



**EAESP**

**GV PESQUISA**

# **CONSTRUÇÃO DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA UMA ABORDAGEM HISTÓRICA**

**Relatório 27/2005**

**LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA**

Não é permitido o uso das publicações do GVPesquisa para fins comerciais, de forma direta ou indireta, ou, ainda, para quaisquer finalidades que possam violar os direitos autorais aplicáveis. Ao utilizar este material, você estará se comprometendo com estes termos, como também com a responsabilidade de citar adequadamente a publicação em qualquer trabalho desenvolvido.

# Construção do Estado e Administração Pública: uma abordagem histórica

## **Relatório Final**

Luiz Carlos Bresser-Pereira

**Resumo:** Este trabalho visa analisar as etapas da formação do Estado moderno, desde o Estado Absoluto até o Estado Social-Democrático, e relacioná-las com as formas correspondentes de organização e administração do aparelho do Estado que culminam na reforma da gestão pública.

**Palavras-chave:** Estado, estado-nação, democracia, administração pública, reforma da gestão pública.

**Abstract:** This work intends to analyze the stages of state formation, since the Absolute State till the Social-Democratic State, and relate them to corresponding forms of organization and administration of the state apparatus which culminates with public management reform.

**Key words:** State, nation-state, democracy, public administration, public management reform.

---

## Sumário

1 .....	
Formas Históricas de Estado.....	5
Um Longo Processo Histórico .....	6
As Fases do Estado.....	10
2 .....	
Estado Absoluto e Administração Patrimonial .....	14
3 .....	
O Estado Liberal e a Reforma do Serviço Público.....	20
A Reforma do Serviço Público na Prússia .....	23
A Reforma do Serviço Público na Inglaterra .....	26
A Reforma do Serviço Público na França.....	28
A Reforma do Serviço Público nos Estados Unidos.....	31
4 .....	
A Transição para a Democracia Liberal.....	36
Dois Novos Argumentos a Favor da Democracia.....	37
Outros Motivos Racionais.....	41
A Democracia Liberal Torna-se Realidade.....	45
5 .....	
O Estado Social-Democrático .....	50
Democracia Social ou Pluralista.....	54
Quatro Modelos de Pluralismo.....	60
Uma Burocracia Desenvolvimentista.....	66
6 .....	
A Crise do Estado Social-Democrático.....	69
A Crise dos Anos 80.....	70
Respostas Diferentes à Crise .....	73

A Crise do Estado Definida.....	75
Os Ciclos do Estado .....	78
7 .....	
O Sistema Global e o Estado .....	83
O Sistema Global e o ‘Globalismo’ .....	85
Mercados Globais Exigem Estados Fortes.....	91
8 .....	
O Surgimento dos Direitos Republicanos .....	95
Direitos Republicanos .....	98
Ameaças, Consenso por Sobreposição e o Interesse Público .....	103
Defensores e Ofensores .....	106
9 .....	
O Estado Social-Liberal .....	113
O Liberalismo Social como uma Síntese do Liberalismo e da Democracia Social .....	116
Terceirizando Serviços Sociais .....	121
Mais Alocação de Mercado e Mais Regulação .....	125
10 .....	
O Estado Republicano.....	129
Ideais Republicanos.....	133
Republicanismo e Liberalismo.....	136
O Custo dos Direitos .....	142
A Capacidade de Taxar .....	147
11 .....	
Democracia Republicana.....	151
Do Republicanismo Aristocrático à Democracia Republicana.....	151
Democracia Republicana, Participativa ou Deliberativa?.....	154
Responsabilidade Social e a Democracia Republicana.....	163

Referências Bibliográficas.....169

## 1

**Formas Históricas de Estado**

Conceitos como estado-nação, sociedade civil, esfera pública, organização do estado, instituições, governo e gestão pública pertencem à esfera política da sociedade, enquanto mercados, empresas comerciais e consumidores estão na esfera econômica. As duas esferas estão inter-relacionadas, mas é importante distingui-las quando se tenta definir as características centrais do novo estado e da nova gestão pública que está surgindo. Essas características serão essencialmente políticas, porque são o produto dos conflitos, discussões e compromissos nos quais as pessoas estão diariamente engajadas. Elas corporificam decisões tomadas por cidadãos no âmbito da sociedade civil e, eventualmente, por políticos e funcionários públicos graduados no âmbito do próprio estado, a fim de criar e reformar as instituições, organizar o aparelho do estado e moldar sua administração pública. Tais decisões estão construindo um novo estado que, além de ser democrático, liberal e social, é republicano porque afirma os direitos republicanos e envolve a participação política de cidadãos republicanos.

A política é a arte de alcançar a legitimidade e dirigir o estado tanto através da negociação e da discussão como através do compromisso e da persuasão, mais do que pela simples força. Enquanto nos mercados os produtores e consumidores tentam promover seus interesses ao máximo possível, na política, além dos interesses, é necessário também levar em conta os valores. Nos mercados há um mecanismo competitivo quase-automático e relativamente eficiente alocando recursos e distribuindo benefícios, enquanto na esfera política nada é automático ou dado. Tudo acontece por meio de decisões que enfrentam limitações – econômicas e institucionais – mas que não são ‘necessárias’ pois elas envolvem escolha, respondem a interesses e se referem a princípios morais. Em um regime democrático, a formação das vontades dos cidadãos e das decisões de seus representantes são precedidas e esclarecidas através do debate público. Os cidadãos não podem se preocupar apenas com seu interesse próprio. Considerando que as sociedades só podem existir quando o conflito e

cooperação se combinam dialeticamente, supõe-se também que uma porcentagem razoável dos cidadãos nutra sentimentos de solidariedade em relação aos outros ou possua algumas virtudes republicanas. Por outro lado, o crescimento do aparelho do estado envolveu a ascensão de um poderoso grupo de burocratas e políticos, cujo papel, em uma democracia, é de proteger os direitos dos cidadãos, e desenvolver instituições duradouras e políticas públicas temporárias que tenham por objetivo a ordem social, a liberdade, a justiça social e o bem-estar.

### **Um longo processo histórico**

O novo estado que está surgindo no início do século XXI é o produto de um longo processo histórico no qual as instituições de estado se desenvolveram em cada estado-nação. É o resultado do processo de fertilização cruzada através do qual, desde que os gregos e romanos estabeleceram suas repúblicas, outros países importaram e adaptaram instituições. É o produto de guerras e revoluções que promoveram ou prejudicaram o desenvolvimento político e econômico, do progresso tecnológico e das transformações econômicas que, aliados ao desenvolvimento político, tornaram possível a ascensão do capitalismo e, posteriormente, da democracia – e, portanto, do desenvolvimento político e econômico sustentado e independente.

Em tempos pré-capitalistas, as decisões governamentais pareciam menos relevantes. As tribos se transformaram em impérios ou cidades-estado, que foram posteriormente substituídas pelos modernos estados-nação. As civilizações floresceram e decaíram de acordo com um grande processo cíclico. Dentro de cada sociedade, os regimes políticos se alteraram, muitas vezes numa espécie de ciclo, de formas mais autoritárias para formas menos autoritárias de governo, porém sempre permanecendo autoritários. Com o surgimento do capitalismo e dos modernos estados-nação, a mudança política deixou de ser essencialmente cíclica, a história deixou de se repetir, e assumiu uma direção – a direção do progresso, de acordo com os filósofos do Iluminismo, ou da racionalização, de acordo com Weber, ou da abundância econômica, de acordo com os economistas do século XX. Em todo caso, o capitalismo e, em um segundo momento, a democracia, provaram ser capazes de gerar seu

próprio aperfeiçoamento contínuo, ou seja, de promover o desenvolvimento político e econômico auto-sustentado.

A fim de situar historicamente a discussão desenvolvida neste livro acerca do estado, acerca de como sua governança progrediu em direção à democracia, e sobre como a estratégia para sua organização e administração avançou, eu me limitarei ao ‘estado moderno’. Quando o moderno estado-nação emergiu a partir dos antigos impérios e do sistema feudal, ele foi o fruto tanto de uma crescente divisão do trabalho como da ascensão do capitalismo. O surgimento do estado moderno implicou uma crescente separação, para cima, do estado a partir do monarca e, para baixo, da organização do estado a partir da sociedade civil.

O estado posteriormente sofreu uma longa transição histórica política, dos regimes autoritários para a democracia. Nesse processo, em primeiro lugar, os direitos dos cidadãos foram assegurados em quatro fases principais. No século XVIII, a revolução liberal definiu os direitos civis; no início do século XX, uma revolução democrática afirmou os direitos políticos; na primeira parte do século XX, uma revolução social incluiu os direitos sociais entre os direitos da cidadania; e, nos últimos vinte e cinco anos do século, uma revolução republicana começou a definir e fazer valer os direitos republicanos,<sup>1</sup> enquanto a participação política dos cidadãos, seja individualmente seja organizados em sociedade civil, deu conteúdo a um novo republicanismo.<sup>2</sup> Nesse processo, o estado começou como autoritário, depois se tornou liberal, e finalmente se tornou democrático. Por sua vez, a sociedade civil, enquanto sofria um processo interno de democratização, ganhou cada vez mais poder político sobre os governos, os políticos e os funcionários públicos graduados.

---

<sup>1</sup> Com relação às três primeiras afirmações de direitos, essa seqüência histórica acompanha a clássica contribuição de T. H. Marshall sobre o tema (1950), e, com relação aos direitos republicanos (Bresser-Pereira 2002a).

<sup>2</sup> A palavra ‘revolução’ é usada aqui simplesmente para significar uma mudança política importante. A única das revoluções citadas que realmente ocorreu em sentido estrito foi a revolução liberal, que se expressou nas Revoluções norte-americana e francesa.

Em segundo lugar, do ponto de vista econômico e tecnológico, nesse longo período histórico ocorreu primeiro a revolução comercial, com o avanço das técnicas de navegação e as grandes descobertas; em segundo lugar, a revolução industrial, com a energia a vapor; em terceiro lugar, a segunda revolução industrial, com o motor de combustão interna e a eletricidade; e em quarto lugar, a revolução das comunicações, com a informática e a Internet. Nesse processo histórico, o relacionamento do estado com o mercado se transformou a cada revolução, dando origem, respectivamente, ao estado absoluto, liberal, social-democrático e social-liberal.

Em terceiro lugar, as mudanças correspondentes foram acontecendo em nível societal. Juntas, a primeira revolução industrial e a revolução liberal produziram a revolução capitalista, dando origem a uma nova e ampla classe dirigente – a burguesia ou a classe capitalista. A segunda revolução industrial e a revolução das comunicações geraram uma enorme classe média profissional ou tecnoburocrática. Enquanto a burguesia estava associada ao capital e à inovação possibilitando a realização de lucros, a classe profissional estava relacionada ao comando do conhecimento técnico e organizacional, possibilitando a realização de altos ordenados. Novamente, a partir dessa perspectiva societal, o estado recebeu vários nomes: o estado capitalista, o estado burocrático e o estado pós-capitalista.<sup>3</sup>

Na esfera política – a esfera do estado – as elites políticas, a sociedade civil e os cidadãos ocupam o centro do palco; na esfera econômica e tecnológica – a esfera dos mercados – o papel correspondente é desempenhado pelos indivíduos e pelas classes sociais (capitalistas, trabalhadores, e profissionais). O processo histórico é o produto da contínua interação entre os dois principais mecanismos institucionais que coordenam os modernos estados-nação – o estado e o mercado – de tal forma que todas as economias avançadas são essencialmente economias mistas: elas não são economias de mercado puras, muito menos sistemas de governo de estado. O estado, enquanto conjunto de instituições, estabelece as

---

<sup>3</sup> Karl Marx foi obviamente o primeiro analista da revolução capitalista. Para uma análise mais recente, ver, entre outros, *The Capitalist Revolution* de Peter Berger (1986).

condições legais sob as quais operam os mercados; enquanto aparelho dotado de poderes especiais, reforma as instituições, aplica a lei e, por meio de transferências econômicas, compensa ou modera os desequilíbrios sociais e econômicos inerentes aos mercados.

Michael Mann distingue duas formas de poder do estado: ‘poder despótico’ – ‘a faixa de ações do estado que o estado (a elite) tem o poder de realizar sem uma negociação rotineira e institucionalizada com grupos da sociedade civil...’ e ‘poder infra-estrutural’ – ‘a capacidade do estado de efetivamente penetrar na sociedade civil e implementar logisticamente decisões políticas em toda essa esfera’ (Mann 1985: 113). O poder do estado seria tão efetivo quanto esses dois poderes. Essa visão tem o mérito de sugerir que o poder pode vir de cima ou de baixo da sociedade, da ‘elite do estado’, ou de movimentos religiosos, classes econômicas e elites militares que formam a sociedade civil. No entanto, incluir as elites militares na sociedade civil envolve uma ampliação indevida do conceito de sociedade civil. A elite do estado em cada modelo histórico do estado é formada por uma burocracia endógena (administrativa, militar e religiosa) e pelos membros da classe social que detém o poder econômico na sociedade civil. No estado pré-capitalista e no estado absoluto moderno, essa classe é a aristocracia rural, que divide o poder com a burocracia patrimonial. No estado liberal, soma-se à aristocracia a burguesia ou classe capitalista. No estado liberal-democrático, a aristocracia perde influência decisiva, e a burguesia é a única classe social significativa proveniente da sociedade civil a participar da elite do estado; dentro do estado, além da burocracia estatal, temos agora políticos eleitos que participam da elite do estado. Finalmente, no estado social-democrático, a burocracia privada, agora transformada em uma classe média profissional, começa a participar da elite do estado, dividindo poder com funcionários governamentais (políticos profissionais e burocratas do estado ou servidores públicos). Nesse processo, a elite do estado não apenas altera e amplia seu escopo; com a democracia, ela se torna também mais representativa e mais responsável. O poder despótico gradualmente perde força e o poder infra-estrutural se torna democrático.

A intervenção do estado segue um padrão cíclico, como discutirei abaixo. Ao responder a falhas do mercado, como nos anos 20 e 30, ele aumentou seu escopo. No entanto,

o crescimento do estado envolveu necessariamente distorções que, nos anos 70, levaram à crise fiscal e, mais amplamente, a uma crise do estado. Esta crise e a aceleração da globalização abriram o caminho para a privatização e a desregulamentação do mercado que, no entanto, logo atingiram seus próprios limites. Assim, quando a reforma do estado se tornou um item importante na agenda de todos os países nos anos 90, não me surpreendi. Este livro resume minhas visões acerca de tais reformas, com ênfase especial na reforma da gestão pública. Dois pressupostos – a crise cíclica do estado e a necessidade de proteger os direitos republicanos – apontaram a orientação geral: redefinir o papel do estado, reconstruir a capacidade do estado, administrar o aparelho do estado de maneira mais eficiente e mais democrática.

### As fases do estado

Na Tabela 1, resumo as fases pelas quais o estado moderno passou historicamente, tomando como referência os estados-nação mais desenvolvidos. Ele começou como autoritário e patrimonial nos séculos XVI e XVII: era o estado absolutista organizando monarquias patrimoniais. No século XIX, ele se tornou liberal e burocrático: o estado liberal impôs o estado de direito e garantiu os direitos civis, ou seja, os direitos à vida, à liberdade e à propriedade privada, mas permaneceu autoritário, pois os pobres e as mulheres não votavam.<sup>4</sup>

**Tabela 1.1: Tipos históricos de estado e de gerenciamento do estado**

<b>Estado de acordo com o regime político</b>	<b>Estado de acordo com a forma de administração</b>	<b>Tipo correspondente de democracia</b>
Estado absolutista	Administração patrimonial	-

<sup>4</sup> Observem que uso a palavra ‘liberal’ no sentido europeu e não no sentido norte-americano, onde ‘liberal’ veio a significar ‘progressista’, quase social-democrático.

Estado liberal	Administração pública Burocrática	-
Estado liberal- democrático	Administração pública Burocrática	Democracia liberal ou elitista
Estado Social- democrático (do bem- estar social)	Administração pública Burocrática	Democracia Social ou plural
Estado social-liberal e republicano	Gestão pública	Democracia republicana ou participativa

Na primeira parte do século XX, a transição para a democracia estava completada: foi a época do estado liberal, da democracia elitista ou liberal e, ainda, da administração burocrática. Na segunda parte desse século, o estado se torna social-democrático, protegendo os direitos sociais e promovendo o desenvolvimento econômico; a administração continua sendo burocrática, mas assume um caráter desenvolvimentista; a democracia agora é social ou plural, mais do que simplesmente liberal. No início do século XXI, o estado almeja se tornar social-liberal e republicano; a democracia almeja se tornar participativa ou republicana; e a administração almeja se tornar gerencial, ou inspirada nos princípios da nova gestão pública.

Quando falo dos estados absolutista, liberal, liberal-democrático, social-democrático, social-liberal e republicano, o adjetivo se refere à natureza básica das organizações e instituições do estado; quando digo estados patrimoniais, burocráticos e gerenciais, estou me referindo ao modo pelo qual a organização do estado é administrada. A terceira coluna da Tabela 1 mostra os tipos ou formas de democracia correspondentes. Dada a definição de democracia usada neste livro, de acordo com a qual, além do estado de direito e do sistema constitucional, a garantia das liberdades básicas e das eleições competitivas para definir o governo exige o sufrágio universal, não podemos falar de democracia no estado liberal. Com a ascensão do estado absolutista, a separação entre esfera pública e esfera privada se tornou inevitável. O estado liberal ‘resolveu’ a questão através das revoluções constitucional e liberal (a Revolução Gloriosa, a Revolução Norte-americana e a Revolução Francesa), e, em um

segundo momento, através da reforma do serviço público. Com as primeiras, o estabeleceu-se o estado de direito; com a última, a administração pública burocrática substituiu a administração patrimonial. No entanto, o regime político permaneceu autoritário. O estado liberal-democrático, por sua vez, derrotou o autoritarismo, mas levantou a questão da justiça social. O estado social-democrático tentou dar uma resposta à questão dos direitos sociais e ao problema da igualdade de oportunidades, mas demonstrou ser ineficiente em um mundo no qual a eficiência econômica se torna cada vez mais imperiosa. O estado social-liberal continua comprometido com a justiça social, enquanto o estado republicano é uma resposta ao uso indevido de dinheiro público e ao suprimento ineficiente de serviços sociais e científicos. O estado republicano não é o regime político ideal de cidadãos virtuosos, mas é um estado que conta com boas instituições e um razoável número de cidadãos comprometidos, capaz de assegurar os direitos clássicos da cidadania, mas também de proteger a *res publica* de ser capturada por interesses privados.

Essas formas históricas do estado, assim como as formas correspondentes de democracia, envolvem adições cumulativas de direitos humanos. O estado liberal adiciona o estado de direito e o respeito aos direitos civis; o estado liberal-democrático estabelece a democracia liberal na medida em que garante os direitos políticos – os direitos de votar e de ser eleito — para todos os cidadãos; no entanto, a democracia continua sendo elitista, na medida em que os políticos são responsáveis somente no momento de sua eleição. O estado social-democrático adiciona a proteção dos direitos sociais, expressos no estado de bem-estar social. A democracia correspondente deixa de ser puramente elitista e se torna social-democrática ou pluralista, na medida em que o novo peso político das organizações corporativas precisa ser considerado, e uma imprensa livre dá origem à opinião pública. Finalmente, o estado republicano adiciona a proteção dos direitos republicanos – direitos que cada cidadão tem, garantindo que o patrimônio público seja usado para meios públicos – enquanto a democracia republicana ou participativa implica que os políticos e os funcionários públicos graduados se tornem ainda mais responsáveis, por meio das organizações de responsabilidade societal. Na medida em que, em primeiro lugar, uma democracia pluralista emerge fora das organizações corporativas e, em segundo lugar, a democracia republicana

surge a partir de organizações de responsabilidade social, a sociedade civil vai se tornando cada vez mais coesiva e ativa.

Essas formas históricas de estado, ou de regime político, não envolvem estágios inevitáveis e bem definidos de desenvolvimento político em todos os países democráticos. E não devemos supor que cada forma de estado resolve os problemas colocados por seu predecessor. Elas são apenas uma maneira simples de compreender como a governança evoluiu através do tempo, tomando como casos paradigmáticos países europeus ocidentais como a França e a Inglaterra, e os Estados Unidos – tão diferentes um do outro, mas com tantas características comuns, começando pelo fato de que foram os primeiros países a completar as revoluções industrial e capitalista. Se a transição para um novo estágio, ou para uma nova forma de estado, não exige que os problemas colocados pela forma histórica anterior tenham sido resolvidos, eles foram de algum modo enfrentados e resolvidos. Os capítulos seguintes focalizarão o processo político através do qual o estado ou o sistema político se alteraram quando homens e mulheres, tendo se tornado cidadãos, começaram a buscar a ordem social ou a estabilidade política, a liberdade, a justiça social, o bem-estar e a proteção do patrimônio público. Seguindo o esquema básico de T. H. Marshall da afirmação histórica sucessiva dos direitos humanos, e a abordagem de Barrington Moore sobre a democracia como o produto da luta e da progressiva ampliação dos direitos dos cidadãos,<sup>5</sup> investigarei o desenvolvimento das formas históricas do estado e as correspondentes formas de democracia do ponto de vista da ampliação dos direitos dos cidadãos – a partir da afirmação e da aplicação dos direitos civis; em segundo lugar, dos direitos políticos; em terceiro lugar, dos direitos sociais; e, finalmente, dos direitos republicanos. Tais direitos foram razoavelmente bem definidos e incorporados nas constituições e leis dos países civilizados, de tal forma que sua afirmação guiará minha breve análise histórica, embora eu esteja bem consciente de que eles não foram amplamente garantidos mesmo nos países mais avançados.

