

O *LOBBY* E O INTERESSE PÚBLICO*

Luigi Graziano

*We shall not cease from exploration
And the end of all our exploring
Will be to arrive where we started
And know the place for the first time¹*
(T. Eliot, *Four quartets*, 1943)

Gostaria de começar pela observação de um paradoxo recente: se a preocupação tradicional dos estudiosos de orientação liberal, especialmente os teóricos do pluralismo, tem-se voltado para a questão da autonomia da sociedade civil, mais recentemente as atenções têm convergido para o problema do interesse público — seu ofuscamento e sua erosão em meio a demandas competitivas. Grande número de estudos têm comprovado essa mudança: a redefinição do conceito de interesse público, feita por Schattschneider (1960), como causas que qualquer pessoa poderia subscrever, em oposição à natureza exclusiva de interesses especiais, e sua concepção da liberdade política como a possibilidade de escolher entre o público e o privado, o governo ou "os negócios"; a preocupação de Mancur Olson (1965) com os grupos excessivamente grandes e dispersos para se sujeitarem à organização política; a concepção de Samuel Beer (1982) de uma crise da autoridade pública sob o duplo impacto da tecnocracia e das demandas de participação direta — todos apontam nessa direção. Poderia acrescentar-se a essa lista Habermas e sua noção de um público crítico em extinção sob o assalto dos interesses

setoriais e da propaganda política; isto é, o desaparecimento de uma visão bem-informada das questões públicas, proveniente da sociedade civil e baseada na "razão" (Habermas, 1962).

O mundo após 1989 acrescentou ao problema novas dimensões, quais sejam, o multiculturalismo, o conflito étnico e a secessão. O multiculturalismo, e a redefinição da sociedade e das divisões sociais relacionadas com o Estado, que é sua contribuição peculiar, podem se mostrar difíceis de analisar. Quando há grandes riscos em jogo na estrutura política e na esfera das políticas públicas, e quando tudo parece estar em perigo no fluxo ordinário da vida política, inclusive a própria identidade, então o jogo da política deixa de ser um jogo, como observou Gabriel Almond há muito tempo; logo tudo se transforma em guerra, ou seja, exatamente naquilo que a instituição do Estado moderno visou eliminar.

O particularismo mal orientado de hoje representa, então, uma séria ameaça. Como Jean Leca (1996) observou

recentemente, o pluralismo corre o risco de sucumbir à influência desintegradora do multiculturalismo bem como à sua crescente e exclusiva dependência da privatização e do mercado. A verdade é que as tensões presentes atualmente na sociedade civil em todo o mundo realçam uma nova dimensão de tolerância e um de seus pré-requisitos: o respeito pelo outro, é óbvio, mas também a diminuição da temperatura dos interesses sociais e das paixões políticas.

Esse é o contexto geral destas reflexões, que se desdobram em quatro partes. A primeira aborda o pluralismo simultaneamente como uma tradição de pensamento e como um conjunto de valores públicos que implicam respeito, diversidade e tolerância.² A segunda parte contém uma discussão do *lobby* como uma importante forma de exercício da política pluralista, mas que acarreta graves desequilíbrios na representação política. A terceira parte faz uma breve comparação entre a tradição anglo-saxônica do "interesse público" e a ideologia francesa do *intérêt général*, como duas filosofias contrastantes do bem comum. A quarta parte é dedicada aos grupos de interesse público (ou *lobbies* de cidadãos), um acréscimo relativamente recente ao arsenal da política pluralista. Trata-se de discutir se esses grupos podem ou não constituir — e em que medida — um antídoto ao impacto fragmentador da prática do *lobby* e da representação "privada".

Repensando o pluralismo

Ao longo de toda a sua história e desde seu início (Locke), o paradigma do pluralismo tem sido apresentado como um argumento controverso contra o Estado e o monismo estatal.³ Isso é tão verdadeiro em Montesquieu e sua concepção do Estado que se transforma numa monarquia moderada sob a influência limitadora da aristocracia e de outros "*corps intermédiaires et dépendants*", como na crítica de Tocqueville ao jacobinismo e no insistente ataque de Laski ao Estado e à soberania do parlamento (Laski, 1919 e 1921). Nesse sentido, o "liberalismo do grupo de interesse" (Lowi,

1979) pode ser entendido como a conseqüência natural do pluralismo na era dos grupos de pressão; ou, em outras palavras, como a encarnação, no século XX, de uma tradição mais antiga, centrada nas reivindicações da sociedade civil em sua relação com o Estado.⁴

Gostaria de abrir um parêntese aqui para acentuar o papel das associações, um campo de estudos muito negligenciado. Há uma grande quantidade de atores envolvidos na política de interesses, além das associações voluntárias, inclusive instituições (corporações mercantis, universidades etc.) e *staff organizations*, que não têm membros e tipicamente funcionam sob contrato. Mas as associações constituem o instrumento básico por intermédio do qual as pessoas e as instituições buscam realizar seus objetivos comuns. Elas "atuam quase sempre como um grupo de interesse" e em determinadas condições se transformam em grupo político (Truman, 1951). Quanto a isso, cabe observar que se os partidos políticos têm despertado grande curiosidade e são objeto de um sem-número de pesquisas, a vida associativa tem sido muito menos estudada. Chamo a atenção dos leitores para este fato e para a necessidade de fazer mais pesquisas.

