, à falta de informações efetivas, ele não poderá ser diretamente confrontado com a realidade. Apresentá-lo-emos, pois, como uma simples tentativa, sujeita a contestações e verificações posteriores e cuja imperfeição é por demais evidente para que precisemos de salientá-la.

I

Consideramos fatores internos dessa influência principalmente os elementos colocados sob a dependência do grupo de que se cogite ou, pelo menos, que atuem em função do comportamento desse mesmo grupo: trata-se, em suma, dos diversos fatores que ele pode procurar dominar diretamente, ainda que, na realidade, não o consiga por inteiro. Distinguiremos cinco dentre eles: volume e estrutura do grupo, recursos de que dispõe, organização, relações

(9) Isto se verifica especialmente em França, onde o conhecimento científico dos grupos de interesse progride muito lentamente. Como primeira esforço de exposição sistemática, ver um número especial da revista *Esprit, Pouvoir politique et pouvoir économique*, junho de 1953, pp. 817-984; ainda que alguns dos estudos que o compõem demonstrem às vezes espírito polêmico, o conjunto é magnífico. Para uma compreensão geral do problema, ver: WILLIAM (PHILIP), *Politics in Post-War France*, Londres, 1954, pp. 327-341; DUVERGER (MAURICE), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, 1955, pp. 576-630; GOGUEL (FRANÇOIS), *Le Régime politique français* Paris 1955, pp. 99-108. Ver também as observações apresentadas por FINER (HERMAN), *Governments of Greater European Powers*, Nova York, 1956, pp. 335-367. Permitimo-nos fazer remissão a dois artigos que recentemente publicamos sobre o assunto: *A intervenção dos grupos de interesse na política econômica*, *Revue Economie et Social*, outubro 1956, pp. 256-277, e *Contribuição à análise dos grupos de interesse na política francesa*, *Revue de l'Institut de Sociologie Solvay*, 1956, n.º 2-3; estes dois trabalhos não ambicionam mais do que lançar as bases teóricas de uma análise mais aprofundada do problema. Informamos, finalmente, que o Professor HENRY W. EHRMANN (da Universidade do Colorado) vai publicar em série, nos Estados Unidos, um trabalho sobre o patronato francês como *pressure-group*. O autor coligiu o material necessário durante uma estada de um ano em França e parece que em alguns pontos conseguiu vencer o hermetismo tradicional de seus interlocutores. Agradecemos ao Prof. EHRMANN a gentileza de nos haver enviado o texto mimeografado de seu trabalho, que trará valiosos subsídios para o conhecimento da vida política e econômica francesa.

de que desfruta e *status social* (êste último fator situando-se no limite entre os elementos internos e externos na medida em que depende da atividade do grupo, sem que êste, todavia, o possa manipular à vontade).

VOLUME E ESTRUTURA DO GRUPO

Visa-se, com esta classificação, essencialmente à amplitude do grupo. Observa-se comumente que, nos regimes democráticos representativos, os poderes públicos são levados a dispensar uma atenção vigilante aos interesses comuns a grandes massas de cidadãos. O número parece, neste caso, ter uma espécie de dignidade intrínseca: de qualquer modo, é fator de eficácia na reivindicação. (10) Em consequência, todo grupo que opere em um setor de aspirações e atitudes que beneficie de vastos meios de divulgação está chamado a exercer influência e a exercerá tanto mais facilmente quanto maior capacidade demonstrar para unir o grupo e provocar a identificação de seus interesses.

a) Capacidade de unir

Um grupo, qualquer que seja, tanto melhor se revelará em situação de agir e fazer reivindicações quanto maior legitimidade de representação puder alardear. Da mesma maneira, a reunião, sob direção única, do conjunto ou de uma parcela muito grande de agentes com interesses idênticos, constitui fator de influência, de vez que contribui para solidificar o prestígio do grupo fazendo-o aparecer como porta-voz autorizado. E' o caso da União Nacional dos Fazendeiros da Inglaterra e do País de Gales (*National Farmer's Union of England and Wales*). Todos os observadores estão de acôrdo em ressaltar a importância de sua função na determinação da política agrária britânica e, especialmente, do preço dos produtos (tanto sob os trabalhistas como sob os conservadores). E ai do Ministro da Agricultura que não chegasse a um acôrdo com a União!... Perderia o prestígio e talvez até o cargo. Uma das principais razões do poderio daquela entidade, além de sua excelente direção, é o fato de, dentre cada grupo de dez agricultores do país, nove lhe serem

(10) A principal força das destilarias reside no seu número: cêrca de 3.000.000 (calcula-se que seu número tenha oscilado, a partir de 1945, entre 2,5 e 3,5 milhões). Ver DERHEBERT (L.) *L'Économie de l'alcoolisme*, Paris, 1953, (Monografias do Instituto Nacional de Higiene, n.º 2); segundo os quadros fornecidos, pp. 29-31, o número de destilarias elevava-se a 2.688.616 em 1948 (atingindo, em 31 departamentos, uma proporção superior a 10% dos habitantes) e 2.926.995 em 1949. Nenhum outro dado é necessário para explicar a influência dessa categoria social no Parlamento. Ver igualmente LEDERMAN (SULLY), *Alcool, Alcoolisme, Alcoolisation*, Paris, 1956. De acôrdo com o quadro fornecido, pp. 45-48 o número de destilarias alcançava 3.029.100 em 1952: portanto, em 61 dentre 90 departamentos, há uma destilaria para de 2 a 4 eleitores do sexo masculino (1 para 2 em 23 departamentos). "O voto feminino certamente alterou a força das destilarias", escreve LEDERMAN, "mas presume-se que até o momento ela permanece a mesma em consequência de um fenômeno clássico de psicologia política (só se leva em conta o que se vê e o que se ouve)".

filiados. (11) Grande número de elementos, às vezes poderosos, opõem-se, não obstante, a essa unidade.

Citemos, por exemplo, a freqüente intromissão — especialmente, conquanto não exclusivamente, em França, — de fatores de ordem política ou religiosa na defesa de interesses profissionais, da qual resulta, fatalmente, um princípio de desagregação de que o mundo agrícola francês oferece um bom exemplo. (12) A confusão chega ao auge quando a atividade profissional tende a perder sua autonomia para se pôr a serviço de ambições ou políticas estranhas às diretas reivindicações do grupo: o caso do sindicalismo operário em França é bastante conhecido para que necessitemos de salientá-lo. A impossibilidade de unir, que se traduz pela multiplicação dos grupos que visam, pelo menos aparentemente, os mesmos objetivos, enfraquece o alcance da ação, pois facilita as manobras dos interesses opostos e provoca, muitas vezes, o recrudescimento da demagogia, prejudicial aos interesses que se visa proteger.

Um fator particularmente divisionista, de manifesta importância teórica e prática, é o sentimento que se origina nos membros de um grupo ao verem seus interesses particulares mal defendidos no âmbito de uma ação unificada. O mercado do vinho é disso um exemplo típico. O sul do Languedoc, que ainda há alguns anos contribuía com 75% para a produção nacional de vinho, hoje dela não representa mais de 35%. E' que para êle se apresenta crucialmente o problema do escoamento, ao passo que numerosas regiões neovitícolas estão em bem melhor situação. Daí a fragmentação da organização profissional do vinho em diversos grupos, dos quais os principais são a Federação Geral dos Vinhateiros do Sul e a Federação das Associações Vitícolas, que constitui o órgão de defesa de tôdas as outras regiões. (13) No setor trabalhista, a formação de sindicatos autônomos, reunindo categorias profissionais às vezes reduzidas mas de importância estratégica (os condutores do Metropolitano, por exemplo) corresponde a essa preocupação de particularizar um interesse para melhor fazê-lo prevalecer: o sindicalismo de classes obedece a objetivos análogos.

Finalmente, existe forte tendência para a especialização de interesses, oposta à união em base mais ampla: reflexo do egoísmo profissional, ela tem geralmente como resultado tornar mais difícil a ação dos menos aquinhoados (os quais, todavia, em alguns casos podem representar a maioria da profissão

(11) Outro exemplo: as perspectivas econômicas e políticas a longo prazo surgidas nos Estados Unidos em virtude da fusão da A.F.L. com a C.I.O.. Muitos receiam, por motivos vários, o aumento de influência que esta unificação pode trazer ao setor trabalhista. Ver particularmente a série de estudos publicada sobre *The A.F.L.-C.I.O. Merger*, em *Industrial and Labour Relations Review*, abril, 1956, pp. 347-467. E também GOLDBERG (ARTHUR J.), *A.F.L.-C.I.O.; Labor United*, Nova York, 1956.

(12) Ver o interessante estudo de HENRI MENDRAS *Les Organisations agricoles et la politique*, *Revue française de science politique*, outubro-dezembro, 1955, pp. 736-760.

(13) Utilizamos, a respeito, os resultados de pesquisas (não publicados) realizadas por EUGÈNE ENRIQUEZ no Centro de Estudos Econômicos (Escola Prática de Altos Estudos) sobre os grupos de pressão do álcool. Salienta êle que a ação da Confederação é muito mais dinâmica do que a da Federação, cujos membros gozam de situação privilegiada no mercado do vinho.

ou do ramo de produção). Essa tendência contrasta com a tática adotada por certos interesses particulares, que procuram apresentar grandes reivindicações sob uma bandeira mais ambiciosa, como, por exemplo, a Confederação Geral dos Plantadores de Beterrabas, que permanentemente tenta identificar a defesa de seus associados com a de toda a agricultura.

b) Capacidade de provocar identificação

É possível ser membro de um grupo (e até pagar a contribuição exigida) sem experimentar a sensação de estar verdadeiramente ligado às atividades dos respectivos dirigentes, sem se identificar realmente com eles através da realização dos objetivos que se propõem atingir. A ironia ou o ceticismo dos camponeses em relação a seus advogados junto às altas autoridades é, em nosso país, uma característica do comportamento rural. Tal estado de espírito gera uma acentuada displicência, senão mesmo manifesta desconfiança no que diz respeito à execução das diretrizes traçadas ou das sugestões apresentadas pelos membros do grupo. Ora, para uma associação cuja força repousa no número, o apoio de seus integrantes à ação por ela empreendida e o espírito de disciplina do grupo são condições elementares para o êxito, tudo dependendo da intensidade do sentimento de identificação que a direção desse mesmo grupo seja capaz de provocar nêle. Examinemos rapidamente o problema partindo dos dois principais instrumentos de ação que a existência de um grande número de participantes possibilita ao grupo.

1.º) *Intervenção no processo eleitoral* — Um dos mais efetivos métodos de pressionar utilizados pelos dirigentes de grupos numerosos é a ameaça aos parlamentares de dificultar-lhes a reeleição. Dois aspectos do problema devem ser cuidadosamente salientados: o do efeito produzido sobre a conduta desses parlamentares ante tal perspectiva e o da capacidade dos grupos de interesse para influenciar o voto de seus partidários. Quanto ao primeiro aspecto, nenhuma dúvida pode haver, pois, de modo geral, os deputados têm na maior conta quaisquer intervenções perante o corpo eleitoral e quem quer que pretenda desviar-lhes votos constituirá para eles um adversário temível. (14) Relativamente ao segundo, o estudo dos fatores psico-

(14) "Em nossas democracias subdivididas, todo voto é, ou parece ser, marginal. De temer, portanto, a ameaça de sua transferência porque a sindicalização dos interesses particulares é que permite fazer valer esta ameaça por meio dos conchavos, da divulgação dos votos, do cultivo dos ressentimentos ou ingratições", escreveu LEO HAMON, *Gouvernement et Intérêts particuliers, Esprit*, junho 1953, pp. 831-852. Como exemplo típico deste medo das possíveis reações dos eleitores pode citar-se, dentre inúmeros outros, a campanha vitoriosa desfechada na legislatura anterior contra o decreto de 13 de novembro de 1954, que tirava das destilarias que não se dedicassem à exploração agrícola o privilégio de que gozassem; não obstante a firme oposição do Ministério da Saúde Pública, a Assembléa se pronunciou, em 5 de novembro, por 407 votos contra 188, pela suspensão da vigência do decreto até 1 de setembro de 1956; alguns dias depois, e por grande maioria, o Conselho da República adotava o mesmo ponto de vista; assim podiam os parlamentares enfrentar as eleições gerais sem arriscar-se ao ressentimento das destilarias. A respeito, seria proveitoso realizar o estudo sistemático das medidas votadas, especialmente em matéria econômica e social, durante o ano que precede cada renovação do Parlamento.

ociais do voto está, ao contrário, muito pouco adiantado em França para que se possa fazer afirmativa de ordem geral no que toca à ação efetivamente exercida pelos grupos de interesse na distribuição de votos: parece lícito, entretanto, admitir, ainda como uma hipótese de trabalho, que em muitos casos os parlamentares são levados a encarar com certo exagero o poder dessas associações sobre a orientação política de seus membros. O exame objetivo dêse ponto de vista, contudo, exigiria o recurso a análises monográficas das quais não dispomos. Entretanto, à medida em que acreditam nesse poder os deputados se vêem forçados a demonstrar muito tato e solicitude em relação aos grupos em condições de alardear o prestígio do número. (15)

