

ESTADO-PROVIDÊNCIA E NEO-CORPORATIVISMO: SUGESTÕES PARA UMA HIPÓTESE DE PESQUISA*

Bérengère Marques-Pereira**

RESUMO

Este artigo enfrenta o desafio de definir o Estado-providência procurando tomar como ponto de partida as diferentes mediações nas quais se insere a emergência da proteção social. Uma discussão da tipologia do corporativismo desenvolvida por P. Schmitter e de sua noção de neo-corporativismo permite traçar o caminho para uma abordagem dialética e dinâmica do modelo neo-corporativista usado como hipótese teórica, como forma, inclusive, de evitar o risco de pressupor um modelo de referência único – o europeu.

Este artigo insere-se no quadro das linhas mestras das discussões havidas no colóquio "Estado e Políticas Públicas: Uma Comparação Histórica entre Europa e América Latina", organizado pela FLACSO na Universidade de Brasília. Duas questões surgidas no debate serão objeto deste estudo: "Como definir Estado-Providência?" e "Quais as condições de sua gênese?". O propósito deste trabalho é o de precisar alguns impasses metodológicos surgidos do tratamento dessas questões e de lançar algumas sugestões a favor de uma hipótese de pesquisa capaz de superar tais obstáculos.

Quais são, então, essas barreiras?

Aparentemente, a noção de Estado-Providência exprime uma idéia simples que, no entanto, assume diversos sentidos segundo diferentes contextos geográficos e sócio-políticos. A polissemia dessa noção torna difícil qualquer tentativa de definição da mesma.

No escopo de uma análise comparativa entre Europa e América Latina, a exemplo da tendência presente no quadro da Europa Ocidental, far-se-ia necessário definir Estado-Providência pela generalização e homogeneização da proteção social, além das circunstâncias nacionais (Lautier, 1989)? Encarar o Estado-Providência através de suas funções de intervenção social não seria, apenas, contornar o obstáculo da definição? Em outras palavras, seria neces-

* Traduzido do francês por Sérgio Grossi Porto.

** Faculdade de Ciências Sociais, Políticas e Econômicas da Université Libre de Bruxelles.

sário responder à questão "Quais são as funções sociais do Estado-Providência?", ao invés de responder à pergunta "O que é Estado-Providência?" A questão da definição de Estado-Providência confunde-se então com a de seu próprio conteúdo, o que inviabiliza, desde logo, qualquer possibilidade de situar a noção de Estado em relação àquela de providência. Esse obstáculo, certamente, reveste-se do risco eurocentrista. Esta tendência de tudo avaliar sobre as bases do parâmetro europeu não se faz presente se a abrangência da cobertura social é tida como critério de referência para definir Estado-Providência? Certamente, pode-se constatar de imediato que a generalização e a homogeneização da proteção social na Europa se opõem ao caráter parcial e à multiplicação de categorias existentes na América Latina. Mas sob o pretexto de constatar tais diferenças, ao introduzir-se a extensão da proteção social como variável de referência, não se estaria reduzindo, de antemão, a singularidade latino-americana (Riviére d'Arc, 1989)?

Ao invés de abordar a análise comparativa da proteção social a partir de um modelo único, com características fixas e gerais, em relação ao qual avaliar-se-iam as diferentes experiências nacionais, não seria mais pertinente, sob o plano epistemológico, partir das diferentes mediações nas quais se insere a emergência da proteção social?

Do meu ponto de vista, é sob esse prisma que o modelo neo-corporativista detém um valor heurístico no tocante à análise comparativa entre Europa e América Latina. De fato, P. Schmitter, precursor desse modelo, propôs uma tipologia que, submetendo à análise as mediações institucionais entre a sociedade civil e o Estado, atém-se a distinguir, segundo os regimes políticos, duas formas de estruturação dos grupos de interesse (quer dizer, duas formas de relação entre os sindicatos, o patronato e o Estado): o "corporativismo societal", caracterizando as sociedades democráticas européias, e o "corporativismo de Estado", caracterizando os regimes populistas latino-americanos (Schmitter, 1979).

Essa tipologia, que, no entanto, tem o reconhecido mérito de abrir de imediato um campo de pesquisa comparativo entre a social-democracia e o populismo, nunca fora explorada pelos teóricos neo-corporativistas. Esses estudiosos optaram por fazer do "corporativismo societal" seu modelo de referência, alguns chegando mesmo a legitimar o compromisso social-democrata como ideal do Estado-Providência.

Meu propósito será o de utilizar a tipologia de Schmitter, a título de modelo hipotético, para abordar a proteção social enquanto mediação institucional entre a sociedade civil e o Estado. Mostrarei, então, em que medida essa tipologia tem um valor heurístico para a análise comparativa, desde que sejam superados os mal-entendidos relativos ao uso do termo "corporativismo".

É sob essa perspectiva que proponho a hipótese de pesquisa que se segue: a estruturação dos grupos de interesse sócio-econômicos, enquanto atores autônomos com relação ao Estado e enquanto atores integrados às estruturas de decisão em matéria social, pode ser considerada como um elemento essencial da gênese do Estado-Providência (Marques-Pereira, 1989). Chamo atenção

para o fato de que essa hipótese evita os obstáculos metodológicos aparentemente presentes em duas outras hipóteses formuladas no colóquio de Brasília.

A primeira considera o nascimento do Estado-Providência como o resultado do crescimento das lutas operárias, lutas estas estabilizadas por compromissos políticos que modificam o conteúdo e as formas ulteriores das reivindicações sindicais (Serrano & Arriela, 1989). A segunda hipótese percebe, ao contrário, a emergência do Estado-Providência como o cume de políticas voluntaristas e antecipadoras do Estado, cujas medidas dizem respeito ao desenvolvimento das problemáticas do risco social, à transformação do capitalista em empresário e à integração vitalícia dos trabalhadores ao assalariamento (Lautier, 1989).

