

CORPORATIVISMO E ORDEM JURÍDICA: NOTAS PARA UMA ANÁLISE DA TRANSIÇÃO INSTITUCIONAL BRASILEIRA*

ANTÔNIO RODRIGUES DE FREITAS JÚNIOR**

O recurso aos modelos analíticos que serão trazidos no decorrer de ambos os tópicos deste trabalho justifica-se, inicialmente, pela necessidade de recuperação das contribuições teóricas de observadores preocupados com os sistemas de capitalismo avançado, sobretudo quando se tenha por objecto uma realidade premida seja pela incerteza da transição institucional, seja pelos efeitos contrastantes de uma economia desigual.

Por outro lado, do ponto de vista da ordem jurídica, importa considerar também que esta transição denuncia a combinatória de factores em grande medida resultantes da crise do paradigma normativista, ao mesmo tempo que sugere a inclinação por alternativas ainda não amadurecidas, embora seguramente ligadas aos problemas da atuação da justiça em sua dimensão substantiva.

Assim, expostos os limites mais evidentes em que se inscrevem as tentativas de contribuição deste artigo, convém notar que os nossos esforços estarão voltados para uma leitura de Offe, Schmitter e Habermas, em que se considere a operatividade das respectivas proposições para um exame das características com que se apresenta a recente transição jurídico-política da sociedade brasileira.

* Versão reelaborada da Comunicação apresentada à VII Jornada Ibero-americana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Lima: 29.9. a 30.10.1986), sob título «Hacia la codificación de la legislación del trabajo: apuntes sobre paradigma neocorporativo ante el cambio institucional brasileiro».

** Universidade Estadual Paulista e Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

DECLÍNIO DA ORDEM LIBERAL E CAPITALISMO AVANÇADO.

Três ordens de factores parecem marcar o esgotamento do modelo político liberal que, historicamente, coincide com o fim da Primeira Grande Guerra. Num primeiro plano, observamos o desaparecimento do livre mercado, de um lado como factor de calibração das tensões e do dissenso no interior da ordem burguesa, e, de outro, como espaço de gestão e definição de alternativas conducentes à maximização dos processos acumulativos. Uma segunda ordem de factores resulta da prevalência e consolidação da indústria como foco privilegiado dos processos produtivos e de acumulação do capital: referimo-nos à emergência de novos actores no cenário político, inclinados à disputa por espaços de cidadania entreabertos pelas instituições democráticas — nomeadamente, as camadas subalternas. Por último, importa considerar, como corolário de ambos os conjuntos de problemas destacados, a nova dimensão do Estado contemporâneo, seja do ponto de vista do mercado, na perspectiva do capital, seja diante dos contornos institucionais que possa adquirir em razão do aparecimento das camadas subalternas como actores políticos revestidos de forte propensão organizativa e acentuado poder negocial.

Evidentemente, o problema assim delimitado sugere uma leitura em grande medida esquemática do que se preferiu chamar de esgotamento do modelo político liberal. Sem desprezo pelas dificuldades que um ponto de partida assim apresentado possa oferecer, sobretudo quando se pretenda uma abordagem analítica do fenómeno, releva sublinhar que para os propósitos deste estudo, as três ordens de factores declinadas parecem satisfatórias para um exame da crise do modelo político liberal, do ponto de vista de seu impacto sobre as instituições democráticas, com realce em suas relações com o binómio: representação política — representação de interesses.

Diante disto, parece conveniente retornarmos de maneira pormenorizada a cada um dos três campos de problema mencionados.

Tratando de forma superlativa dos componentes do «cálculo de capital», do ponto de vista dos critérios de racionalidade formal por ele tidos como pressuposto da empresa «de produção», Weber observava o seguinte elenco de factores: 1) liberdade no mercado de bens; 2) liberdade de empresa; 3) trabalho livre (tanto em razão da alienação do trabalhador dos meios de produção, quanto em virtude da liberdade do empregador para a selecção e disponibilidade do trabalho); 4) liberdade contratual em sentido material; 5) técnica mecânica racional; 6) administração e ordem jurídica de tipo racional formal; 7) despersonalização do empregador e, por último, 8) ordenação do sistema monetário¹.

Da análise dos pressupostos observados por Weber, a primeira reflexão a que somos levados diz respeito à constante «liberdade» dos agentes económicos frente ao Estado, a cuja esfera, numa dimensão de modelo, ficaria reservada a tarefa de institucionalização das garantias do livre mercado. O aspecto nodal do modelo enfatizado por Weber, neste sentido, seria

o da autonomização da ordem econômica frente aos interesses do Estado, tendo como consequência, sob um outro prisma, a constituição de duas esferas de poder paralógicas. Desta maneira, em se pretendendo a autonomia do sub-sistema econômico em relação ao Estado, com vistas à garantia da liberdade do mercado, parece coerente a correspondência com um modelo analítico fundado na hipótese de que a dinâmica do sub-sistema político não se pauta por critérios de natureza econômica².

O que se pretende observar com isto é a íntima correspondência com que se apresentam, no modelo liberal, a premissa da autonomia do sub-sistema político, e o argumento programático em favor de um quadro institucional que privilegie a segurança do livre mercado. Assim, não fica difícil mensurar o papel desempenhado pelo mercado como elemento de equilíbrio entre o espaço formal e o material do modelo de racionalidade próprio do liberalismo. Isto é tanto mais verdadeiro quanto se possa considerar que «no capitalismo liberal o mercado não assumiu as funções integrativas sozinho», ou seja, para que as relações de classe pudessem se apresentar de maneira despolitizada, fora necessário que o Estado assegurasse os prerequisites de perenização da relação entre trabalho assalariado e capital, no âmbito da produção capitalista³.

Do ponto de vista dos efeitos decorrentes do processo de monopolização e oligopolização do capital, bem como do conseqüente desaparecimento do livre mercado, sobre a ordem jurídica, o fundamental a considerar é a paulatina erosão dos princípios de calculabilidade, uniformidade, previsibilidade, estabilidade, abstração e generalidade, próprios do modelo jurídico liberal, e essencialmente voltados para a segurança das instituições políticas da democracia representativa⁴.