---

<sup>5</sup> Marshall (1950); Barrington Moore (1966). Sobre este aspecto do trabalho de Barrington Moore, ver Charles Tilly (1998).



### **Estado Absoluto e Administração patrimonial**

Como podemos analisar, usando nada mais do que fatos estilizados, em primeiro lugar a ascensão do moderno estado absoluto e, em segundo lugar, a transição do estado absolutista para o estado liberal? O capítulo 1 relacionou a evolução das formas históricas do estado à afirmação dos direitos humanos. Neste capítulo eu assumo a formação do estado como uma parte essencial da revolução capitalista e do processo de modernização que começa com o Renascimento e a revolução comercial. Os primeiros estados nacionais modernos surgiram na França, na Inglaterra, em Portugal e na Espanha durante os séculos XV e XVI, juntamente com o mercantilismo e o interesse em garantir mercados amplos e estáveis. Eles assumiram a forma do estado absoluto, que Hobbes foi o primeiro a descrever como o produto de um contrato social entre os cidadãos e o monarca para superar o estado de natureza. Historicamente, o estado absoluto é o produto de um acordo político entre a burguesia emergente e o monarca. Uma outra maneira de encarar esse processo histórico – neste caso começando pela república grega – é como um processo de transição da cidade-estado para o grande estado moderno, e de um regime político onde a *civitas* desempenha um papel importante para o regime político no qual a sociedade civil gradualmente emerge e, de algum modo, substitui a clássica *civitas*. Em um primeiro momento na república grega, a pequena comunidade de cidadãos da cidade-estado – a *civitas* – constitui um governo em si mesma sem a intermediação de um aparelho do estado. Em uma segunda fase, com o capitalismo, surgem os grandes estados-nação, mas continuam sendo autoritários, dirigidos pelas elites políticas e ricas. Em um terceiro estágio, após a Revolução Gloriosa na Inglaterra e a Revolução Francesa, o regime político se torna liberal. Finalmente, em uma quarta fase, os estados se tornam democráticos, à medida que uma grande e vigorosa sociedade civil ou esfera pública começa a desempenhar, de algum modo, o papel desempenhado no passado

pela *civitas*.<sup>6</sup> Na república grega, os cidadãos responsabilizavam-se diretamente pelo governo. No estado moderno, agindo como indivíduos privados, os cidadãos cuidam de seus interesses privados, enquanto contratam políticos profissionais e burocratas para constituírem a organização do estado e cuidarem do governo; mas isso não significa que eles releguem a política a um papel secundário. Ao contrário, à medida que os cidadãos atuantes se tornam organizados e debatem na sociedade civil, eles se tornam cada vez mais influentes.

O crescimento do simples número de participantes das entidades políticas envolveu uma negociação: na medida em que o número de indivíduos cresceu, os valores republicanos clássicos, expressos pela plena participação na vida política, perderam terreno. Os cidadãos gregos ou romanos foram muitas vezes também soldados, derivando sua renda sobretudo do controle do estado. Ao contrário, nas sociedades capitalistas modernas os cidadãos derivam sua renda de suas atividades privadas, e pagam impostos que financiam a contratação de forças armadas e burocratas para trabalharem para a organização do estado. Nas cidades-estado italianas, onde o estado moderno surgiu pela primeira vez historicamente, os comerciantes contratavam burocratas para desempenhar papéis políticos e militares. A separação entre público e privado estava começando. Esta evolução significava que a *civitas* – a comunidade de cidadãos – tinha perdido importância política, porque a política tendia a se tornar o monopólio de uma classe de funcionários públicos, inicialmente composta de militares e funcionários burocráticos e, posteriormente, também de políticos eleitos.

Durante séculos, o conceito de cidadania foi perdendo significado: no feudalismo e também no estado absoluto ou patrimonial, os indivíduos foram reduzidos a subordinados. No entanto, o surgimento de um grupo de status de funcionários governamentais profissionais

---

<sup>6</sup> Encaro ‘esfera pública’ e ‘sociedade civil’ praticamente como sinônimos. Jürgen Habermas, em sua clássica análise da esfera pública (1961) não faz diferença entre as duas. Ele faria isso, a meu ver erradamente, 30 anos mais tarde, em *Between Facts and Norms* (1992). Neste livro, ele sustenta o amplo significado da esfera pública, mas dá à sociedade civil uma definição normativa e limitada, de acordo com o pensamento de Cohen e Arato (1992).

(militares, servidores públicos e políticos) foi a marca distintiva que indicou que o estado moderno tinha nascido. A cidade-estado grega não poderia ser adequadamente descrita como um 'estado' no sentido moderno da palavra, pois não havia organização do estado distinta da sociedade civil. O mesmo pode ser dito dos antigos impérios. Havia governo, mas não estado. O estado é um fenômeno político moderno que surge nas repúblicas do Norte da Itália a partir do século XII, quando a ascendente burguesia comercial contrata funcionários burocráticos para administrar e defender suas cidades (Araujo 2002). Ele surge sob a forma de repúblicas nas cidades mercantis, mas logo, na Inglaterra, na França, em Portugal e na Espanha, veremos a formação de estados-nação muito maiores no âmbito dos regimes monárquicos. Enquanto as cidades-estado republicanas estavam envolvidas principalmente com o comércio 'exterior' de longa distância, os novos estados-nação permitiam que as atividades comerciais se desenvolvessem livremente dentro de um dado território nacional. Enquanto a cidade-estado podia tolerar ser republicana, os estados-nação não tinham alternativa senão serem monárquicos, se não despóticos.

Em termos hipotéticos, o estado absoluto foi o produto de um contrato social hobbesiano; em termos reais, a consequência de um acordo histórico entre o monarca e a nova burguesia mercantil emergente às custas do poder dos senhores feudais. Seu objetivo principal era evitar os direitos aduaneiros cobrados pelos senhores feudais, e a ameaça que o sistema feudal colocava ao comércio. Através desse pacto político informal o rei pode obter os recursos fiscais para reforçar seu poderio militar e impor seu domínio sobre a aristocracia feudal que impunha tributos locais. Por seu lado, pela primeira vez desde o Império Romano, os comerciantes tinham então um território definido claramente onde podiam exercer o comércio sob instituições que garantiam os direitos de propriedade e os contratos.

As considerações políticas e econômicas são importantes para compreender a ascensão do estado moderno, mas considerações administrativas não são menos relevantes. O estado moderno começa, em termos políticos, como absoluto; em termos econômicos, como mercantilista; e em termos administrativos, como patrimonial. A monarquia, que se confundia com o estado, era um importante patrimônio econômico e político, recebendo receitas de impostos e da participação em empresas monopolistas. Ela usava esses recursos fiscais para

manter uma aristocracia patrimonial dependente, que vivia na corte, para cuidar da guerra, e uma burocracia patrimonial para cobrar impostos e administrar a justiça. A burocracia patrimonial, como as burocracias antigas ou clássicas anteriores, já era um grupo profissional contratado com base em sua experiência. Era, no entanto, permeada por todo tipo de nepotismo, carecendo da relativa independência do poder político que seria adquirida apenas no século XIX, como resultado das reformas burocráticas ou do serviço público ocorridas na Europa. No estado patrimonial não havia distinção nítida entre patrimônio público e patrimônio privado. Mas três das cinco características básicas do estado moderno já estavam presentes: uma constituição ou sistema jurídico, um serviço público e um governo presidindo sobre a população de um dado território. O parlamento independente e os partidos políticos só apareceriam no estado liberal. No estado absoluto, os funcionários governamentais eram essencialmente burocráticos. Somente com o estado liberal surgiria a figura do moderno político profissional, legitimado pelas eleições.

A formação histórica dos estados-nação modernos, começando pelo estado absoluto e a definição dos territórios nacionais abertos ao comércio doméstico, corresponde à revolução capitalista – primeiro mercantil, depois industrial – e ao sistema de equilíbrio de poderes que caracterizou as relações internacionais depois dos tratados de Westphalia no século XVII. Entre os monarcas absolutos, Luís XIV foi provavelmente o mais representativo. Com ele, o absolutismo triunfou. O estado moderno estava ali, mas continuava marcado por todo tipo de instituições medievais. Como observa Theda Skopol (1979: 52), ‘embora a autoridade da administração absolutista fosse suprema, suas estruturas distintivas – conselhos e intendenças reais – não suplantavam efetivamente as instituições medievais descentralizadas, como domínios e tribunais senhoriais, corporações municipais e os estados provinciais (assembléias representativas)...’. Em outras palavras, as novas instituições absolutistas e centralizadas foram antes colocadas sobre os arranjos estabelecidos, e não os substituíram.

No entanto, essa continuidade histórica não deve nos levar a minimizar a contribuição que o domínio de Luís XIV representou para a formação do estado moderno. A burocracia patrimonial, cuja renda eram oriunda dos impostos coletados pelo estado central, acumulou

poder e privilégios. Reproduzindo o que já havia ocorrido em Portugal, parte da aristocracia francesa, que vivia de rendimentos e de outras rendas oriundas da propriedade da terra, assumiu cargos na administração real, tornando-se assim também dependente das receitas do estado.<sup>7</sup> Em outras palavras, o estado francês se transformou em um estado patrimonial. Agora, o prestígio dependia mais do cargo do que do sangue. ‘Sob Luís XVI o cerimonial da corte se altera, e a mais alta função de estado tem precedência sobre a mais alta linhagem’, de acordo com Henry Jacoby (1969: 31).

O estado absoluto ainda teria uma longa história após o longo reino de Luís XIV na França. Ele viveu um momento fundamental na monarquia absoluta prussiana e na constituição de outra poderosa burocracia nacional. No entanto, após a Revolução Gloriosa na Inglaterra – quase uma revolução burguesa – o declínio do estado absoluto começou. Um dos parceiros do estado absoluto, a burguesia, logo aprendeu que tal associação seria e deveria ser transitória. Para a nova classe emergente, o estado constitucional, o estado de direito e o sistema jurídico que protegia os direitos de propriedade e os contratos eram essenciais. Tendo sido uma vez parte de um acordo político, embora de um acordo vago, a classe burguesa se sentiu legitimamente habilitada a participar da institucionalização do novo sistema jurídico. A era da política estava começando para as novas classes médias. No entanto, o poder absoluto do monarca contradisse essa demanda – uma contradição que seria parcialmente superada apenas com o estabelecimento de um sistema político constitucional.<sup>8</sup> A era do estado liberal, que seria dominante no século XIX, estava chegando. A Revolução Gloriosa – que pode ser vista como a primeira revolução moderna – abriu o caminho para a transformação do estado inglês em um estado verdadeiramente moderno. Como observa John Brewer, depois de 1688 o ‘estado britânico sofreu uma transformação radical, adquirindo todas as principais características de um poderoso estado fiscal-militar: impostos elevados, uma crescente e bem organizada administração civil, um exército permanente e a determinação de agir como um poder europeu importante’ (1988: 137).

---

<sup>7</sup> A análise clássica do domínio patrimonial em Portugal e no Brasil foi feita por Faoro (1975).

<sup>8</sup> Essa contradição só seria resolvida com o estado democrático, um século depois.

O estado absoluto e a burocracia patrimonial atingem seu ápice no século XVIII. Brewer oferece um excelente quadro desse momento na Inglaterra. Acompanhando mas melhorando o modelo francês, tornando-o mais flexível, a administração britânica se expande e se moderniza, embora conservando seu caráter patrimonial. O parlamento, que havia impedido o crescimento do governo central no século anterior, agora demonstra mais interesse em desenvolver um estado forte, capaz de competir com a maior rival da Inglaterra, a França. Os números da burocracia aumentam com regularidade durante esse período. É essencialmente uma burocracia fiscal e judiciária preocupada com a implementação da lei, alfândegas, impostos sobre o consumo, impostos sobre o sal e impostos sobre o vinho. O Tesouro ou o Ministério das Finanças ["the Exchequer"], e os Correios, são as outras principais agências estatais que oferecem cargos para a crescente burocracia. Temos agora funcionários em tempo integral, recompensados com ordenados em lugar de honorários. Cada um tem uma carreira potencial, com uma remuneração progressivamente mais elevada, culminando em uma pensão governamental. Mas não estamos diante da moderna burocracia. O aparelho do estado na Inglaterra do século XVIII é uma mistura de instituições medievais e modernas. Como observa Brewer:

Os ofícios eram detidos sob uma grande variedade de mandatos – vitalícios, a gosto, através de garantia do tesouro ou patente real... Funcionários ativos, ao contrário dos funcionários ausentes, estavam em posição de cultivar diretamente seus interesses financeiros às custas do estado. Eles concediam tratamento preferencial aos contribuintes, litigantes ou fornecedores do governo em troca de taxas extraordinárias, presentes e suborno. (Brewer 1988: 70–2)

Mas seria um erro ver essa administração patrimonial como apenas corrupta e ineficiente. Comprometidos com a reforma do serviço público que modernizou o estado britânico, os críticos do século XIX exageraram as falhas do sistema anterior. O aparelho do estado avançou muito no século XVIII. Brewer sugere que foi o produto de um ‘compromisso pelo qual os interesses privados e políticos foram acomodados dentro da administração governamental... um compromisso entre clientela política e eficiência administrativa’ (Brewer 1988: 74–5).



### O Estado liberal e a Reforma do Serviço Público

Na análise clássica de T. H. Marshall sobre os direitos da cidadania, os filósofos iluministas e os tribunais ingleses definiram os direitos civis que serviriam de fundamento para o estado liberal no século XIX. Com os direitos civis, os cidadãos ganharam o direito à liberdade e à propriedade perante um estado que costumava ser opressor e despótico (Marshall 1950). ‘Estado-nação’ e ‘cidadão’ (dotado de direitos políticos) são conceitos políticos que surgiram ao mesmo tempo. Não foi por acaso que Hobbes, além de *Leviatã*, escreveu um livro centrado no cidadão, *De Cive*. Hobbes estava teorizando simultaneamente sobre o estado absolutista, cujo objetivo principal era garantir a segurança ou estabilidade política dentro das fronteiras do novo estado-nação, e sobre o novo cidadão que, ao ‘assinar’ um contrato social, fazia um compromisso entre liberdade individual e segurança social. No entanto, no momento em que Hobbes concebia o contrato social como uma nova maneira de legitimar o poder absoluto do rei, ele estava minando radicalmente esse mesmo poder. Ao afirmar que a autoridade do rei se baseava, não na religião, mas em um contrato, ele estava estabelecendo a base da idéia dos direitos de cidadania. Ele estava plantando a semente ou estabelecendo os fundamentos do estado liberal – fundamentos a partir dos quais Locke, Montesquieu, Rousseau e Tocqueville construíram o edifício constitucional e liberal. Se o indivíduo, por sua própria vontade, renuncia à liberdade em nome da ordem social, isso significa que o poder original está com ele, não com Deus: o indivíduo que é parte de um estado-nação é por definição um cidadão. O cidadão é um membro do estado-nação dotado de direitos e obrigações, e portanto capaz de interferir na elaboração da lei. A lei, por sua vez, é a forma básica que as instituições assumem; é o sistema normativo dos direitos e deveres dos cidadãos. A cidadania se difunde e se afirma ao mesmo tempo em que os indivíduos adquirem direitos e participam, de modo republicano, da criação da lei. Portanto, direitos e obrigações cívicas estão no centro das

idéias de razão, lei, estado e cidadania que surgem no século XVIII, com os grandes filósofos iluministas.

Os direitos de cidadania são direitos que foram conquistados: são sempre o produto de um processo histórico no qual indivíduos, grupos e nações se esforçam para adquiri-los e afirmá-los. Ninguém foi mais enfático e inspirado ao afirmar essa visão do que Rudolf Von Ihering: ‘todo e qualquer direito, seja direito pessoal ou individual, só se afirma por uma contínua inclinação para o combate (Ihering 1872: 15). Norberto Bobbio (1992: xvi) segue a mesma linha. Adotando uma firme posição contra a idéia de direitos naturais, ele argumenta que os direitos surgem quando podem e devem fazê-lo. São direitos históricos que emanam de contínuas batalhas políticas ocorridas no decorrer do tempo. Eles surgem em determinadas circunstâncias, relacionadas à defesa de novas liberdades. No século XVIII, filósofos políticos e jurídicos necessitavam de um conceito metafísico como o de direitos naturais, pois a definição jurídica de tais direitos ainda estava para ser feita nas constituições nacionais e nas declarações universais de direitos. Atualmente, esse trabalho já foi feito, mas ainda podemos falar, como Ronald Dworkin (1977), de ‘direitos morais’ – direitos que são moralmente compartilhados pela comunidade – em particular no caso de países como a Inglaterra, que ainda não tem uma constituição escrita, ou os Estados Unidos, cuja constituição é concisa e foi redigida há mais de 200 anos. Direitos morais, no entanto, não são direitos arbitrários, nem são simplesmente deduzidos racionalmente. Quando a sociedade compartilha um direito de cidadania, isso significa que tal direito é o produto de batalhas políticas históricas. Grandes filósofos como Kant ou Rawls contribuíram para a formulação de um conceito racional de justiça. Filósofos, cientistas sociais, moralistas, políticos e cidadãos em geral devem ter idéias racionais sobre direitos e justiça social, mas ninguém tem direito a um monopólio da racionalidade e da veracidade. Como direitos dos cidadãos, os conceitos de justiça social e liberdade são o produto de um conflito social histórico e de um crescente mas sempre precário consenso, mais do que de uma razão pública a-histórica.

A luta pelos direitos da cidadania é, em sua primeira manifestação, uma luta da burguesia ou das classes médias. É uma defesa liberal do estado de direito e das liberdades

civis. As duas mais importantes revoluções do século XVIII, a norte-americana e a francesa, que são muitas vezes chamadas de grandes revoluções democráticas, são na verdade revoluções liberais. Ambas precederam a revolução industrial e particularmente a segunda representou a transferência de poder político da antiga aristocracia para a burguesia emergente. Com essas duas revoluções, e com a precedente Revolução Gloriosa, que em última instância tinha a mesma natureza, o estado liberal substituiu o estado absolutista. Parlamentos e constituições ganharam importância e, além do estado de direito, a liberdade negativa ou liberal – ‘la liberté des modernes’, de acordo com Benjamin Constant (1814) – foi definitivamente estabelecida. Enquanto para os gregos e romanos (os antigos) a liberdade era positiva — a liberdade da *civitas* que participava do processo político — a liberdade liberal (liberdade moderna) era equiparada às liberdades civis – os direitos de liberdade de movimento e de pensamento, direitos de propriedade, o direito de não ser processado por lei retroativa e o direito ao respeito individual. Não havia, até então, direito universal de votar ou ser eleito: essa seria a batalha política central da segunda parte do século XIX, quando a maior parte dos liberais havia finalmente se tornado democrata.

O século XIX foi o século do capitalismo industrial, do liberalismo econômico e do estado liberal. Como observa Karl Polanyi com agudeza, a história social do século foi o resultado de um duplo movimento: a ampliação da organização de mercado para mercadorias ‘reais’, e as restrições impostas sobre as mercadorias ‘fictícias’ – trabalho, terra e dinheiro. No estado liberal estava já embutida a semente do estado social: a proteção do trabalho e do meio ambiente e também o controle do dinheiro:

Enquanto, de um lado, os mercados se difundiram por toda a face da terra e a quantidade de bens cresceu em proporções incríveis, por outro lado uma rede de medidas e políticas foi integrada em poderosas instituições destinadas a fiscalizar a ação do mercado com relação a trabalho, terra e dinheiro. (Polanyi 1944: 76)

As novas instituições assinalaram a ascensão do estado liberal, *pari passu* com os mercados modernos.<sup>9</sup> Estabeleceu-se o estado de direito, os direitos civis vieram a ser protegidos, mas a democracia estava distante, e a justiça social ainda mais distante. As sementes da democratização, apesar disso, estavam ali, na medida em que o capitalismo se afirmou como o modo dominante de produção e na medida em que o poder político deixou de ter origens divinas. A *civitas* não existia mais, mas, como uma espécie de compensação, uma considerável sociedade civil ou esfera pública gradualmente emergiu para substituí-la.

Nos países europeus mais avançados, o século XIX não foi apenas o século do capitalismo industrial e do liberalismo clássico; foi também o século da reforma burocrática, através da qual o aparelho do estado acabou ganhando um caráter totalmente moderno ou capitalista. Embora administrativa, a reforma burocrática ou reforma do serviço público foi essencialmente um fenômeno político diretamente relacionado à ascensão do estado de direito e do liberalismo clássico. Através dela, o clientelismo deixou de ser uma estratégia política central. O clientelismo havia sido adotado, em primeiro lugar, pelo monarca e seus ministros e, em segundo lugar, pelos políticos no parlamento, para obter apoio político entre suas clientelas ou eleitores. Estes últimos se tornaram cada vez maiores à medida que uma porcentagem crescente de indivíduos obtiveram direitos de voto e se tornaram cidadãos plenos, enquanto o número de cargos burocráticos não aumentou proporcionalmente. Assim, enquanto os argumentos com relação ao clientelismo, essencialmente relacionados à lealdade, perderam capacidade de persuasão, os argumentos em favor de concursos de admissão e de um serviço público autônomo e baseado no mérito, e que por essa razão seria mais eficaz e eficiente, ganharam força. A reforma burocrática tornou-se um aspecto primordial da modernização do estado, e foi politicamente inevitável.

---

<sup>9</sup> Quando falo do estado liberal, tenho em mente o que defini anteriormente como liberalismo clássico ou tradição liberal.

