

Análise de Políticas, Modos de *Policy-Making* e Intermediação de Interesses: uma Revisão

MARIA ELIANA LABRA*

RESUMO

O artigo aborda o tema da análise de políticas a partir de contribuições de diversos autores. Os marcos referenciais enfatizam: (1) a ordem social e a regulação do conflito, em particular a dimensão associativa enquanto base institucional adicional à comunidade, ao mercado político/econômico e ao Estado/burocracia; (2) as correntes neo-institucionalistas da escolha racional e do institucionalismo histórico; (3) os enfoques sociológico, regime político, coalizão de atores e sistema internacional; (4) componentes analíticos, como agenda, atores, arenas, processos e produtos; (5) relações entre modos de *policy-making* e tipos de intermediação de interesses organizados nas teorizações pluralista, neocorporativa e neopluralista.

Palavras-chave: Análise de *policy-making*; pluralismo; neocorporativismo; neopluralismo.

* Pesquisadora titular do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Mestre em Administração Pública. Doutora em Ciência Política.

ABSTRACT

Policy-making analysis, modes of policy-making and organized interest intermediation: a review

This article focuses on policy-making analysis from the following theoretical views: (1) Social order and regulation of conflict, particularly the associative dimension as an additional institutional basis to the classical ones, namely, community, economic/political market and state/bureaucracy. (2) Neo-institutionalist currents. (3) Sociological, political regime, coalitions and international system approaches. (4) Analytical elements such as agenda, actors, arenas, processes and outcomes. (5) Pluralist, neocorporatist and neopluralist theorizations and connections between modes of policy-making and organized interest intermediation.

Keywords: Policy-making analysis; pluralism; neocorporativism; neopluralism.

RÉSUMÉ

Analyse des politiques, modes de *policy-making*, et types d'intermédiation des intérêts organisés: une critique

L'article examine le thème d'analyse du *policy-making* sur les angles théoriques suivants: (1) L'ordre social et le règlement du conflit, en particulier la dimension associative comme une base institutionnelle supplémentaire à la communauté, le marché économique/politique, et l'État/bureaucratie. (2) Les lignes néo-institutionnalistes. (3) Les approches sociologique, du régime politique, des coalitions et du système international. (4) Les éléments analytiques tels que *agenda*, acteurs, arènes, processus et résultats. (5) Les rapports entre modes de *policy-making* et types d'intermédiation des intérêts organisés d'après les théorizations du pluralisme, néo-corporatisme et néo-pluralisme.

Mots-clé: Analyse du *policy-making*; pluralisme; néo-corporativisme; néo-pluralisme.

Recebido em 16/9/99.

Aprovado em 29/10/99.

Introdução

Na literatura da área são muitos os enfoques teóricos e modelos visando a esquadriñar, entender e explicar os processos de produção e de implementação das políticas públicas. Assim, têm sido elaborados diversos **tipos ideais** que tentam dar conta do *policy-making* em um país ou comparativamente entre países¹. Por sua vez, a lógica interna e a capacidade heurística dos modelos têm sido objeto de continuadas polêmicas no seio da comunidade acadêmica internacional. Fica claro, portanto, que estamos diante de um tema por demais vasto e muito difícil de condensar, do ponto de vista teórico, conceitual ou metodológico. Isso se deve a numerosos fatores, dos quais ressaltamos os seguintes: as bases conceituais das formalizações mudam constantemente (devem ser acrescidas novas variáveis) à medida que os sistemas políticos e as sociedades se tornam mais complexos e se interpenetram por força da transnacionalização das economias, da mundialização dos problemas sociais causados pelo atual padrão de acumulação capitalista e pelos acelerados avanços tecnológicos. No plano nacional, esse conjunto de fenômenos se traduz em um processo de crescente setorialização, compartimentalização e segmentação das políticas públicas, de tecnificação das decisões e de diversificação dos interesses envolvidos em cada problema objeto de deliberação e de resolução política. Além do que, a própria natureza da área de política influi nas variáveis ou dimensões relevantes para sua análise. Isso tudo quer dizer que não se dispõe de modelos acabados ou consensuais para o estudo do processo de produção de uma determinada política, mas de variadas correntes de pensamento ou abordagens que, não obstante essa advertência, em muito contribuem para adicionar nossas revisões às elaboradas por Viana (1997; 1995) sobre o tema.

Em outro lugar colocamos que cada sistema de saúde, antes de ser o resultado de um desenho predeterminado, é sobretudo o produto de uma infinidade de confrontações, transações e ajustes entre a burocracia estatal, a categoria médica, os sindicatos, os partidos políticos, os parlamentares e os poderosos grupos de interesse que gravitam em torno da indústria da

¹ Como bem se sabe, foi Max Weber o primeiro a formular **tipos ideais** nos seus estudos sobre o poder e a dominação. Nas palavras de Bull (1992), os “tipos ideais” são abstrações “purificadas”, em geral de casos históricos, raramente encontrados em forma pura nos casos empíricos. São “ideais” no sentido de que são construídos inteiramente de acordo com as leis teóricas que os explicam e não segundo o mundo real. Ao mesmo tempo, os modelos são escolhidos de modo a corresponderem da forma mais próxima possível ao mundo atual.

medicina. A evolução das experiências nacionais mostra, de fato, que os sistemas de saúde são construções históricas surgidas de complexos arranjos produtores de políticas que resolvem problemas contingentes, mas incubam novos conflitos. Estes, por sua vez, afloram, mais cedo ou mais tarde, com intensidade variável, colocando a necessidade de introduzir correções nos rumos seguidos (Labra, 1996).

Isso significa que a análise da política pública é um campo complexo, dinâmico e mutante, exigindo do estudioso um cabedal de conhecimentos teóricos e de dados empíricos suficiente para que possa entender e explicar **o que fazem os governos, como e por que o fazem**. Esse tema, que está no âmago da ciência política e da análise das políticas, tem a ver com a capacidade do sistema político para tomar decisões que resolvam os inúmeros e contraditórios problemas colocados pela sociedade.

Weaver e Rockman (*apud* Tsebelis, 1997) distinguem dez capacidades indispensáveis a todos os governos: “definir e sustentar” prioridades; “destinar recursos” para os objetivos mais eficazes; “inovar” quando as velhas políticas fracassam; “coordenar” metas conflitantes; “impor” perdas a grupos poderosos; “representar interesses” difusos e desorganizados ao lado dos interesses mais concentrados e bem organizados; “garantir a execução” dos programas; “assegurar a estabilidade” dessas políticas para que possam produzir efeitos; estabelecer e manter “compromissos internacionais” visando ao bom desenvolvimento a longo prazo; e, sobretudo, “administrar as clivagens políticas” a fim de garantir que a sociedade não degenere numa guerra civil.

A conjunção dessas capacidades constitui, evidentemente, um estado ideal de governabilidade difícil de ser encontrado na realidade dos sistemas políticos. Por outro lado, a questão de como é possível a ordem social tem sido uma preocupação central da filosofia e da sociologia política.

A partir de contribuições de diversos autores, este trabalho tem por objetivo examinar os seguintes temas inter-relacionados com o processo de formulação e decisão de políticas públicas: (1) as bases institucionais da ordem social; (2) enfoques teóricos e aspectos analíticos do *policy-making*; (3) afinidades entre modos de formulação de políticas e tipos de intermediação de interesses.

Ordem Social e Regulação do Conflito

No estudo e compreensão de processos de decisão de políticas, em particular aqueles envolvendo dilemas redistributivos, a consideração dos

modos pelos quais se regula o conflito é central. Na tradição do pensamento filosófico e das ciências sociais atribui-se, de forma alternada ou combinada, à **comunidade**, ao **mercado** e ao **Estado** a capacidade de tornar ajustável e previsível a conduta dos atores. Streeck & Schmitter (1985) objetam a possibilidade de essas bases da ordem darem conta da complexidade das sociedades industriais modernas, propondo adicionar a **associação** enquanto instituição com estatuto teórico equivalente às outras na regulação do conflito social.

Esses autores elaboraram um modelo que integra as quatro instituições mencionadas, cada uma com seu correspondente princípio-guia para a interação social e a alocação de recursos simbólicos e materiais, e que sintetizamos como segue:

Instituição	Princípio-guia
Comunidade	Solidariedade espontânea
Mercado econômico/político	Concorrência dispersa
Estado/burocracia	Controle hierárquico
Associações de interesse	Concertação organizacional

Cada um desses modelos explicativos de sociedade possui pressupostos próprios de integridade, autonomia e tendência ao equilíbrio e à reprodutividade, além de propriedades e processos distintos e uma visão particular da condição humana. O ponto de Streeck & Schmitter (1985) é que a resposta à questão da ordem social se encontra nas diferentes **misturas** de instituições e modos de coordenação da comunidade, do mercado e da burocracia estatal e de seus respectivos princípios, sendo a associação uma quarta base ou fonte adicional capaz de contribuir para a ordem, de forma duradoura, com seu próprio princípio-guia de interação — a concertação organizacional. Em outras palavras, para entender as democracias “barganhadas”, deve-se considerar o papel específico da dimensão corporativa na solução de problemas de política pública, mediante compromissos estáveis ou pactos alcançados em processos iterativos que envolvem trocas entre associações, e entre estas e os demais componentes do sistema sociopolítico.

