

Interesses, Organizações e Políticas Sociais *

Maria Helena Guimarães de Castro

Dois objetivos são propostos nesta resenha bibliográfica: (a) examinar algumas tendências recentes da Ciência Política no âmbito da análise do processo de formação de políticas governamentais (*policy-making*) e (b) discutir a capacidade de alguns modelos de capturar elementos característicos do processo de formação das políticas sociais no Brasil.

A questão de fundo que orientou a seleção dos estudos examinados é bastante específica: tentar sistematizar diferentes modos de intermediação e articulação de interesses no processo decisório de políticas, à luz da literatura internacional. Com efeito, é quase lugar-comum dizer que as análises preocupadas em mostrar o crescimento ou diminuição do papel do Estado na regulação social, o grau de eficácia e/ou efetividade da intervenção estatal e os efeitos contraditórios das políticas sociais em relação aos princípios de justiça e equidade são, todas elas, insuficientes para

captar o modo como os interesses sociais se estruturam e seu impacto sobre a alocação dos recursos numa dada sociedade.

Que estes interesses podem condicionar em maior ou menor medida o escopo da intervenção estatal é fato controverso e amplamente discutido pela Ciência Política. Mas, o que chama atenção na literatura recente sobre política social é o foco sobre os diversos tipos de *interação entre interesses e instituições no processo decisório* e a capacidade *variável* destes interesses de condicionar a formação e implementação de políticas governamentais. Em suma, destaca-se menos a capacidade dos diversos interesses organizados de influenciar a formação de políticas, e mais "o modo como essa capacidade é mediada pela forma que assume a sua relação com as instituições e instâncias decisórias" (Lange e Regini, 1987, p. 24).

Esta linha de preocupação não é propriamente uma novidade. A coletânea

* A primeira versão deste artigo foi apresentada ao XIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 22-26 de outubro de 1989. Agradeço os comentários e críticas feitas pelos membros do GT Políticas Públicas, em particular a Marcus André de Melo e Argelina Figueiredo. Agradeço também as sugestões de Guillermo O'Donnell, que na verdade inspirou a elaboração dessa resenha a partir de um curso por ele ministrado no doutorado de Ciência Política da USP. No entanto, todas as opiniões aqui emitidas a respeito da literatura examinada são de minha inteira responsabilidade. Por fim, agradeço à Capes-Cofecub pela oportunidade de passar um semestre no CERAT Institut d'Études Politiques da Universidade de Grenoble, onde, entre outras atividades, dediquei-me ao levantamento e leitura da bibliografia analisada.

organizada por Berger (1981) constituiu um marco importante para o avanço da discussão sobre a formação e o papel dos grupos de interesse, ao contrapor diversas abordagens e análises de questões cruciais para a teoria política contemporânea. No caso específico da análise de políticas sociais, Lowi (1979, pp. 272-3) afirma que:

“[...] O estudo do *impacto social* das decisões relativas às políticas sociais e sanitárias é um campo de estudo que os cientistas políticos poderiam facilmente deixar para os economistas e sociólogos do *welfare* e especialistas de saúde pública [...]. Os cientistas políticos devem se interessar pela análise do impacto, mas o impacto sobre o qual eles têm alguma competência analítica é o impacto dessas decisões sobre o sistema político e não sobre os elementos do processo social”.

Antes de examinar essa literatura, algumas observações são necessárias. A noção de interesse com a qual trabalho parte do pressuposto de que a moldagem de grupos de interesses resulta de um conjunto de variáveis históricas, sócio-econômicas, organizacionais e políticas, que atuam como *fatores complementares* no processo de formação e de organização de interesses e não como teorias rivais ou mutuamente exclusivas (Berger, 1981, Introdução). Isso significa, a meu ver, que um mesmo conjunto de fatores estruturais (mercado, determinações sócio-econômicas), presente em diferentes sociedades, pode conviver com diferentes padrões de organização de interesses ou com diferentes modos de operação do sistema de representação.

Além disso, considero que, nas sociedades contemporâneas, os interesses organizados desenvolvem diferentes papéis nos processos de socialização dos cidadãos, de organização do consenso, de produção das políticas governamentais etc. Aqui, me interessa apenas examinar algumas formas de articulação e organização de interesses no processo de formação das políticas públicas, particularmente na área social. É certo que as características do processo de intervenção do Estado em cada experiência nacional acabam por estimular variações importantes nas formas de organização de interesses. Em resposta às novas políticas os grupos organizam sua proteção contra o Estado ou contra outros grupos, definem estratégias de acesso a novos benefícios, estabelecem formas de participação no pro-

cesso decisório. Entretanto, foge ao escopo deste trabalho examinar em detalhe as situações específicas em que emergem determinados padrões de organização de interesses.

Com estas limitações, esta resenha encontra-se organizada em três partes. Na primeira, examino alguns estudos que tratam dos diversos tipos de relação entre instituições e interesses no processo de formação das políticas, a partir de uma tipologia organizada por Lange e Regini (1987). Na segunda, procuro ilustrar os principais modos de formação de políticas sociais, assinalados por essa tipologia, examinando alguns modelos de análise desenvolvidos a partir de experiências nacionais específicas (os casos italiano, francês e norueguês). Por fim, à luz desta literatura e dos vários estudos nacionais dedicados à temática das políticas sociais, sugiro algumas hipóteses a respeito do processo de formação das políticas sociais no Brasil pós-1964, procurando detectar as mudanças em curso no período recente de *transição política*.

1. Interesses e Instituições no Processo de Formação das Políticas

A literatura que trata do processo de formação de políticas governamentais destaca, grosso modo, duas dimensões analíticas principais¹ no âmbito das relações que se desenvolvem entre interesses e instituições ao longo do processo decisório.

A primeira refere-se ao *grau de exclusão/inclusão dos interesses organizados* no processo decisório. Uma situação de isolamento ou exclusão das pressões dos interesses sociais,² em que as instituições perseguem objetivos “públicos definidos sobretudo por representantes da coalizão dominante”, é típica dos regimes totalitários e/ou governos por decreto. As decisões tomadas subordinam-se ao “interesse institucional” construído em torno dos objetivos da coalizão dominante, de tal forma que os interesses sociais considerados relevantes (num sistema de dominação desta natureza) tendem a conformar-se a esta lógica. Segundo Lange e Regini (1987, p. 31), situações de baixo isolamento (ou participação restrita) podem favorecer o jogo cooperativo entre os atores participantes, os quais podem tender a perseguir uma lógica de “satisfação” (e não de otimização) dos seus próprios interesses, dando lugar a um tipo de “conluio distributivo”, com o predomínio de intermediações particularistas.

De outro lado, o mínimo de isolamento dos interesses organizados no processo decisório tem sido considerado como "colonização do Estado" pelos interesses privados. O caso limite de institucionalização da participação das organizações de interesses na produção de políticas públicas é o que muitos estudiosos chamam de neocorporativismo, situação em que se verificaria a "delegação de funções públicas a governos privados" (Schmitter e Streeck, 1984). Neste caso, a inclusão das organizações de interesse que dispõem de recursos no processo de tomada de decisões implica a exclusão dos outros atores.

A segunda dimensão diz respeito ao grau de *integração* ou de *segmentação* do processo decisório. Um sistema de produção de políticas altamente "compreensivo e integrado" apresenta elevada agregação de interesses quanto às demandas sobre a arena decisória e uma forte "interdependência" em relação ao conjunto das políticas decididas e implementadas de maneira "global e intersetorial" (Lange e Regini, 1987, p. 32; Regonini, 1985). O exemplo típico de processo decisório em sistemas políticos com essas características é a planificação social, estratégia raramente utilizada nos países capitalistas.

Em contraposição ao sistema integrado, o *máximo de segmentação* do processo decisório é típico do "policy-making distributivo", caracterizado por Dente e Regonini (1987, p. 113) do seguinte modo: (a) relações de compatibilidade entre os interesses, de que resulta uma prática cooperativa entre os atores políticos significativos, independente de sua posição em relação à maioria do governo; (b) desagregação de competências através da multiplicação de agências decisórias especializadas em itens setoriais da agenda de intervenção pública; (c) procedimentos de acesso que garantem a participação dos atores com clara preferência pelos argumentos de curto prazo, processo em que domina a lógica cooperativa baseada na negociação e nas compensações bilaterais.

Estas características ocupam um lugar central nos estudos sobre a produção de políticas governamentais na Itália, cujos argumentos ressaltam o papel do clientelismo (Graziano, 1980), o conceito de governo distributivo (Amato, 1976) e a noção de empreendimento político (Tarrow, 1977)³ como fatores explicativos do processo decisório de políticas sociais neste país.

É evidente que tanto em relação ao *continuum* exclusão/inclusão dos interesses

organizados, quanto ao grau de integração/segmentação do processo decisório, é possível a identificação de situações intermediárias, que apresentam grandes variações.

Da mesma forma, do ponto de vista das relações predominantes entre as diversas categorias de decisores, a literatura identifica dois pólos principais quanto aos "estilos de produção de políticas" (*policy styles*).⁴ Alguns estudos tendem a sublinhar a dominância de um só tipo de ator, como as teorias do governo partidário (Castles e Wildenman, 1986, pp. 31-71), do governo burocrático, ou de um conjunto estável de relações entre alguns poucos detentores de poder que condicionam as políticas públicas (como o neocorporativismo na Europa do Norte ou o "triângulo de ferro" nos Estados Unidos entre representantes de grupos de interesse, burocracia e comissões parlamentares).⁵ Apesar dos diferentes argumentos que embasam esta literatura, um ponto comum é assinalado: a possibilidade de definir um *quadro hierárquico de relações estáveis* entre os decisores e as agências decisórias, capaz de viabilizar os aspectos estratégicos implícitos na escolha das políticas públicas.

Em contraposição a essa tendência, uma série de trabalhos tende a assinalar o caráter aberto, pluralista e frouxamente articulado do processo decisório de políticas nas sociedades ocidentais. Um grande número de *issues* é gerado por uma multiplicidade de atores que estabelecem redes instáveis de interação num campo específico de intervenção setorial. Hecló (1978, p. 95) formula o conceito de "redes de políticas" (*policy networks*) referidas a um conjunto de atores que se articulam em uma área específica de intervenção setorial do Estado. Essas redes seriam constituídas por setores da administração pública, grupos de interesses, especialistas e *intermediários* de vários tipos, os quais interagem em torno de um *issue* particular, conformando um espaço decisório relativamente fechado e descentralizado em relação à agência decisória formalmente responsável por uma decisão (governo, parlamento etc.). Hecló desenvolve este modelo, em polêmica com os autores do "triângulo de ferro", visando explicar o *policy-making* americano.

O argumento de Hecló e de outros (6) contrapõe-se à tradição pluralista na medida em que as relações entre os vários membros da *policy network* não se fundam necessariamente na *representação de interesses* e no *conflito* entre uma plurali-

dade de associações com capacidade de influência sobre o processo decisório. Segundo o modelo pluralista, este processo seria permeável às demandas de múltiplos interesses que influenciam a formação de políticas de acordo com a sua força no mercado político.

Ao contrário, o modelo de *policy networks* diz respeito a um processo fortemente segmentado de produção de políticas governamentais (como, de resto, é o caso do modelo pluralista), mas fortemente limitado a uma área de política setorial e relativamente fechado às pressões externas. É neste ponto que reside sua diferença básica. Ao invés de predominar a “competição” entre grupos de interesse que expressam uma “pluralidade” de pressões em conflito pela distribuição dos recursos públicos, visando condicionar o “exercício de autoridade” do Estado, na *policy network* predomina o “jogo cooperativo” entre os especialistas e/ou responsáveis por uma área setorial de intervenção, em função dos interesses dos participantes.

Com efeito, os interesses que pesam nas redes de relações articuladas setorialmente (constituídas por especialistas, burocratas, grupos privados e representantes de partidos políticos) buscam construir um *objetivo institucional* próprio da área de intervenção que os une. Como dispõem de recursos fragmentados, desenvolvem ações de cooperação visando assegurar a importância de sua área na agenda, no sentido de obter a manutenção ou redefinição de uma política que atenda os interesses dos participantes da rede. Segundo Lange e Regini (1987), neste tipo de produção de políticas a própria estrutura do processo decisório modifica a possibilidade de que as demandas se traduzam em políticas.

Lange e Regini identificam, finalmente, um terceiro tipo de relação entre os interesses e as instituições na formação de políticas, classificado como “modelo de contratação oligopolística”. Este modelo deriva em parte da literatura sobre neocorporativismo e resume-se aos tipos de processo de formação de políticas públicas em que predominam as políticas de “concertação” pactuadas entre grandes organizações do trabalho e do capital e o governo (exemplo clássico é o neocorporativismo), ou um processo decisório com o domínio de um partido de massa.

Em ambos os casos, os interesses organizados apresentam-se com baixo grau de fragmentação na arena política, dado que as grandes organizações têm capacidade de pré-mediatar a multiplicidade de interesses

sociais e de transmiti-los de modo agregado. Ao contrário do modelo pluralista (com grupos de interesse fragmentados) e das “redes de políticas” (com os “especialistas do setor”), a lógica de ação do modelo oligopolístico privilegia a congruência entre decisões para áreas diversas, levando em conta a interdependência entre os setores de intervenção estatal.

Neste modelo, a produção de políticas se dá geralmente entre poucos atores que concordam em excluir os outros. Entretanto, os atores que têm acesso privilegiado à arena decisória agem segundo uma lógica de *representação de interesses* e não de construção de um objetivo institucional. Tanto as grandes organizações sindicais como os partidos de massa devem transmitir as demandas de seus membros e eleitores, mas podem exercer uma função de controle sobre elas por duas razões. Primeiro, porque o alto grau de agregação de interesses tende a proteger o processo decisório interno à organização da excessiva influência de seus representados (Schmitter, 1983; Pizzorno, 1981). Segundo, porque, para assegurar o monopólio de representação e o acesso privilegiado aos recursos do Estado, essas organizações devem garantir a aceitação das decisões vindas de cima pelos seus representados.

Em tal modelo, portanto, as exigências de *representação e de controle* se contrabalançam para assegurar a estabilidade do processo de formação de políticas. Em consequência, o grau de isolamento da demanda social é intermediário em relação ao modelo pluralista e às redes de interesses setoriais (*policy networks*).

A tipologia de Lange e Regini, partindo das duas dimensões inicialmente assinaladas — grau de exclusão (ou isolamento) dos interesses sociais e grau de integração/segmentação do processo decisório —, dá conta, a meu ver, dos principais modos de articulação de interesses no processo de formação das políticas governamentais.