Considerando a segunda ordem de factores mencionada, ou seja, a emergência das camadas subalternas como atores políticos detentores de forte poder conflitual e propensos à atuação de uma estratégia organizativa decididamente capaz de colocar em questão as matrizes individualistas da cidadania, convém observar nos finais da segunda década deste século, e com a divisão internacional do trabalho dela resultante, a incorporação ao interior das instituições da tensão entre representação política e representação de interesses, constantemente a exigir uma acomodação entre a dimensão pública e a privada de nomogênese.

Não é por outra razão que o mais significativo apelo dos epígonos da doutrina do Estado autoritário, entre nós, repousou no impacte destes novos atores sobre os mecanismos de controle do dissenso da democracia liberal. Desta lógica parece exemplificativo o diagnóstico de Francisco Campos, para quem «a pressão determinada pelo advento das massas determinou, assim, uma crise interna do regimen democrático, levando-o pelo abandono das suas premissas liberaes, a um estado de permanente contradição consigo mesmo, estado este que não poderá, evidentemente, contribuir, senão de maneira transitória, para a manutenção dos últimos traços que ainda conserva da sua associação com o liberalismo». Para este autor,

assim como para a maioria dos teóricos envoltos pelo manto da doutrina do Estado autoritário, «a consequência do desdobramento desse processo dialectico será, por força, a transformação da democracia, de regimen relativista ou liberal, em estado integral ou totalitário, deslocado, com velocidade crescente, o centro das decisões políticas da *esphera intellectual* da discussão para o plano irracional ou dictatorial da vontade»⁵.

No tocante à dimensão intervencionista do Estado contemporâneo, assim compreendida como corolário das duas ordens de fatores precedentes, importa considerar em que consiste o novo papel do Estado na ordem econômica e na ordem social. Sob este duplo aspecto, superam-se os limites impostos pelo Estado gendarme, levando-se o sub-sistema político a interferir positivamente sobre o mercado, com vistas ao direcionamento e implementação de estratégias de acumulação do capital, seja do ponto de vista do planejamento econômico, seja sob a ótica da implementação e mesmo do custeio dos encargos do bem-estar social, como requisito para a acomodação do dissenso e a seletividade das demandas.

O efeito mais imediato desta nova ordem de fatores consiste exactamente na necessidade de combinatória destes dois componentes fundamentais do sistema: em primeiro lugar, a ruptura com os limites formais da racionalidade, no sentido da satisfação, pelo Estado, das demandas substantivas provenientes tanto do capital quanto as camadas subalternas; e, num segundo plano, o reconhecimento, de início expresso na tentativa de regulação e tutela, e num momento posterior, na viabilização de estímulos promocionais, conducente ao controle do comportamento dos diferentes atores sociais potencialmente conflituosos, capacitando-se o Estado à implementação de diferentes mecanismos de governabilidade.

De tudo isto deriva o paulatino aparecimento de alguns fenômenos que passam a influir de maneira decisiva sobre o Direito: 1) a interpenetração das esferas públicas e privadas de decisão, levando-se à ruptura com as fronteiras que tradicionalmente afastavam o Direito Público do Direito Privado — ao que se convencionou chamar de «publicização do Direito Privado» ou «administrativização do Direito Público», como sinais de perversão da hierarquia das leis bem como de sua disposição codificada⁶; 2) a fragmentação e assimetria da ordem jurídica, entreabrindo a possibilidade de se falar em pluralismo jurídico, na interpenetração de cadeias normativas como dimensão de um poder cósmico, não apenas na perspectiva da ruptura com o dogma do monopólio estatal quanto à produção da legalidade, mas, por uma abordagem qualitativamente distinta, no próprio abandono do carácter supostamente lógico deste monopólio, enquanto categoria analítica, de tal maneira a divisarmos o aparecimento de diferentes modos de juridicidade, tendentes à progressiva complexivização da práxis jurídica⁷; e 3) a alteração nos mecanismos de legitimação, por intermédio da participação universal no processo de formação da vontade política, e da neutralização social das intervenções reguladoras⁸.

Com o advento do capitalismo avançado, os processos sociais

deslocam-se para o interior da esfera de ação política do Estado, de tal maneira a se poder falar numa politização ou estatização progressiva dos interesses sociais⁹. Assim, à proporção em que se persegue a integração seletiva de outros segmentos sociais nas esferas integradoras do Estado, a mediação, própria do liberalismo, entre o sub-sistema econômico e o político, segue paulatinamente, deixando de ser efectuada por via seja de processos ideológicos, seja da delimitação de esferas de atribuição excluídas da órbita do Estado.

Neste sentido parecem relevantes as contribuições de Joachim Hirsch, para quem o êxito dos processos de integração ideológica pressupõe a necessidade de que os interesses das camadas subalternas não sejam «pura e simplesmente sufocados e negados; trata-se, ao contrário, de integrá-los e «transformá-los» de modo específico¹⁰.

Para Hirsch, à medida em que o Estado é levado a operar com um elenco de interesses bastante diversificado e heterogêneo, e à proporção em que estes passam a ser provenientes tanto do capital quanto das camadas subalternas, ainda que se possa continuar falando em seu comprometimento, no limite, com a perpetuação do sistema, no plano das articulações imediatas, o Estado passa a divisar e mesmo a satisfazer parcela das expectativas dos segmentos subalternos¹¹.

Para operar com esta recente dimensão, em certa medida ubíqua, com que o Estado se manifesta nos modelos de capitalismo avançado, Hirsch socorre-se da noção de selectividade estrutural, procurando assim desenvolver os esforços para a elaboração de um modelo analítico adequado, em que o Estado «se apresenta concretamente como um sistema, profundamente escalonado, de filtros, de barreiras e de instâncias de transformação e de tratamento das exigências políticas e de articulação das necessidades»¹². Esta hipótese de compreensão do Estado a partir da noção de sistema oferece alternativas para a abordagem de seu modo de funcionamento, e diagnose de seu papel estrutural de «dupla orientação», ou seja, a de simultaneamente assegurar a perenização dos padrões de domínio, ao mesmo tempo em que formular e impor, como interesse geral, os requisitos de calculabilidade e segurança para o capital¹³.

