

DIREITOS SOCIAIS, ORGANIZAÇÃO DE INTERESSES E CORPORATIVISMO NO BRASIL

Maria Hermínia Tavares de Almeida

Este artigo trata das mudanças recentes na moldura institucional da chamada "questão social" no Brasil. Seu propósito é investigar a natureza das transformações e seu impacto possível sobre um quadro reconhecidamente dramático de desigualdades sociais.

A tarefa envolve riscos e oferece escassas garantias de êxito. A fluidez institucional característica dos momentos de transição política constitui um dos problemas dos processos de mudança e instauração de uma nova ordem. Na verdade, a construção de instituições é sempre uma das dimensões desses processos, resulte ela da reforma ou da supressão de instituições previamente existentes.

Dito de outra forma, os períodos de mudança política caracterizam-se por um hiato significativo entre normas consagradas e condutas efetivas. Essa cissura pode resultar da permanência de velhas instituições que já não se amoldam a novas maneiras do agir coletivo. Mas pode advir, também, do fato de que as novas regras ainda não tiveram tempo de provar eficácia na moldagem da ação social.

Essa observação trivial não pode ser evitada quando se trata do tema das mudanças recentes no marco institucional da "questão social" no Brasil. Com o reordenamento institucional em curso, é ainda muito cedo para avaliar a extensão da mudança, seu significado e suas consequências previsíveis.

A análise tentará detectar algumas alternativas possíveis de cristalização de novas instituições. Serão tomadas em consideração, de um lado, tendências que parecem esboçadas nas práticas coletivas. E, de outra parte, aquelas sugeridas pelo ordenamento legal, consagrado na nova Constituição.

A relação entre formas de organização da ação coletiva e a produção de instituições — e de políticas públicas — constitui o problema central deste trabalho. Parte-se do suposto de que as modalidades de organi-

zação coletiva e a maneira pela qual os atores organizados agem para efetivar seus objetivos influem sobre o perfil das instituições criadas sob seu influxo, assim como têm impacto sobre estilos de políticas possíveis e sobre seus efeitos previsíveis¹.

Mais especificamente, acreditamos que as formas corporativas de organização de interesses ganharam força e expressão, em período recente, e tendem a predominar e impor sua lógica sobre as formas de agregação política por meio dos partidos. Essa primazia tem consequências sobre o marco institucional e as políticas destinadas a lidar com a questão social.

Na primeira parte deste trabalho, faremos um breve balanço do estado da "questão social" no início da Nova República, particularmente no que respeita às instituições herdadas do autoritarismo, à natureza de sua crise e às dificuldades em superá-la.

Na segunda parte, discutiremos especificamente como se foram conformando e entrelaçando, ao longo da transição, o sistema de intermediação de interesses e o sistema partidário, e quais os efeitos possíveis sobre os modos de lidar com a "questão social". Na terceira parte, enfim, discutiremos os direitos sociais inscritos na nova Constituição, suas principais características e o processo pelo qual lograram se impor.

Dimensões e impasses da questão social nos anos 80

A dimensão das desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira não constitui novidade para ninguém. Tampouco é inédita a constatação de que o vigoroso processo de modernização capitalista dos últimos vinte anos não diminuiu as distâncias sociais nem reduziu os níveis de pobreza. Ao contrário, reforçou a concentração da riqueza, reproduziu as diferenças e, em alguns casos, agravou-as. Isso, mesmo quando promoveu um processo intenso de mobilidade social e espacial; e viabilizou a montagem de um vasto e complexo feixe de políticas sociais e instituições voltadas a implementá-las².

Dois grandes conjuntos de instituições demarcaram o campo em que se constituíram os interesses, manifestaram-se os conflitos e produziram-se políticas relativas à "questão social". O sistema de relações trabalhistas definiu as modalidades de organização e regulou as formas de conflito e negociação entre governo, empregadores e assalariados a propósito de remunerações e condições de trabalho. O conjunto de instituições de proteção social materializou a intervenção estatal garantidora dos direitos sociais básicos: atenção à saúde, assistência previdenciária, educação, habitação e saneamento básico, alimentação e nutrição.

Sob o autoritarismo, os dois sistemas, por razões diversas, antes consagraram do que amenizaram ou reverteram as desigualdades produzidas pela expansão capitalista.

(1) Neste particular, o texto inspira-se no sugestivo trabalho de Schmitter (1981) sobre a relação entre governabilidade das democracias, nos países industrializados, e as características do sistema de intermediação de interesses, ainda que não nos ocupemos da questão da governabilidade.

(2) Boas caracterizações do "estado social da Nação" podem ser encontradas em Jaguaribe et alii (1985, 1986, 1989), Faria e Castro (1988), The World Bank (1988).