2.º) *Ação direta* — Ela reveste, em nossos dias, múltiplas formas: greves de produtores, às vezes pelo simples retardamento nas entregas de mercadorias; fechamento de lojas; reuniões e manifestações de massa; engarrafamento de trânsito e obstrução de estradas, etc. (16) Pode, ainda, inclinar-se para uma verdadeira sabotagem de ordem social (ameaça feita pelos vinhateiros do Languedoc de serrar os postes telegráficos, por ocasião das manifestações de descontentamento verificadas no verão de 1955). A execução de uma ação dêse tipo exige partidários numerosos e submissos, podendo a indisciplina provocar ou o exagero no cumprimento das instruções, chegando à violência, ou a recusa de obedecer ao comando. Muitas vezes o sucesso dependerá da exata apreciação daquilo que é possível exigir dos associados em tais circunstâncias. Em alguns casos pode-se perceber diretamente o resultado do movimento e até medi-lo; em outros, as conseqüências não são tão fáceis de vislumbrar (por exemplo, a repercussão de uma greve para não pagamento de imposto, uma vez que a administração geralmente se abstém de fornecer dados precisos a respeito). Quando as instruções visam a pôr os membros do grupo em oposição frontal às autoridades públicas (principalmente na recusa em satisfazer determinada contribuição fiscal) muitas destas

(15) O problema foi longamente estudado nos Estados Unidos nos últimos anos: o regime dualista de partidos que ali vigora facilita tal análise, cujos resultados não teriam significação se estendidos à França. As pesquisas efetuadas parecem concorrer para demonstrar o pouco êxito dos grupos de interesse quando tentam modificar o voto de seus participantes: a lealdade ao partido seria, destarte, mais forte do que a obediência ao grupo. Particularmente em se tratando dos agricultores, os maiores estudiosos da matéria, como o Professor CHARLES HARDIN, da Universidade de Chicago, acreditam que os grupos de interesse não têm capacidade para mudar o voto de seus membros; ver, especialmente, o artigo dêste último: *Farm-Price Policy and the Farm Vote*, *Journal of Farm Economics*, novembro 1955, pp. 601-624. Parece que a maioria dos operários se manifesta a favor do partido democrata; mas não é de crer que qualquer sindicato esteja em condições de mobilizar seus participantes em benefício de um candidato daquele partido. Como exemplo de análise do voto operário nos Estados Unidos, ver KORNHAUSER (A.), SHEPPARD (A. L.), MAYER (A. J.), *When Labor Votes, A Study of Auto Workers*, Nova York, 1956. ANGUS CAMPBELL e HOMER C. COOPER espóiam êste ponto de vista confirmando a precariedade de qualquer interpretação do voto unicamente em termos de adesão a grupos. (*in Group Differences in Attitudes and Votes*, Ann Arbor, Michigan, 1956, p. 36).

(16) Salientaremos, de passagem, o curioso processo utilizado por certos grupos de interesse no Japão: fazer acampar seus membros diante da Dieta. Ver YANAGA (CHYOSHII), *Japanese People and Politics*, Nova York, 1956, pp. 107-109.

últimas mostram grandes hesitações e não se insurgem senão por palavras: neste domínio, também, a ação dos grupos de interesse encerra uma apreciável dose de blefe.

O "poujadismo" oferece, a este aspecto, um privilegiado campo de análise, a operação "patentes" pode considerar-se muito significativa. O jornal *A União*, em seu número de agosto de 1955, publicou instruções muito precisas sobre seu recolhimento. Diz ele: "As guias recolhidas primeiro pelas repartições cantonais e enviadas depois ao departamento serão levadas, afinal, por uma delegação, à Prefeitura. Será esclarecido aos Srs. Prefeitos que o pagamento só será efetuado quando essas guias forem restabelecidas no^s seus quantitativos normais e quando ab-rogadas as leis sobre as cooperativas." *Fraternidade Francesa*, em seu número de 13 de agosto, insiste na importância da operação. *A União*, em setembro, refere-se ainda ao não pagamento das "patentes" mas já em outubro nada mais diz sobre seu recolhimento e mantém, a respeito, uma prudência que provavelmente se relaciona com a convocação do Sr. POUJADE para comparecer perante o juiz de Instrução. Já no número de novembro, esse mesmo jornal esclarece que os requerimentos dirigidos à administração sobre o assunto do não pagamento devem ser redigidos regularmente. (17)

Vê-se, destarte, a relação que se estabelece entre a importância de um grupo e a ação pelo mesmo posta em prática: realmente, o número é fator de influência, mas as possibilidades que ele oferece têm limites que variam segundo os indivíduos de que se trate e as circunstâncias em que se exerça sua atividade.

RECURSOS

Os recursos de que disponha o grupo nenhuma relação têm com o seu volume e estrutura. Nos agrupamentos de massa que dispõem de participantes numerosos mas de condição modesta o recolhimento de contribuições muitas vezes ocasiona dissabores. Os grupos, sob este aspecto, estão longe de ser igualmente aquinhoados. A Confederação Geral dos Plantadores de Beterrabas, por exemplo, que representa uma cultura rica, e em parte largamente concentrada, dispõe de recursos financeiros muito superiores aos de outras organizações agrícolas, que, no entanto, congregam uma quantidade muito maior de associados. Em última análise, os recursos constituem uma compensação pura e simples sobre o número: uma associação de siderurgistas ou de fabricantes de automóveis, por exemplo, obterá sem maiores dificuldades os capitais, por vezes vultosos, necessários à sua atividade. É verdade que em alguns casos a associação de massa pode encontrar um apreciável suplemento das contribuições arrecadadas de seus membros em subvenções de natureza diversa. Os recursos financeiros de que dispõem os grupos de interesse são em sua maioria totalmente desconhecidos (principalmente a parte destinada a exercer influência sobre os poderes públicos. A

(17) Sobre o poujadismo, ver principalmente o notável trabalho de STANLEY HOFFMANN, *Le Mouvement Poujade*, Paris, 1956. As indicações referentes à operação "patentes" foram tiradas de uma nota inédita de JEAN DU ROSTU.

legislação federal americana obriga tôdas as pessoas que exerçam atividade de *lobby* em Washington a declarar anualmente as contribuições recebidas; mas os entendidos na matéria são unânimes em calcular que as somas efetivamente despendidas são muito superiores às declaradas. (18) Diante desta carência geral de informações, não se pode fazer mais do que uma tentativa de definir os principais empregos, por parte desses grupos, dos fundos de que dispõem a fim de traçar pelo menos um esboço das formas de influência mais freqüentemente utilizadas.

a) *Influência direta da vida política*

Ao referirmos o papel do dinheiro na política ocorre-nos, de imediato, a corrupção, cujas formas são bastante numerosas e vão desde o "inocente" almôço (prática aliás lamentável quando visa a funcionários públicos) até ao pagamento de uma quantia periódica. A corrupção toma às vèzes formas sutis (por exemplo, o pagamento de honorários vultosos por um artigo de revista, aparentemente neutro e imparcial mas, na realidade, subvencionado e inspirado por um grupo de interesse). Os americanos chamam a essas práticas *old lobby*, dando a entender, com isso, que o *new lobby* tende a excluí-los. De vez em quando um escândalo vem pôr em relêvo a importância da corrupção como meio de persuasão: não nos parece, contudo, que hoje era dia o que existe de substancial na influência dos grupos de interesse — ou talvez em uma parte considerável dessa influência — seja assim exercitada. Não obstante, a maioria dos estudiosos da matéria está de acôrdo em reconhecer que o dinheiro proveniente desses grupos desempenha papel ponderável nas campanhas eleitorais.

O financiamento de partidos políticos (principalmente para cobertura de despesas eleitorais) é assunto sôbre o qual se dispõe de pouca certeza científica. Em França, por exemplo, êle parece ter revestido múltiplas formas: distribuídos aos candidatos individualmente ou aos partidos, os capitais utilizados podem provir quer de grandes negócios ou de grupos que agem isoladamente, quer de caixas centrais organizadas, para êsse efeito, por um conjunto de empresas ou de grupos. Como protótipo destes organismos, cita-se habitualmente a Comissão Republicana do Comércio e Indústria, que, sob a direção do Senador MASCURAUD, desenvolveu sua mais intensa atividade antes de 1914 e desempenhou, pelo menos até 1911, o papel de intermediária entre o grande patronato e o partido radical, então no auge do poder. Pode-

(18) Ver algumas indicações fornecidas sôbre o assunto por STEINER (GEORGE A.) *Government's Role in Economic Life*, Nova York, 1953, pp. 314-315. O total das quantias recebidas como contribuições pelos *lobbies* que atuam na esfera federal elevou-se a 14,8 milhões de dólares em 1947, 18,4 milhões em 1948 e 20,4 milhões em 1949 (total das quantias despendidas exclusivamente junto aos governos dos 48 Estados). Em fins de junho de 1952, o total das contribuições obtidas (depois da vigência da lei) atingiu 80 milhões de dólares. Em uma única campanha contra o *Taft-Hartley Act*, a A.F.L. utilizou 800.000 dólares (no primeiro semestre de 1947). A Associação Médica Americana (*American Medical Association*, segundo se diz, despendeu dois milhões de dólares na sua luta contra a ampliação da medicina social. Encontra-se a pp. 326-7 desse trabalho uma tentativa de comparação entre as despesas de certos grupos e as decisões tomadas pela 80.ª legislatura (de janeiro a junho de 1948).

se igualmente mencionar a União dos Interesses Econômicos, que, dirigida por ERNEST BILLIET, teve atuação destacada na preparação das eleições de 1919 a 1924 (de notar que o inquérito parlamentar instaurado contra ela pela Câmara do Cartel não deu qualquer resultado prático). (19)

As caixas patronais não são, aliás, as únicas a intervir ativamente nas campanhas eleitorais: em muitos países, os fundos sindicais são postos à disposição dos candidatos socialistas, às vezes em escala bem apreciável. (20) Várias leis (não é o caso, em França) têm procurado reagir contra estas práticas impondo um limite às despesas eleitorais (regulamentação particularmente rigorosa na Grã-Bretanha), porém, muitas vezes a própria lei contém dispositivos que permitem burlar esse intento. Em todo caso, é muito difícil opinar sobre as conseqüências reais deste auxílio financeiro relativamente aos resultados registrados porque talvez haja uma tendência a exagerar o seu alcance.

b) Documentação e propaganda

Esta ação é bem característica dos métodos atualmente utilizados pelos grupos de interesse: trata-se, no entanto, de ação geralmente caríssima e que em muitos casos se torna privilégio de interesses financeiros bem aquinhoados.

Reunir e divulgar documentação de caráter objetivo, é até científico, constitui processo de trabalho muito apreciado nos grupos que representam grandes negócios e repousa em departamentos de estudos integrados via de regra por elementos de primeira ordem. Às vezes o esforço de informação se estende ao conjunto da vida econômica e social, mas, na maioria dos casos, restringe-se ao assunto de interesse específico do grupo. Sob a primeira forma, pode ele incluir uma ampla propaganda e prestar serviços muito além do meio profissional; (21) sob a segunda, ajuda a defender as posições específicas do grupo junto aos centros decisórios do *processus* político e administrativo. O tecnicismo das questões atingidas pela ação econômica dos podê-

(19) Consta que atualmente a entidade distribuidora de fundos patronais é o Centro de estudos administrativos e econômicos (cujos órgãos estão situados na rua de Penthièvre). DUVERGER, op. cit. p. 588, menciona também os lobbies da África do Norte. Mas escreve ele: "na ausência de estudos sérios, cingimo-nos, sobre este ponto, a conjecturas (que parecem próximas da realidade)". Tais entidades não devem ser consideradas grupos de interesses propriamente ditos, mas sim instrumentos especializados destes últimos. Sobre o problema do financiamento dos partidos políticos, ver FUSILLIER (R.), *Les Finances partis politiques. Revue politique et parlementaire*, outubro, 1953, pp. 146-161, e novembro de 1953, pp. 258-276; dada a natureza do assunto, muitas das observações do autor estão sujeitas a contestação mas o trabalho representa um esforço que infelizmente não tem muitos seguidores.

(20) Resultam, daí, conflitos nos partidos aos quais podem aderir diretamente grupos, tais como: sindicatos, cooperativas, mútuos... (partidos chamados de tipo indústriato). Em relação ao partido trabalhista inglês, que recebe adesão direta dos sindicatos, alguns sindicalizados já têm protestado contra a vinculação de parte de suas contribuições ao financiamento de qualquer partido. A respeito, ver DUVERGER (MAURICE), *Les partis politiques*, 2.ª edição, Paris, 1954, pp. 97-101.