Quanto às formas de regulação do conflito, na ordem **comunitária** (família, clã, movimento social) as preferências dos atores são interdependentes, fundamentam-se na solidariedade espontânea e na identidade coletiva, e são reguladas por normas consuetudinárias e valores hierárquicos compartilhados. No **mercado econômico**, as ações dos competidores seriam independentes e baseadas em fatores como concorrência dispersa, racionalidade econômica e maximização de benefícios, sendo exercida a regulação mediante contratos privados, controles hierárquicos das grandes empresas e normas estatais. No **mercado político** a competência também é dispersa; os atores são os partidos e os votantes; o objetivo é a vitória eleitoral e a maximização de coalizões; a representação política é o *leit motiv*; e as regras do jogo são constitucionalmente garantidas. Na ordem **estatal**, os atores (burocracias) dependem da coordenação e do controle hierárquico; os bens distribuídos são coletivos; as escolhas são assimétricas (superiores vs. subordinados; governantes vs. governados) e a previsibilidade depende da legitimidade da autoridade constituída, sendo exercido o papel regulador do Estado por meio de leis, por concertação, por persuasão e por coerção. No modelo **associativo** da ordem social, o interesse é funcionalmente definido; os atores são contingentemente interdependentes; a organização e representação monopólica são recurso crucial de poder; o objetivo é participar formalmente na esfera de decisão, requerendo para tanto recursos normativos, como *status* público ou quase-público concedidos pelo Estado², tanto para cumprir a função de intermediação quanto para impor os resultados dos acordos aos membros da organização. Na lógica da ação coletiva das associações, a concertação em torno de um objetivo comum induz à moderação nos intercâmbios com as autoridades e, por conseguinte, ao estabelecimento de pactos estáveis.

O reconhecimento dessa quarta instância se baseia no fato da existência concreta de sistemas políticos nos quais a produção de políticas públicas é a resultante da acomodação, negociação e concertação de interesses organizados e conectados às esferas de decisão mediante arranjos formais específicos. Na sua forma mais típica, esse é o formato encontrado em países de *welfare state* avançado (em particular, Áustria, Alemanha e países escandinavos), que Schmitter (1974) e seguidores caracterizaram como arranjos “neocorporativos”. Nessa perspectiva, as organizações de interesse contribuem, de forma real ou potencial, para a solução de problemas de

² A respeito do conceito de *status* público, ver Offe (1981).

política pública — ou seja, trata-se do uso público de interesses privados organizados em prol da governabilidade.

Para Lange & Regini (1987), o conceito de ordem social é muito amplo, preferindo centrar-se nos deslocamentos dos limites e no equilíbrio entre as diversas instituições sociais na gestão do conflito gerado pela alocação de recursos escassos entre classes e grupos sociais. Quanto à proposta de um “modo associativo-corporativo da ordem social”, relativizam a importância do princípio de concertação (inter e intra-organizacional), próprio das associações de interesse de representação monopólica, por ter caráter contingente. Por outro lado, concordam em que o normal é “a invasão de campo” dos critérios de regulação das respectivas instituições nas diversas áreas de política pública. O conceito de regulação definido por Lange & Regini (1987: 12) considera três dimensões, referidas aos modos pelos quais: (a) é coordenado um conjunto particular de relações entre atores; (b) são alocados os recursos; e (c) se estruturam os conflitos. Para os autores, uma regulação de sucesso será aquela em que não seja necessário (ou freqüente) o uso da força, e é nessa medida que modos diversos de regular o conflito real ou potencial de interesses contribuem para a ordem social, ou seja, para a governabilidade.

Por sua vez, Friedland & Alford (*apud* Steinmo & Thelen, 1994: 8-9) reafirmam que as instituições centrais do Ocidente capitalista contemporâneo — mercado capitalista, Estado burocrático, democracia, família nuclear e religião cristã — modelam as preferências individuais e os interesses organizacionais, assim como o repertório de condutas pelas quais poderiam alcançá-los. Argumentam que os conflitos entre preferências e condutas evocados por essas instituições contribuem para o dinamismo do sistema, concluindo que indivíduos e organizações transformam as relações institucionais da sociedade explorando essas contradições.

O campo da política comparada tem-se mostrado o mais fecundo em contribuições para se entender por que as sociedades, ao enfrentarem problemas parecidos em determinado momento histórico, adotam soluções tão diferentes. Em outras palavras, pelo método da comparação, busca-se indagar como foi resolvida a questão da regulação do conflito social. (Um caso típico é a implantação do Seguro Social ao estilo alemão nas primeiras décadas deste século, em numerosos países centrais e da periferia do capitalismo. Embora baseado em fundamentos semelhantes, cada sistema previdenciário seguiu uma trajetória peculiar. Assim também, a atual crise desses sistemas, embora partilhe de um diagnóstico comum, está sendo enfrentada por cada país de forma diferente).

Os estudiosos da política comparada partiram das grandes questões colocadas pelo pensamento social para explorar assuntos politicamente relevantes, para propor explicações generalizantes com base em evidência sistemática de múltiplos casos e para construir novas teorias. Todavia, apesar desses objetivos compartilhados, esse campo caracteriza-se pela discordância quanto à perspectiva teórica e ao instrumental metodológico utilizado. Partindo da crítica das abordagens norte-americanas comportamentalistas dos anos 50 e 60, e das teorias marxistas funcionalistas, surgiram novas escolas que, recorrendo a teorias de alcance médio (*middle range theories*), buscam examinar comparativamente fenômenos políticos, econômicos e sociais sem, diluí-los em generalizações totalizantes, nem no empirismo detalhista que obscurece o conjunto³.

Essas escolas, cujos fundamentos filosóficos e sociológicos guardam correspondência com os modelos de ordem social acima mencionados, podem ser agrupadas em três correntes teórico-metodológicas principais: a culturalista, a da escolha racional (*rational choice*) e a estruturalista. As teorias da escolha racional, por sua vez, inauguraram novos enfoques na análise de políticas, ao pôr em relevo a questão de como uma dada configuração institucional pode modelar as condutas, preferências e interações dos atores em situações de decisões estratégicas. Trata-se do institucionalismo, que mais recentemente abriu passo à corrente crítica do **institucionalismo histórico**. A seguir, faremos referência a este último enfoque.

O Institucionalismo e o *Policy-making*

A etiqueta “institucionalismo histórico” vem sendo utilizada para distingui-lo dos institucionalismos “velho” e “novo”⁴. O primeiro dedicou-se a pesquisas comparadas que enfatizavam a descrição detalhada de estruturas administrativas, legais e políticas. Mas, por serem anistóricas, formalistas,

³ O *behaviorismo* norte-americano representou uma revolução nas ciências sociais, ao dar prioridade à observação da realidade e utilizar métodos empíricos para estudar o comportamento humano, mas posteriormente passou a ser criticado por seu paroquialismo ingênuo, etnocêntrico. Também, apesar das contribuições fundamentais da teoria marxista, a crítica tem sido contundente por focalizar amplas categorias socioeconômicas (como estrutura de classe) que definem os parâmetros do *policy-making* no nível mais amplo, mas obscurecem diferenças, nada triviais, entre países com as mesmas estruturas gerais, a respeito de como o capitalismo é organizado — por exemplo, na Alemanha, nos Estados Unidos e no Japão.

⁴ Para um pioneiro resgate teórico do “novo institucionalismo”, ver March & Olsen (1984). Para uma revisão em português dessas correntes, ver Limongi (1994) e Peters (1998).

homogeneizantes e normativas, não conseguiam dar conta das diferenças *cross-national* nas condutas reais dos atores e nas políticas resultantes. Os “novos” institucionalistas centraram-se na explicação das diferenças entre países, introduzindo deslocamentos teóricos e empíricos na análise das relações entre o Estado, a sociedade e a formulação de políticas, utilizando referências de alcance médio para dar conta de fenômenos em nível setorial. Duas correntes, surgidas nos anos 70-80, ilustram esses enfoques: o neocorporativismo e o neopluralismo, que se preocuparam em entender a intermediação de interesses no processo de produção de políticas (em particular, relações entre governo, capital e trabalho e políticas econômicas) centrando-se, respectivamente, nos interesses altamente organizados e nas redes ou comunidades políticas (voltaremos a esses temas adiante).

Os seguidores do “novo” institucionalismo compartilham preocupações com o problema de como as instituições perfilam as estratégias políticas e influenciam os resultados políticos, comportando duas abordagens — a dos teóricos do *rational choice* e a dos institucionalistas históricos — diferenciadas pelas premissas a partir das quais estudam a política: no primeiro caso, as instituições são importantes enquanto “contexto estratégico” que impõe constrangimentos na conduta de indivíduos racionais maximizadores de seu interesse próprio. Já os institucionalistas históricos consideram esse modelo estreito e vão além, preocupando-se com o modo pelo qual instituições histórica e socialmente construídas afetam as estratégias, as metas dos atores, a distribuição do poder entre eles e os resultados em termos das decisões políticas.

A profusa utilização do método da escolha racional nas análises políticas (verdadeira “moda” que invadiu a ciência política contemporânea) coloca a necessidade de tocar em seus traços principais.

As Teorias da Escolha Racional

Os racionalistas partem do pressuposto de que os atores atuam deliberadamente para maximizar as suas vantagens. Na pesquisa, utilizam o raciocínio matemático para elaborar explicações de grande escopo. A análise começa no nível individual e culmina em questões sobre ação coletiva, escolhas e instituições. Colocam-se problemas diversos, como escolha do voto, movimentos sociais, coalizões políticas, economia política, formação de instituições e mesmo a construção do Estado. A coesão dos seguidores dessa escolha está dada pela abstrata e poderosa lógica matemática, que

facilita um entendimento comum (Lichbach & Zuckerman, 1997: 20).

O enfoque da escolha racional tem sido desenvolvido por importantes autores, como Downs, Olson, North e outros, a partir do modelo da economia neoclássica, segundo o qual as grandes decisões resultam do agregado de muitas microdecisões tomadas por indivíduos racionais que buscam maximizar seus interesses egoístas. Atualmente, segundo Levi (1997), a teoria da escolha racional presta atenção às instituições e normas, à riqueza do contexto, aos conflitos e o poder e, incluso, às motivações não egoístas, sendo seu propósito mais empírico e explicativo do que normativo e prescritivo. Importantes achados desses estudos têm apontado, por exemplo: a combinação de decisões de indivíduos racionais com frequência produz escolhas coletivas não racionais; resultados quase ótimos podem ser alcançados mediante a provisão de incentivos seletivos; as instituições e normas constroem ou facilitam as escolhas, por um lado e, por outro, podem aumentar ou diminuir os custos das transações.

