# Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas*

**Lenaura Lobato****

1. Introdução; 2. Considerações sobre políticas públicas e a representação de interesses; 3. Especificidades do processo de formulação de políticas; 4. Formulação de políticas sociais e representação de interesses.
Palavras-chave: políticas públicas; políticas sociais; representação de interesses.

Este artigo discute a especificidade do processo de formulação de políticas públicas e, em particular, das políticas sociais, pela perspectiva da representação de interesses, a partir de diferentes abordagens teóricas para a análise de políticas públicas e dos interesses representados na relação Estado/sociedade.

**A few considerations about the representation of interests in the process of public policy formulation**

This article discusses the peculiarities of the process of public and, especially, social policy formulation, through the perspective of the representation of interests, considering different theoretical approaches for the analysis of public policies and of the interests represented in the State/society relationship.

## 1. Introdução

Os estudos que, no campo da administração pública, se dedicam à formulação e implementação de políticas avançaram bastante nas últimas décadas, no sentido de superar análises que procuravam apreender o desenvolvimento de uma determinada política segundo os padrões de eficácia, eficiência e mesmo efetividade que esta impunha à sua área fim. Apesar de sua importância para o acompanhamento de metas institucionalmente definidas, este enfoque se mostrou insuficiente para dar conta da complexidade que, na verdade, constitui o longo processo que vai da proposição de uma determinada política, passa por sua definição ao plano legal e segue por sua implementação. Este processo sabidamente inclui uma gama de relações e decisões que extrapolam em muito quaisquer análises fotográficas que delas possamos ter.

A troca teórica entre a administração pública e disciplinas afins, como a ciência política e a sociologia, estimulou o desenvolvimento de referenciais analíticos

* Artigo recebido em ago. e aceito em nov. 1996. Este artigo é parte da monografia de mestrado da autora apresentada à EBAP/FGV.
** Socióloga, mestre em Administração Pública e professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense.

que permitem uma melhor compreensão do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Diante da inegável complexidade das relações Estado/sociedade nas sociedades industriais modernas, sejam elas avançadas ou não, diferentes matrizes teóricas têm procurado dar conta das formas que regem esse relacionamento, reconhecendo ser ele o *locus* por excelência de concretização dessas políticas. Para tanto, apesar das diferenças às vezes bastante profundas que guardam entre si, reconhecem cada vez mais a importância do que a literatura convencionou chamar de representação de interesses.

Nossa intenção neste artigo é discutir a especificidade do processo de formulação de políticas públicas e, entre elas, as das políticas sociais, à luz da representação de interesses, conforme abordagem de diferentes matrizes teóricas. Inicialmente, apontamos, a partir da literatura, as linhas gerais de análise de políticas públicas e dos interesses representados no nível da relação Estado/sociedade. Posteriormente, procuramos identificar as especificidades do processo de formulação de políticas, para, finalmente, localizá-las no interior das políticas sociais.

## 2. Considerações sobre políticas públicas e a representação de interesses

Em linhas gerais, são basicamente três as grandes matrizes teóricas sob as quais pode ser apreendido o processo de formulação de políticas públicas. Apesar de todas possuírem diferenças, interessa-nos tratá-las em blocos, por suas concepções da relação entre Estado e sociedade.

Uma das vertentes, chamada pluralista, desenvolvida principalmente a partir da experiência americana, tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos. Os indivíduos se reuniriam nesses grupos com vistas a defender interesses similares, e sua conquista dar-se-ia pela capacidade de serem politicamente mais fortes que outros grupos com interesses contrários. A forma de intermediação desses interesses, com vistas a impedir o excesso de poder político pelos detentores de maior poder econômico, seria o processo eleitoral, como garantidor supremo de um equilíbrio extremo entre grupos diversos (Vaitsman, 1989:145).

Segundo Labra (1990:58), a política pública seria aqui "a busca permanente de um compromisso amoral entre forças contrapostas, ou bem a imposição de tal compromisso acima dos grupos contendores por algum corpo soberano". A esse corpo soberano caberia "manter o equilíbrio entre os grupos, sendo ele próprio um grupo de líderes cujo poder deriva de apoio que recebe de interesses corporificados em grupos" (Labra, 1990). Para os teóricos do pluralismo, o equilíbrio entre forças opostas, garantidor de uma sociedade livre, no que tange às políticas públicas, ocorreria assim como no mercado econômico. Pela inexistência de um "poder monolítico a impor ao país um único estilo de vida" (Labra, 1990), o equilíbrio seria dado pela competição plural, garantia de acesso de todos à vida política.

Os pluralistas não acreditam — ou o fazem secundariamente — na existência de um interesse geral, que na teoria liberal clássica, da qual descendem, seria representado por um Estado neutro e imparcial. No entanto, creditam a um interesse público o papel de aliviador de conflitos, exercido pelo governo (que tratam no lugar de Estado), que para tanto neutraliza-se frente aos grupos. Como aponta Labra (1990:54), o sentido ideológico em que se havia transformado a teoria dos grupos, como justificativa para o sistema americano de governo, evidencia-se quando se reputa a defesa de um interesse geral como intrínseca à sociedade americana, que elege a dissensão como instrumento de relacionamento social, mas aposta no "consenso sobre as questões fundamentais da ordem política, a única base possível para uma convivência democrática".

A complexidade das relações sociais fez com que, a partir da década de 70, o próprio pluralismo, revisse esses preceitos, principalmente pelo reconhecimento da presença e conseqüente desigualdade de interesses diversos no plano das decisões de políticas públicas. Entretanto, mesmo criticando a idéia de que todo o movimento da política se dá em torno dos grupos fazendo pressão sobre o governo, os pluralistas não conseguiram romper o círculo que recorre às teses originais de sua matriz (Labra, 1990).

Autores como Schattchneider (1960), Dahl (1956) e Olson (1965), precursores da revisão no interior do pluralismo, procuraram apontar as debilidades da teoria dos grupos. Como resume Labra, Schattchneider, por exemplo, mostra o desequilíbrio de poder entre os grupos ao reconhecer a existência de "interesses especiais" de determinados grupos. Entretanto, creditou a uma separação entre poder econômico e político a capacidade de regular esses conflitos, pressupondo um sistema político que é plural. Da mesma forma, mas por caminho inverso, Dahl credita ao sistema político americano a possibilidade de priorizar o consenso. Também Olson reconhece o desequilíbrio entre os grupos, mas confere à própria existência desses grupos a possibilidade de coesão (Labra, 1990:60-1). Mais aprofundadas teriam sido as teses de Macpherson (1978), mas que terminam por reiterar a preexistência do pluralismo social como mantenedor do "equilíbrio entre a procura e oferta de bens políticos" (Labra, 1990:60).