É evidente que esta tipologia é bastante limitada, restringindo-se apenas a registrar, de um lado, os principais modos como os interesses sociais pesam na formação de políticas públicas e, de outro, as instituições decisórias com as quais se articulam. Isso não exclui a possibilidade de outros atores e instituições constituírem processos intermediários que incorporem novos interesses no processo de formação das políticas. Fica claro que as instituições competentes para tomar decisões e com as quais os interesses organizados desenvolvem interações (pressão, cooperação, concertação)

Quadro 1:
Tipos de Relação entre Interesses Sociais e Instituições Públicas na Produção de Políticas

	Integração	+
<p style="text-align: center;">—</p> <p>— Pressão pluralista</p> <p>Isolamento</p> <p>+ Redes de interesses de políticas setoriais (<i>policy networks</i>)</p>		<p>Negociação oligopólica</p>

FONTE: Lange e Regini (1987, p. 33)

podem variar. O que é discutível no argumento dos autores é um certo *determinismo* institucional, o qual condiciona o grau de permeabilidade e de isolamento das instituições aos interesses externos. Trata-se, entretanto, de uma discussão que extrapola o âmbito desta resenha e que, a meu ver, implica aprofundar estudos empíricos de situações históricas particulares que permitam maiores conclusões teóricas.

Com efeito, esta tipologia se aproxima da vertente neo-institucionalista (Lehmbruch, 1988; March e Olsen, 1984; Olsen, 1989; Ashford, 1989), que assume que as organizações políticas fazem diferença e influenciam as opções disponíveis do processo decisório de políticas. Nessa perspectiva, os atores e seus recursos não são determinados unilateralmente pela posição dos indivíduos na estrutura social (classe etc.), ou pelas instituições sociais (Igreja, família etc.), tampouco pelas condições de desenvolvimento tecnológico.

Segundo Lehmbruch (1988), as coalizões dominantes das organizações ou do sistema político dispõem de uma margem de manobra significativa para fazer escolhas estratégicas, que podem eventualmente demandar a revisão das estruturas existentes. Neste sentido, o quadro institucional e organizacional (considerado como determinante na abordagem neo-institucionalista) define as oportunidades que ampliam ou restringem as margens de escolha. Olsen (1989) assume posição mais moderada neste debate: menos do que considerar as organizações e instituições como atores unitários, bem-informados e que tendem a maximizar seus próprios valores de modo voluntarista no processo decisório, este autor refere-se à racionalidade limitada e ao conflito interno às organizações como aspectos importantes da análise do processo decisório. Para efeito político, Olsen

considera a constituição ou ativação de grupos sociais através do processo político como um fator crucial para explicar as mudanças institucionais e o modo como esses grupos organizados influenciam as escolhas de políticas.

Em perspectiva oposta, Offe (1985, pp. 221-58) explora como os mecanismos estatais de filtragem seletiva dos itens relevantes da agenda de intervenção governamental têm provocado mudanças no sistema de representação de interesses. Para ele, a forma e o conteúdo da representação de interesses organizados são determinados por parâmetros ideológicos, políticos e econômicos. Entretanto, estes três elementos têm influenciado, historicamente, com pesos variáveis na estruturação do sistema de representação de interesses. Nas condições atuais do capitalismo avançado, as *políticas governamentais* "que provêm status aos grupos de interesse" (idem, p. 225) são fatores que afetam o sistema de representação de interesses de forma mais profunda do que aqueles fatores ligados às mudanças de ideologia ou das estruturas de oportunidades sócio-econômicas. Segundo Offe, a situação atual é marcada pela tendência ao declínio dos partidos políticos como agregadores e canalizadores de demandas (*à la* democracia liberal pluralista) e pela dificuldade dos decisores (*policy makers*) em acomodar interesses, devido à falta de recursos fiscais. Nessas circunstâncias, a variável "manipulada é o sistema de representação de interesses": menos do que "satisfazer demandas", as políticas governamentais do *welfare* visam *moldar* e *canalizar* demandas através da institucionalização de novas formas de organização de interesses, de modo a reduzir os problemas a dimensões controláveis e administráveis.

É neste sentido que o neocorporativismo, enquanto arranjo político que reduz a competição e o conflito, deve ser considerado como variável dependente, e não determinante como advogam os neo-institucionalistas. De qualquer modo, Offe ilustra o avanço do processo de corporativização à medida que o Estado tende a atribuir *status público* a um grande número de grupos organizados, tendência que obstaculiza as relações de *cooperação informal* entre as elites políticas (relações clientelistas etc.).

Dois categorias de atores, para Offe, são afetadas pela atribuição de *status*: os representantes do capital e do trabalho (*market participants*) e os grupos de interesses pluralistas cujos membros são afetados diretamente pelas políticas do *welfare* (*policy takers*), como organizações de pensionistas, médicos, associações de servidores públicos etc.

A hipótese básica de Offe é que o desenvolvimento do corporativismo requer uma explicação dual. Do ponto de vista das relações de classe, a corporativização visa à disciplina e maior previsão do conflito; do ponto de vista dos grupos de interesses pluralistas, com *status público* assegurado, busca a delegação, devolução e transferência de problemas políticos e demandas para uma arena decisória que não afeta a estabilidade do governo e ajuda a reduzir a agenda sobrecarregada.

Em trabalho recente sobre a reestruturação das políticas sociais na Alemanha, Offe (1989) radicaliza os argumentos acima descritos e atribui a perda de hegemonia do Partido Social-Democrata alemão e o declínio das grandes organizações no processo de negociação das políticas governamentais basicamente a dois fatores: (a) à capacidade dos governos e das elites partidárias de fragmentar e desorganizar a sociedade civil; e (b) à tendência à despolitização dos problemas de classe (*class issues*).⁷

Offe argumenta que a capacidade das elites (governo e partidos) de desorganizar ou organizar grupos sociais — que podem se constituir em fonte de oposição e conflito às redefinições de política social — tornou-se patente no processo político alemão recente. Os cortes orçamentários e as mudanças no sistema de benefícios alemão (em particular no seguro-desemprego) tiveram por objetivo fragmentar e diferenciar as demandas (*claims*) dos desempregados de acordo com a idade, *status* familiar, duração do desemprego etc., de modo a

colocar os empregados contra os desempregados, e sobretudo fragmentar os interesses destes últimos. Como resultado dessa estratégia política, Offe aponta a emergência de uma sociedade de classes cuja divisão não é mais definida de acordo com a posição de cada classe na estrutura produtiva, mas segundo a relação de cada grupo social com os recursos organizados do *Welfare State*. E propõe o seguinte modelo: a classe alta é constituída pelos funcionários públicos e pela burocracia administrativa, que gozam de uma série de privilégios (pensões e benefícios melhores); a segunda classe é formada pelos “empregados normais”, que têm empregos estáveis e gozam das vantagens organizacionais em função do peso das grandes organizações sindicais, dos sistemas de seguridade amplos etc.; a terceira classe é formada pelos aposentados, desempregados e inválidos assegurados pelo sistema securitário, que são mais vulneráveis aos cortes orçamentários e menos organizados; a quarta categoria é composta por grupos heterogêneos que dependem do teste de meios para ter direito aos programas assistenciais; finalmente, a categoria dos excluídos do *Welfare State* (refugiados, estrangeiros, mendigos), que não desfrutam dos privilégios da cidadania nacional.

Em termos analíticos, o autor privilegia a perspectiva da estratégia dos atores em um contexto estrutural que favorece as oportunidades de ação estratégica das elites. O declínio da política de classe pode ser explicado pela incapacidade de recuperação das políticas keynesianas de pleno emprego e pela tendência à fragmentação da estrutura social, entrecortada por clivagens e identidades múltiplas que não entendem a política em termos de classe, crescimento econômico e redistribuição. Com a ascensão da Democracia Cristã na Alemanha, o apelo populista das elites concentrou-se no conflito entre organizados e desorganizados (e não mais entre capital e trabalho).

Com efeito, o debate teórico sobre o papel das instituições e organizações de interesse na definição de estratégias e de escolhas de políticas só ganha sentido quando confrontado com situações histórico-concretas:

“[...] não podemos supor que a prática dos movimentos políticos é determinada apenas por quaisquer condições objetivas, fampouco que tais movimentos são livres para agir conforme sua vontade, independentemen-

te das condições que procuram transformar. Tais condições constituem, em cada momento, a estrutura da escolha na qual os agentes deliberam acerca de objetivos, percebem alternativas, avaliam-nas, escolhem linhas de ação e as seguem, a fim de criar novas condições" (Przeworski, 1989, p. 15).

Dados os limites desta resenha e o objetivo inicialmente definido — qual seja, examinar a literatura recente sobre os modos de articulação entre interesses organizados e instituições no processo de formação das políticas governamentais —, procurarei descrever sucintamente três casos específicos de formação de políticas, referidos à experiência internacional, a partir da literatura disponível: (a) o caso italiano, caracterizado pela literatura como um tipo misto, tendendo a aproximar-se do modelo pluralista-distributivo mas apresentando "redes de interesses setoriais organizados" em áreas específicas de intervenção estatal; (b) o caso francês, fortemente marcado pelas "redes de interesses setoriais" e pela presença de burocratas, especialistas de políticas e grupos profissionais; e (c) o caso norueguês, que ilustra o modelo social-democrata de neocorporativismo.

2. Política e Políticas

2.1. O Caso Italiano

Muitos autores ressaltam a permeabilidade das instituições do *Welfare* italiano aos interesses privados (Pacci, 1984 e 1987; Regonini, 1985; Pasquino, 1987; Dente e Regonini, 1987). Caracterizado como uma variante "clientelar" (Ferrera, 1984) do "modelo meritocrático-particularista" (Titmuss, 1971), típico dos países da Europa continental,⁸ a especificidade do "*Welfare* italiano" tem suas raízes numa legislação social corporativista, nas características do processo de modernização e industrialização capitalista do país e no peso de instituições religiosas fortemente ativas no setor de assistência, fatores que contribuíram para exacerbar a elevada fragmentação e heterogeneidade institucional daquele sistema. Neste sentido, a "precoce hegemonia da classe política sobre todas as instâncias de autogoverno da sociedade civil", aliada à expansão da intervenção social do Estado de modo "particularista-clientelar", tendem a restringir a capacidade de iniciativa difusa na sociedade, incentivando as de-

mandas por políticas assistenciais e o clientelismo (Graziano, 1980; Tarrow, 1988).

Segundo estes autores, o sistema de *welfare* que a Itália herdou do fascismo já se caracterizava marcadamente por duas lógicas de operação: a lógica "corporativa" e a "assistencial-clientelar". A primeira se expressava pelo primado da solidariedade profissional (originada nas caixas de seguro privadas), que se insere na ordenação pública da legislação fascista, institucionalizando os direitos e garantias das corporações organizadas. A segunda manifestou-se notadamente nos programas assistenciais entregues ao jogo político entre os partidos e a administração pública, fonte da dependência clientelística de seus beneficiários.

A evolução do *welfare* italiano no pós-guerra parece não ter alterado substancialmente esse quadro. Favorecidos pelo relativo "desinteresse do movimento operário em relação à legislação previdenciária", os governos de centro liderados pela Democracia-Cristã incrementaram a expansão do sistema de proteção social, alargando a base das categorias profissionais com direitos institucionalmente reconhecidos através de regimes de benefícios públicos ou "parapúblicos" bastante diversificados, que deixaram intocada a natureza particularista do *welfare* no país. As tentativas de reforma dos anos 70 (educacional em 1972, previdenciária e sanitária em 1978), inspiradas no princípio de direito social igualitário para todos os cidadãos, têm enfrentado problemas de implementação e gestão que salientam seu caráter "difusamente clientelar", presente tanto no seu componente "corporativo" como assistencial" (Pacci, 1987, p. 278).

De modo geral, os autores citados identificam o processo de formação das políticas sociais italianas como altamente marcado pela *desagregação e fragmentação das demandas* sobre o sistema político e, em consequência, pela implementação de políticas excessivamente *segmentadas e isoladas* entre si. O grau de *autonomia* do processo decisório de políticas em relação ao sistema político é objeto de controvérsia entre eles.

Alguns (Lange e Regini, 1987), assinalam a predominância do modelo de "pressão pluralista", dadas as características do sistema político, altamente conflituoso e ideologicamente polarizado mas principalmente marcado pela prática distributiva-clientelar, que assegura a coesão do bloco dominante e compensa lateralmente os excluídos. Nessas condições, a pressão plura-

lista dos interesses fragmentados parece ser o modelo mais próximo do modo de produção de políticas governamentais na Itália: através da mediação dos partidos, que “condicionam o funcionamento das instituições de *welfare*”, as diferentes demandas sociais têm elevada probabilidade de se traduzirem em políticas, as quais levam em conta as relações de força na sociedade.

Para Pasquino (1987) essa imagem é mais adequada para algumas políticas (como a industrial e as políticas locais). Porém, a forma de regulação do conflito social na Itália, segundo ele, difere tanto da “presença pluralista” como da “contratação oligopolística”. O autor considera o caso italiano como típico de “governo de partido”, ou seja, os partidos e o sistema partidário detêm um controle diversificado e capilar sobre os recursos públicos e o processo decisório. Os partidos detêm o monopólio do recrutamento para a carreira político-administrativa; as agências decisórias são compostas por elementos designados pelos partidos; o processo decisório é triangular, isto é, engloba a negociação entre as agências e departamentos controlados pelos partidos, o Executivo e o Legislativo (ambos extraídos dos partidos); a influência dos grupos externos é mediada pelos partidos; as associações locais, que têm peso na estrutura do poder, têm seus representantes no Parlamento e são formadas por elementos dos três maiores partidos. Logo, a arena decisória na Itália é formalmente eletiva e controlada pelos partidos (*idem*, p. 61).

No caso específico das reformas de *welfare* nos anos 70, Pasquino ressalta que as escolhas sobre as áreas de intervenção das reformas resultaram de uma negociação entre os partidos, governo e oposição, classe política central e periférica. Os interesses corporativos tiveram peso marginal nesse processo, porque apesar do surgimento de diferentes coalizões entre decisores, beneficiários diretos (*policy-takers*) e frações partidárias, as decisões sobre os programas de reforma estavam em mãos dos partidos. Embora os burocratas tenham formulado a agenda de reformas, os itens selecionados dessa agenda, que pesaram nas decisões tomadas, resultaram da negociação entre os interesses dos partidos dominantes.⁹ Neste aspecto, os partidos combinam os interesses partidários com os interesses setoriais organizados (especialistas, burocratas, representantes de corporações), prevalecendo os primeiros, na medida em que os setores organizados dependem de

sua relação com um partido forte, da qual resulta sua influência na arena decisória.