Resumindo, os modelos empíricos desta escola enfatizam indivíduos estratégicos e racionais que tomam decisões dentro de constrangimentos para alcançar os objetivos desejados, mas cujos resultados pessoais dependem daquilo que outros pretendem fazer. O modelo oferece as microfundações de macroprocessos e eventos, utilizando uma análise de equilíbrio na qual os atores respondem à decisão dos outros até o ponto em que nenhuma melhoria é possível⁵. Pesquisas atuais privilegiam a ação coletiva e os arranjos institucionais, assumem que os atores tomam decisões racionais em situações de incerteza e que eles buscam aferir os custos e benefícios esperados, atuando de forma consistente com suas preferências. Também tem sido demonstrada a importância do aprendizado mediante ensaio e erro para se empreender o melhor curso de ação⁶, tanto quanto a busca de fontes no passado, nos pares, no governo ou outras fontes, quando não é possível esse processo iterativo.

As peças-chave do modelo são, portanto, a premissa da racionalidade, as formas de constrangimento, a natureza da interação estratégica e a busca por uma solução de equilíbrio. Abordamos esses pontos seguindo ainda Levi (1997: 19-41).

⁵ Para aplicações do modelo da escolha racional às decisões parlamentares no Brasil, ver Andrade (1998) e Santos (1997; 1995).

⁶ Sobre o aprendizado no campo das políticas, ver May (1992).

A premissa de **racionalidade** subjacente ao modelo tem sido o ponto mais criticado, embora seja útil e possa ser considerada apenas como a consistência entre os atos dos indivíduos e suas preferências. Quanto à conduta egoísta, tampouco é condição *sine qua non*. Na explicação de decisões coletivas, vários autores têm tomado variantes como os padrões comunitários, ou o princípio de justiça (*fairness*). No entanto, a adição desse tipo de motivações eleva o grau de complexidade e de dificuldade da análise.

Os **constrangimentos** na conduta dos atores podem derivar da escassez de recursos disponíveis ou podem ser institucionais e organizacionais. Levi entende as instituições como

“conjuntos de regras (e sanções) que estruturam as interações sociais e cuja existência e aplicabilidade são comumente conhecidas dentro da comunidade relevante. (...) As instituições estruturam as escolhas estratégicas dos atores de forma a produzir resultados equilibrados, isto é, resultados que ninguém tem incentivo para alterar⁷” (Levi, 1997: 25).

Todas as instituições são corporificações de regras, todas têm um aspecto legalista e todas possuem mecanismos para que as regras sejam obedecidas. São consideradas instituições políticas quando o Estado impõe as regras. Nas instituições sociais, o cumprimento da regra se faz por meio da aprovação e da omissão. No caso das instituições econômicas, as regras são aplicadas através de lucros e perdas.

Alguns autores distinguem entre organizações e instituições, argumentando que as organizações (e as expectativas que geram) são “componentes institucionais”. Quer dizer, as instituições são as regras do jogo e as organizações são os jogadores e suas estratégias. Mas todos concordam que as organizações introduzem um novo jogador na interação e afetam os tipos de informações e de trocas (*pay-offs*) colocados à disposição dos atores.

A **ação estratégica** é o terceiro pilar do modelo. Conforme a teoria econômica neoclássica, o consumidor deixa que o mercado transforme as escolhas de outros em um preço e num leque de produtos que formam a base da escolha. O ator, antes de escolher, não precisa considerar o que outros vão fazer. Todavia, nas situações políticas e sociais, a avaliação da conduta de outros atores relevantes é prévia à escolha. Por exemplo, o voto

⁷ As traduções de todas as citações são de minha autoria.

de um legislador, a concordância de um cidadão com o governo, a vontade de se engajar em uma ação coletiva ou mesmo numa rebelião, são todos atos que dependem das crenças a respeito da conduta dos outros. O resultado do conjunto depende da decisão de cada um. Ao fazer uma escolha em um contexto de interação estratégica, cada agente decisório assume o senso comum de racionalidade — isto é, ele assume que outros decisores são também instrumentalmente racionais, de modo que fará as mesmas inferências da mesma informação, seja para cooperar ou para manter uma postura de “carona” (*free-rider*)⁸.

O último componente do modelo é o pressuposto do **equilíbrio**, ou seja, uma situação na qual ninguém tem incentivos para mudar a sua escolha. Isto não significa que toda conduta seja estática, ou que todas as interações entre indivíduos racionais produzam um equilíbrio, nem que todo equilíbrio seja eficiente. As pesquisas sobre problemas de ação coletiva têm explicitado as condições sob as quais a lógica da ação racional pode produzir um equilíbrio sub-ótimo e quais tipos de arranjos serão mais adequados para produzir equilíbrios mais ótimos. Por exemplo, Levi (1997: 27) mostrou que o alistamento voluntário para a guerra produziu um equilíbrio ineficiente, e revertê-lo demandou substancial esforço político do governo e legisladores.

Cabe ressaltar a importância da **seqüência** na qual ocorrem os eventos, na medida em que afetam os resultados das decisões. (Exemplo típico são as votações das leis no Parlamento, em geral por turnos ou rodadas em ambas as câmaras). Assim mesmo, a “trajetória de dependência” (*dependency path*) de decisões políticas em relação a fatos ou ações do passado é da maior relevância: uma dependência estrutural forte tende a produzir movimentos incrementais de mudança política⁹. Isto significa que certos arranjos institucionais já estabelecidos dificultam a possibilidade de reverter as escolhas, ou que mudá-las implica custos muito altos. Todavia, grandes mudanças tecnológicas ou de regime político podem alterar radicalmente traços interconectados de uma sociedade. Nas organizações, essa dependência é muito forte, porque elas tendem a incubar interesses que escolherão manter uma determinada via, mesmo quando é ineficiente.

⁸ Olson (1965) foi o primeiro a conceitualizar o *free rider*: é aquele indivíduo racional que se recusa a aderir a uma ação coletiva e prefere seguir uma estratégia própria de “carona”, graças à qual se beneficia do resultado coletivo sem que ele próprio se comprometa.

⁹ A esse respeito, ver Wilsford (1994). O autor utiliza o conceito *dependency path* na análise das reformas na saúde na Alemanha, França, Grã-Bretanha e nos Estados Unidos.

No estudo de casos, por último, o pesquisador deve claramente identificar os atores-chave, suas considerações estratégicas e os constrangimentos tecnológicos, sociais, políticos ou econômicos relevantes. E somente após esse detalhamento desenvolvem-se explicações e são testadas hipóteses — ou seja, deriva-se um modelo indicativo das relações entre variáveis e dos mecanismos causais. A teoria dos jogos é o modelo em voga utilizado na explicação das escolhas dos atores¹⁰.

O Institucionalismo Histórico

Nesta seção seguimos Steinmo & Thelen (1994), para os quais a diferença nuclear do enfoque histórico em relação ao institucionalismo da escolha racional está na questão da formação das preferências: se não há uma escolha política única no resultado que maximiza o interesse individual, então os instrumentos da teoria dos jogos devem ser suplementados com outros métodos para se entender a solução escolhida. Isto porque as instituições são mais do que uma variável, na medida em que não somente modelam as estratégias e metas dos atores. Também mediam as suas relações de cooperação e conflito. Portanto, as instituições estruturam situações políticas e deixam sua marca própria nos resultados políticos. Os atores conhecem o impacto fundamental das instituições; e isso explica as árduas batalhas em torno delas. A própria (re)configuração das instituições é um meio de evitar a repetição das mesmas batalhas. (As reformas das constituições, dos sistemas partidários e eleitorais e, em geral, das regras do jogo pelo poder, por exemplo, são resultado não só do aprendizado político como também de longas lutas parlamentares)¹¹.

Conforme Steinmo & Thelen, a literatura sobre o institucionalismo histórico é vasta e diversa. Muito aplicado na empiria, o enfoque fornece “pontes analíticas” de alcance médio para entender continuidades e especificidades nas políticas, contribuindo, assim, para iluminar os arranjos institucionais que estruturam as relações entre o Estado e a sociedade, e as regularidades mais amplas comuns a um grupo de países *vis-à-vis* a diversidade dos casos nacionais, ou seja, esclarecem as fontes de “variações num tema comum”.

¹⁰ A teoria dos jogos é central na formalização de modelos de escolha racional. Para uma ampla revisão, ver Boudon (1995).

¹¹ Ilustra este aspecto o acalorado debate atual no Brasil sobre mudanças no sistema de partidos (fidelidade partidária, 5% de votos para se constituir em partido) e no sistema eleitoral (voto proporcional *versus* voto distrital *versus* voto misto).

Além disso, tem permitido examinar a relação entre atores políticos como objetos e como agentes da história, mostrando que instituições como os partidos e associações de interesse não somente modelam e constroem as estratégias políticas, mas também elas são resultado (consciente ou inesperado) de estratégias políticas deliberadas, do conflito político e de escolhas. Ao focalizar “os traços institucionais intermédios da vida política, o institucionalismo provê teoricamente **a ponte entre os agentes humanos que fazem a história e as circunstâncias sob as quais eles são capazes de fazê-lo**” (Steinmo & Thelen, 1994: 10 - grifo nosso).

Embora a ênfase na agência política e na escolha política **dentro** de constrangimentos institucionais seja comum ao “novo” institucionalismo, no projeto teórico da corrente histórica não há um “*kit* instrumental universal” aplicável a toda e qualquer situação política (como no *rational choice*). Rejeitando a idéia de que a conduta política pode ser analisada com técnicas úteis talvez em economia, o institucionalismo histórico desenvolve hipóteses indutivamente, no curso da interpretação do próprio material empírico.