## **A Reforma do Serviço Público na Prússia**

Max Weber, sendo um liberal, estava preocupado com os aspectos autoritários da burocracia. Em sua extraordinária análise da ascensão da burocracia e do correspondente tipo legal ou burocrático de autoridade, ele foi o primeiro analista a compreender integralmente a íntima relação entre a ascensão do capitalismo, o estado moderno e a moderna burocracia. Em suas palavras,

Por um lado, o capitalismo nos modernos estágios de desenvolvimento exige a burocracia, embora ambos tenham surgido a partir de diferentes origens históricas. Inversamente, o capitalismo é a base mais racional para a administração burocrática e permite a ela se desenvolver da forma mais racional, em particular porque, de um ponto de vista fiscal, ela fornece os recursos financeiros necessários. (Weber 1922: 224)

Weber acabou sendo um entusiasta do ‘tipo puramente burocrático de organização administrativa’ que, de acordo com ele, ‘é, do ponto de vista puramente técnico, capaz de atingir o mais alto grau de eficiência’ (Weber 1922: 222). Para ele, a história da humanidade foi a história da modernização, e o modelo burocrático foi, de algum modo, a quintessência desse desenvolvimento. Weber não tinha alternativa senão reconhecer a superior racionalidade da dominação burocrática. Ele viveu em uma Alemanha que tinha experimentado um enorme progresso sob Bismarck, que tinha sido capaz de unificar o país em torno da Prússia e completar a reforma burocrática. De acordo com Hans Rosenberg, ‘Bismarck foi também, como quase todos os Ministros e chanceleres imperiais prussianos, um burocrata sectário promovido a um alto cargo político. De seu início até 1918, exceto por alguns meses em 1848, o estado prussiano foi governado por burocratas de carreira ‘imparciais’, oficiais de exército ‘não-políticos’ e "Junkers", grandes proprietários de terra’ (Rosenberg 1958: 25). Weber estava preocupado com os aspectos autoritários da dominação burocrática mas, na medida em que comparava a burocracia ‘moderna’ com formas tradicionais de administração, ele não tinha alternativa senão ver a burocracia como a epítome da racionalidade.

A partir da leitura de Weber sobre a burocracia moderna pode-se acreditar que o tipo ideal que ele descreve existiu na realidade. Na verdade, a burocracia prussiana nunca foi tão profissional, tão impessoal, e acima de tudo tão eficiente como ele sugere. Por outro lado, quando falo de uma ‘reforma burocrática’, pode-se deduzir que estou falando de um período nitidamente definido, no qual a administração patrimonial se transformou na burocracia moderna. No caso da Alemanha, esse período não existiu. A reforma burocrática começou no final do século XVIII, e foi concluída somente no final do século XIX. Lendo *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy*, de Hans Rosenberg, ficamos sabendo que o processo todo envolveu uma luta política entre duas aristocracias – uma aristocracia burocrática ascendente e uma aristocracia nobre e rural declinante. A luta aconteceu no âmbito de uma monarquia absoluta onde, contrariamente ao que ocorreu na Inglaterra e na França, o estado liberal nunca se tornou dominante. Na segunda metade do século XVIII, os dois reis Frederico Guilherme, o I e o II, promoveram a burocracia dentro da estrutura de um estado patrimonial. Nessa época, nem escolaridade especial nem exames especiais eram exigidos para fazer parte da burocracia. O costume da compra de cargos ainda estava em voga. Assim, observa Rosenberg, ‘até as reformas militares de 1806, a administração burocrática continuou a ser, em escala limitada, objeto de propriedade privada e uma fonte de ganho pessoal no âmbito ‘nacionalizado’ do estado prussiano sob a direção central do rei’ (Rosenberg 1958: 79).

A mudança era inevitável. Ela começou já em 1770 com a introdução dos concursos de admissão obrigatórios. No entanto, mesmo depois disso, ‘o serviço administrativo de mais alto nível formou mais do que nunca uma hierarquia que se auto-recrutava e cada vez mais ‘racionalizada’, que se identificava com as avaliações e os interesses aristocráticos’ (Rosenberg 1958: 181). A idéia ou ideologia do *Bildung*, defendendo a educação completa do indivíduo, técnica e ética, era parte desse processo. Tratava-se de um movimento social e uma ideologia que legitimaram a alta burocracia que, no final do século XVIII, se sentiu suficientemente forte para desejar ser chamada não de ‘servidores reais’ mas antes ‘servidores do estado’ ou ‘funcionários profissionais do estado’, e que ‘reivindicava a dignidade de uma intelligentsia política exclusiva’. A reforma burocrática efetivamente se acelerou durante a ocupação napoleônica, entre 1807 e 1813. Não apenas novas idéias

estavam vindo da França mas, mais importante, a Prússia se sentiu desafiada, e tinha de reagir ao desafio. Essa foi uma época de intensa reforma – do movimento ‘Reformar a Prússia’, no qual uma nova aliança foi forjada entre mérito e política, entre a aristocracia rural e a ascendente aristocracia burocrática, às custas da nobreza patrimonial.<sup>10</sup>

Assim, a reforma burocrática na Alemanha levou um longo tempo e, além de seu aspecto especificamente administrativo, foi o resultado de um importante conflito político entre as elites prussianas. De um lado, havia a nobreza – a nobreza patrimonial e a nobreza rural; de outro, a burocracia ascendente, cujo estrato superior era também formado por uma aristocracia. Nesse processo, a outra classe ascendente – a burguesia – desempenhou um papel político direto menor: continuava restrita à esfera econômica. As duas aristocracias que governavam o estado sabiam que seu papel era o de assegurar as condições institucionais necessárias para que o investimento e a inovação ocorressem mas, diferentemente do que aconteceu na Inglaterra, nos Estados Unidos e mesmo na França, elas não dividiram o poder com a classe dos negociantes. De acordo com Rosenberg,

Durante a era do absolutismo, a burocracia adquiriu um *esprit de corps* e se transformou em uma força suficientemente formidável para reformular o sistema de governo à sua própria imagem. Ela restringiu a autoridade autocrática do monarca. Deixou de responder ao interesse dinástico. Assumiu o controle da administração central e da ordem pública. (Rosenberg 1958: vii–viii)

Charles Tilly, escrevendo sobre a formação do estado na Europa, cita essa passagem e acrescenta: ‘De maneira semelhante, as burocracias desenvolveram seus próprios interesses e base de poder em toda a Europa’ (Tilly 1992: 117). Vamos rapidamente verificar essa afirmação na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos.

---

<sup>10</sup> Rosenberg (1958): 200, 213, 216).

## **A Reforma do Serviço Público na Inglaterra**

A reforma do serviço público inglês começa com os Relatórios Northcote-Trevelyan de 1853–4, mas só avançou efetivamente com os Decretos do Conselho ["Orders in Council"] de 1870. No final do século, a reforma foi completada, e a partir daí até os anos 80 – quando começa a reforma da gestão pública – as características mais importantes do serviço público britânico permaneceriam intactas. Os relatórios de 1853–4 são significativos porque seu objetivo era criar uma burocracia administrativa centralizada responsável principalmente perante os líderes mais graduados, e porque propunham a criação de um serviço público baseado no mérito. Mas seus resultados em termos da reforma efetiva foram limitados. Como observa Bernard Silberman (1993: 350), ‘uma análise atenta sugere que a importância do relatório foi superestimada’. O principal problema enfrentado pela administração pública britânica foi o clientelismo – mais especificamente, o clientelismo descentralizado, porque desde o início do século os políticos tinham desenvolvido um sistema de clientelismo de acordo com o qual as decisões sobre quem seria beneficiado, embora controladas por um escritório central, eram na verdade tomadas individualmente pelos Membros do Parlamento, na medida em que os ‘direitos clientelísticos’ eram locais. Tal clientelismo era visto como uma característica necessária da política democrática – na verdade, do estado patrimonial. Disraeli, por exemplo, declarou em 1858: ‘O espírito do partido no país depende enormemente da distribuição de clientelismo. Não há nada mais ruinoso para as relações políticas do que o medo de recompensar com justiça seus amigos, e a promoção de homens comuns de opiniões opostas, de preferência a partidários qualificados’ (citado por Silberman 1993: 348). Os relatórios Northcote-Trevelyan lutaram contra tais visões, mas foram derrotados. Os dois autores não conseguiram demonstrar que um sistema de exame geral, ou uma burocracia profissional baseada no mérito, era superior – mais eficiente e mais orientado para o interesse público – do que uma burocracia patrimonial. Os Membros do Parlamento encaravam-na como necessária para a afirmação de seu próprio poder político, e rejeitaram os concursos públicos nesses termos, misturando o interesse público com o interesse privado. Ao contrário, argumentaram eles, ‘a capacidade de ser aprovado em um concurso não garantia que um indivíduo aderisse aos códigos de comportamento adequados que assegurariam o espírito público da ação’. E

esse tipo de argumento prevaleceu durante um certo tempo. Durante os 15 anos que se seguiram aos relatórios, apenas 0,3 por cento dos cargos preenchidos por novos servidores públicos foram atribuídos com base em competição aberta. Apesar disso, em 1859, ao criar os 'ofícios estabelecidos', o "Superannuation Act" [Lei de Aposentadoria] definiu os escritórios e concedeu aos detentores de cargos o direito a uma pensão, que serviria de recompensa a um desempenho satisfatório. Com isso, a idéia de mérito e carreira ganhou terreno: 'a legislação, na verdade, estabeleceu a noção de carreira em lugar da noção de simplesmente deter um cargo ou emprego (Silberman 1993: 350, 369, 370).

Em 1870, sob um gabinete liberal, as sementes dos relatórios germinaram. George Trevelyan, comentando sobre as conseqüências do Decreto do Conselho desse ano, observa:

Gladstone aboliu o clientelismo em todos os ofícios públicos e tornou o exame competitivo a entrada normal para o serviço público. Selecionar homens para carreiras práticas, segundo o relato dos examinadores, tinha parecido uma proposta absurda para Palmerston e os políticos aristocráticos da era anterior... O intelecto treinado passaria a ser o melhor passaporte de um jovem, em lugar do clientelismo social ou de amigos em voga. (Trevelyan 1942: 568)

Realmente, em 1870, exames competitivos tornaram-se finalmente o método normal de entrada no serviço público. As universidades, em particular Oxford e Cambridge, tiveram seus papéis enormemente reforçados. Antes disso, as universidades eram organizações de prestígio mas pequenas, que rejeitavam a idéia de proporcionar educação profissional ou técnica. Elas deviam apenas ensinar e pesquisar as ciências e as humanidades. Após a instituição de concursos de admissão para o serviço público, no entanto, essa visão começou a mudar rapidamente. Escolas especiais poderiam proporcionar educação técnica e profissional, mas não conseguiam transmitir aos futuros servidores públicos o "ethos" do serviço público – e esse "ethos", a idéia de que o servidor público é um agente do interesse público, era então geralmente aceita na Inglaterra. Na verdade, juntamente com a reforma burocrática, ocorreu uma reforma educacional na Inglaterra. Ambas se apoiaram mutuamente. O ano de 1870 foi também um momento crítico na história educacional do país. A educação básica se tornou

universal pela criação de escolas de educação fundamental apoiadas por subvenções nacionais. Por outro lado, as universidades, que continuavam sendo a esfera exclusiva das classes altas, deviam prestar aos mais aptos uma educação que os transformaria em uma elite que compartilhava valores comuns e princípios éticos – uma elite política, burocrática, acadêmica e comercial. A elite burocrática – detentores de cargos, políticos ou servidores públicos – derivava seu status diretamente da competência profissional que eles deveriam aprender nas universidades – uma competência humanística e ética mais do que uma competência técnica, uma vez que essa competência estava orientada para a proteção do interesse público.

O Decreto do Conselho de 1870 definiu amplamente o serviço público britânico reformado. Em seguida, várias iniciativas completaram a reforma que, no final do século, poderia ser considerada terminada. O clientelismo tornou-se desprezível na indicação dos servidores públicos, seja para serviço público inferior ou superior. Enquanto o estado continuava liberal, a organização do estado estava crescendo e gradualmente assumindo novos papéis. A reforma burocrática atendeu a novas demandas. Tornou esse aparelho mais centralizado e coerente – não necessariamente mais eficiente, mas certamente mais eficaz.

### **A Reforma do Serviço Público na França**

Na França a reforma burocrática foi completada mais ou menos no mesmo tempo, embora tenha começado antes, com a Revolução Francesa. Em sua busca de igualdade política, a primeira preocupação dos revolucionários foi eliminar os direitos feudais a certos cargos e a possibilidade de vender cargos burocráticos – duas características fundamentais da administração patrimonial. Por volta de 1790 ambas as reformas já haviam se tornado efetivas; a Constituição de 1791 as confirmou. Isso, no entanto, não significa que o clientelismo havia terminado. Ao contrário, ele havia crescido. O antigo regime tinha suas regras. O clientelismo era parte do jogo, mas acompanhava o costume. Após a revolução, a falta de regras claras e, como Silberman observa, ‘a própria incerteza com que se defrontavam os líderes políticos das várias assembleias os levou a fazer indicações largamente com base em lealdades – tanto pessoais como revolucionárias’. Logo houve um enorme aumento do

número de regras burocráticas, mas essas regras não alteraram ‘a persistente dependência do clientelismo como o principal meio de recrutamento e nomeação, e da lealdade como o critério básico’ (Silberman 1993: 96). Com o aumento do número de regras burocráticas, no entanto, um novo ramo do direito estava surgindo – o direito administrativo – cujo papel seria primordial na França no longo processo de reforma burocrática.

Com Napoleão, o regime político se tornou mais autoritário e o poder da burocracia foi reforçado. A constituição do Ano VIII (1799) foi ditatorial e burocrática. O estado francês estava falido. De acordo com André Maurois, ‘o Diretório não tinha um franco no tesouro. Nesse momento, Napoleão revelou sua extraordinária capacidade de organização administrativa bem como seu desprezo pelas liberdades mais elementares’. A administração foi totalmente centralizada. Os chefes dos departamentos franceses, seus vices, os prefeitos, todas as autoridades locais eram agora escolhidas por Paris. Mas isso não provocou protestos ‘na medida em que a nação desejava ordem, e a escolha dos servidores públicos era competente’ (Maurois 1947: 360–410). A fim de garantir a continuidade dessa competência administrativa, e para definir claramente, dentro de serviço público amplo, o serviço público de nível superior, as carreiras mais importantes ou os *grand corps*, Napoleão exigiu o recrutamento para fosse feito através da faculdade de na universidade ou então através das *grandes écoles*, as instituições de prestígio responsáveis pelas profissões técnicas e liberais, que já existiam mas agora reforçadas e receberam maior reconhecimento público. A base humana para o grande estado francês foi assim estabelecida. O estado estava então apto a recrutar, por meio das faculdades de direito e das *grandes écoles*, uma porcentagem substancial dos jovens mais talentosos que o sistema educacional francês produzia. Em 1945, com a criação da École Nationale d’Administration (ENA), esse sistema foi ainda mais formalizado e centralizado, mas seu fundamento lógico básico continuava o mesmo. Mais do que simplesmente uma escola de administração pública, a ENA é uma instituição destinada a recrutar e selecionar, por meio de um complexo sistema de exames, alguns dos e das mais

brilhantes jovens franceses para ocuparem postos-chave na burocracia francesa.<sup>11</sup> Por outro lado, ‘a Constituição do Ano VIII criou a base para a autonomia estrutural da organização do estado’. Ela deu à administração o poder de nomear e demitir servidores públicos, e de promulgar normas. ‘Essas prerrogativas permaneceram no centro da ação e do poder executivos durante o século seguinte’ (Silberman, 1993: 106).

Nas décadas que se seguiram aos anos napoleônicos, o sistema administrativo francês não mudou muito. Com a derrota de 1871 na guerra franco-prussiana e a ascensão da Terceira República, os liberais finalmente estavam no poder, e a reforma retomou o seu ritmo. Vinte anos mais tarde podia-se dizer que a reforma do serviço público francês havia sido terminada, e a França podia agora contar com um corpo de servidores públicos de nível superior competente, bem-estruturado e autônomo. A lei de 1872 sobre a organização e os deveres do Conseil d'État foi um marco na reforma. Um misto de órgão judiciário e administrativo, o Conseil d'État, criado em 1799, foi encarregado de proteger o patrimônio público contra a busca de rendas ["rent-seeking"] mas, ao mesmo tempo, de proteger o cidadão contra abusos do estado. Todas as normas administrativas tornaram-se sujeitas à revisão judicial final pelo Conseil que, assim, funcionava como um tribunal superior com relação ao direito administrativo.<sup>12</sup> Isso reforçou o estado de direito, limitando seriamente o poder do ministro no gabinete. Por outro lado, o Conseil d'État se tornou o mais importante agente administrativo a regular o sistema competitivo de admissão – o *concours* público – a carreira

---

<sup>11</sup> Como observa Pierre Bourdieu (1989: 101), ‘da mesma forma que as escolas públicas inglesas, instituições como Science-Po e ENA recrutam estudantes de acordo com procedimentos que lhes garantem os mais dotados... elas se limitam a ‘ensinar o peixe a nadar’.

<sup>12</sup> Como observa George Latour (2002: 46), ‘na França temos, desde Napoleão, dois sistemas jurídicos totalmente distintos: o judicial e o administrativo. O primeiro decide sobre os conflitos entre pessoas privadas – direito privado – bem como sobre os crimes - direito penal; o segundo decide sobre todos os conflitos com a administração. Enquanto o sistema judiciário é dominado, na instância final, pela Cour de Cassation, o direito administrativo é controlado pelo Conseil d'État (em seu papel de contencioso)’.

e o sistema disciplinar do servidor público. O progresso continuaria, em particular com as reformas ocorridas logo após a Segunda Guerra Mundial, mas é razoável dizer que a reforma burocrática francesa estava terminada no final do século XIX, quando a organização e o modo de operação do serviço público tinham se tornado institucionalizados.

### **A Reforma do Serviço Público nos Estados Unidos**

Das quatro reformas do serviço público examinadas aqui, a norte-americana foi a última a ocorrer. Ela começou com a Lei Pendleton de 1883, e pode ser considerada terminada em 1923, quando o Personnel Classification Act [Lei de Classificação de Pessoal] definiu as características básicas da burocracia civil norte-americana – características que permaneceriam estáveis durante pelo menos os 50 anos seguintes. Somente nos anos 90, com a reforma da gestão pública – especificamente com a ‘reinvenção da reforma governamental’ do Presidente Clinton – é que elas começariam a mudar significativamente.

Como Tocqueville compreendeu tão bem, o regime que surge da Guerra de Independência nos Estados Unidos é o primeiro no mundo ao qual se pode aplicar a palavra ‘democracia’. No entanto, provavelmente porque esse avanço ocorreu tão cedo, esse regime político corporificou um tipo especial de democracia – na verdade uma mistura de liberalismo clássico ou burguês com democracia aristocrática. Como observam David Schultz e Robert Maranto (1998: 33), ‘o governo de cavalheiros que existiu sob os seis primeiros presidentes produziu um serviço federal mais representativo de sua origem aristocrática rural do que da população em geral’. Os primeiros presidentes norte-americanos governaram o país em grande medida como o faziam os monarcas constitucionais. Com relação ao serviço público, o sistema de recrutamento era claramente aristocrático e patrimonial – os servidores públicos eram escolhidos de acordo com critérios educacionais e de nascimento. A demissão era uma prerrogativa exclusiva do Presidente.

Com a eleição, em 1828, de Andrew Jackson, temos uma primeira e significativa mudança. Paradoxalmente, ele decidiu aprofundar o sistema de clientelismo a fim de torná-lo mais democrático. Provavelmente esse foi o preço a ser pago pela transição. Jackson era um

Democracia, e o primeiro presidente que não representava a aristocracia norte-americana, mas sim um grande eleitorado de homens de negócio e pessoas de classe média. Sua eleição significou uma grande mudança no sistema político norte-americano. O sistema dual de partidos em vigor hoje em dia provém das reformas e lutas políticas de Jackson. Ele atacou o antigo sistema no qual a burocracia patrimonial ocupava os ofícios públicos como se fossem propriedade privada, e inaugurou o ‘sistema de espólio’, promovendo o clientelismo e limitando o período de ocupação dos cargos, a fim de reforçar os partidos políticos e tornar a burocracia mais receptiva às políticas públicas do Presidente e dos políticos. Em suas próprias palavras:

Os cargos não foram estabelecidos para dar apoio a pessoas em particular às expensas públicas. Demitir, portanto, não causa nenhum mal a alguém em particular, uma vez que nem a indicação nem a permanência no cargo são matéria de direito. O titular do cargo tornou-se um funcionário com vistas a assegurar benefícios públicos, e quando estes exigem sua demissão, eles não devem ser sacrificados a interesses privados. (Citado em Schultz e Maranto 1998: 38)

O período de ocupação dos cargos não existia na lei, mas sim na prática. Somente o presidente poderia demitir um servidor público – o que ele fazia, mas com moderação. Jackson, com o sistema de espólio, mudou isso. Ele queria um sistema de nomeação baseado em um critério político, e não em um critério de classe social. ‘Jackson tentou, e conseguiu, em grau considerável, obter a racionalização e a legitimação do clientelismo na forma de nomeações por período, como meio de assegurar o ‘caráter público’ do sistema administrativo’ (Silberman 1993: 241).

