

Sobre a construção modelar da política neocorporativa

Wania Malheiros Alves

Prof. ass. do Depto. de História
CEG - UFES

O termo corporativismo remete-nos a noções de organização político-social tão remotas no tempo como a Idade Média. Aí, como se sabe, as corporações de ofício, ou mesmo os costumes da nascente vida urbana, desconheciam as fronteiras entre o público e o privado. O Antigo Regime, que se sucede, interpõe entre o mundo público e o mundo privado o Estado normativo que passa a reger a vida pública por regras próprias, de uma política universalizante.

Os elementos distintivos da vida pública no Antigo Regime são interpretados por Senett como “sinais”, ou seja, convenções sociais que separam o indivíduo do homem público através dos “papéis” que desempenha na sociedade.¹

No plano da organização sócio-econômica, a então recente divisão do trabalho estimulou em Durkheim a idéia de que a organização corporativa em torno da função produtiva do indivíduo era a nova e natural forma de se reabilitarem os laços morais, desfeitos pela ascensão da burguesia e do individualismo. A restituição da ordem dependia dos valores coletivos embutidos na cooperação social que a divisão do trabalho exigia.²

Durkheim foi o primeiro a sistematizar o trabalho e o fez como força moral, pressupondo a base coletiva da atividade econômica. Tem origem assim a sua elaboração teórica sobre o modelo de sociedade que dá primazia às organizações e representações sociais sobre as do indivíduo. Este, “locus” da anomia, deve diluir-se na sociedade através de seus valores morais integradores. Assim, a corporação aparece em Durkheim como um meio de garantir a ordem moral.

Mais angustiado e atento aos postulados do mundo moderno, Tocqueville idealiza um sistema de democracia que tem como premissa a liberdade individual. Esta, para salvaguardar-se dos instintos “selvagens da democracia” necessita de instituições fortes e sólidas que reponham, em bases políticas, a harmonia social outrora garantida por laços naturais. Seriam os sentimentos e as paixões individuais, como a religião e o interesse, os elementos capazes de propiciar tais instituições.

Pois, para esse pensador francês, a “ordem” política, referida à natureza abstrata do Estado, é por demais distante do indivíduo e, portanto, sujeita às arbitrariedades da tirania política.³ Tocqueville desconfia da democracia que iguala e pensa uma democracia como sentinela da liberdade cujo instrumento institucional principal são as organizações corporativas.

Sem querer sugerir crítica a Tocqueville, seu pensamento, por demais calcado na observação empírica da sociedade americana da época, ajuda-nos pouco na tentação de procurar resposta ao dilema contemporâneo entre corporativismo e liberalismo. A exaltação tocquevilliana da liberdade, inclusive

a liberdade econômica daquela sociedade que ele analisa, não escapa ao postulado moderno da legalidade política consubstanciada no Estado pensado por Montesquieu, que simbolizava a libertação do homem do jugo das determinações sociais particularistas da Idade Média.

Logo, a democracia por ele idealizada tem na associação corporativa de interesse e de costumes (como o credo), que informam a ordem social, a sua base institucional central. É possível, no entanto, que o seu pensamento intuisse algo que o instrumental empírico e teórico do seu tempo não lhe permitia sistematizar, isto é, uma ordem fundada no amálgama ambíguo da razão do Estado com a razão social.

O fim do liberalismo clássico recoloca o Estado no centro das atenções políticas de vocação totalitária (o fascismo) e daquelas preocupadas em garantir a paz social ameaçada pelas disputas geradas com o progresso econômico (Keynes). Passada a mística de horror em que o fascismo envolveu o corporativismo contemporâneo, ele reaparece como objeto de análise legítimo nos anos 70 com o clássico "Still the Century of Corporatism?" de Phillippe C. Schmitter.⁴ Aí, este autor distingue entre o corporativismo de Estado, de natureza autoritária, e o corporativismo societal (democrático), ou neocorporativismo.

Schmitter vê o neocorporativismo como resultante da social-democracia europeia no contexto da reformulação keynesiana de Estado. Ideólogo da social-democracia, Keynes visava a reaver o equilíbrio social ameaçado pelo progresso capitalista. Acreditava Keynes que a riqueza da nação dependia da paz, fonte do consenso político necessário à produção e ao progresso. E ao Estado cabia o papel de garantir o consenso via políticas sociais.

Reformulando conceitos liberais até então inquestionáveis, Keynes propugnou a fórmula de um Estado de "bem-estar" que, através de ingerências públicas, refreasse os "vícios privados" garantindo a paz necessária ao progresso. Para tanto, o modelo de Keynes pressupõe não só a ingerência do Estado na vida econômica, mas também a dotação das associações de interesse de algum poder de intervenção política.

Essa dotação estaria embutida nas garantias institucionais com que o Estado "social" deveria contemplar os grupos de interesse. Estes passam, assim, a constituir-se simultaneamente em agentes da disputa econômica e atores da ordem política, diluindo a clássica dicotomia iluminista entre Estado e sociedade, ou entre ordem política e ordem social.

A crítica de Schmitter ao processo desencadeado pelas reformas de Keynes sugere que ao promover e reforçar a institucionalização da ação coletiva sob critérios funcionais e setoriais, o Estado favoreceu a formação de modalidades

políticas de natureza fragmentária e privada sem, contudo, dispor de condições para a criação de uma infra-estrutura política que esta lógica requer. Crescente diferenciação das demandas e dos receptores políticos o Estado keynesiano respondia com a rigidez das normas do "welfare". O Estado "benefactor", centralizador dos recursos públicos e da política distributiva, inibia a criação de novos campos produtivos e de novas esferas de decisão que permitissem o desenvolvimento de novas instituições políticas.⁵

A crise do Estado de bem-estar, provocada pela desaceleração da economia no início da década de 70 sob a circunstância da questão energética, viria agravar aquelas dissintonias entre o sentido formal e o sentido real da política.

Com a queda da taxa de ganhos, os fundos públicos que financiavam a política de bem-estar são atingidos pela retração da afluência social. Elimina-se assim o fator de equilíbrio entre uma organização veiculando demandas cada vez mais fragmentadas ou setorizadas e uma estrutura política fundada tão somente no sistema de representação partidária, de princípio universal, e voltada para a sustentação de um Estado centralizador e tutelar.