Em suma, o projeto teórico e a estratégia de pesquisa dos institucionalistas históricos não só têm como núcleo as instituições enquanto relações-padrão subjacentes; também prestam igual atenção a outras variáveis. Os jogadores, seus interesses e estratégias, e a distribuição de poder entre eles são colocados no contexto, mostrando como se relacionam entre si ao desvendar a forma de estruturação das situações políticas. As instituições constroem e refratam a política, mas nunca são a única causa dos resultados. Enquanto muitas teorias alcançam elegância apontando variáveis tidas como decisivas (a classe no marxismo; o grupo de interesse no pluralismo), a análise institucional centra-se em elucidar como se conectam diferentes variáveis. No entanto, assim como uma configuração institucional estrutura uma dada situação política, o enfoque histórico institucional estrutura a **explicação** dos fenômenos políticos, ao prover uma perspectiva para identificar como se relacionam entre si diferentes variáveis. E, ao colocar os fatores estruturantes no centro da análise, permite capturar a complexidade das situações políticas, balançando clareza teórica, complexidade e parcimônia.

Cabe ainda mencionar que a coleção de artigos organizada por Steinmo & Thelen não somente oferece um novo ângulo para melhor entender continuidades nas políticas públicas nos países e variações entre países. Também constroem explicações poderosas das variações na conduta política e dos resultados ao longo do tempo, bem como um referencial para compreender as fontes e conseqüências da mudança institucional. Desses artigos,

ressalta a contribuição de Immergut, “The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden”¹².

A autora busca explicar a mudança institucional perguntando-se, de início, como é possível que instituições desenhadas para manter determinado poder de forma permanente promovam, ao mesmo tempo, a estabilidade e a mudança; e, dado que as instituições limitam a ação dos atores, como então estes escapam a esses constrangimentos. Tomando o caso das políticas do seguro nacional de saúde, a autora mostra como as instituições podem explicar tanto a estabilidade quanto a mudança das políticas. Para tanto, em lugar de analisar o *policy-making* em termos de correlações entre os *inputs* (demandas de grupos sociais ou legados de políticas do passado) e os *outputs* das políticas (leis específicas), ela visa a mostrar por que os *inputs* e os *outputs* das políticas podem estar ligados de diferentes formas em sistemas políticos distintos. Um dos conceitos centrais construídos pela autora é de “pontos de veto” ou “janelas de oportunidade” apresentados pelos sistemas políticos, de modo que se abrem rotas diferentes para a influência política de atores decisivos, como a profissão médica, em cada país estudado. Na prática, as instituições estabeleceram um contexto estratégico para as ações dos atores políticos, mudando o resultado de conflitos específicos em torno da política de saúde. As instituições, enfim, devem ser pensadas juntamente com os interesses e os atores, porque ambos componentes são necessários para entender o passado e o nosso papel como sujeitos do futuro (Immergut, 1992: 85).

O *Policy-making* nas Óticas: Sociológica, Regime Político, Coalizões de Atores e Sistema Internacional

Neste tópico, recorreremos à revisão de Kitschelt (1986) sobre as teorias explicativas do processo de produção da política pública, com o objetivo de complementar as discussões atuais sobre o tema e reafirmar que não há uma teoria que por si só possa dar conta de por que, como e quando foi adotada uma determinada política. Com base na análise comparada, esse autor aborda o enfoque sociológico, regime político ou “estilo de política”, coalizões de atores e sistema internacional, fazendo a correspondente crítica (que omitimos em prol da brevidade). Não é demais advertir: nas tipologias

¹² O artigo é uma condensação de Immergut (1992). Para uma versão em português do artigo citado, ver Immergut (1996).

que se seguem, conceitos e elementos já discutidos são recorrentes.

a) Nos enfoques pautados nas **teorias sociológicas**, o primeiro argumento é que a **natureza** dos *issues* de política determina a natureza dos atores políticos, as estruturas de tomada de decisão e os resultados. Em sociedades similares poderão ser encontradas políticas semelhantes em relação ao mesmo *issue*, através dos sistemas políticos. Aqui, o confronto principal tem sido entre neomarxistas e funcionalistas (o autor **descarta** o segundo enfoque, por seu viés subjetivo e inoperante na **empíria**). A análise neomarxista da política pública assume que as **estruturas de poder** e os interesses **no sistema econômico** determinam a **capacidade** política dos grupos para organizar o desenho, as arenas e os **“produtos”** das políticas. Enfatizam diferenças na formação de **políticas segundo** se destinem, por exemplo, à provisão de **infra-estrutura industrial** ou à **proteção social**.

O tipo de **arena** determina, por sua vez, **diferentes** estilos de racionalidade na administração da política, sendo que as **distintas** áreas de atividade estatal se correlacionam com diferentes **estruturas** organizacionais. A estrutura e dinâmica das políticas estatais **variam** no tempo e ao longo das arenas, por exemplo, entre políticas repressivas, econômicas e ideológicas, ou entre as ligadas à produção e à circulação, sendo politicamente irrelevantes as diferenças setoriais, territoriais e culturais.

Outra variante assume que determinados interesses societários desenham os processos e **“produtos”** da formulação de políticas. Esse enfoque vincula a natureza de um dado processo de produção de políticas à **percepção** que têm os atores dos custos e benefícios das opções de política, sendo essa percepção (interesse) a que organiza e mobiliza os grupos. Assim, para os governos é fácil adotar políticas com benefícios concentrados e custos dispersos; mas é quase impossível que atuem em *issues* com uma configuração inversa. Políticas com ampla distribuição de custos e benefícios podem ser facilmente institucionalizadas; políticas com custos e benefícios muito concentrados conduzem, porém, a intensos conflitos com os atores afetados.

Kitschelt propõe três hipóteses a respeito da lógica da mobilização social de interesses nas sociedades capitalistas modernas: (a) a magnitude e distribuição dos ganhos ou perdas de uma decisão de política determinam o nível de agregação e mobilização dos grupos em conflito; (b) dado que os atores descartam o futuro, mobilizar-se-ão com maior vigor frente às políticas com impactos de curto prazo do que as de longo prazo; (c) de acordo com essa lógica, é fácil para os governos adotarem políticas que inovam,

institucionalizam e concentram conflitos, ou seja, que distribuem custos e benefícios, mas não em relação àquelas que os concentram.

b) O enfoque do **regime doméstico** ou **estilos de política** é o mais utilizado atualmente no estudo comparado de instituições políticas. O ponto central é a oposição a explicações baseadas em *issues* e fundamentos sociológicos. Com base na comparação entre arenas “domésticas”, argumenta-se que os **padrões** (“estilos”) de políticas num país são mais similares entre si do que entre as mesmas arenas de política entre países. Isto porque o regime e as estruturas de oportunidades de políticas perfilam a participação, a organização e os processos em todas as arenas de política de um país. Os “estilos de política” nacionais estão baseados em padrões institucionais complexos que governam inteiramente os sistemas políticos. Tais “estilos” são os princípios, normas, regras e procedimentos de *decision-making* que se institucionalizaram firmemente no tempo e resistem a flutuações de poder e a coalizões políticas; portanto, são relativamente impermeáveis a mudanças bruscas no equilíbrio interno de poder. Na medida em que existem padrões recorrentes de *policy-making* que são típicos ao longo das arenas de política dentro de um país, é mais fácil prever e explicar novos processos e “produtos” da política.

Distinguem-se duas abordagens relativas às estruturas políticas domésticas.

A **primeira** focaliza a interação entre Estado e sociedade, especificamente, a articulação política e a agregação de interesses (intermediação de interesses), sob duas óticas distintas: o padrão **pluralista**, no qual múltiplos grupos de interesse, superpostos e descentralizados, surgem espontaneamente para chamar a atenção dos *policy-makers*; e o **neocorporativo**, onde grupos ordenados, de representação setorial monopólica, participam do processo decisório através de canais de comunicação bem estabelecidos; estão representados nos procedimentos de decisão, e os governos lhes atribuem *status* semi-oficial para participar da formação da política. Em contraste com sistemas corporativos, os pluralistas tendem a permitir uma representação mais ampla de novos atores mobilizados com demandas políticas inovadoras. Na última seção veremos de perto esses enfoques e os modos de formulação de políticas que a eles corresponderiam.

A **segunda** abordagem preocupa-se com a capacidade do Estado para impor políticas e implementá-las de forma consistente (*enforcement*). Dá relevância a variáveis como a centralização territorial e funcional do Executivo, o domínio do Executivo sobre o Legislativo, os recursos materiais e informacionais controlados pelo Estado, e a habilidade dos instrumentos de

política para induzir mudanças na sociedade. Em Estados “fortes”, a intermediação de interesses pode não se confinar a opções pluralistas e corporativas, posto que o Estado pode, seletivamente, reconhecer somente alguns interesses mobilizados em torno de uma política. O resultado é um padrão segmentado de política, no qual um *range* limitado de interesses compatíveis é cooptado para o processo decisório. O Estado pode tanto excluir quanto subordinar grupos de interesse e desenvolver políticas de modo estatista.

Essas teorias sugerem que: problemas **similares** de política pública gerarão **diferentes** grupos de atores e níveis de mobilização, estruturas de arenas, processos decisórios e “produtos”; são contingentes ao tipo ou estilo de política predominante em um país (pluralista, corporativo, segmentado ou estatista); e expressam um dado padrão institucional de intermediação de interesses e de força estatal.

c) As teorias das **coalizões** enfatizam as capacidades e volições dos atores. Em particular, apontam a relevância das escolhas conscientes de atores e grupos, cujos propósitos e metas são comuns e identificáveis. Nessa ótica, as políticas emergem da formação de coalizões “ganhadoras” que unam atores com recursos e interesses similares para desenvolverem políticas semelhantes. Inversamente, políticas diferentes resultam das diferenças nas coalizões. Os grupos entrarão em alianças segundo seus interesses, sejam econômicos, de classe (renda, mercado), setoriais, regionais ou culturais.