Uma modalidade de sindicalismo corporativista, fortemente controlado pelo Ministério do Trabalho; regras de negociação trabalhista inibidoras da livre contratação coletiva; restrições severas ao direito de greve e uma política salarial que impunha parâmetros rígidos ao reajustamento dos salários³ viabilizaram a permanência dos salários de base em níveis extremamente baixos e a relativa contenção do crescimento das remunerações de uma fração ampla dos assalariados. Limitou-se, também, a negociação sobre condições de trabalho aos termos do que era assegurado pela Consolidação das Leis do Trabalho de 1943.

Por seu turno, as políticas de proteção social estavam longe de produzir efeitos compensatórios das desigualdades geradas pelo mercado. Ao contrário, apesar do tamanho e da complexidade do aparato administrativo, do montante dos recursos despendidos, da multiplicidade dos programas existentes, tais programas apresentavam notórias distorções e baixa efetividade⁴. É do Banco Mundial o diagnóstico que acentua as formas concretas de reprodução das desigualdades embutidas na operação das políticas de proteção social:

Indica três diferentes formas de mau direcionamento dos recursos do setor social: i) em setores tais como educação e saúde, resultando em subsídios relativamente altos para os tipos de programa que não atingirão os pobres, e subsídios baixos para os que os atingirão; ii) em setores — com subsídios relativamente altos para os programas — tais como seguridade social e moradia, que em geral atendem prioritariamente à classe média e aos ricos, em comparação com setores tais como nutrição, que atendem prioritariamente aos pobres; e iii) fracasso dos programas em alcançar os grupos mais pobres e mais necessitados. (The World Bank, 1988:iv)

Na mesma direção apontam as análises de Draibe (1985, 1988), que localizam as distorções do sistema "a partir de dois parâmetros avaliados pelos critérios mais simples e consensuais de equidade e justiça social: o padrão de financiamento das políticas sociais (a sua regressividade, a regra do auto-financiamento, a base definida por fundos vinculados, a distorção no destino efetivamente social dos fundos e recursos arrecadados para tais fins) e o padrão organizacional que veio presidindo a definição e a implantação das políticas da área social (a centralização excessiva, a burocratização absurda, a fragmentação institucional, a superposição dos órgãos e programas e suas consequências conhecidas, demoras inaceitáveis no curso dos recursos, custos elevados da máquina, descontrole de todo tipo, dificuldades quase incontornáveis em atingir as clientelas específicas na maior parte dos programas)".

Ao longo do lento processo de crise e de transição do regime autoritário para a democracia, as instituições trabalhistas e o conjunto das po-

(3) O primeiro governo militar (1964-1967) inaugurou a prática da regulação estatal dos salários, transformada em instrumento importante de gestão econômica. Enquanto imposição de regras para o reajuste anual das remunerações, a política salarial implicou abolir a negociação coletiva, substituindo-a por uma regra de reajustamento definida por decreto governamental. Na verdade, com pequenas alterações, a administração autoritária dos salários manteve as mesmas características desde 1966 até 1983.

(4) O sistema de proteção social brasileiro possui um perfil formalmente semelhante aos dos países capitalistas, onde viceja o Welfare State. Seu núcleo é a seguridade social (Previdência Social), de cobertura bastante extensa, ainda que com benefícios diferenciados para os setores urbano e rural. Ela inclui benefícios de aposentadoria, pensões, auxílio doença, seguro de acidente de trabalho, seguro-desemprego (desde 1985), assistência à saúde e alguns programas de assistência social. O sistema inclui, ademais, programas habitacionais, de saneamento básico e de desenvolvimento urbano, um elenco significativo de programas na área de alimentação e nutrição voltados para as populações de baixa renda, políticas de saúde pública e assistência médica não vinculadas ao sistema previdenciário e uma extensa rede pública de ensino, responsável, em 1985, por 63% do atendimento pré-escolar, por 88% do ensino de primeiro grau, 6% do ensino de segundo grau e 41% do ensino universitário. Uma análise mais detalhada do sistema e de seus impasses pode ser encontrada em Faria e Castro (1988). Um balanço crítico do desempenho, área por área, foi feito em NEPP (1987).

líticas de proteção social começaram a ser questionados por movimentos situados fora da órbita de atuação dos partidos.

A partir de 1978, o sistema de relações trabalhistas foi solapado e entrou em crise, por força da retomada da mobilização sindical, particularmente, através de uma intensa e crescente ação grevista⁵.

Desde logo, a mobilização grevista tornou letra morta uma legislação que cerceava drasticamente o direito de greve. Uma parte não desprezível das paralisações foi feita ao arrepio da lei. Em especial, aquelas que envolveram os servidores públicos da administração direta, proibidos de fazer greve pela Constituição de 1969.