Enquanto a hipótese de F. Serrano corre o risco de reduzir o Estado à simples condição de expressão de uma relação de forças entre classes e frações de classes, a hipótese proposta por Lautier corre o risco de considerar o Estado como instância racionalizante da sociedade civil. Por outro lado, a hipótese que apresento concebe o Estado como uma força social dotada de uma lógica própria de ação, sem, contudo, exteriorizá-la com relação ao corpo social.

Valor Heurístico da Tipologia Neo-Corporatista

Schmitter pretende superar o individualismo metodológico, característico do modelo pluralista¹, desenvolvendo uma abordagem organizacional dos grupos de interesse sócio-econômicos em sua relação com o Estado. Na realidade, esse autor concebe o neo-corporativismo como um sistema particular de representação de interesses "no contexto do qual os atores (sindicatos e patronato) encontram-se em número limitado, obrigatórios, hierarquizados, protegidos de qualquer concorrência, reconhecidos e admitidos pelo Estado. Beneficiam-se, junto ao Estado, de um monopólio de representação na medida em que, em troca, conseguem garantir um controle relativo na escolha de seus dirigentes, no tipo de reivindicações expressas pela base e pelo apoio de que são objeto" (Schmitter, 1979).

Em sintonia com Nedelmann e Meier, ressalto a imprecisão das características que Schmitter atribui ao modo de representação dos interesses: a posição monopolítica dentro de um setor econômico designa, sem dúvida, a ausência de competição em matéria de representação setorial; o caráter hierárquico remete à ausência de uma relação entreita entre os membros, ou subunidades de um grupo de interesse e o Estado face ao papel de negociação; o caráter obrigatório de pertencimento dos membros não é definido, senão pelas consequências negativas que recaem sobre aqueles que não aderem aos grupos (Nedelmann & Meier, 1979).

Na realidade, Schmitter precisa sua definição de neo-corporativismo ao colocar em foco as diferentes formas que podem assumir as relações entre o Estado e os grupos de interesse: ele opõe os corporativismos "societal" e "de Estado" (Schmitter, 1979)². No primeiro caso, a instância determinante da estruturação dos grupos de interesse é a sociedade civil, enquanto que no segundo esta instância é o Estado.

Essa distinção é interessante, desde que se supere os mal-entendidos que o termo "corporativismo" possa criar. De fato, não seria surpreendente considerar países como os da Escandinávia e os da América Latina como variantes do neo-corporativismo? Não seria perturbador reunir países onde as relações entre o Estado e os grupos de interesse estão marcadas pelo compromisso social-democrata e países onde essas relações trazem as marcas do populismo? O termo "corporativismo" poderia sugerir uma semelhança entre as instituições estabelecidas pelas democracias sociais e aquelas estabelecidas pelos regimes populistas.

O corporativismo dos regimes populistas atribui ao Estado um papel de harmonia social e política e apresenta-se como uma alternativa ao individualismo liberal e ao princípio de luta de classes (Malloy, 1977) ao propor uma estreita relação entre o capital e o trabalho. Também o "corporativismo de Estado" fundamenta-se, antes de mais nada, no princípio de diferenciação funcional: os grupos de interesse sócio-econômicos são organizados verticalmente, segundo uma especificidade funcional, e não de modo horizontal, segundo a estratificação de classes (Malloy, 1977). Por outro lado, nas democracias sociais os grupos de interesse não têm sua razão de ser na realização de uma função: são os instrumentos de que se servem os fatores sócio-econômicos para defender seus próprios interesses. Longe de serem considerados como interdependentes, esses interesses são tidos como conflitantes (Bergounioux & Monin, 1989). Além disso, uma das características maiores das democracias sociais é a de reconhecimento das lutas de classes através da institucionalização dos conflitos entre o capital e o trabalho, por meio de negociação e acordo entre atores independentes do Estado e criados sobre uma base voluntária (Lehnbruch, Jessop & Panitch, 1979). Aliás, se a cooperação entre os grupos de interesse visa à preservação da paz social, essa não inclui o instrumento central do conflito, a greve. Por outro lado, no "corporativismo de Estado", os sindicatos, longe de serem associações realmente autônomas, são instituições de ordem pública, forçadas a estabelecer relações com o Estado que, autoritariamente, controla a escolha de seus líderes, a gestão de seus recursos materiais e a articulação de suas demandas (O'Donnell, 1977; Collier & Collier, 1977). Dessa forma, a cooperação entre os grupos de interesse implica uma subordinação dos sindicatos ao Estado e, em particular, uma severa codificação, e mesmo uma supressão do direito de greve³. Conceber, a partir daí, as relações entre os grupos e o Estado Social-Democrata como a versão societal do corporativismo parece-me historicamente equivocado⁴.

Certamente, não cabe enveredar pela disputa terminológica a respeito da palavra "corporativismo" aplicado aos regimes social-democratas. No entanto, seria pertinente observar que a justificativa apresentada por Schmitter, no intuito de demonstrar a exatidão de seu modelo, ou seja, que estruturação dos grupos de interesse é o resultado de processos radicalmente diferentes, um procedente dos compromissos e lutas no âmago da sociedade civil, no caso do "corporativismo societal", e o outro, oriundo das instâncias que detêm o monopólio da violência legítima, no tocante ao "corporativismo de estado", essa justificativa poderia sugerir que o populismo se pareça a uma robusta social-democracia.

Tal sugestão parece-me inaceitável, já que não permite apreender o sentido que abarcam a integração e a mobilização dos trabalhadores nos regimes social-democratas e populistas.