As teorias das coalizões enfatizam as múltiplas oportunidades para grupos coligados influenciarem a política pública. Mas aproximam-se de uma abordagem voluntarista do poder político, segundo Kitschel, porque veem o *policy-making* como sendo determinado pela força do sistema partidário e pelo controle do governo. Partem da suposição simples de que os partidos de esquerda representam os interesses das classes trabalhadoras e os partidos de direita são os agentes políticos da burguesia. Portanto, analisam-se as políticas públicas de acordo com a força, durabilidade, unidade e sucesso de cada um dos blocos principais na formação de coalizões, esperando-se que as políticas variem no tempo entre os países e ao interior deles, segundo a força partidária e o controle do governo. Em suma, as teorias da coalizão investigam três fatores como sendo determinantes da política pública: a força ou debilidade de grupos mobilizados na sociedade; os interesses desses grupos; e suas reais capacidades e *expertise* para fazer alianças.

d) As teorias dos **sistemas internacionais**, por último, consideram os países apenas como partes de um sistema global que desenha cada elemento

das políticas internas. Os interesses dominantes e os possíveis cursos de ação da política pública resultam da localização estrutural de cada país no sistema internacional. À semelhança da teoria econômica, este enfoque adota simplificações para explicar os processos em nível de sistema e as correspondentes políticas domésticas. Países ou estados, enquanto elementos do sistema internacional, são tratados como atores, isto é, como entidades às quais se lhes pode atribuir volições. Os Estados são auto-interessados e buscam poder militar e econômico, tanto em termos absolutos como relativos, seguindo estratégias ótimas (ou satisfatórias) na consecução de seus objetivos. Atores com posições similares no sistema internacional de poder, dependência e interdependência, selecionam estratégias similares.

Na perspectiva dessa abordagem, a posição relativa de um país na economia política mundial pode determinar sua aproximação à modernização econômica. Os mais atrasados em desenvolvimento industrial buscam vencer suas desvantagens por meio de uma vigorosa intervenção e regulação estatal das atividades econômicas. Argumenta-se, ainda, que há conexão entre o ritmo e o estágio de industrialização, a posição relativa do país na economia mundial e a forma de regime político. (O referencial da teoria do sistema internacional apóia-se em várias hipóteses que omitimos).

Em síntese, as quatro tradições teóricas apresentadas formulam variadas predições a respeito do desenho da política pública. O enfoque sociológico vê *issues* similares associados a padrões de política semelhantes, independentemente da variação nas instituições políticas domésticas ou na distribuição internacional de recursos e *expertise*. As teorias do regime antecipam a correlação de qualquer política pública em um país com o “estilo de política” que nele prevalece. As teorias das coalizões enfatizam o *expertise* e os recursos dos atores, contrariamente a *issues* e estruturas e, portanto, esperam-se políticas similares somente onde predominam coalizões similares. As teorias dos sistemas internacionais ressaltam a localização dos estados no sistema mundial na predição de similaridades e diferenças de *policy making* entre eles.

Para Kitschelt, essa riqueza teórica é aparente e adverte que se requerem modelos mais complexos para refletir as relações entre determinantes e atributos do *policy-making*. O autor propõe conectar as quatro teorias e o componente principal de cada uma, através de sua afinidade específica com um aspecto da política pública. Assim, as teorias sociológicas explicam a constituição de interesses e a mobilização de atores; as teorias dos regimes explicam a estrutura de arenas de política; as teorias da coalizão examinam

o processo de formação de políticas; e o enfoque do sistema internacional ilumina o problema de como é facilitada e constrangida a realização de objetivos de política segundo a localização dos estados-atores no meio ambiente internacional.

Aspectos Analíticos do *Policy-making*

Na análise de políticas públicas, há aspectos considerados como os mais relevantes e válidos, ainda que os autores difiram, como vimos, quanto à centralidade de cada um. Para Kitschelt (1986), em sistemas socioeconômicos desenvolvidos e com partidos políticos competitivos, tais aspectos são:

- o **grupo social** que se mobiliza em torno de uma política pública. Isto remete à explicação da posição estrutural dos atores na arena de política e a importância que os atores atribuem a um *issue*, *vis-à-vis* sua autodefinição de “interesse”;
- as **arenas institucionais** específicas da tomada de decisão de política. Aqui o foco são as regras organizacionais de seletividade que facilitam ou impedem o acesso de atores a uma arena específica;
- o **processo de *decision-making***. Considera o uso de recursos e as coalizões de atores que preferem uma dada opção; a escolha de instrumentos para perseguir um objetivo (incentivos públicos, regulação, investimentos estatais etc.); e em que medida se aplicam esses instrumentos;
- os “**produtos**” (*outcomes*) ou impactos econômicos, sociais e políticos da política. Estes são determinados pela eficiência e eficácia com que se alcançam os resultados; pelos efeitos secundários não intencionais; e pela legitimidade das políticas.

Assim, uma política pública é um aglomerado (*cluster*) de atores, instituições, processos de *decision-making* e resultados, existindo relações causais entre os quatro componentes mencionados. A natureza precisa dessas relações pode ser contingente, devido a constrangimentos ou induções maiores à formação da política. Quer dizer, os atores políticos e as arenas de política podem não se correlacionar diretamente com os processos decisórios e com os resultados das políticas ao longo do tempo. Isto remete à centralidade do tempo e do ritmo na (re)produção e transformação dos sistemas sociais, entendendo-se “tempo” não como variável contínua, linear, e o *timing* como o ritmo nacional, em comparação com o contexto internacional.

Quanto aos critérios que influenciam o processo de tomada de decisões,

existe vasta literatura, impossível de ser mapeada nesta revisão. No que se segue, citaremos a esclarecedora contribuição de Grindle & Thomas (1989) sobre esse ponto.

Na sua pesquisa sobre os processos decisórios envolvidos na adoção de políticas públicas de reforma em nível macroeconômico e setorial em doze países¹³, Grindle & Thomas buscaram apreender os fatores que dariam conta de como, por que e quando as mudanças nas políticas e nas instituições ocorreram. Em termos metodológicos, cabe destacar a estratégia dos autores. Primeiro, concentraram-se em indagar: 1) como a questão da reforma entrou na agenda de decisão governamental; 2) quais critérios políticos, burocráticos e técnicos foram importantes para promover ou inibir o processo de mudança; 3) que fatores levaram a sustentar ou a abandonar as iniciativas de reforma. Segundo, tomaram as instâncias de reforma como unidade de análise, focalizaram as elites envolvidas na formulação e decisão das políticas¹⁴; e examinaram arenas críticas, como as relativas à definição da agenda, ao *policy-making* e à implementação.

A par que criticam os marcos teóricos utilizados para analisar os processos decisórios e explicar os resultados das políticas públicas, Grindle & Thomas sintetizam suas conclusões no seguinte esquema:

Fatores que influenciam as políticas de reforma institucional

Influências no <i>decision making</i>	Crítérios de escolha	Atores influentes
Análise técnica	Informações, análises e opções apresentadas por assessores e <i>experts</i> técnicos.	Tecnocratas, ministros e outros burocratas do alto escalão; assessores externos.
Motivações burocráticas	Objetivos de carreira de indivíduos; posição competitiva de unidades; orçamentos.	Ministros e altos funcionários; burocratas de nível médio; assessores internacionais.
Estabilidade política e apoio	Estabilidade do sistema político; cálculos de custos e benefícios de grupos, classes, interesses; apoio ou oposição militar.	Liderança política; elites econômicas dominantes; líderes de classes, etnias; associações de interesse; militares.
Alavanca internacional	Acesso a ajuda; empréstimos; relações comerciais.	FMI, BM, USAID; governos do antigo poder colonial; Estados Unidos, bancos internacionais.

*Traduzido de Grindle & Thomas (1989). Quadro 2.

¹³ A amostra incluiu países da África, Ásia e América Latina.

¹⁴ O método de pesquisa incluiu entrevistas com atores intimamente envolvidos nas iniciativas de reforma (altos funcionários, profissionais experientes, assessores e técnicos especializados).

Os autores apontam e justificam a saliência dos seguintes elementos consubstanciais à análise das políticas:

• **atores:** as elites (*policy elites*) desempenham papel crucial na determinação de iniciativas, escolhas e resultados nas políticas de reforma. Suas decisões são influenciadas por: assessoria técnica recebida, impacto de suas escolhas nas interações burocráticas; significado da mudança para a estabilidade política e o apoio político; e suas relações com atores internacionais;

• **agenda e processo decisório:** as circunstâncias que rodeiam a emergência, a consideração e o prosseguimento de iniciativas reformistas são importantes variáveis intervenientes na explicação das escolhas. O processo de *policy-making* muda quando existe uma situação de crise aguda, desviando a atenção das elites para resolver problemas percebidos como politicamente prioritários. Os elementos analíticos a se considerar em situações de crise ou de normalidade são: pressões pela reforma; o que está em jogo na mudança; o nível dos *decision makers* envolvidos; o grau de profundidade da reforma ensejada; e o *timing* da reforma (se esta é necessária para resolver uma crise ou se é útil mas não urgente);

• **características da política e implementação:** as condições de sustentação de uma política de reforma são determinadas durante a implementação. Nesta fase aparecem conflitos, resistências, recuos e rejeições frente à mudança. Além disso, a política sofre significativas alterações durante a implementação e o resultado final pode ser muito diferente das intenções estabelecidas inicialmente. Isto gera novos conflitos e resistências, podendo voltar as discussões à arena pública. Em boa medida, os resultados da implementação são determinados pelos grupos sociais e interesses mais afetados pelas reformas, assim como pelo apoio ou não de funcionários governamentais envolvidos nesse processo. Uma política reformista produz mudanças se tem impactos diretos em amplos setores da sociedade, e se é de fácil visibilidade para o público afetado. Outros fatores importantes que causam impacto na opinião pública e afetam o sucesso dos resultados são: dispersão ou concentração dos custos e benefícios; conteúdo administrativo ou técnico alto ou baixo; tempo curto ou longo necessário para a implementação.