Neste sentido, para Pasquino, o processo de formação das políticas governamentais na Itália assemelha-se ao modelo de “governo de partido” (*party government*), apresentando algumas peculiaridades básicas: (a) a não-alternância entre as coalizões de governo e a limitadíssima renovação da classe política e administrativa são fatores que impedem uma “política partidária” (*partisan policy*); (b) a debilidade organizacional da sociedade civil e das instituições políticas no período pós-fascismo contribuiu para a afirmação deste sistema; apesar do enorme avanço das organizações de interesses nos anos recentes, elas constituíram-se em forças muito diversificadas e heterogêneas, fator que influi sobre a organização e fragmentação dos partidos; (c) a força dos partidos como reguladores da ação social do Estado reside em sua capacidade de permanecer imersos “no social sem conseguir efetivamente promover a representação fiel e dinâmica” das forças sociais organizadas. Os partidos constituíram-se em estruturas estrategicamente colocadas no processo decisório de políticas e bastante penetráveis pelos grupos sociais, na medida em que a “fragmentação dos partidos é quase uma condição para governar a fragmentação” (Dente, 1985).

Em perspectiva oposta, alguns autores (Regonini, 1985; Dente e Regonini, 1987) desenvolvem a hipótese de que o processo de formação das políticas sociais na Itália tende claramente em direção ao modelo de “redes de políticas setoriais” (*policy networks*), que envolve a interação de múltiplos atores articulados em torno de interesses específicos, dada a tendência à especialização do processo decisório.

Sem ignorar a presença estável dos partidos como formuladores de políticas no processo decisório, Dente e Regonini diferenciam duas arenas nesse processo: (a) uma arena de política partidária, onde as escolhas processadas baseiam-se na avaliação do número de votos que uma determinada facção possui em relação a um problema¹⁰ e à coalizão dominante; e (b) uma arena de “políticas substantivas” (*substantial policy*), onde se expressam as preferências de vários atores, prevalentemente — mas não exclusivamente — orientados por posições partidárias nas decisões sobre as linhas de intervenção governamental. Nessa arena se processa a “política do processo decisório de políticas substantivas” (Dente e Regonini, 1987, p. 89).

Segundo os autores, no caso das reformas de política social, os formuladores mais ativos de políticas e programas, embora fossem representantes ou membros de algum partido, desenvolveram estratégias de ação que orientaram suas escolhas nas decisões substantivas com relativa autonomia em relação à posição dos seus respectivos partidos.

Regonini (1985) destaca o modo como os "especialistas" dos partidos, técnicos em áreas setoriais de intervenção (habitação, saúde, educação), ganharam relativa autonomia no interior das organizações partidárias, transformando-se em figuras-chave do processo de negociação de políticas, articulados entre as "comunidades de políticas setoriais" (*policy communities*) e os dirigentes políticos (partidos dominantes, Executivo e Legislativo). A autora sugere a emergência de *suborganizações setoriais* dentro dos partidos, com autonomia em relação a questões bastante controversas no interior da organização partidária.

Nesta direção, Regonini refere-se à existência de um jogo de *cooperação* bastante intenso entre os tecnoburocratas e os grupos de *especialistas de políticas* dos diversos partidos, o qual permite a tomada de decisões-chave em situações de conflito interpartidário. O exemplo utilizado foi o processo decisório sobre a Reforma Sanitária Italiana, desde a sua discussão no Parlamento até a sua aprovação. A autora mostra a configuração de uma "rede de interação" entre interesses articulados setorialmente, para a qual confluíram representantes sindicais, associações profissionais, especialistas dos partidos e tecnoburocratas, situação indicativa das mudanças que vêm se processando no processo decisório italiano.

Em suma, as reformas sociais italianas dos anos 70 engendraram modificações importantes no processo decisório vigente, marcado pelo predomínio exclusivo dos partidos, do ponto de vista das relações entre os interesses organizados, administração pública, políticos de partido e especialistas. Foram criados institutos para a gestão social, participativa e descentralizada das políticas sociais que reforçaram a representação sindical nos órgãos de gestão do Istituto Nazionale de la Previdenzia Sociales — INPS, do Conselho Nacional de Instrução Pública, do Conselho Universitário Nacional e das Unidades Sanitárias Locais. Estes órgãos colegiados ganharam assento no Conselho Administrativo de todos os ministérios da área social e a

eles foi atribuído amplo poder decisório nas áreas de intervenção setorial.

Como consequência deste alargamento da base participativa no processo decisório, emergiram novas redes de relações, nas quais o aumento do poder decisório de uma categoria não implicou necessariamente a redução da influência de outros atores, como, por exemplo, os partidos políticos. Além disso, esse processo tem provocado polarizações internas na arena decisória, contrapondo as diversas categorias, executores e legisladores, divididos por distintas orientações partidárias.

Se, de um lado, os partidos e grandes organizações intersetoriais passaram a atuar como atores estáveis no processo de formação das políticas sociais italianas, isso não impediu a segmentação do espaço decisório em subsistemas especializados nas áreas de políticas setoriais, que podem condicionar a dinâmica das *policy networks*.

É neste contexto que Regonini salienta como o modo de formação das políticas sociais, no caso italiano, obedece a duas lógicas principais. Quando estão em jogo problemas com potencialidade *redistributiva*, os partidos e sindicatos tendem a se afastar do jogo cooperativo — lógica que predomina nas "redes de interação setorial" — e podem privilegiar o nível da "metapolítica", ou seja, o nível em que prevalece o conflito entre os programas das diferentes orientações partidárias, e que assegura a existência mesma dessas organizações.

Apesar das distintas interpretações do caso italiano, me parece que, seja com a predominância dos interesses partidários (Pasquino, 1987), seja com a emergência das "redes de políticas setoriais" dominadas por especialistas e tecnoburocratas, o modo de formação das políticas sociais na Itália desenvolve-se sobretudo na *arena distributiva* (Lowi, 1972), de modo incremental e escassamente coerente.

Os partidos políticos, de modo geral, tendem a se afirmar mais como representantes de interesses segmentados do que como agregadores desses interesses. Algumas grandes organizações sindicais (Reginì, 1987) foram capazes de uma ação coordenada em conjunturas específicas, mas seu grau de centralização é baixo. Além disso, na opinião de vários autores, uma estrutura já segmentada por razões históricas tendeu a se fragmentar como resultado das políticas de *Welfare* praticadas após a Segunda Guerra Mundial. Essas políticas, que parecem refletir a estrutura dos inte-

resses organizados e a sua interação com as instituições públicas, apresentam traços tendencialmente particularistas e clientelistas, que contribuíram para criar novos grupos sociais dependentes do Estado. O baixo grau de centralização do poder político, a posição relativamente débil do Executivo frente ao Parlamento e a "cultura de compromisso" são algumas das causas que, segundo este autor, favoreceram a dispersão do poder e a oportunidade de que os grupos de interesses segmentados exercessem influência sobre o processo de formação das políticas.

Este processo teve duas conseqüências importantes. De um lado, permitiu a multiplicação das agências públicas processadoras de demandas, às quais os diversos grupos e interesses sociais têm acesso. De outro, quando as decisões de políticas sociais se dão através das "redes setoriais" de intervenção (*policy networks*), menos permeáveis aos interesses sociais, a fragmentação encoraja a "especialização restrita" (principalmente no interior da burocracia), processo que tende a obscurecer a responsabilidade pública quanto às escolhas e decisões tomadas, além de engendrar novas formas de particularismo.

Neste quadro, apesar do avanço das reformas setoriais recentes, de cunho mais universal e igualitário, têm tido pouco êxito, na Itália, as propostas de políticas sociais mais integradas, coerentes e universais.

2.2. França: Elites e Corporativismos Setoriais

O desenvolvimento "tardio" das políticas sociais na França traduz um modo particular de construção da coesão social, fundado sobre a preservação das "categorias-tampão" (pequenos proprietários rurais e urbanos, profissionais liberais, classes médias em geral) e a gestão diferenciada do trabalho assalariado (Segrestin, 1984; Sellier, 1984; Rosanvallon, 1988; Jobert, 1985). Segundo Jobert, essa estratégia pode ser explicada por três fatores convergentes, os quais remetem às condições de transição de uma sociedade predominantemente rural a uma sociedade industrializada e urbana.

O primeiro refere-se ao modo como os pequenos e médios proprietários rurais foram capazes de defender seus interesses (desde a Revolução Francesa) e de influir sobre o processo político. Este segmento

transformou-se no pilar de uma estratégia de defesa da propriedade e dos trabalhadores independentes (profissionais liberais, artesãos, comerciantes), ideologia que impregnou fortemente uma parte da classe operária de origem católica (Movimento Mutualista), contribuindo para a defesa dos interesses corporativistas em muitos setores sociais. Como conseqüência deste processo, o Estado implementou políticas assistenciais extremamente complexas e diferenciadas (Renard, 1987), que tenderam a retardar o processo de institucionalização das relações de trabalho. O sindicalismo operário se constrói em torno de grandes corporações fortemente fragmentadas e diferenciadas do ponto de vista do sistema de benefícios (Mutuais, Caixas de Previdência etc.) próprio a cada categoria profissional (Segrestin, 1985; Rosanvallon, 1988).

O segundo fator relaciona-se ao processo de radicalização de uma fração importante das organizações operárias, base da articulação entre o Partido Comunista Francês e a Confédération Générale du Travail. Dadas as características ideológicas do movimento de interpenetração partido/sindicato, consolidou-se no interior do partido uma estratégia de recusa permanente à legitimidade do sistema vigente, processo que dificultou a incorporação da classe operária ao jogo político.

Finalmente, a dificuldade de integrar plenamente a classe operária francesa ao jogo político explica-se também pelas condições de formação desta classe, caracterizada por um crescimento lento, heterogêneo e pouco concentrado.

Entretanto, de acordo com Jobert, o caso francês não permite estabelecer uma relação direta entre movimento operário e formação das políticas sociais: "A Seguridade social na França é menos a conseqüência de uma 'conquista operária', resultante de um compromisso social entre organizações de classe, do que uma dimensão necessária da cidadania democrática" (Jobert, 1988, p. 3). De um lado, as premissas do "Estado de Bem-Estar" foram dadas por uma "elite solidarista" que dominou a República no início do século XX. De outro, o Projeto de Seguridade Social de 1945 também manifestou a vontade dos homens políticos vindos da Resistência de assegurar a reconquista da democracia.

"Cidadania democrática" e "consenso científico" aparecem como os pontos for-

tes, segundo essa interpretação, na configuração das políticas sociais francesas. Com raízes na "ideologia republicana" do início do século, segundo a qual a solução dos problemas sociais seria melhor assegurada através da aplicação do *saber científico*, tal consenso funda-se na doutrina republicana dos serviços públicos, dominados, cada um, por uma grande profissão. Segundo Jobert, esta antiga aliança entre "Estado e Ciência" na França influenciou enormemente o processo político nacional, mas manifestou-se com clareza particular no domínio das políticas sociais.

A importância das profissões liberais ligadas à produção de políticas sociais (médicos, professores, engenheiros etc.) no conjunto da sociedade francesa tem suas origens no fato de as classes médias terem se constituído em elemento "garantidor do equilíbrio social" no sistema político instaurado pela Terceira República. Outra herança deste período é a "preferência dos franceses por uma gestão profissional particularista dos direitos sociais", fato que ajuda a explicar por que o Projeto de Seguridade Social de 1945 levou 30 anos para se generalizar, através da progressiva incorporação de regimes especiais de benefícios ao dispositivo central previsto para os assalariados (*idem*, p. 4). Em suma, a influência das profissões no processo de formação de políticas públicas pode ser explicada pelos seguintes fatores: incorporação progressiva de ramos ou setores produtivos no crescente processo de intervenção social do Estado; lento e difuso crescimento da classe operária; e concepção científica das ações públicas.

Neste quadro, os problemas sociais passaram a ser tratados através da implementação de programas cientificamente formulados por técnicos e especialistas. Cabe às profissões administrar os serviços públicos e o processo decisório das medidas pertinentes, sem a interferência dos políticos e do público, este último considerado apenas como usuário passivo (Jobert, 1989 p. 13).

Além disso, os estudos sobre o processo de formação das políticas sociais na França mostram como as elites profissionais foram capazes de integrar sua visão técnica (a respeito de um setor de intervenção social) a um referencial social mais amplo, representativo das relações entre o setor profissional (ligado à formação de uma política) e o conjunto da sociedade.

Desta perspectiva, o modelo de análise desenvolvido por Jobert e Muller (1987) privilegia as seguintes dimensões do processo de formação das políticas públicas:

- 1) A partir da noção de "Estado em ação" — Estado cujo funcionamento se estrutura em torno da definição e implementação de políticas, num terreno de incertezas característico do processo político, com o objetivo de assegurar a coesão social (regulação e legitimação) — postula-se um esquema de análise baseado nas relações entre *políticas setoriais* e *reprodução global da sociedade*;
- 2) os setores aparecem como "totalidades sociais" que constituem "papéis sociais" estruturados segundo uma lógica vertical e a-territorial (setores público, industrial, agrícola, profissões liberais etc.). Este processo de setorialização da sociedade, regido pela *diferenciação funcional*, funda os novos modelos de intervenção governamental através de políticas setoriais, as quais têm por objetivo manter ou restaurar a coesão social, anteriormente assegurada pela *diferenciação territorial*;
- 3) quanto maior é a setorialização de uma sociedade, maior é a *interdependência entre os setores*: configuram-se momentos de escolha que envolvem constrangimentos setoriais heterogêneos, os quais exigem o equacionamento de decisões estreitamente ligadas a um *saber técnico* específico. Os governantes dependem do conhecimento dos administradores e especialistas para determinar o curso de sua ação. Logo, a implementação de políticas implica uma *negociação entre governos e profissões*;
- 4) essa "capacidade técnica" representada pelos setores comporta três dimensões: a profissão, a organização e as regras. Como o conhecimento profissional se combina com a forma de organização dos interesses setoriais, é possível que o processo decisório expresse a *autonomização* de certos atores na arena pública, problema que pode aumentar o grau de *incerteza* das ações do Estado;
- 5) para reduzir o grau de incerteza, o Estado fixa *normas* de ação que balizam o comportamento dos atores e/ou intervêm politicamente no pro-

cesso mesmo de formação dos atores sociais: certos modos de mediação são reconhecidos e outros são excluídos pelas autoridades públicas (o Estado, por exemplo, pode criar organizações para estabelecer seus interlocutores válidos; pode alocar recursos para certas organizações de interesses com o objetivo de ter controle sobre suas ações etc.).

