

Conflitos de grupos em sociedades altamente industrializadas

É duvidoso se se pode interpretar tôda a história passada como história de lutas de classes, e se duvidará de que todos os processos sociais da atualidade possam ser explicados como resultando de antagonismos entre as classes sociais. Certamente permanece o contraste entre os possuidores e os não-possuidores de meios de produção que foi apontado por Marx. Ele se manifesta nas negociações de tarifas e lutas salariais, em disputas sôbre a duração da

jornada diária e a estabilidade no emprêgo, sôbre a proteção contra acidente e assistência social, sôbre a participação dos operários nos lucros e na administração das emprêsas. O resultado dêstes conflitos atua profundamente sôbre a vida cotidiana das pessoas. Não só os antagonismos dentro do sistema econômico resultante, mas também a controvérsia sôbre o próprio sistema, sôbre a manutenção ou a abolição de uma ordem econômica baseada na pro-

priedade privada, desempenham papel decisivo nos processos sociais e políticos das sociedades industrializadas ocidentais. Uma tal disputa, no entanto, ultrapassa o conflito de interesses entre patrão e operário, atingindo tôdas as camadas sociais. Não se limita ao setor econômico, mas se refere também às estruturas e instituições sociais em seu conjunto. Além disso, não se trata apenas do problema de dar preferência à propriedade privada em detrimento à propriedade comum; antes, a disputa é também condicionada por rivalidades nacionais e pelos interesses das grandes potências.

Por uma outra razão, também, o modelo da luta de classes é insuficiente para explicar os conflitos de grupos nas sociedades industrializadas do Ocidente. Nêles manifestam-se, além dos interesses específicos de patrões e operários, interesses adicionais. Apesar da sempre crescente importância das grandes empresas e do crescimento rápido de grandes fortunas, há uma difusão relativamente ampla de fortunas pequenas e medianas, e, em contraposição à hipótese de Marx, o capital e os interesses de posse ligados a êle, ambos não se concentravam em poucas mãos. Os proprietários das grandes empresas que, por vêzes, dominam o mercado, e os das pequenas, que são muitas vêzes dependentes, podem encontrar-se numa frente comum em relação

aos operários; mas êles têm, também, interesses contrários uns aos outros. A sempre crescente divisão do trabalho também tem conduzido a uma diversificação dos setores da economia e dos interesses dos patrões e, com isso, das organizações das empresas. Na Alemanha, só o Bundesverband der Deutschen Industrie (Associação Federal da Indústria Alemã) reúne 39 organizações principais que representam 700 associações industriais com 94.000 membros. Seus interesses são os mesmos em alguns casos e divergem em outros. As indústrias de base e manufatureiras, por exemplo, ou as pequenas, as medianas ou as grandes fábricas, têm em certas questões pontos-de-vista contrários. Além dos interesses da indústria deve-se considerar os interesses dos bancos, dos serviços de utilidade pública e das firmas seguradoras, os interesses do comércio — do comércio varejista e atacadista, do comércio de exportação e do comércio de importação, do comércio das pequenas e grandes lojas — quer dizer de interesses que correm paralelamente, que se correspondem e se cruzam.

No que diz respeito a não-possuidores de meios de produção, também não há uma identidade de todos os interesses. Na República Federal, o Deutscher Gewerkschaftsbund (Liga dos Sindicatos Alemães), apelando para a solidariedade dos empregados, conseguia atrair, além dos operários, empregados

e funcionários. Mas, quase a metade dos empregados organizados e mais da metade dos funcionários são lá de opinião de que a sua situação se diferencia tão profundamente da dos assalariados que eles preferem as suas próprias associações. Entre os próprios trabalhadores, os organizados e não-organizados, os que fizeram um curso e os operários especializados, os operários dos vários setores da economia, há interesses opostos. De tal forma que pode acontecer que na Inglaterra e nos Estados Unidos da América do Norte operários declaram-se em greve, não contra patrões, mas contra colegas de firma.

Além disso, os interesses dos patrões e dos operários não são os únicos interesses econômicos opostos. Artesãos, lavradores e profissionais liberais têm pontos de interesse que nem sempre harmonizam no próprio grupo ou com os outros dois grupos mencionados. Em todas as sociedades industrializadas do Ocidente, os agricultores fazem valer os seus desejos particulares com grande firmeza e com êxito considerável. As organizações médicas se engajam ativamente quando se trata de defender a posição dos médicos no que diz respeito ao seguro contra doenças. Finalmente, as pessoas que se retiram da produção por motivo de idade — sem serem organizadas e, por isso mesmo, em regra geral, menos conceituadas que outros setores da população — têm interesses próprios (os quais não se limi-

tam só ao nível das suas pensões).