Grindle & Thomas propõem três hipóteses a respeito das decisões envolvendo políticas de reforma:

1. nas reformas adotadas em situações de **crise**, os decisores tendem a ser dominados pelas questões maiores referentes à estabilidade política e ao controle. Análises técnicas, interações burocráticas e pressões internacionais

são importantes nas decisões, mas permanecem subordinadas às preocupações com a sobrevivência dos regimes ou dos envolvidos no processo;

2. em situações **rotineiras**, as reformas tendem a ser dominadas pelas preocupações burocráticas e micropolíticas. Avaliações técnicas, pressões internacionais e questões referentes à sobrevivência e à sustentação política são importantes, mas não decisivas;

3. quando as reformas envolvem mudanças organizacionais, o processo de *decision making* tende a ser dominado pelas preocupações e interações burocráticas, delas emergindo também pressões internacionais.

Por último, frisamos com os mesmos autores que o processo de implementação de uma reforma é muito mais conflituoso e longo que o processo de formulação e decisão. Assim, para diminuir a imponderabilidade e imprevisibilidade dos resultados, se faz necessário acoplar um plano de estratégias de implementação que dê conta de administrar os conflitos, reações e resistências inerentes a qualquer processo político de transformação.

Modos de *Policy-making*

Na literatura sobre a produção de políticas públicas, encontramos diversas imagens quanto à forma pela qual os interesses organizados se vinculam às arenas decisórias do Estado. O conhecimento produzido pela ciência política na área de *policy-making*, pelo seu caráter cumulativo, reflete a crescente complexidade nas funções do Estado e na organização da sociedade. Assim, os modelos elaborados para captar empiricamente essas relações traduzem as mudanças concomitantes na estrutura do processo político, na diversificação funcional e abrangência das associações de interesse e nos modos pelos quais os representantes daquelas acedem às instâncias decisórias. Como esses desenvolvimentos não se dão num vazio cultural e ideológico, nem são alheios à natureza da área de política de que se trate, ao longo do tempo e em diferentes espaços encontraremos uma enorme variedade de possíveis combinações de modos de *policy making* segundo os países, as áreas ou setores da produção ou do consumo, a natureza do *issue* em questão, a cultura associativa prevaiente e outras variáveis já mencionadas.

Uma particularidade de tais modelos se refere ao que tem sido formulado no contexto das democracias liberais de longa continuidade do capitalismo avançado, de maneira que os estudiosos do fenômeno puderam capturar mudanças temporais, em geral incrementais, nos arranjos institucionais para produzir políticas públicas. Assim, o grande desafio para os analistas se

apresenta quando há um legado histórico nacional particular, herdado de regimes ditatoriais, que se sobrepõe às mudanças decorrentes da redemocratização do processo político. (Este é o caso do Brasil, que aqui não abordaremos).

Do grande repertório de modelos de *policy-making* disponível (para contextos democráticos), consideraremos os três que, a nosso ver, constituem os principais tipos ideais cujo valor heurístico permite interpretar as variações nos formatos de produção de políticas: o **pluralista**, o **neocorporativo** e o **neopluralista**. Reiterando, há também uma seqüência cronológica na elaboração e refinamento desses modelos, na medida em que acompanham as transformações aludidas nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Assim, o enfoque pluralista, predominante nas correntes anglo-saxãs até fins dos anos 60, começou a ser desafiado na década seguinte pelas teorizações do neocorporativismo. Já nos anos recentes, populariza-se o modelo neopluralista, que pode ser considerado como uma tentativa de conciliar os dois primeiros, criticados pela sua excessiva rigidez frente à complexidade e variedade das situações concretas. Mas não somente isso. Também influíram nessa nova abordagem as próprias mudanças na economia mundial e as pressões da onda neoliberal para flexibilizar as estruturas estatais e os processos decisórios. Revisaremos brevemente esses modelos¹⁵.

O **pluralismo** clássico enfatiza elementos, tais como a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão. Central nessa concepção é a existência de “poderes contrabalançados” (*countervailing powers*), de modo que todos os grupos, por meio de pressões, aí incluído o *lobby*, teriam a mesma chance de influenciar o *policy-making*. Ademais, concede escassa ou nenhuma importância à autonomia do governo e da burocracia, para definir e mesmo para impor interesses próprios, além de desconsiderar a ideologia.

Nas objeções de Cawson (1994: 117-121), a teoria pluralista concebe os interesses como preferências individuais, rechaça a estrutura, depende de uma metodologia que considera os indivíduos como unidades constitutivas da sociedade e só reconhece os grupos sociais enquanto agregados de indivíduos¹⁶. Como aponta o autor, nessa perspectiva os interesses de grupo

¹⁵ Uma primeira versão da síntese que segue encontra-se em Labra (1995). Para os aspectos conceituais do neocorporativismo e do pluralismo, ver Labra (1992).

¹⁶ Ver, também, Cawson (1985; 1986).

surgem no processo de “agregação de interesses”, como a soma das preferências dos membros, sendo a ação coletiva apenas o produto das preferências e iniciativas voluntárias espontaneamente geradas. Nesse referencial, a ideologia aparece atomizada e sua existência somente se reconhece em termos de condutas observáveis.

Um dos maiores problemas dos pluralistas é que atribuem o mesmo peso político a todos os grupos, inclusive ao Estado. Além disso, suas interpretações estão impregnadas da ideologia do *laissez-faire* e sistematicamente escamoteiam a ação de grupos privilegiados, como os empresários da medicina e os médicos no setor saúde. Aqui podemos lembrar, com Starr (1991), que na idealização da democracia pluralista norte-americana são de fato negados os poderosos recursos que os médicos utilizam em seu favor através da American Medical Association (AMA), junto com outras organizações privadas tanto ou mais fortes que também atuam no complexo médico-industrial e que têm exercido decisiva influência no “anti-sistema” de saúde desse país.

O **neocorporativismo** veio justamente derrubar essa visão, ao atribuir aos interesses organizados um papel principal no processo político¹⁷. As teorizações partem da constatação da centralidade das associações de representação monopólica no *welfare state* do pós-Segunda Guerra, particularmente nas relações industriais e na área das políticas redistributivas. O processo de produção de políticas é examinado quanto à participação formalizada dessas organizações na tomada de decisões públicas, às ações concertadas que surgem desses arranjos tripartites e às condições de paz social e governabilidade que teriam propiciado na Europa, em particular nos pequenos países de corporativismo democrático e na Alemanha¹⁸. Katzenstein (1986: 87-90) sinaliza três características do corporativismo democrático: (a) uma ideologia de “parceria social”, compartilhada pelo empresariado e sindicatos, que se expressa na política nacional; (b) um sistema de grupos de interesse centralizado e concentrado; (c) a coordenação voluntária de objetivos conflitantes. Um traço característico desses arranjos é que a coordenação se alcança através de barganhas políticas entre os grupos produtores de bens ou serviços, burocracias estatais e partidos políticos, ao longo de diferentes setores de política pública, com *trade-offs* mais ou menos explícitos.

¹⁷ A referência obrigatória é o trabalho pioneiro de Schmitter (1979).

¹⁸ Sobre estes pontos, ver Lehmbruch & Schmitter (1982); Katzenstein (1986).

No sofisticado enfoque neocorporativo, tem sido dada ênfase diferenciada a duas importantes funções que cumprem as associações de interesse. A **primeira** se refere à lógica estrutural e comportamental e propriedades internas que as constituem enquanto atores relevantes — o que remete à questão do **controle** das cúpulas sobre os afiliados, no sentido de estes acatarem os acordos negociados. Isso implica, por sua vez, a socialização dos membros dentro de uma identidade comum e até na imposição de interesses coletivos ao conjunto de afiliados. A **segunda** tem a ver com as formas e funções que assumem as organizações na produção e implementação de políticas — quer dizer, com a **representação**, entendida como os meios através dos quais os interesses coletivos se conectam aos corpos de decisão.

A esse respeito, Schmitter (1981) coloca que as dimensões controle e representação podem ou não estar relacionadas, mas que há uma “afinidade eletiva” entre elas. Já Vickerstaff (1985: 50) recomenda concentrar-se no exame da relação histórica entre representação/intermediação de interesses e formulação de políticas enquanto traços necessariamente ligados a um mesmo processo de desenvolvimento político.

Cawson (1986: 79) sintetiza as diversas posições, afirmando que o neocorporativismo seria

“(...) um processo sociopolítico específico pelo qual as organizações monopólicas representativas de interesses funcionais estabelecem com as agências estatais intercâmbios políticos relativos aos resultados da política pública, e que outorga a essas organizações um papel que combina a representação de interesses com a implementação de políticas através da delegação de *self-enforcement* (ou poder de auto-regulação)”.

Como vemos, essa conceitualização combina representação, controle e intermediação de interesses e um modo específico de formulação de políticas por concertação, tudo o qual guarda relação com a idéia de **pacto social**, que pode ter lugar tanto em nível nacional como em uma área específica de políticas. Além disso, implica a delegação de *status* público às organizações de interesse, o qual, como explica Offe (1985), tem várias implicações: uma intencionalidade formal do Estado, no sentido de que a ação coletiva, auto-interessada, contribua para a consecução de objetivos de política pública, e para intercâmbios entre a concessão de privilégios e a aceitação de restrições quanto à abstenção de demandas não negociáveis e condutas responsáveis.