A partir deste quadro referencial, Jobert e Muller (1987, cap. 3) definem um modelo de análise de políticas setoriais que leva em conta três elementos principais:

- a) toda política setorial é uma tentativa de articular uma relação entre setor e o conjunto da sociedade (Relação Global-Setorial — RGS);
- b) esta RGS só se transforma em objeto de intervenção estatal em função da “imagem” setorial (representação) que designa as normas e os referenciais de uma política (Referencial Setorial). Duas lógicas principais atuam na estruturação dos setores, do ponto de vista de seu papel na formação das políticas públicas: a *lógica profissional* e a *lógica administrativa*. Produto das relações de força num setor de intervenção, o referencial setorial expressa a imagem dominante do setor. Devido à importância do “saber especializado”, a lógica profissional é dominante no processo de formação das políticas, através da ação das *corporações setoriais* (médicos, professores, agricultores etc.) representadas por suas *lideranças*, que atuam como *mediadores*. Mas, enquanto os setores se constituem e se organizam *fora do Estado*, a *administração pública* se estrutura como um setor de competência *dentro do Estado* e desenvolve estrategicamente a “especialização” em certos domínios. As tensões internas à administração e os conflitos entre lideranças e base exigem um “compromisso” do setor com o Referencial Global (constituído a partir de estratégias de aliança e de dominação, de um lado, e pela construção de um projeto político, no sentido gramsciano, de outro). Os valores que orientam o Referencial Global são fortemente ligados aos valores presentes na ideologia dominante, como o “pro-

jeto de modernização e desenvolvimento” da França de De Gaulle e a “prioridade à justiça social”, no primeiro governo Mitterrand;

- c) por fim, os autores ressaltam a importância dos “elementos de negociação”, que articulam e integram os dois referenciais (setorial/global) de uma política pública. Aqui, importa investigar como os referenciais são construídos e quais são os atores que lhes dão forma e conteúdo.

Neste plano, os *mediadores* aparecem como *atores centrais* das políticas de governo, por seu papel dominante na elaboração do referencial das políticas setoriais. São eles os agentes responsáveis pela decodificação da RGS, traduzindo-a em uma filosofia de ação. São também os mediadores que recodificam a RGS, definindo novas normas e critérios de intervenção sobre o real. Neste sentido, os mediadores não apenas refletem a respeito das condições técnicas de implementação de uma nova política, como também elaboram um projeto sócio-cultural que conforma um novo campo normativo. Como exemplo, os autores citam o papel dos “jovens médicos de esquerda” na Reforma Hospitalar de 1958, na França. No caso brasileiro, poderíamos talvez pensar na influência dos sanitaristas sobre a Reforma da Política de Saúde.

Em suma, a construção de um novo referencial não é um processo puramente ideológico. A eficácia dos mediadores setoriais reside em sua capacidade de levar em conta os dados concretos da Relação Global/Setorial, procurando ultrapassar a simples reprodução dos interesses corporativos do setor, de modo a integrar seu projeto setorial-corporativo no âmbito de interesses sociais mais amplos.

Em termos gerais, este modelo de análise da formação de políticas governamentais abrange três dimensões principais — cognitiva, instrumental e normativa — que tendem a se *institucionalizar* no processo de formulação e implementação. A dimensão *cognitiva* (tipos de referenciais partilhados pelos atores sociais) reduz a complexidade das *escolhas* de políticas a um número reduzido de variáveis articuladas: ela define o campo e o espaço de um problema setorial freqüentemente associado a uma elite profissional, especialistas, tecnoburocratas e grupos de interesse articulados numa “rede de política”. Com o avan-

ção das políticas de *welfare*, esta dimensão tem se institucionalizado através da criação de vários órgãos estatais produtores de informações estatísticas, centros de pesquisa e de planejamento social, que se desenvolveram de modo diferenciado, segundo o peso das relações de poder que dominam as áreas de intervenção setorial (Jobert, 1989, p. 10).

A institucionalização da dimensão *instrumental* do processo de formação das políticas relaciona-se à constituição de comissões e de grupos de trabalho para refletir sobre programas específicos de intervenção setorial. Em geral, estes grupos, constituídos por burocratas, especialistas e organizações de interesse, praticam um tipo de “negociação” bastante *seletivo*, restrito aos atores relevantes da “comunidade de política” setorial (*policy community*) (Heclo e Wildavsky, 1974).

Por fim, a real limitação deste processo de negociação (que expressa a institucionalização da dimensão *normativa* do processo de formulação de políticas na França) explica-se pela influência do “consenso científico” entre as elites dirigentes, as *profissões* e a *opinião pública*. Esta *aliança*, que tem suas origens no conceito de serviço público vigente desde a Terceira República, moldou a forma peculiar de “concertação” característica do sistema francês de bem-estar social, marcada pelo diálogo direto entre “planejadores e governo” e pela ampla autonomia das elites profissionais (públicas e privadas) desde a formação da agenda até a decisão e implementação de políticas.

Com efeito, apesar de o modelo de análise desenvolvido por Jobert e Muller tentar caracterizar a especificidade do caso francês no processo de formação das políticas governamentais, é possível assinalar alguns pontos convergentes entre este modelo e aquele que descreve as “redes de políticas setoriais” (*policy networks*). Ambos dizem respeito a um processo decisório fortemente *segmentado*, em que a participação dos atores tende a privilegiar os interesses setoriais articulados em torno de uma área de intervenção social, os quais interagem com as instituições públicas responsáveis pela formulação e implementação de políticas. Da mesma forma é possível perceber como este modo de formação de políticas, fortemente influenciado pelas associações profissionais, aproxima-se dos estudos sobre *mesocorporativismo* e *políticas de welfare* (Cawson, 1982 e 1987).

Com efeito, Cawson define três tipos ideais de intervenção do Estado — modos burocrático, de mercado e corporativista. Estes modos de intervenção podem se combinar, mas o predomínio de um deles varia de acordo com o campo de intervenção estatal e relaciona-se à forma como os *grupos profissionais* participam do controle e implementação das políticas sociais. Neste sentido, o autor focaliza os processos políticos que envolvem a *interação entre agências do Estado e interesses organizados sobre uma base setorial* (mesocorporativismo), para explicar o processo de formação de políticas específicas em que as organizações de interesses não agregam amplos interesses, mas refletem problemas que afetam os interesses de categorias particulares.

No “mesocorporativismo”, os atores coletivos *não são grandes associações de classe* (macrocorporativismo ou neocorporativismo) nem firmas (microcorporativismo), mas sim organizações que defendem interesses específicos de *setores* e de *profissões*. Estas organizações de interesses, que participam das “trocas políticas” mesocorporativistas com as agências do Estado, incluem sindicatos, associações de interesses empresariais, associações profissionais e interesses administrativos, desde que esses grupos tenham capacidade organizacional para *monopolizar a representação de interesses* de uma categoria. Na prática a barganha mesocorporativista com o Estado envolve mais os representantes dos interesses de produtores do que os consumidores e as associações de produtores de bens e serviços.

Trata-se de um processo de *troca política* entre representantes de associações corporativas e agências do Estado, em que a barganha favorável a certas políticas de governo é trocada por apoio e sustentação dessas políticas pelas associações. Logo, não se trata de uma relação em que o Estado “dirige” e “controla” as organizações de interesse (como, por exemplo, no “corporativismo estatal”; Schmitter, 1974), nem de uma relação em que as agências do Estado são capturadas por interesses privados, de modo informal, como nas relações clientelistas. A intermediação de interesses mesocorporativa, segundo Cawson (1987, cap. 6), pode ocorrer (mais raramente) em sistemas neocorporativos de macronegociação tripartite, como pode ter peso relativo nos processos decisórios de sistemas em que o pluralismo e a atuação parlamentar

são os principais condicionantes da formação de políticas.

Nesta direção, apesar de a literatura destacar a organização de interesses setoriais como resultado da diferenciação de mercado na esfera das relações produtivas, a análise *setorial* e dos arranjos mesocorporativistas vem ganhando espaço no campo das políticas sociais. Vários autores (Harrison, 1984, Cawson, 1982 e 1987; Lembruch, 1988) discutem o modo como os setores se diferenciam em relação ao processo histórico que caracteriza as formas de intervenção do Estado na área social. Estes setores — Educação, Previdência, Saúde, Habitação e Assistência Social, que correspondem às principais divisões de tarefas no âmbito do sistema de política social — ganham pesos diferenciados no processo de formação e implementação de políticas sociais e revelam diferentes formas de intermediação de interesses, cujas variações dependerão, em parte, do modo como um setor se relaciona com as atividades alocativas ou produtivas do *Welfare State* (Offe, 1985).

Para Cawson (1982 e 1987), que toma como foco empírico o caso inglês, os interesses dos consumidores (usuários) de políticas sociais tendem a apresentar baixo grau de organização, enquanto os interesses dos produtores podem ser divididos internamente por clivagens de classe ou apresentar forte coesão setorial. No caso do sistema de saúde inglês, por exemplo, a questão do orçamento setorial tem provocado, sistematicamente, a formação de alianças interclasses na defesa dos interesses setoriais organizados.

A força dos monopólios de interesses dos produtores de bens e serviços, em que se destacam as associações profissionais ligadas às políticas de *Welfare*, permite, segundo Harrison (1984), identificar uma forma específica de *Welfare Corporatism* a nível "meso" (setorial). Esta forma tem se manifestado em graus diferenciados em diversos países (França, Inglaterra, Itália, Alemanha) e é mais incomum em países onde os arranjos macrocorporativos são dominantes (Áustria, Suécia, Noruega, Holanda), porque neste caso as políticas sociais pertencem à agenda da negociação tripartite, ou seja, as grandes organizações de *classe* têm voz mais decisiva nas alocações do *welfare* do que as associações profissionais.

De qualquer modo, ambos os autores (Cawson, 1987; Harrison, 1984) identifi-

cam o mesocorporativismo setorial como uma forma de articulação de políticas sociais em que os grupos que *representam* interesses (associações profissionais, sindicatos etc.) nas trocas monopólicas com as agências do Estado apresentam "maior identidade entre si" do que com associações voluntárias pluralistas. A representação de interesses dos usuários de políticas do *welfare* e sua capacidade de pressão sobre o processo decisório vão depender, sobretudo, das prioridades sociais propostas pelos partidos políticos no poder.

2.3. Noruega: Organização de Interesses e Instituições Políticas

Dois aspectos principais marcaram o processo político norueguês no pós-Segunda Guerra: o desenvolvimento das clivagens econômicas, especialmente entre sindicatos de trabalhadores industriais e empregadores, e a transformação do conflito de classe em "cooperação de classe" (Olsen, 1983, cap. 6).¹¹

Até 1920, as clivagens culturais e linguísticas pareciam mais divisivas que os conflitos de classe. Após o sucesso eleitoral dos socialistas em 1927, a principal divisão passou a contrapor socialistas a não-socialistas, alinhados em reivindicações econômicas. Gradualmente a confrontação de classe transformou-se em "cooperação de classe", sobretudo no período 1945-65, caracterizado por mudança social, estabilidade política e um forte grau de consenso a respeito das políticas públicas, e expansão do *Welfare State*. Em 1945 todos os partidos políticos apresentaram uma plataforma conjunta visando à modernização econômica, a uma política de pleno emprego e à educação de massa. O crescimento pressupunha contratos explícitos ou implícitos de "coexistência pacífica entre trabalho e capital", contrastando com o conflito de classes que predominou no período entreguerras. Segundo Olsen, o modo como as clivagens econômicas influenciaram o grau de mobilização e confronto no pós-guerra dependeu da forma como os recursos politicamente organizados ligaram vários grupos sociais e da capacidade das instituições políticas de acomodar os vários grupos em busca de soluções para os problemas e os conflitos.

Desde 1945, os Partidos Trabalhista e Conservador tornaram-se os mais importan-

tes em termos de votos, recursos econômicos, número de membros e assentos no Parlamento. Estes partidos têm defendido posições *opostas* em relação às questões corporativistas que afetam a economia urbana. Entretanto, tendem a ficar do mesmo lado nas questões ligadas a conflitos culturais-territoriais, problemas religiosos e aqueles que afetam o setor primário da economia.

Na verdade, a concentração de recursos políticos em torno das clivagens econômicas que diferenciam os socialistas dos conservadores é decisiva na medida em que os grupos de interesse organizados controlam mais recursos que os partidos políticos. Aproximadamente 70% da população com 15 anos ou mais pertencem a uma ou mais organizações de interesses (Olsen, 1983, p. 197). Apesar de as "associações humanitárias" (religiosas, culturais etc.) competirem em número com as organizações corporativas, elas raramente se envolvem em questões políticas. Apenas as organizações de interesses econômicos possuem "quadros" administrativos capazes de contrabalançar o peso potencial das burocracias públicas no processo decisório. Embora sejam "modestos" os recursos dos partidos e organizações de interesse que enfatizam questões não-econômicas, alguns deles têm um número significativo de adeptos, que se mobilizam em circunstâncias específicas, sobretudo quando as instituições políticas não respondem aos seus interesses.

Vários autores têm considerado a Noruega como o modelo europeu ideal de "Moderno Welfare State". Resumindo os principais aspectos destacados pela literatura, Olsen salienta as seguintes características deste modelo:

- a) "uma estrutura decisória em que a influência do sistema multipartidário tem sido efetivamente afastada do processo de formação das políticas. O declínio do papel dos parlamentos, dos partidos ideológicos e das eleições significou a *cooptação* de grupos organizados que têm acesso ao governo. As agências administrativas em interação com as organizações de interesses desenvolveram um novo tipo de estrutura decisória formada por 'redes de comissões', que atuam como uma *extensão formal* da burocracia governamental: delegou-se poder de autogoverno e controle sobre ques-

tões relacionadas às políticas públicas que afetam esses grupos";

- b) "uma estrutura de acesso ao sistema decisório, cuja agenda é dominada cada vez mais por questões técnicas, objetivos consensuais e teorias causais definidas por 'especialistas' reconhecidos publicamente, onde as clivagens ideológicas tendem a ficar à margem";
- c) "baixo nível de conflito";
- d) "estratégias de intervenção governamental caracterizadas por alto grau de compromisso e de barganha a partir da argumentação racional; pouca ênfase na politização dos problemas e em apelos de massa baseados em ideologia de classe; baixo grau de competição e ênfase em ações seguras que minimizem a incerteza do processo político; em geral, essas estratégias pressupõem mais a confiança entre os atores do que a rivalidade, e mais o consenso entre os vários interesses organizados do que soluções impositivas que favoreçam atores particulares";
- e) "decisões substantivas, onde todos os interesses são igualmente acomodados — o resultado substantivo do processo de formação das políticas é produzir parceiros (*sharers*) mais do que ganhadores e perdedores. O teste de uma boa decisão não se refere aos seus objetivos de racionalidade, mas sobretudo ao modo como as diferentes partes concordam com ela. O resultado social busca preservar a confiança nas elites. As elites têm interesse maior em garantir o sucesso do funcionamento desta estrutura, enquanto o público em geral tem como interesse saber 'quem ganha o quê?' e não participar do processo de como as decisões são tomadas e implementadas [...] O público, portanto, tem pouco treinamento político. A ausência de debate público impede que o processo político seja renovado pela competição e disputa entre outros grupos. O sistema político não é permeável às demandas dos grupos não representados na estrutura corporativa-funcional de formação e decisão de políticas governamentais. Os fenômenos intra-sistêmicos deste modelo afetam mais o processo político do que os fatores externos." (Olsen, 1983, pp. 200-1).

