

Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil

Fábio Wanderley Reis

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

REIS, FW. *Mercado e Utopia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. pp. 359-386. ISBN: 978-85-99662-79-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

CIDADANIA DEMOCRÁTICA, CORPORATIVISMO E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL¹

1. Democracia, capitalismo e o “problema constitucional”

Por contraste com o problema da produção coletiva de poder (ou de incremento da eficácia coletiva), a questão da democracia é normalmente vista como envolvendo um problema de distribuição de poder. Tal problema se costuma tomar como dizendo respeito, antes de mais nada, ao acesso diferencial à aparelhagem institucional do estado. Ocorre, porém, que o problema da distribuição de poder se coloca igualmente já no próprio plano social ou socioeconômico (no plano *privado*), contrariamente ao pressuposto liberal segundo o qual relações de poder somente existiriam entre os indivíduos privados, de um lado, e o estado, de outro, enquanto as relações dos indivíduos entre si seriam horizontais, contratuais e livres de poder². No contexto que aqui nos importa, esse aspecto social do problema da distribuição do poder tem como dimensão crucial o *capitalismo* como forma de organização socioeconômica, com a estrutura de classes sociais estratificadas que lhe corresponde. Surge de imediato, assim, a clássica questão das relações entre capitalismo e democracia, e o tema das relações entre democracia política e democracia social se manifesta como desdobramento dela.

Se tomado na perspectiva ampla correspondente ao processo geral de constituição e desenvolvimento dos estados nacionais na época moderna, o problema da articulação entre o capitalismo e as diversas faces da democracia pode ser descrito como consistindo no *problema constitucional* básico que cada estado nacional deverá resolver. Ao dar-se a afirmação e a

penetração do capitalismo junto a uma estrutura de tipo tradicional, com os consequentes deslocamentos populacionais e a redefinição da articulação entre identidades pessoais e coletivas e os interesses correspondentes, cria-se a necessidade de acomodação no convívio de categorias e grupos sociais importantes, em particular as classes sociais. Um aspecto essencial da dinâmica que assim se deflagra tem a ver com o efeito corrosivo exercido pelo igualitarismo inerente ao princípio do mercado sobre os componentes de desigualdade e hierarquia da estrutura social tradicional. Há, portanto, um sentido importante no qual o capitalismo se mostra ele próprio socialmente democratizante, ao envolver a expansão das relações de mercado contra a vigência de fatores sociais de desigualdade e rigidez de cunho tradicional. Assim, embora o usual seja associar a discussão do tema do capitalismo diretamente com o da democracia política, é possível dizer que o próprio problema da democracia *social* surge com o capitalismo – e talvez mesmo que é por suas conexões com o tema da democracia social e as virtualidades a ele ligadas que o tema da democracia política adquire importância e dramaticidade em suas relações com o capitalismo, configurando o problema constitucional básico a exigir solução.

Com efeito, uma implicação crucial da expansão capitalista é a de abrir a possibilidade de ruptura da correlação tradicionalmente existente entre o aspecto social e o aspecto mais diretamente político da distribuição do poder, correlação esta em virtude da qual a atividade política achava-se na verdade reservada àqueles que desfrutavam de ascendência social³. Através de vicissitudes várias, estudadas em minúcia nos casos “clássicos” do ocidente europeu⁴, a conjugação do esforço de construção de aparatos estatais efetivos com a afirmação e a penetração das relações de mercado resultou em permitir que a atuação e a participação políticas surgissem, para as massas populares deslocadas e transformadas em força de trabalho “livre”, como instrumento a ser acionado em favor de objetivos nos quais o princípio igualitário do mercado se afirma e estende gradualmente, imprimindo ao processo sociopolítico moderno em geral um característico traço de inconformismo e, no limite, uma disposição propriamente revolucionária. Sem dúvida, a dinâmica geral descrita encontra-se marcada

¹ Preparado para o colóquio “Democracia Política y Democracia Social”, em comemoração ao cinquentenário do El Colegio de México, México, 17 a 19 de outubro de 1990, este trabalho foi posteriormente publicado, em tradução para o espanhol e sob título diferente, em Francisco Zapata e outros, *Modernización Económica, Democracia Política y Democracia Social*, México, El Colegio de México, 1993. O texto corresponde à adaptação e reformulação de trabalho com o mesmo título publicado em Sônia Draibe e outros, *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 4, Brasília, IPEA/IPLAN, 1989.

² Cf. Gianfranco Poggi, *A Evolução do Estado Moderno*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981, p. 104.

³ Veja-se a respeito o clássico artigo de Alessandro Pizzorno, “Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica”, *Quaderni di Sociologia*, v. 15, n. 3-4, julho/dezembro de 1966.

⁴ Veja-se especialmente Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.

por importantes tensões e contradições, a principal das quais se refere ao fato de que o capitalismo que corrói as formas tradicionais de poder social (apesar de também valer-se delas...) ⁵ se encontra ele próprio fundado em formas *sui generis* de desigualdade social e na dominação exercida pelos interesses do capital, os quais logo virão a se sentir ameaçados, por seu turno, por aquela dinâmica.

O problema constitucional que assim se configura reproduz-se em diferentes processos nacionais, incluindo o dos países que constituem presentemente a periferia do sistema capitalista mundial. As alternativas em princípio abertas à “solução” de tal problema – as quais fornecem, como possibilidades postas ao menos no horizonte dos atores, os parâmetros dentro dos quais o jogo político se desenvolve, especialmente no caso dos países capitalistas menos avançados – incluem: (1) o confronto revolucionário e a eventual supressão do capitalismo; (2) a repressão autoritária em que se extrema o compromisso do aparelho estatal com os interesses do capital; e, finalmente, (3) algum tipo de equilíbrio e de compromisso democrático. Naturalmente, cada uma dessas “soluções” pode apresentar maior ou menor grau de eficácia e estabilidade, cabendo ressaltar, em particular, a instabilidade que caracteriza a solução autoritária, distinguida pela aberta repressão de determinados interesses e pela presença de forte elemento coercitivo. Em contraste, as duas outras alternativas, uma vez levadas a cabo, tenderiam a caracterizar-se por marcada estabilidade, mas a realização cabal de qualquer delas – seja a revolução anticapitalista bem-sucedida, seja o compromisso democrático estável – parece exigir condições bastante especiais, e a ocorrência de ambas se mostra antes excepcional ⁶.

⁵ Veja-se, por exemplo, Fernand Braudel, *A Dinâmica do Capitalismo*, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1987, para a discussão da contribuição trazida por hierarquias tradicionais para a expansão capitalista.

⁶ Os acontecimentos recentes na União Soviética e no Leste europeu sugerem a introdução de matizes que podem revelar-se de grande importância quanto à questão da estabilidade das sociedades que passaram por revoluções socialistas. A indagação fundamental é a de até que ponto tais acontecimentos devem ser vistos como redundando na “latino-americanização” ou “pretorianização” dos países envolvidos, no sentido discutido logo em seguida no texto, ou como representando, ao contrário, a evidência do vigor institucional de tais países, que até aqui têm sabido processar “institucionalmente” reformas dramáticas de sua própria aparelhagem institucional. Sem dúvida, é cedo para se pretender dar resposta definitiva a essa indagação.

Assim, a regra relativamente à qual tais casos aparecem como exceções corresponde justamente às idas e vindas do problema constitucional *não* resolvido, assumindo a forma do “pretorianismo” destacado nas análises de alguns autores, especialmente Samuel Huntington ⁷. Na condição pretoriana, a ausência de instituições políticas efetivas redundando no vale-tudo em que cada “força social”, para utilizar a expressão de Huntington, se vale na arena política dos recursos de qualquer natureza de que disponha. Daí resulta o importante papel exercido pelos militares, que contam com um recurso decisivo: os instrumentos de coerção física. A consequência geral é a oscilação do quadro político entre, por um lado, arranjos abertamente autoritários, tipicamente marcados pelo controle ostensivo do processo político pelos militares, e, por outro, formas populistas nas quais o estado tende a mostrar-se exageradamente exposto ao varejo de uma multiplicidade de interesses que se afirmam de maneira mais ou menos imediatista, estreita e “fisiológica” ⁸.