Em resumo, o neocorporativismo, considerado como um tipo ideal de formulação de políticas, traduz ações concertadas, cooperativas, que envolvem tanto escolhas entre cursos alternativos quanto a representação e intermediação de interesses. Regini (1982) assinala que um modo corporativo de decisão compreende três dimensões teóricas principais: (a) alto grau de cooperação entre as organizações monopólicas e o Estado, como requisito para o estabelecimento de regras de conduta em situações de conflito; (b) a cooperação deve ter lugar em contextos institucionalizados; e (c) as relações de cooperação seriam desenhadas para formular políticas específicas, tais como as de renda, mercado de trabalho, seguridade social etc.

Apontando para o que seria um vazio nas formulações de Schmitter, Cawson (1994: 121-132) defende a importância do **mesocorporativismo** enquanto enfoque mais realista e do **setor** como uma distinção analítica central no exame do *policy-making*, acrescentando que grupos como os médicos conformam suas organizações de interesse em um contexto no qual os subsídios estatais ou os programas de consumo coletivo **definem** as regras do jogo. Para o autor, os médicos, enquanto “provedores” de serviços coletivos, são propensos ao *social closure* em torno a seus conhecimentos profissionais, estando por isso em posição favorável para congestionar os serviços, através de mecanismos que solapam a responsabilidade democrática¹⁹. Ainda que o Estado tenha capacidade financeira e regulatória, em serviços como os de saúde o desenho da política é compartilhado com “organizações de interesse privado” ou *private interest organizations* (Streeck & Schmitter, 1985), dominadas pelas profissões, às quais se lhes concede *status* público, como bem ilustra o caso do associativismo médico na maioria dos países ocidentais.

O **neopluralismo** é uma corrente mais recente, que surge como reação tanto ao pluralismo clássico como ao corporativismo. Reconhece que no *policy-making* as relações governo-interesses podem estar institucionalizadas, que existe conflito, cooptação e consenso, e que certos grupos são excluídos. Admite, enfim, que: a política moderna pressupõe antagonismos entre múltiplas elites em torno à distribuição de recursos escassos; em certas áreas o pluralismo está ausente; os *countervailing powers* não bastam para restabelecer o equilíbrio; sim, há ideologia na política; o consenso pode ser o resultado da manipulação; e, o mais importante, o poder não é o produto de condutas voluntárias, senão de ações conscientes e observáveis²⁰.

¹⁹ Este ponto é amplamente discutido por Stone (1980).

²⁰ Para uma revisão atualizada das correntes do pluralismo, ver Smith (1994).

Nas palavras de Jordan & Schubert (1992: 11), dada a nova realidade política do processo público — transformado por fatores como a organização da sociedade em coletividades; a setorialização, sobrecarga e ampliação do *policy-making*; a fragmentação do Estado e o embaçamento das fronteiras entre o público e privado — várias “metáforas” têm sido utilizadas para descrever os formatos de intermediação de interesses: *policy communities* ou “comunidades políticas”, *policy networks* ou “redes de políticas” e *issue networks* ou “redes de questões”²¹. Segundo os mesmos autores, esses neologismos expressam de forma mais adequada a percepção de que o processo de elaboração de políticas se caracteriza pela inclusão de grande número de atores públicos e privados de diferentes níveis e áreas funcionais, do governo e da sociedade, e que existe uma lógica de negociação.

Para Smith (1994: 166), um dos grandes problemas dos neopluralistas é que continuam sem definir o poder estrutural exercido mediante instituições. Nesse sentido, um avanço importante é a noção de “comunidade política”, entendida como uma forma institucionalizada de relações entre grupos de pressão e governo — ou seja, existe um espaço formal tipo “comitê consultivo”, cuja estrutura pode favorecer alguns grupos e excluir outros, decidindo-se sobre as opções políticas disponíveis mediante acordos e não por pressões aleatórias. Esse autor sugere que é possível distinguir entre “comunidades políticas” fechadas, elitistas, em contraposição a formatos mais soltos configurados por “redes”, o que abre novas perspectivas para examinar processos decisórios em contextos de ranço autoritário.

A respeito dos três enfoques examinados, podemos concordar com Smith, quando afirma “que uma área de política seja pluralista (ou corporativa) é um fato mais empírico do que ontológico, e somente pode ser considerado examinando-se o contexto no qual operam os grupos de pressão” (Smith, 1994: 170).

Tipos de Intermediação de Interesses

No que concerne à formalização dos modelos de *policy-making*, os autores em geral concordam que, com base em um *continuum* entre as polaridades pluralismo / corporativismo, pode-se captar afinidades ou oposi-

²¹ No periódico contendo o artigo de Jordan & Schubert, dedicado ao tema *Policy Networks*, pode-se apreciar a indefinição conceitual e a diversidade terminológica e metodológica dos enfoques neopluralistas.

ções em dimensões como: integração de grupos organizados nas arenas decisórias; institucionalização do acesso; conflito ou cooperação entre associações e destas com o Estado; e requisitos para um consenso que assegure o sucesso no resultado das políticas.

Schmitter (1982: 263) propõe a seguinte tipologia:

		Modos de formulação de políticas	
		<i>Por pressão</i>	<i>Por concertação</i>
Tipos de intermediação de interesses	<i>Pluralista</i>	X	
	<i>Corporativo</i>		X

As relações acima mostram afinidades entre pluralismo/pressão e corporativismo/concertação. Podem porém surgir conflitos e impasses quando se bloqueia o acesso à arena decisória a associações centralizadas e unitárias ou, inversamente, atraindo-se à negociação uma multiplicidade de associações dispersas, competitivas ou superpostas.

No seguinte esquema, Helander (1982) sugere as possíveis combinações de modos de *policy-making*, a partir de duas dimensões: o acesso das associações de interesse à arena decisória e as relações entre atores.

		Acesso das organizações à arena decisória	
		Contínuo	Intermitente
Relações entre organizações	Cooperativas	<i>corporativismo</i>	<i>semipluralismo</i>
	Não cooperativas	<i>semicorporativismo</i>	<i>pluralismo</i>

Partindo de uma postura crítica das imagens oferecidas pela literatura sobre *policy-making*, Lange & Regini (1987) elaboraram um modelo que integra as tipologias anteriores e que consideram mais apropriado para fins de indagação empírica, com base na distinção entre duas dimensões centrais do processo decisório: (1) isolamento máximo/mínimo dos interesses organizados; (2) inclusividade máxima/mínima quanto ao grau de agregação dos interesses.

Tipos de relações entre interesses sociais e instituições públicas no *policy-making*

Inclusividade	
(-)	(+)
(-) <i>Pressão pluralista</i>	
Isolamento	<i>Negociação* oligopólica</i>
(+)	<i>Rede de política**</i>

No original: **Contrattazione*; ***Policy network*

O esquema mostra que as relações entre interesses organizados e centros de decisão podem dar lugar a várias combinações dos três modelos básicos de *policy-making* já discutidos, cujos traços principais sintetizamos a seguir, com Lange & Regini (1987: 30-38).

(a) **Pressão pluralista:** a representação dos interesses é fragmentada. O nível de agregação das demandas ou *inputs* é baixo. Os *outputs* são segmentados. Os centros de decisão são permeáveis às pressões de grupos. As demandas que estes satisfazem são proporcionais aos recursos de que dispõem no mercado político. Em contextos pluralistas, cabe aos partidos políticos **pesar** os recursos dos grupos e conectar as demandas ao sistema político, cumprindo assim um papel mediador crucial.

(b) **Comunidade ou rede de políticas:** o processo decisório ocorre em uma área limitada, define-se pelo que entra ou não na negociação e é altamente isolado com respeito a atores externos. A rede é integrada por grupos de interesse, burocracia, partidos políticos e por *experts* que, em conjunto, dão vida a um jogo cooperativo que permite aproximar objetivos particulares a um propósito comum. Em compensação, diminui a probabilidade de que as demandas sociais se traduzam diretamente em políticas. A colaboração conduz à estabilidade das relações entre atores e à produção de políticas segmentadas. Quando essa lógica se rompe, outra tenderá a se impor, dando lugar a um modo diferente de decisão.

(c) **Negociação oligopólica:** este modelo está muito próximo do enfoque neocorporativo. Seu traço distintivo é que os interesses se apresentam altamente concentrados na arena política, através de organizações cupulares (*peak organizations*) com grande capacidade para mediar entre uma multiplicidade de interesses e transmiti-los agregadamente. A negociação é oligopólica no sentido de que há acordo em que somente poucos representantes de organizações desse tipo têm acesso privilegiado ao processo

de produção de políticas e, portanto, aos recursos estatais. O nível de isolamento desse processo é intermédio. As associações atuam primeiramente em representação dos interesses que congregam e não para construir um objetivo institucional, devendo transmitir, ao menos em parte, as demandas de seus membros em troca do controle das reivindicações destes e da conformidade quanto aos acordos concertados pelos dirigentes. Existiria certo equilíbrio entre representação e controle, mas, quando isso não acontece, surgem contradições que desestabilizam esse modo de *policy-making*.

Por último, apontamos com os autores duas observações importantes. Em primeiro lugar, o grau de isolamento do *policy-making* depende mais da permeabilidade da arena decisória do que do modo de interação dos interesses. Tipicamente, o Parlamento e as comissões legislativas são mais acessíveis que os comitês de ministros, por exemplo. Em segundo lugar, é improvável que apenas um só ator detenha a capacidade de controlar a agenda de decisões e os recursos-chave para produzir resultados e que, portanto, domine o processo de produção de todas as políticas públicas, a não ser que (como no caso das ditaduras) **“os tipos de *policy-making* examinados sejam totalmente alheios a um determinado sistema político”** (Lange & Regini, 1987: 38 - grifo nosso).