Na esfera do discurso econômico, volta à baila a clássica tese de que em estado de equilíbrio, obtido pela ação estatal, o mercado cessa de maximizar as utilidades. Inverte-se então a equação: o dilema agora é como operar a estabilidade sem comprometer o progresso. Ante a crescente escassez de recursos, os agentes econômicos, numa onda neo-liberal que acabou por constituir uma das principais marcas da política ocidental nos anos 80, passam a exigir que todos os ganhos, inclusive o público, passem pela lógica do mercado, a única capaz de produzir bens e valor (riqueza). Em outras palavras, é requerido ao Estado o fim de uma política pública cuja vocação maior é consumir recursos na produção de bem-estar social.

Por outro lado, o caráter corporativo dos movimentos sociais já se afirmara e se expandira o suficiente para problematizar um projeto neo-liberal "tout court". Reabre-se, assim, a discussão sobre a natureza e o papel do Estado contemporâneo, impondo-se a urgência de uma reflexão teórica sobre as relações Estado-sociedade no mundo capitalista. A isso Schmitter tenta responder com um novo modelo político: o neocorporativismo. A concepção keynesiana de Estado, que seja do ponto de vista normativo de uma política de bem-estar social, não parece ter suas possibilidades varridas da história como quer fazer crer a corrente neo-liberal.

No entanto, o abalo sofrido nas duas últimas décadas pelo Estado tutelar, o chamado "Estado social", é inegável. Mostram-no as reformas dos mais diversos tipos que vêm ocupando as agendas governamentais em grande parte do ocidente, as quais, se não extinguem o papel do Estado de prover

as garantias sociais básicas, sem dúvida buscam otimizar esses custos e restringir ao mínimo a sua interferência no funcionamento do mercado.

É sabido que a literatura sobre o neocorporativismo não se confunde com uma teoria macro-política relacionada com a reorganização do Estado como, por exemplo, formação de Estados internacionais, ou com a reorganização da estrutura produtiva e de mercado, temas que têm dado o tom mais profundo das reformas contemporâneas. Ao contrário, trata de um fenômeno tido como resultado empírico de evoluções institucionais em formações sociais específicas do pós-guerra, dando origem a uma prática de política estatal com forte perfil social.

Tal abordagem leva alguns autores a questionarem o status teórico do modelo neocorporativo, ou a afirmarem que este não se constitui ainda numa teoria, mas apenas num conceito capaz de explicar fenômenos empíricos que se desenvolvem com certa particularidade em algumas sociedades.⁶

A quase totalidade da produção acadêmica sobre o assunto se constitui numa discussão do problema da representação política do interesse, no contexto da social-democracia clássica (caso alemão, austríaco, sueco e holandês, entre outros) ou de Estados autoritários em recente processo de democratização (exemplo clássico da Espanha).

Em ambos os contextos empíricos, observa-se, para além das diferenças de grau e forma, uma perda do poder centralizador do Estado no âmbito da política decisória para os grupos de interesse organizados em associações ou sindicatos. Atentos à discussão temática da “public choice” e ao seu quadro conceitual, os teóricos do neocorporativismo sistematizam aquela observação através da análise da crescente setorização da política pública.

Cimenta o sistema de “public choice” a organização política da sociedade em torno de interesses contingentes e fragmentados na razão exata da progressiva diversificação da estrutura produtiva. As representações desses interesses constituem os principais interlocutores políticos do governo no cumprimento da agenda de criação de políticas públicas. Neste sistema, partidos e associações disputam o espaço da representação política, no que os neocorporativistas detectam uma perda de hegemonia da forma partidária, em parte como resultado da eficácia do regime pluralista em responder desafios políticos contemporâneos.

O redirecionamento do papel do Estado no pós-guerra para fins de criação da política de “welfare” visava não só à sustentação política necessária às medidas intervencionistas, para o que se criam incentivos institucionais à organização política dos interesses, como também a uma melhor operacionalização

do atendimento às demandas crescentemente diversificadas, via um processo que pode ser associado à idéia de “descentralização funcional”.⁷

Mas, como chama atenção Wanderley Guilherme dos Santos, a institucionalização política das organizações privadas resultou também do acirramento dos conflitos distributivos que, nas sociedades democráticas, exigiam equacionamento político. Ou ainda incorporação da população ao mercado de trabalho previamente à consolidação institucional da sociedade, gerando a necessidade de controle autoritário por parte do Estado como ocorreu no Brasil com a experiência varguista.⁸

ANTECEDENTES TEÓRICOS DA PROBLEMÁTICA NEOCORPORATIVA

Numa análise da estrutura fina do corporativismo contemporâneo, Ilja Scholten traça uma diferenciação básica entre a “problemática consociacional” e a “problemática neocorporativa”. Na introdução ao livro “Political Stability and Neo-Corporatism”, a autora esclarece que esses dois conceitos se confundem quanto à importância do “papel das associações” e quanto à estrutura de “interações entre elites relativamente dominantes capazes de mobilizar recursos organizacionais com fins de controle sobre seus membros e/ou seguidores e, conseqüentemente, de operar ‘contractual exchanges’ com os grupos opositores. Mas se diferenciam no que respeita à essência do problema”.⁹

Enquanto o modelo consociacional implica associações representativas de subculturas (tais como as de inspiração religiosa, linguística, regional-separatista, etc.), o modelo neo-corporativo se refere primordialmente a organizações de interesse, tais como sindicatos e associações patronais. A relação de oposição entre estas últimas não é de caráter necessariamente ideológico como ocorre com aquelas primeiras.