Voltando ao tema principal deste artigo, o pluralismo, a ênfase nos interesses sociais é apenas uma parte da questão. Igualmente importante é a insistência no interesse público ou bem comum; mais especificamente, na necessidade de um equilíbrio entre unidade e diversidade, entre as partes e o todo. A teoria de Tocqueville (1835-40) sobre o funcionamento apropriado de uma democracia não tirânica, que retomarei adiante, é um exemplo; a teoria de Madison é outro.

O pluralismo surge, então, como uma forma peculiar de equilibrar o Estado e a sociedade, que enfatiza a necessidade de conciliar suas respectivas demandas e imperativos através de uma síntese cuidadosa.⁵ Nessa tradição de pensamento o interesse público não aparece como algo separado da sociedade civil e que lhe é sobreposto por agentes políticos externos. Deste ponto de vista, talvez seja útil distinguir entre concepções pluralistas e não pluralistas do bem comum, exemplificando-se as

primeiras com Rousseau e o Estado jacobino cujas bases ele fundou, e as segundas com o pensamento de Madison e dos federalistas americanos.

Como fazer provir o bem comum de uma sociedade diversificada — a unidade a partir da diversidade — é um outro problema e um dilema espinhoso. Também neste caso os teóricos da sociedade civil elaboraram soluções diferentes. Uma delas é a variante corporativa de Hegel, concebida basicamente como um instrumento destinado a proporcionar coesão ética e um sentido do Estado à burguesia nascente. Outra é a de Tocqueville. Em ambos os casos — e não só em Hegel — há uma preocupação séria com a unidade moral do Estado, embora os mecanismos mediadores sejam bastante diferentes: a corporação e as formas corporativas de representação em um contexto não eleitoral, de um lado, e a autonomia comunal, uma estrutura federal, associações e outras formas de engajamento dos cidadãos, em Tocqueville.

A "teoria dos grupos" do século XX rompe completamente com essa herança comum ao proclamar o interesse público, ou, de resto, o Estado como sendo "metafísicos". Bentley falava da *soul stuff*. Uma rápida menção a Tocqueville, que muitos consideram, a meu ver erroneamente, um precursor da política de grupo, pode ajudar a mostrar a profundidade da ruptura.

Freqüentemente apresentado como um panegirista das associações, Tocqueville não era um admirador irrestrito dessa moderna forma de ação coletiva. Dentre todas as formas de articulação do pluralismo americano — a municipalidade, a estrutura federal, a separação dos poderes —, considerava as associações as mais propícias a dissensões e as mais destrutivas. Ele estabeleceu uma minuciosa distinção entre as associações da sociedade civil, pelas quais tinha grande admiração, e as associações políticas, que encarava com enorme suspeita. Tanto quanto os partidos políticos, os grupos políticos tendiam a se transformar "numa nação dentro da nação", perigosos rivais do Congresso, antros de egoísmo e sectarismo. E se, no segundo volume de *Democracia na América* (1840), Tocqueville procurou atenuar essa opinião foi unicamente

porque esses grupos poderiam ser úteis na luta contra perigos ainda piores: a maioria tirânica e o despotismo burocrático.

Em suma, não se pode absolutamente ver em Tocqueville um precursor da política de grupo: há uma enorme diferença entre as associações civis que ele preconizava e as organizações funcionais transformadas em *lobbies* que denominamos de grupos de pressão. Bentley não estava errado quando se considerou um iconoclasta. Seu modelo representa, tanto do ponto de vista normativo quanto epistemológico, uma ruptura completa com as vertentes pluralistas anteriores.

Será o *lobby* uma anarquia organizada?

Que o *lobby* não passa de anarquia organizada, a aceitar-se tal tipo de oxímoro, é uma noção comumente aceita na Europa e em outros lugares. Fora dos Estados Unidos existe apenas um lugar onde o *lobby* tem um papel mais ou menos aceitável no arsenal da política: Bruxelas. A Comissão e demais instituições da União Européia têm uma reputação de serem bastante favoráveis aos grupos que atuam em Bruxelas — cerca de três mil "grupos de interesse especial" (1992), segundo dados oficiais. Os mesmos funcionários franceses e alemães treinados numa tradição de rígida separação entre a administração e a sociedade participam de um estilo burocrático que não evita os *inputs* da sociedade, e até os incentiva (cf. Nugent, 1994; Mazey e Richardson, 1993).