Como quer que seja, é importante realçar a singularidade da solução representada pelo compromisso democrático estável. Tal singularidade reside em que, por contraste com a alternativa revolucionária em que se elimina o capitalismo, a solução democrática estável nos moldes em que ocorre no caso dos países ocidentais supõe o *amadurecimento* do sistema capitalista como tal, que assim se torna capaz de equacionar o problema constitucional que ele próprio engendra. Há nesse desdobramento um componente claramente paradoxal, que cabe ver em correspondência com a ideia marxista das contradições inerentes ao capitalismo, apesar de ramificar-se aqui em direção que se opõe a certas proposições marxistas mais ortodoxas. As suposições envolvidas afirmam, por um lado, que a penetração do capitalismo levará, por sua lógica mesma, à prevalência do fator conflitual ou mesmo revolucionário acima indicado, o qual tenderá a surgir como ameaça à sobrevivência do sistema. Por outro lado, contudo, postula-se igualmente que o desenvolvimento e a maturação do sistema, ao invés de acarretar necessariamente a exacerbação das contradições e a

⁷ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

⁸ San Thiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo João Goulart, estabeleceu a distinção irônica entre a política “ideológica” e a política “fisiológica”. Embora Dantas, que faleceu há muitos anos, tenha sido quase esquecido, o tema do “fisiologismo” é atualmente um tema em moda no Brasil.

eventual ruptura revolucionária, redundam antes na criação das condições em que se tornará possível neutralizar o potencial revolucionário que lhe é inerente, através de um processo no qual, por assim dizer, a dimensão contraditória mesma do capitalismo se verá institucionalizada e os arranjos institucionais da democracia virão a conter como ponto focal um compromisso garantidor do próprio capitalismo.

Ao salientar a excepcionalidade da acomodação democrática estável na vigência do capitalismo e o caráter de garantia deste que o compromisso democrático assume, o diagnóstico esboçado importa, como parece claro, em dar razão a certas avaliações clássicas, que autores liberais do século XIX compartilhavam com Marx, nas quais se afirma a existência de uma incompatibilidade fundamental entre o capitalismo e a democracia política⁹. Do lado simpático ao marxismo, tais avaliações se distinguem pela ênfase – a qual, ademais, tem tido sua acuidade corroborada nas análises de autores que estão longe de identificar-se como marxistas – em certo traço que seria um componente decisivo do próprio sistema capitalista como tal e que marcaria inevitavelmente os arranjos políticos em qualquer sociedade capitalista: o que tem sido chamado a dependência estrutural do estado e da sociedade capitalistas perante o capital¹⁰. Essa dependência expressa sobretudo o fato de que, seja qual for a aparelhagem político-institucional estabelecida, a vigência do capitalismo, com a propriedade privada dos instrumentos de produção, mantém nas mãos dos capitalistas as decisões relativas a investimentos, as quais condicionam de maneira crucial o nível

⁹ Veja-se Claus Offe, “A Democracia Partidária Competitiva e o ‘Welfare State’ Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização”, em Claus Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984, onde se destaca a convergência, a respeito, entre o pensamento de Marx e o de autores como Mill e Tocqueville.

¹⁰ A elaboração da ideia da dependência estrutural da sociedade capitalista perante o capital e seus desdobramentos relativamente ao estado pode ser encontrada em Claus Offe e Volker Ronge, “Teses sobre a Fundamentação do Conceito de ‘Estado Capitalista’ e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista”, em Offe, *Problemas Estruturais*, bem como em Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1985, e especialmente em Adam Przeworski, *The State and the Economy under Capitalism*, manuscrito, Universidade de Chicago, 1988 (publicado posteriormente em português como *Estado e Economia no Capitalismo*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995), onde o autor termina por questionar a existência de tal dependência. Análise substancialmente convergente por parte de um autor não ligado ao marxismo tem-se em Charles Lindblom, *Política e Mercados*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

de atividade econômica e têm consequências em termos de constrangimentos diretos e indiretos que permeiam toda a estrutura socioeconômica e política. Assim, o que o compromisso democrático realiza é o *apaziguamento*, em certos aspectos importantes, das consequências que derivam dessa dependência estrutural. Tal apaziguamento se dá em conexão com a contrapartida que os interesses capitalistas concedem para a viabilização do compromisso, ou seja, a aceitação de padrões de atuação do estado em que ele se mostra “relativamente autônomo” perante a estrutura fundamental de poder social – e, em função da sensibilidade que a operação de mecanismos democrático-eleitorais lhe impõe, se torna o agente decisivo de formas de democracia social que, sendo significativas o bastante para neutralizar o impulso reivindicante e potencialmente revolucionário dos setores populares politicamente mobilizados, ficam aquém da promessa de igualdade mais radical contida nas propostas socialistas¹¹.

2. Cidadania, direitos do cidadão e virtude cívica

A forma em que se realiza mais cabalmente o compromisso democrático nos termos indicados é, naturalmente, a do *welfare state*, cujo desenvolvimento marca a vida dos países democráticos especialmente nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. Do ponto de vista das complicações ou contradições inerentes ao processo global acima descrito em breves linhas, surge o problema da avaliação do significado geral do *welfare state*.

A imagem provavelmente dominante das atividades que caracterizam o *welfare state* concebe-o como uma espécie de transbordamento do processo de desenvolvimento capitalista, em que a abundância de recursos produzida pelo amadurecimento do capitalismo em determinados países permitiria o aparecimento de um estado-providência marcado por preocupações distributivistas e pelo empenho de assegurar o acesso amplo a

¹¹ Em *Capitalism and Social Democracy*, Przeworski explora com vigor a articulação entre a noção de dependência estrutural do estado perante o capital e a concepção da democracia política como um compromisso. Vejam-se também J.-A. Bergougnot e B. Manin, *La Social-démocratie ou le Compromis*, Paris, PUF, 1979; e P. Rosanvallon, *La Crise de l'État Providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1981.

bens de saúde, educação etc. Essa imagem é convergente com certa concepção clássica do desenvolvimento da ideia de cidadania, devida a T. H. Marshall, na qual a consagração dos “direitos sociais” surge como a culminação tardia de um processo no qual se dá previamente a afirmação dos “direitos civis” e dos “direitos políticos”. No paradigmático caso inglês, a afirmação desses diferentes direitos é vista por Marshall como ocorrendo sucessivamente nos séculos XVIII (civis), XIX (políticos) e XX (sociais)¹².

Por contraste com essa perspectiva, contudo, outras análises, entre as quais cabe destacar as realizadas por Claus Offe na linha de trabalhos anteriores de Karl Polanyi, assinalam no *welfare state* o caráter de *necessidade funcional* do próprio capitalismo como tal, pretendendo ser esta a razão pela qual as atividades correspondentes se executam, com maior ou menor intensidade e êxito, desde os primórdios do desenvolvimento capitalista¹³. Por outras palavras: as práticas relativas à política social, ao invés de representarem algo como um colorido adicional e de alguma forma acidental adquirido pelo estado num processo de desenvolvimento capitalista cuja lógica de mercado lhes seria alheia, na verdade constituem um contraponto “não-mercantil” inerente a essa lógica mesma. Trata-se aqui, percebe-se, de ideia claramente afim à que se expôs acima com respeito à ligação entre o capitalismo e o próprio aparecimento do problema da democracia social. A questão se articula, por outro lado, com importante vertente da discussão relativa ao *welfare state*, na qual este é avaliado na ótica dos problemas da *legitimação* da organização sociopolítica correspondente ao capitalismo avançado por contraste com outras.

O ponto principal pode ser enunciado por referência às ideias de Marshall recém-mencionadas. Como se acaba de assinalar, Marshall vê no desenvolvimento da cidadania que culmina com a afirmação madura do *welfare state* antes de tudo um processo de conquista e expansão de *direitos* do cidadão. O foco da abordagem de Marshall é explicitamente o da cidadania como um *status* fundado no reconhecimento de direitos, por contraste com as prestações e contraprestações próprias do mercado.

¹² T. H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, em *Class, Citizenship, and Social Development*, Nova York, Doubleday, 1965.

¹³ Veja-se, por exemplo, Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State* (editado por John Keane), Cambridge, Mass., The MIT Press, 1985, especialmente pp. 263 ss.