Teorias mais recentes, como o *rent seeking* ou jogo institucional, partem do princípio de que a atuação governamental em relação ao conjunto da sociedade, expressa em última instância pelas políticas públicas, não pode ser entendida como um corpo uniforme e racional. Criticam os chamados modelos "racional" ou "organizacional", muito utilizados pela administração pública, onde as políticas seriam resultantes, no primeiro caso, do processo decisório do governo (visto aí como entidade individual) ou, no segundo caso, como resultante de processos decisórios fruto das diferentes unidades de decisão do governo (visto aí como organização, com tarefas distribuídas hierarquicamente por diferentes níveis de decisão). Para esses autores (Buchanan et alii, 1980; Hartle, 1983; Tollison, 1982), os dois modelos não introduziriam no seio do processo decisório o conflito entre diferentes interesses inerentes ao processo de formulação de políticas. Ao contrário destes, o paradigma do

"jogo institucional" procura caracterizar o processo internamente. Neste modelo, o "jogo" objetiva a aquisição de ganhos especiais por parte dos "jogadores", caracterizados como agentes de decisão. Para tanto, os diversos agentes (burocratas, políticos e grupos de interesse) procuram garantir para si ganhos que lhes permitam aumentar seu poder de decisão dentro do setor público.

Mesmo desmistificando o altruísmo dos interesses em jogo, essas teorias ainda pecam por insistir em uma falsa delimitação "público *versus* privado", que não reconhece a ocupação de espaços públicos por diferentes grupos de interesse. Principalmente, não chegam a explicar a origem da desigualdade de poder entre diversos setores.

Para Offe (1989:224-5), teórico neomarxista, as análises pluralistas reduzem a representação de interesses à sua organização em interesses comuns e formas de articulação, não considerando que esta é sempre "um resultado de interesses *mais* a oportunidade *mais* o *status* institucional", ou, na "linguagem estruturalista", determinada por "parâmetros ideológicos, econômicos e políticos". Ou seja, para além da formação de grupos que intervenham na formação de políticas segundo seus interesses específicos e para os que utilizam seu poder político, existem características intrínsecas ao próprio Estado, que interferem no direcionamento e atuação dos próprios grupos. Essas características respondem a uma determinada organização sócio-econômica, cujas necessidades deverão ser permanentemente levadas em conta, fazendo com que, em diferentes períodos, determinadas políticas sejam privilegiadas, sendo os que as defendem mais "aceitos" pelo Estado, e mais "negados" os que as criticam ou a elas se opõem.

A carência de capacidade que o pluralismo tem para explicar o processo de formulação de políticas nas sociedades industriais contemporâneas não se dá, portanto, pelo lado do reconhecimento da existência de grupos organizados, mas sim no que tange à intermediação em si, como forma de relacionamento Estado/sociedade: intermediação que extrapola o plano específico de uma determinada política, mas que nela interfere concretamente. Principalmente para países com as características do Brasil essa matriz não se aplica já que, como afirmam seus próprios teóricos, requer um sistema político democrático e plural, o que ainda difere bastante do nosso.

Outra vertente, o neocorporativismo, surgiu principalmente da crítica ao pluralismo e da análise dos modelos de relacionamento político adotados pelas democracias do *Welfare State*. Nestas, o consenso pela necessidade da intervenção estatal importou em uma relação mais estreita entre a esfera pública e a privada, determinando maior complexidade no atendimento a demandas opostas, expondo o Estado a conflitos intensos, enfraquecendo os governos representativos e implicando maiores custos. A dinâmica pluralista dos grupos de interesse tornava suas demandas "excessivas", transcendendo os limites da tolerância da ordem econômica (Offe,1989:232). Novas formas de relacionamento Estado/sociedade procuram, assim, superar o pluralismo liberal esgotado. Isto será desenvolvido

teoricamente a partir de Philippe Schmitter (1974), no sentido de repensar a dinâmica política das sociedades modernas.

Schmiter, em *Still the century of corporativism*, define o corporativismo como um sistema de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, constituído através de unidades funcionais, não-competitivas, reconhecidas ou criadas pelo Estado, garantindo-lhes o monopólio de representatividade junto a suas respectivas categorias, em troca de controle sobre a escolha de seus líderes e articulações de demandas e apoio (Schmitter, 1974). Segundo Labra (1990:69-70), o corporativismo pressupõe as regras da democracia moderna, mas introduz "a configuração de uma democracia concertada pela base e pelo alto", baseada "não somente na soberania popular mas também na vontade cupular das organizações de interesse que, monopolicamente, dominam o mundo do trabalho, do capital e das profissões". Contrariamente aos preceitos do pluralismo, nesse modelo a intermediação é institucionalizada, com vistas não a ordenar a sociedade ou dirigir a economia, mas sim refere-se a um "arranjo político" (Labra, 1990:91). O corporativismo reconhece o conflito como inerente às relações políticas, tendo sido o estabelecimento de um novo "contrato" entre Estado e sociedade o resultado não-intencional da atividade política moderna. Assim como o marxismo, identifica a contradição de classes no capitalismo como origem dos conflitos, mas, de forma diferente daquele, acredita na possibilidade de superação dessa contradição.

O corporativismo é inerente ao capitalismo como modo de intermediação de interesses e, como modelo, visa exatamente à sua manutenção, de forma pacífica e democrática. Ou seja, propugna um novo "contrato" entre Estado e sociedade como forma de resolução dos conflitos. Através da institucionalização de grupos, sindicatos, corporações, partidos, estes tornam-se co-responsáveis pela elaboração da política, possibilitando agregar demandas difusas e permitindo uma visão intersetorial das mesmas. Assim, essas organizações bloqueiam uma excessiva politização dos conflitos, constituindo, portanto, mais um "arranjo".

O corporativismo assume também formas diversas segundo o sistema político no qual se insere. Como afirma Offe (1989:242-3), o corporativismo não define explicitamente uma "situação", mas é um "eixo de desenvolvimento", dependendo do "grau em que se atribui *status* público a grupos de interesse organizados". Estaria avançado onde esse *status* é dado a um maior número de grupos e "na maioria das dimensões importantes da institucionalização". Poucos ou nenhum grupo representariam a posição inversa.