No entanto, Olsen contrapõe-se a este enfoque e assinala que existem variações importantes nos “estilos” de formação de políticas referidos ao caso norueguês, dependendo das áreas e dos problemas envolvidos. As decisões de política econômica tendem a desenvolver uma estrutura de *cooptação* das organizações de interesses econômicos, a qual *não incorpora a participação de todos os interesses organizados*, na medida em que o sistema “corporativo-funcional” se orienta para a defesa do *status quo, de modo seletivo*. Apesar disso, os interesses que não participam desta arena são ativos em outras arenas de formação de políticas, as quais são interconectadas e não atuam isoladamente em relação à arena principal. Para entender a dinâmica deste sistema e a articulação entre o jogo cooperativo e a mobilização/confrontação no processo decisório, o autor analisa a *seletividade de diferentes arenas* de políticas governamentais e as maneiras como elas interagem, com base em resultados obtidos num *survey* realizado entre 1976 e 1978.

As organizações do empresariado, associações agrícolas, sindicatos operários e associações profissionais em geral (médicos, engenheiros etc.) dominam a estrutura das comissões, formadas em mais de 90% por representantes destes interesses. Mas, enquanto a maior parte das organizações nacionais tem contatos nos Ministérios, a grande maioria delas não se encontra diretamente representada no Sistema de Comissões, organizado por área de *política setorial* e questões substantivas. Além disso, nem todas as organizações representadas se referem a grandes organizações (*peak organizations*). Os resultados do *survey* mostram que um grande número de organizações nacionais representantes dos interesses econômicos não integra as grandes organizações (confederações, federações etc.) em seus setores respectivos. Em suma, o sistema corporativo-funcional de formação de políticas centra-se principalmente nas *clivagens econômicas* e assegura acesso privilegiado aos grupos econômicos mais poderosos. Neste sentido, o sistema de “participação organizacional integrada” no processo decisório tem custos e benefícios, sendo que os custos muitas vezes excedem os benefícios das organizações de interesse (Olsen, 1983, cap. 5).

A arena “corporativa-funcional” é também seletiva em termos dos problemas que entram na agenda. Em geral, configura-se

um sistema de representação especializado, onde os interesses organizados participam ao nível ministerial, ou paralelamente a este nível, em torno de questões específicas, principalmente ligadas à política econômica.

Mas isso não significa, segundo o autor, que a “arena corporativa-funcional” domine as outras arenas no processo de formação das políticas. Ao contrário, este sistema resulta da idéia de “corporativismo democrático” — planejamento econômico baseado em uma estrutura corporativa —, desenvolvida a partir da estreita ligação entre *partidos políticos* e *sindicatos*. No pós-Segunda Guerra, a institucionalização desta nova estrutura de formação de políticas (*policy-making*) baseou-se na forte *cooperação* entre as agremiações partidárias e outras *instituições democráticas*, processo que assegurou o papel *integrativo* dos partidos, enquanto representantes dos grupos econômicos e das forças produtivas.

Neste sentido, a pesquisa realizada por Olsen mostra que cerca de 60% dos líderes eleitos e dos administradores das grandes organizações nacionais tinham também um cargo ou função em algum partido político. Além disso, cada partido tem ligação mais direta com organizações específicas: o Partido Trabalhista com a Federação Nacional dos Sindicatos, o Conservador com as organizações nacionais dos empregadores, o Partido de Centro (de origem agrária) com as organizações agrícolas.

Por fim, o sistema “corporativo-funcional” de formação das políticas opera num contexto em que a maioria dos membros do Gabinete são políticos de partido. Além disso, as plataformas dos partidos políticos são longamente discutidas, seja ao nível intra-organizacional, seja na esfera pública mais ampla, em particular através da imprensa.

Logo, a característica básica do sistema norueguês, para Olsen, é a forte *interação* entre os líderes da arena corporativo-funcional e a arena eleitoral-partidária. A *influência* do Parlamento e dos partidos no processo de formação das políticas é decisiva, não por sua participação ativa neste processo, mas pelo modo como seus interesses e visões a respeito das políticas governamentais são levados em conta (Olsen, 1983, cap. 2) na construção da “imagem de sociedade” (Castles, 1982) proposta publicamente.

Não só os partidos políticos, como também os corpos eletivos locais e regionais e

as organizações de interesses minoritários são importantes no processo político recente da Noruega. Em 1961, a mudança de governo majoritário de um partido (o Partido Trabalhista) para governos de coalizão fortaleceu o papel do Parlamento no processo de negociação das políticas sociais e econômicas. Nos anos 70, as tensões entre os partidos políticos participantes da coalizão governante provocaram a criação de novos partidos, que passaram a defender posições contrárias aos interesses da coalizão nas votações do Parlamento, particularmente no interior das comissões de políticas setoriais. Novas funções foram delegadas aos corpos eletivos locais e regionais no processo de definição e implementação de políticas, em detrimento da arena corporativo-funcional e dos órgãos administrativos. Os meios de comunicação têm assumido uma posição bastante crítica em relação ao modo de funcionamento do sistema dominado pela "elite corporativo-funcional".

Essas tendências, para o autor, ilustram as limitações do sistema corporativo-funcional e indicam por que um número significativo de decisões de políticas — como a decisão da Noruega de não entrar para a Comunidade Econômica Européia; a liberação do aborto; a introdução do congelamento dos salários em 1978; a decisão de não desenvolver um programa nuclear; a descentralização político-administrativa de algumas políticas sociais (educação básica, creches, habitação) para os níveis local e regional; a introdução do princípio que assegura aos trabalhadores rurais salários iguais aos do operariado urbano etc. — foi tomado por fora da arena corporativo-funcional, ou envolveu uma complexa articulação entre várias arenas de políticas setoriais e forte mobilização dos cidadãos (Olsen, 1983, cap. 1).

Qual o significado dessas mudanças? São elas um indício da falência do sistema corporativo-funcional no processo de formação das políticas? Segundo Olsen, os resultados de sua pesquisa indicam apenas que os estilos de *confrontação* e *mobilização* ocasionados pelas *iniciativas dos cidadãos* no processo político recente da Noruega atuam de modo *complementar ao estilo rotineiro de formação de políticas na arena corporativo-funcional*, apontando as limitações das políticas decididas através da barganha e do autogoverno.

Primeiro, porque o estudo das iniciativas dos cidadãos mostrou uma forte conexão entre os processo de produção de políticas

e a ocorrência de protestos coletivos, organizados por fora das instituições políticas. Segundo, porque, em geral, as "iniciativas dos cidadãos" tendem a mobilizar os "perdedores", ou seja, aqueles que possuem recursos políticos e participam do processo decisório rotineiro — na arena parlamentar ou corporativo-funcional — mas que não conseguem obter a maioria dos votos. Além disso, elas se referem sobretudo a princípios morais ou questões éticas geralmente evitadas pelo sistema. Menos do que refletir falta de confiança no governo ou nas instituições políticas, as iniciativas dos cidadãos, no caso norueguês, apelam à opinião pública visando obter o atendimento de uma demanda específica. Elas não reivindicam transformações no sistema político e/ou sócio-econômico. Seu objetivo principal é *alterar o padrão de lealdades que dá suporte aos diferentes partidos e organizações no processo de formação de políticas*.

As diferenças básicas entre as iniciativas dos cidadãos e o sistema corporativo-funcional, enquanto "estilos" de formação de políticas, podem ser assim resumidas: *mais ênfase na espontaneidade e flexibilidade do que na certeza e previsibilidade das decisões*; maior grau de *identidade ideológica* e comportamento simbólico na esfera pública *versus* a preferência por compromissos decididos a portas fechadas; maior grau de liberdade em relação à responsabilidade por determinadas políticas públicas *versus* o reconhecimento oficial das decisões tomadas; maior *controle das ações pelos membros e participantes*, com menor possibilidade de autonomia das lideranças.

Com efeito, a integração institucionalizada das grandes organizações de interesse no governo tem levado países como a Noruega a desenvolver estruturas político-organizacionais muito especializadas. A participação integrada dos interesses organizados no processo de formação das políticas tende a ser bem-sucedida quando existe "interdependência entre um pequeno número de agências de governo e de organizações de interesse" (Cawson, 1982; Harrison, 1984). Estes sistemas tendem a prevalecer em sociedades segmentadas funcionalmente por setores autônomos, especialmente setores caracterizados por um pequeno número de interesses bem-definidos e estáveis, de modo a permitir a especificação de regras precisas sobre a participação das organizações em cada tópico de política governamental.

Porém, os modernos *Welfare States* combinam estruturas hierarquizadas (típicas das democracias representativas), estruturas especializadas (participação integrada no sistema decisório) e estruturas abertas (acessíveis a todos os cidadãos). Eles "legitimaram todas as formas de participação" — partidos, organizações de interesse, iniciativas dos cidadãos. A importância de cada uma destas formas de ação coletiva, para Olsen, tem variado historicamente. Em condições de *incerteza* e ambigüidade, é mais difícil para os cidadãos delegar decisões aos corpos representativos e estruturas especializadas. É o caso da Noruega nos anos 70, período que encorajou novas expectativas e demandas, para além dos ganhos políticos estritamente materiais (situação característica do processo político dos anos 60).

Em suma, o esquema analítico de Olsen para explicar o sucesso e a estabilidade do modelo social-democrata de *Welfare* norueguês tem como ponto de partida a compreensão do papel dos fatores organizacionais na vida política, e resume-se nos seguintes pontos:

1) Os sistemas políticos ocidentais contemporâneos são democracias organizadas, onde o processo de formação de políticas tem lugar através de complexas redes que articulam atores organizados, públicos e privados.

2) Examinar as condições para o surgimento de formas organizacionais alternativas e seus efeitos é tarefa indispensável para se conhecer o funcionamento das democracias representativas, na medida em que *permite identificar um conjunto de variáveis explicativas sobre o modo como as organizações funcionam e como são feitas as escolhas de políticas.*

3) Para entender o papel das intenções e das escolhas realizadas por atores sociais no desenvolvimento das instituições políticas, Olsen focaliza, de um lado, a interdependência entre os fatores contextuais (demográficos, econômicos, culturais) e os institucionais (estruturas e processos que influenciam o comportamento dos atores e o resultado de suas ações). De outro lado, o autor considera os aspectos *simbólicos* das instituições políticas e do processo decisório: "as formas e procedimentos organizacionais são mecanismos que legitimam a participação e as decisões tomadas".

4) Como as estruturas organizacionais afetam a legitimidade, a governabilidade, a racionalidade e a representatividade dos

sistemas políticos, o dilema das democracias representativas está justamente no fato de que determinadas formas organizacionais têm efeitos positivos sobre algumas dessas dimensões, e negativos sobre outras. A complexidade institucional das democracias representativas reflete diferenciações funcionais e estruturas de poder distintas, e dada a complexidade das agendas dos modernos *Welfare States*, é impossível imaginar uma solução institucional única.

5) A análise do caso norueguês, para o autor, mostra como o desenvolvimento das políticas de *Welfare* não provocou a crise das instituições democráticas. Ao contrário, as complexas interações entre instituições e atores organizados no processo de formação das políticas revelam um padrão dinâmico de *Welfare State*, que tem tendido a reforçar o sistema de representação política e a ampliar as formas de participação incorporadas ao sistema político.

Mais preocupado com a relação entre estruturas políticas, instituições e variações entre os tipos de *Welfare State*, o trabalho de Esping-Andersen (1985) procura identificar diferentes *régimes de Welfare*, tomando como eixo de análise as condições em que o grau de mobilização de recursos políticos pela classe operária — organização sindical e a força parlamentar dos partidos de esquerda no controle dos gabinetes — permitiu a constituição dos recursos básicos de poder que afetam as decisões de políticas governamentais.

O pressuposto básico é o de que a natureza do *Welfare State*, do ponto de vista distributivo, não se resume apenas aos indicadores de gasto social, mas também deve considerar os conflitos históricos em torno de arranjos institucionais das políticas sociais. Deste ângulo, níveis semelhantes de mobilização de poder pela classe trabalhadora podem resultar em regimes distributivos diferenciados, dadas as estruturas de poder existentes. A efetividade dos recursos de poder da classe trabalhadora, neste quadro, dependerá principalmente: (a) do modo como se dividem os *partidos não-socialistas*; e (b) das condições abertas aos partidos de esquerda para formar *alianças* com outras classes. Ou seja, a falta de unidade entre os partidos não-socialistas permite à esquerda formar coalizões amplas contra a resistência de setores mais conservadores.

A partir deste quadro, Esping-Andersen define as políticas sociais como um modo de democratização social do capital que se

efetivou no “*modelo social-democrata*”, resultado das demandas dos assalariados e com capacidade de lhes dar uma expressão política coletiva. Neste modelo, as políticas sociais envolveram uma ampla agenda: desmercantilização do consumo social; reestruturação da sociedade em torno de princípios de solidariedade; correções redistributivas das desigualdades de mercado e institucionalização do pleno emprego. As políticas sociais contribuíram também para *integrar* o movimento operário no processo de formação de classe; *constituíram-se em arena de acumulação* dos recursos de poder dos assalariados e asseguraram os direitos sociais. Isso significa que os efeitos de graus semelhantes de mobilização operária em países diferentes dependem, sobretudo, da “*matriz de poder*” existente (sindicatos fortes, organização da burguesia, alianças políticas, constelação de partidos na estrutura social).¹²

Para o autor, o “*modelo social-democrata*” — enquanto tipo ideal de *Welfare State* caracterizado como “integrativo, compreensivo, societal e universalista” — afirmou-se no pós-guerra em países escandinavos (principalmente na Suécia e Noruega) como resultado de forte mobilização operária da divisão dos partidos burgueses e da permanência dos partidos de esquerda no poder. A hipótese básica do autor é que a capacidade do movimento operário em ser bem-sucedido na implementação do modelo social-democrata tem se relacionado historicamente, sobretudo, com a balança de poder eleitoral favorável a partidos ou coalizões de esquerda com controle sobre o Parlamento e a formação de Gabinetes por longos períodos. Se, no pós-Segunda Guerra, nota-se uma relativa convergência entre os níveis de gasto social nos países de modelo conservador e social-democrata, variam profundamente os tipos de programa segundo a maior ou menor predominância dos Gabinetes de esquerda, argumenta o autor.

3. Intermediação de Interesses e Política Social no Brasil

A já extensa literatura¹³ sobre as políticas sociais brasileiras tem avançado na constatação das principais características da intervenção social do Estado no Brasil, consolidada no período autoritário: extrema centralização financeira e decisória ao nível federal; fantástica fragmentação institucional, fator que tem possibilitado a

inserção de interesses particularistas no aparelho produtor de políticas sociais; ausência de participação social e política nos processos decisórios e de mecanismos de controle sobre as ações governamentais; tendência à privatização do aparelho burocrático na articulação público/privado; padrão perverso de financiamento, o qual tem impedido a formação de políticas mais redistributivas, dado o caráter regressivo da estrutura tributária e a lógica empresarial que norteou o processo de alocação de recursos (NEPP/Unicamp, 1986 e 1987; Draibe, 1986; Silva, 1986).