Em certa medida, no que se refere exclusivamente ao diagnóstico destas características do Estado no capitalismo avançado, nada obstante trazendo a aparência de um sutil paradoxo, as considerações de Hirsch aproximam-se das de Luhmann no sentido da possibilidade de um diálogo entre a sociologia do Estado e a cibernética. Lidando especialmente com esta hipótese comparativa, Luhmann observa que mediante o emprego da abordagem cibernética pode compreender-se que as informações concernentes aos efeitos da própria conduta no sistema, possibilitam a este «que se mantenha em meios flutuantes e imprevisíveis na medida em que disponha de um potencial de reação suficientemente variável, disponha assim mesmo de bastante tempo para corrigir as consequências de seus erros»¹⁴.

O problema essencial a ser abordado, do ponto de vista de uma com-

preensão analítica das transformações por que passaram os mecanismos de legitimação, consiste na maneira com que se articulam estes dois planos de seletividade, ou seja, a participação universal no processo de formação da vontade política e a neutralidade social das intervenções reguladoras¹⁵.

Para Claus Offe, a idéia de formação da vontade política, como um conjunto de mecanismos sofisticados de seletividade próprios do capitalismo avançado, traduz-se pela delimitação de um espaço de assentimento previamente sancionado, estrito, e para além de cujo interior as diferentes instituições, sejam elas partidos, sindicatos, ou mesmo o parlamento, seriam despidas de atribuições decisórias ou condenadas ao fracasso, na medida em que paulatinamente adquiram conduta disfuncional.

Este fenômeno pode ser constatado no âmbito da estrutura partidária a partir da criação de mecanismos de permissividade, incentivos, privilégios e notadamente da reserva de veículos de penetração social, por intermédio da concessão de acesso aos meios de comunicação, tudo somado à progressiva publicização dos partidos, com o que se atenuam as divergências programáticas potencialmente emergentes, assim como se desloca a disputa ideológica para o terreno das diferenças setorizadas, quando não artificiais.

No que se refere a sindicatos e associações profissionais, pode observar-se a combinatória de três mecanismos de seletividade analiticamente distintos: condicionamentos quanto à capacidade de organização, à capacidade de conflito, e à razoabilidade das demandas, na delimitação do espaço de assentimento.

O primeiro deles funciona como atomizador das necessidades primárias, compartimentizando-as, no sentido de que passem a ser identificadas como interesses específicos de um determinado segmento social, no mais das vezes, em correspondência com afinidades profissionais decorrentes do papel desempenhado pelos seus integrantes no sub-sistema econômico. Ainda quanto à capacidade de organização, o papel seletivo do condicionamento sistêmico resulta, igualmente, da exclusão da agenda de interesses relevantes às demandas que se expressam exclusivamente a partir de necessidades gerais e marcadamente difusas, tais como lazer, educação, saúde e transporte.

A segunda ordem de condicionantes, relativa à capacidade de conflito, denuncia seu papel de seletividade por intermédio da clivagem dos interlocutores sindicais em razão da intensidade com que se revestem do poder de recusa à determinada prestação, bem como do grau de relevância com que esta se apresenta para o sistema. Por outro lado, este quadro de seletividade ocasiona sobre os componentes dos respectivos grupos de interesse uma espécie de efeito de retorno, concorrendo para a perenização de determinados símbolos integrativos, para a autodisciplina do seu comportamento e de suas expectativas.

Por último, importa notar o quadro de clivagem em que se constituem os condicionamentos ligados ao problema da razoabilidade das demandas.

Neste particular, a seletividade sobre as motivações primárias vem protagonizada pelos próprios interlocutores revestidos de poder negocial, cujo papel compreende simultaneamente o ônus da obtenção de benefícios e o da exclusão de demandas. A lógica deste mecanismo justifica-se especialmente pela necessidade de que os interlocutores sejam ao mesmo tempo depositários das expectativas e autorizados à barganha — em suma: negociadores, antes que portavozes. O efeito principal deste mecanismo consiste na progressiva fissura que se abre entre os interlocutores e os representados, à proporção em que, sendo aqueles os protagonistas do êxito, ainda que parcial, dos procedimentos negociais, serão também atores especialmente empenhados nas tarefas persuasórias conducentes à acomodação das expectativas. Disto resulta evidente que o experimento reiterado da prática negocial deposita sobre os interlocutores habituais, sobretudo em conta da sua acentuada profissionalização, o ônus também indeclinável da filtragem preliminar das expectativas, antes até de serem levadas à mesa de negociações.

Também a hipótese da alternância dos processos de legitimação no capitalismo avançado por intermédio de critérios de seletividade afetos à participação universal na formação da vontade política, pode ser divisada como um fenómeno parlamentar. Embora se fale que nos sistemas de capitalismo avançado, sobretudo naqueles marcados pelas alternativas do *Welfare State* keynesiano, o executivo demonstre-se superfetado em suas atribuições decisórias, seja porque as decisões originárias em sua esfera são menos carecedoras de processos de legitimação posteriores, seja porquanto estes demonstram-se progressivamente mais reservados, em função das exigências de compatibilização com critérios técnicos de informações especializadas, o facto é que o parlamento permanece desempenhando um importante papel de mecanismo de seletividade das demandas provenientes das camadas subalternas.

Esta constatação pode fazer-se sobretudo a partir de dois fenómenos: em primeiro lugar, a sólida relação de interdependência entre Governo e bancada governista, com vistas à uniformização de um tecido discursivo coerentemente voltado às sucessivas disputas eleitorais; e, num segundo plano, a progressiva ampliação de mecanismos retóricos de clivagem, num fenómeno a que Offe denomina «pressão objetiva à conformidade», como decorrência dos imperativos de satisfação das expectativas de um eleitorado cada vez menos diferenciado em sua composição económica, e cada vez mais homogéneo do ponto de vista da natureza de suas demandas. É relativamente a estes fenómenos que se pode observar o deslocamento da disputa e do debate programático para o campo das questões de ordem secundária, e a paulatina unificação e concordância das diferentes agremiações sobre os tópicos fundamentais da agenda parlamentar, de tal maneira que o debate legislativo acaba por cumprir, nesta perspectiva, importante função despolutizadora do dissenso.

O pano de fundo de todos estes mecanismos de seletividade, referentes

ao processo de formação da vontade política, repousa sobre a prescrição de limites restritivos de articulação das motivações primárias, operando combinadamente com procedimentos de estímulo e exclusão de determinadas categorias de necessidade, bem como de determinados segmentos sociais, no plano das possibilidades de sua articulação política.