Essa metamorfose é ainda mais surpreendente porque os funcionários burocráticos da União Européia e os representantes de grupos parecem não fazer nenhuma distinção clara entre os interesses originários dos Estados-membros e as pressões que em Washington seriam tidas como "interesses estranhos", e por isso mesmo submetidos a regras mais restritivas. Entrevistas realizadas com funcionários da Câmara de Comércio dos Estados Unidos em Bruxelas, um poderoso *lobby* das grandes empresas americanas, parecem indicar, por exemplo, que suas

opiniões são tão ansiosamente solicitadas pela Comissão quanto as de qualquer outra organização. Nessa medida, somos levados a concluir que a União Européia é um tipo especial de Estado com fronteiras especiais.⁴

Não é este o lugar para discutir Bruxelas em detalhes. Cabe, no entanto, formular uma hipótese. A grande porosidade da União Européia ao *lobby* talvez se deva ao fato de se tratar de um Estado *in fieri*, no qual não houve o desenvolvimento paralelo de uma sociedade civil que abranja toda a Europa: não se conhecem greves que se estendam pelo conjunto dos países do continente, nem se pode falar propriamente de uma opinião pública européia que reaja politicamente às decisões da União Européia. Esse vácuo é agravado pelos imensos poderes da Comissão. Desconfio de que o relativo vazio político em que essa poderosa burocracia opera, e a insegurança política que ela provoca, estejam entre os fatores responsáveis pela porosidade da Comissão aos interesses organizados e pela ansiedade com que se busca e se estimula a organização e a manifestação das opiniões desses interesses. Redes de influência (*networking*), mais do que *lobbies*, seria a designação mais adequada dessa modalidade de interação com grupos de pressão (Andy Smith, 1995).

Examinemos agora a situação em Washington. Não é preciso descrever o sistema em detalhes. As organizações e as técnicas de exercício do *lobby* já foram analisadas numa grande quantidade de estudos, inclusive de minha autoria (Graziano, 1995). Prefiro examinar alguns dos fatores que evitam que o sistema de pressões degenerem em anarquia e corrupção. A lista é mais ilustrativa do que exaustiva e visa apenas estimular a discussão.

1) Fazer *lobby* não é corrupção. Apesar de algumas "áreas cinzentas", há uma clara percepção entre os representantes de interesses privados e as autoridades públicas dessa diferença. Não surpreende, portanto, que a área na qual o *lobby* e a corrupção se interpenetram de maneira mais perigosa seja a do financiamento de campanhas eleitorais (Drew, 1983; Jackson, 1990, e a literatura citada em Graziano, 1995, cap. 4).

Todavia, em princípio, a linha de demarcação é bastante nítida. O *lobby* é a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores. O próprio fato de que instituições de prestígio — desde universidades respeitadas, como Princeton e Harvard, até governadores de estados e a Conferência da Igreja Católica Americana (organização dos bispos americanos), e uma série de outras — recorram normalmente ao *lobby*, diretamente ou por intermédio das suas associações, reforça aos olhos do público a distinção entre a fisiologia e a patologia do *lobby*.

De um modo geral, pode-se dizer que o *lobby* e a corrupção tendem a se excluir mutuamente. O *lobby* é um empreendimento caro e de resultados incertos. Não haveria necessidade de armar esquemas tão dispendiosos se houvesse disponibilidade de meios mais diretos e eficazes, embora talvez a custos comparáveis. Acredito, por exemplo, que há muito pouco espaço para o *lobby* na Rússia, onde a corrupção já se generalizou e assumiu dimensões sistêmicas.⁷

2) Dispositivos constitucionais. Alguns dispositivos da Constituição americana podem ser interpretados como oferecendo respaldo à prática do *lobby*, visto que essa atividade vem sendo cada vez mais entendida como o exercício de liberdades previstas na Primeira Emenda (1791) — liberdade de expressão, de reunião, e o "direito de petição de desagravo". Como acontece com todo direito, a Constituição ao mesmo tempo permite e restringe o exercício da atividade correspondente. *The Federalist Papers*, especialmente a redescoberta da teoria das facções de Madison, feita por Charles Beard em 1913, tiveram grande influência nessa reinterpretação, contribuindo para a gradual absorção da "representação privada" no conjunto dos instrumentos da política democrática nos Estados Unidos.

3) Regulamentação legal. Os Estados Unidos estão entre os quatro ou cinco países que tentaram regulamentar por lei a prática do *lobby*. A diretriz não é proibir, mas revelar abertamente os interesses legislativos, inclusive o nome do

"principal" e dos meios financeiros envolvidos. Apesar de notoriamente ineficaz (apenas uma pequena parcela dos 15 mil lobistas profissionais de Washington são registrados), a Lei Federal de Regulamentação do *Lobby*, de 1946, ajudou a institucionalizar a prática. O recente Public Disclosure Act, de 1995, que substituiu a lei de 1946, estendeu os dispositivos da lei aos contatos entre os lobistas e a administração pública. (A Lei de 1946 previa apenas os contatos com o Congresso.)

4) A composição social dos lobistas como círculo profissional. Entendo por lobista toda pessoa que é empregada numa organização, qualquer que seja seu título formal, e encarregada de fazer a representação política dessa organização. Uma figura alternativa é o advogado independente contratado como consultor. A composição social desse corpo de pessoas favorece sua profissionalização, por conter importantes implicações deontológicas (elaboração de códigos de conduta, controle social pelos pares etc.). Resultados de pesquisas recentes têm mostrado que os lobistas são, em maioria, homens de educação superior, relativamente bem pagos, muitas vezes ocupantes de cargos elevados em suas respectivas organizações (vice-presidente para assuntos legislativos etc.) (cf. Graziano, 1995, cap. 5).