Como extremos do que poderíamos chamar um *continuum* e ligados a sistemas políticos também polares, Schmitter distingue corporativismo societal e estatal. Enquanto o primeiro relaciona-se a democracias com sistemas eleitorais partidários abertos e competitivos, o segundo designaria formações com rigorosa centralização burocrática e sistemas partidário e eleitoral fracos ou inexistentes. O primeiro diz respeito, portanto, às democracias avançadas do *Welfare State*, substitutas dos sistemas liberal-pluralistas, enquanto o segundo refere-se aos es-

tados autoritários, de capitalismo retardatário, sem experiência plena do pluralismo (Schmitter, 1974). Para a caracterização de corporativismo estatal, Schmitter baseou-se em estudos sobre o Brasil. Mesmo que não representemos mais um caso típico, são bastante presentes ainda características desenvolvidas nos períodos autoritários de Vargas e no pós-64, no tocante às instituições públicas, à organização da sociedade civil e à economia, determinando a persistência de formas de relacionamento político que nos aproximariam mais dessa categoria do que daquela de corporativismo societal.

Como matriz bastante abrangente, que procura abarcar aspectos tanto do pluralismo quanto do marxismo (Vaitsman, 1989), o corporativismo é discutido por ambos e encontra atualmente diversas interpretações. Das transformações pelas quais passou, o corporativismo tem procurado se ajustar como modelo passível de aplicação a sistemas políticos diversos, que não aqueles que se aplicam ao seu constructo típico ideal, onde as políticas são negociadas sob a supervisão do Estado, tendo como premissa a negociação com vistas à redução dos conflitos e onde a democracia é premissa e resultado do ajuste de interesses de blocos do capital, trabalho e Estado. Na verdade, a negociação tripartite, institucionalizada, com regimes políticos democráticos e estáveis, é exemplo em muito poucos países, entre os quais não podemos incluir o Brasil.

Independentemente, contudo, da existência de formas institucionalizadas de negociação via corporações e Estado, da diversidade de regimes políticos e sistemas eleitorais, e das características políticas que propiciam as bases da negociação, é inegável que é através da representação de interesses que se desenvolve atualmente a dinâmica de relacionamento político nas sociedades industriais modernas. Assim, essa matriz tem avançado de um nível macro de comparação de sistemas políticos nacionais, de difícil generalização, para a análise de formas de intermediação de interesses segundo as características específicas de diferentes formações sociais, o que levou a que fossem privilegiadas situações de formulação de políticas setoriais.[1]

A contribuição do corporativismo reside para nós no reconhecimento de que o processo de formulação de políticas não se reduz à pressão de grupos frente ao governo, como no pluralismo. E principalmente contribui no debate com o marxismo, no sentido de superar as análises desse processo como restrito à contradição de classes. Contudo, sua aplicação aqui seria temerária, sob pena de reduzirmos um modelo teórico a um mero instrumento de análise, já que suas premissas não se aplicam ao caso do Brasil. Ou seja, seria arriscado proceder ao simples mapeamento das organizações de interesse, suas demandas e os resultados da política, deixando de lado seu potencial explicativo e portanto prospectivo no to-

---

[1] Importante vertente neste caso é o chamado mesocorporativismo, que procura adaptar a intermediação de interesses a um rol menor de premissas do corporativismo macro (Cawson, 1985). Contudo, carece ainda de modelos que dêem conta da complexidade do *policy making* público. Em especial para as análises de políticas dos setores sociais, o próprio Cawson reconhece sua limitação diante da preponderância dos processos históricos de cada formação social.

cante a novos arranjos político-institucionais, o que consideramos fundamental para a administração pública.

A matriz marxista, que agrega outras contribuições, tem procurado avançar na compreensão do campo de formulação de políticas públicas frente a frente com o relacionamento Estado/sociedade, principalmente através do aprofundamento da análise do Estado capitalista, buscando superar a visão clássica onde este representaria exclusivamente os interesses da classe dominante. Mesmo que esta visão esteja ainda bastante presente na literatura latino-americana, refletindo, portanto, características de um capitalismo onde o Estado tem sido mais restrito que nos países centrais, já se reconhece, principalmente a partir do debate com o corporativismo, que a dinamização e setorização em formações como a nossa indicam também um aumento da complexidade do papel do Estado e a conseqüente presença de interesses diversos, não diretamente identificados com os interesses de classes.

A partir do tratamento das características estruturais do capitalismo, juntamente com as características históricas de seu desenvolvimento em diferentes formações sociais, foi possível identificar diversas etapas e formas do processo de acumulação, e sua relação quanto à evolução do papel do Estado e suas instituições, constituindo padrões diversos de relacionamento Estado/sociedade. No entanto, o que antes simplificava a compreensão da intervenção estatal à determinação, "em última instância", dos interesses de classe no conjunto da dinâmica social, passou a tomar o papel inverso, qual seja, de como preencher o *gap* que possibilite relacionar desenvolvimento histórico-estrutural com processos políticos concretos e específicos. Em outras palavras, se diferentes padrões de relacionamento Estado/sociedade são responsáveis por formas também diversas de emergência das políticas públicas, a dificuldade estaria em conseguir estabelecer um *locus* de análise dessas políticas que, mesmo embasando-se em suas características histórico-estruturais, desse conta de explicá-las segundo sua especificidade.

As análises marxistas que se referem a formações capitalistas avançadas têm procurado enfatizar a permanência do antagonismo de classes no capitalismo, mas de forma renovada. De acordo com o conceito de Offe de seletividade estrutural do Estado capitalista, este selecionaria, segundo interesses invisíveis de classe, as questões que seriam ou não tratadas pelas instituições do Estado (Gerschman, 1989:131). Assim, criticando o modelo pluralista, para Offe os grupos de interesse não seriam os determinantes na formulação da política mas, ao contrário, o "*status* público" que o Estado daria a um ou outro grupo é que seria mais determinante em sua constituição e, portanto, em sua capacidade de interferir nas políticas. Já quanto ao corporativismo, o mesmo autor defende que este merece uma explicação "dual" ou "combinada". Visando sempre à atenuação do conflito, ao dar "*status* público" a organizações da classe trabalhadora, estaria o Estado impondo restrição e disciplina; já no caso dos grupos de interesse pluralistas, visaria à "de-

legação", levando demandas para campos que não afetassem a estabilidade do governo nem sobrecarregassem sua agenda (Offe, 1989:247-8).