Para os grupos consociacionais, Scholten distingue ainda as seguintes características: em geral, esses grupos ou organizações possuem uma estrutura social interna heterogênea; uma ideologia inclusiva e unitária a respeito de questões relativas à economia e à política; a sua relação de interesse com o estado é feita por intermédio de partidos; os serviços públicos são em grande medida efetuados pela própria associação; e suas elites internas dificilmente acumulam as funções de liderança na associação com funções no partido ou outras instituições políticas.¹⁰

Por sua vez, as organizações do tipo neocorporativo exibem, segundo Scholten, “uma interação política direta com o Estado, o que é geralmente feito sobre uma base ideológica formalmente fraca e a partir de princípios operacionais bastante

definidos e sólidos. Além disso, a organização se processa com base num conjunto de prescrições modelares as quais são observadas mais ou menos rigorosamente, tais como: número limitado de sócios, singularidade funcional, existência legal reconhecida pelo Estado, caráter não-competitivo, estrutura hierárquica, detenção do monopólio da representação, e controle da sua liderança sobre as ações e articulações da organização de interesses.”¹¹

Com essa diferenciação Ilja Scholten ressalta o status político privilegiado das organizações corporativas em relação às consocionais e indica a natureza de sua representação: muito mais funcional que ideológica e, portanto, muito mais autônoma politicamente. Além disso, especifica o seu campo analítico tanto empírico quanto teórico, precisando a sua base social constitutiva.

Se contemporaneamente a problemática corporativa renasce sob o registro dos trabalhos de Lijphart sobre consociacionalismo e de Schmitter sobre neocorporativismo, a sua herança teórica como já foi observado tem raízes históricas mais antigas.

A partir do século XIX o pensamento social se desenvolve no interior de construções teóricas que giram em torno de três noções básicas formadas com o advento do mundo moderno: a de interesse, referida às paixões legítimas do indivíduo que se afirmara como categoria social, a de Estado, referida à razão pública, e a de organização, referida ao mercado de trabalho.

Se Rousseau e Hegel, de maneiras distintas, pensaram o Estado como o caminho ideal para a reconstrução da ordem, foram Tocqueville e Durkheim que, a partir de ênfases e pontos de vista diversos, buscaram na organização social o meio de integração do indivíduo como mecanismo regulador. O primeiro visava a oferecer elementos de construção democrática que pudessem deter os arbítrios de governo favorecidos pelo poder de Estado.¹² O segundo, sistematizou as corporações de trabalho como o elemento gerador de laços de solidariedade que prendessem o indivíduo ao grupo de modo a minimizar a anarquia social.¹³

A dicotomia iluminista entre Estado e sociedade civil dividia não só aristocratas e burgueses no exercício de suas funções e papéis sociais no Antigo Regime, como também as matrizes filosóficas inglesa (protagonizada pelos teóricos do mercado) e francesa (representada pelos teóricos da política). O problema da organização e da representação dos interesses foi pensada nos marcos da filosofia política, uma vez que os ingleses estavam ocupados em transformar em ciência o espírito pragmático inglês que orientou a solução capitalista naquele país.

A utopia rousseauiana - representada em Marx via a teoria do conflito de classes -, que conduzia à necessidade de construção de uma vontade geral fundada num governo da maioria e imune às ingerências perversas das paixões sociais, foi duramente criticada por Weber como ingênua. Este percebia nas organizações sindicais e partidárias um canal, positivo, de ordenamento social e contenção das manifestações irracionais das massas. Ainda assim, não tardou em apontar o perigo da burocratização a que tais organizações induziam, não deixando lugar para utopias no mundo moderno. Para Weber, a racionalidade burocrática necessária ao funcionamento de qualquer organização retira ao indivíduo a autonomia política e coloca no lugar a sua própria razão.¹⁴

Na esteira da formulação weberiana sobre o inevitável processo de burocratização na sociedade capitalista, Robert Michels observa a tendência empírica das organizações modernas em formarem elites internas oriundas do ordenamento hierárquico e das funções burocráticas de seus dirigentes. E que, dada a sua força, a tendência transformara-se em uma "lei", favorecendo o surgimento de "oligarquias" organizacionais e ameaçando a democracia.¹⁵

Nos anos 60, já sob a égide da social-democracia e seu Estado alargado segundo a fórmula de Keynes, Arend Lijphart como que inaugura, com a sua teoria consociacional, a discussão contemporânea sobre o papel moderador das associações no contexto das sociedades pluralistas. Segundo o autor, as associações favoreciam uma relação política horizontal, fundada num sistema de "contractual exchanges" entre as elites dirigentes que, através do poder de mobilizar recursos organizacionais, garantiam o controle de suas bases.¹⁶

A partir de conclusões extraídas de sua pesquisa sobre a sociedade holandesa, com suas características de fragmentação cultural e "class crossing political groups", Lijphart cedeu à tentação de estender sua teoria a outros países tais como "Áustria, Bélgica, Suíça e outros, que se encaixavam no tipo consociacional."¹⁷ Nos anos 70, sob a alegada (embora controvertida) crise do Estado de "welfare" e a rápida expansão dos conflitos distributivos, a teoria consociacional adquire expressão que é reforçada pelo tema do corporativismo societal aberto por Schmitter, que de certa forma se justapunha àquela. O conceito de corporativismo societal tinha como objeto empírico privilegiado de reflexo aquelas mesmas sociedades "ideal tipo" do consociacionalismo.

A partir do mesmo princípio organizacional, a teoria corporativista, no entanto, diferentemente da consociacional, centrava-se nas associações de interesse, antes que nas de natureza cultural-ideológica, como vimos com Ilja Scholten. Sob o enfoque da intermediação política dos interesses, o

neocorporativismo destituía poder legítimo de intervenção na coisa pública. Os grupos de interesse, privilegiadamente os sindicatos e associações patronais, ganhavam na prática força crescente no processo de decisão política sob um Estado ao mesmo tempo alargado nas suas funções e enfraquecido politicamente pelo abalo do sistema partidário e pelos déficits públicos.

As noções de interesse funcional e autoridade pública substituíam aquelas de subcultura e unidade ideológica como elementos que cimentavam e permitiam as associações a desempenharem o seu papel político via um sistema de relações inter-elites e destas com o governo.

Em “Still the Century of Corporatism ?” Schmitter já expressava a necessidade de precisar o conceito de neocorporativismo com vistas a conferir-lhe maior rigor. O largo uso que a literatura vinha fazendo do conceito servia mais para “dissipar ou disfarçar a sua utilidade do que reforçá-la”, afirmava o autor, transformando-o “na melhor das hipóteses em um conceito unicamente descritivo mais do que analítico-comparativo”, concluía.¹⁸

Outros autores igualmente manifestaram sua preocupação com o risco de inchaço e, conseqüentemente, de crescente inoperância do conceito, o qual poderia transformar-se numa categoria capaz de explicar praticamente qualquer relação estado-sociedade. Dessa forma, algum grau de fragmentação organizacional ou política, de enfraquecimento do poder do Estado assim como, contrariamente, de fortalecimento e expansão deste poder, poderia ser facilmente compreendido no fenómeno neocorporativo.