Ademais, o robustecimento do sindicalismo, no contexto da abertura política, elevou os custos da utilização, pelo governo, dos dispositivos repressivos contidos na Consolidação das Leis do Trabalho desde 1943. Por esta via, as entidades sindicais tornaram-se de fato mais livres e autônomas mesmo quando o governo autoritário lançou mão da coação legal sobre os sindicatos, colocando-os sob intervenção do Ministério do Trabalho.

Finalmente, o conflito trabalhista deitou por terra a política de salários anteriormente descrita. A lei salarial, vigente e eficaz até 1978, começou a ser corroída. Seu funcionamento dependia da passividade sindical, que só a coação podia assegurar. O último governo militar (1979-1985) topou com um desafio inédito: produzir e efetivar uma política salarial em clima de liberalização política, de fortalecimento dos sindicatos e de escalada inflacionária. Neste afã, desenvolveu uma espécie de estratégia de reforma conservadora. Ela implicava incorporar, distorcidas, algumas demandas dos sindicatos. Dessa forma, a política salarial vigente desde 1974 foi alterada em 1979, incluindo três demandas dos movimentos grevistas: semestralidade, reajustes diferenciados por faixas salariais, incorporação de parte dos incrementos de produtividade às remunerações. Mesmo assim, não logrou êxito duradouro. Em 1983, oito propostas de lei salarial foram apresentadas, três das quais encaminhadas para discussão no Congresso⁶. Na prática, a política salarial perdeu boa parte de seu poder normativo nos últimos dois anos de governo militar.

As principais políticas sociais do governo militar sofreram um desgaste de natureza mais complexa. Em 1974, o terceiro governo militar reconhecia que o crescimento econômico que o país vinha experimentando não revertia na melhoria das condições sociais da maioria da população. Em consequência, o II Plano Nacional de Desenvolvimento propunha uma reorientação das políticas sociais (Lessa, 1984). Esse reconhecimento deu margem a uma significativa produção de diagnósticos críticos e propostas de reforma e de criação de novos programas, no âmbito das próprias agências federais, em especial no IPEA, vinculado ao Ministério do Planejamento⁷.

De outro lado, estudos e análises críticas começaram a ser produzidos nas pós-graduações das universidades, alimentando um debate que foi ganhando espaço nas reuniões de sociedades científicas e associações

(5) Uma boa análise do movimento grevista foi feita por Noronha (NEPP, 1987).

(6) A política salarial do governo Figueiredo é discutida com detalhe e competência por Pena (1986).

(7) Argelina Cheibub Figueiredo realizou extenso levantamento dos estudos de avaliação das políticas sociais, sob patrocínio da FINEP. Os relatórios da pesquisa podem ser encontrados no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP.

de profissionais ligados às diferentes áreas sociais: médicos sanitaristas, assistentes sociais, urbanistas etc.

Além disso, não foram poucos os movimentos sociais que se constituíram para demandar com frequência a extensão e, por vezes, a melhoria dos serviços e benefícios oferecidos pelo Estado. Eram geralmente de âmbito local, na organização e definição dos interlocutores governamentais, e de escopo circunscrito a uma questão específica, constituindo o que os norte-americanos denominam "one issue movements". Multiplicaram-se nas periferias pobres das grandes cidades demandando creches, melhoria dos serviços de saúde, conservação dos prédios e segurança nas escolas públicas. Muito raramente tiveram dimensão nacional. Neste caso, incluem-se, com importância organizativa diversa, o movimento dos mutuários do Banco Nacional da Habitação e aquele que tratou de organizar os aposentados da Previdência Social.

Por sua fragmentação e atuação espacialmente circunscrita, tais mobilizações serviram mais para tornar pública — e agravar — a crise das várias políticas de cunho social, do que para desenhar propostas de reforma. Estas foram esboçadas em outro âmbito. Com efeito, no final dos anos 70, o diagnóstico das vicissitudes de cada grande área social submetida à intervenção do governo e o debate das alternativas de mudança foi levado adiante por técnicos situados dentro do próprio aparelho de Estado, por profissionais articulados em torno de suas associações científicas e sindicais e por especialistas trabalhando nas universidades⁸.