Não se deve atribuir todas as atividades de grupos a um motivo econômico. Nem os esforços da Igreja Católica para influenciar a instrução pública nem o movimento de protesto estudantil — mesmo que se dê ares marxistas — não podem se classificar como um modelo econômico de lutas de classes. Também o comportamento de associações políticas obedece só parcialmente a motivos econômicos.

É uma característica das sociedades altamente industrializadas do ocidente de que muitos de seus membros se organizam de acordo com seus interesses e que tentam conseguir seus objetivos através de órgãos estatais. Já Georg Simmel tem observado que o cidadão, muitas vezes, é associado a diversas organizações, cujos objetivos podem contradizer-se parcialmente. Um médico pode estar filiado a uma associação que representa os seus interesses econômicos e que luta contra a chamada "socialização da Medicina" e pode, ao mesmo tempo, por considerações de ordem política geral, eleger um partido que defende o seguro oficial contra doenças. A multiplicidade de formas de interesses em sociedades altamente industrializadas leva a um sistema de uma variada representação de interesses, na qual as filiações a grupos se complementam e se cruzam. Um operário católico, por exemplo, pode ser membro

de sua igreja, dum partido cristão-democrático e dum sindicato; um patrão católico pode ser membro dos dois primeiros e, além disso, duma associação de patrões. Visto que grandes partidos acolhem e tentam integrar em seu seio um grande número de interesses, o cidadão tem que defender seus interesses particulares através de várias associações, que exercem uma influência de maneiras diferentes sobre estes mesmos partidos e, com isso, sobre o parlamento e o governo.

Para grupos que estão em conflito uns com outros, as decisões dos órgãos governamentais têm, às vezes, a mesma ou uma maior importância do que as dos seus adversários. As tarefas do governo multiplicaram-se consideravelmente nos últimos cem anos. A sua quota no produto social tem-se multiplicado. O empregado se ocupa quase tanto com a instrução concedida a seus filhos, com os pagamentos do seguro no caso de doença, com o valor da futura aposentadoria, como com o aumento do salário. O rendimento dos lavradores é determinado não só pela quantidade e pelo preço dos seus produtos, mas também pelo montante das subvenções estatais.

Mas a massa dos cidadãos determina diretamente a conduta do governo só nos dias das eleições. Durante os anos intermediários, as opiniões, disposições e desejos dos eleitores ganham

uma certa consideração, porque os membros do governo têm interesse em conservar e alargar a base de seu domínio. Porém, o simples cidadão não pode influir diretamente nas decisões políticas. Mesmo colaborando num partido, as suas possibilidades de influência são mínimas. Afora o dia das eleições, êle dispõe, apenas indiretamente, da possibilidade de co-determinar a ação do Estado: formando associações, que são atendidas pelo governo, pela administração, pelo parlamento e pelos partidos, em virtude do número de seus membros, duma propaganda hábil, de seu poder econômico, de afinidades organizatórias e ideológicas ou de relações pessoais. Associações desta natureza — os chamados grupos de interesse — que não reclamam o governo para si mesmas, ao passo que fazem valer no processo político os interesses de seus membros e, por vezes, de inteiras as camadas sociais, existem desde há muito tempo. Mas o seu número parece ter aumentado, como também a importância da sua influência sobre decisões governamentais com a diferenciação progressista dos processos de produção e de distribuição.

O termo "grupo de interesse" designa tanto associações bem organizadas como também grupos pouco organizados e associações organizadas *ad hoc*, não mesmo organizadas para o fim em questão, os membros das quais se encontram na mesma si-

tuação subjetiva de interesses. Um tal conceito pode agrupar tanto os sindicatos e os participantes numa greve política que não são ligados a um sindicato, como também os funcionários que, sem serem organizados para este fim, põem em jôgo interesses próprios quando preparam ou executam uma lei. Além disso, este conceito compreende associações que defendem interesses humanitários ou sociais, sendo indiferente se se trata, respectivamente, dum interesse isolado ou dum complexo de interesses. Então, esse conceito pode ser aplicado tanto a uma associação de patrões como a uma igreja, que intervêm no processo político para conseguir uma legislação de família de acôrdo com suas aspirações.