Surge, porém, certa indagação referida a um tema central da filosofia política de todos os tempos, a qual é retomada por alguns autores no ângulo específico dos problemas postos pela operação do *welfare state*: a saber, a de como caberia ver, em conexão com o desenvolvimento da cidadania, a questão das *responsabilidades* ou dos *deveres* do cidadão¹⁴. Considerar tal tema equivale a aprofundar o exame do papel a ser desempenhado por um fator de natureza ética nas relações do indivíduo com o estado e a coletividade. Naturalmente, esse fator já se acha em jogo no que se refere aos direitos do cidadão; com a ideia da responsabilidade do cidadão, porém, introduz-se a noção de civismo ou de virtude cívica, isto é, de certas inclinações subjetivas que caracterizariam o cidadão como membro de uma coletividade que lhe fornece, entre outras coisas, a própria *identidade* pessoal e que deve, portanto, merecer dele uma disposição zelosa e responsável. Tal ideia não se acha contida na concepção do cidadão como mero titular de direitos. Se se destaca o aspecto da relação do indivíduo especificamente com o estado, a postura cívica indicada redundaria precisamente no reconhecimento, pelo indivíduo, da *legitimidade* do estado como suposto agente da coletividade como tal, legitimidade esta de que ele desfrutaria de maneira independente, em algum grau, do caráter de provedor de benefícios que se associa com a imagem do estado na concepção de cidadania plena de Marshall. Em contraste, autores como Habermas, por exemplo, têm apontado a crise de legitimidade que se daria conjuntamente com a expansão do *welfare state* nos países de capitalismo avançado, onde o *status* e a postura idealizada do cidadão se vêm substituídos, como diz Kelly, pela condição e a perspectiva do “cliente”, configurando-se uma espécie de “cidadania negativa”¹⁵. Tudo se passaria como se o êxito mesmo do *welfare state* resultasse em introduzir um elemento de *mercado* na própria condição de cidadão, “aviltando”, de certa forma, a nobreza do *status* que lhe corresponde.

Cabe realçar certos matizes importantes nas relações desse aspecto subjetivo com outros até aqui considerados. Note-se que o elemento subjetivo requerido para a legitimidade aparece usualmente, na literatura

¹⁴ Veja-se, por exemplo, George Armstrong Kelly, “Who Needs a Theory of Citizenship?”, *Daedalus*, Outono de 1979, 37-54 (v. 108, n. 4 dos *Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*).

¹⁵ Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975; Kelly, “Who Needs a Theory of Citizenship?”, especialmente p. 32.

pertinente, associado com a vigência (a sobrevivência) de traços que corresponderiam antes a formas sociais e políticas tradicionais. Em Kelly, por exemplo, a perspectiva “cívica” é definida sobretudo por referência ao caso do cidadão da pólis clássica, onde já a dimensão reduzida da coletividade e, como consequência, a forma intensa e direta de inserção do indivíduo na vida social e política tenderiam a tornar singularmente significativos e profundos os vínculos entre a comunidade e o próprio sentido da identidade pessoal. Assim se via favorecida, supostamente, a cidadania caracterizada pelos traços de responsabilidade coletiva, virtude cívica e mesmo heroísmo: *dulce et decorum est pro patria mori*, diz a máxima lembrada por Kelly como expressão apta do *ethos* que aí prevalece. Posteriormente, os movimentos nacionalistas, especialmente do século XIX, teriam tratado de reproduzir o mesmo *ethos* em conexão com a constituição ou consolidação das entidades nacionais modernas de grandes dimensões, e os traços da “cidadania negativa” que se apontam em correspondência com o amadurecimento do *welfare state* aparecem, de alguma forma, como o fracasso do esforço de construção de uma consciência cívica que aqueles movimentos conteriam, ao menos em leitura benevolente¹⁶.

Contudo, se se tem em vista o contexto representado pela emergência e expansão do capitalismo de que acima se tratou, bem como as contradições que o marcam, a avaliação desse aspecto subjetivo se vê cercada de ambiguidades. Naturalmente, de um ponto de vista internacionalista ou universalista, a identificação com a coletividade nacional pode ser questionada como parcialidade aética. Mas mesmo se se toma o estado-nação como a referência coletiva mais ampla, é necessário destacar que aquilo que surge como virtude cívica na perspectiva da identidade coletiva abrangente (nacional) pode mostrar-se, do ponto de vista de possíveis focos alternativos de definição de identidades coletivas (tais como os que correspondem às classes sociais enquanto grupos ao menos virtuais ou “latentes”), antes como manipulação e controle ideológico por parte das categorias ou classes dominantes. Em particular, a presença vigorosa do elemento de identidade no processo político, se é afim à proposta de uma cidadania capaz de mostrar-se “nacionalmente” virtuosa ou cívica (patriótica) nos casos em que envolva a fusão entre o sentido da

¹⁶ Kelly, “Who Needs a Theory of Citizenship?”, pp. 28 e 29.

identidade pessoal e a referência nacional, é igualmente afim, desde que o foco da identidade se desloque para o nível de coletividades “parciais” de algum tipo (classes, grupos étnicos etc.), à ocorrência de posturas reivindicantes e eventualmente beligerantes ou revolucionárias *dentro* da coletividade nacional, posturas estas que tenderão a ser marcadas por traços de rigidez e irredutibilidade. Por contraste, a adesão a um pragmatismo afim à postura do “cliente” de que fala Kelly obviamente favorece a disposição à negociação e à tolerância – e, tudo somado, dificilmente haveria como lamentar que o compromisso democrático, do qual as políticas sociais do *welfare state* são parte essencial, represente também um contexto favorável àquela postura. Assim, ocorrem aqui certos *trade-offs* aos quais, tudo indica, não há como escapar. E a implantação do compromisso democrático efetivo redundaria, em ampla medida, na instauração de uma espécie de “mercado político” – o que está longe de significar que a vigência deste, como aliás a de qualquer mercado, possa prescindir de algum grau de equilíbrio e autocontenção por parte dos atores envolvidos e basear-se na simples afirmação desenfreada dos interesses. Pois, como vimos antes, o jogo desenfreado dos interesses não produz senão o pretorianismo do problema constitucional não resolvido, quer em sua face populista e “fisiológica” ou em sua exacerbação autoritária e militarista.

No contexto representado pelo jogo entre a dimensão de direitos e a dimensão de deveres da cidadania, bem como pelos *trade-offs* recém-mencionados, ressalta certa ambivalência básica que distingue a própria ideia geral de cidadania tomada como ideal normativo. Assim, o ideal de cidadania envolve, por um lado, um elemento igualitário e consensualista correspondente ao compartilhamento do *status* resultante da inserção numa *comunidade*, elemento este ao qual correspondem as virtudes solidárias e cívicas e os deveres ou responsabilidades do cidadão. Mas ele envolve também irrecusavelmente certo elemento de afirmação autônoma de cada membro individual da coletividade – e aqui se trata de algo que é latentemente conflitual antes que solidário ou convergente¹⁷. Na verdade, é

¹⁷ Kelly (“Who Needs a Theory of Citizenship?”, pp. 29-31) contrapõe à dimensão cívica de que se falou antes a dimensão “civil”, vista como correspondendo não apenas à afirmação dos direitos liberais (chamada “civil I”), mas também à postura de reivindicação dos direitos sociais que ocorre com a expansão do *welfare state* (“civil II”). Seria talvez possível sustentar que o “civil” assim entendido é o elemento especificamente moderno da cidadania, por contraste com o caráter tradicional do “cívico”.

possível dizer que essa ambivalência é característica da própria política como tal, envolvendo a tensão permanente entre a afirmação instrumental dos interesses (no limite, dos interesses *individuais*) e a definição de focos de solidariedade e de identidades coletivas em diferentes escalas (de cujo convívio resulta também a definição de interesses *coletivos*). O grande desafio defrontado no processo político moderno pode ser visto como correspondendo justamente à conciliação das tensões que daí resultam, de forma a atender à demanda contraditória de que a cidadania seja simultaneamente um foco de convivência igualitária e solidária dos agentes sociais e uma arena para a afirmação autônoma de objetivos ou interesses de qualquer natureza¹⁸.