Contrariamente ao defendido pelo corporativismo, para o qual no capitalismo avançado as classes não se definiriam mais por sua posição na estrutura produtiva, mas segundo a relação de diversos setores com o Estado, as análises marxistas procuram relevar o caráter de classe das relações entre Estado e setores sociais organizados.

Para os países capitalistas de industrialização retardatária (Brasil e diversos países da América Latina), a formulação de políticas públicas tem, contudo, outros complicadores. No Brasil, onde o processo de acumulação requereu a intervenção do Estado em quase todos os campos da sociedade, a identificação das formas de relacionamento Estado/sociedade são como uma faca de dois gumes, pois revestem-se de uma dubiedade de difícil apreensão. Por um lado, a ausência quase total, com breves interregnos, de sistemas representativos legítimos; a exclusão de amplos setores sociais do processo político, e um tratamento variante entre a cooptação dominadora e a coerção estrita sobre os setores populares indicariam uma fácil identificação dos setores dirigentes e dominantes do Estado, apontando para uma certa restringência deste. Por outro lado, as mesmas características da acumulação induziram a uma complexidade na dinâmica social, através da convivência *pari passu* de padrões diferenciados de relacionamento entre diferentes segmentos sociais e destes com o Estado, com o acúmulo de formas pré-capitalistas ou marginais ao processo dominante, junto com formas típicas do capitalismo avançado. A diversidade implicou na fragilidade dos setores envolvidos para a articulação do consenso necessário à acumulação, via industrialização, papel reconhecidamente assumido pelo Estado.

Se em nosso caso o Estado conquistou uma autonomia bastante ampla frente às próprias classes, impedindo sua análise segundo uma perspectiva restrita, esta mesma autonomia dificulta o entendimento de sua relação com a sociedade, que se dá de diferentes formas. Assim, o complicador passa a compreender quais são essas formas e, no plano da representação de interesses, como se manifestariam em relação a diferentes padrões de relacionamento.

O'Donnell (1976:2), ao analisar o corporativismo em regimes que denomina burocrático-autoritários (onde o Brasil foi caso exemplar), ressalta ser ele útil apenas se limitado a "certas estruturas que vinculam Estado e sociedade", mas não se ampliado "para utilizá-lo como caracterização suficiente de um ou outra". Para o autor, esse corporativismo se distingue daquele predominante nos regimes populistas, onde apesar de o Estado visar à corporatização das classes trabalhadoras com o objetivo de controlá-las, ele possibilitava sua politização. Já nos casos dos regimes burocrático-autoritários, o corporativismo seria "bifronte", com dois componentes. Um que ele chama de "estatista" e consiste na "conquista" pelo Estado e posterior subordinação de organizações da sociedade civil. O outro é o componente "privatista", onde o Estado abre a setores da sociedade civil áreas institucionais próprias a ele, para a representação de interesses privados (O'Donnell,

1976:3). Além de bifronte, o corporativismo nesses regimes seria segmentário, pois a forma de relacionamento estaria definida em função das classes. O autor não encontra, portanto, possibilidade de incorporar a matriz do corporativismo como forma de compreensão das relações Estado/sociedade na maioria dos países latino-americanos. Para ele, alguma semelhança se daria no elemento privatista, mas apenas no plano formal, de "assessoramento", e não na decisão de políticas. O caráter do corporativismo nesses países, ao contrário de promover a coesão e negação de classes, aprofundou as diferenças estruturais (O'Donnell,1976:22-3).

Além do corporativismo, persiste em nossa sociedade o clientelismo. Forma que conviveu juntamente com o corporativismo populista e o "bifronte" dos períodos burocrático-autoritários, mantém-se de maneira bastante forte como canal de relacionamento entre a sociedade e o Estado de maneira ainda bastante forte. Com efeito de legitimação nos períodos populistas ou cooptação nos autoritários, visa a "troca de favores". Ademais, são características concomitantes na constituição histórica de nosso país, a ausência de sistemas partidários fortes e a ainda fraca organização de grupos pluralistas de interesse.

É incontestável, portanto, a presença do Estado brasileiro como formador da própria sociedade, diferindo daqueles dos países centrais, e que poderia indicar pouca similaridade no plano da formulação das políticas públicas à luz da representação de interesses. No entanto, acreditamos que, exatamente pela enorme presença do Estado, as análises sobre políticas públicas devem considerar aspectos da representação de interesses.

No Brasil, a presença "absoluta" do Estado sobre a sociedade importou no direcionamento de todas as demandas ao seu interior. No entanto, o processo de transição democrática demonstrou uma "inabilidade" desse mesmo Estado em conviver com demandas advindas de formas diferenciadas daquelas tradicionais, que surgiram da dinâmica societária, determinando formas plurais de representação de interesses, assim como diferenciações nos padrões então existentes. Os movimentos populares, a criação de partidos de base e a exclusão, mesmo que espasmódica, do Estado nas negociações entre capital e trabalho, são, ao nosso ver, exemplares nesse sentido. A "negação" do Estado em abrir espaços a esses setores não impediu, contudo, que suas demandas fossem consideradas.

Ao contrário dos países com sistemas democráticos consolidados, onde formas plurais de organização não necessariamente dirigem suas demandas ao Estado, no nosso caso o Estado é o alvo principal. Contudo, essas formas plurais se localizam fora dele, sendo essa localização a condição de possibilidade de que suas demandas sejam atendidas. Ou seja, elas emergem em oposição ao caráter "pactuado" da transição democrática no Brasil que, ao manter inalteradas as elites (O'Donnell, 1987), supunha a ampliação de canais de democratização mas não a alteração ou mesmo a ampliação das bases de negociação do regime burocrático-autoritário, onde prevaleciam a cooptação ou exclusão de demandas de amplos setores sociais. O atendimento às demandas pode ocorrer independentemente de suas formas correspondentes de representação serem institucionalizadas pelo Es-

tado. A especificidade aqui é que essas formas plurais se institucionalizam (legitimam) na sociedade civil pela negação do Estado em considerar suas demandas ou por considerá-las na forma de cooptação, mas com este mesmo Estado como principal interlocutor.