A social-democracia é historicamente o agente propulsor da autonomia organizacional da classe operária: a mobilização dos trabalhadores é o testemunho do seu processo de organização em forças sociais e políticas independentes do patronato em lutas que, ao desembocar em negociações e compromissos, integra-os à vida econômica, social e política (Marques-Pereira, 1990). O populismo impulsiona um processo de estatização do movimento operário: a mobilização traduz-se por uma dinâmica de organização dos trabalhadores em massa de manobra para o Estado (Rouquié, 1987), mas também por uma politização da classe trabalhadora, que se constrói em uma relação entre esse último e os sindicatos, segundo o modo de participação (Ianni, 1968¹⁵).

Essas poucas reflexões parecem subtrair toda a pertinência da tipologia proposta por Schmitter, que o risco é o de retirar toda a precisão do conteúdo do termo "corporativismo" incluindo em um mesmo modelo regimes onde a estruturação dos grupos de interesse repousa sobre mecanismos em muitos aspectos opostos. Mas acima dessas diferenças fundamentais, a questão da tipologia neo-corporativista é a de construir uma matriz conceitual que forneça denominadores comuns para uma comparação entre Europa e América Latina.

Sob esse ponto de vista, três elementos são propostos pela tipologia em questão: a intermediação dos interesses, a delegação de poder e a estrutura econômica.

A intermediação dos interesses remete a dois dípticos: por um lado, a representação-reivindicação, por outro, a seleção das elites – controle sobre a articulação dos interesses. Em outras palavras, a intermediação dos interesses deve-se à capacidade de uma organização em representar os interesses de seus membros e em discipliná-los enquanto parte interessada de um processo de negociação com outros grupos e o Estado, processo susceptível de direcionar as reivindicações (Cawson, 1985). A intermediação dos interesses pressupõe também um controle do Estado no que diz respeito à escolha dos líderes dos grupos, de sorte que respeitem as regras do jogo político-institucional através das quais são levados a negociar e no que diz respeito à articulação e à agregação dos interesses (ou seja, a tradução das aspirações sociais em reivindicações e suas projeções no conjunto da vida política). A delegação de poder remete, por um lado, à integração dos grupos de interesse às estruturas e aos processos de decisão, e, por outro, as suas participações na execução das políticas do Estado.

Nessa perspectiva, o estado não se vê reduzido à organização de compromissos, mas aparece como uma força que afasta certos grupos e que estrutura outros, posicionando-os de maneira estratégica relativamente aos centros de poder. O Estado procede a uma seleção das reivindicações que pretende analisar e, dessa forma, oferece aos grupos capacidades de diferentes respostas às reivindicações trazidas pelos mesmos. Nesse sentido, o Estado organiza as relações entre grupos.

A configuração dos acordos institucionais entre o Estado e os grupos ba-

seia-se na estrutura econômica da sociedade. Para Schmitter, a intermediação dos interesses e a delegação de poder estão ligadas às necessidades de acumulação do capital. As vertentes corporativistas (societal e de Estado) corresponderiam à relativa funcionalidade com relação aos diferentes estágios de desenvolvimento do capitalismo (avançado e dependente) que afetam as linhas seguidas pelos interesses de classes e seus conflitos⁶.

Essas são as categorias de análise que surgem da tipologia neo-corporativista. Na medida em que todo modelo de análise comparativa deve apresentar um caráter dinâmico para ser operacional (Dogan & Pelassy, 1982), eis o ângulo através do qual darei continuidade à avaliação crítica dessa tipologia.

As categorias de análise utilizadas por Schmitter para estabelecer o modelo neo-corporativista estão ligadas ao conceito de desenvolvimento social e político: o desenvolvimento social é definido como um processo de especialização crescente dos papéis e de integração em organizações cada vez mais diversificadas e complexas, enquanto que o desenvolvimento político é visto como um processo de centralização política (através das instituições especializadas) e de crescente distribuição da participação política (através das associações especializadas) (Schmitter, 1971).

Certamente trata-se de uma abordagem dinâmica. Entretanto, não é menos verdade que Schmitter coloca ênfase na precária estabilidade dos equilíbrios e na ordenação das lógicas sociais dominantes, requeridas por essa estabilidade. Considero que sua abordagem da dinâmica histórica corre o risco de subestimar as rupturas qualitativas que reduzem, ou desmontam tais lógicas. Esse obstáculo deve-se ao fato de que a ruptura com o paradigma pluralista permanece parcial.

De fato, o processo de decisão política, em matéria econômica e social, está ligado à ação de uma minoria de indivíduos, as elites, e a seus comportamentos de conciliação. O modelo neo-corporativista corre o risco de cair em uma valorização implícita do elitismo, conferindo às massas as "virtudes" de respeito, de deferência, de submissão e mesmo de passividade aos olhos de seus dirigentes, e às elites, as "virtudes" de tolerância, do senso do compromisso, da moderação consensual, do pragmatismo.

Certamente, o individualismo metodológico característico do modelo pluralista é descartado pela hipótese segundo a qual as variantes do neo-corporativismo estariam ligadas aos imperativos de acumulação do capital e seriam um meio de subordinação do trabalho ao capital. Mas o economicismo que caracteriza essa hipótese corre o risco, no meu entender, de conceber as classes populares como massas de manobra. Schmitter dá a impressão de participar dessa tendência do marxismo que hesita em enfatizar a importância dos processos de politização na aquisição da auto-organização dos trabalhadores.