3. O corporativismo

Há ainda, porém, outra ramificação da temática geral na qual se introduz uma questão de grande importância para nossos propósitos. Trata-se da questão do corporativismo. Com efeito, é impossível dar conta, mesmo precariamente, das discussões contemporâneas relacionadas com o *welfare state* sem que a questão do corporativismo seja introduzida. Pois a expansão e o amadurecimento do *welfare state* se dão de maneira concomitante e em íntima conexão com a redefinição das formas de se fazerem presentes junto ao estado os interesses brotados da “sociedade civil”. Dessa redefinição resulta a substituição dos padrões “pluralistas” clássicos, em que os núcleos sociais de interesses de toda natureza buscavam organizar-se de maneira autônoma perante o estado (sendo mesmo às vezes hostilizados pelo estado, como se dá com frequência no caso de associações sindicais ou partidárias ligadas aos trabalhadores), por mecanismos em que, ao contrário, tais interesses se articulam com o estado, no arranjo que tem sido designado como “neocorporativismo”. Em particular, é característica desse arranjo a criação de uma esfera extra-parlamentar de decisões nas quais a burocracia estatal se junta com as lideranças de associações empresariais e sindicatos de trabalhadores para deliberar sobre questões de política econômica e social de grande importância. Tal articulação se dá em circunstâncias em que a unção trazida

¹⁸ Veja-se Fábio W. Reis, “Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político”, neste volume.

pelo estado tende a resultar, do ponto de vista dos sindicatos de trabalhadores, na atribuição de um *status* semipúblico aos sindicatos admitidos ao círculo corporativo de deliberação, bem como no monopólio da representação das categorias correspondentes¹⁹.

A atitude predominante na literatura relativa ao neocorporativismo envolve reservas importantes no que se refere ao significado a ser atribuído ao fenômeno do ponto de vista da democracia como desiderato. Traços como a propensão à criação de monopólios e a reduzida visibilidade ou o caráter semiclandestino das formas típicas de processamento de decisões nas estruturas corporativas aparecem como características antidemocráticas, e portanto como motivo de preocupação. Mas diversas ponderações se impõem a respeito.

Em primeiro lugar, cumpre reconhecer o caráter inelutável da busca de aproximação com o estado por parte dos interesses correspondentes aos trabalhadores, como resultado direto do fato mesmo de que tais interesses se empenhem num esforço organizacional ou de “produção de poder” para uso próprio. No caso em que a atuação organizada dos trabalhadores se oriente revolucionariamente, o objetivo dessa atuação será, naturalmente, o controle direto e total do aparelho do estado. Mas também na hipótese de que o compromisso democrático se instaure, a busca de eficácia na atuação das organizações de trabalhadores em defesa de seus interesses na vigência do capitalismo – ao visar, como corresponde a qualquer organização como tal, ao controle das condições que se dão no ambiente em que atuam – terá no estado, como ator de cujo comportamento decorrem consequências potencialmente cruciais, um alvo óbvio. Se não cabe tomar de assalto o estado, cumpre, tanto quanto possível, penetrá-lo. É, assim, em boa medida, a mesma lógica do “mercado político” acima salientada que se encontra em operação no processo de “corporativização”. Como assinala Norberto Bobbio a propósito da mesma temática geral, numa perspectiva que pode ser vinculada a Max Weber, trata-se aí da lógica em que um “empresariado

¹⁹ Parece supérfluo introduzir extensas referências à enorme literatura mais ou menos recente sobre corporativismo e neocorporativismo. Mencionei apenas o artigo clássico de Philippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, *Review of Politics*, vol. 36, no. 1, 1974; e o volume editado por Suzanne Berger, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Nova York, Cambridge University Press, 1981.

político” promove os interesses de diferentes clientelas – e corporativismo e *welfare state* surgem um e outro como consequência da própria dinâmica da democracia e de sua lógica de mercado político²⁰.

Há mais, porém. Um traço decisivo da dependência estrutural perante o capital que antes se apontou como característica do “estado capitalista” consiste em que este não tem como deixar de ser sensível aos interesses do capital e sempre aberto ao contato com os capitalistas, seja de maneira ostensiva ou informal e semiclandestina. Por outras palavras: sem que seja necessário aderir a uma visão conspiratória do jogo político que tem lugar na vigência do capitalismo, cumpre reconhecer a fatalidade da articulação “corporativa” do empresariado com a burocracia estatal. Essa articulação ocorre, sem dúvida (por meio dos “anéis burocráticos” do conhecido diagnóstico de Fernando Henrique Cardoso)²¹, nas condições próprias de regimes autoritários como o que esteve em vigor no Brasil até há pouco, regimes estes nos quais, como vimos, se extremam as afinidades capital-estado que o compromisso democrático mitiga ou atenua. Mas ela ocorre também, mesmo em condições em que a democracia se encontra implantada e consolidada, na miríade de formas de contato e consulta que a burocracia estatal deve permanentemente manter com os meios empresariais²². E é da maior importância assinalar que a articulação “corporativa” com o estado que necessariamente se dá pelo lado empresarial é provavelmente mesmo uma condição para a implantação e a estabilidade do próprio compromisso democrático como tal.

Com efeito, pode-se pretender que a democracia (“burguesa”...), envolvendo como envolve a dependência estrutural perante o capital, está normalmente associada com algum tipo de “hegemonia ideológica” do empresariado junto à sociedade em geral e aos próprios setores populares,

²⁰ Cf. Norberto Bobbio, *O Futuro da Democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, pp. 122 ss.

²¹ Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, capítulo VI.

²² Lindblom fornece profusa descrição das formas assumidas pela ligação entre o empresariado e o estado nos países capitalistas avançados em *Política e Mercados*. Naturalmente, muitos antecessores podem ser apontados na literatura de ciências sociais com respeito a aspectos diversos da mesma temática. Mencionemos a noção de “tecnocracia” elaborada por John K. Galbraith em *The New Industrial State*, Nova York, The New American Library, 1968.

trazendo aos empresários certa respeitabilidade e ascendência. Mas isso está longe de significar, como pretendem alguns, que as condições em que se dá o compromisso democrático estável sejam aquelas em que tal ascendência ou hegemonia do empresariado se traduza na capacidade, por parte dele, de organizar-se por si mesmo no plano político-partidário e disputar eleições com perspectivas regulares de êxito, chegando assim ao controle do estado pela via eleitoral-parlamentar²³. Não só a dependência estrutural perante o capital não se identifica com a hegemonia ideológica do empresariado nem a exige, como também a hegemonia ideológica não tem por que ser entendida como envolvendo o predomínio político-eleitoral. E os efeitos da dependência estrutural se podem fazer sentir plenamente – provavelmente mesmo no plano ideológico ou da psicologia coletiva – de maneira independente do êxito no plano da atuação eleitoral e partidária. É claro que o empresariado influencia de muitas maneiras o processo eleitoral e a arena parlamentar, incluindo a mobilização de recursos financeiros e a constituição de poderosos grupos de pressão. Mas a forma em que *tipicamente* o compromisso democrático se estabiliza envolve a tendência ao êxito eleitoral prolongado *de partidos trabalhistas ou populares* – e mesmo de partidos originalmente revolucionários, que assim se “eleitoralizam” e se tornam parte e fator do processo de “desradicalização” da classe trabalhadora e de acomodação democrática do jogo político²⁴. Em

²³ Um exemplo da perspectiva que associa a “hegemonia” burguesa ou empresarial com a atuação no plano da “sociedade civil” e através de partidos próprios e com o controle do estado por esta via se tem em Fernando Henrique Cardoso, “O Papel dos Empresários no Processo de Transição”, *Dados*, v. 26, n. 1, 1983, p. 24.