Com a aprovação da Lei Pendleton em 1883, a reforma do serviço público norte-americano finalmente começou. A lei restabeleceu a Comissão de Serviço Público e estabeleceu mandatos e concursos de admissão. Ela marcou o fim do sistema de espólio e a introdução formal do sistema de mérito. A sociedade norte-americana, em especial os homens de negócio, não estava satisfeita com a corrupção generalizada e a ineficiência que o sistema de espólio tinha produzido, e pressionava pela reforma. Grupos intelectuais, sobretudo os liberais, também pressionavam pela reforma. Os Democratas, fora do governo há anos, viram

na reforma uma maneira de enfraquecer o controle do Partido Republicano sobre os cargos federais.<sup>13</sup>

No entanto, os efeitos da Lei Pendleton foram limitados porque suas disposições não se aplicavam aos Estados e municipalidades. Nos anos seguintes, um grande esforço foi feito para aprovar Leis semelhantes nesses dois níveis, onde a corrupção e o nepotismo estavam disseminados. Tais esforços, porém, logo perderam força na medida em que os candidatos da reforma, inclusive Pendleton, perderam as eleições. Teve início um debate político e intelectual entre reformistas e anti-reformistas sobre como conciliar a operação relativamente autônoma de uma burocracia baseada no mérito com os valores políticos da democracia representativa. Com o movimento populista, o argumento de Jackson estava de volta. Era necessária uma burocracia competente e independente, mas ela poderia ser vista como uma ameaça à representação democrática. A solução encontrada foi definir o servidor público como um funcionário apolítico, neutro com relação aos interesses políticos. Com tempo essa se tornou a solução óbvia, mas foi, no entanto, uma solução precária, pois as democracias modernas não resolveram seu problema da representação.

De acordo com Schultz e Maranto, um segundo problema, neste caso relacionado ao movimento Progressista e não ao Populista, preocupava os reformadores: ‘Enquanto os primeiros reformadores enfatizavam a extirpação da corrupção moral como estímulo para a reforma, os Progressistas tornaram-se cada vez mais preocupados com a eficiência e a economia como o objetivo da reforma burocrática’ (Schultz e Maranto 1998: 74). Nos anos 1880, Woodrow Wilson, que mais tarde se tornaria Presidente, publicou dois ensaios sobre administração pública, defendendo a existência de um corpo independente de funcionários competentes que aplicaria as leis que os políticos tivessem discutido e aprovado. Esses ensaios, particularmente o segundo, ‘A Study of Administration’, de 1887, tornar-se-iam referências clássicas na literatura sobre administração pública. Wilson tentou demonstrar

---

<sup>13</sup> A Lei Pendleton foi apresentada pelo Senador Democrata George Pendleton durante o governo Garfield. James Garfield, um Republicano, foi freqüentemente considerado um presidente fraco.

nesse ensaio um aspecto central da reforma do serviço público que naquele momento estava acontecendo nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França e na Alemanha: que a administração pública era uma ciência, seguindo princípios e métodos que eram essencialmente diferentes daqueles que inspiram a política, e que, portanto, a reforma se justificava não apenas em bases morais mas também científicas (Wilson, 1887). Era científica porque era racional, ou eficiente.

Schultz e Maranto alegam que os ensaios de Wilson não tiveram muita influência na época em que foram publicados, e que outros trabalhos, como o de Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, propondo essencialmente o mesmo argumento, tiveram maior influência. Goodnow foi particularmente inflexível em rejeitar o controle dos partidos sobre a administração como um meio de harmonizar a expressão e a execução da vontade popular. Ao contrário, ele argumentava:

Em nosso caso, que o governo popular não se perca depende em grande medida de nossa competência em evitar que a política exerça uma influência excessiva sobre a administração, e que os partidos que controlam a administração a usem para influenciar de maneira imprópria a expressão da vontade pública. (Citado em Schultz e Maranto 1998: 77)

Na verdade, com contribuições como as de Wilson e Goodnow, a ideologia burocrática, essencial para o sucesso da reforma do serviço público, estava sendo competentemente construída. Da mesma forma, um novo desenvolvimento estava ocorrendo em nível político, que promoveria a reforma burocrática. A partir de 1893, uma série de vitórias republicanas, em nível nacional e particularmente estadual, levaram ao poder políticos liberais ‘progressistas’ que, reconhecendo a alternância de poder que caracterizava a democracia, logo descobriram um novo e importante argumento para libertar da política ou do clientelismo os órgãos em todos os níveis: se eles não aproveitassem a oportunidade para fazer isso, a probabilidade de que na eleição seguinte o clientelismo se voltasse contra eles era alta. As reformas que foram introduzidas com sucesso nas duas décadas entre 1890 e 1910 ‘foram claramente destinadas a destruir o poder do político profissional sobre os recursos necessários para organizar e mobilizar os eleitores’ (Silberman 1993: 268).

A reforma ganhou impulso no início do século XX com a eleição de Theodore Roosevelt para presidente. A fim de reforçar sua posição com relação aos líderes políticos do Partido Republicano, Roosevelt obteve o apoio dos Republicanos liberal-progressistas. Atacar o clientelismo de partido tornou-se uma maneira básica de controlar tanto a administração quanto o partido. Ao mesmo tempo, ele dedicou sua atenção à criação de escritórios técnicos que seriam isolados da política. É razoável dizer que a reforma do serviço público norte-americano foi terminada no final do governo Roosevelt. No entanto, Silberman vê o Personnel Classification Act [Lei de Classificação de Pessoal] de 1923 como o ponto culminante da reforma. Através dele a carreira burocrática se tornou totalmente desenvolvida. A lei criou um sistema de classes, níveis e serviços. Cargos que exigiam o mesmo treinamento geral foram agrupados em classes. As classes foram divididas em cargos que exigiam diferentes níveis de habilidade e experiência. Ao Conselho de Classificação de Pessoal, criado pela lei, foi dado o papel de definir as regras de classificação e alocar cada cargo à classe, nível e serviço adequados. Além disso, a lei deixava claro que o treinamento externo nas universidades seria um meio essencial de criar servidores públicos. Essa abordagem, conclui Silberman, garantiu ao serviço público norte-americano uma característica particular e de destaque: em lugar de motivar os jovens a se prepararem para uma carreira no governo, ela sugeria que ‘os indivíduos se preparassem para carreiras como profissionais e praticassem *essa* carreira onde quer que houvesse oportunidade’ (Silberman 1993: 281). Com isso, a reforma burocrática do estado liberal norte-americano estava terminada: o país podia agora contar com um aparelho de estado que seria estratégico no apoio à enorme prosperidade e aumento de poder mundial que ele experimentaria no século XX.

## 4

**A Transição para a Democracia Liberal**

Dois fatos históricos correlatos abriram a porta para a democracia liberal ou para o estado liberal-democrático. Por um lado, nos séculos XVII e XVIII, a teoria do contrato social impôs uma importante derrota para a legitimidade divina dos dirigentes políticos. Depois de Hobbes, Locke, Voltaire e Rousseau, a ideologia que derivava de Deus o poder dos reis perderá credibilidade. O contrato social, inicialmente compreendido como uma transferência do poder para o monarca, foi mais tarde encarado simplesmente como uma delegação de poder aos dirigentes políticos. Quem delegava o poder político era uma nova entidade política: o povo – uma entidade inicialmente amorfa, que foi lentamente ganhando forma, à medida que os súditos foram se transformando gradualmente em cidadãos e se organizaram como uma sociedade civil. Por outro lado, a revolução capitalista – compreendendo as revoluções mercantil, industrial e liberal – mudou a forma básica de apropriação do excedente econômico. Isso não mais dependia do controle do estado, mas dependia cada vez mais da realização de lucros no mercado. Pela primeira vez na história, regimes autoritários deixaram de ser uma condição necessária para a sobrevivência das classes dominantes.

Durante todo o século XIX, a democracia gradualmente se tornou equivalente ao bom estado na medida em que demonstrou ser o sistema que garantia, com maior confiabilidade, a estabilidade política ou a ordem social. Mais do que isso, a democracia foi reconhecida, apesar de todas as suas desvantagens, como o regime político que melhor atende o interesse dos pobres e dos ricos. Depois das revoluções liberais, os capitalistas temiam que a democracia fizesse com que os trabalhadores votassem a favor do socialismo nas eleições. Mas esse medo diminuiu gradualmente, na medida em que os trabalhadores não demonstraram o desejo de fazê-lo. Assim, no início do século XX, acabamos vendo as primeiras verdadeiras democracias. Como afirma Robert Dahl, ‘embora algumas das instituições de poliarquia tenham aparecido em um grande número de países europeus e de língua inglesa no século XIX, em nenhum país as democracias se tornaram inclusivas até o século XX’ (Dahl 1989: 234).

A luta pelo sufrágio universal, que completaria a transição do estado liberal para o estado liberal-democrático, foi dura. Contra ela estavam não apenas os conservadores, mas também os liberais. A democracia liberal envolveu uma igualdade de direitos civis e políticos que o liberalismo burguês do século XIX teve dificuldade de aceitar.<sup>14</sup> Uma segunda rodada de consolidação democrática ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, quando as potências derrotadas – Alemanha, Japão e Itália – realizaram suas transições para a democracia. Dado o nível de desenvolvimento econômico alcançado por aqueles países, as transições democráticas já deveriam ter ocorrido ali. A guerra foi uma consequência desse atraso, e acabou solucionando a questão. Finalmente, uma terceira rodada de transições e consolidações democráticas ocorreu nos anos 80 nos países latino-americanos mais avançados, como Brasil e México, seguidos de alguns países asiáticos bem-sucedidos, como a Coreia do Sul.<sup>15</sup>

### **Dois Novos Argumentos a favor da Democracia**

Existe atualmente um consenso a favor do estado democrático. Mesmo para os países em desenvolvimento, a democracia se tornou a forma de governo mais desejável. Até recentemente, as elites, nos países avançados e nos países em desenvolvimento, tinham suas dúvidas sobre ela. Na América Latina, por exemplo, as democracias avançadas e as elites locais apoiaram regimes autoritários, e até mesmo golpes autoritários, por medo do comunismo. Agora não mais. Os países desenvolvidos ainda podem apoiar regimes autoritários na Ásia ou na África, mas somente por falta de uma alternativa democrática real. A classificação básica atual dos regimes políticos não é a antiga classificação grega. A

---

<sup>14</sup> O melhor relato dessa luta está provavelmente no trabalho de Goran Therborn, 'The Rule of Capital and the Rise of Democracy (1977).

<sup>15</sup> Observe-se que estou falando de consolidações democráticas, não de transições democráticas, porque frequentemente as transições democráticas são artificiais, concedidas formalmente por elites locais autoritárias, ou impostas por países estrangeiros, enquanto as consolidações – se elas tiverem de acontecer – são corporificadas no tecido econômico e social.

distinção essencial não é entre monarquia, aristocracia e democracia, mas entre regimes democráticos e regimes autoritários. Os gregos não usavam a expressão ‘autoritário’, mas é óbvio que os regimes monárquicos e aristocráticos eram autoritários, como aliás o foram suas formas corruptas: a tirania e a oligarquia. Assim, os gregos preferiam regimes autoritários, desde que o governante ou governantes fossem benevolentes. Eles preferiam contar com isso do que correr o risco da democracia, cujas perspectivas de estabilidade eram reduzidas. A mesma posição era sustentada por todos os políticos e filósofos desde essa época até a última parte do século XIX. Hoje essa visão é inaceitável. Podemos discutir as vantagens relativas de uma república ou de uma monarquia, mas o pressuposto é de estarmos nos referindo a um regime parlamentar e constitucional. O que mudou? Por que a democracia se tornou o regime político preferido? Por que ela garante a ordem social com mais eficácia do que outros regimes? Qual foi o fato histórico novo que tornou as democracias modernas muito mais estáveis do que antes e, especialmente, mais estáveis do que os regimes autoritários? Não há respostas simples para essas questões. Apesar disso, tentarei apresentar uma. Venho me questionando desde meados dos anos 70, quando o Brasil começou sua transição para a democracia. No final dos anos 70, sete anos antes que a verdadeira transição democrática ocorresse, esbocei uma resposta a essa questão, e publiquei um livro explicando por que a transição para a democracia havia começado e por que ela teria êxito.<sup>16</sup> Eu argumentava que o Brasil necessariamente voltaria à democracia porque já havia completado sua ‘revolução capitalista’ e que, em um sistema totalmente capitalista, a democracia é o único regime político que faz sentido a longo prazo. No curto prazo, uma classe capitalista ameaçada pode

---

<sup>16</sup> Bresser-Pereira (1978). Um segundo livro foi publicado no ano em que a transição democrática se completou (Bresser-Pereira 1985). No ano anterior, em um livro publicado nos Estados Unidos (Bresser-Pereira 1984), um dos capítulos, “The Dialectics of Redemocratization and *Abertura*”, resumia o argumento. Enquanto nos conhecidos estudos sobre as transições democráticas editados por O’Donnell, Schmitter e Whitehead (1986), a transição no Brasil é vista sobretudo como uma questão interna entre os militares – uma vitória dos progressistas sobre os “linha dura” – e como uma resposta às pressões internacionais, eu a apresento como o resultado da existência de uma classe empresarial bem estabelecida no país. Quando isso acontece, os regimes autoritários têm vida curta.

escolher um regime autoritário, como foi o caso no Brasil em 1964. Mas em uma economia de mercado, na medida em que o controle direto do governo deixa de ser uma condição de sobrevivência para os capitalistas, eles se tornarão, primeiro, menos resistentes e, finalmente, darão apoio às demandas da população por democracia.

Com o advento do capitalismo, pela primeira vez na história da humanidade a apropriação do excedente econômico deixou de depender diretamente do uso da violência, na medida em que os lucros eram agora realizados no mercado. Assim, o controle direto do estado pelas classes dominantes, que era uma condição para a existência dessas classes, deixou de prevalecer. Essa mudança crucial abriu o caminho para a democracia. A revolução capitalista foi o fato histórico novo que tornou a democracia viável e, por fim, desejável. Depois dela, ou em razão dela, a formação dos primeiros estados-nação também se completou. As três instituições básicas que caracterizam as novas ordens nacionais e internacionais – o sistema constitucional, o moderno aparelho do estado e o mercado – estavam finalmente no lugar. Temos agora a coordenação política das sociedades constitucionais de acordo com o sistema legal, bem como a coordenação econômica dessas mesmas sociedades através do sistema de mercado, ambas reguladas e aplicadas por uma burocracia profissional que opera dentro da organização do estado. Pela primeira vez a economia de mercado tornou-se dominante, e assim o excedente econômico deixou de ser apropriado principalmente pelos grupos dominantes por meio da violência ou mediante o controle do estado, mas assume a forma de lucros alcançados no mercado. As pessoas que haviam completado essa revolução tinham pela primeira vez a possibilidade de criar e consolidar as instituições democráticas.

A revolução capitalista – a transição da economia tradicional para a economia de mercado – representa um marco na história da civilização. Ela transformou o lucro na motivação econômica, e fez da acumulação de capital e do progresso técnico os meios para atingir esse objetivo. É a mudança da tradição para a razão e o interesse. Foi o resultado da modernidade e sua principal causa. Começa com a revolução comercial, o mercantilismo e a reforma religiosa, e se completa com o Iluminismo, a revolução industrial e a revolução

científica. Não é necessário repetir aqui o que Marx e Weber descrevem e analisam melhor do que ninguém, ou discutir como, após a transição para a economia de mercado, uma nova e ampla classe média profissional emergiu juntamente com a classe trabalhadora e a burguesia, e se tornou um fator central da estabilização política.

Com a revolução capitalista, a forma de apropriação e alocação do excedente econômico altera-se radicalmente. Em tempos pré-capitalistas, a apropriação do excedente econômico dependia diretamente do poder político, porque tal apropriação era em grande medida o resultado da ameaça e do uso da violência. Nas sociedades pré-capitalistas, a distribuição de renda era essencialmente uma questão política. Desse modo, o controle do estado, ou poder político, tornou-se crucial. Para obter riqueza e prestígio era necessário em primeiro lugar ser politicamente poderoso. O excedente econômico era originalmente apropriado através da guerra. Com ela, os grupos dominantes conseguiam recolher o butim de guerra, escravizar os derrotados ou impor pesados tributos sobre as colônias obtidas. À medida que a sociedade foi mudando de organizações tribais para formas mais complexas de organização, como as cidades-estado, os impérios e finalmente os estados-nação, a taxa se tornou cada vez mais importante. Ao longo de tais processos históricos, os militares e a aristocracia rural, com o apoio de uma burocracia patrimonial e de uma hierarquia religiosa, apropriou-se do excedente econômico dos camponeses e comerciantes. A legitimidade religiosa foi sempre uma parte essencial do processo, mas a simples sobrevivência de impérios e oligarquias dominantes dependia de sua capacidade de manter o poder político e fazer a guerra. Nesse sistema, o poder político é tão crucial que as elites não podem se permitir a democracia. Ser economicamente rico significa ser politicamente dominante. Não há separação entre o público e o privado na medida em que o controle do patrimônio público é o meio privilegiado para alcançar a propriedade e a riqueza. Os pobres, que Aristóteles identificava como os patrocinadores da democracia, pressionarão frequentemente por liberdade, por direitos cívicos e políticos, mas as elites resistirão de modo feroz. Eles recorrerão a todas as formas de violência, porque a violência é a única maneira de garantir o excedente econômico. Como os mercados só existem marginalmente, não há outra condição real para a riqueza e a apropriação da renda senão com o controle do estado. Ocasionalmente,

o povo ou os comerciantes poderão ganhar algum poder, e estabelecer alguma forma de democracia ou república, mas o novo regime será logo eliminado, dados os enormes interesses envolvidos no poder político.

Após a transição para a economia de mercado, essa situação mudou dramaticamente. Temos agora uma sociedade coordenada por um sistema constitucional e um sistema de mercado. Nesse momento surge a teoria econômica e é capaz de especificar as leis econômicas que determinam a distribuição de renda na forma de rendimentos, lucros e salários. Quando a revolução capitalista se completa, não apenas os lucros mas também os salários começam a ser regularmente governados pelo mercado. A partir desse momento, o controle do estado deixou de ser crucial para a aquisição e distribuição da riqueza. Continuou sendo relevante, mas não era mais uma condição necessária para a existência da elite econômica. Desse modo, a nova classe capitalista podia fazer o que as classes dominantes anteriores não podiam: tolerar a democracia. Ela não teria mais a força e/ou motivação necessárias para preservar o regime autoritário. Assim, essa mudança na forma de se apropriar do excedente foi um fator central que tornou a democracia viável.

Do ponto de vista da burguesia, essa mudança poderia ser vista como um argumento 'negativo' a favor da democracia. Ela deu à classe capitalista uma razão ou uma oportunidade para não se opor à democracia. Da revolução capitalista, porém, pode-se também derivar um argumento positivo relacionado a 'grandes números'. Com a revolução capitalista, a democracia se tornou a opção racional para a classe empresarial porque, pela primeira vez, tínhamos uma classe dominante realmente grande e numerosa – grande o suficiente para exigir instituições que formalmente regulassem como seus membros repartiriam o poder político. A classe dirigente aristocrática, mesmo afligida por lutas internas e fratricidas, sempre foi pequena. Seus membros resolviam seus conflitos pessoalmente ou em pequenos grupos. A classe capitalista emergente, sendo muito maior, exigia um método mais impessoal, seguro e legítimo de distribuir e dividir o poder. As instituições da democracia liberal ofereciam exatamente isso às consideráveis classes médias burguesas e profissionais que estavam alcançando posições de riqueza e poder.

## Outros Motivos Racionais

Além desses dois fatores históricos — um que reduziu a resistência da classe dominante à democracia, e outro que a motivou positivamente nessa direção — materializou-se um terceiro fator histórico básico que promoveu a democracia: as demandas dos pobres ou da classe trabalhadora. O ensaio de Goran Therborn sobre o tema continua sendo a referência básica. Ele mostra de modo convincente que a democracia foi alcançada nos países desenvolvidos como resultado de uma longa e difícil batalha travada pela classe trabalhadora (Therborn 1977). Muito antes, Aristóteles havia adotado como tema principal de seu livro *A Política* o conflito entre os ricos, que defendiam a oligarquia, e os pobres, que eram a favor da democracia. Embora freqüentemente usada contra os pobres por demagogos de todos os tipos, o suporte básico da democracia sempre veio deles. Antes da revolução capitalista, as elites eram necessariamente aristocráticas ou oligárquicas. Só mais recentemente elas tenderam também a aceitar a democracia.

No novo contexto capitalista, os ricos gradualmente começaram a perceber que os pobres não representavam, na verdade, uma ameaça a seu domínio na medida em que não tinham uma alternativa real ao sistema capitalista. Durante muito tempo isso não foi considerado óbvio, por um lado em razão do fato de que a crítica marxista radical tornou o liberalismo aparentemente incompatível com a proteção dos direitos sociais exigidos pelos pobres e, por outro lado, pelo fato de que o desafio socialista parecia real. No século XX, porém, os ideais socialistas demonstraram não ser realistas, na medida em que os assim chamados regimes socialistas acabaram assumindo a forma perversa de um sistema burocrático. Os pobres não estavam prontos para alcançar o poder político, que foi tomado por uma nova classe média tecnoburocrática ou profissional. Em 1989, quando a União Soviética desmoronou, o ideal socialista estava morto há muito tempo, e a imensa maioria dos trabalhadores nas democracias avançadas não sentia nenhuma simpatia por ele. Os pobres haviam compreendido que não há alternativa real ao capitalismo. Adam Przeworski elaborou a análise clássica do compromisso de classe que caracteriza o capitalismo moderno. Ele parte

do pressuposto de que, se for dado aos trabalhadores o direito de voto, eles deveriam, em princípio, votar racionalmente por um governo socialista. No entanto eles não o fazem porque, de um lado, na medida em que os capitalistas controlam os investimentos, ‘eles estão, portanto, em uma posição única no sistema capitalista: eles representam os futuros interesses universais, enquanto os interesses de todos os outros grupos aparecem como particularistas e, portanto, como inimigos de desenvolvimentos futuros’. Da mesma forma, os trabalhadores não têm a garantia de que ‘a mudança para o socialismo melhoraria imediatamente e de modo contínuo as condições materiais dos trabalhadores. Ao contrário, eles não têm certeza de que o socialismo seja mais eficiente do que o capitalismo e, de qualquer modo, se o for, a transição para o socialismo poderá envolver uma deterioração do bem-estar dos trabalhadores’. Como ‘os trabalhadores têm a opção de melhorar sua condição material cooperando com os capitalistas, a orientação socialista não pode ser deduzida dos interesses concretos dos trabalhadores’. A alternativa de um compromisso de classe estava aberta aos trabalhadores. Ora, conclui Przeworski, ‘um compromisso de classe é possível somente se os trabalhadores possuem uma certeza razoável de que os salários futuros aumentarão como função dos lucros atuais’ (Przeworski, 1985: 139, 177, 180).