5) Mecanismos de regulação social. Já dissemos que o *lobby* freqüentemente se origina dos interesses politicamente organizados em associações. Além disso, raras vezes uma associação atua isoladamente. A norma é que os grupos que têm atividade semelhante ou correlata em certas áreas de política se associem em "comunidades de *lobby*" para trocar informações, construir coalizões etc. Exemplos de subsistemas deste tipo são a "comunidade da educação superior", que reflete as opiniões das autoridades universitárias, cientistas e semelhantes; "a comunidade dos fazendeiros"; o "*lobby* da Defesa" e outros do mesmo gênero. Além de agirem como "blocos de poder" na defesa de seus membros individuais, essas comunidades também funcionam como filtros e reguladores. A associação e sua equipe de profissionais — que não são nem mediadores nem simples mão-de-obra contratada, mas profissionais encarregados da definição e operacionalização da ação

política do grupo — têm principalmente um papel crucial na construção das percepções e comportamentos de seus membros.

Há um último aspecto a ser observado. Fazer *lobby* não é apenas exercer pressão. A pressão é o último estágio de um processo multifacetado que inclui reunir informações, preparar projetos de política e uma estratégia adequada para a defesa desses projetos, procurar aliados e outras providências. Trata-se, portanto, de uma atividade contínua que normalmente exige estar presente de modo organizado em Washington (ou em Bruxelas). Mais importante ainda é que os lobistas e suas organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação. Nenhum congressista, ou qualquer de seus assessores, tem, por exemplo, conhecimento do sistema de tributação pertinente à educação superior comparável ao do especialista em assuntos fiscais contratado pelas sociedades científicas.

Esse mesmo fenômeno é encontrado no Parlamento europeu numa extensão que agrava a dependência dos deputados em relação aos especialistas externos (cf. Kohler-Koch e Schaber, 1997).

Enfim, o *lobby* é uma representação técnica e especializada de natureza muito diferente da representação não especializada proporcionada pelos políticos eleitos. Embora o lobista represente interesses especiais, ele é o detentor das informações e o portador de conhecimentos técnicos e políticos especializados (no sentido do conhecimento dos aspectos técnicos de áreas específicas de política) que se mostra não só útil como às vezes crucial na definição da legislação e da regulamentação administrativa. O conceito elaborado por Walzer (1983) de "igualdade complexa" visa precisamente tornar a "igualdade" compatível com essa diferença de conhecimento especializado a respeito dos recursos. Da mesma maneira, a concepção de Laski sobre a "representação responsável", que implica experiência e conhecimento direto das questões de política pública em discussão, visou acentuar a qualidade substantiva de um processo decisório baseado em outros

princípios além da mera contagem de votos (cf. Laski, 1919 e 1921).

Dados disponíveis parecem indicar que tanto os legisladores quanto os administradores valorizam muito a participação dos especialistas. Eles ajudam a formular projetos e, no caso dos políticos eleitos, a avaliar melhor as reações do eleitorado.

São esses alguns dos fatores que fazem do *lobby* uma prática muito diferente da corrupção e um jogo bastante institucionalizado. Isso não quer dizer, porém, que o *lobby* tenha um grau de legitimidade comparável ao da representação eleita. Mesmo num sociedade que lhe é tão favorável, como Estados Unidos, dúvidas e suspeitas continuam a rondar os praticantes de *lobby*. Além disso, por sua própria natureza, o jogo do *lobby* exclui ou pune severamente muitos interesses sociais. Olson (1965) demonstrou com clareza por que isso acontece principalmente com certas causas de grande amplitude e públicos difusos.

Será que os grupos de interesse público que proliferaram nos últimos tempos e visam defender interesses sub-representados terão condições de reequilibrar a situação, tornando a representação "privada" mais equitativa e menos fragmentada? Voltarei a essa questão na quarta parte deste artigo, após uma breve discussão das diferentes definições nacionais do conceito de "público".

Interesse público e *intérêt général*: comparando tradições nacionais

Comparando os grupos de interesse público na França e nos Estados Unidos, um autor observou que "os grupos de interesse não flutuam num vácuo constitucional. Ao contrário, a estrutura e as funções do Estado em um país têm profundas conseqüências para o desenvolvimento de grupos de interesse na medida em que procuram influenciar as autoridades públicas" (Baumgartner, 1994). O autor

acrescenta que, ao contrário dos grupos americanos, que contam sobretudo com as comunidades profissionais, patrocinadores privados⁸ e movimentos sociais, as organizações francesas parecem desenvolver-se em estreita fusão com os programas estatais, e o Estado freqüentemente garante antecipadamente sua ação por meio de várias formas de parceria social.

Em apoio a esse argumento de Baumgartner, poderia ser acrescentado que se os *lobbies* americanos, inclusive os *lobbies* de cidadãos, têm uma concepção pragmática do Estado, do qual às vezes extraem contratos e apoio,⁹ a experiência francesa, assim como a italiana, parece oscilar entre o temor de "ser contaminada" pela ação pública e o desejo não confessado de obter o patrocínio e o financiamento das autoridades governamentais.