Isto nos remete ao exame, ainda seguindo o roteiro de Offe, do problema da neutralidade social das intervenções reguladoras. Neste particular, sua abordagem oferece a possibilidade de operarmos com um elenco de fatores consideravelmente abertos e relevantes para a diagnose do Estado contemporâneo, em sua dimensão de capitalismo avançado. Como decorrência do que se chamou publicização ou politização dos interesses sociais, podemos questionar o tendencial estabelecimento, por critérios políticos antes que econômicos, do preço da força de trabalho, da maneira em que observado por Offe. No mesmo sentido, indagar se as relações entre o binômio vida-condições de trabalho permanecem mediatizadas por mecanismos estritamente salariais, ou se em realidade a equação já não apresenta sinais de prevalência de critérios políticos e institucionais na distribuição do bem-estar? Ou ainda, em que medida o forte impacto dos meios de comunicação sobre a formação das expectativas de consumo não levam ao estabelecimento de canais razoavelmente seguros de controle sobre as chamadas demandas secundárias, de tal maneira a se verificar um verdadeiro planejamento de demandas? Por último: estes novos componentes de seletividade próprios do capitalismo avançado foram capazes de resolver satisfatoriamente o problema da desigualdade?, ou mesmo, *Last but not least*, a aparente redução sobre os padrões de desigualdade nos países de capitalismo avançado não se explica por critérios de aprofundamento e maximização da desigualdade na órbita do que chamaríamos, à falta de melhor palavra, comunidade dos povos devedores?

Embora considerando desafiante esta constelação de problemas, não foi outra nossa pretensão ao decliná-la, senão a de procurar deixar evidente a sua relevância, contemporaneidade e abrangência. Por ora, nossas preocupações voltam-se à necessária prudência com que julgamos deva-se tematizar este modelo analítico, com vistas à compreensão da presente transição institucional brasileira.

Com isto importa enfatizar que se esta abordagem avança consideravelmente os limites da investigação sobre as características e capacidade de perpetuação do capitalismo avançado, parece-nos ainda bastante insatisfatória para o exame da realidade brasileira que, se por um lado apresenta sinais de um profundo distanciamento da ordem liberal, por outro permanece guardando respeitável contraste com as alternativas subsequentes ao *Welfare state* keynesiano.

Não será de mais observar que o modelo preconizado por Lorde Keynes pressupõe a clara opção pelo emprego pelo crescimento econômico, controle da inflação, regularização dos ciclos econômicos, regulamentação das condições de trabalho, cobertura dos riscos econômicos e sociais do in-

divíduo, e pela regulação, antes que supressão, dos conflitos colectivos do trabalho. Tais objectivos, além de manifestamente distantes de serem alcançados, entre nós, certamente não o seriam, considerando a sucessão dos projectos políticos das últimas décadas, como resultados da receita keynesiana.

Entretanto, em que pese à cautela com que se pretendem examinar as hipóteses levantadas, a sua utilização como painel conceitual aberto pode propiciar uma combinatória de modelos analíticos oportuna e enriquecedora para a compreensão da transição institucional brasileira, sobretudo quando se considerem as características emergentes numa oitava economia mundial e numa sociedade estigmatizada pelo insucesso da aventura autoritária.

REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES E CORPORATIVISMO SOCIETAL

No tópico anterior procuramos examinar algumas das características dos sistemas de capitalismo avançado, enfatizando aquelas a partir das quais julgamos conveniente a abordagem do binômio representação política-representação de interesses.

Aqui, os nossos esforços estarão voltados à análise do problema das relações entre ambas as formas de representação como corolário de todos os componentes anteriormente referidos no exame do capitalismo avançado.

Neste sentido, é conveniente precisarmos a acepção com que empregamos as noções de representação política e representação de interesses. Recuperando a distinção conceitual de Bobbio¹⁶, objetivamos com a primeira delas expressar os contornos da representação tal como balizada pelo modelo da democracia liberal, em que não há lugar para o mandato imperativo, e por intermédio da qual o representante, uma vez eleito, assume formalmente a dimensão de mandatário do conjunto dos representados, e não apenas de seus sufragantes. Já a idéia de representação de interesses, gênero de que a representação sindical pode ser espécie, procura traduzir a hipótese de representação que se constitui por intermédio do mandato de tipo imperativo, no mais das vezes subordinado, ainda que formalmente, a critérios de revogabilidade incidente no curso de sua vigência, e tendente à veiculação de pretensões afetas a um determinado grupo de interesses¹⁷.

Os conceitos ora trazidos, menos com a pretensão de uma abordagem classificatória, e mais no sentido de aplainar o terreno conceitual em que pretendemos inscrever as reflexões sobre a tensão entre ambas as figuras, denunciam, em certa medida, a coexistência de duas esferas concorrentes de constituição e irradiação do poder, dando ensejo ao fenômeno a que Boaventura de Sousa Santos chamou de fragmentação e assimetria da ordem jurídica¹⁸.

Com estas noções Boaventura oferece a possibilidade de superação de

uma abordagem que via no Direito exclusivamente as contradições do Estado enquanto instância jurídico-política e ao mesmo tempo enquanto aparelho ideológico¹⁹, numa perspectiva a que chamaríamos descensional do poder. Por outro lado, a análise do poder a partir das noções de assimetria e fragmentação da ordem jurídica, considera e complementa a contribuição de Foucault, na medida em que procura superar as insuficiências de uma abordagem que necessariamente privilegia «a análise ascendente do poder: partir dos mecanismos infinitesimais que têm uma história, um caminho, técnicas e táticas, e depois examinar como estes mecanismos de poder foram e ainda são investidos [...] por mecanismos cada vez mais gerais e por formas de dominação global»²⁰.

De tudo isto importa reter, como hipótese preliminar, as idéias de coexistência e de tensão entre ambas as esferas de representação, com o que preferimos explicar a recente dimensão corporativa do modelo político nos países de capitalismo avançado.

Philippe Schmitter foi, talvez, o primeiro dos estudiosos recentes a recuperar a noção de corporativismo para explicar este fenómeno, como resultado da emergência dos grupos de interesse na disputa pelo espaço institucional do pós-guerra²¹. A contribuição de Schmitter parte da distinção entre o que seria um corporativismo de Estado, de que lhe pareceram exemplificativas as experiências da Itália de Mussolini, da França de Pétain, da Alemanha Nazista, da Espanha de Franco, de Portugal no regime de Salazar, e do Brasil pós-64, distinto de outro tipo de corporativismo a que chamou societal, procurando exemplos na Suécia, Suíça, Países Baixos, Noruega, Dinamarca e Alemanha Ocidental.