(21) Citaremos somente o *Bulletin quotidien* da antiga Comissão Siderúrgica, que trazia em cada um de seus números uma documentação rica e muito acurada.

res públicos torna esta documentação preciosa para os parlamentares, que, muito freqüentemente, não dispõem de outra. Os grupos que desfrutam dos meios financeiros indispensáveis à obtenção de tais trabalhos deles tiram uma apreciável dose de influência.

Em determinados casos, esse esforço de documentação vai até à constituição de um órgão especializado, tal como o Instituto Técnico Francês da Beterraba Industrial, cujos relatórios sobre a cultura da beterraba e os melhores meios de obter altos rendimentos são muito scitados. Nos últimos anos, o Instituto dedicou-se, em vários desses relatórios, a mostrar aos poderes públicos as conseqüências nefastas de uma exagerada redução da cultura da beterraba. A um outro tipo de atividade, que mais se aproxima da propaganda pura, corresponde a Associação da Livre Empresa, entidade dotada de numeroso quadro de pessoal e que tem por finalidade combater o dirigismo e as várias formas de atividade governamental (salvo, naturalmente, aquelas desejadas, senão exigidas pelos negócios). O tom empregado pela Associação é francamente polêmico e os argumentos por ela utilizados não primam pela imparcialidade ou objetividade. (22) Ainda aí, julgamos tratar-se de instrumentos nas mãos de grupos de interesse, não de grupos propriamente ditos. (23)

A ação de propaganda descamba, naturalmente, para o emprego de meios de comunicação de massas, especialmente a imprensa: primeiro, a imprensa profissional, que visa, sob o aspecto de que nos ocupamos, a divulgar as palavras de ordem, manter o entusiasmo e a disciplina dos associados mediante a exaltação, às vèzes exagerada, das lutas travadas e a expor os resultados obtidos, assim como a prodigalizar louvores e críticas, às vèzes contundentes; depois, a chamada imprensa econômica e financeira, que constitui em muitos países um veículo largamente utilizado para a divulgação e defesa das reivindicações de grupo e, finalmente, a grande imprensa informativa, na qual muitas vèzes a técnica empregada será muito mais sutil e atenderá mais a um objetivo de orientação geral do que de defesa de determinadas reivindicações (ainda que estas pudessem ser objeto de uma apresentação adequada quando o apoio, ou pelo menos a neutralidade, da opinião pública

(22) Segundo declarações feitas ao Professor EHRMANN, a Associação teria divulgado documentos cujo número alcançava mais de 300.000 exemplares. Relativamente a alguns exemplos de processos intelectuais utilizados, ver SAUVY (ALFRED), *Les Fatts et les Opinions*, Curso do Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Paris, fasc. II, pp. 323-328. O curso de SAUVY (pp. 280-422) contém preciosas indicações de ordem sociológica sobre vários lobbies franceses (notadamente os do álcool, petróleo e automóvel).

(23) Os Estados Unidos possuem uma série muito variada de instituições desse tipo. Ver SCHRIFTSCHER (KARL), *The Lobbyist*, Boston, 1951, pp. 155-193. Entre as entidades analisadas, salientaremos o Conselho Econômico Nacional (*National Economic Council*), que se bate pela empresa privada, pela propriedade privada, pela iniciativa individual... e contra o socialismo, o governo mundial, as Nações Unidas; a Fundação para a Educação Econômica (*Foundation for Economic Education*), que de 1946 a 1950 recebeu de grandes firmas e de homens de fortuna cerca de 12 milhões de dólares; o Instituto de negócios Públicos (*Public Affairs Institute*) que obteve contribuições de sindicatos operários e cujos vínculos ideológicos são muito diferentes dos destes dois últimos, etc.

parecesse necessária para lograr qualquer providência). Todavia, o controle de um jornal, hoje em dia, implica no dispêndio de somas tão elevadas que só grupos financeiramente poderosos podem cogitar de obtê-lo completamente.

Em suma, vê-se que o dinheiro proporciona aos grupos que o podem manejar em grande escala importantes fatores de influência. Será ele, no entanto, suficiente para assegurar poder absoluto? A questão, que não pretendemos focalizar aqui, é controvertida: (24) embora não se possa subestimar seu papel, acontecimentos recentes (a nacionalização de importantes setores da atividade econômica em velhos países capitalistas, o desenvolvimento irresistível e geral do *Welfare State*, a consolidação das posições do sindicalismo operário, etc.) mostram bem que só o dinheiro não basta para vencer todas as batalhas. Conquanto apreciável fator de influência, não é mais, contudo, a chave universal para alcançá-la.

ORGANIZAÇÃO

Esta análise é dedicada aos interesses organizados. Quer isto dizer que a adoção de uma estrutura formal é condição indispensável para que as autoridades responsáveis tomem em consideração determinadas situações ou reivindicações? Certamente não se poderia chegar a esse extremo. Ainda que a agricultura ou o pequeno comércio não dispusesse, em França, de qualquer associação capaz de falar em seu nome, os parlamentares não estariam menos atentos às preocupações e anseios dos camponeses e pequenos comerciantes. (25) Entretanto, *ceteris paribus*, também é evidente que a organização constitui em si mesma um fator de eficiência, pois somente através de mecanismos apropriados é que se poderá usufruir de todas as vantagens que o número e os recursos forem capazes de propiciar, ao passo que uma administração muito desenvolvida e eficiente pode compensar em medida apreciável falhas ou deficiências dos dois fatores precedentemente examinados. Na época atual, que coloca em plano muito elevado as virtudes e os valores da organização, todos os interesses tendem a atuar sob a forma de movimentos organizados, isto é, estruturados e hierarquizados. (26)

(24) Segundo o sociólogo americano R. MAC IVER, por exemplo (*The Web of Government*, Nova York, 1948, p. 92), a força econômica de um grupo ou de uma classe estaria longe de constituir, hoje em dia, a medida de seu poder político. Inversamente, ROBERT A. BRADY, em um livro muito controvertido, *Business as a System of Power*, (Nova York, 1943), tentou caracterizar o papel fundamental dos grandes organismos de negócios na vida política. Muitos hesitariam em afirmar que o dinheiro não representa, mesmo contemporaneamente, pelo menos um fator desse poderio. Ver particularmente, o interessantíssimo trabalho de DAVID RIESMAN, *The Lonely Crowd*, Nova Haven (Conn.) 1951 (especialmente pp. 242-255).

(25) Fala-se, com frequência, na pressão de certos interesses norte-africanos — principalmente de natureza econômica e financeira — na vida política (ver particularmente a nota 19). Não obstante, não me parece que o essencial desses interesses se revista de uma estrutura organizada.

(26) A tendência à organização se estende naturalmente bem além da esfera econômica propriamente dita. Para citar apenas alguns exemplos, entre os muitos disponíveis: a defesa da escola confessional (em França, Liga de Defesa da Liberdade de Ensino, Associação de Pais de Alunos do Ensino Livre...), a proteção das minorias raciais (nos

Esta questão se reveste de importância especial para os grupos cuja finalidade é reunir interesses já associados e, ao mesmo tempo, constituir um porta-voz e um centro comum de orientação e estímulo. Referimo-nos, aqui, aos organismos denominados, na prática, centrais, patronais ou sindicais. Delas constituem exemplos típicos o Conselho Nacional do Patronato Francês, a Federação Nacional dos Sindicatos de Exploração Agrícola, a Confederação Geral do Trabalho, etc. As relações entre as unidades componentes e o centro dão origem a problemas análogos aos que surgem nas Confederações e Federações de Estados. Um dos mais difíceis de resolver é o da coesão indispensável para dar aos órgãos centrais atribuições e poderes à altura de suas responsabilidades, pois que a variedade de interesses desta forma associados constitui o obstáculo principal a uma direção unificada. Vejamos, por exemplo, o patronato. A possibilidade de constitui-lo como uma frente unida esbarra em pelo menos três óbices: ramo de produção, divisão regional e tamanho das empresas. Dêstes, o último merece referência especial, pois que, sob muitos aspectos, principalmente o fiscal e o da legislação social, as pequenas e médias empresas desfrutam de situações diferentes daquelas de que gozam as grandes: estas últimas muitas vezes encararão de maneira desfavorável os esforços empregados para assegurar a sobrevivência de formas tradicionais de empresas, incapazes de se adaptarem ao progresso técnico (especialmente no setor da distribuição). Não sem razão se reprovou à antiga Confederação Geral da Produção Francesa o não ter, em circunstâncias várias, dado atenção às dificuldades surgidas nos setores médio e pequeno da atividade econômica (particularmente quando da assinatura dos acordos Matignon). Após a Libertação, a preocupação de defendê-los deu origem, em outubro de 1944, à Confederação Geral das Pequenas e Médias Empresas, (27) cuja criação antecedeu de muito a reconstituição da central patronal (retardada pela hostilidade do General DE GAULLE, que representava um sentimento generalizado à época). Quando da instalação do Conselho Nacional do Patronato Francês, a articulação com o setor de médias e pequenas empresas revelou-se assunto espinhoso; muitas das medidas tomadas (em particular a escolha do Sr. VILLIERS para presidente) explicaram-se pelo cuidado de evitar se atribuísse à nossa entidade o propósito de dar prepon-

Estados Unidos, a Associação Nacional pelo Progresso e Desenvolvimento dos Homens de Cor — *National Association for the Advancement of Colored People*), a luta pela proibição (sempre, nos Estados Unidos, a Liga Anti-Saloon, cuja atividade constitui um dos exemplos mais significativos da pressão jamais exercidas) põem (ou puseram) em prática métodos de organização muito precisos. De modo geral, o estudo dos grupos de intelectuais está ainda em início; é provável que uma análise mais aprofundada (do tipo da atualmente realizada pela Associação Francesa de Ciência Política) consiga distingui-los, sob muitos aspectos (principalmente no que toca às modalidades de influência) das associações econômicas no sentido lato do termo. Um caso digno de atenção é o dos antigos combatentes, sobre os quais ressaltaremos o sugestivo artigo de RENE RÉMOND, *Les Anciens Combattants et la Politique*, *Revue française de science politique*, abril-junho de 1955, pp. 267-290.

(27) A respeito, poder-se-á ler o breve mas perspicaz estudo de G. E. LAVAU, *Note sur un pressure-group français: la Confédération générale des Petites et Moyennes Entreprises*, *Revue française de science politique*, abril-junho, 1955, pp. 370-383.

derância às grandes firmas. (28) Ainda que neste caso tomem um aspecto específico, problemas do mesmo tipo se apresentam também nas associações operárias e agrícolas.

Estes problemas de estrutura conduzem à distinção de pelo menos dois tipos de grupos de interesse, notadamente quanto à eficácia de seu acesso à vida política:

1.º) *Confederações ou Federações, que congregam interesses diversos só coincidentes na esfera de atitudes generalizadas* — Estas entidades desempenham importante função de representação e podem intervir eficientemente na discussão de problemas de base. Em muitos casos, porém, elas têm precisado agir com grande prudência em virtude da divergência verificada, em inúmeros pontos, entre os interesses de seus membros. Daí pode resultar uma tendência para a moderação, a busca de acordos a que os espíritos críticos seriam levados a tachar de imobilismo. Assim, o Conselho Nacional do Patronato Francês só muito raramente se empenha a fundo nas lutas particulares (pode citar-se, como exceção à regra, a batalha travada contra a aprovação do Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço): em várias ocasiões a preocupação de evitar surtiram divergências entre seus membros cercou a ação da delegação patronal junto ao Conselho Econômico.

2.º) *Grupos especializados (chama-se assim aos grupamentos corporativos) que, representando interesses unitários, podem lançar-se muito a fundo na batalha política* — Constituem eles os mais eficientes de nossos grupos de interesses, especialmente no mundo dos negócios e podem ser considerados o instrumento de penetração por excelência do processo político. Em França, um dos mais ativos e revolucionários grupos dos últimos anos tem sido a Federação Nacional dos Transportadores Rodoviários. (29)

(28) Daí a organização muito "equilibrada" ("balanceée") do Conselho: ver, por exemplo, a distribuição das 500 cadeiras da Assembleia Geral: no plano vertical, 275 cadeiras para as federações industriais e 75 para as organizações comerciais; no plano horizontal, 75 para a Confederação geral das pequenas e médias empresas; no plano regional, 75 para a Federação nacional das associações regionais. Distribuição semelhante verifica-se em relação à Comissão diretora. — A estrutura das organizações patronais varia muito, segundo os países. Nos Estados Unidos, citam-se: 1.º, a Associação Nacional de Fabricantes, que congrega principalmente firmas individuais (onde os grandes negócios só começaram a desempenhar papel verdadeiramente importante a partir de 1933); 2.º, a Câmara de Comércio dos Estados Unidos (*Chamber of Commerce of the United States*) que congrega principalmente associações mas acolhe, também, empresas que dela participam em caráter individual. Na Inglaterra, encontram-se: 1.º, A Associação de Câmaras de Comércio Britânicas (*Federation of British Industries*), que grupa as grandes indústrias britânicas; 3.º, a União Nacional de Fabricantes (*National Union of Manufacturers*), que congrega cerca de 4.700 membros individuais (sobretudo pequenas e médias empresas) e 65 associações filiadas (igualmente do setor médio e pequeno).