Finalmente a questão social transformou-se — ao lado da demanda por democracia política — em importante *leitmotiv* das oposições ao autoritarismo, situadas no interior do sistema partidário. O resgate da "dívida social" tornou-se um dos lemas do principal partido de oposição (único até a reforma partidária de 1979). Na verdade, a bandeira da justiça social não só ocupou lugar de destaque no programa, no discurso das lideranças do MDB e, posteriormente, do PMDB. Ela foi, também, um elemento importante para a identificação com o partido de amplos segmentos do eleitorado urbano de baixa renda, como demonstrou Balbachevski (1988), a partir da análise dos *surveys* eleitorais realizados em São Paulo. Da mesma forma, o tema foi tomado, em clave populista, por Brizola e seu partido (PDT). De seu lado, o Partido dos Trabalhadores fez do combate às desigualdades sociais, por meio da organização popular e da representação política dos trabalhadores, o cerne de uma plataforma partidária de cunho socializante.

Não é por acaso que a idéia de social-democracia, com inequívoca conotação positiva, entrou para o vocabulário dos políticos brasileiros, tornando-se quase um lugar comum. A referência a uma política social-democrata, embora nunca definida com clareza, sinalizava o reconhecimento da gravidade da questão social e a intenção de buscar uma alternativa de reforma social que se conciliasse com a construção da ordem democrática. Sinalizava, também, o adeus às armas de setores radicais dos movimentos de resistência ao autoritarismo.

(8) Talvez o exemplo mais notável desse processo tenha ocorrido no setor de saúde, onde intensa discussão, comandada por médicos sanitaristas, desembocou na formulação da proposta de unificação dos serviços de atendimento ligados à Previdência e às Administrações Municipais e Estaduais, ora em fase inicial de implantação.

Esta percepção, razoavelmente estendida, da profundidade das diferenças sociais e da necessidade de diminuí-las expressou-se com vigor nos debates da Assembléia Nacional Constituinte, que produziu uma Constituição prolixa, mas generosa e inovadora no terreno dos direitos sociais. Entretanto, para entender as características do novo marco institucional definido na Carta Magna, assim como seu tortuoso processo de elaboração, é preciso ter presente a forma assumida pela representação de interesses e pela representação política no período de trânsito do autoritarismo à democracia.

Interesses corporativos e representação política

Talvez um dos fenômenos mais notáveis dos últimos quinze anos tenha sido o *boom* da arte da associação. Começando pelas formas mais tradicionais de organização de interesses, o que vimos foi uma razoável expansão do mundo sindical. Ao lado do crescimento do sindicalismo dos assalariados urbanos, sobretudo dos trabalhadores industriais, dois outros fenômenos merecem destaque. De um lado, o espantoso desenvolvimento do sindicalismo rural (hoje, o número de sindicalizados no campo empata com o do sindicalismo urbano, na casa dos 5,5 milhões). De outro, o surgimento do sindicalismo dos empregados públicos (administração direta e indireta). No segmento industrial o dado novo foi a verticalização, estendendo as formas de representação ao interior das empresas. Finalmente, a constituição de três centrais sindicais completou o velho sistema corporativista, que carecia de organismos de cúpula. O mesmo dinamismo organizativo ocorreu no lado empresarial. Aí multiplicaram-se as entidades representativas, entrelaçadas em uma rede complexa de sindicatos e associações privadas.

Mas a expansão do universo das associações não se limitou à esfera das relações de trabalho. A vigorosa urbanização multiplicou não só as carências urbanas, como também novas formas de expressão organizada das demandas coletivas. Este fenômeno, particularmente visível nas periferias pobres das grandes cidades, como já se viu, não se limitou a elas. Existem estudos importantes, como os de R. Boschi (1988), mostrando como cresceu o associativismo das camadas médias⁹.

Finalmente, a própria expansão das políticas governamentais recorreu a novos públicos e clientelas, que tenderam a se transformar em atores coletivos. Aí estão as associações de mutuários do BNH, de aposentados da Previdência Social, de usuários de creches públicas etc. Sem falar em movimentos que, à semelhança dos existentes nas democracias desenvolvidas, implicaram estender a ação coletiva a outros domínios: organizações ecológicas e feministas, principalmente.

Isto não quer dizer que toda a sociedade brasileira seja organizada

(9) Estudando a formação de associações de moradores no Município do Rio de Janeiro, entre 1947 e 1981, Boschi verificou que 58% das associações em bairros de classe média e alta haviam se organizado durante o período da abertura política (1974-1981). Em consequência estas passaram de 15,3% do total de associações de moradores, entre 1947 e 1963, a 37,6%, entre 1974 e 1981. Tendência semelhante verificou-se para as associações de profissionais e técnicos, 71% das quais se estruturaram entre 1971 e 1983, contra 28% organizadas entre 1965 e 1970 (Boschi, 1987:68, 109).

e participativa. É sabido que a participação em associações envolve, em qualquer lugar, apenas parcelas minoritárias da população. Entretanto, as organizações de interesse tornaram-se parte importante da vida nacional. Hoje, as relações de trabalho no meio rural são intermediadas por sindicatos. Os governos têm de se haver com associações de servidores, as administrações locais com as sociedades de bairro, e assim por diante. Nas favelas cariocas, além da polícia, das igrejas e do crime organizado é sempre possível encontrar uma associação de moradores. Negociar um pacto social requer, entre outras coisas, uma ampla sala de reuniões para abrigar a numerosa representação sindical patronal e de empregados.