Neste sentido, Schmitter elaborou um quase manual de definição do neocorporativismo que relacionava o fenómeno a situações políticas em que o governo era exercido via acordos tripartites entre poderes de Estado, capital e trabalho. Estes últimos deveriam ser organizados segundo características tais como: estrutura organizacional hierárquica; monopólio da representação; prerrogativas políticas garantidas pela institucionalidade estatal e; conseqüentemente, capacidade de transformar suas demandas em políticas públicas.¹⁹

Beyme, por sua vez, forneceu um guia analítico que distinguiu características organizacionais e políticas básicas entre pluralismo, corporativismo e sindicalismo para seis países, a saber: Inglaterra e Estados Unidos (pluralismo), Alemanha e Suíça (corporativismo) e França e Itália (sindicalismo). As condições entre pluralismo, corporativismo e sindicalismo variavam segundo um detalhado elenco de critérios relativos à organização do trabalho e do capital, e ao tipo de relação política existente entre estes e destes com o Estado.²⁰

Uma outra aplicação do conceito foi operada por

Gerhard Lembruch que, advertindo sobre o perigo do excesso de formalismo de critérios institucionais, sugere uma transferência de ênfase para o conteúdo das relações políticas passíveis de se traduzirem por diferentes formas dependendo, entre outras coisas, da tradição institucional de cada país. Sugere, assim, que o neocorporativismo, deve ser entendido como uma modalidade de "policy making" que depende fortemente do poder de centralização dos sindicatos e entidades patronais com capacidade de negociarem regularmente com o governo pautas de comportamento público e privado, caracterizando apoio sindical às políticas de renda.²¹

Em outras palavras, Lembruch sugere um desprendimento das formas institucionais assumidas pelos acordos tripartites e um direcionamento da análise para o conteúdo político das relações entre os grupos de interesse e o Estado assim como dos acordos firmados. Com isso, o modelo tornar-se-ia um instrumento analítico mais compreensivo sem perder precisão de significado.

De alguma forma a contribuição de Katzenstein vai nesta direção. Em "Small States in World Market", Peter Katzenstein parte da situação ocupada no mercado externo por aqueles países tidos como exemplares do modelo neocorporativo para formular sua análise da política de Estado nessas sociedades. O seu modelo localiza no tamanho do mercado as razões do intervencionismo estatal verificado nessas sociedades, a saber Áustria e Suíça basicamente.²²

A sua tese, bastante inovadora no contexto do debate neocorporativo, é de que o intervencionismo neocorporativo constitui uma resposta política a desafios econômicos colocados por um mercado de médio porte. O Estado que se estabelece sobre pequenos e médios mercados recorre à institucionalização da disputa privada como forma de aumentar a competitividade de sua economia no mercado mundial. A variável central do modelo é o grau de autonomia do mercado em relação ao Estado ou, em outras palavras, o grau de poder de regulação da ordem exibido pelo mercado.

Assim, a economia de pequeno porte para se tornar competitiva necessita da ação do Estado, tanto no sentido de fortalecer os agentes econômicos quanto de criar mecanismos de controle social. A forma democrática em que este processo tem-se dado, na visão de Katzenstein, é via a delegação desse papel do Estado aos atores privados, gerando o modelo neocorporativo de política. Contrariamente, numa economia poderosa o mercado desempenha autonomamente aquelas funções gerando o

modelo pluralista de relação Estado-sociedade.

UM CONCEITO DE POLÍTICA QUE PRESSUPÕE ESCOLHAS INDIVIDUAIS

A discussão sobre democracia, desde Rousseau e Adam Smith pode ser entendida como uma polêmica travada entre duas matrizes teóricas respectivamente, a da vontade geral, fundada no princípio normativo do bem comum e motivando ações ideológicas; e a do interesse, fundada no cálculo pragmático e motivando ações utilitaristas orientadas segundo a racionalidade individual.

Contemporaneamente, a vertente rousseuniana tem sido atualizada por Hannah Arendt, Habermas, e outros como Claus Offe, principal representante marxista no debate do neocorporativismo. De Rousseau a Habermas, a teoria democrática fundada no princípio da vontade geral não tem conseguido pensar formas institucionais de participação do indivíduo na política segundo os seus próprios atributos e não segundo os atributos coletivos. Para Rousseau, Arendt ou Habermas, os atributos emancipadores do indivíduo dependem da vigilância normativa do Estado para se objetivarem (Rousseau)²³ e, assim, se libertarem do “reino da necessidade”(Arendt)²⁴, onde a centralidade do trabalho submete o sujeito à lógica de seu objeto (Habermas)²⁵, i.e., à racionalidade técnica e burocrática.

É verdade que Arendt identifica na razão geral do Estado contemporâneo um dos caminhos mais férteis ao totalitarismo e à opressão humana.²⁶ Mas a sua proposta de um espaço público emancipado das determinações sociais como o meio do indivíduo encontrar a sua identidade, reitera a noção do indivíduo como agente passivo de estruturas coletivas. Ou seja, para participar da política como indivíduo autônomo este depende de estruturas que o antecedem e que propiciem a sua emancipação. Portanto, o seu pensamento não oferece uma alternativa institucional que parta do próprio indivíduo como agente.

Por sua vez, Habermas propõe na sua “teoria da ação comunicativa” uma relação dialógica sujeito-sujeito que abra caminho à ação racional do indivíduo. Porém a objetivação institucional do “mundo vivido”, em que a prática cotidiana orientada pelo discurso verdadeiro permita a razão crítica do indivíduo se realizar, é de difícil verificação empírica, constituindo-se numa rica utopia a ser perseguida.

Tal como a segunda vertente teórica acima apontada, i.e. a do interesse, o modelo neocorporativo abstrai as determinações estruturais da ordem sócio-política e releva o indivíduo como depositário das razões para a construção da ação

coletiva. Isto significa dizer que a democracia neocorporativa, do mesmo modo que a liberal, não passa necessariamente por um outro sistema produtivo ou por um Estado imune à lógica competitiva da esfera social, como no pensamento tributário de Marx.