Isto, pois, pertence à definição do termo "grupo de interesse", que tente, com ou sem êxito influir nas decisões políticas, isto é, nas decisões dos órgãos estatais, dos municípios, das instituições internacionais dos partidos ou dos eleitores. Porém, não deve causar a impressão de que tôdas as associações representam os interesses de seus membros e as metas de suas organizações, essencialmente, com meios políticos. Além de grupos fundados exclusivamente para influir nas decisões governamentais, há outras, cuja finalidade não se dirige primórdialmente à esfera política. Aliás, tôdas as associações que chamamos grupos de interesses

utilizam-se de meios políticos, mas acusam diferenciações de significado, qual seja a atividade política no complexo de suas ações. Muitas associações, ativas em setores limitados, raras vêzes são levadas a dirigir-se aos órgãos estatais; outras, que representam um grande complexo de interesses, são atingidas constantemente por medidas políticas.

Então, os meios de que os grupos se servem para influir nas decisões estatais são múltiplos. Por uma parte, êles escolhem um caminho indireto, sobretudo os maiores entre êles. Tentam influenciar os eleitores a votar nos partidos ou candidatos que simpatizam com êles. Fazem isto em jornais e revistas próprios, como também por meio de anúncios na imprensa independente. Além disto, auxiliam candidatos de grupos eleitorais e partidos, contribuindo para o financiamento das campanhas eleitorais.

As relações entre os grupos de importância e os partidos são íntimas. Algumas organizações, que se denominam partidos, têm em mira sòmente a representação dum interesse especial, como por exemplo os Poujadistas na França da Quarta República. Mas são raras essas associações, que podem ser classificadas tanto na categoria de grupo de interesse como naquela de partido. Como se diversifica a sociedade numa multiplicidade de grupos mesclando-se, na maioria dos partidos encontram-se vá-

rias situações de interesses subjetivo divergindo aqui e ali. Mesmo nos chamados partidos de classes, não são homogêneos todos os interesses dos membros, dos eleitores das camadas sociais que representam. O Labour Party inglês é, quanto à organização, intimamente ligado aos sindicatos, e dirigentes de sindicatos exercem uma influência importante sobre suas decisões, embora, nos grêmios dirigentes do partido tomem parte, também, membros de outros grupos, e o partido, nas eleições para o parlamento precisa de votos de círculos muito mais amplos do que o dos operários organizados. Ainda que todos os operários votassem no Partido Trabalhista, êle teria que apelar à classe média, para assumir o governo, porque apenas cerca de 40% dos eleitores pertencem à classe operária. Os partidos encontram-se sempre na situação de ter que considerar interesses em conflito. Esta necessidade é acentuada quando membros e eleitores, em condições diferentes de interesse subjetivo, são organizados em associações poderosas, que têm pontos de apoio dentro do partido. O partido cristão-democrático da Itália recorre, nas eleições, a operários, empregados, agricultores e patrões, e por ter de tomar em consideração as suas organizações, muitas vezes, nos conflitos internos do partido é difícil chegar a decisões.

Por outro lado, os grupos de interesse dirigem-se aos parla-

mentos e aos governos. Êles fornecem material de informação aos deputados e aos funcionários, aconselham-nos, procuram-nos por conversas pessoais, redigem tomadas de posição com respeito a projetos de lei. Para levar o Poder Executivo e o Poder Legislativo a agir de acordo com seus interesses, êles não se contentam com petições. Exercem pressões, por exemplo, ameaçando com a retirada dos eleitores ou com o corte de contribuições às caixas do partido.

Entretanto, os grupos não se dirigem aos órgãos do Estado só de fora; êles os penetram. Enquanto na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos da América do Norte trabalham relativamente poucos funcionários de associações, e o Senado estava quase totalmente livre dêles — o que de forma alguma não evita que continuamente interessados influenciem nas decisões das duas Câmaras —, os parlamentos europeus contam, entre os seus membros, com numerosos representantes de grupos de interesse. A maioria dos deputados sociais-democráticos do Deutscher Bundestag (Parlamento Federal da Alemanha) está organizada em sindicatos; cerca de 20 a 30 dêles vêm de grêmios dirigentes de sindicatos. Também alguns membros da fração cristã-democrática são funcionários de sindicatos. Além disso, ela conta, entre seus membros, com dirigentes de organizações industriais e agrícolas. Êles foram eleitos como candi-

dados do partido e obedecem à diretriz do mesmo partido. Mas, além disso, êles seguem as instruções de suas associações. Em administrações públicas, os representantes das associações desempenham um papel menos importante do que nas comissões do parlamento, mas também existem ligações pessoais entre alguns ministérios — principalmente entre os Ministérios da Agricultura, do Trabalho e da Economia — e grupos de interesse.

Os representantes dos grupos de interesse exercem frequentemente uma função consultiva em parlamentos e administrações, o que, em muitos casos, é indispensável para a redação e execução de leis. As associações dispõem de experiência, de conhecimentos específicos e de equipes de especialistas, os quais, frequentemente, faltam aos serviços públicos. Sem a sua colaboração seria difícil manter em funcionamento a tão complicada organização dum Estado moderno.