Seja como for, essas diferentes atitudes apontam para tradições políticas distintas que têm profundas repercussões sobre a vida dos grupos — sobre o papel político dos interesses organizados assim como sobre o tipo e a quantidade de recursos disponíveis para a ação do grupo.

A ideologia francesa do *intérêt général* foi fartamente documentada por uma pesquisa recente sobre a corporação dos prefeitos na França (Kerrouche, 1997). A teoria do liberalismo de Rawls (1993) delinea alguns aspectos cruciais do modelo anglo-saxão. Apesar de uma certa assimetria nas fontes utilizadas para a comparação entre esses dois modelos — francês e americano —, elas parecem compatíveis com a análise de duas concepções distintas da organização social, que poderíamos chamar respectivamente de centrada no Estado¹⁰ e centrada na sociedade.

A terminologia é o primeiro indicador relevante. Interesse público e *intérêt général* correspondem a duas concepções diferentes do que é público. Na primeira expressão, "público" se refere ao que existe de comum numa coletividade e, também, a um espaço público (como um jardim público). Designa, então, uma arena que pertence tanto ao Estado quanto à sociedade. O conceito de esfera

pública em Habermas tem uma conotação semelhante: corresponde ao que não é privado na sociedade civil (opinião pública, imprensa, mercado, profissões). Em contraste, o *intérêt général* não pode ser outra coisa senão uma prerrogativa do Estado e de suas instituições. Não pode ser pluralizado e pressupõe uma *vue d'ensemble* da sociedade e de suas necessidades. Embora os atores sociais tenham liberdade para procurar realizar seus vários objetivos, tudo o que é comum, público, de importância suprema para a nação pertence ao âmbito exclusivo do Estado.

Kerrouche (1997) mostra que essa ideologia é parte integrante do que ele chama de "*la cosmogonie préfectorale*". Verbalizando sua percepção do próprio papel como representantes do Estado, os prefeitos franceses parecem abraçar a mais radical forma dessa ideologia. Três aspectos ressaltam:⁴¹

1) O *intérêt général* refere-se a um conjunto de objetivos não somente considerados bons em si mesmo, mas percebidos como aqueles sem os quais a sociedade estaria à beira de precipitar-se numa situação de caos. Na opinião dos prefeitos, não há outra maneira de organizar a ordem social senão através do Estado e das autoridades públicas. A implicação positiva é que o interesse geral, e a comunidade governada segundo seus ditames, encarnam o bem viver.

2) Entre os cidadãos e o Estado não há organismos intermediários suscetíveis de auto-regulação política. A sociedade civil e suas divisões, produto normal do exercício da razão numa sociedade livre (Rawls), encarnam "*le mal*", na opinião dos prefeitos. Igrejas, associações, partidos políticos, profissões, desempenham um papel extremamente pernicioso, a não ser quando colaboram com o Estado na manutenção da ordem social. É o que acontece, por exemplo, com os professores e outras profissões socialmente úteis, como os médicos.

3) Kerrouche destaca a "base eclesíastica" da ideologia: o Estado toma o lugar da Igreja e constrói sua própria religião civil. Rousseau é importante nesse contexto, tanto por seu antipluralismo quanto por sua ênfase na necessidade de

uma religião política peculiar a cada comunidade, que seja capaz de prover um compromisso político de fundamentos sólidos (cf. o verbete sobre "economia política", de Rousseau, na *Encyclopédie* de Diderot).

Uma ideologia desse tipo representa um forte empecilho à prática legítima do *lobby* e da ação de grupo, que continuam a ser anátemas na cultura política francesa. Não admira, então, que suas maiores vítimas sejam os grupos de interesse público: como cidadãos privados poderiam competir com o Estado na busca de realizar os mesmos objetivos para os quais o Estado foi instituído? Será que as sociedades humanitárias — para prosseguir com o exemplo — se sairiam melhor do que o ministro de Estado incumbido da ação humanitária e dos direitos do homem? Embora a pergunta exagere um panorama que, na realidade, é muito mais matizado e permite formas diversas de cooperação, ela ajuda a pôr em relevo a antinomia entre um Estado que reivindica um monopólio sobre o bem viver e os círculos de cidadãos que desejam lutar por causas políticas muito amplas por intermédio da ação política.

Se nos voltamos para Rawls, o melhor elo filosófico com o que acaba de ser dito provavelmente se encontra no problema da estabilidade democrática. No sistema francês e jacobino, a estabilidade é garantida pelo Estado, embora com certos custos para a sociedade civil. Como proporcionar estabilidade num mundo de doutrinas conflitantes sem sacrificar os direitos fundamentais de cidadãos livres e iguais é, na formulação teórica de Rawls, o ônus e a glória do liberalismo político.

O aspecto mais interessante da obra recente de Rawls para um estudioso do pluralismo é que ele enfrenta com franqueza o fato do pluralismo numa era que assistiu ao recrudescimento do conflito filosófico ou cultural, inclusive questões da identidade pessoal e coletiva. O seu *Liberalismo político* (1993) constitui, assim me parece, uma revisão de *Uma teoria da justiça* (1971). Esta última obra anunciou a possibilidade de que os homens concordassem racionalmente com uma teoria moral da justiça de grande alcance, aplicável a outras esferas além da política, especialmente à justiça social, caso pudessem enxergar as

coisas de um ponto de vista apropriado (a "posição original", na qual os homens estão cegos à sua futura posição social na vida). Era uma teoria otimista que se beneficiava dos instrumentos e das simplificações da teoria da escolha racional.