O aumento da vida associativa criou formas que se aproximam do corporativismo "societário" ou neocorporativismo (Schmitter, 1974, 1978). Na verdade, o termo é aqui empregado apesar da sua relativa imprecisão conceitual. Com efeito, para alguns autores, entre os quais o próprio Schmitter, a noção de corporativismo se aplica apenas às organizações de interesse constituídas a partir de clivagens ocupacionais e que, ademais, caracterizam-se por serem únicas na sua jurisdição, de filiação compulsória, não competitivas, hierarquicamente ordenadas, reconhecidas pelo Estado e detentoras de monopólio da representação (Schmitter, 1978:10-11). Neste sentido preciso, apenas os organismos sindicais — patronais e de empregados — mereceriam tal qualificação. Entretanto, como observa Offe, ao interagirem diretamente com as agências governamentais típicas do Estado intervencionista, os grupos de interesse tendem a assumir *status* e funções públicas ou semipúblicas, que os aproximam do modelo neocorporativo e os diferenciam do padrão pluralista e competitivo de atuação, característico dos grupos de pressão¹⁰.

No entanto, a capacidade ampliada de organização da sociedade não aumentou o enraizamento social dos partidos. De fato, aquela extensa, diversificada e complexa rede de organizações de interesse constituiu-se e funciona com grande independência frente ao sistema partidário, ainda que com ele estabeleça conexões. Estas não são, porém, de molde a definir-lhes o perfil social, ideológico ou programático, à maneira do que ocorreu com os partidos social-democratas europeus. Nem chegam a constituir "interesses especiais" fortemente representados no interior dos partidos, à maneira americana. No presente, a relação de interesses e partidos é fluida, precária e pouco institucionalizada. Onde excepcionalmente o inverso ocorre — na seção paulista do PT — a tensão é grande entre o primado das demandas particulares, típico dos movimentos sociais, e a lógica da agregação hierarquizada de interesses, que caracteriza os partidos. Em suma, à maior organização da sociedade não correspondem partidos mais fortes na sociedade. Ao contrário, parecem estar se cristalizando dois sistemas diversos e pouco articulados entre si. De um lado, um complexo sistema de intermediação de interesses que tende ao modelo neocorporativista. De outro lado, um sistema de partidos cuja lógica continua sendo prioritariamente a disputa e a acomodação de interesses das elites regionais. As consequências possíveis dessa dualidade para a expres-

(10) Diz ele: "*Corporativismo* é um conceito que não descreve uma situação, mas antes um 'eixo' de desenvolvimento. Em outras palavras, os sistemas políticos tendem a ser mais ou menos corporativistas, mais ou menos avançados no processo de corporativização, dependendo da medida em que se atribua *status* público a grupos de interesse organizados." (Offe, 1983:136).

(11) Para o Brasil, ainda é válida a observação feita por Sartori a propósito dos países latino-americanos: "...os estados latino-americanos são sem dúvida formados — isto é, diferenciados e caracterizados pela estabilidade de interações — mas um de seus subsistemas, o partidário, raramente adquiriu durante seus ciclos vitais intermitentes, consolidação estrutural (...). Em particular, e concretamente, um sistema partidário torna-se estruturado quando contém partidos de massa solidamente entrincheirados" (Sartori, 1982:273).

(12) O debate sobre a nova Constituição ainda está em curso e as opiniões estão muito longe de coincidirem. Mario Brockmann Machado afirma que a Constituinte produziu antes um programa de governo do que um texto constitucional capaz de moldar uma ordem jurídica estável. Uma opinião mais positiva pode ser encontrada em B. Lamounier e A. de Souza (1989).

(13) Um quadro completo dos direitos sociais na nova Constituição pode ser encontrado em Ary Ribeiro (1988).

(14) Para uma interessante avaliação dos direitos sindicais na nova Constituição, ver Rodrigues (1988:47-53).

são dos conflitos sociais no marco do sistema democrático são uma questão aberta à análise.

Na verdade, também com relação à realidade partidária estamos diante de um processo ainda inconcluso. No Brasil existem partidos mas *não um sistema partidário estruturalmente consolidado* (Sartori, 1982:273 e segs.), capaz de definir o eixo e a natureza da competição político-eleitoral¹¹.