Para explicar em que consistiriam estas duas vertentes do corporativismo, Schmitter sugere a redescoberta da própria distinção preconizada por Manoïlesco, entre corporativismo puro, subordinado e misto. No capítulo IV do clássico *O Século do Corporativismo*, Manoïlesco expõe, sob a rubrica de «organização corporativa concreta», o que seria a tipologia do fenómeno corporativo, na perspectiva da sua Teoria do Estado. Para este último autor, o corporativismo subordinado seria aquele em que o sistema corporativo ficaria sob o controle de um poder constitucional, que tanto poderia ser um parlamento quanto um partido «nacional com o carácter constitucional»²².

Já o corporativismo puro, a que Manoïlesco se refere como «a verdadeira solução e a única possível», seria «o sistema político em que a fonte do poder legislativo supremo é constituída pelas corporações»²³. No que respeita ao corporativismo misto, a que Manoïlesco diz referir à alternativa do corporativismo subordinado, vem definido como o sistema em que o poder supremo estaria como que repartido entre um parlamento eleito pelo sufrágio universal e um parlamento como órgão superior das instituições corporativas²⁴.

É interessante notar que embora considerasse o corporativismo puro a «única solução», Manoïlesco parece ele próprio ter-se deixado seduzir pela

receptividade de que o corporativismo misto desfrutara na primeira metade da terceira década deste século. Já em *O Século do Corporativismo* o ideólogo romeno observa que a «fórmula: uma câmara democrática e um senado corporativo, goza de uma grande popularidade em certos países»²⁵. Numa obra posterior, entretanto, Manoïlesco parece avançar definitivamente no rumo do corporativismo subordinado, reconhecendo a necessidade de que, num momento de transição, não apenas as corporações mas a própria nação sejam levadas à tutela do partido único²⁶.

Consideramos que esta última inclinação de Manoïlesco no sentido de colocar sua doutrina corporativa «a serviço» do partido único, objectivamente em especial o partido fascista italiano, aparece como um complicador à hipótese desenvolvida por Schmitter tentando indicar Manoïlesco como a fonte inicial da doutrina do corporativismo societal.

Entretanto, a abordagem de Schmitter adquire seu ponto alto quando explicita o que para ele seriam as características distintivas de ambos os corporativismos. Referindo-se ao corporativismo estatal, observa que este vem sendo próprio de sistemas políticos estrutural e burocraticamente centralizados, mediante o predomínio de um fraco, quando não único, partido. Neste caso, a regra permanece sendo a de que não haja eleições, ou, quando muito, a de que os pleitos eventuais tenham apenas o carácter plebiscitário. Outra característica do corporativismo estatal seria a existência de uma elite fortemente coesa, homogênea do ponto de vista de seu tecido social, e capaz de administrar, quando não de suprimir, os conflitos coletivos do trabalho.

No que diz respeito ao corporativismo societal as características apontadas por Schmitter poderiam ser assim resumidas: 1) sistema político composto por unidades territoriais federativas, e relativamente autônomas; 2) sistema eleitoral e partidário competitivo, bem como relativamente aberto; 3) ampla e acentuada variedade ideológica, até mesmo permeando os critérios de coalizão na esfera do Executivo; 4) tênue coesão no sistema de aliança das elites, de mais a mais profundamente carecedoras de «paz social»; 5) prevalência de esferas de representação de interesses, na formulação dos projetos políticos, e, 6) marcante influência da alternativa keynesiana, bem observável a partir dos seguintes fatores: expansão do Estado regulamentar; expansão das tarefas integradoras do Estado; burocratização progressiva; progressiva importância do domínio técnico-pericial e do saber especializado; necessidade de uniformidade da opinião pública; assentimento da capacidade contratual dos grupos sociais; necessidade de interlocutores de «boa-fé»; bem como a criação e ampliação das agências públicas voltadas para a composição política do dissenso.

Para além da trilha aberta por Schmitter, algumas outras características do corporativismo societal podem ser observadas em consideração a três ordens de problemas analiticamente distintos: em primeiro lugar trata-se das relações entre o corporativismo societal e a emergência de agremiações socialistas nos órgãos decisórios do Executivo, referindo-me aos paí-

ses da Europa ocidental; uma segunda análise diz respeito às relações entre corporativismo societal e crise econômica; e, por último, importa considerar também as relações entre esta espécie de corporativismo e o novo papel da contratação coletiva do trabalho.

É importante observar a íntima correspondência histórica entre o aparecimento do corporativismo societal e a ascensão dos partidos socialistas na Europa do pós-guerra. Examinando esta hipótese, poderemos relacionar o aparecimento da *Sozialpartnerschaft* austríaca com a política de coalizão entre socialistas e conservadores («negro-rosa»), que se instaurou a partir de 1946, indo até o ano de 1966. Também ao tratar do fenômeno da crise política salarial colaborativa dos Países Baixos, aparece como fato marcante a ruptura do partido trabalhista com a coalizão de 1959. O mesmo fenômeno pode ser observado quando analisamos a colaboração entre Governo Mitterrand e algumas centrais sindicais, em especial a CFDT, ou mesmo quando se observe o advento do Gabinete «centro-sinistra» que, em 1962, inaugura o modelo da contratação articulada em parte recuperada mais tarde com o Protocollo Scotti, subscrito em 22 de Junho de 1983. Também na Alemanha Federal pode verificar-se uma correspondência entre o aparecimento da política de *Konzertierte Aktion* e a ascensão da social-democracia ao Governo, em 1966²⁷.

Deve reconhecer-se que esta hipótese parece em certa medida paradoxal, sobretudo quando se analisa o neo-corporativismo como um dos fatores emergentes sob o signo da crise das instituições liberais, de que a crise da representação política, em sua dimensão partidária, aparece como um fenômeno de particular relevo.