Schmitter parece assim superestimar o consenso em detrimento dos conflitos, mesmo se afirma que o neo-corporativismo é fundamentalmente instável, devido às lutas de classe. Ou seja, se esse autor não ignora que a procura do consenso pressupõe a existência das lutas, entretanto não coloca em destaque as dinâmicas que orientam essa busca. A razão desta ótica, largamente estática, está primordialmente na conceituação da regulação política. Esta é

mais vista a partir dos resultados da dinâmica histórica no âmago do capitalismo (podendo produzir o corporativismo "societal" ou o "de Estado") do que sobre seus processos sempre abertos, já que a dinâmica das relações de força entre o capital e o trabalho nunca está fechada. Schmitter não coloca, pois, a regulação política em perspectiva com a fundação permanente da sociedade capitalista, já que se preocupa mais com a questão de saber como o Estado e o capital se reproduzem e sobrevivem do que com aquela relativa a como o capital luta para manter e fortificar sua hegemonia face às reivindicações do trabalho. Uma primazia implícita é então atribuída ao equilíbrio em detrimento do movimento

Eis quem luta em favor de uma abordagem dinâmica e dialética do modelo neo-corporativista. É nesta perspectiva que farei algumas sugestões para uma hipótese de pesquisa que diz respeito à gênese do Estado-Providência.

O Interesse de uma Abordagem Dinâmica e Dialética

O interesse de uma abordagem dinâmica e dialética do modelo neo-corporativista reside no fato da compreensão dos processos históricos que se encarregam da emergência do Estado-Providência.

Revela-se indispensável situar historicamente a noção de Estado com relação àquela de providência, a menos que se identifique o Estado-Providência com a providência do Estado, garantidor de bem-estar social.

O termo providência remete à noção de divino, de proteção, de socorros: a providência de Deus é materializada na Terra pelo dever da caridade e de assistência àqueles que estão necessitados, pelo dever de proteção e socorro aos indigentes. Falar de Estado-Providência, sem proceder, previamente, à análise histórica de suas representações, poderia trazer o obstáculo de uma transferência implícita da providência de Deus para a providência do Estado, traduzindo a idéia de um Estado que garante o bem-estar de todos, intervindo no contexto social, com o risco de restringir as liberdades individuais quando ameaçam a paz social. Existe, nessa transferência de sentido, uma amnésia dos processos de construção social do Estado-Providência. Essa amnésia legitima o uso instituído de uma noção que faz crer que a proteção social é o resultado de uma providência da parte do Estado⁷, enquanto que, na verdade, essa proteção social poderia perfeitamente ser uma providência para o Estado. Na Europa, a noção de Estado-Providência inscreve-se, por um lado, no recuo do individualismo liberal fazendo com as doutrinas clássicas do Estado-Guardião não-intervencionista e, por outro lado, no processo de secularização do Estado e da sociedade civil, do qual resulta uma perda parcial do poder da Igreja em relação a suas funções sociais de assistência. Dessa forma, a análise das representações, que a noção de Estado-Providência veicula, deveria dar conta das mediações institucionais nas quais três clivagens se interpne-tram: a clivagem de classe entre o capital e o trabalho, a clivagem política entre o liberalismo e o socialismo e a clivagem filosófica entre católicos e não católicos.

Tal análise necessita evidentemente de comparações intra-européias,

mas também de comparações intra-latino-americanas que permitam revelar as categorias de análise susceptíveis de evitar o eurocentrismo. A questão seria de decifrar de que forma essas representações são o resultado de uma dinâmica histórica edificada nas relações sociais, múltiplas e diferenciadas, que os indivíduos, os grupos sociais e as classes mantêm com a política instituída. Na medida em que a análise comparativa não versa sobre fatos empíricos, mas sobre fatos construídos, a política instituída seria captada a partir da diferença de natureza entre a constituição do Estado moderno na América Latina e a constituição do Estado-Providência na Europa.

Em outras palavras, tratar-se-ia de levar em consideração, por um lado, a constituição de um Estado moderno no qual a especificidade basear-se-ia na ausência de ruptura entre as ordens privada e pública, de tal sorte que as relações de dependência pessoal configuram formas alternativas ao Estado-Providência. Isso evitaria que o Estado interviesse diretamente na reprodução dos trabalhadores (Marques-Pereira, 1989)⁹. Por outro lado, a constituição de um Estado-Providência no qual a especificidade se basearia em tornar pública a ordem privada e em privatizar a ordem pública, o que resultaria de uma dinâmica onde o Estado coordena e limita os interesses privados, as demandas endereçadas ao Estado, permitindo aos interesses privados a possibilidade de modificar os interesses públicos (Rangeon, 1986)⁹.

Tomar essa abordagem, como ponto de partida da análise comparativa, coloca as mediações institucionais no centro do estudo da proteção social. Isso vale dizer que os fatores que reproduzem, organizam ou rompem com uma estruturação vertical da sociedade, alimentando relações de dependência pessoal, seriam tidos como decisivos para a compreensão da regulação estatal nas escolhas de solidariedade. Sobre essas repousa o seguro contra o perigo social (solidariedade de caráter universal, baseada na cidadania; solidariedade de caráter categórico, baseada no estatuto social; solidariedade de caráter horizontal, entre ativos e não ativos; e interprofissional, solidariedade de caráter vertical entre trabalhadores de um mesmo setor de atividade). Contudo, tais fatores também deveriam ser tidos como elementos essenciais para a compreensão das formas alternativas à segurança, elementos que se relacionam às políticas de assistência (fundamentadas não na solidariedade, mas na prova ou na constatação de um estado de necessidade).