A independência da organização de interesses frente à representação política ficou patente durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e marcou as feições da nova Constituição, promulgada depois de mais de um ano de debates. A lógica dos interesses particulares se impôs com vigor sobre a *rationale* da atuação partidária.

Direitos sociais e lógica corporativa na Constituição de 1988

Comentando a Constituição brasileira de 1934, Azevedo Amaral, crítico da democracia liberal e defensor da ordem autoritária, dizia que "a Constituição elaborada por aquela assembleia não era um estatuto orgânico nacional, mas uma espécie de tratado que abrangia na sua órbita enorme todas as cousas divinas e humanas" (Azevedo Amaral, 1938:130-131). Não foram poucos os que fizeram à nova Carta brasileira, com seus mais de 250 artigos, imputação semelhante¹².

Na verdade, a Constituição de 1988 consagrou um elenco extenso de direitos sociais. Alguns, já assegurados na Consolidação das Leis do Trabalho, foram "constitucionalizados". Outros artigos ampliaram ou criaram garantias novas¹³.

No capítulo dos Direitos Sociais a nova Constituição terminou com trinta artigos a mais do que a Carta de 1946, última a ser produzida sob regime democrático. No fundamental, de uma parte, foram ampliados direitos relativos à remuneração do trabalho, às condições de seu exercício, à proteção do emprego, à previdência social. De outra, foram produzidas mudanças significativas na organização sindical. Estas apontam no sentido do trânsito de um modelo corporativista estatal para um novo padrão neocorporativista. Neste processo, criaram-se condições de fortalecimento dos organismos sindicais, tornando-os autônomos em face do Estado, mantendo o monopólio da representação e aumentando suas fontes compulsórias de recursos; além de estender o direito de sindicalização aos servidores públicos e de estabelecer mecanismos de representação no interior das empresas¹⁴.

Os analistas são unânimes em afirmar o caráter progressista do novo marco institucional da questão social. Diz Rodrigues:

A consolidação institucional da Nova República, que a Constituição deve expressar, começa com uma acachapante derrota daqueles se-

(15) De fato, mesmo em casos de votação em que os progressistas se julgaram derrotados, a nova Carta assegurou genericamente o direito pleiteado, deixando sua regulamentação para lei ordinária, ou seja, criando um novo *round* de disputa. Tal foi o caso do direito de greve nas atividades essenciais e da garantia de emprego, entre outros.

(16) Para uma interpretação diversa que enfatiza a existência de clivagens partidárias significativas na votação de temas importantes e polêmicos, ver Kinzo (1988).

(17) "Em alguns países nos anos recentes houve um esforço sério de dar um novo direcionamento ao sistema de relações industriais por meio da introdução ou revisão do aparato legislativo que influencia esse sistema. Em alguns países isso foi feito em nome de se obter maior flexibilidade para a economia como um todo, procurando remover a rigidez constatada, proveniente de certos aspectos das práticas de relações industriais e, mais particularmente, das atividades dos sindicatos. (...) Qualquer que seja a direção, ou a motivação política ou econômica particular, parece haver uma tendência para uma maior intervenção — ou de outro tipo — nas relações industriais (paradoxalmente, parte dessa intervenção ocorre no contexto atualmente em moda da 'desregulamentação') em vários países ocidentais." (Labour and Society, 1985:5).

(18) Sobre os diferentes modelos de Welfare State e sua relação com as formas assumidas pela organização sindical e política dos trabalhadores, ver Esping-Andersen (1985).

(19) Argumento análogo, mas de escopo mais abrangente, é desenvolvido por Olson (1982).

(20) A experiência das tentativas reformistas na área da Educação e Previdência Social, na Nova República, parece confirmar o potencial conservador dos diversos grupos de interesse corporativamente estruturados. Para um rico depoimento sobre seu período de gestão no Ministério da Previdência Social, ver Magalhães (1988).

tores sociais habitualmente denominados de "classes dominantes", especialmente de seus setores urbanos mais modernos. (...) Uma rápida apreciação do elenco de vantagens obtidas pelos assalariados e pelos sindicatos mostra que os setores proprietários e empresariais sofreram uma grave derrota econômica e principalmente política. No plano econômico e social, quer dizer, no plano redistributivo, os assalariados receberam dos constituintes um conjunto de benefícios que nem o mais otimista dirigente sindical imaginaria poder alcançar por via de uma mobilização autônoma dos trabalhadores que levasse a negociações diretas com o patronato e o Estado. (Rodrigues, 1988:47)¹⁵