Entretanto, as observações de Gehrard Lehbruch podem ajudar na explicação deste fenômeno, na medida em que colocam o problema das elites representantes na chave da compreensão dos mecanismos de actuação do modelo²⁸. Para Lehbruch, o êxito do corporativismo liberal deve-se em grande parte à existência de elites dirigentes nas associações de interesse, revestidas de uma considerável liberdade de ação, e legitimadas ao exercício da contratação coletiva «pelo vértice», mediante as regras da *Amicabilis compositio*, compondo o quadro do que lhe pareceu ser a dupla e simultânea mecânica de produção do consenso: de um lado a perspectiva do consenso ao nível das elites dos grupos de interesse, e, de outro, a do consenso «tecnocrático», mais no plano das camadas dirigentes da burocracia do Estado²⁹.

No exame das relações entre o corporativismo societal e a recente crise econômica, que aparece como agudo golpe no modelo de acumulação do capitalismo avançado, importa falar do corporativismo societal visto como um «remédio» a que se socorrem os teóricos da governabilidade, para a acomodação das demandas enquanto esforço supostamente necessário para a sua superação³⁰.

Para Offe, numa leitura aberta de Scharpf e Lehbruch, «existem inúmeros indícios de que as sociedades industrialmente desenvolvidas do

capitalismo regulamentado pelo Estado estão confrontadas com um novo tipo de problemas de direcionamento, para cuja solução não bastam os repertórios institucionais dos processos políticos de decisão, previstos na Constituição. Tais problemas — como a inflação, a produtividade, a tecnologia, o emprego, a estrutura regional — não são susceptíveis nem de regulamentação nem de repressão, no quadro das formas políticas 'oficiais'. A consequência surpreendente é que, com uma sem-cerimônia progressiva, são praticadas, e aceites como inevitáveis, formas extra-parlamentares de representação política, decisão e resolução dos conflitos»³¹.

Já criticando a própria categoria de governabilidade, objetivando hipóteses que procuram uma explicação meramente funcional para o declínio da capacidade de direção do Estado contemporâneo, Offe observa que elas «não observam nada de concreto nem sobre o objeto da disputa que constituí o conteúdo das exigências e expectativas, nem sobre o caráter daquelas matérias que precisam ser regulamentadas e que o aparelho de direção do Estado não consegue solucionar»³². O aspecto essencial da crítica de Offe à abordagem funcionalista, quanto ao problema da governabilidade, consiste na hipótese por ele acolhida de que esta nada mais seria que uma forma «refreada» pela qual se expressa o dilema entre exigências políticas de reprodução da força de trabalho e estratégias de reprodução do capital³³.

Resta ainda tratarmos das relações entre o corporativismo societal e o novo papel da contratação coletiva do trabalho.

Neste sentido convém notar que, na tipologia oferecida por Schmitter, a pedra de toque para a caracterização do modelo corporativo, até mesmo em sua versão societal, consiste no sistema de representação de interesses que lhe é próprio. Assim, sugere uma definição para o tipo genérico corporativismo como sendo aquele decorrente de um sistema de representação de interesses em que as unidades construtivas estariam organizadas em um número limitado de categorias, funcionalmente diferenciadas, ordenadas de maneira unitária, compulsória, não competitiva e hierarquizada, reconhecidas ou licenciadas (quando não criadas) pelo Estado, possuidoras de um deliberado monopólio representativo no interior dos respectivos segmentos, como resultado da aquisição de certos controles na seleção das próprias lideranças, bem como sobre a articulação das demandas e apoios.

Na elaboração deste tipo-ideal Schmitter desconsidera algumas especificidades para ele secundárias na elaboração do modelo, tais como o problema da representação por organismos mistos de empregados e empregadores, a existência de conselhos superiores ou parlamentos corporativos, e a exclusividade quanto ao assentimento de organismos corporativos.

Assim, o problema do sistema particular de representação de interesses, se não é suficiente, parece condição necessária para a configuração do modelo corporativo. Tanto isto é verdadeiro que mesmo adoptando-se uma tipologia mais aberta, não é possível negar que o modelo corporativo tem suas raízes na socialização das idéias de unidade, ordem, nação e

sucesso³⁴, como símbolos integrativos de forte apelo retórico, histórico e funcionalmente compatibilizáveis com estruturas de autoridade tipicamente patrimoniais³⁵.

Entretanto, mesmo acolhendo a hipótese de explicação do fenômeno corporativo, sobretudo em razão de uma determinada configuração do sistema de representação de interesses, o importante a reter, diante disto, é que as fronteiras entre representação de interesses e representação política vêm perdendo o contraste que habitualmente lhe conferiam os analistas, notadamente na década de 60. Em verdade, todos os componentes sistêmicos próprios da representação de interesses em sua dimensão corporativa, concorrem para um fenômeno a que chamáremos, à falta de melhor palavra, interpenetração das esferas representativas, procurando assim sublinhar que, à proporção em que a representação de interesses adquire contornos progressivamente centralizados e institucionais, atenuam-se suas funções originárias enquanto veículo de interesses dos grupos sociais, apresentando nítidos sinais de verdadeira «correia de transmissão» dos estímulos e controles motivacionais do próprio Estado.

Esta transformação por que passa a representação de interesses do corporativismo societal aparece tanto mais evidente quanto se possa atribuir a recuperação das categorias corporativas, no capitalismo avançado, à progressiva tendência para a centralização e publicização da ordem jurídica, bem como ao deliberado recurso à informalização da justiça, por intermédio de cadeias normativas, aptas para a composição negociada dos atores sociais.

Estas hipóteses podem contribuir para explicar a utilização aparentemente paradoxal da representação de interesses, em sua dimensão neo-corporativa, como mecanismo de atuação de políticas salariais com ênfase nos fatores acumulativos, antes que distributivos, do capital³⁶.

Feitas estas observações, a questão que se coloca é em que medida fica possível a utilização do modelo do corporativismo societal como alternativa para a presente transição brasileira? Na tentativa de responder a esta pergunta a cautela deve ser redobrada, até para que não seja tratada menos como uma hipótese-problema e mais como um exercício de especulação. Entretanto, considerando a leitura do corporativismo societal como um fenômeno decorrente da emergência dos diversos mecanismos de seletividade próprios dos sistemas de capitalismo avançado, a hipótese que julgamos mais apropriada permanece sendo aquela acolhida por Schmitter, para quem, no esgotamento dos modelos de corporativismo estatal, a fraqueza da lealdade associativa, somada à inautenticidade e ao caráter fragmentário com que se observa a representação de interesses, concorrem para uma solução de tipo pluralista-conflitual, mais do que para a alternativa do corporativismo societal.