Quando Przeworski fala de socialismo, ele está na verdade falando daquilo que chamo de estatismo, e que, por algum tempo no século XX, foi uma real alternativa econômica e política ao capitalismo. Enquanto ele desenvolvia essa extraordinária análise política mostrando que não seria necessariamente racional da parte dos trabalhadores optar pelo estatismo, e que eles poderiam fazer um compromisso com os capitalistas se seus salários aumentassem com os lucros, eu estava desenvolvendo uma análise econômica que me levou a uma conclusão semelhante. É um modelo clássico (e não keynesiano, ou neoclássico) de crescimento econômico no qual inverto a teoria clássica da distribuição da renda: os lucros eram a variável determinante, enquanto os salários eram a variável residual ou dependente. Assume-se que a taxa de lucro seja relativamente constante a longo prazo porque essa é uma condição necessária para que os capitalistas invistam. Como não havia alternativa econômica real ao capitalismo, o sistema econômico e suas instituições não tinham escolha senão adotar estratégias – institucionais, técnicas e econômicas – para evitar o declínio da taxa de lucro.

Nesse modelo histórico e econômico, apresentei fatos estilizados que explicam o desenvolvimento capitalista de longo prazo. A variável relativamente exógena do modelo é o progresso técnico, que se altera historicamente de consumidor de capital para neutro e, finalmente, para poupador de capital, enquanto a taxa de lucro permanece constante a longo prazo, e a taxa de salários é o resultado. Como a taxa de salários aumenta aproximadamente à mesma taxa que a produtividade do trabalho, os trabalhadores tinham boas razões para não se rebelar e continuar participando do sistema capitalista.<sup>17</sup> O fato de que os trabalhadores, no final, não tenham uma alternativa melhor que a de fazer um compromisso com os capitalistas foi percebido não apenas pelos trabalhadores mas também pelos capitalistas. E, na medida em que estes últimos compreenderam esse fato, eles viram cada vez menos razões para temer a democracia. Ao contrário, tornaram-se cada vez mais confiantes na democracia. A democracia poderia significar a garantia dos direitos sociais, além dos direitos civis e políticos. Poderia exigir aumentos salariais, mas isso não seria um problema, desde que tais aumentos não ameaçassem a taxa de lucro de longo prazo. Ao contrário, eles poderiam sustentar a taxa de lucro na medida em que mantêm a demanda efetiva, como demonstrado por Keynes.

Como acabou sendo racional para os trabalhadores ou para os pobres apoiarem o capitalismo e lutarem pela democracia e pelos direitos sociais, também se tornou racional para os capitalistas apoiarem a democracia embora resistindo moderadamente às iniciativas de bem-estar social. Os trabalhadores compreenderam cada vez mais que suas demandas salariais tinham limite, enquanto os capitalistas ficaram cada vez mais convencidos de que a democracia poderia facilitar as demandas dos trabalhadores mas, em compensação, também

---

<sup>17</sup> Bresser-Pereira (1986). Rigorosamente falando, a taxa de salários aumenta à mesma taxa que o aumento da produtividade quando o progresso técnico é neutro ou, em outras palavras, quando a relação produto-capital é constante. Quando o progresso técnico é consumidor de capital, a taxa de salários aumentará a uma taxa menor do que a produtividade, e quando é poupador de capital, aumentará a uma taxa mais elevada do que a taxa de aumento da produtividade. Observe-se que nas três alternativas os salários reais estão crescendo.

poderia dar origem a um sistema político legítimo, mais capaz de garantir a estabilidade política do que o regime autoritário.

Além disso, os capitalistas perceberam que a democracia torna o estado de direito muito mais seguro – e nada é mais importante para a atividade comercial do que um ambiente constitucional e legal estável. A democracia garante melhor a ordem social, em primeiro lugar porque protege direitos de propriedade e faz cumprir os contratos, duas condições essenciais para que as economias de mercado funcionem e cresçam; em segundo lugar, porque o surgimento dos direitos sociais e do estado de bem-estar social reduz as desigualdades extremas e limita a exclusão, contribuindo assim também para a ordem; e em terceiro lugar, porque a existência de direitos políticos dá aos indivíduos e grupos uma oportunidade razoável de se manifestarem e inclusive de participarem do governo. No primeiro caso, grupos burgueses da elite se alternam no poder. Depois, os trabalhadores e especialmente a classe média profissional começam a dividir o poder com os capitalistas, enquanto a opinião pública se torna uma força política.

As diversas transições que levaram as sociedades pré-capitalistas ao capitalismo e à democracia são complexas. Não há uma regra simples: os caminhos diferem de país para país. No século XX muitos países em desenvolvimento que não haviam completado suas revoluções capitalistas tornaram-se democráticos, seja porque suas elites decidiram emular os países avançados, seja porque estes últimos pressionaram por tal mudança. Por outro lado, temos a situação oposta em alguns países, dos quais o exemplo mais óbvio é Cingapura. A existência de um governante ‘esclarecido’ pode explicar esse fato. Outros avanços na governança democrática continuarão a variar. De qualquer modo, a primeira forma histórica da democracia moderna tende a ser uma forma elitista de democracia – a democracia liberal.

### **A Democracia Liberal Torna-se Realidade**

Assim, gradualmente, todos os principais atores políticos ficaram convencidos de que a democracia é o regime mais favorável tanto para os negócios quanto para os trabalhadores.

Esse processo de transição foi lento. Levou um século inteiro – o século XIX. Esse foi o período do estado liberal, discutido no capítulo anterior. A transição do estado liberal para o estado liberal-democrático finalmente se completou com a extensão do direito de voto às mulheres e aos pobres. Estavam terminados os tempos em que a democracia era dominada por facções ambiciosas e turbulentas, como descrito pelos antigos filósofos gregos. Trabalhadores, capitalistas e as novas classes médias profissionais – as três classes sociais que caracterizam o capitalismo moderno – acabaram ‘assinando’ um contrato social e político informal.

A expressão ‘democracia liberal’ é muitas vezes usada para se referir a todas as democracias avançadas. Neste trabalho, não atribuo a essa expressão esse significado amplo. Na segunda parte do século XX tais democracias, especialmente os países europeus mais avançados mas também os Estados Unidos, eram antes democracias sociais. Nesta visão geral histórica do surgimento do estado moderno, a democracia liberal é apenas a primeira forma de democracia que emerge do estado liberal semi-autoritário do século XIX. Gradualmente vimos a transição do estado liberal para o estado liberal-democrático, ou da forma semi-autoritária de liberalismo que caracterizou o século XIX para a democracia liberal caracterizada por sufrágio universal, partidos políticos competitivos, eleições regulares, representação e responsabilidade política somente nas eleições.<sup>18</sup> Em seu livro clássico de 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Schumpeter define a democracia liberal como o arranjo institucional através do qual os políticos adquirem o poder de decidir, competindo pelo voto do povo. No entanto, ele acrescenta:

Democracia não significa e não pode significar que o povo efetivamente governe, em nenhum sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governo’. A democracia somente significa que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que deverão governá-lo... A democracia é o governo dos políticos... Os eleitores fora do parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles próprios e os

---

<sup>18</sup> A democracia liberal corresponde ao conceito elitista de democracia desenvolvido por Schumpeter.

políticos que elegem. Não devem retirar a confiança com muita facilidade entre as eleições e devem compreender que, tendo eleito um indivíduo, a ação política é assunto dele e não deles. (Schumpeter 1942: 284, 285 e 295)

Schumpeter não poderia ser mais claro. Além de definir a democracia normativamente, ele estava empiricamente descrevendo o tipo de democracia de seu tempo. A primeira metade do século XX foi a época da liberal-democracia ou do estado liberal-democrático.

Esta análise histórica demonstra que a definição do bom estado está permanentemente em mudança. S. E. Finer (1997: 79, 87), em seu monumental estudo da história dos governos, adota cinco critérios para avaliar o bom sistema de governo: capacidade de defesa, ordem pública interna, tributação não extorsiva, fornecimento de serviços públicos e benefícios sociais, e direitos e cidadania. Alguns desses critérios continuam sendo importantes, outros não. A defesa, por exemplo, continua sendo crucial para os países grandes, não para os pequenos. Não se pode mais dizer que ‘a capacidade do sistema de governo de defender sua população contra invasões, pilhagem ou escravização por inimigos externos seja primordial e que um sistema de governo que não pode fazer isso, *pro tanto*, fracassou’, a não ser que essa capacidade pressuponha apoio militar proveniente de vizinhos fortes ou de uma comunidade internacional que lhe dê apoio. Por outro lado, é significativo que Finer, ao avaliar antigos governos, não tenha incluído a justiça social entre seus critérios. Talvez ele tenha feito isso porque os filósofos podiam escrever sobre justiça, podiam reivindicar justiça social, mas a verdadeira justiça social era algo a que eles não podiam realisticamente aspirar, tendo em vista instituições bem estabelecidas como a escravidão e a servidão. O mesmo acontece com a democracia. Comentando sobre o critério de ‘direitos e cidadania’, ele escreve: ‘O conceito democrático de Atenas sobre tal cidadania e participação foi rejeitado na Europa até 200 anos atrás e nunca mais reapareceu em nenhum lugar’.

Desse modo, não seria razoável avaliar um governo e um estado na Antiguidade, na Idade Média ou na época do absolutismo e da construção dos primeiros estados-nação, em

termos de eles serem ou não democráticos. Nenhum deles era. Alguns estados podiam respeitar o estado de direito mais do que outros. Alguns monarcas ou príncipes podiam ser mais ou menos benevolentes, mas todo o seu povo era formado de súditos, não de cidadãos. A democracia estava fora de questão. Desde o século XX, porém, depois que novos fatos históricos fizeram da democracia uma possibilidade real, o critério democrático tornou-se central para a definição do bom estado. A explicação geral para isso está provavelmente na sugestão de Marx de que, coletivamente, os homens só colocam problemas quando têm alguma possibilidade de solucioná-los. Em outras palavras, os homens são suficientemente realistas para não estabelecer para si próprios tarefas inatingíveis.

No início do século XX os países mais industrializados começam a fazer jus ao nome de democracia, na medida em que as cinco características que considero essenciais para esse regime político estavam presentes. A democracia é o regime constitucional que garante o estado de direito, a liberdade de associação, de expressão e de informação, o direito universal de votar e ser eleito, e os direitos das minorias, e no qual os membros do governo são regularmente escolhidos de acordo com a regra da maioria através de eleições livres e competitivas. Em outras palavras, entendo como democrático um regime político que satisfaça amplamente os critérios de Dahl para a definição de uma poliarquia.<sup>19</sup> Esta é uma definição mínima de democracia, que não deve ser confundida com o conceito minimalista ou elitista de democracia que Schumpeter apresentou um pouco mais tarde. No século XX, a democracia ou poliarquia, definida pelas cinco características mínimas mencionadas acima, tornou-se finalmente dominante nos países economicamente mais avançados. O primeiro país a adotar o sufrágio universal foi a Nova Zelândia, em 1893. A adoção do sufrágio universal não significa que um país tenha completado sua transição para a democracia, mas na maioria dos países avançados foi exatamente isso que aconteceu. Tais países eram regimes

---

<sup>19</sup> Dahl (1971; 1989: 233). Observe-se no entanto que, embora eu acredite que a distinção de Dahl entre democracia moderna e poliarquia seja útil em certas circunstâncias para distinguir uma forma ideal de governo da realidade, e também da democracia grega, neste capítulo eu uso 'democracia moderna' ou simplesmente 'democracia' e 'poliarquia' como sinônimos.

constitucionais ou de estado de direito há muito tempo. A liberdade de pensamento e de associação, além de eleições regulares, também já existiam há algum tempo. Quando os proletários e as mulheres tiveram finalmente direito a voto, as condições mínimas para a democracia se materializaram. Como observa Wanderley Guilherme dos Santos, o número de eleitores dobra ou mais do que dobra na maioria dos países no ano em que o sufrágio eleitoral universal é adotado (Santos 1998: Tabela II). O estado liberal-democrático era finalmente uma realidade.

É interessante observar que alguns países em desenvolvimento garantiram o direito universal de voto, embora não tivessem terminado sua revolução capitalista e seus regimes políticos provavelmente não pudessem ser vistos como democracias. Esse é particularmente o caso de alguns países latino-americanos. Mas a transição plena para uma economia de mercado, que define as revoluções capitalistas, não é uma condição para a democracia; é condição apenas para uma democracia consolidada. Dada a pressão internacional dos países desenvolvidos, ou a tendência natural das elites locais nos países em desenvolvimento de importarem instituições de fora, algumas ou todas as características de uma poliarquia podem aparecer em países onde o excedente econômico continua a ser apropriado e alocado principalmente por meio da organização do estado, e portanto não apresentam as condições econômicas e sociais exigidas para serem democracias estáveis. Inversamente, há países que já completaram suas revoluções capitalistas, mas estão defasados na transição para a democracia. Esse é o caso de alguns países asiáticos bem-sucedidos. E há também países como a Alemanha, que fez a transição para a democracia após ter completado sua revolução capitalista mas, dadas algumas circunstâncias históricas específicas, teve depois uma recaída autoritária.

Dahl fala de três períodos do crescimento da poliarquia: 1776-1930, 1950-59 e os anos 80. Samuel Huntington (1991), provavelmente inspirado em Dahl, propõe três ondas de democratização. Em cada onda os países que tinham se tornado capitalistas e liberais fizeram sua transição para a democracia, enquanto outros estavam apenas seguindo a onda. No final do século XX, além da maior parte dos países europeus e dos de língua inglesa, todos os

países latino-americanos e um número cada vez maior de países nos outros continentes eram democráticos. A democracia havia se tornado o regime político dominante. Uma vez estabelecida, a democracia liberal demonstrou ser capaz de se corrigir e se aperfeiçoar. Nos países desenvolvidos, a democracia liberal começou quando o direito universal de voto foi estendido a todos, inclusive às mulheres. Ela começou como uma democracia elitista, do tipo que Schumpeter assume como sendo o único possível. Mas a democracia progrediu em todos os países ricos, de tal forma que em meados do século XX ela havia se transformado, como veremos no Capítulo 5, em uma democracia da sociedade civil ou da opinião pública – um regime político onde o espaço público é uma realidade e onde o debate público formador de opinião tem um papel crucial. Os países em desenvolvimento intermediário, que completaram mais tarde suas revoluções capitalistas, em meados do século XX, e completaram sua transição para a democracia nos anos 80 e 90, ainda são democracias elitistas. Esse é o caso, por exemplo, do Brasil e do México.

### O Estado Social-Democrático

A luta pelas idéias socialistas e pelos direitos sociais datava do século XX, mas somente após a Grande Depressão dos anos 30 assinalou a crise do estado liberal-democrático, e surgiram condições políticas em favor de uma maior intervenção do estado na economia, da manutenção dos direitos sociais, ou de um sistema de bem-estar social. Nesse momento estava surgindo o estado social-democrático. Com ele, a democracia deixou de ser apenas liberal; tornou-se também social ou plural, não apenas porque começou a efetivamente oferecer proteção social mas também porque o poder político se tornou menos concentrado em uma elite, e a opinião pública teve peso político pela primeira vez.

Andrew Shonfield abre seu livro clássico de 1969, *Modern Capitalism*, com a questão: ‘O que converteu o capitalismo, da falência cataclísmica em que parecia estar nos anos 30, no grande motor de prosperidade do mundo ocidental do pós-guerra?’ (Shonfield 1969: 3). A questão era oportuna, embora ele também pudesse ter perguntado o que converteu a democracia, da falência em que parecia estar, no único regime político legítimo. Shonfield acrescenta que uma resposta à questão poderia estar na negação da validade da própria questão. O capitalismo – e, acrescentaria eu, a democracia – mudou tanto dos anos 30 aos anos 60 que poderia ser considerado enganoso utilizar a palavra ‘capitalismo’ para descrevê-los. No entanto, a mudança não foi tão grande assim. As características centrais do capitalismo – acumulação de capital, trabalho assalariado, alocação de recursos no mercado, separação entre as esferas pública e privada – permaneceram. Quanto à democracia, ela só avançou na medida em que a igualdade política ganhou mais substância do que na época da democracia elitista, e na medida em que a opinião pública ganhou relevância política. Assim, a questão permanece: o que transformou o capitalismo e a democracia em uma história de

sucesso? E como foi possível que a ‘prosperidade não tenha dependido... de uma mudança na distribuição de rendas em favor dos lucros e contra os salários’? (Shonfield 1969).

Shonfield dedica todo o seu livro a responder a tais questões. A conclusão mais geral a que ele chega é que tais resultados refletem o ritmo acelerado de progresso tecnológico e ‘a busca consciente do pleno emprego’. Ele prossegue, para ao final concluir que a nova era de capitalismo que se abriu com o final da Segunda Guerra Mundial estava particularmente relacionada a este último fator, que dependia das teorias desenvolvidas por Keynes para atingir o pleno emprego. Ele lista as cinco características relevantes da nova realidade:

1. Há um grande aumento da influência do poder público na administração do sistema econômico...
2. A preocupação com o bem-estar social leva ao uso do dinheiro público em escala crescente...
3. No setor privado, a violência do mercado foi domada...
4. É agora comum aceitar como normal... que a cada ano deve haver um aumento perceptível da renda real per capita da população...
5. A atitude característica na administração em grande escala... é a busca da coerência intelectual. (Shonfield 1969: 63, 66–7).

Shonfield, como economista, escreve mais sobre o sistema econômico e social – o capitalismo – do que sobre o político, mas o papel cada vez maior assumido pelo estado é evidente. A era do estado liberal-democrático tinha acabado; o estado social-democrático ou estado de bem-estar social estava surgindo. Agora, a designação mais apropriada do regime político deveria ser democracia social, e não democracia liberal. A única explicação para a insistência em usar a expressão ‘democracia liberal’ para designar o regime político moderno é o sentido ambivalente do termo ‘liberalismo’ nos Estados Unidos, onde ‘liberais’ são os liberais políticos, não os liberais econômicos, bem como os promotores, e não os críticos, do estado social-democrático. Embora os Estados Unidos tenham sido, entre os países avançados, um dos que mais demoraram a atribuir um papel decisivo ao estado, o New Deal foi um momento privilegiado na ascensão do estado social-democrático. Como observa Alan Brinkley, ‘o New Deal não foi apenas um esforço para lidar com os problemas específicos dos

anos 30; foi também um processo de construção de instituições governamentais onde não havia nenhuma, de escolher entre várias prescrições para um estado norte-americano ampliado' (Brinkley, 1998: 38). As duas formas de intervenção do estado que caracterizariam o estado social-democrático – aumento do poder regulatório e aumento da capacidade de criar impostos a fim de estimular o crescimento econômico e administrar os problemas sociais — já estavam presentes no New Deal de Roosevelt. Após a Segunda Guerra Mundial esse novo regime político e econômico tornou-se dominante entre os países desenvolvidos. Na Europa Ocidental e no Canadá, estava totalmente desenvolvido; permanecia incompleto nos Estados Unidos, apesar das mudanças políticas pioneiras dos anos 30 e do contínuo dinamismo da economia norte-americana.

O estado social-democrático é o produto da crescente capacidade política da classe trabalhadora e, em particular, das classes médias. Organizadas em sindicatos, e tendo voz nos partidos políticos de centro-esquerda, elas conseguiam exigir a garantia de seus direitos sociais por meio da proteção social do estado. Mas, como enfatiza Karl Polanyi (1944), a criação no capitalismo moderno de sistemas de bem-estar social, cujas origens estão na Alemanha de Bismarck, foi uma resposta a uma exigência intrínseca do sistema de mercado. O capitalismo eliminou as formas orgânicas de existência, reduzindo a força de trabalho à condição de mercadoria a ser trocada no mercado. Destruiu as instituições tradicionais que protegiam a vida e o trabalho, mas não poderia destruir o trabalho em si. Ao contrário, exigiu a proteção do homem contra o mercado. Com a natureza, aconteceria mais tarde um processo semelhante, depois da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo em 1972. Em seu próprio interesse, o sistema capitalista não tinha alternativa senão também proteger o meio ambiente.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a intervenção deliberada do estado no mercado e a garantia dos direitos universais à assistência à saúde, à educação básica, a uma renda mínima e a condições justas de emprego definiram o estado social-democrático que estava surgindo. Ao longo desse processo histórico, o número de bens sociais que deveriam ser politicamente assegurados aumentou. Os bens sociais são os bens mais valorizados por uma

dada sociedade. Poder, riqueza e graça divina foram centrais no estado absoluto. No estado liberal, as liberdades civis e a segurança foram encaradas como os dois principais bens sociais. No estado liberal-democrático, acrescentou-se a igualdade política como um bem social importante. Com o estado social-democrático, a proteção social por meio da assistência à saúde, da educação básica gratuita, dos mecanismos de renda mínima e da seguridade social foram acrescentados à lista, à medida que a igualdade de oportunidades conquistou uma posição central entre os valores sociais. Poder e riqueza sempre foram a demanda dos ricos; liberdade e estado de direito, a exigência das classes médias; educação universal, assistência à saúde e renda mínima, a reivindicação dos pobres.