Este resultado não é alheio a certas características políticas da Assembléia Constituinte e à eficácia da pressão exercida pelos interesses organizados. De outra parte, expressa, na forma concreta assumida pelos novos direitos, o predomínio da lógica dos interesses "corporativos" sobre a dos partidos. Com efeito, durante os trabalhos constituintes, a Assembléia funcionou sob permanente pressão dos grupos de interesse de todo tipo. A luta pelos direitos sociais foi capitaneada pelo grupo de pressão dos sindicatos, assessorados pelo DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar). Este organismo produziu um elenco de propostas básicas — a Proposta de Emenda Popular — e negociou-as de forma permanente com representantes dos partidos. Esta centralização não excluiu, contudo, a pressão feita de forma independente por sindicatos não filiados ao DIAP e pelos mais variados grupos de interesse. A propósito de cada item específico, se formaram e se manifestaram grupos diferentes, desejosos de inscrever a sua demanda particular no texto constitucional. Este processo de vocalização de demandas setoriais foi o principal responsável pela prolixidade da nova Carta e pela tendência à constitucionalização de direitos usualmente assegurados por legislação ordinária.

A pressão se efetuava sobre um corpo legislativo com características especiais: uma assembléia que experimentara notável processo de renovação. Cinquenta e cinco por cento dos constituintes exerciam pela primeira vez mandato no Parlamento (54% do total de deputados nunca antes haviam disputado eleição federal e 30% deles exerciam pela primeira vez função legislativa de qualquer espécie).

Este processo de renovação guindara ao Parlamento um número ponderável de representantes "corporativos": dos 487 deputados eleitos, dezoito eram dirigentes sindicais e dois assessores de sindicatos, constituindo, assim, uma "bancada" maior que as de sete dos onze partidos ali representados.

De outra parte, ainda que os analistas tenham enfatizado o predomínio das forças de centro-direita na Constituinte, seus membros tendiam a se apresentar como de centro-esquerda. Mesmo que tal identificação ficasse restrita ao plano verbal, por si só ela contribuía para conferir reconhecimento à gravidade da questão social. Este contingente de re-

REFERÊNCIAS

Amaral, Azevedo (1983). *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*, Rio de Janeiro, Cia. Editora Nacional.

Balbachevsky, Elizabeth (1988). *Identificação Partidária e Comportamento Político: O Caso de São Paulo (1974-1982)*, São Paulo, PUC, dissertação de mestrado.

Boschi, Renato Raul (1987). *A Arte da Associação Política de Base e Democracia no Brasil*, São Paulo, Vértice.

Draibe, Sônia (1986). "O Sistema Brasileiro de Proteção Social: Contornos e Expansão Recentes", *Análise Conjuntural*, vol. 8(2), Curitiba, IPARDES. — (1987). *Brasil 1986 — Relatório sobre a Situação Social do País*, Campinas, NEPP-UNICAMP, pp. 3-25.

Esping-Andersen, Gösta (1985). "Power and Distributional Regimes", *Politics and Society*, vol. 14(2), pp. 223-256.

Faria, Vilmar & Castro, Maria Helena Guimarães de (1988). *Política Social e Consolidação Democrática no Brasil*, Campinas, NEPP-UNICAMP, mimeo.

Jaguaribe, Hélio (1985) (org.). *Brasil, Sociedade Democrática*, Rio de Janeiro, José Olympio.

— (1986) (org.). *Brasil, 2.000*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

— (1988). *Para a Superação da Crise: Uma Agenda para a Discussão do PSDB*, Rio de Janeiro, mimeo.

— (1989) (org.). *Brasil, Reforma ou Caos*, 3 ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Kinzo, Maria D'Alva (1988). *Perspectivas do Quadro Partidário pós-Constituinte*, Águas de São Pedro, ANPOCS, mimeo.

Lamounier, Bolívar & Souza, Amaury de (1989). *A Feitura da Nova Constituição: Um Reexame da Cultura Política Brasileira*, São Paulo, IDESP, Texto nº 31.

Labour and Society (1985). *Recent Developments in Labour Legislation in France, Italy and Great Britain*, vol. 10(1), Genebra.

presentantes trabalhou em condições nas quais a pressão dos interesses organizados era mais forte que o cimento da ideologia, das lealdades políticas ou das regras de disciplina partidária, três traços pouco presentes em um sistema de partidos ainda em decantação. Em consequência, suas posições frente à questão dos direitos sociais — mas não só destes — raramente podem ser entendidas à luz da lógica de atuação partidária, seja ela ditada pela defesa do programa da agremiação, pelos imperativos da competição ou das alianças entre partidos¹⁶.

De maneira resumida seria possível destacar duas características marcantes da Constituição de 1988. De uma parte, ela tendeu ao aumento da regulamentação da esfera das relações de trabalho e da proteção social. De outra, ela consagrou a transição do sistema de representação sindical de um modelo corporativista estatal para um modelo neocorporativista.