No entanto, o neocorporativismo não pode ser entendido tampouco segundo a matriz liberal, pois esta não reconhece no Estado qualquer papel ordenador da ação coletiva ou da política que esta produz. Ao contrário, no neocorporativismo o Estado assume importância vital na constituição da política de interesses. Porém, o Estado, tanto quanto o indivíduo, é aí pensado sob a ótica da teoria das organizações e não segundo o princípio iluminista da razão geral em oposição à razão individual.

Em outras palavras, no neocorporativismo as ações do Estado e do indivíduo são mediatizadas pela organização. Neste sentido, os princípios ordenadores da sociedade são aqueles que orientam a organização: o interesse pragmático, a hierarquia e a burocracia. Assim constituído, o Estado não se diferencia na sua essência das organizações da sociedade civil.

É da natureza da organização formar elites que vão representar politicamente os interesses de seus membros de cuja satisfação depende o próprio poder da organização. Para tanto, as elites lançam mão dos recursos de representatividade e de controle político sobre os seus representados para maximizar o seu poder de barganha junto a outras elites. Por sua vez, os seus membros devem pagar os custos implícitos na lógica da organização no sentido "olsoniano". Para esta tese, a sociedade é o resultado agregado dos custos da organização pagos por cada indivíduo.

Por outro lado, a essencialidade do papel do Estado deriva do fato de que é ele a organização que detém os recursos da autoridade pública da qual os grupos de interesse dependem para entrar no jogo político. Ao conceder a estes autoridade pública e poder de intervenção política, o Estado neocorporativo legitima o interesse particular identificado na organização social.

Assim concebida, i.e., no quadro conceitual dos diferentes interesses particulares existentes na sociedade, a organização constitui o resultado de escolhas individuais que a antecedem, e não o contrário, em que a ação coletiva determina as escolhas do indivíduo. Em outras palavras, no modelo neocorporativo, a organização se origina da necessidade de indivíduos defenderem interesses coincidentes ditados por sua inserção empírica na sociedade, tal como chegou a pensar Tocqueville. E não por princípios relativos à coletividade, como pensou Durkheim e, de maneira distinta, Marx.

Não obstante isso, ao associar-se ou eleger a organização à qual vai se filiar para defesa daquele dentre os

seus interesses cuja satisfação considera mais urgente, o indivíduo transfere automaticamente à organização o seu direito de intervenção política assumindo uma identidade coletiva. É este o sentido da afirmação de Schmitter de que no neocorporativismo, diferentemente da social-democracia, as associações “transcendem a mera representação de seus membros” e assumem a função de intermediação política entre estes e o Estado e o papel primordial de formadores ideológicos, “definindo, inculcando e gerenciando” os interesses individuais.²⁷

O modo neocorporativo de produzir política importa uma relação de troca entre o poder do Estado e o poder civil que levou Marino Regine a caracterizá-lo como um sistema de “political exchange”²⁸ em que o Estado, ou o poder público, é um ator tão “interessado” quanto os agentes sociais, trocando autoridade pública por poder, isto é, por apoio a projetos governamentais. E onde a barganha é o método político por excelência num universo onde todos os bens são negociáveis.

Neste ângulo da discussão se posicionam os críticos marxistas do neocorporativismo. Opondo-se à importação da lógica de mercado pela esfera política, Offe classifica o neocorporativismo como um fenômeno conjuntural que carece de historicidade. Segundo ele, os arranjos neocorporativos constituem um mecanismo criado pelo Estado como forma de retardar os efeitos disruptivos da crise por que passa.²⁹ É importante notar que a poderosa crítica que Offe formula à noção de organização política pensada fora dos marcos conceituais da luta de classes³⁰ não tem encontrado uma contestação fácil dado o peso teórico da sua argumentação.³¹

A relação entre público e privado não tem para os defensores do neocorporativismo o mesmo significado classista que tem para os marxistas. Para aqueles, público e privado não são princípios conflitantes, mas formas assumidas por diferentes instituições de acordo com sua função na sociedade.

Do ângulo da tematização da “public choice”, o neocorporativismo desenha um tipo de governo que deriva suas políticas de barganhas entre o interesse do Estado e os interesses privados organizados ao longo de setores funcionais. Traduz, assim, não apenas as demandas sociais em pauta, mas também os poderes organizacionais constituídos.

Neste jogo de barganha e de demonstração de força importa à organização lançar mão de recursos de pressão sobre o poder público - como a representatividade - buscando adesão na população, e o controle sobre seus membros, de modo a poder responder por eles nas negociações com o governo. E, no que respeita ao indivíduo, importará utilizar-se do poder da organização para a satisfação de suas demandas, num processo de escolha calculista que contabiliza os custos e os benefícios

representados pela adesão a uma dada organização.

Com um sistema de barganhas entre governo e elites das “peak organizations” (notadamente do capital e do trabalho), o neocorporativismo tem caracterizado as formas tripartites de governo tidas pelos seus defensores como um exemplo de otimização política do sistema democrático. É como uma forma de agilizar a democracia na medida em que se pauta por responder demandas abrangentes e urgentes. Além disso conta com o auto controle político da sociedade via a lógica interna da organização, cujo poder de barganha e de satisfação do interesse dos seus membros depende do poder de controle daquela sobre estes. Em “Community, Market, State - and Associations?..” Schmitter e Streek questionam a eficácia, no mundo contemporâneo, dos paradigmas clássicos de comunidade, de Estado e de mercado para fins de construção e manutenção da ordem social, propondo em lugar disso o paradigma da associação. A partir das associações como fator básico de organização política, Schmitter e Streek desenvolvem a noção de “private interest government”³² como um “tipo ideal” de sociedade, capaz de auto-governo, resultante de relações políticas neocorporativas.

De simples “veículos de participação”³³, as associações passam a constituir no neocorporativismo agências provedoras de serviços públicos e autores da política social, criando-se um sistema de auto-regulação procedural em substituição à regulação estatal direta.³⁴

Alterando a relação dos membros com a sua organização, e a natureza da participação desta última na estrutura de poder, i.e., a partir da condição política, o neocorporativismo “subverte o círculo virtuoso entre associabilidade e democracia”³⁵ e instaura o regime de “private interest government”.