(29) Um dos motivos do poderio da Federação é o de representar uma profissão que emprega de 230 a 240 mil pessoas (com predominância de empresas pequenas e médias). Sabe-se que a Federação age também por intermédio da União rodoviária, que reúne as numerosas atividades (inclusive clubes de turismo) interessadas no tráfego rodoviário. A excepcional intensidade das pressões exercidas pela Federação provocou protestos do Sr. P. H. TETIGEN, da tribuna da Assembleia (*Diário Oficial da Assembleia*, 4 de janeiro de 1950, p. 26).

De modo geral, a importância da organização de um grupo de interesses depende do grau de adaptação da estrutura interna aos encargos do mesmo grupo. Essa importância se exprime principalmente pela eficácia das ligações que mantém, a disciplina dos membros do grupo, a qualidade dos serviços prestados e a capacidade dos dirigentes. Este último ponto deve ser especialmente salientado. A direção de um grupo de interesse cria problemas complexos, (30) dos quais um dos mais delicados é o de distinguir exatamente a comunidade de interesses na qual será possível desenvolver uma ação coerente e disciplinada e criar os ideais e símbolos capazes de provocar entusiasmo e lealdade em seus membros (ver, linhas atrás, a "capacidade de provocar identificação"). Os dirigentes do grupo terão de, a cada momento, definir-lhe os objetivos e escolher os meios mais apropriados à sua realização; terão, se for o caso, de resignar-se às soluções de transigência e inculcá-las aos seus adeptos. Essas tarefas exigem muitas qualidades, tais como: vitalidade e tolerância, capacidade de decisão e persuasão, senso de responsabilidade, capacidade intelectual. (31) A influência de um grupo de interesse é quase sempre diretamente proporcional às qualidades de seu líder (papel desempenhado, em França, por um GINGEMBRE, um LITALIEN, um CAYRE, para mencionarmos apenas alguns grupos particularmente ativos). Entre as tarefas dos dirigentes figura a instalação de uma rede de relações sobre a qual se possa apoiar a ação cotidiana: a importância deste ponto, porém, é bastante para justificar uma referência à parte.

RELAÇÕES

A instalação de uma rede de relações adequada é fundamental para a inserção da atividade do grupo no mundo político e administrativo, visto que assim se tornará possível controlar amplamente a eficácia de sua ação. O estabelecimento de relações permite, evidentemente, desenvolver a luta, em determinados pontos, sob melhores condições, além da vantagem — o que é relevante — de obter informações antecipadas sobre os projetos e até simples intenções do governo e da administração (no sentido, por exemplo, de agir a pedido de grupos rivais). (32) O exato cumprimento de sua missão impõe aos grupos de interesse uma vigilância particular, pois muitas vezes a maneira mais eficaz de agir é matar no nascedouro um projeto inconveniente. Se for preciso travar luta, quanto mais cedo melhor. Daí a necessidade, para os grupos, de informações contínuas e sistemáticas e, portanto, a

(30) A melhor descrição dos problemas de liderança (*leadership*) dos grupos de interesse é feita por DAVID TRUMAN em *The Governmental Process*, Nova York, 1951, pp. 188-210.

(31) Uma das melhores descrições das qualidades necessárias aos dirigentes ainda é a de CHESTER BARNARD, *Organization and Management*, Cambridge, (Mass.), 1948.

(32) Em uma brochura sobre a Federação das Indústrias Britânicas, publicada em 1954, o presidente daquela organização pôs em foco, com propriedade, a importância, para os grupos, de serem antecipadamente informados sobre os projetos do governo e da administração. "A consulta", escreve ele, "só pode ter real efeito quando se verifica antes e não depois do fato... Insistimos constantemente junto aos departamentos ministeriais quanto à necessidade, para eles, de nos consultar e de o fazer previamente..."

posse de uma rede de informantes colocados nos pontos estratégicos do processo decisório.

Os dirigentes dos grupos de interesse ativos mantêm contatos a bem dizer permanentes com todos aqueles cujas atividades se relacionam com as posições defendidas e as reivindicações apresentadas: ministros, parlamentares, funcionários... A economia dirigida provocou a intensificação de relações com estes últimos, contribuindo para dar à administração uma estrutura quase-corporativa, sendo alguns ministérios divididos em seções correspondentes a ramos da produção relativamente a cada um dos quais existe um determinado grupo de interesse. Assim, em França, o Ministério da Indústria e Comércio, cuja estrutura, aliás, varia em função de reestruturações ministeriais, normalmente dispõe de um certo número de departamentos ou serviços especializados: Minas e Siderurgia, Gás e Eletricidade, Indústrias Mecânicas e Elétricas, Indústrias Químicas, Indústrias diversas (principalmente têxteis), Comércio Interno, Artesanato... O Ministério de Obras Públicas dispõe de departamentos específicos para estradas de ferro e transportes, rodovias, vias de navegação e portos marítimos, etc.. Estes departamentos constituem, naturalmente, uma via de acesso para os grupos interessados, que com eles mantêm contatos freqüentes. (33)

Entre os funcionários responsáveis por esses serviços e os dirigentes de grupos os contatos certamente são estreitos (o que de modo algum significa que os primeiros se venham automaticamente pôr a serviço dos segundos ou tomar a seu cargo tôdas as reivindicações apresentadas). Em França, onde a função das comissões permanentes do Parlamento é importante, são igualmente muito observadas as relações entre seus membros e os dirigentes de grupos.

É inútil enunciar regras gerais a respeito da constituição dessa rede de relações, pois em muitos casos se trata de relações pessoais e de ligações suscetíveis de se estabelecerem através dos mais variados meios. No entanto, pelo menos duas situações particulares devem ser mencionadas:

1.^o) *Membros de assembléias parlamentares agindo na qualidade de porta-vozes de determinados interesses* — A este aspecto, as tradições nos vários países são diversas. Muito curiosamente a tradição britânica é bem mais tolerante a respeito desse tipo de ligações, que podem tomar formas variadas e ir até ao pagamento de subsídios como remuneração pelo encargo de representação assumido. Nenhuma restrição se faz, ali, ao parlamentar que exerça emprêgo remunerado em associações que transacionem com o governo. Apenas se estabelece que o membro do Parlamento que usar da

(33) O mesmo fenômeno é perceptível em muitos países, principalmente na Inglaterra, onde levou à constituição de uma comissão especial para analisar o caso dos "intermediários" entre a administração e o público e a apreciar os abusos das práticas verificadas. O relatório dessa Comissão, submetido pelo Primeiro Ministro ao Parlamento em maio de 1950 (Cmnd. 7.904), encerra algumas observações muito interessantes sobre a posição dos funcionários britânicos diante dos pedidos e recomendações que lhe são dirigidos; salientando o perigo que representa uma desproporção muito grande entre os interesses financeiros em jogo e os vencimentos do funcionário responsável, acentua ele que as altas tradições do *Civil Service* têm contribuído (mesmo em relação a funcionários novos ou temporários) para afastar tal perigo.

palavra para assunto no qual tenha interesse pecuniário direto (quando se tratar, por exemplo, de uma situação de proprietário) deve declarar esse interesse. Há indícios, todavia, de que essa tolerância tradicional está, hoje em dia, em vias de reduzir-se. (34) Já nos Estados Unidos parece que os costumes, nessa matéria, são mais rigorosos, não obstante haver ali *pressure politicians*, isto é, parlamentares membros de vários grupos de interesse (principalmente organizações agrárias e a Legião Americana) cujas reivindicações eles podem defender diretamente. De modo geral, a situação, em França, é bastante fluida. Um certo número de parlamentares exerce cargos importantes em associações profissionais e alguns se demitem quando aceitam cargos de ministro, por exemplo, enquanto outros preferem conservá-los. A leitura dos debates parlamentares mostra à sociedade que alguns deles atuam, habitualmente, como porta-vozes de determinados interesses, mas as indicações sobre sua real posição face a tais grupos geralmente não passam dessa verificação de fato.

Finalmente, a natureza das ligações estabelecidas com os deputados varia de acordo com a espécie do grupo. Dêsse modo, os interesses financeiros tendem a apoiar-se em um pequeno grupo de parlamentares, enquanto os grupamentos de massa, ainda que possam contar com alguns deles, procuram conquistar para a sua causa o maior número possível. Situação bem pouco conhecida é a dos advogados parlamentares, na qual a acumulação do mandato de deputado com a profissão de advogado, que em alguns casos não cria problemas graves (parlamentares advogados no foro criminal, por exemplo) afigura-se, ao contrário, muito mais censurável quando se trata de advogar grandes negócios ou associações profissionais. (35)

2.^o) *Funcionários que passam ao serviço de organizações profissionais* — Ao lembrar a prática chamada "pantouflage", (*) ocorre-nos, principalmente, o exemplo de agentes da administração pública que ingressam no serviço de empresas privadas. Em nossos dias, os sindicatos patronais, particularmente, oferecem lugares importantes, sobretudo, embora não exclusivamente, aos membros dos grandes órgãos do Estado. Os benefícios daí resultantes para os grupos de interesse são consideráveis; não somente aqueles

(34) Consultar, a respeito, o interessante estudo de SAMUEL H. BEER, "Pressure-groups" and parties in Britain, *American Political Science Review*, março de 1956, pp. 1-24. Cita ele, particularmente, um caso em que a ação de um grupo de interesse (a União Nacional de Professores) foi facilitada pelas iniciativas de seus "representantes" no Parlamento. Além das informações que fornece sobre os grupos de interesse, esse artigo merece ser lido pela interpretação geral que dá à vida política na Inglaterra de hoje.

(35) Este último ponto foi salientado com ênfase por ANDRÉ TARDIEU em um trabalho (infelizmente inacabado), referido de observações sobre o jogo de interesses em uma democracia: *La Revolution à retarder*. Vol. I, *Le Souverain Captif*, Vol. II, *La Profession parlementaire*, Paris, 1936-1937. A despeito de seu caráter acentuadamente polêmico e parcial, as observações de TARDIEU, que conhece o sistema por dentro, não deveriam ser menosprezadas. É evidente que as memórias e confidências dos políticos constituem, apesar da crítica cerrada, que se lhes pressa fazer, dados preciosos para a análise do papel realmente desempenhado por esses grupos.

(*) Expressão intraduzível em português, pois mesmo em francês tem circulação restrita. *Pantouflage*, conforme o LAROUSSE, significa "faire de nombreuses démarches", isto é, "meter-se em muitos negócios, empresas, etc." *Pantouflage* será, talvez, "jogar com pécunia de dois bicos", servindo a dois interesses... (N.T.)

funcionários levam a vantagem de suas relações com os ex-colegas, como, também — e talvez seja o principal — não ignoram a linguagem que é preciso falar à administração; conhecem a arte de melhor fazer um pedido e estão, mesmo, em condições de determinar até que ponto pode ele ir — o que é essencial em política. Muitos reclamam regulamentação mais rigorosa no atinente à passagem de funcionários públicos para o setor privado (o inverso quase nunca se verifica, ao contrário, do que ocorre nos Estados Unidos): até hoje, no entanto, os grupos de interesse têm-se hábilmente aproveitado das possibilidades que o fato lhes oferece.

Cumpriria ir mais longe e considerar como fator ponderável de influência a similitude do meio social em que se recrutam os grandes administradores públicos e privados? A respeito a esta indagação, que não discutiremos aqui, parece que mereceria ser dada com certas graduações: em primeiro lugar, é certo que o ambiente comum pode facilitar o desenvolvimento de relações puramente profissionais, mas, com referência aos altos funcionários franceses, existe uma arraigada tradição de serviço público que constitui contrapeso bastante apreciável. Depois, esses funcionários estão longe de admitir sem reservas os métodos dos homens de negócios, dos quais muitas vezes criticam o espírito malthusiano e exageradamente imorato, mesmo que pertençam ao seu próprio meio. (36)

STATUS SOCIAL

Finalizando, a influência de que desfruta um grupo parece depender, em inúmeros casos, do julgamento médio feito sobre suas atividades. HENRY EHRMANN salientou, por exemplo, que em uma luta contra a Comunidade Européia do Carvão e do Aço os siderurgistas foram gravemente prejudicados pela má reputação de sua predecessora, a Comissão Siderúrgica (*Comité des Forges*). (37) Este caso ilustra bem a importância da auréola social que cerca a atividade dos grupos de interesse.