Essas formas de associação não representam, pois, grupos de pressão como no pluralismo, já que seu acesso ao governo não é supostamente garantido, sendo a ausência dessa garantia fator crucial em sua constituição. Não são também condizentes com as formas de associação do corporativismo, já que sua emergência e relacionamento com o Estado pressupõem a ausência da premissa de atenuação de conflitos. Assim mesmo, se considerarmos a caracterização de Offe (1989), para quem o corporativismo requereria uma forma "dual ou combinada" de relacionamento entre Estado e interesses representados, já que essas formas plurais não têm por parte do Estado nem um tratamento de dar-lhes "*status público*", nem *delegação*.

O surgimento de novos atores e os movimentos sociais são exemplares nesse sentido. No Brasil, sua emergência esteve estreitamente vinculada à falta de demandas, em sua maioria sociais, negadas pelo Estado. E sua articulação foi determinada mais pela ausência, impossibilidade de utilização ou descrença nos canais instituídos de representação política, do que propriamente pela abrangência de segmentos sociais diferenciados atingidos pelo mesmo tema ou problema. Mesmo sendo a capacidade do Estado de rearticular-se bem maior, a partir da pressão de demandas constituídas desde fora dele (e mesmo apesar dele), os interesses no seu interior também se diversificam, determinando novos arranjos. Assim, apesar da persistência e mesmo predominância das formas tradicionais de intermediação, outras passam a surgir. Se estas são marginais ao Estado, definitivamente não o são à política.

A perspectiva da representação de interesses traz, portanto, a possibilidade de superarem-se as análises que vêem as políticas públicas como exclusivamente internas ao plano estatal, onde, no caso do Brasil, estariam presentes interesses articulados segundo as clássicas formas ou corporativista ou clientelista, onde os diferentes atores ou são excluídos, ou representados, ou cooptados, ou legitimadores. Se estas características refletem o padrão predominante de relacionamento Estado/sociedade, não dão conta do processo de formulação de políticas, dado que Estado e sociedade exigem níveis diferentes de análise, apesar de estarem mútua e estreitamente vinculados.

## 3. Especificidades do processo de formulação de políticas

Como *locus* por excelência de realização das políticas públicas, o relacionamento Estado/sociedade é determinado pelas condições histórico-estruturais de desenvolvimento de uma dada formação social. Essas condições remetem ao desenvolvimento das relações de produção, que, interagindo dialeticamente com características históricas e culturais, determinam padrões diversos desse rela-

cionamento, em momentos históricos também diferentes, que permeiam direta ou indiretamente toda a sociedade. Mas os padrões desse relacionamento não são necessariamente passíveis de apreensão e podem, mesmo, ser contrariados, em situações políticas específicas.

Já o plano de formulação de políticas públicas requer outras condições, que residem em um nível mais singular e são dadas pela organização sociopolítica específica onde se formula a política pública. Nesta são relevantes as organizações social e política vigentes (regime político e padrão de organização da sociedade), as condições econômicas e, em maior ou menor grau, as condições tecnológicas e culturais. Como nível intermediário, a análise de formulação de políticas também não possibilita que se incorra diretamente sobre padrões de relacionamento Estado/sociedade.

Para a análise do processo de formulação de políticas públicas é necessário, portanto, o tratamento de condições específicas de uma dada formação social. A importância da representação de interesses reside em que essas condições, quando referidas ao processo político que inscreve uma determinada política pública, não estão previamente dadas. Elas se manifestam através de diferentes atores sociais, que representam interesses diversos. Tanto as condições histórico-estruturais quanto as específicas que determinam direta e/ou indiretamente uma dada política pública, se localizam no processo político que a circunscreve e se manifestam através de diferentes atores sociais. Os interesses são, portanto, a representação, no nível político, daquelas condições. A possibilidade de que se perpetuem ou sejam modificadas, é expressa na forma de demandas e através de grupos e/ou movimentos específicos da sociedade.

O processo político é tanto mais amplo, quanto mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse. Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestação de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores resultará a política pública em si, sendo esta apenas uma das etapas de todo o processo.

A representação de interesses não pode ser vista como restrita ao acesso de diferentes grupos ao aparelho estatal. Ela deve buscar o processo político que determina a política pública, buscar a política em seu sentido lato. E isso nos parece válido principalmente para aquelas sociedades onde o Estado é amplamente dominado por interesses privados.

Como vimos anteriormente, o acesso de grupos ao aparelho estatal como predominante para uma maior ou menor interferência na elaboração da política pública é tratado de forma diversa pelas diferentes matrizes teóricas. A diferença nas abordagens está não só no referencial teórico que adotam, como também nas especificidades das formações sociais onde predominam.

O pluralismo é predominante nos Estados Unidos, onde são historicamente mais delimitados os espaços público e privado, decorrência de uma mais discreta presença do Estado nos diversos domínios da vida privada. Essa matriz defende, portanto, uma separação clara entre esses espaços, sendo o privado diretor do público e onde se dá a conformação de demandas e suas representações, segundo a iniciativa, anuência e associação voluntária de seus próprios membros. O corporativismo é tanto aplicável para os Estados Unidos, pela crítica ao pluralismo, quanto a democracias com Estados de bem-estar consolidados, que apresentam forte intervenção estatal. Tem procurado relevar a dimensão associativa de setores funcionais da sociedade como vertente importante da representação, para além da dimensão corporativa, no intento de superar a referência nos grupos plurais ou no Estado. Entretanto, a referência é ainda de sistemas políticos cuja base é a intermediação com vistas à ordem social. Já o marxismo, ao relevar, com justeza, as características histórico-estruturais do desenvolvimento do Estado no capitalismo, tende, em certa medida, a tornar absoluto esse Estado. Em verdade, a predominância do Estado na formulação da política é realidade em formações sem sistemas democráticos consolidados e com forte intervenção estatal. Entretanto, as revisões do marxismo a partir das experiências com sistemas políticos democráticos e complexos, onde o público e o privado estiveram mais mesclados por uma maior incidência do Estado, têm apontado, como no corporativismo, para uma limitação à prevalência deste na análise da conformação de políticas públicas.

Ao tentarmos, mesmo que superficialmente, encontrar parâmetros de comparação dessas formações sociais com o Brasil, esbarramos logo na ausência de um sistema político democrático consolidado. Dada a forte presença do Estado, altamente privatizado, tenderíamos a concluir que é o Estado quem principalmente determina a intervenção ou não de grupos nas políticas públicas. No entanto, se essa assertiva é verdadeira para o padrão predominante de relacionamento Estado-sociedade, não o é, ao nosso ver, para o plano da formulação de políticas. Por isso insistimos no tratamento diferenciado desses dois planos de análise.