O desenho neocorporativo de governo sofre uma crítica especialmente competente que sai de dentro do próprio quadro conceitual da “public choice”. Em “The Logic of Collective Action”, Mancur Olson questiona a possibilidade de formação espontânea de organizações abrangentes, das quais o Estado constitui o maior exemplo³⁶ A razão é fenômeno do “free rider”.

Nas grandes organizações a distribuição dos ganhos entre seus membros não é de acordo com o “quantum” que cada um agregou ao custo total do bem adquirido, estimulando, assim, o “free rider”. Neste tipo de organização, a deserção individual ou no pagamento por um dos membros da sua parcela no custo total do bem não implica perdas individuais. Do mesmo modo que o pagamento da parcela individual não lhe aumenta a parte do bem coletivo que lhe caberá no processo distributivo. Ou seja, desertar ou não cumprir as normas da organização é sempre mais vantajoso que não o fazer. Nas pequenas organizações, ao

contrário, a contribuição de cada um de seus membros é vital ao grupo de cujo desempenho dependerão os ganhos individuais.³⁷

Desta forma, organizações abrangentes como o Estado ou coalizões sindicais e patronais não propiciam a cooperação necessária ao incremento do agregado social. A não ser, segundo Olson, mediante um sistema de coerção ou de incentivos seletivos que colocam em cheque a própria democracia. A liberdade do sistema de mercado ou o princípio utilitarista dos grupos de interesse são capazes de propiciar apenas “coalizões distributivas”, dada a natureza egoísta dos indivíduos que as presidem. Tais coalizões, por não implicarem custos individuais, não geram ganhos agregados responsáveis pela manutenção do corpo social, ao contrário tendem a dilapidá-lo.

Com essa teoria, Olson refuta a tese de democracia neocorporativa de base organizacional do tipo abrangente. Em “A Theory of incentives...”, o autor sugere que somente os interesses de natureza política, ou seja, disputa pelo poder, porta as condições para a formação das “big organizations”. Este é o caso dos partidos de coalizão (the “winner-take-all- parties”) para fins de disputa eleitoral: a satisfação do interesse em questão (a tomada do poder) depende de estratégias cooperativas.³⁸

Na visão de Olson, é nas convenções arbitrárias da política que se estabelecem os incentivos naturais à cooperação, prescindindo, portanto, da coerção ou da seleção. Para o autor, os fatores de controle e de incentivo à cooperação implícitos na lógica da organização, sejam eles dados no corpo de leis do Estado ou na dinâmica interna à organização, são estranhos à natureza individual e, portanto, ferem o princípio democrático.

Em outras palavras, a racionalidade da organização é incompatível com a racionalidade individual, por isso só é possível via coerção. A despeito das distinções conceituais e analíticas, a idéia de Feldman de que qualquer política de interesse deve fundamentar-se na política “tout court” sob pena de fracassar ou sucumbir sob o autoritarismo endossa a tese de Olson.³⁹

Porém, com base na mesma premissa da racionalidade individual, Wallerstein defende o neocorporativismo dos ataques de Olson enfatizando, ao contrário, a sua natureza democrática. Em “Centralização Sindical e Dependência Face ao Comércio Externo: as Origens do Corporativismo Democrático”, Wallerstein argumenta que é a lógica competitiva do mercado e não a lógica hegemônica da política que propicia as organizações abrangentes. Revela, porém, que para tanto a ação coletiva deve ser concebida à luz da atividade social concreta do ator em sindicatos ou associações no contexto de uma política distributiva regida pelo princípio da produção.⁴⁰

Em outras palavras, o interesse orientado para o

mercado constituirá um “incentivo construtivo” desde que inserido numa política distributiva elástica. A racionalidade ou não da ação coletiva deve ser procurada na relação política estabelecida entre o ator social e o Estado, e não no tipo de interesse que a motiva, pois é invariavelmente pragmático e egoísta. Ou seja, Wallerstein não constrói seu quadro analítico centrado na lógica da organização mas sim na possibilidade de diferentes construções de Estado ou de estrutura política.

Com este raciocínio, o autor argumenta que são as políticas públicas as responsáveis pela geração de “free riders”. Pela sua própria natureza, as políticas públicas beneficiam os que menos investem na medida em que os ganhos individuais independem das contribuições particulares ao agregado social. Daí ele adverte que para entender a lógica das organizações abrangentes “é necessário analisar a distribuição de perdas e ganhos trazida por diferentes políticas”,⁴¹

Essas sugestões são extraídas de uma pesquisa comparativa implementada pelo autor entre sindicatos ligados a atividades econômicas dependentes do comércio externo e aqueles ligados a unidades econômicas voltadas para o comércio interno. O objetivo é identificar o impacto da política econômica exercida pelo Estado no comportamento dos sindicatos ou das centrais sindicais. Isto porque entidades organizacionais centralizadas constituem o elemento operacional fundamental na política neocorporativa. Seja esta definida como uma modalidade de “policy making” envolvendo acordos entre Estado e diferentes grupos de interesse (Lehman, 1979, 1982 e outros), ou como um sistema de representação de interesse por um reduzido número de organizações abrangentes (Schmitter, 1974, 1977).

Sugestivamente, a pesquisa de Wallerstein demonstra que os sindicatos representativos das atividades dependentes do comércio externo exibem uma maior propensão à centralização e à coesão do que os vinculados ao mercado interno. Ou seja, quanto mais protegido pelo Estado da competição inerente ao mercado externo, menos motivo têm os indivíduos de se organizar ou o sindicato de se coligar em favor das centrais. Contrariamente, os sindicatos cuja atividade está voltada para o mercado externo, i.e., fora do alcance da intervenção estatal, têm na cooperação organizativa o único meio de defender seus interesses e auferir maiores ganhos.

Na medida em que a organização abrangente (ou “centralização”, na linguagem de Wallerstein) depende dos custos individuais da cooperação, ela será tanto mais viável quanto maior for sua capacidade de minimizar estes custos. A questão, portanto, é saber qual o tipo de organização que implica um menor custo ao seu associado, se aquela protegida pelo poder público ou a que está entregue à lógica de mercado.