Historicamente, as origens deste padrão têm suas raízes no modo como as ações estatais, desde os anos 30, buscaram conciliar um determinado modelo de desenvolvimento econômico com políticas sociais capazes de regular os conflitos gerados pela industrialização e, ao mesmo tempo, contribuir para o processo de acumulação. Neste quadro, alguns autores (Draibe e Aureliano, 1988) têm chamado a atenção para as peculiaridades da introdução, nos anos 30, do *Welfare* brasileiro, de tipo “meritocrático-particularista”, fundado na premissa de que cabe aos indivíduos resolver as suas necessidades a partir de seu trabalho, produtividade e mérito profissional. Peculiaridade, aliás, que caracteriza o “*modelo conservador-autoritário*” de *Welfare*¹⁴ e que, no caso brasileiro, foi analisada por Santos (1979) através da noção de “*cidadania regulada*” — mecanismo de engenharia institucional acionado com o objetivo de relacionar os direitos do cidadão ao lugar ocupado pelos indivíduos no processo produtivo —, assegurada apenas àquelas ocupações reconhecidas e definidas pela legislação.

Logo, à semelhança das políticas sociais bismarckianas e ao modelo italiano de *Welfare*, de inspiração fascista, a nossa legislação social corporativista, elemento importante na moldagem institucional das políticas sociais nos marcos da ditadura varguista, passou a condicionar, em grande medida, o sistema de desigualdades sociais e a estrutura do conflito político e intraburocrático. Ao contrário do modelo social-democrata, no qual os direitos sociais aparecem como contrapartida de direitos políticos adquiridos que asseguram a incorporação autônoma das classes trabalhadoras, aqui a incorporação controlada dos setores populares marcou as relações Estado/sociedade no processo de moder-

nização, regido pela exclusão social e pelo conservadorismo político.

Dois características principais têm sido assinaladas pela literatura no que se refere aos mecanismos de intermediação de interesses prevaletentes no processo de formação das políticas sociais: o corporativismo e o clientelismo (Draibe e Aureliano, 1988).¹⁵

Para Abranches (1982), as práticas de *cooptação* e *repressão* constituíram-se nas alternativas que viabilizaram a incorporação controlada, em consequência do tipo de relação desenvolvida entre classes dominantes e dominadas, onde o Estado tem papel de mediador. A concessão discriminada de benefícios sociais, como recurso político, aparece em duas direções: permite a *troca clientelista* (Castro, 1988b, pp. 62-3) mais imediata (votos, cargos, nomeações), típica dos regimes populistas; ou busca *legitimar* o sistema, como nos regimes autoritários. Se a *cooptação* implica o favorecimento de certos interesses com acesso privilegiado ao aparelho estatal (sobretudo aqueles ligados à acumulação), a *repressão* é o instrumento por excelência no controle das organizações populares, sindicais etc.

A dinâmica das políticas sociais, no contexto do “modelo de cooptação” sugerido por Abranches, desenvolve-se estreitamente ligada à máquina administrativa do Estado, configurando uma “rede burocrática clientelista” extremamente permeável a jogos de interesses particularistas e resistente a mudanças. Neste modelo, a política social expressa a estratégia implícita nos processos de “modernização conservadora”, regida pela lógica de privatização da ação do Estado, estratégia que caracterizou o período populista e *persistiu* no regime autoritário. Segundo o autor, isso permite explicar por que a “privatização” vai se fortalecer justamente nas áreas mais rentáveis — complexo médico-previdenciário, complexo habitacional —, apesar do caráter centralizado do processo decisório.¹⁶

Com efeito, o padrão cooptativo e seletivo de incorporação das classes trabalhadoras que norteou a emergência das políticas sociais sob a égide do Estado Novo deitou raízes no populismo do período 1945-64, assentado sobre as mesmas bases institucionais que moldaram a “cidadania regulada”. Nesta fase, consolidou-se a rede de patronagem conectando a burocracia previdenciária, agências estatais, Ministério do Trabalho, burocracia sindical e partidos

políticos, sobretudo o Partido Trabalhista Brasileiro — PTB. Reforçou-se a ordenação burocrático-particularista, mediante a defesa das prerrogativas de categorias com monopólio de representação no interior da máquina estatal, e tornou-se mais forte o grau de dependência do movimento trabalhista em relação ao sistema de privilégios administrado pelo Estado.

Além disso, a ausência de um sistema partidário estável dificultou a cristalização de propostas distintas de política social como resultado da competição interpartidária. Ao contrário, a evolução do sistema político brasileiro, sistematicamente obstruído pela vigência de regimes autoritários, impediu a consolidação de um sistema partidário em que os diversos partidos pudessem capturar os diferentes temas de política social demandados por distintos grupos (Faria e Castro, 1988).

As mudanças introduzidas pelo regime militar a partir de 1964 tentaram romper certos mecanismos de sustentação do padrão cooptativo do sistema previdenciário, cassando lideranças sindicais, intervindo nos sindicatos e agências previdenciárias, no intuito de desmontar a “conexão populista” (Vianna e Azeredo, 1988, p. 23). Com a unificação da Previdência Social em 1966, a extensão de alguns benefícios sociais aos trabalhadores rurais e empregados domésticos no início dos anos 70, a criação de um ministério específico para a Previdência e a progressiva modernização administrativa (criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social — SINPAS em 1978), algumas metas *quantitativas* se efetivaram, particularmente no que tange ao número de beneficiários e à tendência à universalização do sistema. Mas, do ponto de vista dos mecanismos de intermediação de interesses dominantes na gestão do sistema previdenciário, evoluiu-se “do clientelismo inerente ao padrão cooptativo para uma real privatização, aprofundando o particularismo que caracteriza a ambos” (*idem*, p. 24).

Neste ponto, a literatura tem sido unânime em apontar as distorções do sistema de *Welfare* consolidado no pós-1964: individualização das ações sociais; cristalização de privilégios na concessão de benefícios, multiplicando, assim, as desigualdades; excessiva subordinação aos interesses da acumulação, como características básicas da expansão da cobertura em todas as áreas — saúde, habitação, previdência,

educação etc. (Santos, 1979; Abranches, 1982; Draibe, 1986; Silva, 1986; Teixeira, 1984). Em suma, a aparente universalização, expansão e modernização do sistema *deram nova roupagem às práticas clientelistas* do padrão cooptativo, ao estabelecer como regra sua subordinação a interesses particulares, tendência reforçada através da centralização e controle do sistema pela burocracia pública, do fechamento dos canais de participação e da ausência de mecanismos de controle sobre as ações do Estado. Como afirmam Draibe e Aureliano (1988, 90):

“Nas suas relações com os grupos de interesse e sistema político, o “*Welfare State*” no Brasil tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação *corporativista*, característica, aliás, que freqüentemente marca os sistemas de base meritocrática-particularista. Mas talvez seja o caráter *clientelista* aquele que mais fortemente afeta a sua dinâmica. E isso por várias e complexas razões. Desde a fase de introdução, sabe-se das relações privilegiadas, no caso da previdência social, entre burocracias dos Institutos, burocracias do Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias. Rompido esse padrão, no pós-64, outras formas de clientelismo se inseriram no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, enfim, tendendo a feudalizar (sob domínios de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e, principalmente, a distribuição de benefícios em períodos eleitorais”.

“Desde os fins dos anos 70 em diante, o crescimento do espaço assistencial de políticas sociais somente veio reforçar o aspecto clientelista; a abertura do sistema político, pós-85, deixou transparecer com mais nitidez essa característica de funcionamento do sistema. É importante lembrar, entretanto, que o *clientelismo não diz respeito* tão-somente ao núcleo de seguridade social: afetou desde sempre a educação (nas relações políticas entre as esferas da federação e, no pós-64, principalmente no modo de operação do Conselho Federal de Educação) e, com fortes conteúdos corporativistas e privatistas, marcou também o funciona-

mento do Sistema Nacional de Habitação”.

Explicar as razões pelas quais o padrão de política social no Brasil tendeu a se caracterizar por uma forte permeabilidade a pressões corporativistas e clientelistas é também objeto de análise de Santos (1987). O autor elabora um modelo teórico explicativo das especificidades do caso brasileiro em relação a outros sistemas, destacando sobretudo a *dimensão institucional*. Ao contrário das modernas poliarquias contemporâneas (onde a institucionalização das regras de competição política antecede a ampliação da participação), aqui as massas foram incorporadas antes da institucionalização das regras do jogo democrático. Este fator é crucial, segundo Santos, para a compreensão do papel da política social na consolidação da ordem industrial contemporânea, atuando como “instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação ampliada e baixa institucionalização”.

Neste sentido, o autor trabalha com a “*seqüência*” e “*forma*” específica de incorporação dos vários segmentos sociais, no caso brasileiro. Do ponto de vista da *seqüência*, Santos assinala como, no Brasil, os principais agentes da ordem industrial contemporânea — burocracia estatal, forças armadas e intelectualidade — constituíram-se em identidades coletivas antes que a ideologia liberal fosse hegemônica no universo de valores que permeia o processo de socialização política. No que se refere à *forma* de incorporação, Santos ressalta como nenhum dos atores políticos relevantes da ordem contemporânea (empresariado industrial e operariado urbano) *formaram suas identidades coletivas* através de *partidos políticos*, constituindo-se enquanto atores através do *Estado*: tanto a burguesia como as classes trabalhadoras foram incorporadas ao sistema político via sindicalismo tutelado. Quando os partidos políticos se afirmaram no Brasil pós-1945, a constituição e participação dos atores relevantes na vida política organizada encontravam-se já asseguradas pela via das políticas sociais, dispensando a estrutura partidária como canal de processamento e formulação de demandas sociais.

Para o autor, estes elementos ajudam a explicar o sucesso (e continuidade) do corporativismo estatal implantado a par-

tir de 1930 e a dinâmica das políticas sociais como objeto de disputa e competição entre os atores relevantes *dentro* do Estado, enfraquecendo — do ponto de vista institucional — o processo político-partidário e estimulando o papel da burocracia pública como mediadora dos conflitos. São também estes fatores que permitem repensar algumas “categorias básicas para o entendimento do padrão de proteção social no Brasil a partir de processos macro-históricos cujos desdobramentos estão presentes na atualidade” (Vianna e Azeredo, 1988), como a crescente autonomia e fragmentação da máquina burocrática, a persistência de mecanismos de intermediação clientelistas, a fragilidade dos canais de representação no processo de formação das políticas sociais e a permanência das práticas cooptativas de incorporação e das pressões corporativistas.

No entanto, se alguns estudos recentes procuram estabelecer um quadro teórico-conceitual mais abrangente, capaz de dar conta tanto das especificidades do caso brasileiro em relação à experiência internacional (Draibe e Aureliano, 1988; Santos, 1987), como do impacto mais geral das políticas sociais sobre o sistema político (Santos, 1979; Abranches, 1982; Draibe, 1986; Draibe e Aureliano, 1988), são ainda raras as análises de *políticas setoriais* preocupadas em reconstituir o processo de formação das políticas sob o prisma das relações entre interesses, organizações e agências estatais produtoras de política social (ver Vianna e Azeredo, 1988). Em geral, os inúmeros estudos sobre políticas setoriais (saúde, habitação, previdência, educação etc.) procuram descrever a estrutura organizacional, o escopo e o grau de cobertura das ações governamentais. Preocupam-se, sobretudo, com duas questões principais: o caráter não-igualitário do sistema brasileiro de proteção social e sua subordinação à lógica de acumulação de capital. Evidentemente esta produção tem sido bastante importante para uma maior compreensão da natureza do processo de intervenção estatal na área social. Entretanto, parece-me igualmente necessário aprofundar as análises sobre o modo de funcionamento das instituições envolvidas na produção de políticas sociais e suas interações com grupos de interesse, corporações, partidos, associações profissionais etc. Afinal, registrar o caráter corporativista e clientelista das mediações políticas mais ativas no processo de definição e

implementação das políticas sociais sem procurar investigar empiricamente como se processam tais mediações, em quais arenas são mais eficazes, quais os desenhos institucionais mais permeáveis a determinadas demandas e, sobretudo, quais as transformações em curso a partir do processo de transição me parece muito pouco. Essa parece ser uma das lacunas importantes da produção sobre o caso brasileiro, pois, como vimos, sob *diferentes* enfoques, os mecanismos de cooptação, as relações corporativistas e as organizações com graus diferenciados de acesso ao Estado aparecem como categorias analíticas em modelos explicativos de diferentes modos de expansão e consolidação do *Welfare*.

Há exceções, é claro. Explorar o profundo corporativismo que permeia a prática médica e que se expressa nas relações que os profissionais de saúde mantêm com as agências públicas responsáveis pela implementação da política de assistência médica-previdenciária é objeto da análise de Vianna (1987). A autora mostra como um “saber” específico e a “prática” deste saber, controlado monopolisticamente por uma corporação profissional, se expressam em dois planos distintos, que em graus variados influenciam a condução do sistema médico-previdenciário. De um lado, o controle corporativo é visível através dos órgãos de representação e defesa da categoria, como os sindicatos e conselhos profissionais. De outro, a influência deste grupo profissional extrapola os interesses mais imediatos da corporação e tece uma *rede mais ampla de interesses articulados* que, “estendendo-se da academia ao mercado de trabalho, encontra suporte material na produção de equipamentos, insumos, medicamentos e fármacos em geral” e acaba por conferir poder e identidade à corporação.

É neste espaço, profundamente condicionado pela organização e prática dos profissionais da saúde, que atuam os agentes que compõem o sistema médico-previdenciário — a burocracia previdenciária (instalada ao nível federal) e os aparatos diretamente vinculados aos governos estaduais —, conformando uma rede de política setorial em que a organização da oferta de serviços médicos pelo Estado depende, em grande medida, daquele saber especializado e dos interesses dos atores vinculados às instituições da Medicina.

Estudos nesta linha assinalam aspectos importantes para a compreensão mais aprofundada do sistema de política social

no Brasil, apontando a complexidade que assume o processo de formação de políticas mediado por estruturas corporativas (mais modernas) no relacionamento público/privado. Além disso, sugerem pistas interessantes para repensarmos algumas mudanças em curso nos modos de intermediação de interesses, à medida que novos atores vão sendo incorporados à arena decisória. Permitem, ainda, requalificar o papel exercido pelo corporativismo como componente básico do sistema brasileiro de proteção social.

Com efeito, o período pós-1964 marca a exclusão das classes trabalhadoras da gestão do sistema médico-previdenciário, do ponto de vista do sistema decisório e da estrutura de poder. Neste sentido, significa uma inflexão nas relações de poder dominantes, uma vez que a burocracia sindical (expressão do "Corporativismo Estatal", no sentido de Schmitter) é afastada desta arena decisória, que tende a conformar uma rede de política setorial dominada pela tecnocracia previdenciária mas bastante vulnerável a pressões *clientelistas*. A privilegiada relação do sistema com o *setor privado*, prestador de serviços médicos, vai expressar novas formas de intermediações particularistas, articulando os interesses deste segmento com os interesses burocráticos, sobretudo quanto às decisões de alocação de recursos.