É nessa perspectiva que considero a estruturação dos grupos de interesse, enquanto atores criados sobre uma base voluntária e atores autônomos com relação ao Estado, integrados às estruturas de decisão em matéria social, como um elemento fundamental à implantação do Estado-Providência. Com efeito, as reformas que materializam o bem-estar social são correlatas ao desenvolver de um movimento operário autônomo através das lutas que surgem das práticas de resistência dos trabalhadores à exploração de classe, inerente ao assalariamento, por um lado, e, por outro, através das instituições nas quais os trabalhadores se organizam de maneira independente do patronato e do Estado, com vistas a definir objetivos comuns que lhes são próprios e a coordenar ações solidárias. Mas as reformas que materializam o bem-estar social são, também, a manifestação de políticas voluntaristas do estado: a integração dos

grupos de interesse pressupõe uma intervenção ativa do Estado na articulação e agregação dos interesses; a constituição e organização dos grupos de interesse são, em parte, o resultado de políticas estatais que definem, incentivam, regulamentam, limitam, autorizam e proíbem a atividade desses grupos.

Essa hipótese de pesquisa, que proponho aqui, percebe simultaneamente as políticas voluntaristas do Estado e o desenvolver de um movimento operário autônomo como fatores da gênese do Estado-Providência, evitando, ao mesmo tempo, os obstáculos relativos a uma visão hegeliana ou, ao contrário, relativos a uma abordagem neo-marxista do Estado.

Se se consideram as políticas voluntaristas e antecipadoras do Estado como um elemento essencial à emergência do Estado-Providência (Lautier, 1989), corre-se o risco de recair em uma visão hegeliana onde o Estado aparece como instância racionalizante da sociedade civil, o que pressupõe que o Estado seja unitário e completamente informado. A hipótese de pesquisa proposta por Lautier tem, no entanto, a vantagem de levar em conta os resultados de estudos recentes que deram destaque à importância de certas mediações na gênese do Estado-Providência (Ewald, 1986)¹⁰ e que proíbem, doravante, a redução dessa ao simples crescimento das lutas operárias. Nessa perspectiva, a ação do Estado não pode estar ligada a seu único papel de organizadora de compromisso entre classes, compromissos esses que traduzem as concessões que o Estado impôs ao capital em prol do trabalho para, a longo prazo, assentar a dominação política da burguesia (Poulantzas, 1968; Miliband, 1969). Essa visão neo-marxista está presente na hipótese de pesquisa proposta por Serrano. Evidentemente, tem o mérito de apreender o Estado, não como o empregado servil da classe dominante, mas, sim, como seu amigo autônomo. Entretanto, a instrumentalização do Estado com relação à sociedade civil continua, implicitamente, como uma tese operacional, já que em última análise o Estado é o agente de uma subordinação política do trabalho ao capital.

Quando critiquei as categorias de análise postas em prática pelo modelo neo-corporativista, também destaquei esse mesmo impasse metodológico: Schmitter encara a institucionalização dos conflitos entre o capital e o trabalho como uma simples neutralização das lutas de classe. Tal interpretação subestima o fato de que uma ruptura qualitativa nas relações de força entre o capital e o trabalho possa transformar um compromisso anterior em produtor de novos conflitos. Da mesma forma, a hipótese de pesquisa que propus implica por em perspectiva a neutralização das lutas com sua persistência: as negociações entre o capital e o trabalho inserem-se, freqüentemente, em um quadro potencialmente conflitual e, desde então, o compromisso não pode mais ser reduzido ao consenso, ainda que traduza uma procura da paz social.

Por outro lado, minha hipótese evita uma visão hegeliana, encarando a ação própria do Estado, sem contudo exteriorizá-la com relação à sociedade civil. Essa perspectiva remete ao fato de que o Estado organiza, internamente, o confronto dos interesses, da mesma forma que institui o acordo entre os grupos. Na análise dessa ação, cabe revelar as contradições e a heterogeneidade nos projetos do Estado e em sua capacidade de realizá-los. Isso quer dizer, examinar, por um lado, os programas dos governos e das administrações confrontando-os com as posições e as reivindicações sindicais e patronais, e, por

outro lado, as medidas tomadas pelos governos e administrações confrontados com as reações patronais e sindicais (naquilo que essas reações possam implicar como resistência, ou então, como reticência, ou ainda, como reformulação de posições e reivindicações).

Essas seriam as linhas mestras de uma abordagem dialética e dinâmica do modelo neo-corporativista, modelo utilizado a título de hipótese, para decifrar a gênese do Estado-providência, em termos de mediações institucionais e no contexto de uma comparação entre Europa e América Latina. Essa abordagem parece-me, no plano epistemológico, mais pertinente do que os estudos que abordassem a análise comparativa a partir da simples constatação de que a proteção social é caracterizada, por um lado, por sua generalização e homogeneização, enquanto que, por outro lado, está marcada por seu caráter restrito e categórico: partir de tal constatação, considerando-a como o sinal de um funcionamento radicalmente diferente do estado na Europa e na América Latina, corre seriamente o risco de pressupor, implicitamente, um modelo de referência único (o Estado-Providência europeu) com relação ao qual se avaliariam as diferentes experiências nacionais¹.

NOTAS

¹ De origem liberal, o paradigma pluralista é, antes de mais nada, marca de individualismo metodológico. De fato, esse paradigma atribui, aos grupos de interesse, uma simples função de agregação das preferências individuais, considera o processo político como resultante das pressões que esses grupos exercem sobre o Estado, com vistas a obter a satisfação de seus interesses, e toma o equilíbrio social como a finalização, quase natural, de sua interação competitiva. Então, o processo político deveria, supostamente, desenvolver-se fora de qualquer intervenção estatal. As únicas rédeas que o Estado imporá aos grupos residiriam em uma filtragem e hierarquização de suas demandas, submetidas aos mecanismos do parlamentarismo. O Estado seria, assim, um mero executor dos compromissos que os diferentes grupos forjam entre si. A abordagem pluralista repousa, dessa forma, sobre o postulado de uma radical separação entre a sociedade civil e o Estado.