No nível da formulação de políticas públicas, interagem mutuamente interesses diversos, representados por vários setores, entre eles o Estado. Este, no entanto, é aí tanto arena quanto também ator, a partir ou para onde são canalizadas demandas e onde não existe como entidade autônoma e homogênea. É arena quando, através do aparelho estatal, é poder constituído que possibilita a concretização institucional-legal de uma determinada política, assim como quando possui domínios diversos cuja apropriação total ou parcial favorece negociações no seu interior e fora dele. E é ator, tanto como constituição periódica de uma determinada hegemonia dirigente, quanto como hegemonia dominante. Enquanto esta é referida, no capitalismo, ao caráter estrutural de classes, aquela representa sua direção periódica.

É principalmente como representante dos interesses dos setores dirigentes que o Estado atua no plano da formulação de políticas, fato que muitas vezes não é

devidamente considerado. Os interesses das frações de classe dirigentes dizem respeito muito mais à análise da formulação de políticas do que o caráter de classe do capitalismo e sua reprodução através do Estado o fazem. Assim como interessam também as disputas no interior das diversas frações, que são conflituosas e podem perpassar, em muitos casos, amplos setores da sociedade. Já o caráter estrutural da dominação é garantido, no nível da formulação de políticas, pelo que Offe (1984) denomina seletividade estrutural do Estado, mecanismo de seleção antecipada de demandas. Além disso, há a constante possibilidade do uso da coerção, assim como, numa analogia ao termo de Offe, há uma "seletividade da sociedade" que, estrutural ou não, garante também a manutenção da dominação.

Se o Estado no capitalismo seleciona demandas no sentido de garantir sua permanência, reprodução e expansão, essas demandas existem e, como vimos, são a tentativa de perpetuar ou modificar condições existentes. Como demandas, são a representação de interesses e são expressas de alguma forma. A intervenção estatal em forma de política significa uma necessidade dada pela impossibilidade de que essas demandas sejam canalizadas por outros mecanismos, sejam do Estado ou não. Assim, há um momento onde a intervenção é requerida e um movimento circunscreve esta intervenção, onde o Estado precisa "abrir-se" para a negociação de interesses diversos. É o processo político que circunscreve a política pública. É o momento frágil do Estado, e será tanto mais frágil quanto mais interesses estiverem envolvidos e quanto mais divergentes sejam.

Daí a necessidade estratégica do Estado de manter vínculos estreitos com setores diversos da sociedade e, conseqüentemente, o fará com aqueles que são virtuais demandantes, não só pela possibilidade de prever ou acomodar demandas, mas também pela capacidade que tenham de difundir interesses ou amortecer interesses contrários. No entanto, para que tenham esse "*status* público" (Offe, 1989), é necessário que os interesses se coadunem, principalmente em se tratando daqueles setores que o Estado visa a cooptar. Isso porque, para os setores do capital, a divergência pode ser recompensada com privilégios na máquina estatal ou mesmo em outras políticas. Já para os setores não dominantes, essa possibilidade praticamente inexiste, ou se dá apenas para parcelas ou mesmo indivíduos isolados. Assim, se possuem "*status* público" não coercitivo, não estão necessariamente sendo cooptados, nem têm seus interesses moldados por privilégios junto ao Estado, mas sim há uma convergência de interesses para tanto.

Isso é ainda mais verdadeiro para sociedades menos democráticas, onde o "*status* público" é atribuído a poucos grupos ou parcelas dos setores não dominantes. Na história brasileira, por exemplo, podemos identificar o período populista, onde a participação do operariado foi proveniente de uma real emergência de interesses, mesmo que a longo prazo o sentido fosse a cooptação. Assim também o foi em boa parte do período varguista. Já os períodos de regimes discricionários não podem ser considerados como tal, dado o uso da coerção e a impossibilidade de os setores pretensamente representados se manifestarem.

É necessário, portanto, que não se subestime a interferência dos interesses em si na definição do "*status* público". Não só para que não se dê caráter absoluto ao Estado, como também para que, ao contrário, não se subestime a sociedade. Tanto o Estado quanto os interesses e os grupos que o representam interagem mutuamente na determinação da representatividade que o Estado atribui, perena ou periodicamente, em maior ou menor grau, a diferentes setores.

Assim também o é no plano específico da formulação de políticas. O fato de demandas serem ou não consideradas não reside exclusivamente na capacidade de o Estado reprimi-las ou cooptá-las. Reside, também, na capacidade que tenham os diferentes atores sociais de ganhar espaços, institucionais ou não, assim como conquistar outros atores, estejam ou não representados no aparelho estatal. A necessidade de conquista desses espaços será, no entanto, inversamente proporcional a essa representatividade. Ou seja, quanto mais as demandas forem contrárias aos interesses do Estado, maior será a necessidade de aliar-se a outros atores, o que dependerá, por sua vez, dos interesses e da forma como serão canalizados.

Por outro lado, o grau de acessibilidade ao Estado é dado pela situação de diferentes áreas de sua intervenção, dependendo da agenda governamental em um determinado período, assim como dos interesses envolvidos. Onde o processo de formulação da política pública inclui poucos interesses, esta tenderá a privilegiar interesses privados e as demandas serão canalizadas basicamente por grupos de interesse institucionalizados. Já onde o processo de formulação inclui uma ampla gama de interesses diversos, a política pública poderá tender a privilegiar interesses públicos, pela impossibilidade de fragmentar-se no atendimento a inúmeros interesses privados.

Contudo, mais do que a multiplicidade de interesses, importará o caráter desses interesses: se mais públicos ou privados. A existência de uma multiplicidade de interesses, mas majoritariamente privados, facilitará o atendimento às demandas de grupos política ou economicamente mais fortes, em vez de interesses públicos. Esta é, sem dúvida, uma característica das políticas sociais nos países de capitalismo retardatário.

É sabido que as políticas sociais têm características próprias em relação ao conjunto das políticas públicas. Apesar de matrizes teóricas diversas tratarem diferencialmente essas características, não cabe aqui discorrer sobre elas. Importa apenas que as políticas sociais são extremamente dependentes do resultado das relações políticas. E isso é ainda mais verdadeiro na atualidade, onde essas políticas têm sido responsabilizadas pelo déficit dos Estados, não sendo mais consideradas como estratégia para o desenvolvimento, como o foram no período do pós-guerra.