A visão de mundo mudou — não só a maneira de abordar o problema —, e o alcance da teoria por conseguinte se restringiu. O *Liberalismo político* contém uma teoria política da justiça estritamente limitada a alguns princípios básicos da vida política, principalmente a tolerância. O liberalismo, escreve Rawls, iniciou a sua trajetória moderna (séculos XVII e XVIII) considerando seriamente a "absoluta profundidade" do conflito religioso. Para complicar ainda mais a questão, o liberalismo é também a primeira *Weltanschauung* a reconhecer que as pessoas podem abraçar doutrinas muito amplas e abertas que, embora incompatíveis entre si, são racionais, isto é, compatíveis com a plena racionalidade do ser humano.

A doutrina parte dessas premissas. O pacto é puramente político e não toca na questão da verdade ou da justiça geral. O liberalismo reconhece em cada pessoa dois conjuntos de valores, públicos e não públicos (que não é o mesmo que privados), e limita o pacto social estritamente ao primeiro. Rawls o chama de *overlapping consensus*, porquanto ele cobre apenas áreas restritas de concordância e deixa cada cidadão livre para cultivar suas convicções normativas particulares. Como evitar que essas doutrinas morais amplas e gerais invadam a vida política diária é um risco permanente ao qual retornarei quando tratar da justiça distributiva.

O mecanismo central da tolerância parece estar relacionado com a necessidade de persuadir cidadãos livres e iguais em vez de coagi-los a aceitar a religião ou as convicções ideológicas de outro. A idéia da discussão pública e livre, da publicidade, da exposição, parece decisiva para o desenvolvimento tanto do respeito mútuo quanto do auto-respeito. Tudo isso deixa aberto um grande espaço para os "valores não públicos" e para as instituições sociais que defendem esses valores (associações, igrejas, universidades etc.) — os quais, em grande parte, coincidem, no modelo de Rawls, com a esfera da sociedade civil.

Contudo, a estabilidade está sempre correndo perigo, porque a fronteira entre Estado e sociedade, entre o público e o não público, é muito precária. Na realidade, os valores públicos dizem respeito a dois feixes distintos de questões. Um é a estrutura do governo (inclusive a regra majoritária) e os direitos e liberdades constitucionais básicas (direito de voto, liberdade de pensamento etc.). Nesse caso, o consenso, embora nunca seja definitivo, é geralmente mais estável e duradouro. O mesmo não se passa com as questões ligadas à justiça distributiva e ao conjunto de direitos gerados pelo *Welfare State* — inclusive a igualdade de oportunidades, a regulação da desigualdade social e econômica e outros semelhantes. Aqui há sempre uma possibilidade de politizar o conflito, o que pouco a pouco acaba por destruir o consenso político.

Concluindo, a consequência do argumento de Rawls para o nosso tema é que continua a existir um amplo espaço para os "valores não públicos" e as instituições que encarnam de diversas maneiras esses valores na sociedade civil. O termo "não público" visa exatamente nos fazer lembrar que, embora esses valores não pertençam à constituição política de um país, também não são exclusivos da esfera privada. Na realidade, eles são a espinha dorsal de uma vigorosa vida social, que inclui a vida dos grupos. E dentro dos amplos limites definidos pelo pacto político, permanece um grande espaço para que os grupos sociais, concorrendo com o Estado, lutem por causas gerais.

Os grupos de interesse público serão suficientes?

Como dissemos, a noção de interesse público é problemática. Talvez se trate mais de um imperativo moral ou político do que de algo suscetível a uma definição analítica exata. Um dos méritos da ciência comportamental, especialmente no caso de Schattschneider (1960) e Olson (1965), é fornecer uma definição operacional do "interesse público". A categoria que esses autores introduziram, a de grupo de interesse público, pode ser entendida como a

contrapartida comportamental de noções veneráveis como as de justiça, em Platão, ou *devolonté générale* e bem comum. Só que, assim fazendo, a nova categoria alterou a natureza do conceito. De valor mítico essencial na estrutura da legitimação política — e não existe legitimação sem mitos (Frognier, 1995) —, o interesse público foi redefinido como um tipo particular de interesse, defendido por organizações particulares que lutam por objetivos mais amplos, mais gerais, do que os "grupos de interesse específico".

O elemento-chave nessa reformulação, de acordo com a qual não há um interesse público único, mas muitos interesses públicos (no plural), é a natureza da filiação ao grupo e os critérios de sua seleção. Exemplificando, se qualquer pessoa que deseje lutar por uma causa pública pode inscrever-se numa associação defensora da abolição da pena de morte, ou na Handgun Control, Inc., um *lobby* que combate a compra e venda de armas de porte, apenas os arquitetos podem filiar-se a uma associação de arquitetos. O mesmo se aplica à Business Roundtable, que só aceita membros pertencentes às grandes empresas americanas, ou a qualquer órgão associativo de natureza profissional ou econômica. Conforme observou Schattschneider (1960), os interesses especiais são especiais no mesmo sentido em que a propriedade privada é especial e exclusiva, ao passo que os *lobbies* públicos articulam os interesses mais amplos que podem surgir numa sociedade.