² Tabela de características que Schmitter atribui ao neo-corporativismo (Schmitter, 1979: 20-21):

CARACTERÍSTICAS	CORPORATIVISMO SOCIETAL	CORPORATIVISMO DE ESTADO
Grupos de interesse em número limitado	Originado de um processo de compromisso entre os grupos	Originado de restrições impostas pelo Estado
Singulares	Resultado de uma cooperação espontânea entre grupos voluntários e autônomos, ou de uma eliminação competitiva	O Estado impõe a eliminação da pluralidade dos grupos, criação do próprio Estado, que, também, lhes define o âmbito de representação
Obrigatórias	De fato, decorrentes das pressões sociais ou incitantes materiais	De direito, decorrentes dos códigos do trabalho ou por decretos estatais
Não competitivas	Resultado de tendências oligárquicas ou de compromissos voluntários entre os grupos	Pela mediação do Estado: arbitragem ou repressão
Hierarquizadas	Resultado de uma extensão burocrática ou de uma consolidação dos grupos	Centralização decretada pelo Estado
Especificidade funcional	Oriunda de compromissos voluntários entre os grupos	Enquadramento das categorias profissionais impostas pelo Estado
Reconhecimento pelo Estado	Liberdade de coalizão, imposta pela base ao Estado	Reconhecimento dos grupos, imposto de cima para baixo, como condição de formação e de ação dos mesmos
Monopólio da representação	Conquistado de maneira independente	Concedido pelo Estado
Controle sobre a escolha dos líderes e sobre a articulação dos interesses	Oriundo de um consenso entre os grupos a respeito de como negociar	Imposto pela instância que detém o monopólio da violência legítima

³ Quero frisar minha divergência com autores como Panitch para quem o "corporativismo societal", da social-democracia, leva a um reforço da dominação de classe. Ela acredita, implicitamente, ao modelo produtivista do consumo de massa, uma concepção da classe

operária submissa. Tal concepção só pode impor a divisão dos ganhos da produtividade, à burguesia, através de um tripartismo (as relações triangulares entre sindicato, patronato e estado) reduzido a uma simples subordinação do movimento operário por um sistema de delegação de poder nas estruturas e nos processos de decisão. Certamente, a natureza contraditória do compromisso social-democrata (o lucro e a justiça distributiva) encontra sua legitimação na concepção de uma classe operária passiva, classe esta que se manifesta por uma extrema desconfiança face a suas iniciativas de luta (Alaluf, 1986; Liebman, 1986). Mas essa é uma tentativa, ainda não inteiramente vitoriosa, de neutralizar os conflitos sob o signo do "interesse geral" (Marques-Pereira, 1990).

⁴ O termo "corporativismo" não pode ser dissociado de suas origens históricas. As doutrinas corporativistas do século XIX conotavam uma preferência normativa pela harmonia das classes e por uma sociedade estável, garantida por uma forma de representação baseada, não na universalidade dos direitos políticos individuais, mas na função sócio-econômica que os grupos ocupavam na divisão do trabalho. O corporativismo designava, então, associações que reuniam patrões e trabalhadores e que tinham por missão a manutenção da hierarquia funcional e elitista de uma sociedade considerada orgânica, onde cada um permanecia em seu lugar. Essa primeira onda de corporativismo estava carregada de paternalismo e enraizava-se, de maneira muito forte, nas diversas formas de recusa à Revolução Francesa, entre as quais, a recusa católica de secularização da caridade e a nostalgia do Antigo Regime (Ancien Régime), tido como um período de harmonia social. A segunda onda de corporativismo está ligada ao fascismo. A prática corporativista do fascismo organizava a população ativa em corporações profissionais, setoriais e segundo ramos de atividade (solidariedade vertical). Promovidas ao status de instituições públicas e de organismos essenciais da representação, eram cúmplices na destruição das liberdades públicas e do Estado de Direito e na supressão das organizações políticas e sindicais autônomas da classe trabalhadora. Politicamente, o corporativismo apresentava-se como uma alternativa ao individualismo liberal e ao coletivismo socialista, propondo uma colaboração entre o capital e o trabalho, cujo objetivo era escapar, ao mesmo tempo, à concorrência capitalista e à luta de classes. O corporativismo era uma resposta do fascismo às fobias das classes médias independentes: seu anticapitalismo e anti-socialismo articulavam-se em um apelo ao Estado-Forte, supostamente capaz de colocá-las ao abrigo de seu inimigo, a classe trabalhadora, e de seu rival, a burguesia.

⁵ Touraine rejeita qualquer abordagem do populismo em termos de representação de interesses de classe e, dessa forma, assinala suas diferenças com relação a autores como Lanni, para quem o populismo é um instrumento ao serviço de uma oligarquia exportadora que amplia sua base de apoio, ao mesmo tempo em que controla a pressão popular (Touraine, 1989). Contrariamente ao que defende Touraine, o problema metodológico, no meu entender, não está tanto no fato de conduzir análises em termos de estratégias de classe, mas no de adotar uma visão não reducionista. Sob esse *prima*, a trilha seguida por Laclau parece-me bastante interessante: ele distingue o problema geral da determinação de classe das superestruturas e a forma de existência de classes ao nível superestrutural. Essa distinção o conduz à afirmação de que o caráter de classe de uma ideologia não é dado por seu conteúdo, mas por sua forma, a qual se refere à articulação de elementos não-classistas (tal como o tema nacional-popular) e a práticas ideológicas e políticas de classe que, ou neutralizam os antagonismos em simples diferença (populismo das classes dominantes), ou conferem a esses antagonismos uma importância excessiva (populismo das classes dominadas) (Laclau, 1982).