²⁴ Veja-se especialmente Adam Przeworski, *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago, The University of Chicago Press, 1986, para o exame minucioso da participação eleitoral dos partidos socialistas europeus. Uma clara corroboração das precárias perspectivas eleitorais do empresariado se tem no caso do Brasil, onde a frustração sempre renovada da expectativa do *establishment* socioeconômico no sentido de que possa controlar o processo eleitoral e seus resultados tem sido um dos componentes decisivos da instabilidade pretoriana. Apesar de que as massas populares brasileiras, caracterizadas em sua grande maioria por intensa privação econômica e intelectual, não tenham representado ainda um terreno propício à penetração estável de um partido popular de cunho ideológico, a opção do eleitorado popular dirige-se consistentemente para as lideranças ou partidos que conseguem apresentar-se de maneira convincente como correspondendo ao lado “popular” do espectro político – ainda que, dada a falta de sofisticação ideológica na percepção desse espectro, as preferências venham, de uma eleição a outra, a recair sobre figuras diversas e às vezes contrastantes quando avaliadas em termos de categorias políticas convencionais. Por outras palavras: o populismo, com sua fluidez própria, continua sem dúvida a compor as

condições “normais”, portanto, o pronto e ágil acesso do empresariado ao estado em termos “corporativos”, eventualmente informais e pouco ostensivos, surge como um elemento das concessões e contrapartidas que compõem e viabilizam o compromisso democrático, e dificilmente se poderia esperar contar com a aquiescência empresarial a tal compromisso em condições em que se tratasse de neutralizar de vez a operação dos mecanismos corporativos – pois isso representaria, em boa medida, a tentativa de neutralizar a lógica mesma do capitalismo, e redundaria na reabertura do problema constitucional. Por outro lado, o envolvimento dos interesses trabalhistas e suas lideranças nos mecanismos de entendimento corporativo com o estado não representa, mesmo do ponto de vista empresarial, senão o desaguadouro natural do processo que assim se caracteriza – enquanto que, do ponto de vista dos próprios trabalhadores, ele representará, se excluída a opção revolucionária, uma forma complementar de assegurar a atenuação do viés correspondente à inevitável abertura burocrática e informal do estado aos capitalistas, e assim de garantir maior autonomia do estado perante estes últimos e maior democracia.

4. Proteção social no Brasil e as ambiguidades da cidadania

O exame da literatura dedicada ao tema da política social e previdenciária no Brasil revela-se especialmente útil para a avaliação da relevância e das possíveis consequências das confusões relacionadas com as questões discutidas acima. Essa literatura é fortemente marcada pela preocupação com o problema do corporativismo e pelos preconceitos que o cercam. Sendo um tema saliente das discussões ligadas ao estado no Brasil, o corporativismo é também um ponto notável de convergência e acordo – pois todos concordam em *condená-lo*. A ideia de corporativismo se acha estreitamente ligada, no Brasil, com os traços ditatoriais e semifascistas do

incertezas e riscos de que o processo eleitoral tende a revestir-se aos olhos das elites socioeconômicas. Análises mais elaboradas de dados pertinentes para o período autoritário de pós-64 podem ser encontradas em Fábio W. Reis (organizador), *Os Partidos e o Regime: A Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro*, São Paulo, Símbolo, 1978; ver também “Partidos, Ideologia e Consolidação Democrática”, em Fábio W. Reis e Guillermo O’Donnell (organizadores), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988.

Estado Novo de Getúlio Vargas, e a expressão “corporativismo” significa antes de mais nada controle autoritário por parte do estado – embora seja também usual um outro sentido igualmente negativo da palavra, que se refere à defesa egoísta e míope de interesses estreitos, particularmente de categorias ocupacionais.

Seja como for, no que diz respeito especificamente à política social, uma forma em que se expressa o que a abordagem típica da literatura contém de equívoco é o festejado rótulo de “cidadania regulada” cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos para referir-se a um suposto ingrediente de manipulação e controle por parte do estado, traço este que seria característico da expansão da cidadania ocorrida no Brasil na esteira da revolução de 1930²⁵. O ponto central da caracterização que faz Santos da “cidadania regulada” diz respeito justamente ao acoplamento da ideia de cidadania (e dos direitos a ela correspondentes, incluindo-se com destaque os relativos à política previdenciária) a traços relacionados com a ocorrência de corporativismo: assinala ele que se trata de um conceito de cidadania cujas raízes se encontram num “sistema de estratificação ocupacional (...) definido por norma legal”, e que a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público são “os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania”²⁶. Um dos elementos destacados a respeito é o de que, ao reconhecer o estado brasileiro, com a criação dos institutos de aposentadoria e pensões na década de 30, “alguns dos princípios que informavam o sistema (...), como por exemplo a vinculação dos benefícios às contribuições passadas, e ao admitir tratamento diferenciado em termos de salários, de acordo com a categoria profissional, consagrou-se na prática a desigualdade dos benefícios previdenciários dispensados aos cidadãos estratificados em categorias profissionais”²⁷.

As confusões se mostram em conexão com vários aspectos dessa abordagem. Para começar, o uso da expressão cidadania “regulada”, com a conotação negativa que adquire ao associar-se com ideias como estratificação e desigualdade, sugere claramente uma condição alternativa, e

²⁵ Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979, pp. 74 e seguintes.

²⁶ *Ibid.*, pp. 75 e 76.

²⁷ *Ibid.*, p. 77.

supostamente “normal” ou “boa”, em que a cidadania seria livre de regulações pelo estado. Contudo, é patente que o desenvolvimento da cidadania envolve sempre, ao contrário, crescente regulação. Tal ideia não parece aberta a disputas no que diz respeito ao componente “civil” ou “liberal” da cidadania, com relação ao qual é inegável a crucialidade do aspecto de *juridificação* das relações sociais que Blandine Barret-Kriegel destaca em volume de alguns anos atrás²⁸. Mas ela se sustenta igualmente para os aspectos “políticos” e “sociais” da cidadania, na linguagem marshalliana que se tornou convencional. Deixemos de lado a questão dos deveres ou obrigações como componente da ideia geral de cidadania, componente este que inevitavelmente se liga com a ideia de um *disciplinamento* legal da conduta dos cidadãos e que se aplica, naturalmente, em qualquer das esferas ou dimensões da cidadania; mesmo se reduzimos o exame do problema apenas ao lado dos direitos do cidadão, é bem claro que a expansão de tais direitos de uma esfera a outra envolve a necessidade de consagrá-los legalmente e de trazer o estado a respaldá-los, o que vai bem além do aspecto mais óbvio dos encargos de natureza nova que a dimensão social da cidadania tende a acarretar para o estado como agente direto na produção de certos bens e serviços. Ainda que cada passo contenha sempre um elemento de regulação *do* estado, que adquire ele próprio obrigações com o enriquecimento democrático da cidadania, cada passo significará também necessariamente o incremento da regulação *pelo* estado no cumprimento de tais obrigações.

Resta, então, quanto à noção de cidadania “regulada”, o aspecto de possível controle ou manipulação por um estado caracterizado como propriamente *autoritário*. Mas as dificuldades continuam. Em primeiro lugar, dá-se o fato de que, pelo menos desde a experiência bismarckista na Alemanha, iniciativas que resultaram bem-sucedidas e de grande alcance na área da política social com frequência ocorreram no quadro de regimes politicamente autoritários – incluindo-se aí, naturalmente, a própria expansão da previdência social brasileira no pós-64. Além disso, é preciso questionar a ligação estabelecida por Santos entre o aspecto de manipulação autoritária, por um lado, e, por outro, os traços de corporativismo na forma que assumem na caracterização reproduzida, com suas consequências estratificantes do ponto de vista ocupacional.

Note-se que aí se encontra envolvido o fundamento mesmo da distinção usualmente estabelecida entre certas categorias de política de proteção social: seguro social *versus* assistência social, ou previdência *versus* assistência etc. Ora, duas ponderações se impõem a respeito. Por um lado, o mecanismo ocupacionalmente estratificante destacado por Santos corresponde claramente à categoria do seguro social, onde os benefícios são proporcionais à contribuição paga pelo segurado, categoria esta que continua a existir como uma forma de proteção social entre outras mesmo em sociedades democráticas. É difícil perceber por que, a rigor, o fato de que comece por aí a atuação de um estado que passa a operar na área da proteção social deva merecer avaliação negativa, especialmente numa perspectiva sociocientífica que se suporia atenta para o condicionamento que a interação entre categorias sociais diversas e a capacidade diferencial de pressão das várias categorias ocupacionais exercem sobre as feições exibidas pelo estado. Por outro lado, os tipos de proteção social mencionados (seguro social, previdência, assistência) são fonte permanente de confusões e ambiguidades quanto a suas relações com a ideia geral de cidadania na literatura pertinente, e a abordagem de Santos pode ser vista como apenas mais uma expressão de tais confusões.