Sublinhamos, antes, que este fator de influência estava nos limites dos fatores externos: o que importa é a reputação adquirida, mesmo que, do ponto de vista do grupo considerado, ela corresponda a uma apreciação falsa, talvez até malévola da situação. Com ou sem razão, diz-se que a Confederação Geral dos Plantadores de Beterrabas está desmoralizada em virtude de abusos políticos: após reiteradas campanhas desfechadas contra

(36) Ver, sobre este ponto, as interessantes observações feitas por CHARLES BRINDILLAC, *Les Hauts Fonctionnaires*, *Esprit*, junho 1953, pp. 362-377. A criação da Escola Nacional de Administração terá, realmente, modificado as condições sociais de recrutamento para os grandes órgãos do Estado? A este propósito, muito esperamos das pesquisas feitas (e ainda não publicadas) por TH. BOTTOMORE (*London School of Economics and Political Science*).

(37) Alegava-se constantemente, contra os siderurgistas, que seu objetivo era, naturalmente, uma Europa organizada pela Comissão Siderúrgica", escreveu EHRMANN em *The French Trade Associations and the Ratification of the Schuman Plan*, *World Politics*, julho, 1954, pp. 453-481. Sobre o mesmo assunto, ver também GERRY (PIERRE), *La Genèse du plan Schuman*, *Revue Française de Science Politique*, julho-setembro, 1956, pp. 525-553.

ela, (38) em muitos meios aquêlê grupo ficou sendo olhado como o instigador de um permanente esbanjamento das finanças públicas em benefício de seus membros. Em consequência, qualquer medida que a favoreça — ainda que só parcialmente tomada atendendo a pedidos — corre o risco de ser interpretada com desconfiança e má vontade. Ao contrário, a indústria automobilística pode invocar (para justificar a não liberação das trocas no que lhe diz respeito e a manutenção de um protecionismo aduaneiro exagerado) diversos fatos que atendem ao interesse geral (importância quantitativa do ramo: cerca de 10% das indústrias mecânicas e elétricas, 5% de tôdas as indústrias manufaturadas; elevação ao sêxtuplo do volume das exportações de automóveis de turismo, a partir de 1938; emprêgo direto, na fabricação, de 250.000 trabalhadores...). (39) Ainda desta vez, não nos manifestamos sobre o mérito da questão, mas constatamos uma situação de fato. Esta observação explica o cuidado com que inúmeros grupos de interesse evitam qualquer procedimento cuja divulgação possa causar efeitos desfavoráveis na opinião pública. Eis por que talvez seja exageradamente otimista considerar, como fez W. J. MACKENZIE, (40) que em última análise a técnica de pressão mais compensadora é o apêlo à razão; todavia, os esforços dos grupos no sentido de fornecer a "melhor informação" não deixam de relacionar-se com êsse objetivo.

Reputação, geralmente, não se adquire de um dia para o outro. Cumpre recordar, aqui, o que significa a ancianidade do grupo. Ressalvando que a ancianidade não conduz à anquilose burocrática, destruidora de qualquer dinamismo (donde a importância de uma renovação continua do círculo dirigente), trata-se, no caso, de um fator suscetível de consolidar a influência sob vários aspectos, já analisados (ajustagem e eficácia da organização, ampliação e aprofundamento das ligações, etc.). A importância dêsse fator é bem evidenciada pelas disputas em que se empenham as facções rivais quando ocorre uma cisão (especialmente no setor operário). O uso de um nome tradicional (às vêzes carregado de conteúdo emocional), a permanên-

(38) Característico afigura-se a êta respeito, o recente julgamento da 3.^a Câmara do Tribunal Civil do Sena rejeitando a denúncia apresentada pela Confederação contra o jornal *France-Observateur*. O artigo incriminado concluiu o Tribunal, "naquilo que traduz a inquietação e mesmo, a indignação de seu autor, não poderia ser considerado como difamação... nem como ultrapassando os limites do direito da crítica e de publicação de informações, colhidas aliás, nos próprios discursos e escritos dos demandantes".

(39) Indicações tiradas de um estudo de CLAUDE ZARBA, *L'industrie automobile française et la Libération des échanges*, publicação mimeografada do Centro de Estudos Económicos (Escola Prática de Altos Estudos), Paris, 1956. Escreve ZARBA: "Os plantadores de beterraba, por exemplo, não devem sua existência e seu poderio senão às políticas particularmente discutíveis dos poderes públicos, do ponto de vista do interesse coletivo nacional. O abandono das medidas de proteção do açúcar e do álcool não prejudicaria senão um pequeno número de produtores e de transformadores; ... os industriais estão na obrigação, por assim dizer funcional, de recorrer diretamente aos métodos dos grupos de pressão... Se os fabricantes franceses de automóveis conseguem convencer os poderes públicos da justiça de suas posições por meio de pressão direta, não lhes resta, não é menos verdade, senão utilizar, na maior parte do tempo, armas muito menos condenáveis e bastantes eficientes".

(40) Em um importante artigo sob o título *Pressure-Groups in British Government*, *British Journal of Sociology*, junho 1955, pp. 133-148.

cia nos mesmos locais... correspondem, é certo, a uma preocupação de comodidade material, mas as considerações de ordem moral também interferem poderosamente. Assim, a nova associação que se constituir pelo desmembramento de outra fará o que estiver ao seu alcance para conservar, parcial ou totalmente, o prestígio do primitivo grupo a fim de se apresentar como sua legítima sucessora. Destarte, a ancianidade é útil não somente à administração interna mas também às relações sociais: um novo agrupamento certamente pode impor-se com força e rapidez, mas se nesse momento não estiver em condições de beneficiar da ajuda incontestável que lhe proporcionaria a tradição de que participasse deve ele apelar para outros elementos de influência. Afinal de contas, toda expansão acelerada corre o risco de não passar de "fogo de palha". Tudo bem pesado, o fator tempo é apreciável na determinação do status social com fundamentos sólidos, que não sejam postos em dúvida ao primeiro sinal de fracasso; é provável, assim, que a ancianidade constitua, em si mesma, um fator da confiança que o público se disponha a conceder ao grupo.

Em outro plano, pode apresentar-se o problema relativo às consequências da utilização do poder profissional para fins diversos, geralmente políticos. Evidentemente, quando acusam os grupos de fazer política, cumpre distinguir. A ação sobre a política que vise a facilitar a realização dos objetivos profissionais faz parte do jogo, tal como o concebem os grupos: o que cabe, apenas, é indagar a respeito de sua eficácia, do ponto de vista da influência destes últimos. Foi assim que a União Nacional dos Fazendeiros da Inglaterra e do País de Gales, tendo encontrado o partido trabalhista, então no poder, muito solícito em colaborar com ela, considerou mais conveniente adotar uma atitude de neutralidade diante das lutas entre os partidos. Muitos grupos, ao contrário, não hesitam em se envolver no jogo político para defender, principalmente nas eleições, tal partido ou qual candidato: a prática adotada pelos sindicatos operários americanos a este respeito oferece vasta matéria para reflexão. (41) Outra coisa, porém, é usar o poderio profissional para fins políticos (por exemplo, greve para apoiar uma posição assumida na política exterior). O desvirtuamento desse poder é de natureza a provocar um desencorajamento dos participantes do grupo e a lançar suspeitas sobre qualquer ação posterior por ele empreendida, ainda que de caráter estritamente profissional. Estimula a divisão sindical e fortalece, perante a opinião pública, o poder de negociar dos empregadores. Dentre vários outros, o sindicalismo operário francês é, sob esse aspecto, um caso típico. (42)

(41) Encontrar-se-á, sobre o assunto, uma excelente exposição em WALINE (PIERRE), *Les Syndicats aux États-Unis*, pp. 85-101. Ver também a seção *Trade-Union political activity*, na obra *Readings in Labor Economics and Industrial Activity* (Joseph Shister ed.), Chicago, 1951, pp. 122-144.

(42) Ver, no excelente trabalho de VAL R. LORWIN, *The French Labor Movement*, Cambridge (Mass.), 1954, Capítulo 15: *Union and politics*. O problema das ligações entre o sindicalismo e a política é aliás complexo: reveste-se de aspecto específico nos países onde os sindicatos criaram um partido que represente o trabalho, do qual eles são os maiores animadores. Assim, o partido trabalhista inglês: sobre suas relações com o governo, ver principalmente *British Trade Unioning, five studies by P.E.P.*, Edição revista, Londres, 1955, pp. 147-157. Para uma análise comparada dos sindicatos em relação à política, ver GALENSON (WALTER), *Comparative Labor Movements*, Nova York,

Um fator do *status* social parece ser a posição estratégica ocupada pelo grupo na vida nacional. (43) A importância de um grupo para a pujança ou o bem-estar da comunidade pode ser tal que lhe assegure uma posição de prestígio (às vezes até mesclado de um sentimento de inveja). Esta se deve, em alguns casos, às circunstâncias: uma economia de guerra, por exemplo, não pode adotar a mesma escala de valores de uma economia de paz. Mas, ainda aí, se o prestígio do grupo é posto a serviço de interesses estranhos às suas atividades, corre o risco de ver-se comprometido dentro de pouco tempo.

* * *

Afigura-se-nos serem estes os fatores internos da influência dos grupos. Todavia, só excepcionalmente um deles prevalece em todos os quadros. Na prática, a força do grupo decorre da combinação de vários desses fatores e, raramente, esta deixa de apresentar falhas. Qualquer interesse, por respeitável que seja, que não consiga pôr a seu serviço vários desses elementos de influência arrisca-se a ser esquecido pelos poderes públicos, ainda mesmo que daí advenham consequências danosas para a coletividade. Foi o que ocorreu em França, com relação aos proprietários de imóveis: é verdade que a lei do inquilinato teria sido diferente se estes últimos houvessem sabido organizar um *lobby* da força da Associação Nacional das Juntas Imobiliárias (*National Association of Real Estate Board*) dos Estados Unidos. (44)

Este caso traz notável contribuição ao exame de um problema, do qual não pretendemos tratar aqui: a significação dos grupos de interesse para o regime democrático. (45) Para alguns, especialmente nos Estados Unidos, eles exercem uma função útil, preenchendo o vazio político decorrente da imprecisão intencional dos programas e das políticas dos partidos. Outros vêem neles uma ameaça ao regime, considerando que a influência alcançada por um grupo está bem longe de corresponder sempo ao interesse coletivo.

1952 (que se limita, infelizmente, a uma análise perfunctória de cada país. Ver também STUENTHAL (ADOLF), *Unity and Diversity in European Labor*, Glencoe (Ill.), 1953 — Observe-se que nos Estados Unidos os grupos de interesse costumam tomar posição nos grandes problemas da política nacional, inclusive no que toca às relações exteriores. Muito freqüentemente, eles são até oficialmente consultados pelo Congresso; a respeito, cf. ALMÖD (GABRIEL A.), *The American People and Foreign Policy*, Nova York, 1950, notadamente o capítulo 8, pp. 158-191: *The foreign policy consensus*; mas uma coisa é a consulta e outra a ação eventualmente violenta desencadeada, mediante a mobilização da força profissional, contra uma decisão tomada regularmente pelas autoridades competentes. Estas simples notas estão, aliás, longe de esgotar o assunto: limitar-nos-emos a lembrar, para dar uma idéia de suas implicações, a ameaça de greve insurrecional dos sindicatos belgas contra a permanência no trono do rei Leopoldo III, não obstante o referendo obtido da maioria do povo belga.

(43) Ponto corretamente sublinhado por BERTRAM M. GROSS in *The Legislative Struggle. A Study in Social Combat*, Nova York, 1953, p. 147.

(44) Ver em BAILEY (STEPHEN K.), SAMUEL (HOWARD D.), *Congress at Work*, Nova York, 1952, pp. 270-291, a narração muito viva da luta dirigida em 1949 pelo *Real estate lobby* contra a regulamentação dos alugueis.

(45) Os elementos essenciais foram bem postos em um estudo de N. C. HUNT, *Pressure-Groups in the U.S.A., Occidente*, março-abril 1956, pp. 113-127.

O exemplo invocado acima mostra que, pelo menos onde o governo não esteja em condições de restabelecer o equilíbrio, a coletividade pode, em última análise, vir a ser prejudicada por conceder prestígio real, na vida política, à força dos grupos. Mas, como deve ser utilizada esta influência, a fim de permitir a realização dos objetivos visados? E o que veremos agora, ao analisar as suas condições externas.

II

Consideramos fatores externos de influência quaisquer elementos exteriores à vontade direta dos grupos de interesse. Estes funcionam em um contexto social cujas diversas características atuam no sentido de facilitar ou entravar a ação dos fatores internos precedentemente examinados. Julgamos possível distinguir três fatores externos principais: a divisão dos interesses, a atitude do público e a estrutura do sistema político. O contexto social no qual se insere a atividade dos grupos varia consideravelmente segundo os países, ainda naqueles em que vigora, em tese, a mesma concepção de ordem social. Evidentemente, apenas os contornos da matéria poderão ser aqui esboçados.