Não devemos encarar a ascensão do estado social-democrático apenas como uma mudança histórica em direção à justiça social. Certamente, ela tem essa dimensão internamente, dentro de cada país desenvolvido. No entanto, Bill Jordan (1996: 122) desenvolveu uma teoria da exclusão social com base em uma abordagem da escolha racional, que afirma que os indivíduos escolhem aderir a associações de todo tipo (desde famílias e clubes a partidos políticos e estados) excluindo os estranhos de bens que fornecem uns aos outros. De acordo com essa ‘teoria do grupo’, os estados do bem-estar social fazem parte desses grupos. São uma forma de ação coletiva que conseguia satisfazer os interesses de seus próprios cidadãos criando ‘instituições que superavam as deficiências, injustiças e perversidades evidentes do período de entre-guerras. Mas do ponto de vista do sistema econômico mundial, eles foram coalizões distributivas bastante vitoriosas que se apoderaram dos rendimentos associados à produção industrial avançada para seus capitalistas e trabalhadores, em detrimento, a longo prazo, dos países em desenvolvimento’.

Esta observação é crucial para a compreensão da durabilidade do acordo social-democrático existente nos países desenvolvidos. Jordan está na verdade usando, com um vocabulário da escolha racional, a clássica ‘tese de Prebisch’ que os economistas estruturalistas latino-americanos desenvolveram no final dos anos 40 para legitimar o estado desenvolvimentista, que tanto os países latino-americanos como os países do leste e do sudeste da Ásia estavam adotando como contra-estratégia. De acordo com essa teoria, os

países desenvolvidos conseguiam controlar os ganhos de produtividade (em lugar de reduzir custos e preços, como previa a teoria econômica) em razão da existência de uma forte organização dos trabalhadores em sindicatos.<sup>20</sup> Desse modo, nos anos 80, quando a onda neoliberal, surfando na onda da globalização, tenta dismantlar o estado de bem-estar social, não obtém êxito. Os grupos capitalistas e tecnocratas que controlavam as grandes corporações multinacionais acreditavam que poderiam ganhar com esse movimento. No entanto, dentro de cada país desenvolvido, essa tentativa acabou fracassando porque o contrato social envolvido no estado social-democrático protegia não apenas os trabalhadores mas também os capitalistas e a classe média profissional.<sup>21</sup>

Mesmo dentro das fronteiras nacionais dos países desenvolvidos, porém, Jordan observa que o sucesso do estado de bem-estar social em evitar a exclusão social e a pobreza foi parcial. Os ricos, de origem capitalista ou da classe média profissional, mas controlando ou grandes somas de capital ou conhecimento técnico e organizacional, e também a mão-de-obra sindicalizada, foram capazes de proteger os rendimentos (rendas monopolistas) que conseguiram capturar dos trabalhadores desprotegidos, das comunidades pobres e, cada vez mais, dos grupos de imigrantes.

### **Democracia Social ou Pluralista**

Com o surgimento do estado social-democrático, a democracia liberal transformou-se em democracia social ou democracia pluralista – um regime político que conservou os aspectos centrais da democracia liberal, tais como eleições regulares, partidos políticos competitivos,

---

<sup>20</sup> A tese de Prebisch foi definida pela primeira vez por Raul Prebisch (1950), com a participação de Celso Furtado. Hans Singer (1950) desenvolveu independentemente uma teoria semelhante. Para um relato histórico, ver Joseph Love (1996).

<sup>21</sup> A tentativa de dismantlar o estado desenvolvimentista fracassou nos países do leste e do sudeste da Ásia, mas teve êxito na América Latina, que até adotou as reformas e políticas macroeconômicas neoliberais que os desenvolvidos não haviam adotado, e esta é provavelmente uma razão básica pela qual a região permaneceu em nível inferior desde 1980.

representação, proteção dos direitos civis e políticos. Isso também envolveu três elementos chave: primeiro, refletindo o aumento do poder político dos sindicatos e de outras organizações corporativas que representam interesses, a negociação ou o compromisso tornaram-se uma prática política central; em segundo lugar, a opinião pública começou a tornar os políticos mais ou menos responsáveis entre as eleições; e em terceiro lugar, a proteção dos direitos sociais finalmente se tornou razoavelmente efetiva.

David Held, referindo-se ao modelo de democracia que surge principalmente nos Estados Unidos e cujo principal intérprete é Robert Dahl, rotula-o de ‘democracia pluralista’. Considerando os aspectos sociais da forma de democracia que existe tanto nos países europeus como nos Estados Unidos, o rótulo ‘democracia social’ é igualmente adequado. As duas características centrais ou inovadoras da democracia pluralista são a negociação entre inúmeros grupos de interesse e um novo papel para a opinião pública. Esses fenômenos existiram na democracia liberal ou elitista, mas em grau muito menor. Mas Held acrescenta outra característica central: a natureza relativamente não hierárquica da democracia pluralista. Citando os trabalhos de Robert Dahl, David Truman, e Almond e Verba para corroborar sua análise, ele argumenta:

Na concepção pluralista, o poder é organizado não hierarquicamente e competitivamente. É uma parte inextricável de um ‘interminável processo de negociação’ entre inúmeros grupos que representam interesses diferentes, incluindo, por exemplo, organizações comerciais, sindicatos, partidos políticos, grupos étnicos, estudantes, funcionários das prisões, coletivos de mulheres e grupos religiosos.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Held (1996: 202). Held refere-se a *The Governmental Process*, de Truman (1951), a *The Civic Culture*, de Almond and Verba (1963) e aos primeiros trabalhos de Dahl (1956, 1961, 1978).

Held observa que a posição de Dahl não exige que o controle sobre as decisões políticas seja distribuído igualmente, nem que todos os indivíduos e grupos tenham igual ‘peso’ político. Mas ele observa que a ênfase pluralista na natureza ‘empírica’ da democracia apresenta dois problemas principais. Em primeiro lugar, os pluralistas não comparam seu modelo de democracia com modelos rivais. Em segundo lugar, seu trabalho tendia a representar uma justificativa da democracia ‘ocidental’ após a Segunda Guerra Mundial. Em suas palavras:

Os escritos dos autores pluralistas chave tendiam a passar de um relato descritivo-explicativo de democracia para uma nova teoria normativa. Seu ‘realismo’ implicava conceber a democracia em termos das características reais dos sistemas de governo ocidentais. (Held, 1996: 207)

Os escritores pluralistas norte-americanos provavelmente não tinham alternativa. Embora tentando ser tão científicos ou realistas quanto possível, eles expressavam entusiasmo pelo sistema democrático norte-americano nas três décadas após 1945. Apesar das limitações de toda análise política, eles deram uma contribuição importante para a compreensão das democracias avançadas de seu tempo, e de como elas diferiam da versão elitista anterior. No entanto, é necessário enfatizar que não davam importância política, em sua teoria, às organizações de responsabilidade social ou ONGs, porque nessa época o papel dessas organizações públicas ainda era limitado. Eles estavam preocupados, antes, com organizações corporativas, com grupos de interesse. Na ciência política, o problema da participação dos cidadãos estava limitado a um debate sobre a decisão de votar – algo difícil de explicar do ponto de vista da escolha racional ou do ponto de vista econômico, mas real.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Para a discussão entre o conceito econômico de democracia, abraçado pelos teóricos da escolha racional, e uma abordagem sociológica como aquela adotada pelos cientistas políticos pluralistas centrados na decisão de votar, a referência básica continua sendo Brian Barry (1978).

A preocupação com a proteção dos direitos sociais e, mais amplamente, dos direitos humanos marcou a transição do estado liberal para o estado social-democrático, e da democracia liberal para a democracia social. Jürgen Habermas observa que a análise de Marshall do conceito de cidadania, com três direitos sucessivos dos cidadãos, ‘é parte de uma ampla tendência que os sociólogos chamam de *inclusão*. Em uma sociedade cada vez mais diferenciada, um número cada vez maior de pessoas adquire direitos inclusivos de acesso e participação em um número crescente de subsistemas...’<sup>24</sup> Mas ele alerta que a análise de Marshall conta uma história linear que não destaca o papel crucial dos direitos políticos na cidadania, colocando-os no mesmo nível dos outros. Na segunda metade do século XX, os direitos civis, políticos e sociais foram reunidos sob o nome de ‘direitos humanos’. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 proclamou a validade universal desses direitos, que se tornaram positivos e legais com os acordos de 1966 e outros tratados centrais. Em termos abstratos, os direitos dos cidadãos e os direitos humanos são sinônimos: eles abrangem todos os direitos. Mas, em termos históricos, a idéia de ‘direitos humanos’ aparece nos anos 70, identificada especialmente com os direitos civis, como uma reação contra os regimes autoritários que se tornaram dominantes nos países em desenvolvimento. Desde os anos 30, a ênfase passou em grande medida para os direitos sociais. Os direitos civis e políticos foram considerados como garantidos, ou como direitos ‘formais’, produto de uma ‘democracia formal’ que se tornaria ‘substantiva’ somente quando os direitos sociais também fossem defendidos. Esta era a posição clássica da esquerda até os anos 60. No entanto, nos anos 60 e 70, quando regimes autoritários de direita tomaram o poder em um grande número de países, especialmente na América Latina, e começaram a violar os direitos civis e políticos, a esquerda foi forçada a reconsiderar sua posição. Dada a violência do estado contra os políticos de esquerda, muitos deles pertencentes à classe média, e em vista de tortura e assassinato, tornou-se essencial levar

---

<sup>24</sup> Habermas (1992: 78). Wanderley Reis (1990: 168), por outro lado, vê direitos sociais e o estado de bem-estar social como um requisito funcional do próprio capitalismo. Offe (1984) salienta que esse caráter funcional não elimina o caráter desses direitos como resultados de uma luta. No entanto, ele

em conta não apenas os direitos políticos expressos na democracia, mas também os direitos civis. Além disso, ficou claro que os direitos civis, que se considerava terem sido conquistados, estavam limitados às classes superiores e médias: era necessário estendê-los aos pobres.<sup>25</sup> Após a restauração da democracia, ficou claro em muitos países que não estavam em jogo apenas os direitos humanos dos oponentes políticos aos regimes autoritários. Era necessário também defender os direitos civis dos pobres, dos despossuídos e dos oprimidos, das vítimas da exclusão social.<sup>26</sup>

Durante os anos 70 e 80, a Igreja Católica desempenhou um papel decisivo na América Latina na defesa dos direitos civis ou, em um sentido mais amplo, dos direitos humanos, tanto dos oponentes políticos quanto dos despossuídos e oprimidos.<sup>27</sup> Ao mesmo tempo, a sociedade civil organizada, e em particular as organizações de responsabilidade social públicas não estatais, começaram a desempenhar um papel cada vez mais importante na defesa dos direitos humanos,<sup>28</sup> enquanto a imprensa assumia um papel cada vez mais

---

introduz uma discussão sobre a relativa perda de funcionalidade desses direitos – uma perda que deu origem, nos anos 80, à crise do estado de bem-estar social.

<sup>25</sup> De acordo com Elisabeth Jelin e Eric Hershberg (1996: 3): ‘Embora antes fosse normal distinguir entre direitos civis, políticos e sociais, e conceituar a cidadania principalmente em termos de direitos sociais, nos anos 80 os direitos humanos e civis básicos não podiam mais ser ignorados ou tidos como óbvios. Em vez disso, tornaram-se o centro do ativismo político e da preocupação intelectual.’

<sup>26</sup> Por exemplo, de acordo com o auditor da polícia de São Paulo, Benedito Domingos Mariano, ‘a vítima de tortura é geralmente homem, preto, pobre e vive na periferia’ (*Folha de S. Paulo*, 1º de janeiro de 1997).

<sup>27</sup> Com relação ao Brasil, o principal documento sobre esse assunto vem da Arquidiocese de São Paulo (1985). Ver também Paulo Sérgio Pinheiro e Eric Braun (1986).

<sup>28</sup> As instituições públicas não estatais são impropriamente chamadas ou de organizações não governamentais ou de organizações sem fins lucrativos. ‘Não governamental’ seria adequado se tratássemos ‘governo’ e ‘estado’ como sinônimos, em lugar de ver o estado como a organização política básica e o governo como o grupo de políticos e altos funcionários civis situados no topo dos

estratégico nesse campo.<sup>29</sup> Assim, embora nos países em desenvolvimento uma parte considerável da população ainda detivesse visões autoritárias, a transição para a democracia abriu o caminho para a defesa dos direitos humanos dos pobres e dos despossuídos, começando com a afirmação do direito à vida e ao respeito.<sup>30</sup> Os direitos sociais continuavam sendo importantes, mas a ênfase quase exclusiva neles perdeu legitimidade, uma vez que se apoiava na presunção equivocada de que os direitos civis já estavam assegurados para todos (na verdade, nas novas democracias eles estavam assegurados apenas para a elite) ou no ponto de vista viciado de que os direitos civis estariam assegurados somente quando os direitos sociais também o estivessem.<sup>31</sup>

---

três poderes que dirigem a organização do estado, e também como o processo de governar. As organizações sem fins lucrativos ou organizações do terceiro setor incluem os sindicatos, que são organismos corporativos. As organizações públicas não estatais são orientadas para o interesse público. As ONGs (organizações não governamentais) são uma forma de organização pública não estatal, mas as instituições filantrópicas, fundações e universidades ‘privadas’ sem fins lucrativos estão também incluídas no conceito de propriedade pública não estatal.

<sup>29</sup> Ver em particular o livro-reportagem de Gilberto Dimenstein, *Guerra dos Meninos* (1990). As contribuições da mídia nesse sentido foram resumidas em Dimenstein (1996). O prefácio desse livro, escrito por Paulo Sérgio Pinheiro (1996), intitula-se significativamente ‘O Passado não está Morto: Ainda Nem é Passado’.

<sup>30</sup> Essa atitude autoritária se expressa pela falta de indignação com relação às violações de direitos humanos nos setores socialmente excluídos, ou mesmo pelo apoio a tais violações em parcelas consideráveis da sociedade. Nancy Cardia (1994), relatando pesquisa sobre a aceitação da violência contra os socialmente excluídos, vê o problema como um caso de ‘exclusão moral de grupos considerados como estando nas margens da sociedade’, em um contexto de falta de poder dos governados sobre os governantes, de alienação do processo de legislação, de ignorância do significado dos direitos civis e políticos, e de falta de canais de acesso aos mecanismos de proteção legal.

<sup>31</sup> O debate sobre os direitos individuais e sociais, porém, continua, através da discussão dos ideais de liberdade e solidariedade. Ver, por exemplo, Luís Cardoso de Oliveira (1996).

Em sua luta pelos direitos de cidadania, os pobres não obtiveram uma vitória completa em nenhum lugar. A era de uma democracia liberal elitista acabou, mas o estabelecimento da democracia social ou democracia pluralista (muitas vezes depreciativamente chamada por seus oponentes de ‘democracia de massa’) está longe de terminar. No século XX, essa luta tornou-se mais ampla, na medida em que a democracia concedeu aos pobres a cidadania formal. A mudança da cidadania formal para a cidadania real – de cidadãos que possuem direitos legalmente para cidadãos que os têm na realidade – tornou-se o problema político e institucional central enfrentado pelo estado social-democrático. Essa mudança envolveu um aumento da participação política de parte dos pobres, e a obtenção, por eles, de direitos sociais mínimos.<sup>32</sup> A educação e uma imprensa livre desempenharam um papel central nesse processo de mudança institucional. Por outro lado, a cidadania é também o resultado da prática: é algo que se adquire defendendo seus próprios direitos. É por isso que sociólogos e antropólogos têm enfatizado a crescente importância dos movimentos sociais na construção da cidadania por meio da afirmação dos direitos sociais e civis.<sup>33</sup> A classe média burguesa originalmente conquistou direitos civis ou liberais. No século XX, o avanço dos direitos sociais pode ser explicado apenas pela capacidade crescente dos pobres de defenderem seus interesses. O estado liberal-democrático ainda era um estado elitista, mas possibilitou a inclusão dos pobres no processo político, o que tornou inevitável a transição para o estado social-democrático.

---

<sup>32</sup> Chamei de ‘contradição da cidadania’ o problema político resultante da existência, no Brasil, de um grande número de cidadãos que têm direito a voto, mas que não têm consciência de seus direitos e obrigações políticos e sociais (Bresser-Pereira 1996).

<sup>33</sup> Como observa Ruth Cardoso (1994: 90), ‘Os direitos dos cidadãos não surgiram no vácuo, eles têm uma história, e se referem a um conceito preciso. Mas esse conceito não é mais capaz de se relacionar ao que efetivamente acontece, porque se baseia na idéia de direitos individuais e, hoje, através da luta dos movimentos sociais, há um reconhecimento pleno de que existem também direitos coletivos’. Ver também Eunice Durham (1984) e Vera Silva Telles (1994) sobre o assunto.

Os direitos civis estavam orientados diretamente contra o estado: eles presumiam um estado opressor mas, paradoxalmente, exigiam a proteção (legal) do estado. O objetivo era limitar a interferência do estado nas vidas privadas dos cidadãos.<sup>34</sup> Por outro lado, assim que os pobres alcançaram os direitos políticos, os democratas sociais presumiram que o estado podia e deveria dar proteção a eles: a afirmação dos direitos sociais implicou ampliar a atividade do estado. No caso dos direitos civis, o pressuposto era de que uma oligarquia controlava o estado. Era provavelmente o mesmo pressuposto que levou Marx a chamar o estado de o 'instrumento da classe dominante'. No caso dos direitos sociais, esse pressuposto teve de ser abandonado, uma vez que nas democracias sociais as classes médias acabaram adquirindo a principal influência política sobre a formulação das políticas e instituições públicas, enquanto os pobres obtiveram uma influência moderada, embora perceptível.

### **Quatro Modelos de Capitalismo**

O estado social-democrático foi um grande avanço político sobre o estado liberal-democrático. Enquanto o estado liberal-democrático assegurou apenas os direitos civis, o estado social democrático garantiu, além disso, os direitos sociais. É por isso que, quando comparamos os países europeus, onde a transição para o estado social-democrático foi completada, com os Estados Unidos, que foi incapaz de completá-la, observamos que a distribuição da renda é mais justa e os direitos sociais são mais bem assegurados naqueles países do que neste último. Países como a Inglaterra, a Nova Zelândia e a Austrália estão em situação intermediária. Apesar da imensa riqueza dos Estados Unidos, quase 40 milhões de norte-americanos não podem contar com assistência à saúde; aproximadamente 13 por cento da população norte-americana vive abaixo da linha de pobreza, contra cerca de 5 por cento

---

<sup>34</sup> Formalmente, os direitos civis não são apenas direitos contra o estado. São também direitos de cada cidadão contra outros cidadãos que o roubam ou atacam. O direito penal, como um direito público, destina-se a assegurar os direitos civis dos cidadãos contra os criminosos: mais amplamente, assegurar os direitos dos cidadãos, das empresas e do próprio estado contra ações criminosas.

nos países social-democráticos. Se a qualidade de um regime político – ou de uma governança democrática – for medida por quanto ele pode proporcionar dos quatro bens políticos básicos valorizados pelas sociedades modernas – ordem social, liberdade, justiça social e bem-estar – há poucas dúvidas de que as sociedades social-democráticas europeias mais avançadas têm hoje em dia regimes políticos preferíveis ao regime norte-americano. No entanto, costuma-se argumentar que, compensando as injustiças, no estado norte-americano predominantemente liberal-democrático o sistema econômico é mais eficiente do que no sistema social-democrático: ele produz mais riqueza. Tenho sérias dúvidas quanto a isso. Deve-se notar que, desde a Segunda Guerra Mundial, foi apenas na última década que a economia norte-americana cresceu a uma taxa maior do que, por exemplo, a França ou a Alemanha. No entanto, a partir dessa tênue evidência e das taxas de desemprego mais elevadas na Europa, alguns ideólogos ultraliberais derivaram a confirmação de seus preconceitos ideológicos: a superioridade econômica do estado liberal-democrático sobre o estado social-democrático. É verdade que, em alguns estados social-democráticos, a regulação excessiva dos negócios e da mão-de-obra pode reduzir a competição e representar um estímulo negativo ao espírito empreendedor. Mas, em compensação, em sociedades mais igualitárias como as social-democráticas, a cooperação estimula o trabalho eficiente, uma maior seguridade social torna os trabalhadores mais aptos a aceitarem a inovação e – o que é mais importante – garante legitimidade aos governos que, conseqüentemente, não são forçados a adotar políticas populistas explícitas ou disfarçadas para garantir o apoio popular. Assim, uma vez reformado, com eliminação de algumas formas de superproteção burocrática, o estado social-democrático tende a ser mais eficiente e mais justo. Não é necessário extinguir o sistema de bem-estar social, cortar benefícios sociais. O que os países social-democráticos necessitam é da reforma da gestão pública e de uma maior flexibilidade do mercado de trabalho, como as realizadas pelos Países Baixos, pela Suécia e pela Dinamarca. No início do século XXI, o desemprego nesses países era menor do que nos Estados Unidos, e eles ainda mantinham seu estado de bem-estar social e, mais amplamente, seu compromisso com os direitos sociais. Os gastos públicos continuaram a representar cerca de 50 por cento do PIB nesses países. A flexibilidade nos mercados de trabalho significou principalmente uma certa redução no prazo de ocupação dos cargos e um aumento do trabalho em tempo parcial, enquanto os governos

desenvolveram políticas efetivas para retrainar e ajudar os desempregados a encontrarem trabalho rapidamente, e os sindicatos concordaram em restringir as demandas salariais. Não foi necessário copiar o sistema norte-americano e dismantelar o estado de bem-estar social, como supunham os ultraliberais.