Mas os grupos de interesse não se contentam em exercer uma função consultiva; tentam, também, exercer pressões sobre os órgãos estatais para obrigá-los a ações que são do interesse das associações. Assim, pode acontecer que a última decisão não esteja nas mãos dos representantes eleitos do povo, ou do governo, por êles nomeado, mas nas mãos de organizações, que nem foram eleitas e que nem sempre são fáceis de controlar.

A pressão exercida sobre os

órgãos estatais é um acontecimento crítico, já porque todos os grupos não têm o mesmo nível de organização. É muito mais fácil induzir patrões ou médicos a ações comuns do que operários. É mais fácil convencer operários especializados do que simples operários da utilidade dum sindicato, e é extraordinariamente difícil organizar mulheres. Enquanto os interesses dos produtores são organizados, os dos consumidores não são de maneira alguma defendidos. Em regra, são os grupos economicamente mais fracos, que não dispõem de nenhuma organização ou de uma organização pouco atuante.

Temos diante dos olhos um sistema de representação múltipla de interesses que é, ao mesmo tempo, um sistema de representação de interesses não equilibrados. Pois, por um lado, o grau de organização dos diferentes setores de interesses não é o mesmo; por outro lado, também, nem todos os grupos organizados dispõem do mesmo acesso aos órgãos estatais. As estruturas sociais e a distribuição do poder político exercem influência sobre as possibilidades dum grupo, de forma que seus desejos sejam escutados pelos indivíduos responsáveis pelas decisões. O conflito de interesses é, em muitas das suas fases, uma luta entre privilegiados e dependentes, entre proprietários e não-proprietários, entre dirigentes e dirigidos, entre fortes e fracos. O conflito dos grupos é quase sempre regido por

compromissos. Mas os compromissos, por vezes, resultam em prejuízo para um terceiro, e compromisso não significa também, que os interesses dos participantes sejam tomados num mesmo grau de consideração. Assim, o sistema de representação múltipla de interesses afasta-se do modelo da democracia, cujos elementos são a igualdade de possibilidades econômicas, sociais e políticas dos cidadãos.

A atividade dos grupos contraria, em muitos casos, o modelo da democracia, também, porque se subtrai ao controle público. A democracia pressupõe que os processos políticos sejam transparentes, que o cidadão, quando queira, seja completamente informado sobre o comportamento dos responsáveis pelo poder público. Muitas associações exercem, entretanto, influência atrás dos bastidores, sem que alguém chegue a sabê-lo exceto os participantes diretos. Por isso, exigiu-se, na República Federal da Alemanha, que não só os representantes das associações na sede do governo, a chamada Lobby, se registrem em listas, acessíveis ao público, mas também que as comissões do parlamento escutem os funcionários dos grupos de interesse em público e não a portas fechadas. Mas, mesmo que ambas as exigências sejam satisfeitas, o mandamento da transparência não será cumprido inteiramente. Nos Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, onde a Lobby é registrada já há decênios, e onde

as comissões do Senado e da Câmara dos Deputados frequentemente deliberam em público, a influência dos grupos não é, de forma alguma, exercida de uma maneira que o cidadão possa reconhecê-la em todos os seus aspectos.

O que foi dito até agora não deve provocar a impressão de que os processos sociais nas nações industrializadas do Ocidente sejam determinadas unilateral e exclusivamente pelo conflito de grupos de interesse. No processo político, há numerosas decisões que transcendem os interesses de grupos isolados e a que todos são obrigados, por exemplo no setor da política exterior, mas não só neste setor. Os grêmios dirigentes dos partidos, os membros do Poder Legislativo e Executivo perseguem, às vezes, interesses próprios: a segurança ou o alargamento de seu domínio. Aí pode acontecer que eles não se tornam instrumentos dos grupos, mas que os grupos se tornam instrumentos deles. A luta dos grupos de interesse não se realiza num campo neutro. Está certo que regimes têm fundamentos sociais e econômicos — mas eles resultam, também, das necessidades da conquista e da manutenção do poder político. A determinação não pode ser apresentada como unilateral. Estruturas formais de governo e circunstâncias de domínio político — mesmo condicionadas a fatores sociais — canalizam processos econômicos e sociais. Associações de interesses exercem influências sobre

decisões dos órgãos estatais, mas eles são, ao mesmo tempo, obrigados a acomodar-se a elas. Grupos de interesse são formados, também, pelo sistema político no qual atuam.

O modelo da luta de classes condicionadas economicamente, ainda que transmita conhecimentos profundos dos processos sociais, não basta para explicar a realidade social e política.

WOLFGANG HIRSCH-WEBER