DISTRIBUIÇÃO DE INTERESSES

Um dos principais fatores que condicionam, no plano social, a influência efetiva de um grupo de interesse é a atitude de outros interesses organizados face às suas posições e reivindicações. Raros os casos em que a atividade de um deles não desperta, de maneira mais ou menos ostensiva, a oposição de outros grupos. A ausência de oposição é eminentemente favorável à causa defendida, pois permite concentrar todas as forças disponíveis diretamente nos centros decisórios (caso de reivindicações de grupos de antigos combatentes, por exemplo, às quais só a administração parece em condições de pôr um certo freio). Na maioria dos casos, grande parte das intervenções do grupo deverá visar à neutralização das pressões rivais, porque a maior ou menor intensidade destas pressões pode afetar profundamente a influência de que goza cada categoria de interesses particulares.

Observa-se comumente que, em uma economia mercantil, a oposição de interesses é universal: como já salientamos, ela se faz à base da multiplicação dos grupos por especialização de seus objetivos. (46) A rivalidade atinge não apenas as relações entre as grandes categorias sócio-profissionais — patrões e empregados, por exemplo — mas ainda as relações dentro de cada uma dessas categorias. Assim, a concepção de um mundo de negócios agindo como um bloco não condiz com a realidade. (47) Citemos um exemplo flagran-

(46) Seria aliás excessivamente ingênuo julgar que a supressão da propriedade privada dos bens de produção ponha um ponto final em tais lutas, cuja existência, sob todos os regimes, se deve fundamentalmente à escassez desses bens em relação às necessidades do consumo. Nos países comunistas, estas rivalidades tomam outras formas e utilizam outros processos; mas sua intrinsecidade que exemplifica uma estrutura de rendas particularmente desigual, não poderia ser seriamente contestada.

(47) Ver, relativamente aos Estados Unidos, a observação de STUART CHASE, *Democracy under Pressure*, Nova York, 1945, p. 54. "A não ser no que toca a um alto nível

te: em todos os países economicamente evoluídos, a distribuição do tráfego entre ferrovias e rodovias deu origem a conflitos muitas vezes acerbos (que os trabalhistas tentaram resolver, na Inglaterra, nacionalizando ao mesmo tempo as estradas de ferro e os transportes rodoviários). Do mesmo modo, a distribuição do ônus fiscal constitui um caso singular de rivalidades inter e intraprofissionais. As lutas entre os diversos ramos interessados, quando da conclusão de tratados comerciais com o estrangeiro, são igualmente bastante conhecidas para que seja necessário insistir no assunto (cada ramo procurando censurar os negociadores por assumirem a responsabilidade do acôrdo feito). A vida econômica francesa oferece exemplos que se tornaram, a bem dizer, clássicos, de tais rivalidades: lutas entre os importadores de hidrocarbonetos e os plantadores de beterrabas a respeito da percentagem de álcool a ser adicionada ao combustível; entre os produtores de certos gêneros na metrópole e no ultramar, etc. . . . Inútil multiplicar os exemplos. A medida que os rumos da vida econômica forem entrando na esfera das decisões de autoridade, cada categoria especializada irá tentando obter o máximo de vantagens e, para isso, terá de agir no sentido de neutralizar ou afastar as pressões de outras categorias que possam prejudicá-la. Cumpre, assim, acautelarmo-nos contra qualquer julgamento rígido.

Tomaremos, então, um único exemplo: em nossos dias, fala-se muito no lobby do álcool como um todo, havendo, por isso, tendência para subestimar as rivalidades existentes entre suas componentes. Ora, estas são profundas. Já recordamos a divergência de interesses no setor da produção do vinho. É igualmente curioso observar os esforços de certos grupos para escapar a críticas e favorecer o alcoolismo concentrando a responsabilidade em outro setor, escolhido para bode expiatório. Destarte, os produtores de vinho e de álcool tributado acusam as destilarias de serem as verdadeiras responsáveis pelo alcoolismo no país. É significativo notar que a grande imprensa muitas vezes apoia esta situação; sentindo-se moralmente impedida de desfechar uma verdadeira campanha antialcoólica e não podendo agir contra os negociantes de vinho e de aperitivos (sob pena de perder a publicidade que estes lhe dão) tranquiliza a própria consciência atacando, de tempos a tempos, as destilarias, cuja dispersão torna as reações menos perigosas para ela. A respeito, escreveu RICARD, em uma plaquete distribuída sob sua responsabilidade: "Financia-se a campanha antialcoólica para encobrir interesses comerciais opostos aos da economia francesa". Não se cogita de examinar, neste trabalho, a parte que cabe aos aperitivos e ao álcool não tribu-

ideológico, não existe muita unidade entre os grupos de negócios. Eles estão constantemente em vias de engalfinhar-se quanto ao problema prático da distribuição da renda nacional". Para ilustrar esta observação, citaremos a tese de acôrdo com a qual a inflação é a consequência dos esforços desenvolvidos pelos grupos para vencer a coação das relações monetárias existentes. Ver AUJAC (HENRI), *Une Hypothèse de travail: inflation, conséquence monétaire du comportement des groupes sociaux Economie appliquée*, abril-junho 1950, pp. 280-300. Nesta luta pela renda (que toma muitas vezes a forma de uma batalha contra a tributação) as profissões "liberais" não ficam atrás dos homens de negócios. Ver, por exemplo, CIBRIS (P.), *Syndicalisme médical*, Paris, 1954, pp. 35-40, no qual se pode ler coisa desta tipo: "Gargantua não passava de uma criança, sob o aspecto do apetite, se comparado a Sua Majestade o Fisco".

tado na intoxicação do país, mas apenas mostrar a precariedade das explicações baseadas em peças inteiriças. (48)

Esta rivalidade não se verifica somente na esfera econômica: atinge todos os setores em que se manifesta a atividade dos grupos de interesse. Normalmente, a estratégia por eles usada para superar tais dificuldades é a formação de alianças, que revestem as mais diversas formas e amplitudes: tácitas ou negociadas, temporárias ou duradouras, parciais ou gerais. Muitas vezes a argamassa dessas alianças será o desejo de obter uma vantagem comum ou de lutar contra um perigo igualmente comum: assim, pode acontecer que em determinada indústria, sindicatos operários e patronais frequentemente se empenhem ombro a ombro na luta contra qualquer redução da tarifa aduaneira. (49)

Geralmente no campo da proteção alfandegária é que mais se observa o exemplo de ajuda mútua entre grupos interessados em uma elevação de tarifas (às vezes em detrimento das indústrias exportadoras). (50) Mas pode ocorrer também que a aliança procurada tenha por objetivo conseguir para o grupo maior possibilidade de acesso à vida política (ver, por exemplo, os esforços do "poujadismo" nascente para estabelecer contatos, não isentos de uma dissimulada idéia de colonização, com organizações profissionais camponesas e artesanais): no final, tudo se cingirá a uma troca de votos entre parlamentares que trabalham para grupos de interesse cujos objetivos são diversos (tática conhecida e utilizada nos Estados Unidos sob o nome de *logrolling*).

A análise sistemática de tais alianças ainda está por fazer: a impressão que se tem é a de que elas são mais desenvolvidas e atuantes onde a técnica de pressionar já atingiu um alto grau de racionalização. (51) Sua prática visa a aumentar a influência dos grupos de interesse que delas se utilizam, mas raramente daí resultam vantagens positivas porque tais combinações, via de regra, cerceiam a liberdade de ação dos que nelas tomam parte, obrigando-os a cálculos mais rigorosos, visto que podem exigir o sacrifício de certos objetivos e técnicas, o que suscitará protestos da parte dos aliados.

(48) Informações colhidas no relatório já citado de ENRIQUEZ.

(49) Um caso bem típico nos Estados Unidos é a luta comum desfechada pelos sindicatos marítimos da A.F.L. e da C.I.O. e a Federação Nacional de Navegação Americana (*National Federation of American Shipping*) contra a proposta de PAUL HOFFMANN (então administrador da E.C.A.) visando atenuar o dispositivo segundo o qual a metade das cargas transportadas a título de ajuda do Plano Marshall deveria sê-lo em navios americanos. D. TRUMAN, *op. cit.*, p. 364.

(50) Ver o excelente trabalho de SCHATTSCHNEIDER (E. E.), *Politics, Pressures and the Tariff*, Nova York, 1935, no qual o autor mostra como as forças protecionistas trabalharam uma pela outra a fim de obter do legislador, mediante a aprovação do *Hawley-Smoot Act*, um nível de proteção particularmente elevado.

(51) Nos Estados Unidos, principalmente, como exemplos de coligações muito conhecidas, citaremos as da Liga Anti-Saloon e das Igrejas protestantes para obter a proibição dos produtores de prata e de grupos agrícolas simpáticos a uma política monetária inflacionista visando a elevar o preço daquele metal, das estradas de ferro e de algumas câmaras de comércio, para obter providências e reajustamentos de tarifas que trouxessem vantagens a cada uma das duas partes (em detrimento de outros interesses, naturalmente), etc..

Qualquer coligação que não se reduza à dominação pura e simples de um elemento pelo outro implica, geralmente, em prejuízo para as aspirações dos coligados.

Em última análise, decisões governamentais — e isto é particularmente verdadeiro no que toca à política econômica e social — são muitas vezes decorrência não da pressão exercida por um determinado grupo sobre os órgãos competentes, mas de uma luta entre grupos rivais ou entre reuniões de grupos cujos interesses particulares coincidem apenas em alguns pontos. Verifica-se, em consequência, que o resultado afinal alcançado apresentará caráter de pactuação, sem que nem sempre se possa concluir sobre qual, realmente, o vencedor. Poucos exemplos são, a esse propósito, mais significativos do que a votação, nos Estados Unidos, da Lei de Emprego (*Employment Act*) de 1946. O problema em equação era de difícil solução: tratava-se, para os que tiveram a iniciativa da lei, de mostrar a deficiência de uma gestão espontânea e automática da economia e de atribuir ao governo não só poderes para supervisioná-la, como, também, a responsabilidade quanto ao nível geral da atividade econômica. Numerosos grupos manifestaram-se favoravelmente ao projeto, enquanto outros o combateram rudemente. A lei foi afinal votada, mas à custa de acentuado abrandamento de seus dispositivos, que reduziu em parte sua importância. Ao término do debate, parece que ninguém se poderia julgar verdadeiramente vencedor. (52)

O pacto pode ser obra de autoridades político-administrativas, que dêem modo exercem função de arbitragem cujos resultados são substanciais, mas também pode suceder que o seja das próprias forças interessadas, limitando-se, então, as autoridades, a bem dizer, a ratificar um acordo mais ou menos formal, entabulado à sua revelia. (53).

ATTITUDE DO PÚBLICO

Já citamos como fator misto (so mesmo tempo interno e externo) da influência dos grupos o *status* social de que eles gozam. Cogita-se, agora, de determinar mais claramente o nexo existente entre, de um lado, as possibilidades de êxito das teses defendidas e das reivindicações apresentadas e, de outro, a atitude da opinião pública a seu respeito. Referimo-nos à opinião

(52) Para uma apreciação geral do quadro desta disputa, ver NOUSE (EDWIN G.), *Economics in the Public Service*, Nova York, 1953 (primeira parte). No que toca à estratégia empregada, ver GRAZIA (ALFRED DE), *The Elements of Political Science*, Nova York, 1952, pp. 334-342. Ver também MILLIKAN (MAX), (ed.), *Income Stabilization for a Developing Democracy*, pp. 595-599 e seguintes.

(53) Conhecemos, sobre este assunto, poucos estudos tão sugestivos quanto o de OLIVER GARCKAU e CORINNE SILVERMAN, *A Pressure-Group and the Pressured: a Case Report*, in *American Political Science Review*, setembro, 1954, pp. 672-691, no qual os autores mostram como a votação de uma lei dispendiosa sobre uma doença profissional se verificou no legislativo de Vermont, sem qualquer esforço aparente de lobby, simplesmente por efeito de um acordo tácito entre as partes em oposição — patrões e empregados — tendo ambas renunciado a uma posição de intransigência e feito concessões. Como sem dúvida já foi observado, não temos podido fazer referência, sobre o assunto, senão a estudos americanos: é a consequência, lastimável mas inevitável, de se ter negligenciado, em França (e na maioria dos outros países), a análise dos grupos de interesse.

pública não em seu sentido mítico de crenças de uma coletividade, de natureza quase sobrenatural, capaz de emitir julgamentos sobre todos os problemas que se lhe apresentem, mas em seu sentido mais limitado e realístico de convicções e sentimentos partilhados por um certo número de pessoas sobre determinado problema. Em outras palavras: há uma série de públicos, de maior ou menor vulto, segundo as questões em foco. A análise científica mostra que, em suma, cada problema tem seu público, umas vezes muito restrito, outras vezes bastante numeroso. Evidentemente é aquele público relacionado ou entrosado com a atividade do grupo de que se trate, ou como tal considerado, que cumpre levar em conta como a variável da influência.