⁶ Relacionar mecanicamente o corporativismo de Estado e/ou populismo com um estágio de desenvolvimento do capitalismo parece-me uma tese reducionista que não permite que se levem em conta os fenômenos populistas que, igualmente, surgem na Europa Ocidental: o pujadismo na França dos anos cinquenta e a experiência fascista na Itália. A exemplo de Laclau, esses fenômenos históricos incitam à rejeição das teses funcionalistas que ligam, de

maneira direta, o populismo na América Latina à industrialização por substituição de importações (Wefort, 1973; Ianni, 1975) ou a transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade industrial (Gemani, 1965).

⁷ A título de ilustração, o caso belga indica que a proteção social não engloba, de forma alguma, qualquer providência da parte do Estado. Essa é a conclusão que se pode retirar da gênese da seguridade social na Bélgica (CRISP, 1984). Dessa forma, no início do século, o Estado belga mostrou-se reticente à implantação de medidas do tipo voluntarista, similares às tomadas por Bismark, e preferiu o princípio de liberdade de filiação, ainda que sujeito a que essa liberdade fosse subsidiada. Por outro lado, a tendência que se esboçava, às vésperas da Primeira Grande Guerra Mundial, em direção a um sistema de seguridade obrigatória, fundamentado em uma tripla cotização (trabalhadores assalariados, empregadores e Estado), não vingou, nem mesmo no período do entre Guerras. Em 1944, as intervenções financeiras do Estado na seguridade social foram, sem dúvida, admitidas como normais, mas a título subsidiário. A seguridade social fora essencialmente alimentada pelas cotizações dos trabalhadores assalariados e dos empregadores. Esse tipo de financiamento legitimaria uma gestão paritária dos organismos da seguridade social pelos representantes dos empregados e dos empregadores, gestão paritária que, na prática, é mais um poder de voz ou de veto do que de um poder de decisão. Na realidade, essa gestão paritária engloba uma gestão estatal do risco social que, em certos casos, permite ao Estado financiar os déficits públicos utilizando o bônus de certos setores da seguridade social. Nesse sentido, a seguridade social aparece como uma providência para o Estado.

⁸ Essa hipótese insere-se na recusa às teses dualistas: "O que foi designado, com o dualismo, de setor informal (...) não passa, na realidade, de um conjunto de práticas sociais e de comportamentos econômicos que asseguram a socialização do trabalho sem que o Estado seja chamado a intervir de maneira direta como nos países desenvolvidos, quer dizer, pelo encargo da responsabilidade da produção de bens e de serviços coletivos necessários à reprodução do trabalho social. Não se pode, desde então, assimilar a especificidade da constituição do Estado Moderno no Brasil ao fato de que o setor informal assumisse o encargo da proteção social (...). Essa especificidade deve-se, antes de mais nada, à ausência de ruptura institucional entre a ordem privada e a sociedade política (Marques-Pereira, J., 1989:45).

⁹ Essa hipótese insere-se no contexto de estudo do interesse geral como princípio de legitimação do Estado-Providência: "O Estado já não é mais o detentor de um interesse geral longínquo, inacessível e místico. Já não impõe sua autoridade arbitrariamente, do alto de sua toda poderosa majestade. Mais perto dos cidadãos, mais humano, preocupa-se concretamente com o bem-estar destes. Está encarregado de realizar, na prática, o interesse geral (...). Esse interesse geral, humanístico, advém de um duplo processo dinâmico de publicização da esfera privada e da privatização da esfera pública. O Estado intervém para ajudar, manter e coordenar os interesses privados enfraquecidos. Ele introduz a lógica do interesse público no corpo dos interesses privados. Inversamente, os interesses privados solicitam a ajuda estatal ao mesmo tempo em que reivindicam sua especificidade. O Estado, administrando esses interesses, é influenciado pelos mesmos" (Rangeon, 1986: 191).

¹⁰ Ewald capta a emergência do Estado-Providência dando destaque ao processo que consiste em passar de uma filosofia da responsabilidade individual, onde o erro dá lugar à reparação, para uma filosofia da segurança, onde o risco social dá lugar a uma proteção fundamentada no princípio da solidariedade (Ewald, 1986).

¹¹ Se uma tal ótica evita o eurocentrismo na análise comparativa entre Europa e América Latina, também adquire sentido no âmbito de comparações intra-europeias, na medida em que possa ser interessante examinar de que maneira o conflito ideológico sobre a proteção social se insere nas mediações institucionais dos diferentes países, ao mesmo tempo em que

as transforma (Ashford 1986). Por outro lado, é necessário sublinhar que uma comparação intra-européia, que levasse em consideração os países nos quais o Estado-Providência não se encontra fundamentado no compromisso social-democrata, deveria ater-se a reconstruir a tipologia neo-corporativista segundo o grau de corporatização dos interesses. Assim, em um país como a França, a mediação institucional não passa por instâncias centrais e monopolísticas da negociação macro-social, mas por um corporativismo setorial que abre espaço para a força das profissões (Jobert & Muller, 1987).