Cabe chamar a atenção para um outro traço característico dos *lobbies* de cidadãos, como também são chamados. Pela definição dos comportamentalistas, um interesse geral é perfeitamente compatível com uma agenda política estreita. Veja-se, por exemplo, a Handgun Control, que diz respeito exclusivamente à violência causada por armas de porte, ou seja, à violência ligada a um tipo especial de arma, o que exclui, por exemplo, as espingardas de caça; o Advocacy Institute, localizado em Washington, que tem uma lista de questões, especialmente o controle do consumo de álcool e do cigarro.¹² Em outras palavras, como qualquer outra associação moderna, os *lobbies* públicos são instituições funcionais específicas, radicalmente diferentes da

corporação clássica, que era uma união moral, política e econômica de pessoas (Von Gierke, 1990).

Essa é a razão pela qual a criação de um número crescente de *lobbies* de cidadãos, particularmente nas décadas de 60 e 70, embora tenha proporcionado representação a um número maior de causas, pouco fez para reunificar a sociedade. O que se pode dizer é que esses *lobbies* intensificaram o conflito: não dá para esperar que os fumantes compartilhem da concepção de bem público do movimento contra o fumo.

Mas isso não quer dizer que se deva minimizar sua importância. Talvez se possa dizer que os *lobbies* de cidadãos, apesar de terem proliferado nas últimas décadas em áreas tão diferentes quanto a dos direitos das mulheres, da proteção dos consumidores ou vítimas, ainda são fracos demais para ameaçar seriamente o poder dos "interesses estabelecidos". Isso é verdadeiro tanto em Washington quanto em Bruxelas. Dentre as cerca de 3 mil organizações em atividade na União Européia, apenas 1%, se tanto, defendem grandes causas, como a proteção do consumidor ou do meio ambiente, o que é um indicador da fragilidade de uma sociedade civil abrangendo toda a Europa.

O argumento deste artigo, contudo, é que, mesmo que esse tipo de grupo fosse mais forte e se difundisse por um número maior de áreas de política, ainda assim eles apenas explicariam uma pequena parte da resposta. Embora restabelecendo um pouco do "equilíbrio cívico" (McFarland, 1984), constituiriam, como disse Madison, um remédio pluralista aos males de uma sociedade plural. Não seriam uma resposta à crise atual da autoridade pública, nem o poderiam ser por causa de sua própria natureza.

Outros cenários e outras abordagens também não oferecem uma resposta melhor. Apenas para citar um exemplo ilustre, vejo tantos problemas na receita contratualista do primeiro Rawls (1971) quanto na sua receita pluralista, ou no modelo comunitário. O "princípio da diferença" formulado por Rawls é um expediente engenhoso para conciliar a desigualdade e a solidariedade no contexto de um pacto social renovado. Afirma que as

desigualdades são admissíveis quando se espera que beneficiem os que estão em desvantagem, mas essa regra de compensação apenas funciona em áreas restritas. A meu ver, ela funciona principalmente quando é possível lidar com as desigualdades em termos de compensação monetária ou econômica. Suponho que o modelo seja o de uma burguesia produtiva que, enquanto se enriquece (com moderação), beneficia o desenvolvimento econômico da comunidade e outros aspectos. Mas, como se poderia adaptar esses mecanismos compensatórios a outras divisões sociais, como a polarização étnica ou as tensões que parecem dilacerar o Canadá, é um dilema para o qual não existem soluções prontas e simples.

NOTAS

1 "Não cessaremos de explorar/ e o resultado de toda nossa exploração/ será chegar aonde começamos/ e conhecer o lugar pela primeira vez."

2 A questão de como conciliar o pluralismo e a tolerância está no cerne da obra de John Rawls, *Political liberalism*(1993); cf. terceira parte deste ensaio. Para uma defesa do pluralismo a partir de um ângulo filosófico distinto, ver Walzer (1983).

3 Isto se aplica tanto ao pensamento político quanto à economia política. A exposição mais completa da auto-regulação social encontra-se nos primeiros economistas. Cf. Smith (1776 e 1759).

4 Gostaria de acrescentar que o paradigma pluralista contém mais de uma linha ideológica. Bobbio (1990) identifica três correntes no interior do paradigma: o pluralismo liberal democrático; o pluralismo socialista, cuja vertente mais radical é a do *guild socialism* (socialismo de guilda); o pluralismo social-cristão, fruto da conversão tardia da Igreja Católica a uma visão não dogmática da verdade.

5 Uma análise mais extensa da evolução do pensamento pluralista encontra-se em Graziano (1995).

6 A abertura e falta de fronteiras nítidas da União Européia pode ser atribuída à determinação de Jean Monet de fazer da Europa uma *polity* extranacional baseada num mercado integrado. Sua *bête noir* era uma união baseada em laços intergovernamentais, idéia que ele jamais deixou de combater durante toda a vida. Cf. a valiosa biografia de Eric Roussel (1996).