Entretanto, à medida que o sistema se expande, principalmente em meados dos anos 70, vão se fortalecendo as pressões *corporativistas* dos setores profissionais ligados à Medicina — que cresceram numericamente e enquanto organização à sombra do desenvolvimento deste sistema — no que se refere a questões salariais, alternativas às reformas e reorganização do sistema. Este processo assinala *mudanças* em curso nas formas *de intermediação de interesses* prevaletentes nesta arena, até então dominada pela burocracia estatal e grupos empresariais privados. Propostas de reestruturação da política de assistência médica-previdenciária foram defendidas por alguns sindicatos e associações profissionais, em consonância com alguns grupos partidários no Congresso Nacional, as quais encontraram resistências tanto no interior do aparato previdenciário como no setor privado articulado aos interesses da burocracia do setor. O período 1975-83 é marcado pelo encaminhamento de várias propostas de reformulação do sistema,¹⁷ as quais desembocaram na implantação do

Sistema Único Descentralizado de Saúde — SUDS em 1987, transformado em Sistema Único de Saúde — SUS pela Constituição de 1988, para o qual contribuiu o debate público forjado no bojo do processo de transição política, em que teve peso o papel de grupos profissionais (como os sanitaristas) e partidários, portadores de um novo projeto de intervenção no setor.

Também na área de habitação e política urbana, alguns trabalhos assinalam mudanças em curso nos mecanismos de intermediação de interesses presentes na formação desta política. Embora a maioria dos estudos sobre esta área de intervenção social do Estado tenha como enfoque teórico a ênfase em processos mais globais, sobretudo a sua subordinação à lógica da acumulação capitalista, alguns autores têm analisado o papel das relações entre interesses e instituições na formulação e implementação da política habitacional.

Azevedo e Andrade (1982) analisam a produção de habitações populares, desde suas origens em 1945, através da Fundação das Casas Populares, até a formação da política habitacional no pós-1964. Destacam os fatores políticos que favoreceram as primeiras medidas referidas à habitação popular, no contexto da democratização populista, e examinam o funcionamento da Fundação das Casas Populares no pré-1964 sob o prisma do clientelismo que marcou sua tímida atuação. A criação do Banco Nacional da Habitação BNH, após 1964, ressalta, segundo os autores, a especificidade do quadro *institucional responsável* pela condução da política habitacional brasileira: a sede do processo decisório será um *banco* e não um ministério ou órgão direto da administração pública. Concebida como forma de articulação entre o setor público (principal agente financiador) e o setor privado (executor na área habitacional), a política habitacional talvez tenha sido aquela em que mais se pronunciaram características de iniquidade e baixíssimo grau de efetividade, principais marcas das ações sociais sob o autoritarismo. Para os autores, o exame da relação entre objetivos propostos e meios acionados pelo BNH revela como a *solução empresarial* substituiu o velho clientelismo do período populista.

O modo de formação e implementação da política habitacional é também examinado por Melo (1988), que ressalta as mudanças no formato institucional e no "padrão de intermediação de interesses" desde a criação do BNH até o final dos anos 70,

bem como a redefinição de aspectos substantivos desta política durante a liberalização do regime. O autor assinala três momentos principais no processo de formação e implementação da política habitacional, do ponto de vista das clivagens de interesses dominantes no processo decisório. A primeira fase (1966-73) expressa a hegemonia dos interesses do setor de construção civil em interação com a tecnoburocracia instalada no BNH, constituindo uma arena decisiva que incorporava outros atores como o empresariado financeiro ligado ao setor de crédito imobiliário, os bancos comerciais e o setor industrial de material de construção. O governo Geisel (1974-79) assinala a ruptura desta coalizão. Com a criação do Conselho de Desenvolvimento Social — CDS e a definição do II Plano Nacional de Desenvolvimento — II PND, o BNH perde grande parte de sua autonomia decisória no tocante à definição de programas e prioridades alocativas. Nesta etapa, tentou-se restringir o poder de pressão (e de acesso) do setor empresarial imobiliário sobre as agências situadas na rede organizacional do BNH, limitando-se a autonomia das jurisdições tecnocráticas que controlavam este “anel burocrático”. Neste contexto, fragmentam-se aqueles interesses mais beneficiados pela política até 1974 e novos atores são incorporados à arena decisória. Os *partidos políticos* passam a apoiar as decisões do CDS, fundamentados nas Comissões Parlamentares de Inquérito sobre a política habitacional e a especulação imobiliária. Cresce o poder de pressão de algumas associações profissionais, como o Instituto de Arquitetos do Brasil — IAB e daquelas associações surgidas a partir da própria diferenciação funcional do aparelho público de habitação (ABINOCOOPS, ABCOHABs). Finalmente, esse processo de alargamento da arena decisória, no contexto da crise da política habitacional (1979-84), é tributário da emergência de novos grupos de pressão (culminando com o surgimento do movimento dos mutuários em 1983) e dos *prefeitos* como “negociadores” no interior das agências públicas do setor (Castro, 1988a).

Segundo Melo (1988), essas mudanças, a partir de 1974, indicam alterações nas formas de mediação de interesses, pois apesar de a tecnoburocracia continuar dominando as iniciativas de política, as novas pressões — tanto dos partidos como de associações — tenderam a politizar a agenda governamental.

Como é sabido, o chamado “corporativismo estatal” — enquanto tipo de ordenação prevalecte das relações Estado/sociedade ao longo do processo de implantação do capitalismo industrial no Brasil (1930-64) — sofreu *mudanças* importantes sob o autoritarismo, a despeito de se ter mantida inalterada sua estrutura formal.¹⁸ Essas mudanças, acarretadas pela dinâmica da urbanização e do desenvolvimento capitalista no pós-1964, refletiram-se na emergência do “novo sindicalismo” e expressaram a defasagem entre a sua base real de funcionamento e essa estrutura. Mas, essas mudanças atingiram também outros segmentos sociais, como tem sido amplamente apontado pela literatura: desenvolvimento do sindicalismo rural; expansão das classes médias; difusão dos movimentos sociais e de novas formas de associativismo, configurando a emergência de novos atores que demandam ações sociais do Estado e pressionam por novas formas de participação na implementação de políticas sociais. Ao lado das práticas clientelistas e corporativistas tradicionais, novas formas de intermediação de interesses, ora mais pluralistas, ora mais corporativizadas, têm manifestado uma diversidade de tendências, que revelam tensões entre os fatores de inovação e os elementos de continuidade no processo de formação de políticas na atual etapa de construção da democracia.

Tais tensões manifestaram-se com clareza particular durante as tentativas de reestruturação das políticas sociais, no início da Nova República. O trabalho das diversas comissões criadas para discutir as reformas de políticas setoriais, constituídas por representantes de setores burocráticos, partidos políticos e de diversos interesses sociais, indicou as *continuidades* e *inflexões* nas formas de intermediação de interesses. Embora reste a ser feita uma avaliação empírica dos conflitos e tensões que obstaculizaram os trabalhos das comissões, algumas evidências, assinaladas pelo noticiário de imprensa, mostram como a ausência de objetivos claros marcou a atuação dos partidos políticos e dos sindicatos nas tais comissões.

De um lado, os partidos tenderam a assumir posições ambíguas, quando não comprometidas com interesses particularistas envolvidos com a produção de políticas sociais. De outro, a posição dos sindicalistas, apesar da renovação do movimento

operário na última década, tendeu a reforçar "o velho corporativismo", reafirmando a defesa de direitos já adquiridos, as demandas por participação corporativa nos organismos de gestão e a resistência às mudanças de conteúdo mais igualitário (Almeida, 1988).

Com efeito, a discussão e negociação dos parâmetros definidores das reformas sociais acabaram convergindo para a arena da Assembléia Constituinte, para onde convergiram também tanto as pressões de novos atores sociais — constituídos no bojo das profundas transformações que marcaram o período recente — como aquelas consolidadas na ordem patrimonialista-autoritária.

Na verdade, a transição brasileira¹⁹ suscitou a inscrição de demandas e de novas formas de organização de interesses em favor da modernização das relações políticas e sociais, sem a contrapartida do reforço do sistema partidário. De um lado, foi se realinhando o sistema de partidos. Intensificou-se a competição política e multiplicaram-se as opções ideológicas à medida que se redefinia o escopo da estrutura partidária. Na verdade, o surgimento de partidos mais programáticos e ideológicos, abrangendo todo o espectro de opções ideológicas, sinalizava para o fortalecimento do sistema de partidos (Mainwaring, 1990). De outro lado, um conjunto de fatores como os efeitos da crise econômica dos anos 80, as características do sistema presidencialista brasileiro, as distorções do sistema eleitoral, aliados às profundas desigualdades do país, entravavam aquele processo, opondo organizados a desorganizados e cristalizando acessos diferenciados às arenas decisórias de políticas.

A fragilidade dos canais de representação da sociedade brasileira, a multiplicidade de grupos de interesses envolvidos na formação e implementação de políticas sociais, o "corporativismo" como a forma usual de mediação com as estruturas de poder e com a burocracia estatal e a emergência de novas formas de clientelismo, engendradas com a participação de autoridades locais na condução de programas sociais, projetam cenários onde provavelmente observaremos a convivência de diferentes modos de interação entre interesses organizados e agências governamentais articulados em torno das políticas sociais. De uma certa forma, tem-se a impressão de que a fantástica expansão do aparato estatal sob o regime militar acabou por refor-

çar as barreiras ao desenvolvimento dos partidos, mantendo a burocracia como o principal foco da ação política. Intervindo em um vasto conjunto de arenas regulatórias e compensatórias, o Estado e sua burocracia transformaram grande parte dos congressistas (e dos partidos) em meros receptores (e mediadores) de patronagem e clientelismo, processo que se acentua e ganha mais visibilidade da Nova República para cá.

Qual a relevância da discussão sobre os tipos de relação entre interesses e instituições no processo decisório de políticas, compreendida no início deste balanço bibliográfico?

Em primeiro lugar, parece-me equivocado identificar as pressões corporativistas como um obstáculo intransponível à democratização da gestão das políticas sociais no Brasil. Como vimos, a literatura sobre o *Welfare* tem sido pródiga em assinalar a tendência à corporativização das estruturas de política social, que convivem, em graus variados, com o sistema pluralista de representação política. A questão crucial é como *institucionalizar* as relações entre as organizações de interesses e o *sistema político*, de modo a dar um *caráter público* às regras do jogo que influenciam as escolhas de políticas e *impedir* dessa forma, o acesso *informal* da representação "corporativa" dos interesses empresariais nos círculos burocráticos do Estado. É evidente que isso só será possível com o fortalecimento dos partidos e do sistema partidário. Mas, o que me parece complicado é supor que *os corporativismos*, fragmentados e descentralizados como se apresentam no quadro atual da democratização brasileira, serão superados por um tipo puro, seja de "neocorporativismo" — enquanto modo de mediação característico do modelo social-democrata de *Welfare* e que supõe forte centralização do poder como requisito do "compromisso social global" concertado entre grandes organizações com o aval do Estado —, seja de liberalismo pluralista, impensável em sociedades marcadas pela segmentação e heterogeneidade estruturais, onde setores fortemente organizados convivem com aqueles frouxamente articulados, quando não absolutamente excluídos.

Um segundo ponto diz respeito à tendência à autonomização dos corpos burocráticos ligados ao aparelho de política social, como se fora uma especificidade do caso

brasileiro. É desnecessário dizer que se trata de fenômeno observado nos "Estados de Bem-Estar" em geral, mesmo naqueles de cunho mais redistributivo — como sugere Olsen em sua análise sobre o caso norueguês, ou como mostra Jobert sobre o caso francês —, em situações que tendem a configurar processos decisórios de políticas envolvendo diretamente as burocracias públicas e associações profissionais. De novo o problema é o mesmo: trata-se de institucionalizar contrapesos ao poder via fortalecimento dos mecanismos tradicionais de representação política e de novas formas de participação (por exemplo, os Conselhos) no processo de formulação e gestão das políticas governamentais.

Por fim, parece-me importante que as futuras pesquisas sobre o modo de formação e o dinamismo próprio de cada área de intervenção social do Estado procurem captar as mudanças em curso nas formas de intermediação de interesses que impulsionam as ações governamentais.²⁰ A tendência geral da literatura em denunciar o clientelismo e os corporativismos como causa de todos os males explica pouco sobre o impacto das políticas sociais sobre o sistema político (e vice-versa) e a dinâmica própria de cada área de intervenção setorial. Um exemplo ilustrativo, à meu ver, foi o papel de associações (como a Associação Brasileira de Saúde Coletiva — ABRASCO), sindicatos médicos e grupos partidários no processo de redefinição da política de saúde, configurando um debate público, sem dúvida importante para o encaminhamento do Sistema Único de Saúde. Nesta direção, é possível supor que a organização corporativa de setores ligados à saúde, articulados em torno de um projeto de reforma democratizante e vinculados a grupos partidários de esquerda, tenha sido um fator crucial para a consolidação da reestruturação da política de saúde, única área de intervenção setorial em que se avançou na redefinição organizacional e subs-

tantiva das ações sociais governamentais, com a ruptura do autoritarismo.

Talvez seja o clientelismo o principal mecanismo de intermediação de interesses presente no modo de funcionamento (formulação e implementação) das políticas sociais no Brasil. À medida que o sistema decisório, durante o autoritarismo, tendeu a retrair-se em redes fechadas de intervenção setorial, levando à marginalização dos partidos, persistiu uma dissociação entre o plano político-institucional e a dinâmica societária. Em outras palavras, à maior complexidade e densidade organizacional de diferentes atores sociais não correspondeu, como assinalado acima, um maior reforço das estruturas partidárias, relativamente deslocadas do processo de ampliação do número de atores progressivamente incorporados à arena decisória. Em consequência, os partidos tenderam a concentrar suas ações na arena parlamentar e eleitoral, de um lado, e, de outro, a desenvolver interações diretas com o Executivo, de caráter notadamente clientelista, sobretudo através dos programas assistenciais, que experimentaram fantástico crescimento (NEPP/UNICAMP, 1989).

Hoje, convivem no sistema político brasileiro diferentes formas de mediação de interesses — formas pluralistas, arranjos corporativos mais societários e as conhecidas (e agora renovadas) práticas clientelistas. O predomínio de uma ou outra dessas formas dependerá, em grande parte, dos atores sociais envolvidos (sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais) e da capacidade do sistema de partidos de representar a dinâmica social no processo de construção da democracia. Talvez, também aqui como na Itália, a fragmentação das agremiações partidárias e das organizações de interesses seja quase "uma condição para governar a fragmentação" (Dente, 1985).