A dimensão básica subjacente às várias perspectivas a respeito certamente se vincula à concepção de Marshall da cidadania como um *status* que garante direitos, por contraste com os mecanismos do mercado. Dado esse chão comum, porém, os equívocos se multiplicam.

James Malloy, por exemplo, tratando das origens da previdência social brasileira, contrapõe a ideia do “seguro social”, fundado numa relação contratual e em contribuições diferenciadas dos segurados, à noção de “previdência social”, assimilada à ideia de direito inerente ao *status* de cidadão (ou, segundo ele, também ao *status* de trabalhador, o que não ajuda a tornar as coisas mais claras); além disso, de maneira perfeitamente paralela à posição adotada depois por Wanderley Guilherme dos Santos, Malloy avalia negativamente o fato de a política previdenciária no Brasil não ter evoluído para uma concepção de previdência social, “mas para uma

²⁸ Blandine Barret-Kriegel, *L'État et ses Esclaves*, Paris, Calmann-Lévy, 1979.

concepção de desigualdade inerente, um *seguro social* imposto pelo estado e apenas aplicável aos empregados ativos”²⁹.

Já Ernesto Isuani reserva o termo “previdência social” para a cobertura dada aos setores sociais pertencentes ao mercado de trabalho urbano formal, onde “os benefícios são um direito adquirido através de contribuições efetuadas”; em contraste, chama de “assistência social” aquela assistência que é prestada a doentes, idosos, deficientes e “aos necessitados em geral que não pertençam ao sistema de previdência social”. De maneira significativa, considera cidadania de “primeira classe” a dos setores cobertos pela previdência e de “segunda classe” a dos que “dependem da assistência pública e da caridade dos setores privados”³⁰. Se a variação no significado da expressão “previdência social” em comparação com Malloy é por si sugestiva, bem mais revelador é o fato de que a ideia mesma de cidadania, que em Malloy corresponde a um *status* universalmente compartilhado pelos membros da coletividade, em Isuani é vista como *mais plenamente realizada* justamente no caso daqueles que *não dependem desse status* para o acesso a certos bens, pois podem contar para isso com recursos oriundos de sua inserção no mercado: naturalmente, isso redundava em privilegiar os mecanismos de mercado para a própria definição da cidadania.

Finalmente, oscilações análogas e interpretações igualmente equívocas podem ser encontradas em análises da política social brasileira realizadas por Sônia Fleury Teixeira. Por um lado, distinguindo entre “assistência social”, “seguro social” e “estado de bem-estar social” como modalidades de proteção social, a autora começa por atribuir caráter marcadamente negativo à assistência social, vista em termos semelhantes à caracterização que dela faz Isuani; em seguida, porém, a prestação de assistência social é incluída entre os traços próprios da modalidade correspondente ao estado de bem-estar social, onde se dá a “cidadania plena”. Por outro lado, o seguro social, se é visto negativamente, à maneira de Santos, como “cidadania regulada”, é também descrito em tom claramente positivo como correspondendo àquela condição na qual “a

²⁹ James M. Malloy, “Previdência Social e Classe Operária no Brasil”, *Estudos Cebrap*, no. 15, janeiro/fevereiro/março de 1976, p. 118.

³⁰ Ernesto A. Isuani, “Previdência e Assistência Social na América Latina: Limites Estruturais e Mudanças Necessárias”, *Dados*, vol. 27, no. 3, 1984, pp. 307 e 308.

classe operária é reconhecida como ator qualificado na ordem política e econômica”³¹.

Em todos esses casos, vê-se que defrontamos sempre a mesma ambivalência acima apontada como inerente à ideia de cidadania tal como circula na literatura sociocientífica e de filosofia política: cidadania real é em princípio aquela condição em que os membros da coletividade se afirmam por si mesmos – mas a necessidade de lidar com o caso dos que *não* podem afirmar-se por si mesmos leva a que a noção seja reformulada para incluir, a contragosto, um inevitável ingrediente paternalista, que seria inerente à própria ideia de “proteção social” e à dimensão social, como tal, da cidadania. E o cidadão por excelência, se é inicialmente o titular de direitos que são exercitados na atuação privada e que, se necessário, são afirmados *contra* o estado (e contra os demais), torna-se em seguida aquele que reconhece suas responsabilidades perante a coletividade (em particular perante os membros destituídos da coletividade) e que se dispõe a outorgar ao estado os recursos e a autoridade necessários a agir no interesse da coletividade. Mas a literatura em exame não se coloca jamais a questão de se e como as implicações contraditórias que derivam dos pressupostos contrastantes envolvidos (e que remetem a difíceis polêmicas, como as que se dão em torno das perspectivas doutrinárias do contratualismo e do utilitarismo) podem efetivamente conciliar-se. Daí que se confunda na avaliação de situações concretas que procura examinar, e se entregue a denúncias de significação equívoca. Se voltamos a Santos e à “cidadania regulada”, por um lado se pretende, naturalmente, que a cidadania venha a ser *não* regulada; por outro, contudo, critica-se que as disposições instauradas pelo estado simplesmente consagrem diferenças que vêm do mercado – ou seja, pede-se *mais* regulação...

5. Cidadãos, “clientes” e democracia

Por contraste com as confusões e hesitações indicadas, a perspectiva apta a fazer frente aos desafios analíticos e práticos postos pela questão da democracia social no contexto pretoriano do capitalismo subdesenvolvido exige que sejam encaradas com lucidez as ambivalências que cercam os

³¹ Sônia Maria Fleury Teixeira, “Previdência *versus* Assistência na Política Social Brasileira”, *Dados*, vol. 27, no. 3, 1984, p. 341.

problemas, para que se possa atuar sem o embaraço adicional dos muitos preconceitos que presentemente os sobrecarregam. Tomaremos de novo como referência exemplar, para a conclusão destas notas, a realidade brasileira. A recomendação que nos parece derivar do diagnóstico acurado dela em conjugação com a perspectiva resultante da discussão anterior sustentaria que, sendo necessário construir no Brasil um *welfare state* digno do nome, o êxito nessa tarefa impõe o reconhecimento do forte ingrediente paternalista que a atuação do estado deverá conter, bem como da conveniência ou mesmo necessidade de reformulação do estado em direção que envolve – em contraste com a denúncia usual do corporativismo – o desenvolvimento e o aperfeiçoamento institucional dos mecanismos de articulação corporativa entre estado e sociedade.

Com efeito, é patente, nas condições brasileiras, o sentido em que a precariedade da incorporação socioeconômica das massas se vincula com a precariedade da penetração e afirmação dos mecanismos de mercado – ou com o caráter limitado e parcial da afirmação do próprio capitalismo. Em correspondência com isso, as características de grande desigualdade de condições gerais de vida que marcam a estrutura social do país se fazem acompanhar, no plano sociopsicológico, de traços que estão longe de evidenciar os efeitos “corrosivos” e igualitários anteriormente atribuídos à vigência mais plena do princípio do mercado. Antes, as desigualdades “objetivas” ou materiais se ligam com a carência de um sentimento generalizado e efetivo de igualdade básica que se estendesse através das fronteiras das categorias que compõem a estrutura social e fosse compartilhado pelos membros das diferentes categorias – sentimento este que, ao tornar injustificadas e ilegítimas as desigualdades efetivamente existentes, é requisito essencial das consequências inconformistas e reivindicantes associadas com a operação do princípio do mercado. Por outras palavras: a estrutura social brasileira apresenta ainda, em grau significativo, as feições próprias de uma estrutura de *castas*, em que coexistem “submundos” em grande medida estanques, estrutura esta que encontra, naturalmente, lastro importante no passado escravista relativamente recente do país. Tais circunstâncias revelam, no plano da “elite” (os setores socioeconomicamente superiores, incluindo a chamada classe média), a existência de imagens e disposições grandemente negativas com respeito à massa popular (como mostraram de novo, há alguns anos, os dados obtidos em pesquisa executada pelo Instituto Brasileiro de Opinião

Pública e Estatística para a revista *Veja*)³², no plano da massa popular mesma, por seu turno, dá-se a vigência extensa de hábitos de deferência, passividade e conformismo – ainda que tais hábitos convivam com certa insatisfação difusa e que se produza, na mescla desses elementos, o populismo que tem marcado o processo político-eleitoral brasileiro, com o apoio das massas a lideranças que com frequência lhes são heterogêneas³³.