BIBLIOGRAFIA

- ALALUF, M. 1985, "Work and Working Class" in **Social Democracy and after, Socialist Register**, p. 455-475.
- ASHFORD, D. 1989, "L'Etat-providence à travers L'analyse comparative des institutions", in **Revue Française de Science Politique**, nº 3, juin, p. 276-295.
- BERGOUNIOUX, A., MANIN, B., 1989, **Le régime social-démocrate**, Paris: Presses Universitaires de France.
- CAWSON, A., 1985, "Varieties of corporatism: the importance of the meso-level interest intermediation" in Cawson, A. (ed), **Organized Interests and the State**, Londres: Sage, p. 1-21.
- COLLIER, D, COLLIER, R., 1977, "Who Does What, to Whom and How: Towards a Comparative Analysis of Latin American Corporatism" in J. Malou (ed), **Authoritarianism and Corporatism in Latin America**, University of Pittsburg, Press, p. 489-512.
- CRISP, 1984, **La Sécurité Sociale Genèse, Mutations, Réformes**, dossier nº 19.
- DOGAN, M., PELASSY, D, 1982, **Sociologie politique comparative**, Paris, Economica.
- EWALD, F., 1986, **L'Etat-Providence**, Paris: Le Seuil.
- GERMANI, G., 1965, **Política y Sociedad en una época de transición**, Buenos Aires: Paidós.
- IANNI, O., 1968, **O Colapso do Populismo no Brasil**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- IANNI, O., 1975, **A Formação do Estado populista na América Latina**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- JESSOP, B., 1979, "Corporatism, Parliamentarism and social Democracy", in Ph. Schmitter, G. Lehbruch (ed). **Trends Toward Corporatist Intermediation**, Sage, Londres, p.185-212.
- LACLAU, E., 1982, **Politics and ideology in marxist theory, Capitalism, fascism, populism**, Londres: Verso.
- LAUTIER, B., 1989, **La genèse de L'Etat-providence en Europe et en Amérique latine, mimétisme, parodie ou voie alternativa?**. Comunicação apresentada no colóquio "Etat et politiques publiques: une comparaison Europe-Amérique latine". Brasília.
- LEHMBRUCH, G., 1979, "Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporation" in Ph. Schmitter, G. Lehbruch (ed), **op. cit.**, p.53-61.
- LEHMBRUCH, G., 1979, "Liberal Corporatism and Party Government", **ibid.**, p.147-183.

- LIEBMAN, M., 1986, "Reformism Yesterday and Social Democracy Today", in **Social Democracy and after, Socialist Register**, p.1-22.
- MARQUES-PEREIRA, B., 1989, **Néo-corporatisme et comparaison historique entre l'Europe et l'Amérique latine**, Comunicação apresentada no colóquio "Etat et politiques publiques: une comparaison Europe-Amérique latine": Brasília.
- MARQUES-PEREIRA, B., 1990, "La Dynamique du compromis social-démocrate", **Sociologie du Travail**.
- MARQUES-PEREIRA, J., 1989, **Politiques sociales, marché du travail et légitimité au Brésil**, comunicação no colóquio "Etat et politiques publiques: une comparaison Europe-Amérique latine": Brasília.
- MILIBAND, R., 1969, **L'Etat dans société capitaliste**, Paris: Maspéro.
- NEDELMANN, B., MEIER, K., 1979, "Theories of Contemporary Corporatism Static or Dynamic?", in Ph. Schmitter, G. Lehmbruch (ed), **op. cit.**, p.95-118.
- O'DONNELL, G., 1977, "Corporatism and the question of the State" in J. Malloy (ed), **op. cit.**, p. 47-88.
- POULANTZAS, N., 1968, **Pouvoir politique et classes sociales**, Paris: Maspéro.
- PANITCH, L., 1979, "The Development of Corporatism in Liberal Democracies", in Ph. Schmitter, G. Lehmbruch (eds), **op. cit.**, p.119-146.
- RANGEON, F., 1986, **L'idéologie de l'intérêt général**, Paris: Economica.
- RIVIERE D'ARC, H., 1989, **Plaidoyer pour des études de cas**, comunicação apresentada no colóquio "Etat et politiques publiques: une comparaison Europe-Amérique latine": Brasília.
- ROUQUIE, A., 1987, **Amérique latine Introduction à Extrême Occident**, Paris: Seuil.
- SCHMITTER, Ph., 1971, **Interest Conflict and Political Change in Brazil**, Stanford: Stanford University Press.
- SHMITTER, Ph., 1979, "Still the Century of Corporatism" in Ph. Schmitter, G. Lehmbruch (eds), **op. cit.** p. 7-51.
- SCHMITTER, Ph., 1979, "Modes of Interest Intermediation. Models of Societal Change in Western Europe", *ibid*, p.63-93.
- SERRANO, F., ARRIOLA, J., 1988, **Estado y política Social en la Economía Espanola**, comunicação apresentada no colóquio "Etat et publiques: une comparaison Europe-Amérique latine": Brasília.
- TOURAINÉ, A., 1988, **La Parole et le Sang: Politique et Société en Amérique Latine**, Paris: Editions Odile Jacob.
- Weffort, F., 1973 "Classes sociales y desarrollo social (Contribucion al estudio del populismo)", in A. Quijano, F. Weffort, **Populism, marginalidad y dependencia**, Costa Rica.

ABSTRACT

The Welfare State and neo-corporatism:
suggestions for a research hypothesis

This article faces the challenge of defining the welfare State on the basis of the different mediations from which social protection emerges. A discussion of the typology of corporatism developed by P. Schmitter and of his definition of neo-corporatism helps to show the way towards a dynamic and dialectic approach to the neo-corporatist model taken as a theoretical hypothesis. This would permit research in this field to avoid the risk of presupposing one exclusive reference model – the European one.

RESUME

Etat-providence et néo-corporatisme:
suggestions pour une hypothèse de recherche

Cet article propose de définir l'Etat-providence en prenant comme point de départ les diverses médiations dans lesquelles s'insère l'émergence de la protection sociale. Une discussion de la typologie du corporatisme élaborée par Ph. Schmitter et de sa notion de néo-corporatisme permet de tracer le chemin qui mène à une approche dynamique et dialectique du modèle néo-corporatiste pris comme hypothèse théorique. Cette démarche éviterait le risque de supposer un modèle de référence unique – l'euro-péen.