Gosta Esping-Andersen, em um livro que é atualmente leitura necessária sobre o tema, identifica ‘três mundos do capitalismo de bem-estar social’: capitalismo liberal, capitalismo corporativo e capitalismo social-democrático de bem-estar social, com os Estados Unidos, a Alemanha e a Suécia como regimes representativos.<sup>35</sup> De acordo com Esping-Andersen, o ‘estado liberal de bem-estar social’ segue um critério ‘residual’: o estado assume a responsabilidade quando o indivíduo ou a família falham.<sup>36</sup> Ele limita os direitos universalistas, adotando em vez disso assistência baseada na renda das pessoas; a desigualdade econômica permanece elevada. Na verdade, esse sistema, que caracteriza o estado norte-americano, não alcançou totalmente o estágio social-democrático: ele continua entre o estado liberal e o estado social-democrático. Enquanto o capitalismo corporativo de bem-estar social privilegia a integração social, o capitalismo social-democrático de bem-estar social privilegia a igualdade. No entanto, para simplificar, não farei distinção entre as duas formas em um livro onde essa não é a questão central, e também porque todos os sistemas corporativistas incluem poderosos partidos políticos social-democráticos.

---

<sup>35</sup> Esping-Andersen (1990). Goodin et al. (1999: 262) utilizaram essa classificação para realizar uma investigação em três países que representam as três formas de estado de bem-estar social: os Estados Unidos, a Alemanha e os Países Baixos. Após uma análise exaustiva, eles concluíram que ‘a estratégia social-democrática de bem-estar social é estritamente dominante sobre as duas outras. O regime social-democrático de bem-estar social é pelo menos tão bom quanto (e geralmente melhor) qualquer um dos outros regimes de bem-estar social com relação a todos os objetivos *sociais* que tradicionalmente estabelecemos para nossos regimes de bem-estar social’. Os estudos clássicos do regime corporativista são aqueles de Schmitter (1974) e Streeck and Schmitter (1985).

<sup>36</sup> Esping-Andersen cita R. Titmuss (1958) sobre este assunto. Titmuss desenvolveu uma distinção, hoje clássica, entre os estados de bem-estar social residuais e institucionais.

A existência do estado social-democrático não depende de um partido social-democrático estar no poder. Exige apenas que a luta pelos direitos sociais, defendida sobretudo pelas coalizões políticas de centro-esquerda, seja uma das duas opções na alternância de partidos políticos no governo que caracteriza as democracias modernas. Nos anos 80 e 90, a onda ideológica ultraliberal tentou eliminar tais avanços e retroceder do estado social-democrático para o estado liberal-democrático, mas não teve êxito. Ela foi mais bem-sucedida na implantação de reformas radicais, como a privatização do sistema básico de seguridade social, em alguns países em desenvolvimento, que foram incapazes de se proteger dos excessos ideológicos.<sup>37</sup> A oposição entre partidos políticos conservadores e liberais caracterizou as democracias liberais; a oposição entre partidos políticos social-democráticos e liberais (agora transformados em conservadores) definiu o estado social-democrático. Isso é típico da Europa. Nos Estados Unidos, onde o New Deal começou a colocar em prática o estado social-democrático mas onde o processo nunca foi completado, a oposição entre liberais (agora transformados em liberais políticos ou liberais progressistas) e conservadores continuou. Esses partidos continuam a se alternar no poder, como é próprio das democracias, mas a vitória eleitoral de um partido político conservador nos Estados Unidos não significa uma volta ao estado liberal, assim como a vitória de um partido liberal na Europa não significa uma volta ao estado liberal-democrático. Tais resultados podem não significar mais do que a imposição de alguns limites, não necessariamente mal concebidos, aos avanços obtidos na proteção social. Não há melhor evidência disso do que o fato de que a carga tributária nos países desenvolvidos não diminuiu. Ao contrário, apesar das ondas neoliberais dos anos 80 e 90 e do esforço dos políticos conservadores para reduzir impostos, os gastos do Estado e a carga tributária continuaram a crescer moderadamente.

A existência de uma proteção social mais ampla nos países europeus continentais do que nos Estados Unidos é apenas uma das diferenças que começam a aparecer entre os países capitalistas com o surgimento do estado social-democrático. A preocupação central deste livro não é enfatizar tais distinções – estou interessado, antes, nas mudanças estruturais e de longo

---

<sup>37</sup> Com relação à reforma da seguridade social, esse é o caso do Chile e da Argentina.

prazo mais gerais que o estado e a organização do estado estão sofrendo – embora eu observe que o capitalismo pode assumir muitas formas. Desde meados do século XX, houve quatro formas relevantes de capitalismo moderno. Todas elas são sociedades e economias capitalistas, pois todas apresentam propriedade privada dos meios de produção, trabalho assalariado e coordenação de mercado. Todas tendem a ser democráticas, embora as menos desenvolvidas em particular possam não ser. Todas têm uma organização moderna do estado e um sistema institucional ou legal que define o mercado e o sistema de governo. Elas diferem entre si, porém, de acordo com dois critérios correlatos: até que ponto o estado intervém no mercado, e até que ponto ele protege os direitos sociais.

Os dois países que foram industrializados em primeiro lugar – a Inglaterra e os Estados Unidos – lideram o primeiro grupo, que poderia ser chamado de o ‘modelo anglo-saxônico do capitalismo de mercado’. A Austrália, a Nova Zelândia e, até certo ponto, o Canadá também mostram esse modelo de capitalismo. No segundo grupo temos a Alemanha, a França e os países escandinavos, que definem o ‘modelo social europeu’, ao qual pertencem os outros países europeus, inclusive a Rússia. Em terceiro lugar, temos o ‘modelo desenvolvimentista asiático’, liderado pelo Japão e seguido pelos países em crescimento rápido do leste da Ásia. A Índia é um caso especial nesse grupo, na medida em que partilha muitas características do quarto e último grupo. Este é o ‘modelo misto latino-americano’, que não é exclusivo da América Latina, mas é típico do Brasil, do México e da Argentina. Dessa classificação estão excluídos países comunistas ou estatistas, embora alguns, como a China, já exibam fortes traços capitalistas. O mesmo acontece com a maioria dos países africanos e alguns países asiáticos que não completaram suas respectivas revoluções capitalistas.

O modelo anglo-saxônico de capitalismo de mercado é aquele em que o estado tem o menor papel em complementar o mercado na coordenação da economia. Embora ele inclua apenas países com altas rendas per capita, a proteção social é limitada. Individualismo, inovação tecnológica e competição prevalecem. O modelo social europeu caracteriza-se por um estado mais ativo, complementando e regulando os mercados, e por uma ampla garantia dos direitos sociais, e pode ser subdividido em um modelo renano, ou corporativista, e um

modelo escandinavo. O modelo desenvolvimentista asiático é definido por um estado ainda mais ativo, ‘desenvolvimentista’, na complementação da coordenação de mercado da economia, mas oferece proteção social limitada, que deve ser prestada pelas famílias e pelas empresas comerciais. Finalmente, o modelo misto latino-americano é misto porque começou como desenvolvimentista mas, ao contrário do que aconteceu nos países asiáticos, desmantelou substancialmente seu estado desenvolvimentista durante a onda neoliberal dos anos 80 e 90; está comprometido com os direitos sociais, mas não pode contar com os meios necessários para fornecer proteção social efetiva. Como observa Whitehead, enquanto a América Latina adota sem muita resistência as reformas destinadas a desmantelar seu estado desenvolvimentista, os ‘formuladores de políticas do leste da Ásia relutaram em desmantelar modelos econômicos que, além de permitirem crescimento sustentado, forneceram defesas contra a excessiva intrusão estrangeira nas questões econômicas internas’ (Whitehead 2002: 3–4).

Essa classificação tem semelhanças com a distinção de Michel Albert entre os modelos ‘norte-americano’ e ‘renano’; ou com os três tipos de capitalismo de bem-estar social de Gosta Esping-Andersen: ‘liberal’, ‘corporativo’ e ‘social-democrático’; ou com as categorias de Goodin et al.’ que compreendem um modelo ‘liberal’, um modelo ‘corporativista’ e um modelo ‘social-democrático’; ou com a recente classificação de Peter Hall e David Soskice dos países da OCDE como ‘economias liberais de mercado’ e ‘economias coordenadas de mercado’; ou mesmo com a distinção de John D. Stephens entre ‘estados liberal-democráticos’, ‘estados cristão-democráticos de bem-estar social’, ‘estados social-democráticos de bem-estar social’, e ‘estados de bem-estar social assalariados’ (Austrália e Nova Zelândia).<sup>38</sup> No entanto, essas classificações dão muito pouca importância ao modelo asiático, e nenhuma inclui países em desenvolvimento intermediário como Coreia ou Brasil. Embora alguns países sejam mais ‘social-democráticos’ do que outros, e o ‘estado de bem-estar social’ seja mais real em alguns países do que em outros, para o nível mais

---

<sup>38</sup> Albert (1991); Esping-Andersen (1990); Goodin et al. (1999); Hall and Soskice (2001); Stephens (2002).

agregado de análise apresentado neste livro eu me limitarei a incluir na categoria geral de ‘estados social-democráticos’ todas as democracias avançadas e a maioria dos países intermediários na segunda parte do século XX. É claro que, em cada modelo de capitalismo a organização do estado será diferente, as instituições serão diferentes, as redes sociais serão diferentes, os valores básicos diferirão. Mas, uma vez que todas as economias a que estou me referindo são capitalistas, uma vez que todos os respectivos sistemas de governo são democráticos e, portanto, uma vez que em todos esses sistemas sociais e políticos as classes trabalhadoras e em particular as classes médias já têm uma razoável participação política, todos os estados, embora diferindo uns dos outros, terão instituições social-democráticas protegendo os direitos sociais. Além disso, como nenhum país pode tolerar ficar totalmente à mercê das forças de mercado, em todos os países, inclusive os mais coordenados pelo mercado, o estado tomará medidas regulatórias substanciais.

### **Uma Burocracia Desenvolvimentista**

Entre os anos 40 e 70, a ascensão do estado social-democrático implicou um enorme aumento no tamanho do aparelho do estado em todos os quatro modelos de capitalismo, e exigiu uma nova burocracia para operá-lo. A burocracia clássica de nível superior – aquela que foi reforçada pela reforma do serviço público – era uma burocracia de egressos de faculdades de direito ou de estudos gerais. Atualmente, além de um maior número de funcionários com esse perfil profissional, ela exige mais ‘técnicos’ ou ‘especialistas’. Destes últimos exigiu-se mais do que apenas observar normas burocráticas. Nas novas áreas em que o estado começou a se envolver, áreas não diretamente reguladas por lei, tais funcionários deveriam tomar decisões, elaborar planos e definir políticas. Entre os técnicos, conquistaram relevância especial os engenheiros e a nova profissão de economista. Estes últimos, trabalhando nos ministérios da fazenda, do planejamento, nos bancos centrais, nas agências de seguridade social, nas agências regulatórias e nas agências de desenvolvimento, logo assumiram um papel importante. Como, particularmente a partir dos anos 40 a 70, esses técnicos ou especialistas e seus governos estavam predominantemente comprometidos com o desenvolvimento

econômico, podemos chamar esses novos servidores públicos de ‘burocracia desenvolvimentista’.

Nos países anglo-saxônicos, o surgimento dessa nova burocracia não foi tão visível como nos países europeus, asiáticos e latino-americanos, onde o papel do estado na promoção do crescimento econômico foi mais acentuado. Nos Estados Unidos essa burocracia é ainda mais perceptível nas organizações internacionais como as Nações Unidas, o FMI e o Banco Mundial do que na própria organização do estado norte-americano, embora o estado realmente empregue um grande número de burocratas ‘modernos’. Na verdade, os burocratas clássicos já eram modernos; o que distinguiu a nova burocracia ou tecnoburocracia foi sua competência técnica em tornar viável o novo papel do estado – um papel econômico para promover a estabilização do mercado e complementar e corrigir a alocação e a distribuição de recursos no mercado. Como a depressão dos anos 30 tornou claro que os mercados eram incapazes de assegurar a estabilidade econômica e o pleno emprego, a política macroeconômica keynesiana surgiu juntamente com as instituições de estado necessárias para implementá-la. Como a experiência da industrialização tardia, começando com a Alemanha e o Japão, demonstrou que o estado poderia desempenhar um papel ativo na promoção do crescimento econômico, particularmente nos primeiros estágios de desenvolvimento, a política econômica desenvolvimentista surgiu juntamente com as respectivas instituições, particularmente ministérios do planejamento e bancos de desenvolvimento. Finalmente, mais tarde, como os mercados eram incapazes de regulamentar os mercados quase-monopolistas, concebeu-se uma política regulatória e criaram-se agências regulatórias. Nos países em desenvolvimento intermediário, como Brasil, Índia, México ou Coréia do Sul, o surgimento dessa nova burocracia foi tão evidente que o tipo correspondente de estado foi chamado de ‘desenvolvimentista’ e não de ‘social-democrático’. Há uma grande literatura sobre essa burocracia que, no entanto, não nos propomos pesquisar aqui.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Com relação ao Brasil, eu gostaria de citar os trabalhos de Luciano Martins (1976); Edson de Oliveira Nunes (1984); Ben Ross Schneider (1991); e Gilda P. Gouvêa (1994).

Nos países desenvolvidos, assim como nos países em desenvolvimento, essa burocracia formada sobretudo de economistas desempenhou e continua a desempenhar um papel estratégico. A burocracia como um todo transformou-se de um mero grupo de status em uma classe social principalmente porque, nas organizações privadas, no estado e nas organizações sem fins lucrativos, foi necessário um grande número de novos gerentes. Mas, dentro dessa burocracia mais ampla, o papel principal desempenhado pela burocracia estatal e, em particular, pela burocracia desenvolvimentista de economistas foi chave para assegurar-lhe poder político e uma relativa coerência ideológica.

No entanto, a ascensão da burocracia desenvolvimentista ao poder dentro do estado social-democrático não envolveu uma grande reforma administrativa. Enquanto a transição do estado liberal para o estado liberal-democrático foi marcada pela reforma do serviço público, a transição do estado liberal-democrático para o estado social-democrático exigiu apenas a criação das novas instituições organizacionais envolvidas no bem-estar social e na administração econômica do novo estado. Não foi realizada uma verdadeira reforma porque a estratégia era, antes, adicionar novas e mais autônomas agências estatais, como as ‘fundações públicas’ e as empresas estatais. A segunda grande reforma administrativa na história do estado moderno – a reforma da gestão pública – começaria quando a crise do estado social-democrático apontou para a transição para um estado social-liberal e republicano. Uma das razões pelas quais o estado social-democrático não durou muito é o fato de que ele não foi reformado, e acabou sendo sufocado por uma grande e disfuncional burocracia estatal.

### **A Crise do Estado Social-Democrático**

O tamanho do estado está aumentando continuamente desde o final do século XIX. Se medirmos o estado pelos gastos com relação ao PIB, veremos que o gasto médio foi de 10,7 por cento por volta de 1870, 18,7 por cento em 1920, 27,9 por cento em 1960, 43,1 por cento em 1980, e 45,6 por cento em 1996 (Tanzi and Schuknecht 2000: 6-7). O estado social-democrático teve êxito na promoção do crescimento econômico e da justiça social nos países desenvolvidos entre os anos 30 e 70. Nesta última década, porém, três processos históricos diferentes, embora relacionados – a onda ideológica neoliberal, a crise fiscal do estado e a globalização – ganharam impulso e levaram o estado social-democrático a uma crise, abrindo o caminho para a transição para o estado social-liberal. Como uma espécie de movimento compensatório ou em sentido contrário, observamos ao mesmo tempo o surgimento dos direitos republicanos e os primeiros indícios de que o novo estado que estava surgindo, além de ser social-liberal, seria caracterizado pela democracia republicana ou participativa. Minha discussão, neste capítulo, da crise do estado social-democrático presume que a intervenção ou a regulação do estado ocorre de acordo com um padrão cíclico. Mostrarei também que as reformas orientadas para o mercado que se originaram da crise, embora destinadas a dar um maior papel à coordenação da economia pelo mercado, não tinham necessariamente o objetivo de enfraquecer o estado. Ao contrário, o aparecimento concomitante dos direitos republicanos indica que reformas bem-sucedidas o fortalecem. Nos dois capítulos seguintes, discuto o surgimento dos direitos republicanos e a globalização – ambos os processos apontando na direção de um estado mais forte, não mais fraco. Estarei então pronto para discutir a presente transição para o estado social-liberal e republicano.

As reformas orientadas para o mercado que começaram nos anos 80 foram uma resposta ao crescimento excessivo e distorcido do estado desde a Grande Depressão. Dependendo de sua intensidade e objetivos, tais reformas – ajuste fiscal, privatização, liberalização do comércio e reforma da gestão pública – podem ser chamadas tanto de

neoliberais como de social-liberais e republicanas. Elas serão reformas neoliberais se implicarem uma estratégia radical de enxugamento do aparelho do estado; serão social-liberais e republicanas se libertarem os mercados da excessiva regulação, reconstruindo ao mesmo tempo a capacidade do estado, enfraquecido pela crise.

### **A Crise dos Anos 80**

A 'Idade de Ouro' do capitalismo – as altas taxas de crescimento que prevaleceram nos anos 50 e 60 – terminaram com a suspensão da conversibilidade do dólar em 1971 e com o primeiro choque do petróleo em 1973. Esses foram os sintomas da reversão de uma onda longa, ou do fim de um longo ciclo de expansão do estado. Nos 20 anos dessa Idade de Ouro, o estado social-democrático atingiu seu ápice. A Idade de Ouro, personificando o estado social-democrático, deve, nas palavras de Stephen Marglin, 'ser compreendida como um conjunto de instituições entrelaçadas' que tem como antecedentes históricos uma estrutura macroeconômica e correspondeu a uma dada ordem internacional.<sup>40</sup> Nos anos 80, a crise do estado era particularmente grave na Europa oriental, onde um regime totalmente estatista ruiu, e na América Latina, onde o estado desenvolvimentista, que tinha promovido com sucesso a industrialização na região desde os anos 30, terminou em dívida externa e crises fiscais. Inflação alta (se não hiperinflação) e taxas de crescimento drasticamente reduzidas foram o resultado da crise, indicando que as políticas de ajuste fiscal e do balanço de pagamentos, e as reformas institucionais orientadas para o mercado eram urgentemente necessárias. Nos países desenvolvidos, a crise chegou primeiro porque não foi artificialmente financiada pelo endividamento externo, foi menos destrutiva e foi superada mais cedo, tendo em vista as reformas e, principalmente, as políticas de estabilização macroeconômica que foram prontamente adotadas. O desaquecimento econômico nesses países reduziu as taxas de crescimento à metade do que haviam sido nos 20 anos após a Segunda Guerra Mundial, enquanto nos países em desenvolvimento altamente endividados a renda per capita

---

<sup>40</sup> Marglin (1990: 60). Devemos a Stephen Marglin a discussão clássica da Idade de Ouro.

permaneceu quase estagnada desde 1980.<sup>41</sup> Somente os países do leste da Ásia, que foram capazes de evitar a crise fiscal do estado, continuaram a crescer a taxas elevadas.

Nos anos 90, a primeira economia a retomar o crescimento foi a norte-americana. Há muitas explicações para isso, mas eu sugeriria apenas três. Primeiro, era natural que a nação hegemônica do mundo fosse a primeira a mostrar sinais de uma nova onda longa de crescimento. Em segundo lugar, a administração macroeconômica feita pelo Federal Reserve Bank, conduzida por Alan Greenspan, foi particularmente competente. Em lugar de usar a estratégia monetária ‘conservadora’ (medrosa mais do que prudente) adotada pela maioria dos bancos centrais, a saber, uma taxa de juros ‘confortável’ condizente com a estabilidade de preços, o FED norte-americano praticou a ‘menor’ taxa de juros condizente com tal estabilidade. Desse modo, manteve a demanda agregada em constante tensão ou equilíbrio com a oferta agregada, estimulando o pleno emprego, enquanto os europeus, com taxas de juros mais elevadas, mantinham uma confortável (porque certamente evita a inflação) mas custosa distância entre os dois agregados, ficando a demanda agregada bem atrás da oferta agregada. Os principais custos foram desemprego e taxas de crescimento abaixo do potencial. Em terceiro lugar, os Estados Unidos foram o primeiro país a superar a crise fiscal. Em lugar de déficits, no início dos anos 90 o Tesouro começou a produzir superávits orçamentários. Mas esse ciclo de expansão de dez anos terminou em 2000 e a sociedade norte-americana terá de enfrentar novos desafios, a maioria deles relacionados à rigidez institucional e às desigualdades econômicas – desafios que somente poderão ser efetivamente enfrentados por um estado dotado de um maior grau de legitimidade política e maior capacidade de criar impostos do que o estado norte-americano tem atualmente.