Ora, nesse complexo de condições adversas seria claramente ilusório esperar – a não ser, talvez, em perspectiva de tempo inaceitavelmente longa – pela ocorrência, em escala adequada, da organização autônoma dos interesses populares, como consequência da própria transformação capitalista, para que então se viesse a ter a “conquista” popular dos benefícios sociais da cidadania. Não se trata aqui apenas de contestar a concepção de Marshall da sucessão dos direitos civis, políticos e sociais nos moldes em que essa contestação é feita, por exemplo, em texto de Giddens de alguns anos atrás, onde se afirma o estreito entrelaçamento da luta pelos diferentes aspectos da cidadania em termos que supõem a capacidade autônoma de luta, nas diversas frentes, por parte dos setores populares diretamente interessados³⁴. Trata-se antes de afirmar que, em grande medida, o estado, através de sua ação no plano social, tem de ser ele mesmo o agente produtor, no limite, da própria capacidade de reivindicação – de certa forma, o agente produtor de um *mercado* político no sentido mais positivo da expressão, incluindo de maneira destacada os requisitos da própria dimensão *civil* da cidadania.

Um dos aspectos importantes aí contidos é o que envolve a reavaliação político-institucional da ideia de “clientelismo”, que tende a surgir de maneira marcadamente negativa no vocabulário brasileiro. Observe-se a afinidade existente entre o clientelismo que é objeto frequente de denúncias com respeito ao processo político brasileiro (como parte da característica pretoriana deste), por um lado, e, por outro, a condição do cidadão como “cliente” apontada por autores como Habermas e Kelly como

³² “O Problema é o Povo”, *Veja*, ano 22, n. 35, 6 de setembro de 1989, pp. 44-5.

³³ A análise de dados relevantes pode ser encontrada em F. W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime*. Tais dados são apresentados resumidamente em “O Eleitorado, os Partidos e o Regime Autoritário Brasileiro”, capítulo 10 do presente volume.

³⁴ Cf. Anthony Giddens, “Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights”, em *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, MacMillan, 1982.

consequência do desenvolvimento pleno do *welfare state* nos países capitalistas avançados. Embora o cidadão-cliente (a “cidadania negativa”) seja também visto com ânimo de denúncia por esses autores, que têm como referência contrastante um quadro idealizado de virtude cívica e de responsabilidade e altruísmo solidários ou patrióticos, é provavelmente impróprio pretender situar no mesmo plano o clientelismo pretoriano e populista, tendente à “balcanização” e à apropriação privatizante do estado, e o clientelismo institucionalizado do *welfare state*: este último corresponde certamente a uma condição preferível. Contudo, nem por isso a afinidade entre os dois é menos real – e essa afinidade indica o caráter algo absurdo da estratégia de se pretender chegar ao *welfare state*, cuja lógica supõe e incorpora a postura de cliente na relação do cidadão com o estado, a partir de uma perspectiva na qual os traços que tornam o processo brasileiro propenso ao clientelismo sejam apenas alvo de condenação e repúdio, em vez de serem tomados como um *dado* da realidade do país a ser processado como tal. Afinal, em condições como a da estrutura social brasileira, qualquer pretensão de implantação autêntica e difundida da cidadania “cívica” de Kelly previamente à garantia de incorporação socioeconômica minimamente adequada para a grande maioria de marginais ao sistema não poderia soar senão como ironia. Em outros termos: em tais condições, é preciso fazer *clientes* reais para que se possa esperar vir a ter *cidadãos* em sentido pleno, capazes não só de expressar a autonomia que diz respeito especialmente aos direitos civis e políticos da cidadania, mas também de eventualmente exibir as virtudes cívicas e exercer as responsabilidades que a concepção normativa de cidadania vê como o anverso daqueles direitos.

É possível dizer, pois, que aquilo que se trata de obter é, de certa forma, a institucionalização do clientelismo, envolvendo, entre outras coisas, a superação do ingrediente de mera manipulação com objetivos eleitorais que corresponde a parte substancial do atual clientelismo pretoriano brasileiro. Ressalte-se em primeiro lugar, a partir daí, que, se a implantação de um estado capaz de atuar orgânica, universalística e eficazmente na busca de objetivos “altos”, incluindo os de política social, é inequivocamente a meta a se tratar de alcançar (correspondendo ao ideal do estado a um tempo democrático e eficiente), é preciso atentar para o fato de que a operação de um “mercado político” que surge como negativo à luz de modelos idealizados (imediatista, clientelista, “fisiológico”...) é o contexto inarredável em que se desenvolverá o esforço de implantá-lo. No que diz

respeito à política social do estado, contudo, há uma qualificação importante mesmo quanto ao suposto caráter negativo desse “mercado”. Pois a atuação estatal nessa área se dirige, por definição, a necessidades ou interesses negligenciados ou desatendidos; mais que isso, ela se dirige mesmo, com frequência, a carências sentidas como *urgentes* – e muitas vezes marcadas pela urgência do “fisiológico”, em sentido bem estrito. Tudo isso redundaria em trazer certa legitimidade de tipo peculiar a práticas que – embora tendam a ser vistas com reservas numa concepção do estado que associe racionalidade e eficiência com organicidade, coerência e universalismo – terão no fato de serem imediatistas, paternalistas e “clientelistas” uma condição da própria eficiência.

Ademais, mesmo se se toma a face aparentemente mais “feia” e negativa daquele mercado político, destacando-se o aspecto de barganha em torno de interesses mais ou menos estreitos, cumpre adotar também com respeito a ela uma postura realista. Pois ela é parte inevitável do processo político, e parte amplamente dominante desse processo no contexto geral pretoriano – e pretender abolir a política para fazer democracia é uma contradição nos próprios termos, redundando, como vimos, na “solução” autoritária para o problema constitucional não resolvido. De outro lado, na manipulação realista desse componente do processo geral reside boa parte das chances de incorporação dos interesses de classe média ao esforço de reformulação estatal na direção de um *welfare state* real, em particular pelas oportunidades de emprego que a expansão e melhor institucionalização da proteção social representaria³⁵.

³⁵ Os aspectos apontados nos dois últimos parágrafos se expressam com nitidez, e de maneira a permitir ver as conexões que os ligam, em algo que recebeu destaque em depoimento prestado por Raphael de Almeida Magalhães pouco depois de deixar o cargo de ministro da Previdência e Assistência Social que ocupou durante algum tempo no governo Sarney. Trata-se da suspeita com que setores influentes de opinião vêem, no Brasil, os gastos de custeio necessários à promoção da política social – especialmente os gastos de pessoal. Na análise realizada pelo ex-ministro, os gastos de custeio e pessoal aparecem como essenciais na área social por razões ligadas à natureza imediatista e urgente das atividades típicas que aí se desenvolvem, ou seu caráter emergencial e sempre renovado. Em conexão com isso, o ex-ministro dá grande ênfase à necessidade de apropriada expansão do pessoal da Previdência Social brasileira e da descentralização e agilização de seus procedimentos – embora, expressando as dificuldades e ambiguidades que aqui ocorrem, denuncie com veemência, referindo-se em particular ao Funrural, a “politização” e a manipulação eleitoral. Veja-se Raphael de Almeida Magalhães, “Obstáculos à Modernização do

Naturalmente, a expectativa de que esse esforço de reconstrução institucional do estado possa vir a representar, no caso brasileiro, um avanço verdadeiro com respeito à situação prevalecente não tem como evitar o postulado de que se pode ter no estado um agente capaz de exame lúcido e ação consequente quanto aos problemas que defrontamos. Parte crucial disso corresponderia a certa capacidade especial de “reflexividade”, isto é, a capacidade de distanciar-se do jogo imediatista dos interesses em função do objetivo de construção institucional, mas de fazê-lo de maneira a evitar o idealismo ou moralismo e de *contar* com o jogo de interesses no esforço construtivo. Tal postulado é sem dúvida problemático: toda a discussão feita anteriormente aponta para o caráter em geral condicionado da atuação do estado, donde derivam aspectos relevantes da própria definição do problema geral. Contudo, ocorrem aqui também matizes e brechas a serem considerados.