## 4. Formulação de políticas sociais e representação de interesses

Se a intervenção estatal é necessária para garantir determinados bens sociais, há um princípio intrínseco de que esses bens são incompatíveis ou ao menos não são passíveis de aquisição direta no mercado. Por princípio, a política social é for-

necedora de um bem público. Um bem que é custeado pelo conjunto da sociedade e dirigido a todos aqueles a ela pertencentes; ou seja, são todos tanto responsáveis quanto merecedores, mesmo que jamais o requeiram. Assim, a política social inclui a noção do direito e do dever sobre os bens sociais.

O princípio do que é público requer a existência de um *locus* social não apropriável por qualquer indivíduo ou grupo privadamente: a esfera pública. Já o princípio do direito/dever exige o reconhecimento de igualdade de todos frente àquela. Esses dois princípios se efetivam na noção que a sociedade contemporânea associa à cidadania. Esta, por sua vez, requer regras coletivas que garantam seu exercício: a democracia social e um sistema político democrático.

Podemos considerar a política social como a intervenção estatal pelo fornecimento de bens sociais dirigidos a todos os cidadãos de uma mesma sociedade (nação) que por eles se responsabilizam e dos quais são merecedores, podendo ou não deles precisar. A execução dessa política é garantida por mecanismos legais e/ou institucionais aos quais os cidadãos podem recorrer, isoladamente ou em conjunto, caso não sejam atendidos.

Essa definição pode ser considerada típico-ideal, pois não inclui as contradições inerentes à política social no capitalismo. No entanto, tem sido a partir do público em oposição ao privado e do direito em oposição ao favor que se tem travado o debate sobre a possibilidade das políticas sociais na atualidade. E essas políticas não residem, como pode parecer, no plano estritamente ideológico, mas se referem aos problemas vividos pela sociedade contemporânea, no que diz respeito à nova ordem social que se delineia para o futuro.

Com o fim das idéias socialistas tradicionais e o avanço das chamadas políticas neoliberais, este embate é, na realidade, uma reprodução, em nova roupagem, do dilema histórico entre liberalismo e bem-estar, ou proteção social.

Na emergência do *Welfare State*, a intervenção estatal via benefícios sociais foi a forma vencedora contra os liberais de então: a opção política passível de direcionar o desenvolvimento capitalista com justiça social, freando os movimentos de esquerda. Já hoje, com a falência do socialismo real, volta-se a pregar, através da justificativa da racionalidade econômica, o princípio básico da doutrina liberal, o individualismo, onde o Estado deve fornecer o mínimo ficando o resto para o mercado.

As doutrinas socialista, social-democrata e suas tantas vertentes encontram dificuldades em se opor à opção neoliberal, principalmente no que diz respeito ao seu referencial principal — o Estado, entendido como alvo principal de demandas ou ataques. Umas e outras, guardadas as devidas diferenças, superestimaram o Estado e relegaram a segundo plano a dinâmica autônoma da sociedade. As políticas sociais foram, mesmo com objetivos diversos, o canal principal de consolidação de ambas, que passaram a ser nas últimas décadas um "assunto de Estado".

No entanto, o desenvolvimento das políticas sociais não se restringiu ao Estado. Nem logrou acelerar a conscientização das classes subalternas e, principalmente, do proletariado no sentido da oposição ao capitalismo, como previam

setores socialistas, nem restringiu os benefícios sociais à relação entre Estado-provedor e população, como garantia da paz social, como prega a social-democracia. Nos países do *Welfare*, o diferencial das políticas sociais é que elas se desenvolveram como garantidoras de direitos sociais de cidadania. E se desenvolveram como direitos não por necessidades da acumulação, para o que seria suficiente o fornecimento de bens para garantia da reprodução, manutenção e formação da mão-de-obra, nem pela necessidade de legitimação via amenização de conflitos, para o que também seria suficiente o Estado-provedor, executando a clássica fórmula de antecipar-se àqueles conflitos.

A emergência das políticas sociais não excluem o Estado e as classes e, portanto, não desconsideram os componentes econômicos e políticos intrínsecos às contradições estruturais do capitalismo. Como afirma King (1988), os direitos civis e políticos não impuseram às sociedades pré-década de 40 a estreita relação entre Estado e economia, como o fariam os direitos sociais no pós-guerra. Isso não só teve conseqüências no plano restrito ou do Estado ou da economia, mas determinou um novo arranjo no plano das relações políticas. Os direitos civis e os direitos políticos, apesar de requererem regras coletivas à dinâmica social, hoje são perfeitamente compatíveis com os princípios liberais, e dirigem-se, em última instância, aos indivíduos. Já os direitos sociais requerem um outro grau de arranjo social, que parta do coletivo e a ele se dirija.

Como instituidoras de direitos de cidadania, as políticas sociais passaram a se localizar em um plano que subsume o Estado e as classes e que chamaríamos de societário ou ético-político, onde os indivíduos atuam não no sentido restrito da maximização de seus interesses privados, sejam eles econômicos ou não, mas onde concordem em abrir mão de recursos em prol de um bem comum, mesmo que dele não se utilizem diretamente, mas que reconheçam seu retorno pela responsabilidade que imputam a si mesmos pelas conseqüências advindas da ausência de resposta a essas necessidades. Esse plano é o que entendemos por esfera pública, que transcende o Estado e a sociedade e que não é passível de ser apropriada privadamente.

As políticas sociais na atualidade requerem, portanto, essa dimensão, que as coloca como garantidoras de bens sociais como direitos reconhecidos pela sociedade, que reclama a intervenção estatal para sua efetivação, mas que as localiza na esfera pública, em oposição à privada e para além do Estado.

O reconhecimento de que os bens sociais são responsabilidade do conjunto da sociedade e não exclusivamente do Estado é, portanto, o que possibilita sua aquisição como direito. O Estado intermedeia e institui o direito via políticas sociais, mas é no plano societário que elas alcançam o *status* de direito e, portanto, o Estado só o fará como tal, se assim for definido pelas relações políticas que se estabelecem entre ele e a sociedade.