À primeira vista parece difícil conceber que um grupo, por mais poderoso que seja, possa, nos tempos que correm, desinteressar-se completamente da opinião do público sobre suas atividades (as quais a liberdade de imprensa, onde exista realmente, torna cada vez mais difícil de conservar em sigilo). Não obstante, o patronato francês, de modo geral, não parece muito longe de participar de tal atitude. Por razões que jamais foram bem explicadas, a estima social de que gozam os grandes negócios em França é bem pequena (e a este aspecto o público interessado é grande). Enumeraremos, como ilustrativos da situação, os seguintes fatos: as acusações lançadas contra a Comissão Siderúrgica, depois da primeira guerra mundial, de ter obtido que o Estado-Maior renunciasse ao projetado bombardeio da bacia de Briey; as campanhas violentíssimas desencadeadas contra as "duzentas famílias" à época da Frente Popular; a censura permanentemente feita à exportação de capitais (sob formas diversas) em detrimento da economia nacional; as acusações de malthusianismo na valorização dos grandes recursos naturais (carvão, energia hidráulica...) e intervenção na vida política, principalmente através de pressões financeiras (a "muralla do dinheiro"). Esta situação atingiu o paroxismo após a Libertação com a acusação levantada contra o patronato de haver, globalmente, sido complacente com a ocupação alemã. Se são verdadeiros esses argumentos, não importa aqui, mas seu impacto sobre a opinião pública é indubitável. No entanto, os interessados parece jamais haverem tentado (ou sequer pensado em fazê-lo) campanha sistemática no sentido de mudar a situação em seu favor. Particularmente em se tratando do montante dos lucros, o silêncio mantido pelo patronato (que o conserva sempre com firmeza quando se trata do segredo dos negócios) facilitou a atitude daqueles que fingem considerar como efetivamente distribuídas todas as receitas da empresa (sem referir-se ao fato de que, hoje em dia, considerável parte delas é aplicada em autofinanciamento). Certamente, há exceções nessa tendência generalizada, mas dizem respeito a firmas individuais e não à organização que representa o patronato (se excetuarmos a criação, já salientada, da Associação da Livre Empresa, aliás de inspiração americana). A utilização real (não simulada) de técnicas de "relações públicas" é também uma exceção. (54)

Inteiramente diferente foi a atitude do patronato americano, especialmente da Associação Nacional de Fabricantes, que, nas últimas décadas, têm

(54) Este ponto é especialmente salientado pelo Professor EHRMANN na obra já citada (em vias de publicação) sobre o patronato francês.

lutado incessantemente, e através dos mais poderosos meios, para inculcar no espírito do povo uma imagem favorável dos homens de negócios. Longe de sentir-se constrangida pelos lucros auferidos, procura apresentá-los como necessários ao bom funcionamento da economia e, conseqüentemente, à elevação do nível geral de vida. Não tardará procure ela também fazer aceitar suas próprias concepções como valores positivos. Os temas da sua propaganda têm, naturalmente, variado de acordo com as circunstâncias: em 1933, por exemplo, desfechou uma grande campanha visando a eximir o capitalismo de qualquer culpa na eclosão e no desenvolvimento da crise, enquanto, após o New Deal, empreendeu enorme esforço destinado a reincarar no espírito dos americanos a convicção dos méritos da livre iniciativa. Para isso, a N. A. M. utilizou todos os meios de comunicação ao seu alcance, chegando ao ponto de publicar textos sob assinatura de terceiros, a fim de evitar a mais leve suspeita sobre suas publicações. Tal campanha se dirigia, particularmente, aos educadores, ao clero, às dirigentes de clubes femininos, a organizações agrícolas, etc. (55)

Tratando-se da atitude do público, pode dizer-se que a influência de um grupo está em ascensão quando ele consegue a identificação das opiniões predominantes em um dado momento com suas próprias concepções. Para lograr tal objetivo, pode o grupo tentar manipular as idéias do público a fim de fazê-las coincidir com os seus pontos de vista (a atuação da N. A. M. tem sido, em essência, deste tipo), da mesma maneira que pode aceitar o ajustamento de sua política à opinião desse mesmo público (a N. A. M. jamais se recusou sistematicamente a tais ajustamentos). (56) O patronato francês, no entanto, parece ter-se revelado mais indiferente em relação a opiniões que não lhe sejam favoráveis e muito mais apegado aos seus próprios valores. Evidentemente, o público francês é diferente do americano: está longe, porém, de convencer-se de que uma campanha adaptada às suas peculiaridades possa resultar inteiramente ineficaz.

Põe-se, aqui, o problema de saber se realmente é possível aos grupos de interesse modificar a opinião pública a seu favor. Exemplos recentes fazem crer que a resposta seja afirmativa. Salientaremos o caso da campanha desencadeada na Inglaterra contra a ameaça do governo trabalhista de

(55) Relativamente ao esforço de propaganda desenvolvido pela N. A. M., ver um bom artigo de GABLE (RICHARD W.). *Name: Influential Lobby or Kiss of Death*, *Journal of Politics*, maio 1953, pp. 254-273. Concluindo seu estudo, o autor examina a validade da afirmação segundo a qual esta associação teria redigido, ela própria, o *Taft Hartley Act*. De acordo com V. O. KEY, *Political Parties and Pressure-Groups*, 3.ª edição, Nova York, 1952, p. 160 a *National Electric Light Association* (Associação Nacional de Eletricidade) é que teria realizado o mais ambicioso programa deste tipo, visando a despertar no público atitudes favoráveis às *electrical utilities*.

(56) Cumpriria, aliás, não exagerar a importância desta flexibilidade, pelo menos no plano dos princípios. Ver, por exemplo, BERNSTEIN (M. H.), *Political Ideas of Selected American Business Journals, Public Opinion Quarterly*, verão 1953, pp. 258-267. Analisando os principais temas utilizados por vários jornais de negócios durante um período de cinco meses, o autor assinala nêles tendências para conceber de maneira muito restrita o papel do Estado, em identificar o interesse das empresas com o interesse público; definir a democracia como o sistema político que assegura as maiores vantagens à comunidade dos negócios.

nacionalizar a indústria açucareira, (57) ameaça que, ao que parece, acabou por impressionar muitos adeptos do Labour Party. Uma sondagem realizada pelo Instituto Britânico de Opinião Pública em novembro de 1950, ao término daquela campanha (entre as eleições gerais de 23 de fevereiro de 1950, que ainda deram o poder aos trabalhistas, e as de 24 de outubro de 1941, que dele apearia) revelou que 57% das pessoas inquiridas eram contra a medida projetada (percentagem claramente superior à dos votos dos conservadores naquelas duas eleições e, mesmo, à soma dos votos dos conservadores e liberais), enquanto apenas 25% lhe eram favoráveis (ao passo que nas duas eleições citadas a percentagem de votos dos trabalhistas girava em torno de 48%). É verdade que a realização daquela campanha coincidiu com o evidente ceticismo dos ingleses em relação à política econômica trabalhista, que estava longe de proporcionar-lhes o que dela haviam esperado. E isto nos conduz a uma observação importante: a propaganda desencadeada pelos grupos de interesses capitalistas e homens de negócios é suscetível de atingir aos objetivos visados mas desde que encontre apoio nas condições econômicas e sociais preponderantes na ocasião de seu lançamento. É muito pouco provável, por exemplo, que qualquer diligência, por maior que fosse, no sentido de exaltar a livre empresa e condenar a interferência governamental tivesse alguma receptividade em períodos de desemprego em massa. Estes os contornos de um dos fatores de resistência que o meio social opõe à influência dos grupos de interesse, ainda os mais poderosos. A atitude do público está intimamente ligada às circunstâncias do momento e é com apoio nessas circunstâncias que os grupos podem fazer mudar aquela atitude em seu favor. (58)

Afigura-se-nos que, especialmente nos países anglo-saxões, os grupos de interesse se vão tornando cada vez mais conscientes da importância da atitude do público como fator de influência. Daí o enorme esforço desenvolvido com o intuito de catequizá-lo, o qual, como já ressaltamos, é próprio

(57) Esta campanha financiada por TATE and LYLE Ltd., o maior produtor de açúcar britânico, foi conduzida por uma firma especializada em "relações públicas" Aims of Industry. Dela se encontra excelente descrição em WILSON (H. H.), *Techniques of Pressure. Antinationalization Propaganda in Britain, Public Opinion Quarterly*, verão de 1951, pp. 225-242. A amplitude e a engenhosidade dos meios empregados, cujo custo ultrapassou 200.000 libras, é notável: uma característica particular foi a recusa de efetuar a publicidade, como matéria paga, na imprensa (a documentação colhida foi considerada bastante interessante para ser divulgada pelos jornais voluntária e gratuitamente). Para uma apreciação crítica do vulto dessa campanha, ver ROGOFF (A. A.), *The Labour Government and British Industry, 1945-1951*, Oxford, 1955 (particularmente todo o capítulo 7: *Public relations of governments and business*). Salientaremos, sem daí tirar qualquer conclusão, que anteriormente a indústria do aço se recusara a desencadear campanha análoga.

(58) Convém, ainda, assim, agir com habilidade. Colocado diante de uma opinião pública nitidamente desfavorável, nada terá a ganhar o grupo em atacá-la de frente. A tática consistirá em agir sobreprecipitadamente, e, se for preciso, de maneira lenta e progressiva. Como exemplo de reviravolta na opinião pública obtida por meio de uma técnica muito hábil, ver D. TRUMAN, *op. cit.*, pp. 234-235. A manipulação da opinião pública tende, em alguns países, a transformar-se em verdadeira profissão: nos últimos dez anos vem-se multiplicando o número de escritórios especializados que alugam seus serviços, quer simplesmente para aconselhar os grupos no planejamento da ação a desenvolver, quer para realizar integralmente o plano.

das organizações que dispõem de meios financeiros adequados. Em parte alguma esse esforço atingiu nível tão elevado quanto nos Estados Unidos. Um de seus aspectos principais é a ação no âmbito universitário. Assim é que a Associação Nacional das Juntas Imobiliárias encorajou, mediante ajuda financeira, várias escolas secundárias e universidades a criar cursos onde seu ponto de vista é exposto, chegando mesmo a estimular a organização de manuais dedicados à propriedade imobiliária, à construção e administração de imóveis. . . Um outro aspecto é o da utilização da imprensa para expor de maneira franca o ponto de vista do grupo: a Associação das Estradas de Rodagem Americanas comprou aos jornais páginas inteiras nas quais explica as razões por que os transportadores rodoviários deveriam contribuir mais amplamente, através de taxas especiais, para a conservação das estradas. O relatório da Câmara de Representantes que menciona esses fatos, refere-se a uma "luta pelo espírito da nação", na qual se podem ver as características essenciais do tipo de pressão ora predominante. "Não se subestima nenhum meio de atingir o pensamento dos homens", salienta o relatório, "nenhum processo institucional de formação da opinião pública, nenhuma inovação mecânica. Os esforços no sentido de exercer influência sobre as leis não desapareceram, mas se tornam, cada vez mais secundários em relação a esta tentativa tão cuidadosamente organizada de conquistar a opinião pública". (59) A despeito de pretenderem ser objetivos nesse esforço de educar a opinião pública, os interessados não hesitam em recorrer a todos os argumentos imagináveis, inclusive aos de natureza emocional. As tensões e conflitos que inevitavelmente daí resultam entre os grupos representam um ônus social que revela a dificuldade de as autoridades responsáveis se dedicarem a uma análise estritamente racional de questões tão ardorosamente discutidas. Os dirigentes dos grupos — especialmente o estado-maior remunerado, quando mais não seja para justificar sua existência — insistem em acenar com perigos e acabam às vezes por provocar um verdadeiro pânico coletivo, o qual torna difícil a busca de soluções racionais.

ESTRUTURA DO SISTEMA POLÍTICO

Este, finalmente, o ponto essencial. Lograr, na política, o acesso capaz de assegurar a vitória dos interesses profissionais é o objetivo precípuo da ação desenvolvida pelos grupos interessados. A procura de alianças não tem outra finalidade senão a de facilitá-la e o manejo da opinião pública visa a apoiá-lo, em um regime no qual a presunção é a de serem as autoridades

(59) Encontram-se em TURNER (HENRY A.) (ed.), *Politics in the United States Readings in Political Parties and Pressure Groups*, Nova York, 1955, pp. 79-91, extratos desse relatório, cuja referência completa é *General Interim Report House Select Committee on Lobbying Activities, H. Rept. 3138, 91st. Cong. 2d sess. 1950*. Não pretendemos discutir aqui a legitimidade da afirmativa referente a primazia da ação sobre a opinião pública; diremos, simplesmente, que mesmo em relação aos Estados Unidos ela não se nos afigura indiscutível. No que diz respeito à França, em todo caso, a ação política, propriamente dita continua sendo a técnica de pressão preferida.

sensíveis aos pontos de vista populares. (60) Sob este aspecto, há que considerar-se o grau de permeabilidade do sistema político à pressão dos interesses organizados, o qual constitui um fator externo fundamental da influência desses grupos.