Para a resposta a esta pergunta, parece necessária ainda uma abordagem de alguns fatores conjunturais tais como a dívida externa; o déficit público; as dificuldades no aproveitamento da capacidade ociosa de um par-

que industrial, voltado sobretudo para a produção de bens de consumo durável, ao mesmo tempo em que debilitado, pela crise econômica e pela automação de seus concorrentes europeus e japoneses, na conquista de novos espaços do mercado internacional; o processo de rápida, porém acidentada, cartelização do setor financeiro; e, o que parece não menos importante, todos fatores a comprometerem a possibilidade de satisfação das expectativas de expressivos segmentos das camadas subalternas, envoltas por um processo de ampliação de seu poder de barganha bem como a diversificação e intensificação de suas formas de conflito.

A estes fatores, aparentemente conjunturais, somam-se outros de ordem estrutural que nos auxiliam no acolhimento da hipótese de Schmitter, quais sejam os relativos à especial imaturidade das instituições democráticas em nosso país, e os que dizem respeito à artificialização da representação sindical, decorrentes em grande medida da perenização de organismos historicamente ligados à constituição do nosso modelo de heteronomia associativa. /

Da superação deste quadro organizativo e, sobretudo, dos atores sociais que se demonstrarem capacitados a protagonizarem a transição, dependerão, em grande medida, os contornos institucionais emergentes com a ordem sucedânea.

NOTAS

¹ Cf. Max Weber, *Economia y Sociedad* (trad.; México — B. Aires: Fondo de Cultura Económica, 2.ª ed. em Espanhol — 1961), vol. I, p. 131.

² Embora não se pretendam discutir aqui as relações de eventual determinância, autonomia, ou mesmo (o que nos parece mais convincente) interdependência entre os sub-sistemas político e econômico, o essencial a reter do que consideramos agora consiste precisamente na abordagem equivocadamente ascética do Estado e do mercado, a que se pode chegar por uma leitura mitificante da esfera da racionalidade formal, nada obstante em Weber tratar-se reconhecidamente de um tipo-ideal, e, portanto, de um conceito a ser desenvolvido isoladamente apenas como categoria analítica. Assim, não parecem demasiadas as objeções de Vincent, no sentido de que a leitura de Weber feita pela Sociologia pós-weberiana, de matriz sistêmico-funcionalista, tende a esquecer que a burocratização é menos um fenômeno técnico e mais um fenômeno de dominação, e que a política, na acepção originária da análise weberiana, não se constitui num espaço reservado ao domínio dos peritos. Cf. Jean-Marie Vincent, *Fetichismo y Sociedad* (México: Era, 1977), pp. 176 e segs.

³ Cf. Jürgen Habermas, *Legitimation Crises* (trad.; Bóston, Beacon Press: 1975), p. 50.

⁴ Q. V., neste sentido, Steven Spitzer, «The dialectics of formal and informal control», *In the Politics of Informal Justice*, Richard Apel organizador (Los Angeles: Academic Press, 1982), vol. II, notadamente às pp. 181 a 187.

⁵ Cf. Francisco Campos, «A Política e o Nosso Tempo», *In o Estado Nacional — Sua Estrutura, Seu Conteúdo Ideológico* (3.ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1941), p. 22, e p. 23, respetivamente.

⁶ Embora aqui e ali antes empregadas, notadamente pela Sociologia do Direito, adotamos tais expressões na acepção com que desenvolvidas por José Eduardo Faria em *Eficácia Jurídica e Violência Simbólica: o Direito como Instrumento de Transformação Social* (São Paulo: mimeo., 1984), especialmente em seu Cap. IV, assim como, também, em *A Crise Constitucional e a Restauração da Legitimidade* (Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1985), sobretudo às pp. 22 e 23.

⁷ Para as noções de poder caótico, fragmentação e assimetria da ordem jurídica, bem como para a crítica das formulações liberais que partem da logicidade do monopólio estatal sobre a produção da legalidade, como categoria analítica, q. cf. Boaventura de Sousa Santos, «O Direito e a Comunidade: As transformações recentes da natureza e do poder do Estado nos países capitalistas avançados», *In Direito e Avesso* (Brasília: Ed. NAIR, 1983), Ano II, n.º 3, pp. 141 e 143.

⁸ Expressões que se tomam por empréstimo de Claus Offe, «Dominação Política e Estruturas de Classes: Contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio», *In Estado e Capitalismo* (trad.; Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980), pp. 107 e 139.

⁹ A hipótese da «estatização» e/ou «politização» referida por Offe vem também examinada por Habermas, para quem «to the extent that the class relationship has itself been re-politicized and the state has taken over market-replacing as well as market-supplementing tasks (and made possible a 'more elastic' form of production of surplus value), class domination can no longer take the anonymous form of the law of value. Instead, it now depends on factual constellations of power whether, and how production of surplus value can be guaranteed through the public sector, and how the terms of the class compromise look. With this development, crisis tendencies shift, of course, from the economic into administrative system». Cf. Jürgen Habermas, *Legitimation Crises*, *op. cit.*, p. 68.

¹⁰ Cf. Joachim Hirsch, «Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise», *In A Crise do Estado*, Nicos Poulantzas, organizador (trad.; Lisboa: Moraes, 1978), pp. 99 e segs.

¹¹ *Idem*, especialmente à p. 100.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Idem, ibidem*.

¹⁴ Cf. Niklas Luhmann, «Ilustración Sociológica», *In Ilustracion Sociologica y Otros Ensayos* (trad.; Buenos Aires: SUR, 1973), pp. 119 a 121. Neste sentido, q. v., também, do mesmo autor, *Legitimação pelo Procedimento* (trad.; Brasília: Ed. UnB, 1980), *Passim*, especialmente às pp. 128 e 137, em notas.