Considerações Finais

Na reflexão de Jobert (1989), nas últimas décadas multiplicaram-se os argumentos a respeito da impossibilidade de dar sentido aos processos de *policy-making*. A complexidade dos dados a serem manejados por aqueles que decidem parece não ter limites. A escolha política deve levar em conta diferentes escalas de valores, diferentes dimensões do conhecimento, diferentes grupos sociais, e não há chaves a respeito de como combiná-las. Mesmo se fosse possível formular uma política “racional”, esta não sobrevive aos problemas da implementação. A segmentação das burocracias implica visões muito seletivas e parciais das políticas formuladas. Como resultado, qualquer esforço de um *policy-making* coerente parece condenado a terminar em iniciativas públicas desordenadas cujos efeitos são, via de regra, não intencionais e perversos. Mas, diz o autor, se tudo isso fosse válido, haveria que se perguntar por que o desenvolvimento de políticas públicas em todos os setores da vida social não tem produzido intermináveis e incontroláveis desastres

sociais, políticos e econômicos. A explicação para que assim não suceda está na intervenção do Estado, que tem sido capaz de manter um mínimo de coesão social. Essa é a função crucial da política. Com essa última afirmação, o autor despeja as dúvidas que, certamente, surgiram da leitura da exposição precedente, quanto à variedade de teorias, conceitos, modelos e variáveis a serem considerados na análise das políticas públicas.

Por outro lado, as considerações acima remetem ao Estado na sua qualidade de detentor legítimo do monopólio da coerção, arena à qual se dirigem as demandas sociais, espaço principal de formulação das políticas e árbitro de conflitos. Também evocam, no entanto, os esforços da hegemonia neoliberal, por reduzir esse papel em prol do mercado (dos agentes privados) que, por sua eficiência superior, deveria ter maior incidência na definição e implementação das políticas públicas e na alocação de recursos. Em outros termos, e voltando às bases da ordem social, a centralidade do Estado na modernidade está sendo contestada *pari passu* a reificação do mercado enquanto base institucional ideal na regulação do conflito e no resguardo da ordem.

Encerramos com uma reflexão sobre as políticas de saúde na “neodemocracia” brasileira, após a passagem do grande *momentum* de mudança estrutural que foi a Reforma Sanitária e a criação do SUS, agora em fase de intrincada e difícil implementação. Na análise das políticas e do papel dos atores nos processos decisórios deveríamos considerar, por um lado, a história pregressa de corporativismo estatal *vis-à-vis* o atual adensamento quantitativo e a dispersão territorial do associativismo setorial. Junto com isso, as arenas decisórias oficiais adquiriram legitimidade, os procedimentos de decisão se ajustaram às rotinas estabelecidas (normas operacionais) e a dinâmica da interação institucional entre atores tende a ser pautada mais pela cooperação do que pelo confronto. Tudo isso e a existência de milhares de conselhos de saúde apontam para novos **estilos de política** que tornam improvável que o modo setorial de formulação de políticas e de intermediação de interesses adote formatos pluralistas nos quais interesses se agregam aleatoriamente, e entram e saem das arenas decisórias de forma oportunista. Ou, inversamente, que ocorra a institucionalização de esquemas corporativos estáveis, integrados por poucas e grandes organizações de interesse cujas cúpulas vão decidir em nome dos representados e que estes vão acatar sem questionamento os acordos alcançados em alto nível. A nossa hipótese — mediada pela decisiva atuação das comissões

intergestores²² — é que o modelo de *policy-making* tende a configurar-se em *clusters* de redes de política ou de comunidades de política cada vez mais especializadas, restritas e com tendências oligárquicas, nas quais predominam representantes da burocracia estatal qualificados legal e politicamente para tanto. A primazia do estamento político-técnico aponta, todavia, para importantes indagações a respeito do controle social que fundamentou a instauração dos conselhos de saúde visando à efetivação, por parte dos usuários, dessa função precípua. Em outras palavras, os permanentes dilemas entre democracia e burocracia, entre política e técnica, estariam recolocados.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, R. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: _____ (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp-Fapesp, 1998.
- BULL, M. The corporatist ideal-type and political exchange. *Political Studies*, v. 40, 255-272, 1992.
- BOUDON, R. *et al. Tratado de Sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- CAWSON, A. ¿Hay una teoría corporatista del Estado?. *Zona Abierta*. Madrid, n. 67/68, p. 109-136, 1994.
- _____. *Corporatism and political theory*. New York: Basil Blackwell, 1986.
- _____. (ed.). *Organized Interests and the State: studies in meso-corporatism*. London: Sage, 1985.
- FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter (eds.). *The New Institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press, 1991.

²² Referimo-nos, obviamente, à Comissão Intergestores Tripartite (nacional) e à Comissão Intergestores Bipartite (estadual), integradas exclusivamente por Secretários de Saúde. Portanto, os membros desses colegiados acumulam, via de regra, os seguintes recursos de poder: político (cargo de confiança do Chefe do Executivo; nomeação com critério político-partidário); técnico (na sua esfera, é a autoridade máxima em decisões técnicas e financeiras); profissional (quase todos são médicos). A esses já vastos recursos podemos acrescentar: o poder corporativo balizado pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e pelo Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS) em cada estado e, ainda, o poder de gênero, derivado do fato de a imensa maioria pertencer ao sexo masculino.

- GRINDLE, M.; THOMAS, H. W. Policy makers, policy choices and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries. *Policy Sciences*, v. 22, n. 3-4, p. 213:248, 1989.
- HELANDER, V. A liberal-corporatist sub-system in action: The income policy system in Finland. In: LEMBRUCH, G.; SCHMITTER, C. *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage, 1982.
- IMMERGUT, E. The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. In: STEINMO *et al.*(eds.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- _____. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, p. 139-165, 1996.
- _____. *Health Politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- JOBERT, B. The normative framework of public policy. *Political Studies*, v. 37, p. 376-386, 1989.
- JORDAN, G.; SCHUBERT, K. A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*, v. 21, n. 1-2, p. 9-27, 1992.
- KATZENSTEIN, P. J. *Small States in world markets*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- KITSCHOLT, H. Four theories of public policy-making and fast breeder reactor development. *International Organization*, v. 40, n. 1, p. 65-104, 1986.
- LABRA, M. E. Poder médico y políticas de salud en Chile. *Salud y Cambio*. Santiago, v. 6, n. 21, p. 5-14, 1996.
- _____. Modos de formulación de políticas e intermediación de intereses en el sector salud chileno. *Revista de Administración Pública*. Santiago, v. 2, n. 7, p. 32-53. Santiago, 1995.
- _____. Política de interesses na perspectiva neocorporativista: Subsídios para o estudo do setor saúde. In: GALLO, E. *et al.* (orgs.) *Planejamento criativo. Novos desafios em políticas de Saúde*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.
- LANGE; REGINI, M. Gli interessi e le istituzioni: Forme di regolazione sociale e politiche pubbliche. In: _____ (a cura di). *Stato e regolazione sociale*. Bologna: Il Mulino, 1987.
- LEMBRUCH, G.; SCHMITTER, P. C. *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage, 1982.
- LEVI, M. A model, a method, and a map: Rational choice in comparative historical analysis. In: LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. (eds.). *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

- LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. S. (eds.). *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. *BIB*, n. 37, p. 3-38, 1º sem., 1994.
- MARCH, J.; OLSEN, J. The new institucionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, v. 78, p. 734-749, 1984.
- MAY, P. J. Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, v. 12, n. 2, p. 331-354, 1992.
- OFFE, C. The attribution of public status to interest groups: observations on the West Germany case. In: BERGER, Suzanne (ed.). *Organizing Interest in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- _____. A atribuição de *status* público aos grupos de interesse. In: OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard: University Press, 1965.
- PETERS, G. B. Institutional Theory in Political Science. *The New Institutionalism*. Londres / Nova Iorque: Printer: 1998.
- REGINI, M. Changing relationships between labour and the state in Italy. In: LEHMBRUCH, G.; SCHMITTER, C. (eds.). *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage, 1982.
- SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, v. 40, n. 3, p. 465-492, 1997.
- _____. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados*, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995.
- _____. Clientelismo como escolha racional. In: REIS, E.; ALMEIDA, M. H.; FRY, P. (orgs.). *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- SCHMITTER, P. C. Reflections on where the theory of neocorporatism has gone and where the praxis of neocorporatism may be going. In: LEMBRUCH, G.; SCHMITTER, C. (eds.). *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage, 1982.
- _____. Still a century of corporatism? *Review of Politics*, v. 36, p. 85-131, 1974.
- _____. Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America. In: BERGER, S. (org.). *Organized interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- SMITH, M. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. *Zona Abierta*. Madrid, n. 67/68, p. 137-170, 1994.
- STARR, P. *La transformación social de la Medicina en los Estados Unidos de América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

- STEINMO, S.; THELEN, K. Historical institutionalism in comparative analysis. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTHRETH, F. (eds.). *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- STONE, D A. *The limits of professional power. National health care in the Federal Republic of Germany*. Chicago / London: The University of Chicago Press, 1980.
- STREECK, W.; SCHMITTER, C. (eds.). *Private interest government. Beyond market and the State*. London: Sage, 1985.
- _____. Community, market, state - and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. In: _____ (eds.). *Private interest government. Beyond market and the State*. London: Sage, 1985.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.
- VIANA, A. L. Enfoques metodológicos em políticas públicas: Novos referenciais para os estudos sobre políticas sociais. In: CANESQUI, A. M. (org.). *Ciências Sociais e Saúde*. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1997.
- _____. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 5-43, 1995.
- WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. *Do institutions matter? Government capabilities in the US and abroad*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993.
- VICKERSTAAF, S. Industrial training in Britain: the dilemmas of a neo-corporatist policy. In: CAWSON, A. (ed.). *Organized interests and the State: studies in meso-corporatism*. London: Sage, 1985.
- WILFORD. Path dependency, or why history makes it difficult but not impossible to reform health care systems in a big way. *Journal of Public Policy*, v. 14, n. 3, p. 251-283, 1994.