*(Recebido para publicação
em março de 1991)*

Notas

1. Estou me baseando principalmente em uma tipologia desenvolvida por Lange e Regini (1987), que classificam os tipos principais de relações entre interesses e instituições no processo de formação de políticas.

2. Um elevado grau de exclusão não significa, necessariamente, que os representantes dos interesses sociais não participam da arena decisória, mas sobretudo que a sua pre-

sença tende a se conformar à lógica do “interesse institucional”, construído em comum acordo entre os participantes desse processo.

3. Sobre o conceito de clientelismo e de “empreendimento político”, ver Castro (1988b, pp. 62-3).

4. A respeito dos tipos de gestão das políticas públicas ver Richardson (1982).

5. Sobre o “triângulo de ferro” — sistema decisório controlado pela articulação direta entre burocracia, comissões parlamentares e *lobbies*, ver Jordan (1981, pp. 95-123).

6. Ver, por exemplo, Heidenheimer, Hecló e Adams (1983).

7. Offe (1989) refere-se especialmente à reestruturação do sistema de seguro-desemprego e à política de saúde.

8. Por modelo meritocrático-particularista entende-se um sistema de proteção social que apresenta as seguintes características no plano institucional: os benefícios são definidos de acordo com o *status* profissional dos beneficiários; o princípio distributivo que rege o sistema de benefícios baseia-se na relação benefício/contribuição, contrapondo-se ao “modelo universalista-igualitário”, prevalecente nos países da Europa do Norte. Ver Titmuss (1971).

9. O exemplo dado por Pasquino refere-se à reforma educacional, interpretada por alguns como a vitória de uma *policy network* dominada por tecnoburocratas e interesses corporativos. Segundo o autor, a Democracia Cristã sempre exerceu um monopólio sobre o Ministério de Instrução Pública, havendo uma concordância básica entre a burocracia e os democratas-cristãos que leva em conta a força organizativa das associações católicas de professores (Pasquino, 1987, p. 70).

10. Para os autores, é irrelevante se as escolhas adotadas nessa arena são motivadas por princípios ideológicos ou razões utilitaristas (clientelismo, corporativismo etc.). Cf. Dente e Regonini (1987, p. 86).

11. As informações que seguem resumem as idéias desenvolvidas por Olsen (1983) sobre o caso norueguês.

12. São três os regimes distributivos de *Welfare*, segundo Esping-Andersen (1985): o modelo conservador (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Japão), que tem suas origens no reformismo estatal e/ou na influência do catolicismo; o modelo liberal de “*welfare capitalism*” (EUA, Canadá, Austrália, Suíça); e o modelo social-democrata.

13. O excelente balanço interpretativo realizado por Vianna e Azeredo (1988) mostra bem a variedade e quantidade de trabalhos voltados para a temática das políticas sociais, abrangendo estudos mais descritivos ou analíticos, a partir de diferentes enfoques.

14. Segundo Esping-Andersen (1985), o modelo conservador, com suas origens no “reformismo estatal” e/ou na influência do catolicismo, favoreceu as políticas sociais *corporativas* tradicionais, assentadas em esquemas de proteção por ocupação profissional ou *status* (base meritocrática).

15. Segundo as autoras, “as características do processo de emergência (1930-64), expansão e reestruturação conservadora (1964-1985) do sistema de proteção social no Brasil permitem identificar o caso brasileiro como de tipo meritocrático-particularista, o qual tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação corporativista — nas suas relações com grupos de interesse e o sistema político —, característica que marca os sistemas de base meritocrática-particularista. [...]. Mas talvez seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta a sua dinâmica”. Cf. Draibe e Aureliano (1988, pp. 89-90).

16. Segundo Abranches (1982), “este tipo de privatização cria várias oportunidades para a corrupção e o clientelismo, uma vez que o Estado determina não apenas que classes de cidadãos estão aptas a receber o atendimento, mas também quais são os hospitais e clíni-

cas habilitadas para receber o atendimento". O autor refere-se à expansão do atendimento médico-previdenciário no pós-1964.

17. Tentativas sucessivas de mudanças na política de saúde (como o PIASS, o Prev-Saúde, o Sistema Nacional de Saúde, o CONASP e, finalmente, as Ações Integradas de Saúde) foram propostas e discutidas ao longo deste período (1975-83), tendo como um dos mais importantes fóruns de debate as Conferências Nacionais de Saúde. Após 1985, define-se a reforma da política, O Sistema Único Descentralizado de Saúde — SUDS, resultado de um conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos, dentre os quais destaca-se o peso conferido à reforma pelo debate público encetado no bojo do processo de transição. Ver NEPP/Unicamp (1986, 1987 e 1989).

18. Sobre as mudanças e continuidades no movimento sindical durante a transição, ver Almeida (1988).

19. A respeito dos dilemas enfrentados pela transição brasileira, ver O'Donnell (1988).

20. Atualmente desenvolvo pesquisa sobre as formas de intermediação de interesses presentes no processo decisório de políticas sociais no Brasil pós-1964, com destaque para as mudanças em curso no período recente.

Bibliografia

Abranches, Sergio

1982. "The Politics of Social Welfare Development in Latin America". *Série Estudos*, n.º 8, Rio de Janeiro, Iuperj, outubro.

Almeida, M.H.T. de

1988. "Difícil Caminho: Sindicatos e Política na Construção da Democracia" In F.W. Reis e G. O'Donnell (orgs.), *A democracia no Brasil — dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice.

Amato, G. (ed.)

1976. *Economia, Política ed istituzioni*. Bolonha, Il Mulino.

Ashford, D.

1989. "L'État-Providence à travers L'étude Comparative des institutions". *Revue Française de Science Politique*, n.º 3, junho.

Azevedo, S. de e Andrade, L.A.G.

1982. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro, Zahar.

Berger, S. (ed.)

1981. *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge University Press.

Castles, Francis

1978. *The Social-Democratic Image of Society*. Londres Routledge & Kegan Paul.

Castles, Francis e Wildenman (eds.)

1986. *Visions and Realities of party Government*. Berlim, De Gruyter.

Castro, Maria Helena G. de

1988a. "Equipamentos Sociais e Política Local nos Pós-64: dois estudos de caso". *Espaço e Debates*, Ano VIII, n.º 24.

1988b. "Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: um balanço bibliográfico". *BIB — Boletim Informativo de Ciências Sociais*, n.º 25, pp. 56-82, 1.º semestre.

Cawson, A.

1982. *Corporatism and Welfare*. Londres, Heinemann Educ. Books.

1987. *Organized interests and the State*. Londres, Sage.

- Dente, Bruno
 1985. *Governare la Frammentazione, Stato, Regione ed Enti Locali in Italia*. Bolonha, Il Mulino.
- Dente, Bruno e Regonini, G.
 1987. "Política e Politiche in Italia". In P. Lange e M. Regini (eds.), *Stato e Regolazione Sociale*. Bolonha, Il Mulino.
- Draibe, Sônia.
 1986. "O Padrão Brasileiro de Proteção Social: desafios à democratização". *Análise Conjuntural*, 8 (2), Curitiba, IPARDES, fevereiro.
 1987. Notas (desanimadas) sobre a Política Social da Nova República. Campinas, NEPP/Unicamp, mimeo.
- Draibe, Sônia e Aureliano, Liana.
 1988. A Especificidade do 'Welfare State' Brasileiro. Convênio CEPAL/MPAS. Relatório de Pesquisa, mimeo.
- Esping-Andersen, G.
 1985. "Power and Distributional Regimes", *Politics & Society*, vol. 14, n.º 2, pp. 223-56.
- Fagnani, Eduardo.
 1987. A Política Social da Nova República: impasse na viabilização das reformas estruturais. Campinas, Instituto de Economia/Centro de Estudos de Conjuntura — Unicamp, março, mimeo.
- Faria, Vilmar e Castro, M. Helena G. de
 1988. "Política Social e Consolidação Democrática no Brasil". *Cadernos de Pesquisa* n.º 10, Campinas, NEPP-Unicamp.
- Ferreira, M.
 1984. *Il Welfare State in Italia*. Bolonha, Il Mulino.
- Graziano, Luigi.
 1980. *Clientelismo e Sistema Político*. Milão, F. Angeli.
- Harrison, M.L. (ed).
 1984. *Corporatism and the Welfare State*. Aldershot, Gower.
- Heclo, Hugh.
 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment". In A. King (ed.). *The new american political system*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, pp. 87-124. Citado em G. Regonini, "Le politiche social in Italia", *Riv. Italiana di Scienza Política*, ano XV, n.º 3, dezembro.
- Heclo, H. e Wildavsky, A.
 1974. *The Private Government of Public Money*. Londres, Macmillan.
- Heidenheimer, A; Heclo, H. e Adams, C.T.
 1983. *Comparative Public Policy: the politics of social choice in Europe and America*. Londres, Macmillan.
- Jobert, Bruno.
 1985. *La Politique Sociale en France*. Paris CERAT/Univ. de Grenoble, mimeo.
 1988. Mobilisation Politique et Système de Santé. CERAT/Univ. de Grenoble, paper apresentado no Colloque Franco-Allemande, junho, mimeo.
 1989. "The Normative Framework of State and Public Policy". *Political Studies*, n. 3 setembro.
- Jobert, Bruno e Muller, P.
 1987. *L'État en Action*. Paris, PUF.

- Jordan, A.G.
1981. "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: images of the policy process", *Journal of Public Policy*, n. 1.
- Lange, P. e Regini, M. (eds.).
1987. *Stato e Regolazione Sociale*. Bolonha, Il Mulino.
- Lehmbruch, G.
1988. *Governments Neo-conservateurs et Politiques Neo-libérales*. Paris, CERAT/Univ. de Grenoble, mimeo.
- Lowi, T.J.
1972. "Four Systems of Policy Politics and Choice", *Public Administration Review*, vol. XXXII, n.º 4, pp. 298-310.
1979. "What Political Scientists Don't Need to Ask About Policy Analysis". In S.S. Nagel. (ed.) *Policy studies and the social sciences*, New Brunswick, Transaction Books.
- Mainwaring, S.
1990. *Weakness and Feasibility in Brazilian Political Parties*, Kellogg Institute, University of Notre Dame, junho, mimeo.
- March, G. e Olsen, J.P.
1984. "The New Institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, vol. LXXVII, pp. 734-49.
- Melo, Marcus A. de
1988. "Classe, Burocracia e Intermediação de Interesses na Formação da Política de Habitação". *Espaço e Debates*, Ano VIII, n.º 24.
1988. *Políticas Públicas e Transição Democrática*. Trabalho apresentado no seminário Estado, Políticas Públicas e Transição Democrática, Recife, FUNDAJ, maio.
- NEPP/Unicamp
1986. *Brasil 1985 — Relatório sobre a Situação Social do País*. Campinas, Ed. SEADE.
1987. *Brasil 1986 — Relatório sobre a Situação Social do País*. São Paulo, Ed. SEADE.
1989. *Brasil 1987 — Relatório sobre a Situação Social do País*. São Paulo, Ed. SEADE.
- O'Donnel, G.
1988. "Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas". In F.W. Reis e G. O'Donnel, *A democracia no Brasil — dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice.
- Offe, Claus
1985. "The Attribution of Public status to Interest Groups". In C. Offe, *Disorganized capitalism*, Cambridge, MIT Press.
1989. *On the Vulnerability of Social Policies: institutional contexts, structural strains, and populist politics*. Zentrum für Sozialpolitik, Univ. Bremen, janeiro, mimeo.
- Olsen, J.
1983. *Organized Democracy: political institutions in a Welfare State — The case of Norway*. Norway, Universitetsforlaget.
1989. "Scienza Politica e Teoria Dell'organizzazione: le possibili convergenze". *Riv. Italiana di Scienza Politica*, ano XIX, n.º 1, abril.
- Pacci, M.
1984. "Il Sistema Italiano di Welfare tra Tradizione Clientelare e Prospettive di riforma". In V. Ascoli, (org.) *Welfare state all'italiana*. Bari, Laterza.

1987. "Pubblico e Privato nel Sistema Italiano di Welfare". In P. Lange, e M. Regini (eds.), *Stato e regolazione sociale*, Bolonha, Il Mulino.
- Pasquino, G.
1987. "Regolatori Sregolati: partiti e governo dei Partiti". In P. Lange e Regini (eds.), *Stato e regolazione sociale*, Bolonha, Il Mulino.
- Pizzorno, A.
1981. "Interests and Parties in Pluralism". In S. Berger, *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam.
1989. *Capitalismo e Social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Regini, M.
1987. "I Rapporti fra Amministrazione e Sindacati Nell'implementazione delle Politiche Pubbliche: Introduzione". *Archivio ISAP*, ns. 4-5.
- Regonini, Gloria.
1985. "Le Politiche Sociali in Italia", *Riv. Italiana di Scienza Politica*, ano XV, n.º 3, dezembro.
- Renard, Didier
1987. *Individualism in Progress? The Shaping of the French Welfare State*. CERAT/Univ. Grenoble, mimeo.
- Richardson, J.
1982. *Policy Styles in Western Europe*. Londres, Allen & Unwin.
- Rosanvallon, P.
1988. *La Question Syndicale*. Paris, Calman-Levy.
- Santos, Wanderley G. dos
1979. *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Campus.
1987. Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. Trabalho apresentado na conferência internacional Identidade, Modernidade e Postmodernidade, Buenos Aires, 14-16 de outubro.
- Schmitter, P.
1974. "Still the Century of Corporatism". *Review of Politics*, vol. 36, n. 1 pp. 85-131.
1983. "Democratic theory and neocorporatist practice". *Social Research*, vol. 50, n.º 4, inverno.
- Schanitter, P. e Streeck, W.
1984. "Community, Market, State and Associations?" *EUI Working Paper*, n.º 94, Florença.
- Segrestin, D.
1985. *Le Phénomène Corporatiste*. Paris, Fayard.
- Sellier, F.
1984. *La Confrontation Sociale en France, 1936-1981*. Paris, PUF.
- Silva, Pedro L.B.
1986. "Políticas Governamentais e Perfis de Intervenção: reflexões acerca da análise da intervenção estatal". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, abril-junho.
- Tarrow, S.
1977. *Between Center and Periphery*. New Haven, Yale University Press.
1988. *Disorder and Democracy: conflict, protest and political change in Italy*. New Haven, Yale University Press.

- Teixeira, Sonia F.
1984. "Previdência *versus* Assistência na Política Social Brasileira". *Dados*, vol. 27, n.º 3.
- Titmuss, R.
1971. *Social Policy: an introduction*. Nova Iorque, Pantheon Books.
- Vianna, M. Lúcia T. W. (coord.).
1987. O Inamps enquanto Organização e suas Clientelas. Relatório de Pesquisa, IEI/UFRJ.
- Vianna, M. Lúcia T. W. e Azeredo, Beatriz.
1988. Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada. Relatório de Pesquisa, Convênio CEPAL/MPAS, novembro.