Desta forma, pelo menos no capítulo dos direitos sociais, a Carta Constitucional afastou-se léguas do receituário neoliberal, que vem prescrevendo, no país e no exterior, medidas que permitam a flexibilização das relações trabalhistas formalizadas, a diminuição do controle sindical e, quando possível, a redução da proteção social¹⁷. No plano das normas legais, o novo marco constitucional da questão social amplia o escopo da proteção social, no melhor estilo do Welfare State, aumenta a regulação das relações de trabalho e cria condições para o fortalecimento da representação sindical corporativista.

Seu impacto no sentido de transformar o quadro social anteriormente descrito é questão bem mais complexa. Antes de tudo porque, como é óbvio, o combate às desigualdades abissais, que caracterizam a sociedade brasileira, depende tanto ou mais da recuperação do dinamismo da economia do que das instituições e políticas ditas sociais. Até mesmo uma parte dos direitos constitucionalmente assegurados tem sua viabilidade subordinada à recuperação da capacidade de dispêndio — e administrativa — de um Estado intervencionista, que a crise econômica tornou ineficaz e impotente.

Em segundo lugar, porque o poder normativo da nova Carta é objeto de muita dúvida e opinião controversa, em um país que, em um século de vida republicana, já foi regido por sete constituições diferentes.

Entretanto, para além desses condicionantes externos à efetividade e eficácia das novas instituições, há nelas mesmas — e nos processos que as tornaram possíveis — pelo menos uma dimensão problemática: o padrão corporativista de representação de interesses. Este, como procuramos demonstrar, resultou da prática dos interesses organizados, anterior ao processo constitucional; manifestou-se com força plena na produção da nova Carta e terminou confirmado no modelo sindical por ela consagrado.

Trata-se, ademais, de um corporativismo de tipo particular, diverso do neocorporativismo europeu — e social-democrata —, pela ausência de relações significativas entre o sistema de intermediação de interesses e um partido político de massas¹⁸. Em consequência, dá corpo a uma for-

Lessa, Carlos (1978). *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 — Sonho e Fracasso*, Rio de Janeiro, UFRJ, tese de concurso de professor titular na FEA.

Magalhães, Raphael de Almeida (1988). "Obstáculos à Modernização do Estado", *Cadernos de Conjuntura* n.º 14, Rio de Janeiro, IUPERJ, abril de 1988.

NEPP (1987, 1988). *Brasil 1986 — Relatório sobre a Situação Social do País*, Campinas, UNICAMP.

Olson, Mancur (1982). *The Rise and Fall of Nations*.

Offe, Klaus (1983). "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case", in Suzanne Berger (org.), *Organizing Interests in Western Europe*, Nova York, Cambridge University Press, pp. 123-159.

Ribeiro, Ary (1988). "A História dos Avanços Sociais", in ABRH-Nacional (org.), *Os Direitos Sociais e Trabalhistas na Constituição de 1988*, São Paulo.

Rodrigues, Leoncio Martins (1987). *Quem é Quem na Constituinte — Uma Análise Sócio-política dos Partidos e Deputados*, São Paulo, OESP-Malteze.

— (1988). "O Poder Sindical na Nova Constituição", ABRH-Nacional (org.), *Os Direitos Sociais e Trabalhistas na Constituição de 1988*, São Paulo.

Sartori, Giovanni (1982). *Partidos e Sistemas Partidários*, Brasília, Ed. da UnB.

Schmitter, Philippe C. (1977). "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change", *Comparative Political Studies*, vol. 10(1), pp. 7-38.

— (1981). "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America", in Suzanne Berger (org.), *op. cit.*, pp. 287-330.

The World Bank. *Report*, 1988.

ma por vezes vigorosa mas sempre fragmentada de representação de interesses. Com pelo menos dois efeitos possíveis, nenhum deles muito favorável à criação de instrumentos e políticas socialmente mais equânimes. O primeiro faz prever um estilo de ação que poderá imprimir no perfil das instituições e políticas sociais a marca do poder desigual dos interesses organizados, reproduzindo e confirmando desigualdades. O segundo efeito diz respeito à força conservadora que o modelo corporativista parece potencializar¹⁹. Neste particular, a presença de interesses corporativos enquistados nas diversas áreas objeto das políticas de proteção social pode ser um elemento bloqueador das reformas necessárias²⁰.

Maria Hermínia Tavares de Almeida é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Já publicou nesta revista "Socialismo Brasileiro e Pacto Social" (Nº 13).

Novos Estudos
CEBRAP
Nº 25, outubro de 1989
pp. 50-60