7 Estudos recentes sobre corrupção política destacam nitidamente esse aspecto. Revelam que os laços de cumplicidade entre autoridades públicas e elites sociais são tão estreitos que o *lobby* é a um só tempo inútil e sem sentido. Cf. Magatti (1996).

8 Jack Walker (1991) mostrou o papel crucial desempenhado pelos patrocinadores no financiamento dos grupos de cidadãos nos Estados Unidos. Os mais importantes desses patrocinadores são cidadãos particulares, fundações e corporações.

9 É o que acontece com alguns grupos de interesse público estudados por mim em Washington. Cf. Graziano (1995, cap. 10).

10 A visão dos elitistas também pode ser considerada como centrada no Estado, exceto pelo fato de que eles substituíram a estrutural informal da classe política pelas hierarquias oficiais do Estado. Em um estudo recente (Graziano, 1997) tratei dessa questão relativamente a Mosca.

11 A pesquisa de Kerrouche (1997) levantou 150 respostas (117 subprefeitos e 33 prefeitos), ou seja, cerca de um quarto de todo o corpo prefeitural da França.

12 Uma análise mais detalhada dessas organizações (Handgun Control, Advocacy Institute) encontra-se em Graziano (1995, cap. 10).

BIBLIOGRAFIA

- BAUMGARTNER, F. (1994), Public interest groups in France and the United States. Trabalho apresentado no XVI Congresso Mundial da IPSA, Berlim, agosto.
- BEER, S. (1982), *Modern British politics - parties and pressure groups in the collectivist age*. Nova York, W.W.Norton.
- BOBBIO, N. (1990), "Pluralismo", in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (eds.), *Dizionario di politica*, Turim, TEA.
- DREW, E. (1983), *Politics and money. The new road to corruption*. Nova York, MacMillan.
- FROGNIER, A.P. (1995), "Légitimité et échange politique", in P.H. Claeys e A.P. Frogner (eds.), *L'échange politique*, Bruxelas, Editions de l'Université de Bruxelles.
- GRAZIANO, L. (1995), *Lobbying pluralismo democrazia*. Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- _____. (1997), Mosca e le nuove forme di intermediazione politica. Trabalho apresentado à Conferência Gaetano Mosca. Dalla Critica del Parlamentarismo alla Difesa del Parlamento, Turim, 23-24 maio.
- HABERMAS, Jürgen. (1962), *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Neuwied, Hermann Luchterhand Verlag (edição italiana, 1971).
- JACKSON, R. (1990), *Honest graft. Big money and the American political process*. Washington, DC, Farragut Publishing Company.
- KERROUCHE, E. (1997), *Corps préfectoral et représentation de l'Etat*, 2 vols. Tese de doutorado, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux.
- KOHLER-KOCH, B. e SCHABER, Th. (1997), Pressures on the European Parliament. Oxford, European Centre for Public Affairs, relatório parcial.
- LASKI, H. (1919), *Authority in the modern state*. New Haven, Yale University Press.
- _____. (1921), *The foundations of sovereignty and other essays*. New Haven, Yale University Press.
- LECA, J. (1996), "La démocratie à l'épreuve des pluralismes". *Revue Française de Science Politique*, 48, 2, abril.
- LOWI, T. (1979), *The end of liberalism. The second republic of the United States*. 2a. edição, Nova York, W.W. Norton.
- MAGATTI, M. (1996), *La corruzione politica in Italia*. Bolonha, Il Mulino.
- MAZEY, S. e RICHARDSON, J. (eds.). (1993), *Lobbying in the European community*. Oxford, Oxford University Press.
- MCFARLAND, A. (1984), *Common cause. Lobbying in the public interest*. Chatham, NJ, Chatham House.
- NUGENT, N. (1994), *The government and politics of the European Union*. 3a edição, Londres, MacMillan.
- OLSON JUNIOR, Mancur. (1965), *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- RAWLS, J. (1971), *A theory of justice*. Cambridge, Harvard University Press.
- _____. (1993), *Political liberalism*. Nova York, Columbia University Press.
- ROUSSEL, E. (1996), *Jean Monnet*. Paris, Librairie Arthème Fayard.
- SCHATTSCHEIDER, E.E. (1960), *The semisovereign people. A realist's view of democracy in America*. Nova York, Holt, Rinehart & Winston.
- SMITH, Adam. (1759), *A theory of moral sentiments*. (6a edição, 1790).

_____. (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*.

SMITH, Andy. (1995), "Going beyond the democratic deficit: the European Union and rural development in networked societies". *Regional and Federal Studies*, 5, 1, Spring.

TOCQUEVILLE, A. (1835-1840), *Democracy in America*.

TRUMAN, D. (1951), *The governmental process: political interests and public opinion*. Nova York, Knopf.

VON GIERKE, O. (1990), *Community in historical perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.

WALKER, J.L. (1991), *Mobilizing interest groups in America. Patrons, professions, and social movements*. Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press.

* Versão revista da conferência proferida no XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 22-26 de outubro de 1996.

Tradução de Vera Pereira.