Essa permeabilidade depende, em primeiro lugar, da estrutura do sistema político de que se cogite. De notar-se, antes de mais nada, que em muitos casos a divisão prática do poder de decisão não reflete exatamente a ordem formal das instituições: a tarefa dos grupos consistirá então, preliminarmente, em uma apreciação realista das atribuições de cada um dos centros decisórios do *processus* político, a fim de solucionar os problemas em foco. Destarte, a questão da permeabilidade apresenta-se de duas maneiras. Inicialmente, pode-se indagar se, de modo geral, determinado sistema é mais acessível do que qualquer outro à atividade de interesses organizados; não nos parece que no seu estado atual a análise política esteja em condições de dar, a respeito, mais do que simples impressões. Igualmente se pode — e aqui menos ambiciosamente — tentar apreciar, em um dado sistema, a relativa permeabilidade dos diversos centros suscetíveis de facilitar ou dificultar a ação dos grupos. A este aspecto, é claro que na prática todos os sistemas políticos contêm falhas, através das quais as reivindicações profissionais se podem manifestar e afirmar por meio de núcleos de resistência que dificultem — e afinal possam obstruir — as pretensões dos grupos. Vejamos, por exemplo, a tributação em França: na maioria dos casos, a administração constituirá um obstáculo mais difícil de transpor do que o Parlamento. O caminho para a conquista de vantagens e privilégios fiscais normalmente passa pelas assembléias parlamentares, a cuja fraqueza as repartições fiscais podem, pela sua competência técnica e caráter permanente, opor alguns óbices. A atitude das Câmaras face às reivindicações poujadistas, na primavera de 1955 (especialmente no que concerne ao chamado controle polivalente, cujo único defeito era a eficácia) ilustra bem esta situação de permeabilidade às reivindicações de grupos.

Manter e aumentar a influência implica, portanto, em adaptar o processo de ação às particularidades do sistema político. Sem entrar aqui na análise minuciosa do assunto, assinalaremos, como fatores ponderáveis para alcançar esse objetivo, a natureza e o número de partidos, o grau de estabilidade do Executivo, (61) as formas de recrutamento para o serviço público,

(60) Como muito bem demonstrou W. J. M. MACKENZIE (*op. cit.*, nota 40), um dos objetivos essenciais dos grupos é criar "uma opinião sobre a opinião pública". É preciso convencer os responsáveis de que o público é simpático às reivindicações apresentadas: daí, principalmente, a importância da imprensa, no seu trabalho diário de divulgação e seleção das manifestações da opinião pública.

(61) Tornou-se comum salientar as facilidades adicionais que trazem à atividade dos interesses organizados em França a constância inveterada da instabilidade ministerial. Qualquer grupo de alguma importância, descontente com a política do governo a seu respeito, pode procurar provocar-lhe a queda mobilizando, para esse efeito, os deputados que lhe são favoráveis. Certamente não se poderia condicionar a estabilidade ministerial à boa vontade dos grupos de interesse. A análise das crises verificadas após a Libertação mostra que as mudanças de governo decorrentes de sua ação direta e ostensiva foram em número reduzido: (queda do governo Pieven, em janeiro de 1952, facilitada pela oposição dos empregados da S.N.C.F. (*Société Nationale des Chémins de Fer*) à reforma da

etc.. No mais, as esferas de ação dos grupos devem acompanhar a evolução dos sistemas. Em toda parte, a ampliação das funções econômicas e das atribuições reais da administração, donde o enorme esforço atualmente desenvolvido pelos grupos para melhorar suas relações com o setor administrativo. (62) Resta saber se a administração constitui um setor tao permeável aos grupos de interesse quanto o meio político propriamente dito: no que respeita especificamente à França, pode-se ter sérias dúvidas. (63)

No regime democrático representativo, a permeabilidade do sistema depende igualmente da coloração política e da filosofia geral dos que ocupam o poder, por um período mais ou menos longo, conforme os casos. Esta relação de maneira alguma significa que os grupos se condenem à inatividade quando se instala no poder um governo desfavorável a seus valores e atividades: ao contrário, até por isso mesmo, sua atividade pode tornar-se mais intensa. (64) A diferença essencial residirá muito mais na maneira de agir. Quando se trata de intervir em um governo amigo (ou, o que vem a dar no mesmo, de fazer um governo amigo revogar decisões tomadas por um governo inimigo), a ação será, naturalmente, discreta: de qualquer maneira, porém, o caminho a seguir inicialmente será o da persuasão e negociação. Diante de um governo francamente hostil, não haverá dúvida em empregar mais violência no ataque, em recorrer, mesmo, se preciso, à ação direta. Em outras

empresã; queda do gabinete Mayer em maio de 1953, provocada, até certo ponto, pela ação dos produtores de beterraba, apoiados pela Federação Nacional de Exploradores Agrícolas); todavia, tal análise revela que os grupos desempenharam papel importante no "solapamento" ("grignotage") das maiorias governamentais, que provoca seu desgaste e sua queda (sem que, em muitos casos, tenha sido necessário o voto farnal do Parlamento).

(62) Essa introdução sub-reptícia dos grupos no setor administrativo é bem analisada em LAND (E), *Interest Groups and Bureaucracy, Annals of the American Academy of Political and Social Science*, maio 1954, pp. 105-110. Ver, também, para um estudo mais detalhado, LEISSON (AVERY), *Interest Groups in Administration, in Elements of Public Administration* (FRITZ MORSTEIN MARX) (ed.) Nova York, 1946, pp. 314-338. O fenômeno é acentuado, em relação à França, por HENRY W. EISMANN na obra já citada e, com referência à Inglaterra, por SAMUEL H. BEER (op. cit.).

(63) No estudo já referido, *Contribution à l'analyse des groupes d'intérêt dans la vie politique française*, sustentamos, como hipótese de trabalho, que em França a administração, de modo geral, constitui muito mais um freio a suas reivindicações. Este ponto de vista é contestado por alguns, que vão ao ponto de ver em certos ministérios (por exemplo, o da Agricultura) verdadeiros grupos de pressão. Certamente não ignoramos a importância das ligações existentes entre os grupos e as administrações e o papel desempenhado pelos interesses nos vários conselhos (como o Conselho Superior de Alcoois), o conjunto dos quais forma a administração consultiva. Mas, afinal, por razões que não poderíamos explicar parece-nos que a tese no sentido de considerar os setores político e administrativo como igualmente permeáveis aos grupos não tem razão de ser no que toca à França.

(64) A monografia n.º 26 da *Temporary National Economic Committee*, da qual se encontram extratos em SNYDER (RICHARD C.), WILSON (H. HUBERT) (ed.), *Roots of Political Behaviour*, Nova York, 1949, pp. 241-248), demonstra que os conflitos entre a administração e os grupos capitalistas, raros nas presidências HARRING, COOLIDGE e HOOVER, favoráveis aos pontos de vista dos homens de negócios, tornaram-se mais numerosos e agudos com a ascensão de ROOSEVELT ao poder. Todavia, como tendência de período longo, a monografia ressalta que os conflitos se foram intensificando durante a primeira metade do século XX.

palavras: os tipos de pressão utilizados para lograr permeabilidade variarão de acôrdo com os adversários, enquanto a ação, em si, é permanente, qualquer que seja o governo.

Convém assinalar que muitas vèzes já se falou em reduzir a permeabilidade do sistema através de regulamentação da atividade dos grupos de interesse. Mas, a não ser nos Estados Unidos, as medidas tomadas com êsse fim são raríssimas. O próprio exemplo daquele país não convence. A regulamentação, iniciada no âmbito estadual (Massachusetts foi o primeiro a pô-la em prática, em 1890, seguido, em 1899, pelo Wisconsin e, em 1905, por Nova York) (65) sòmente atingiu o plano federal em 1946 sendo de notar que a lei federal não regulamenta pròpriamente a atividade de *lobby*. Simplesmente dispõe no sentido de dar publicidade à ação desenvolvida pelos grupos e a revelar a identidade dos que financiam as atividades destinadas a influir na elaboração das leis. (66) Na prática, êsse diploma legal permitiu se obtivessem numerosas informações sòbre um assunto em que o segredo era de praxe: entretanto, os estudiosos assinalam que ela contém inúmeros defeitos e lacunas. Várias modificações à lei foram propostas, principalmente pelo Senador KENNEDY em 1955. (67) Essa regulamentação, no entanto, não parece ter diminuído a atividade dos grupos no sentido de influenciar a opinião pública e os centros decisórios do *processus* político. Surja, então, a indagação — à qual, nos Estados Unidos, a resposta parece ser negativa — de se não seria preferível combater a atividade em si, ao invés de apenas procurar dar-lhe divulgação. Houve quem propusesse intensificar os serviços de "relações públicas" do governo e da administração, a fim de lhes permitir expor ao público seus pontos de vista e projetos em igualdade de condições com os grupos privados e, pelo menos, ampliar os serviços de documentação utilizados pelo Legislativo. Parece-nos que talvez essa iniciativa não fôsse de todo ineficaz, mas duvidamos de que no estado atual dos espíritos e dos costumes políticos bastasse ela para provocar uma verdadeira transformação nesse estado de coisas.

Em última análise, vê-se que o meio social, conquanto proporcione aos grupos de interesse facilidades de ação, encerra igualmente elementos de resistência que reduzem e às vèzes anulam completamente as intervenções levadas a efeito. A técnica dos dirigentes desses grupos é, então, a de utilizar os fatores internos de influência à sua disposição, para mudar em seu favor o mecanismo dos fatores externos. Que êles o conseguem de maneira bem apreciável, a mais superficial análise da vida econômica e social contemporânea basta para atestar. Que se possam, desse modo, tornar onipotentes, representa apenas uma concepção parcial e, a bem dizer, partidária do problema: particularmente em um sistema político, a ação de vários gru-

(65) Atualmente, 38 Estados e o Alasca têm procurado limitar os abusos dos *lobbies* mediante regulamentação.

(66) O problema acha-se bem exposto, em seu conjunto, por GALLOWAY (GEORGE B.), *The Legislative Process in Congress*, Nova York, 1953, pp. 499-507.

(67) Visando principalmente a obrigar os *lobbies* a declararem todas as serviços prestados (mesmo não computáveis em dinheiro); indicar as quantias despendidas com jornais e os artigos publicados em seguida a intervenções de grupos.

pos suscita a formação de outras organizações com interesses diferentes a defender, situações às vezes antagônicas a fazer prevalecer. A solução de transigência está, por conseguinte, na natureza mesma das coisas: todavia, em muitos casos, o imobilismo também decorre dela.

De qualquer modo, a política econômica situa-se na confluência de tôdas estas atividades: não é a aplicação tranqüila de modelos teóricos, mas a combinação de forças provenientes de direções várias. Entre estas forças, os economistas, nessa condição, muitas vezes exercem função muito restrita; embora gostassem de ampliar sua influência no desenvolvimento dos negócios públicos, isto está longe de representar um anseio generalizado, pois não teriam eles meios de se constituir em *pressure-group* para tal fim!

* * *

Cumprido abordar, ainda, um último ponto: não seria possível medir a influência de que gozam os grupos de interesse e, em consequência, ultrapassar as observações correntes, bastante vagas e incertas, de que nos ocupamos neste estudo? Não poderíamos, pelo menos, estabelecer uma escala que permitisse classificá-los, uns em relação aos outros, sob o aspecto da influência que exercem no meio social? Como todos os outros ramos das ciências sociais, a ciência política contemporânea presta-se ao raciocínio matemático mas em ritmo particularmente lento porque, por uma série de razões, das quais algumas concernem à natureza dos fenômenos observados, o campo da análise política já tratado pelas técnicas quantitativas é ainda muito reduzido. (68)

A medida, direta ou indireta, da influência, assim como, aliás, a do conjunto das relações do poder, constitui um problema que acaba apenas de ser posto pelos estudiosos da matéria. Os estudos que lhe têm sido consagrados são poucos e ainda experimentais. (69) Pode-se, aliás, indagar se a questão é suscetível de resolver-se no quadro do raciocínio matemático comum ou, mais exatamente, no dos métodos estatísticos usuais. Talvez este problema seja renovado — e as dificuldades de maior vulto que ele encerra superadas pela aplicação dessas novas matemáticas a que alguns, como CL. LEVI-STRAUSS, não hesitam em intitular *qualitativas*. Todavia, estas matemáticas (cuja pesquisa operacional e, de maneira geral, a tentativa de construir uma ciência da ação, constituem aspectos específicos) são ainda bastante incertas e sua aplicação à ciência política começa apenas a ser vislumbrada; em outros termos: o problema da medida da influência, mesmo relativa, dos grupos de interesse não nos parece ainda em vias de solução imediata.

(68) Esforçamo-nos por delimitar-lhes os contornos em um estudo a ser publicado pela *Rivista Internazionale di scienza sociali: Quelques observations sur la place des techniques quantitatives dans l'analyse des phénomènes politiques*.

(69) Como exemplo de tal esforço, ver March (JAMES G.), *An Introduction to the Theory and Measurement of Influence*, *American Political Science Review*, junho 1955, pp. 431-451.