Por isso as políticas sociais não se efetivaram plenamente no Brasil e em muitos países de economia retardatária. Nestes, a incorporação de demandas sociais

se deu de forma alienada, onde a universalização de bens sociais não passou pela cidadania, mas pela extensão de privilégios.

A cidadania é o canal de intermediação entre Estado e sociedade que viabiliza políticas sociais como garantidoras de direitos sociais. É ela quem estabelece a criação e manutenção da esfera pública. Estreitamente vinculada ao conceito de democracia, a cidadania é, na definição de Sonia Fleury Teixeira (1989:33), "a mediação que dá organicidade a esta relação (Estado moderno e sociedade) na medida em que, para além ou em negação à estrutura social, articula o conjunto de indivíduos de uma nação ao Estado representativo, assegurando-lhe a legitimidade necessária ao exercício do poder".

Ao constituir padrão de relacionamento predominante entre a sociedade e o Estado, a cidadania distingue um e outro, consente na preservação e autonomia de ambos e, principalmente, associa o conjunto dos cidadãos tanto individualmente quanto coletivamente. A cidadania seria, portanto, a forma contemporânea de preservação da coletividade e controle sobre o Estado. A possibilidade desse controle é, por sua vez, diretamente proporcional à preservação da coletividade. Assim, quanto mais solidária for a sociedade, mais ampla será a cidadania e, portanto, menor possibilidade terá o Estado de ser excludente ou exercer poder de força.

O ataque às políticas sociais, como causadoras de déficit público e, conseqüentemente de desemprego, mina a solidariedade social e reduz a cidadania, possibilitando o rearranjo dos grandes cartéis internacionais à revelia dos interesses dos cidadãos. Na verdade, não se reduz o tamanho do Estado, mas sim os interesses nele envolvidos. O "enxugamento" do Estado nas chamadas áreas sociais possibilita o desmantelamento de instituições e interesses que não são regidos, principalmente nas economias de *Welfare*, por critérios de mercado. Como afirma King (1988:76), o Estado de bem-estar "*altera as percepções pessoais acerca da natureza das relações de mercado e de seu alcance efetivo*" (grifo nosso); e "isso é pouco surpreendente, dado que o descontentamento com as relações de mercado alimentou muitas das demandas originais por serviços públicos e auxílios financeiros".

Sendo os direitos sociais um dos pilares centrais da solidariedade social nas sociedades contemporâneas, serão certamente contraditórios às iniciativas de recuperação do liberalismo e, portanto, alvo principal de ataque, via individualismo. Sua estreita relação com a cidadania decorre de que, se por um lado, ela por si só não garante os direitos sociais, estes são fundamentais para que ela se fortaleça e efetive, assim como a ausência destes a enfraquece.

As políticas sociais requerem, na atualidade, características que residem no plano societário. Mesmo de difícil apreensão, referem-se a uma necessária negociação social, que implica concordância, estabelecida neste plano societário, de que determinados bens sociais são direitos de todos os cidadãos e, portanto, dever de toda a coletividade, que para sua efetivação requer a intervenção estatal.

Como procuramos apontar, tanto as características histórico-estruturais quanto as específicas de uma dada política pública se reproduzem no processo político

que circunscreve sua formulação através de interesses diversos, manifestos como demandas de diferentes atores sociais em interação com o Estado e suas instituições.

No plano específico da formulação da política social, a negociação social se revela nos interesses envolvidos através do que denominamos grau de universalização, que implica a disponibilidade e/ou possibilidade de que o senso público ou coletivo se sobreponha ao privado, não de forma contraditória, mas que o segundo possa ser atendido, direta ou indiretamente, pela subsunção ao primeiro.

Em um *continuum* que estabeleça os interesses essencialmente privados (particulares) em oposição aos exclusivamente públicos (coletivos), a possibilidade de que se estabeleça uma política social plena (que garanta bens sociais como direitos de cidadania) será dada pela proximidade com o pólo público, como resultado da correlação de forças estabelecida pelos diferentes atores no processo político.

O grau de universalização dos diferentes agentes será, por sua vez, determinado tanto pela interação com outros, quanto por suas características específicas. Assim, as demandas "originárias", que os diferentes atores levam para o processo político, terão seu grau de universalização determinado principalmente por suas condições particulares (tanto históricas quanto conjunturais). Já no processo político, essas demandas poderão ser modificadas e tornar-se mais ou menos públicas, dependendo da interação com outros atores, o Estado e seu aparelho.

## Referências bibliográficas


Buchanan, James M. et alii. *Toward a theory of the rent-seeking society*. Texas College Station, Texas A & M University Press, 1980.

Cawson, Alan. *Organized interests and the State: studies in meso-corporativism*. London, 1985.

Dahl, Robert. *A preface to democratic theory*. Chicago, The University of Chicago Press, 1956.

Teixeira, Sonia Maria Fleury. O dilema reformista da reforma sanitária brasileira. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *21*(4), out./dez. 1987.

———. Reflexões teóricas sobre democracia e reforma sanitária. In: Teixeira, Sonia Fleury (org.) *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo, Cortez/Abrasco, 1989.

Gerschman, S. Sobre a formulação de políticas sociais. In: Teixeira, Sonia Fleury (org.). 1989. Op cit.

Hartle, D. G. The theory of rent-seeking: some reflections. In: *Canadian Journal of Economics* (4), 1983.

King, Desmond. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos estudos Cebrap* (22), out. 1988.

Labra, M. E. *Apontamentos para responder à questão: "as origens contratualistas das recentes teorizações sobre o neocorporativismo"*. Rio de Janeiro, Iuperj, 1990.

Macpherson, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

O'Donnell, Guillermo. Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos do Departamento de Ciências Políticas*. Belo horizonte, UFMG (3):151, mar. 1976, p. 1.

———. Transição democrática e políticas sociais. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *21*(4), out./dez. 1987.

Offe, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

———. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo, Brasiliense, 1989.

Olson, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard University Press, 1965.

Schattchneider, E. E. *The semisovereign people*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1960.

Schmitter, Philippe. Still the century of corporativism? In: Pika, Frederick & Strich, Thomas (eds.). *The new corporativism: social-political structures in the Iberian world*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1974.

Tollison, Robert D. Rent-seeking: a survey. *Kyklos*, *35*, 1982.

Vaitsman, J. Corporativismo: notas para sua aplicação no caso da saúde. In: Teixeira, Sonia Fleury (org.). *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo, Cortez/Abrasco, 1989.