Aqui reside a importância a que se refere Wallerstein de se observarem as diferentes políticas de rendas ou distributivas adotadas pelo governo a fim de se perceber a lógica da organização coletiva.

Sabe-se que no plano puramente econômico os ganhos são proporcionais aos investimentos ou custos. Quanto maior este, maior aquele, ou seja, quanto maiores os recursos, maiores os ganhos. Na economia, como na política, a cooperação visa ao aumento dos recursos pela soma dos custos individuais que, processados pela dinâmica do mercado, geram resultados agregados mais compensadores do ponto de vista individual do que os ganhos que poderiam ser obtidos por esforços isolados.

Os custos da cooperação deixam de ser compensadores quando fatores exógenos intervêm no sistema alterando a positividade da relação custos-benefícios. A forma mais comum dessa intervenção, segundo Wallerstein, são as políticas públicas que, entre outras finalidades, visam a obliterar a tendência ao monopólio - econômico ou de representação política, que diz respeito mais de perto ao neocorporativismo - e evitar a exclusão daqueles que não têm recursos (ou simplesmente atraí-los) via os incentivos seletivos.

Quando os ganhos são obtidos via a política pública de distribuição, i.e., quando não dependem dos recursos investidos, a cooperação pode representar um custo absoluto posto que desnecessário, incentivando assim o "free-rider". O argumento de Wallerstein se apóia nas duas grandes categorias de política pública que analisa: o protecionismo e os programas sociais.

As primeiras, conclui, dividem os interesses ao longo das linhas setoriais ao beneficiar um ou mais ramos industriais em detrimento de outros, criando dificuldades à formação de grandes associações com fins de maximizar seus lucros na disputa com os interesses do Estado. As segundas dividem os interesses ao longo de linhas e de renda na medida em que beneficia a todos os assalariados independentemente da condição de cada um : os empregados e os desempregados, os mais taxados e os menos taxados.⁴²

Embora as políticas protecionistas tenham um efeito mais imediato sobre as entidades patronais do que as políticas sociais, estas também interferem na cooperação do capital uma vez que implica a elevação de impostos e salários.

A função precípua da política é regular o mercado via incentivos e benefícios às unidades de menor recurso. Essa capacidade regulatória, no entanto, é restrita ao mercado interno, deixando de fora os integrantes da economia ligada ao livre comércio externo. Traduzindo em prática político-organizacional, a estes sindicatos restará maximizar seus ganhos pela ação das negociações coletivas que, sob a pressão discriminatória do mercado, quanto mais amplas e cooperativas

mais eficientes do ponto de vista dos interesses coligados. Aqueles, por sua vez, estarão incentivando o “free-rider”.

Especificando seu argumento para a empiria dos movimentos sindicais, Wallerstein observa que na negociação descentralizada “todo sindicato pode encontrar uma justificativa para se isentar de acordos nacionais que representem, por exemplo, trocar contenção salarial por investimentos públicos e privados na área social. Neste caso, na ausência de uma autoridade centralizada, os acordos são extremamente frágeis”.⁴³

Os benefícios da centralização, no entanto, embutem um preço: “uma estrutura centralizada, argumenta o autor, unifica os sindicatos numa coalizão classista que dificulta a perseguição de políticas setoriais (quando) os interesses dos trabalhadores de diferentes ramos não coincidem”.⁴⁴ Neste sentido, a centralização, ou a organização abrangente, será mais ou menos atraente na razão exata de sua maior ou menor capacidade de forjar alianças políticas que obtenham o maior benefício possível para ramos específicos.

Por esta razão somente aqueles sindicatos desprotegidos da lei do mercado terão interesse em correr o risco de integrar um sistema federativo. Os protegidos preferem preservar sua autonomia de ação, favorecendo políticas setoriais.⁴⁵

Wallerstein lembra ainda que a centralização do movimento sindical constitui um fenômeno mais característico daqueles países que lideram com taxas “excepcionalmente altas de despesas sociais no pós-guerra”.⁴⁶ Esta é uma situação que exige com maior intensidade a formação de políticas pactuadas que permitam, através de negociações centralizadas, a produção rápida de políticas sociais para a reconstrução nacional. Ou, colocando de uma outra forma, uma situação que necessita mais de investimentos que de ganhos individuais, mais da produção de bens comuns que de “free-riders”.

Como o próprio autor indica, o enfoque de sua análise assemelha-se de várias maneiras ao de Peter Katzenstein aqui já mencionado. A despeito das diferenças no que se refere à composição da correlação de forças entre as variáveis analíticas - Estado, mercado e organização funcional - ambos convergem quanto à questão crucial que subjaz à problemática neocorporativa: a relação Estado-mercado que se estabelece fora da lógica organizacional, e neste sentido, uma questão de injunção política mais que de um novo princípio ordenador da sociedade.

Neste sentido, a discussão sobre o neocorporativismo pode ser de grande utilidade para o estudo de sociedades que, como a brasileira, têm em sua história o registro de um mercado de pequeno porte que muito dependeu da intervenção do Estado para elevar sua competitividade (Katzenstein), e que já há algumas décadas, apesar de não ter vivido a guerra, experimenta um profundo processo de dismantelamento do corpo social (Wallerstein), e de inflação alta (Feldman).

Notas:

- 1 - Richard Sennett utiliza a categoria de "sinais"(signos) para definir a estrutura dos "papéis" no Antigo Regime. Significativos em si mesmos, os "sinais" como forma de interpretação dos "papéis" sugerem autonomia do ator social em relação à sua natureza privada. Em outras palavras, a independência da apresentação pública do indivíduo em relação à sua subjetividade.
Para Sennett, com o desenvolvimento do capitalismo a partir do século XIX, o modelo da "apresentação", dá lugar ao modelo da "representação" em que a estrutura de sinais na interpretação dos papéis é substituída pela de "símbolos". A relação ator-indivíduo perde distância e os papéis nada mais são que a representação simbólica da intimidade privada do indivíduo. Ver R. Sennett, "O Declínio do Homem Público", Companhia das Letras, S.P. 1988.
- 2 - Emile Durkheim, "A Divisão do Trabalho Social". Editorial Presença, Lisboa, e Livraria Martins Fontes, S.P. 1977.
- 3 - Alexis de Tocqueville, "A Democracia na América". Editorial Estudios Cor, Lisboa, 1972.
- 4 - Phillippe C. Schmitter. "Still the Century of Corporatism?". *Review of Politics* 36, 1974.
- 5 - Schmitter, "El Futuro del Estado del Boen-estar". In **Crisis y Regulacion Estatal: Dilemas da Política en América Latina y Europa**. GEL, Buenos Ayres.
- 6 - Ver Ilja Scholten, "Political Stability and Neo-Corporatism".
- 7 - Idem, p.8
- 8 - Wanderley G. dos Santos, "A Regulamentação no Brasil - uma agenda para pesquisa". Faculdades Integradas Candido Mendes, Mimeo, 1990.
- 9 - Ilja Scholten, op.cit. p. 4.
- 10 - Idem, ib.
- 11 - Idem. Ibid.
- 12 - Ver Tocqueville, op. cit.
- 13 - Ver Durkheim, op. cit.
- 14 - Max Weber, "Bureaucracy". IN Gerth, Hans e C. Wright Mills eds., **From Max Weber: Essays in Sociology**.
- 15 - Robert Michels, "Political Parties: a Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy". N.Y., Dover ed., 1959.
- 16 - Arend Lijphart, "The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands". University of California Press, 1975; "Consociational Democracy". In World Politics, no. 21 (2).
- 17 - Ver comentário de Ilja Scholten, op.cit.
- 18 - P.c. Schmitter, op.cit. p.8.
- 19 - P.C. Schmitter, "Still the Century...", op.cit.
- 20 - Ver Klaus Von Beyme, "Neo-Corporatis. A New Nut in an Old Shell?". In **International Political Science Review**.vol.4 no. 2, 1983, pp. 182-5.
- 21 - Gerhard Lehmbbruch, "Neo-Corporatism in Comparative Perspective". In Lemhbruch, G. e Schmitter, P.C. **Patens of Corporatist Policy-Making**. SAGE Publications, 1982. Ver também comentários de Michael Wallerstein, "Centralização Sindical e

Dependências Face ao Comércio". University of California, mimeo, julho 1987, pp. 4,5.

22 - Peter Katzenstein, "Small States in World Markets". Ithaca, Cornell University Press, 1985.

23 - Jean J. Rousseau, "O Contrato Social". Coleção Edições do Ouro, Ed. Tecnoprint, R.J.. Ver também comentário de Jean J. Chevallier, "Les Grandes Oeuvres Politiques - de Machiavel à nos jours". Librairie Armand Colin, 1970.

24 - Hannah Arendt, "A Condição Humana". Forense-Universitária, RJ - 1987.

25 - Ver, entre outros trabalhos do autor, J. Habermas, "A Cultura Ocidental e a perda de confiança em Si Mesma. In **Presença**, no. 9 - fev. de 1987.

26 - Hannah Arendt, "Ordens do Totalitarismo". Companhia das Letras, SP, 1989.

27 - Phillippe C. Schmitter, "Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice". European University Institute and Univ. of Chicago. Mimeo, p. 27.

28 - Marino Regini, "The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain". In Goldthorpe, Oxford Clarendon Press.

29 - Claus Offe. "A Democracia partidária competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização". In **Dados**, vol.26 no. 1, 1973; "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the Western German Case". In Suzanne Berger, **Organizing Interest in Western Europe**, Cambridge Univ. Press, 1981.

30 - Claus Offe e Helmut Wisenthal, "As Duas Lógicas da Ação Coletiva: Notas Teóricas sobre a Classe social e a Forma de Organização". In Claus Offe ed. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**, Tempo Brasileiro, RJ, 1984.

31 - No artigo que escreve com Wisenthal - "As Duas Lógicas da Ação Coletiva", op.cit. - Claus Offe refuta a "lógica da ação coletiva" de Olson que serve de base teórica ao modelo neocorporativo. O argumento de Offe é de que a teoria de Olson não leva em conta diferenças fundamentais existentes entre a ação coletiva do capital e a ação coletiva do trabalho, sugerindo a idéia de "duas lógicas da ação coletiva: uma do capital e outra do trabalho. A lógica da ação coletiva dos capitalistas é objetiva, dada a própria natureza do capital: produzido pelo trabalho social, o capital é externo ao sujeito, tem origem social, é coletivo e gregário. Já a força de trabalho, intrínseca à condição física do trabalhador, pode ser produzida apenas individualmente; imanente ao sujeito, as representações simbólicas do trabalho integram o universo vital do trabalho como um elemento constitutivo da sua psicologia. Neste sentido o trabalho, bem (inalienável) de troca é um instrumento de barganha que concorre para a desagregação e a mistificação política. A classe trabalhadora, assim, depende de um procedimento dialógico para a formação da ação coletiva, enquanto o capital favorece uma ação coletiva formada segundo uma lógica pragmática,

32 - P.C. Schmitter e Wolfgang Streek, "Community, Market, State - and Associations? The Prospective Contribution of Interest Government to Social Order". In Streek, w. e Schmitter, P.C., **Private Interest Government- Beyond Market and State**. Sage Publication, 1985.

33 - P.C. Schmitter, "Democratic Theory and

Neo-Corporatist Practice", op. cit., p. 37.

34 - Streek e Schmitter, Community, Market, State...", op. cit. p. 21.

35 - P.C. Schmitter, "Democratic Theory..", op. cit., p. 37.

36 - Mancur Olson, "The Logic of Collective Action". Harward Univ. Press, 1965.

37 - Mancur Olson, Idem. Exemplos clássicos de "free rider": sonegador de imposto; militante que não cumpre tarefas; servidor público que boicota produção, entre outros.

38 - Mancur Olson, "A Theory of the Incentives Facing Political Organizations-Neo-Corporativism and the Hegemonic State". In **International Political Science Review**, vol.7, no. 2, 1986.

39 - Gerald Ferdman, "German Interest Group Alliances in War and Inflation, 1914-1923". In Suzanne Berger, **Organizing Interest in...** op.cit.

40 - Michael Wallerstein, "Centralização Sindical e Dependência Face ao Comércio...", op.cit.

41 - Idem, p. 38.

42 - Idem, p.26.

43 - Idem, p. 27.

44 - Idem, p. 28.

45 - Idem, ibid.

46 - Idem, p. 27.