No que diz respeito especificamente à política social, um primeiro aspecto é o das ligações ao menos potencialmente funcionais entre o desenvolvimento do *welfare state* e a expansão capitalista, na linha de autores como Offe e Polanyi acima assinalada. Além disso, tal como se dá com os aspectos fundamentais do ideário ligado à democracia liberal, as ideias básicas associadas com o *welfare state* desfrutam, apesar da reação neoconservadora em alguns países, de uma legitimidade em plano mundial da qual decorre que também sua legitimidade no contexto específico brasileiro seja menos diretamente dependente das circunstâncias momentâneas próprias de nosso problema constitucional e menos exposta às vicissitudes da projeção pretoriana dele. Seja qual for a mescla particular de razões correspondentes a uma ou outra dessas duas ordens de considerações, o certo é que se torna possível a ocorrência de fatos como a grande expansão do alcance da previdência social brasileira sob patrocínio autoritário a partir de 1966. Por outro lado, há variações no grau de “autonomia” do estado em função das recém-mencionadas vicissitudes do processo político pretoriano. E, sejam quais forem os traços que caracterizam as grandes massas populares e as consequências deles quanto à capacidade de pressão e reivindicação que estas revelem, a própria classe

Estado”, palestra proferida em dezembro de 1987 no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e publicado nos *Cadernos de Conjuntura*, no. 14, abril de 1988, especialmente pp. 12-13, 22 e 28.

média, que conta com condições de acesso ao estado, apresenta-se dividida internamente (apesar do *ethos* que a leva a orientar-se sobretudo pelos valores e perspectivas do *establishment*) em setores e correntes de opinião contrastantes, alguns dos quais certamente compatíveis com a perspectiva “reflexivamente” construtiva e progressista que apontamos como necessária. Finalmente, em contraste com as grandes perplexidades que fatalmente cercam o esforço de pensar em termos de engenharia política e de construção institucional no que se refere à área política em sentido mais estrito, a legitimidade básica que destacamos quanto às práticas de política social se faz acompanhar de certo consenso fundamental relativamente ao que cumpre fazer aqui – e é bastante claro (como corroboram, aliás, êxitos obtidos na política previdenciária brasileira em gestões recentes) que é possível realizar avanços substanciais na área, bastando para isso a realização de esforços sérios de racionalização administrativa e canalização de recursos.

Mas dificilmente se poderá esperar que o estado venha a atuar estavelmente como fator positivo no encaminhamento da solução de tais problemas se o reduzido impacto do processo de crescimento econômico sobre a estrutura social continuar a combinar-se, no Brasil, com a postura esquizofrênica perante o estado que tem caracterizado os diversos setores de opinião. Assim, nos meios empresariais é notória a tensão entre o desejo de “conter” o estado e restringir os inconvenientes do intervencionismo estatal, por um lado, e, por outro, as demandas de que o estado forneça infra-estrutura, incentivos, empreitadas, financiamentos (que redundam frequentemente em autênticas e volumosas doações, como nos empréstimos a juros reais negativos cedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Nos setores de opinião de esquerda, por sua parte, se o estado surge com frequência como um possível instrumento de defesa do interesse público contra interesses particulares poderosos e estreitos, é também em princípio suspeito, não só por razões ideológicas que fazem dele essencialmente um instrumento de domínio de classe a ser suprimido, mas também em função do preconceito anticorporativo (em que “corporativo” se torna sinônimo de “autoritário”) resultante da história política brasileira mais ou menos recente. O resultado global é que as práticas correspondentes aos esforços de apropriação privatizante do estado pelos interesses “corporativos” de categorias e grupos particulares (uma característica central do próprio populismo e do pretorianismo em geral,

como vimos) se combinem com o “furor antiestado” que todos crescentemente compartilham ao nível retórico³⁶ – e que uma coisa não seja em boa medida senão a contraface da outra.

Em vez disso, é preciso reconhecer algo que é na verdade banal quando considerado de maneira apropriada: se se tomam os dois sentidos negativos da expressão “corporativismo” acima apontados no vocabulário brasileiro (corporativismo como controle autoritário pelo estado, de um lado, e como busca egoísta dos interesses estreitos de grupos particulares, especialmente ocupacionais, de outro), cabe procurar a correção das distorções correspondentes a cada um deles precisamente na redefinição e na melhor *articulação*, de certa forma, dos aspectos que cada um deles destaca. Note-se como os dois sentidos da palavra ajustam-se estritamente a duas formas extremas de comprometimento do ideal do estado democrático e eficiente que aqui temos considerado, ou seja, a do estado autoritário e a da recém-mencionada busca de apropriação privada e “fisiológica” do estado no varejo de interesses particulares múltiplos. Ora, assegurar o estado democrático e eficiente envolve justamente encontrar o ponto de equilíbrio entre esses extremos, de sorte que o estado venha a ser tanto quanto possível sensível aos diversos focos de interesses existentes na sociedade sem se deixar aprisionar por qualquer deles.

Nessa ótica, a articulação corporativa (ou “neocorporativa”, se se preferir) dos interesses com o estado (em especial dos interesses “funcionais” ou ocupacionais, dada sua importância singular) não tem por que ser vista como obstáculo, em si mesma, à democracia: ao contrário, tal articulação se revela um componente indispensável da necessária articulação geral do estado com a sociedade – e, se realizada de maneira adequada, contribuirá para impedir tanto a excessiva autonomia do estado como sua imprópria subordinação unilateral a determinados interesses. Por outras palavras: o corporativismo, bem entendido, é parte da própria democracia; em vez de fazer a denúncia rombuda do corporativismo, portanto, cumpre enfrentar lucidamente a tarefa de *construir*, com senso de equilíbrio e medida, o necessário corporativismo, o que, no caso brasileiro, equivale a reconstruir o complexo e viciado aparelho estatal do país. Não vêm senão reforçar as razões para se apostar no acerto dessa perspectiva as

³⁶ O “furor antiestado” é denunciado por Raphael de Almeida Magalhães no depoimento citado.

observações de que: (a) ela se ajusta com realismo à tradição brasileira de “presença” ou “iniciativa” estatal (isto é, aquela tradição mesma que tem sido objeto de denúncia em conexão com a imagem negativa do corporativismo como autoritarismo) e trata de usar em favor dos objetivos democráticos a própria dinâmica estatista que usualmente se denuncia; (b) ela se ajusta também aos objetivos de dinamizar e trazer apoio social real e consistência para a política de previdência social – na linha, por exemplo, da experiência do Conselho Superior da Previdência Social realizada no Ministério da Previdência Social brasileiro por Raphael de Almeida Magalhães e avaliado por ele como tendo funcionado precariamente por razões que envolvem justamente sua falta de densidade institucional como arena decisória³⁷; (c) finalmente, as recomendações que dela brotam ajustam-se ainda, como a experiência dos países capitalistas de maior tradição liberal-democrática indica com clareza, ao empenho de acomodar certos traços inevitáveis da dinâmica capitalista com as ameaças reais ou sentidas e as conquistas e deficiências do processo eleitoral-partidário em casos como o brasileiro.

Os paradoxos aparentes envolvidos na perspectiva sugerida são certamente vários, e cumpre admitir que os aspectos fundamentais do diagnóstico em que eles ocorrem não autorizam otimismo. Contudo, se se trata de procurar por alternativas ao círculo vicioso do pantanal pretoriano e do problema constitucional não resolvido – os quais, como se sustentou acima, representam, eles sim, condições “naturais” e estáveis nas circunstâncias gerais dos processos sociopolíticos aqui destacados –, é forçoso atentar para as oportunidades e alavancas, mesmo se intersticiais ou precárias, que surjam da lógica perversa de tais processos.

³⁷ “Obstáculos à Modernização do Estado”, especialmente pp. 5 e 6.