¹⁵ Para maior concisão nas indicações destas notas, observe-se que as reflexões desenvolvidas nos próximos parágrafos deste tópico, relativamente às alterações nos mecanismos de legitimação, aproveitam a abordagem de Claus Offe, em cuja trilha procuramos resgatar o que seria um modelo analítico voltado ao exame do capitalismo avançado, de maneira que, para cf., queira o leitor reportar-se a «Dominação Política...», *op. cit.*

¹⁶ Para a distinção apontada, cf. Norberto Bobbio, «The Future of Democracy» *In Telos* (St. Louis: 1984), n.º 61, pp. 3 a 16, e, também, q. v. C. W. Anderson, «Political Design and the Representation of Interests», *In Comparative Political Studies* (1977), vol. x, pp. 127 a 152.

¹⁷ Para maior clareza, convém observar que as noções de representação e de interesse vêm aqui empregadas mais na acepção que lhe empresta a Teoria do Estado que o Direito Civil ou a processualística. E isto por acolhermos a hipótese de que a representação de interesses, e mesmo a representação especificamente sindical demonstra-se menos uma figura derivada da representação legal, do mandato, da gestão de negócios, ou da estipulação em favor de terceiros, e mais uma representação política, ainda que constituída na órbita do Direito Privado. Cf., neste sentido, Amauri Mascaro Nascimento, *Direito Sindical* (São Paulo: LTr — Ed. USP, 1982), pp. 141 e 143. Assim, também, o próprio fenômeno sindical «melhor se explica com a substituição da ideia de representação pelo conceito de autonomia», como observa Octávio Bueno Magano, «Direito Colectivo do Trabalho — A Representação Sindical», *In Revista de Direito do Trabalho* (São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983), Ano 8, n.º 41, p. 25.

¹⁸ Cf. Boaventura de Sousa Santos, «O Direito e a Comunidade», *op. cit.*, pp. 141 a 143.

¹⁹ Temos em vista, notadamente, Louis Althusser, «Ideologie et appareils idéologiques d'État» *In La Pensée* (Paris: Junho de 1970), n.º 151, pp. 13 e segs.

²⁰ Cf. Michel Foucault, «Soberania e Disciplina», *In Microfísica do Poder* (trad.; 4.ª ed.; Rio de Janeiro: Graal, 1984), p. 184.

²¹ Procurando maior concisão destas notas, indicamos desde já que para abordagem de Philippe C. Schmitter socorremo-nos de «Still the Century of Corporatism?», *In The New Corporatism*, Frederick Pike e Thomas Stritch, organizadores (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974), pp. 85 a 128.

²² Cf. Mihail Manoilescu, *O Século do Corporativismo — Doutrina do Corporativismo Integral e Puro* (trad. de Azevedo Amaral; Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938), pp. 101 a 111.

²³ *Idem*, p. 116.

²⁴ *Ibidem*, pp. 114 a 116.

²⁵ *Idem, ibidem*, p. 114.

²⁶ Cf. Mihail Manoilescu, *Le Parti Unique* (Paris: Les Œuvres Françaises, 1937), pp. 134 e segs.

²⁷ Para uma abordagem semelhante à que desenvolvemos aqui, q. v. Gerhard Lehmbruch, «Liberal corporatism and party Government», *In Comparative Political Studies* (1977), n.º X, pp. 91 a 126.

²⁸ Cf. *idem*, especialmente itens 10 a 13.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Para autores como Córdova, «a necessidade (da concertação social) foi sentida, principalmente, nas sociedades pluralistas de economia de mercado durante a época da recessão, inflação e desemprego que se iniciou em princípios da década passada. A magnitude da crise, por um lado, tornou evidente que esta não poderia ser superada apenas com o esforço isolado do Governo ou dos outros grandes atores sociais». Cf. Efrén Córdova, *Pactos Sociais: Esperiência Internacional, Tipologia e Modelos* (São Paulo: MTb — IBRART, 1985), p. 9.

³¹ Cf. Claus Offe, «Partido Competitivo e identidade política colectiva», *In Problemas Estruturais do Estado Capitalista* (trad.; Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984), p. 295.

³² Cf. Claus Offe, «A Ingovernabilidade: Sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise *In Problemas Estruturais, op. cit.*, p. 249.

³³ *Idem*, p. 250.

³⁴ Q. V., neste sentido, Jack Winkler, «L'economia corporativa», *In La Società Neo-Corporativa*, Marco Maraffi, organizador (trad. Bolonha: Mulino, 1981), pp. 231 e segs.

³⁵ Utilizando o conceito weberiano de autoridade patrimonial para a análise comparada do fenómeno corporativo nos países Ibero-latinos, Wiarda observa «*in terms of the authoritarian but tutelary role of the state, the restricted functions of the legislature, the treatment of the opposition, the fiscalizing and confirming functions of the government, the respect for traditional interests, the erection of a corporative system of social organization and representation (more formally defined in Portugal than in Brazil, but still strongly present in the latter), the low place of public opinion and popular sovereignty, the controlled and regulated way of promoting development, the leadership of the patrimonialist state apparatus*», propiciam um paralelo entre o Estado Novo de Salazar e Caetano, e o regime brasileiro de 64. Cf. Howard J. Wiarda, «Corporatism and development in the Iberic-latin World: Persistent strains and new variations», *In The New Corporatism, op. cit.*, p. 23. Para a hipótese da combinatória de um corporativismo «modernizador» com estruturas patrimoniais e tradicionais de autoridade, q. v., também, Kenneth Paul Erickson, *Labor in the Political Process in Brazil: Corporatism in a Modernizing Nation* (PhD. Diss.: Columbia University, 1970), especialmente os caps. 2.º e 9.º Sob a rubrica de «modernização conservadora», é importante ver também a hipótese da «justaposição de elites», em Luciano Martins, *Pouvoir et Développement Économique* (Paris: Ed. Anthropos, 1976), p. 117 e *Passim*.

³⁶ Assim, «*le politiche dei redditi sono state fondamentali per gli sviluppi corporativi, date le loro implicazioni per la necessità di assicurare la collaborazione del sindacato e la loro*

*conseguenza di centralizzare la contrattazione salariale, tentando quindi di controbattere la decentralizzazione del potere negoziale sui salari a favore dei lavoratori. Esse forniscono uno strumento per affrontare i problemi che si presentano all'incapacità del capitale di controllare questi rapporti per effetto della concorrenza sui salari fra le varie unità di capitale». Cf. Dominic Srinati, «Capitalismo stato e relazioni industriali», *In la Società Neo-Corporativa*, op. cit., pp. 277 e 278.*