Enquanto a crise econômica dos anos 30 foi uma crise do mercado, o desaquecimento econômico dos anos 80 foi uma crise do estado. Nos países desenvolvidos, era o estado social-democrático que estava em crise, nos países em desenvolvimento era o estado

---

<sup>41</sup> Entre 1980 e 2003 o crescimento médio da renda per capita dos países altamente endividados permaneceu abaixo de 1 por cento ao ano.

desenvolvimentista. Suas causas endógenas básicas foram: uma crise fiscal do estado, uma crise no modo de intervenção do estado e uma crise na maneira burocrática de administrar o estado. O pressuposto subjacente é que o estado, além de assegurar direitos de propriedade e contratos, tem um papel essencial na coordenação microeconômica e na estabilização macroeconômica. Em todos os países, exceto Inglaterra e Estados Unidos, o estado desempenhou um papel importante ao realizar poupança forçada e ao financiar a acumulação de capital. Em todos os países, inclusive na Inglaterra e nos Estados Unidos, o estado foi estratégico em promover o desenvolvimento tecnológico e a competitividade internacional. Assim, sempre que há uma crise econômica significativa, precisamos buscar suas origens ou no mercado ou no estado. A Grande Depressão dos anos 30 originou-se de um mau funcionamento do mercado, enquanto a Grande Crise dos anos 80 surgiu da crise do estado de bem-estar social ou estado desenvolvimentista.

Os primeiros sinais de uma crise fiscal do estado apareceram já nos anos 70. O livro clássico de James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, data de 1973. Já nessa época O'Connor via a crise como o fruto de um conflito entre as classes trabalhadoras e as classes médias de um lado, que exigiam mais e melhores serviços sociais ou proteção social do estado, e os capitalistas e parte da mesma classe média de outro lado, que resistiam a pagar os impostos exigidos. Claus Offe, que participou com O'Connor do Grupo do Estado Capitalista, apresentou a análise da crise do estado de bem-estar social ao longo dos anos 80 com argumentos semelhantes, embora dando mais importância ao aspecto político da crise (O'Connor 1973; Offe 1973, 1984). Escrevi meu estudo básico sobre o tema no final dos anos 80, discutindo o caráter cíclico da intervenção do estado, que é resumido neste capítulo. Nessa época a onda ideológica neoliberal estava no auge; e mostrei que, embora preocupantes, as reformas que reduziam o estado então iniciadas eram menos prejudiciais à continuação do crescimento econômico e da justiça social do que julgava a maioria dos observadores, porque eram parte de um ciclo que, depois de algum tempo, começaria (Bresser-Pereira 1988). Em 1992, Pierre Rosanvallon resumiu os argumentos sobre a crise do estado de bem-estar social (Rosanvallon 1992). Um pouco mais tarde, em 1993, propus que, em lugar de uma abordagem neoliberal, os países atingidos pela crise e as autoridades internacionais em

Washington adotassem uma ‘abordagem da crise fiscal do estado’, concentrando esforços em reformas que reconstruíssem a capacidade do estado (Bresser-Pereira 1993, 1996.) Eles deveriam mudar o modo de intervenção do estado e dar mais espaço para a coordenação da economia pelo mercado, conservando ao mesmo tempo o papel estratégico do estado no crescimento econômico e na proteção social. Deveriam implementar reformas orientadas para o mercado, mas tais reformas deveriam ter como objetivo a construção de um estado mais forte, não mais fraco. Em 1994, tomei conhecimento de que alguns países desenvolvidos estavam começando a reforma da gestão pública. Percebendo o potencial dessa reforma em reforçar a capacidade do estado, desenvolvi um modelo geral de reforma do estado, que se materializou na reforma da gestão pública brasileira de 1995/97, e que está desenvolvido teoricamente neste livro.<sup>42</sup> Estava claro nessa época que as causas endógenas da crise do estado social-democrático incluíam não apenas a crise fiscal e a intervenção excessiva do estado, mas também a maneira burocrática ultrapassada de administrá-lo.

### **Respostas Diferentes à Crise**

Reformas que objetivam reconstruir a capacidade do estado são uma resposta à globalização, que reduz a autonomia dos estados nacionais em formular e implantar políticas públicas e, mais diretamente, uma reação à crise do estado social-democrático nos países avançados e ao colapso do estado desenvolvimentista nos países em desenvolvimento. A nova predominância dos mercados financeiros internacionais, que está no centro do processo de globalização, foi facilitada pela crise fiscal do estado, que por sua vez a agravou, abrindo o caminho para uma onda neoliberal e conservadora. Nos países avançados, a resposta à crise foi rápida e efetiva. Já nos anos 70, esses países comprometeram-se com políticas de ajuste fiscal e, nos anos 80,

---

<sup>42</sup> Como observei no prefácio deste livro, a oportunidade que tive no primeiro governo Cardoso de chefiar o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foi fundamental para esse desenvolvimento.

com a privatização e a liberalização do comércio, que culminaram com a Rodada Urugui e a criação da Organização Mundial do Comércio. Por outro lado, ao mesmo tempo ou um pouco depois, a maioria dos países começou a reforma da gestão pública, ou a ‘reinventar o governo’ – tornando-o economicamente mais eficiente e politicamente mais eficaz.

Por outro lado, os países em desenvolvimento, particularmente os da América Latina e da Europa oriental, adiaram o ajuste e a reforma e, no início dos anos 80, caíram prisioneiros de uma enorme crise da dívida, que enfraqueceu sua capacidade de proteger seus interesses no cenário econômico mundial. A estabilidade macroeconômica e as reformas institucionais tornaram-se imperiosas. O ajuste fiscal e a desvalorização da moeda foram as primeiras políticas macroeconômicas adotadas, e a privatização e a liberalização do comércio, as primeiras reformas econômicas. Nos anos 90, alguns países em desenvolvimento, como o Brasil e o Chile, deram início à reforma da gestão pública. A razão fundamental por trás das reformas era a crise do estado. Mas seu objetivo explícito, como formulado pelos ideólogos neoliberais, não era reconstruir o estado, mas retirá-lo de todas as responsabilidades econômicas e mesmo sociais. Tais idéias estavam amplamente em voga nos países avançados, mas as reformas foram realizadas com cuidado, mesmo no Reino Unido, onde a maioria delas teve origem no governo Thatcher. Somente na Nova Zelândia a reforma do estado teve um caráter radical, mas em 1999 o partido social-democrático, que havia começado as reformas, inclusive a reforma da gestão pública, voltou ao poder, e seguiu-se uma volta ao meio termo.

Em contraste, novamente, nos países em desenvolvimento altamente endividados, particularmente em países como o Chile e a Argentina, as reformas foram radicais. A previdência social, por exemplo, foi privatizada – algo que nenhum país desenvolvido considerou seriamente. As reformas de liberalização do comércio, há muito necessárias, foram combinadas com a plena aceitação de direitos de propriedade exigidos pelos países ricos e – o que foi mais danoso – com total liberalização financeira que, ao retirar a capacidade de cada país de controlar sua taxa de câmbio, tornou suas economias vulneráveis aos voláteis fluxos financeiros internacionais. No Chile, um retorno ao meio termo em 1990, após a transição para a democracia, e a imposição de controles à entrada de capitais voláteis

(neste caso, seguindo o exemplo dos países do leste da Ásia) foram fatores importantes que mantiveram a economia sob controle. Foi diferente o destino da Argentina, onde o radicalismo das reformas, somado a uma longa sobrevalorização do peso – uma política equivocada que perdeu o apoio do Tesouro norte-americano e dos organismos internacionais somente quando já era tarde demais – levou a uma profunda crise política e econômica.

A crise argentina de 2001 foi para as reformas neoliberais o que a crise mexicana de 1982 foi para a estratégia desenvolvimentista de crescimento. No início da década atual, quando ficou claro, não apenas na Argentina, que as reformas neoliberais fracassaram em gerar todos os ganhos econômicos e o apoio eleitoral esperados, elas começaram a ser objeto de análise política. Tais reformas agravaram o processo de concentração da renda, que já estava em curso dada a aceleração do progresso técnico, que aumentou a demanda de mão-de-obra qualificada e reduziu a demanda de mão-de-obra não qualificada. A privatização, que foi extremamente bem-sucedida quando as indústrias privatizadas eram competitivas, produziu resultados duvidosos no caso dos monopólios naturais, como a distribuição de energia. Os políticos pararam de falar em enxugamento do estado, e se lembraram de que os governos devem garantir os serviços sociais e o bem-estar social básicos. Estava claro que a era do modelo de crescimento conduzido pelo estado tinha acabado, mas o povo começou a perceber que a era da alternativa neoliberal também havia acabado. Entre as duas, tornou-se cada vez mais claro que há uma alternativa mista – uma alternativa social-liberal – que valoriza os mercados em alocação de recursos mas reafirma o papel estratégico desempenhado pelo estado nas esferas social, científica e econômica.

### **A Crise do Estado Definida**

As organizações burocráticas possuem uma tendência de longo prazo a crescer. Assim, o aparelho do estado, sendo a maior e mais importante organização burocrática, tenderá a crescer a longo prazo. Mas essa tendência não deve ser exagerada ou considerada linear. O estado tende a crescer absolutamente à medida que as sociedades se tornam mais ricas e mais complexas, mas não tende necessariamente a crescer com relação à sociedade. A parcela dos

gastos públicos ou a parcela da produção de bens e serviços controlada pelo estado no PIB poderá aumentar, mas moderadamente e de modo cíclico e dinâmico. Essa crise, porém, não é mais o resultado da crônica escassez de demanda mencionada por Keynes. Não é, portanto, uma crise do mercado, como foi o caso nos anos 20 e 30. Também não pode ser atribuída à aceleração do progresso tecnológico que acompanhou o surgimento da informática, que pode causar desemprego temporário mas, na verdade, é fonte de crescimento, não da falta de crescimento. A causa principal da grande crise dos anos 80 é, ao contrário, a crise dos estados social-democráticos e desenvolvimentistas, que pararam de ser um fator de promoção do desenvolvimento e chegaram, em parte, a prejudicá-lo, na medida em que cresceram demais e foram controlados por interesses privados. Somente o leste e o sudeste da Ásia escaparam da crise econômica, precisamente porque conseguiram evitar a crise fiscal do estado e a crise da dívida. Mas mesmo ali, nos anos 90, economias como as do Japão e da Coreia do Sul já mostravam sinais da exaustão da estratégia de desenvolvimento conduzida pelo estado.

A crise do estado social-democrático a que me refiro não é um conceito vago. Ao contrário, tem um significado específico. O estado entra em crise fiscal quando perde credibilidade pública, ao mesmo tempo em que sua capacidade de gerar poupança pública diminui ou mesmo desaparece: a poupança pública (a diferença entre receitas públicas e consumo público, inclusive juros), que costumava ser positiva, torna-se negativa.<sup>43</sup> Conseqüentemente, a capacidade legislativa e regulatória do Estado cai proporcionalmente à gravidade da crise fiscal.

A crise dos anos 30 foi uma crise do mercado – um mercado que não foi capaz de garantir o emprego e uma distribuição igualitária da renda. Assim, quando as políticas e idéias macroeconômicas keynesianas propondo planejamento econômico indicativo apareceram nos

---

<sup>43</sup> O conceito de poupança pública (receitas públicas menos consumo público) raramente é utilizado mas é essencial para compreender a crise fiscal do estado. Em lugar disso, o pensamento econômico convencional utiliza o conceito de déficit orçamentário, que também é importante mas trata da mesma forma o consumo público e o investimento público.

anos 30, elas foram imediatamente adotadas e levaram a uma considerável melhora no desempenho das economias nacionais. Nos anos 50, a idéia de um estado com um papel estratégico na promoção do progresso técnico e da acumulação de capital era comum, juntamente com a idéia de que ele era responsável por assegurar uma razoável distribuição da renda. No entanto, tais sucessos levaram a um crescimento explosivo do estado, não apenas no campo da regulação mas também nas esferas social e produtiva. Para financiar esse crescimento, a carga tributária, que respondia por cerca de 10 por cento do PIB no início do século, cresceu para 30–60 por cento; o número de servidores públicos cujas tarefas não estavam relacionadas às atividades exclusivas do estado aumentou substancialmente; e o número e o tamanho das empresas estatais multiplicou-se muitas vezes. O estado tornou-se não apenas social mas substancialmente mais burocrático do que era antes, na medida em que, com o objetivo de promover o bem-estar social, o crescimento técnico e científico e o desenvolvimento econômico, contratou diretamente trabalhadores, tais como professores, médicos, enfermeiras, assistentes sociais, artistas, engenheiros, cientistas e assim por diante, como se fossem servidores públicos.

Quando um sistema ou organização cresce, as distorções logo se fazem sentir. As transferências do estado foram desviadas dos objetivos legítimos para atender aos interesses especiais de homens de negócio, grupos de classe média e burocratas públicos. A busca de rendas tornou-se cada vez mais disseminada na medida em que os agentes econômicos tentavam se apoderar do patrimônio público – a *res publica*. As empresas estatais, que no princípio haviam sido um poderoso mecanismo para obter poupança forçada, na medida em que obtinham lucros monopolísticos e os reinvestiam, logo viram esse papel desaparecer; ao mesmo tempo, seu desempenho muitas vezes se mostrou ineficiente, pois elas estavam cada vez mais sujeitas a controle burocrático.

A administração pública burocrática, que tinha se mostrado eficaz no combate à corrupção e ao nepotismo no pequeno estado liberal, revelava-se agora altamente ineficiente em fornecer diretamente os principais serviços sociais e científicos. A burocracia clássica está apta a desempenhar as atividades exclusivas do estado, mas demonstrou ser ineficiente na

prestação dos serviços que os cidadãos-clientes começaram a exigir no século XX. A crise que se seguiu levou os governos em países avançados a se comprometerem com a reforma da gestão pública, enquanto os países em desenvolvimento, exceto os da Ásia, adotaram apenas reformas de enxugamento do estado sob os auspícios do Banco Mundial e do FMI.

Inicialmente, no começo dos anos 80, a crise do estado assumiu a forma de uma crise fiscal. Na maioria dos países em desenvolvimento, também assumiu a forma de uma crise da dívida externa. À medida que a poupança pública (receitas de impostos menos gastos de consumo) se tornou negativa, o estado perdeu autonomia financeira e ficou economicamente imobilizado, incapaz de promover a acumulação de capital. Conseqüentemente, suas limitações gerenciais tornaram-se mais evidentes. A crise de governança, que em casos extremos assumiu a forma de episódios hiperinflacionários, tornou-se abrangente: o estado não era mais um agente de desenvolvimento, mas um obstáculo a ele. Não devemos, no entanto, encarar essa crise como ‘definitiva’. Na próxima seção argumentarei que essa crise não indica que o processo de enxugamento, que começa nos anos 80, seja uma tendência longa e irreversível. Ao contrário, é uma crise cíclica, que já mostra sinais de refluxo. As reformas institucionais orientadas para o mercado que tiveram início nos anos 80 foram e ainda são uma resposta a essa crise cíclica, na medida em que envolveram o reforço da capacidade do estado.

A crise do estado social-democrático não é apenas fiscal: inclui uma crise do modo de intervenção do estado – particularmente o fornecimento direto de serviços sociais pelo estado – e uma crise da maneira burocrática de administrar o governo. Esses três fatores são endógenos, pois estão relacionados ao caráter cíclico da intervenção do estado. Há, porém, uma causa exógena – o processo de globalização – que discutirei no Capítulo 7.

### **Os Ciclos do Estado**

O tamanho do aparelho do estado e o grau de regulação do estado expandem-se e contraem-se ciclicamente; em cada novo ciclo o modo de intervenção do estado se altera. Durante um

certo tempo, a regulação do estado aumenta, o estado assume um papel cada vez maior na coordenação do sistema econômico, e o tamanho do estado, conforme medido pela carga tributária em relação ao PIB, aumenta. Podemos distinguir três grandes áreas de regulação do estado: microalocação de recursos, políticas macroeconômicas que definem a taxa de câmbio e a taxa de juros que influenciarão o nível de poupança e investimentos, e determinação micro-macro da distribuição de renda entre as classes sociais e entre setores da economia. Nessas três áreas, o aparelho do estado aumenta e a regulação avança porque é bem-sucedida, porque o estado está desempenhando papéis que os mercados são ou incapazes de desempenhar ou ineficientes em fazê-lo. Aumenta porque responde de modo eficaz às demandas da sociedade. No entanto, à medida que a intervenção do estado aumenta, seja em termos de sua parcela no PIB ou em termos do grau de regulação da economia, a regulação tende a se tornar excessiva e disfuncional. Os sintomas básicos que indicam que a expansão do estado foi longe demais são: excessiva regulação, prejudicando e não estimulando a atividade econômica, enormes déficits públicos levando a uma grande dívida pública e, particularmente, poupança pública negativa, que têm como conseqüências conjuntas instabilidade macroeconômica e taxas de crescimento reduzidas. Nesse momento, a ineficiência de um serviço público burocrático autocentrado torna-se evidente, enquanto aumenta a crítica da intervenção do estado. É nesse momento que o ciclo de expansão do estado declina, e a privatização, a desregulação e outras reformas orientadas para o mercado afloram e se tornam indispensáveis.

Esta hipótese do caráter cíclico da intervenção do estado conflita tanto com as teorias estáticas, que assumem um certo nível de intervenção do estado como ideal, como com as teorias históricas, que defendem uma tendência de longo prazo em direção à nacionalização das grandes empresas comerciais. Para os neoliberais, o nível ideal de intervenção do estado é muito baixo; para os estatistas, é muito alto. Os pragmáticos mantêm uma posição intermediária. Embora eu esteja mais próximo dos pragmáticos, eu diria que essas três posições são enganosas, na medida em que assumem a existência de uma relação 'ideal' ou 'ótima' entre o mercado e o controle do estado. Minha hipótese é que essa relação ideal

necessariamente deverá variar historicamente e de acordo com os ciclos de intervenção do estado.

Embora possa ser traçada uma tendência histórica mostrando crescente intervenção do estado, sugiro que essa tendência é limitada e não linear. Está implícita em Marx e foi explicitamente desenvolvida por Adolph Wagner, de acordo com quem, à medida que a renda per capita aumenta, as nações gastarão uma parte maior de seu produto nacional através do governo. Wagner apresenta várias razões para esse aumento: a crescente complexidade das relações jurídicas, um aumento dos conflitos sociais em razão da crescente densidade das áreas urbanas, a insuficiência de poupança privada para investimentos que exigem grandes somas de capital, a necessidade cada vez maior de investimento na produção de bens cujos lucros não podem ser totalmente apropriados para o investidor privado (portanto, cuja produção envolve externalidades, na terminologia moderna), e a necessidade de regulamentar os monopólios privados (Wagner 1893; Wildavsky 1985). Os economistas marxistas explicam o crescimento do estado como uma contratendência à lei da taxa declinante de lucro. O estado nacionaliza as indústrias com baixos lucros a fim de garantir uma taxa média satisfatória de lucro para o setor privado. Os keynesianos enfatizam a necessidade de regulação do estado para complementar o papel de coordenação do mercado e resolver a insuficiência crônica de demanda. Os democratas sociais enfatizam a proteção do bem-estar social e o papel do estado como distribuidor de renda.

A teoria da escolha pública explica o crescimento do estado em termos das demandas de grupos de interesse especiais. Mueller e Murrell (1985: 31) argumentam que o pressuposto por trás da lei de Wagner é que a elasticidade de renda da demanda por bens públicos excede a elasticidade de renda de sua demanda por bens privados. Isso leva ao crescimento do estado porque 'a formação de barganhas entre partidos e grupos de interesse leva a um aumento no tamanho do governo'. Denis Mueller (1987) enumera cinco explicações básicas para o crescimento do estado: a demanda de bens públicos, a distribuição de renda, o incentivo de grupos de interesse, os interesses da burocracia do estado e a ilusão fiscal acerca do verdadeiro tamanho do estado. Eu diria que todas essas razões ou explicações são

irrefutáveis. As evidências estatísticas em apoio à tese de Wagner são arrasadoras. Thomas Borcharding, por exemplo, verificou que, nos Estados Unidos, os gastos do governo (federal, estaduais e municipais) aumentaram de 7,7 por cento para 21,4 por cento do PIB de 1902 a 1933, diminuíram para 20,4 por cento do PIB até 1940, e depois aumentaram regularmente, alcançando 35 por cento do PIB em 1978. Na Alemanha, os gastos públicos totais proporcionalmente ao PIB aumentaram com regularidade de 15,7 por cento para 42,5 por cento do PIB de 1913 a 1969. Nos países da OCDE, os gastos gerais do governo como porcentagem do PIB aumentaram de 26,3 por cento (média não ponderada) em 1960 para 47,0 por cento em 1982.<sup>44</sup> Mas nem os argumentos teóricos nem as evidências empíricas podem ser tomados como definitivos. Wagner escreveu seu trabalho na Alemanha no final do século passado, quando o estado tinha assumido um papel decisivo na promoção da industrialização tardia da Alemanha. No entanto, depois de sua decolagem industrial, a intervenção do estado na Alemanha seguiu um padrão semelhante ao de outros países retardatários no processo de industrialização: ela se reduziu nas áreas produtiva e financeira e aumentou nas esferas regulatória e do bem-estar social.

Há limites econômicos e políticos ao crescimento do estado. As relações entre estado e sociedade, bem como entre estado e mercado, não são arbitrárias. Esses são os dois mecanismos que respondem pela coordenação de um sistema econômico. Embora não sejam instituições paralelas, é possível que também tenham papéis complementares na coordenação da economia. O estado e o mercado devem desempenhar tais papéis de modo equilibrado. Um estado que cresce demais em relação ao mercado mais cedo ou mais tarde terá de limitar sua expansão. O processo histórico de redução relativa do papel econômico do estado, iniciado em meados dos anos 70, foi apenas uma fase no padrão cíclico de intervenção do estado. O desaquecimento das economias capitalistas que ocorreu então é em parte uma consequência das distorções e deficiências provocadas pelo crescimento anterior do estado.

À medida que tais distorções foram sendo percebidas pela sociedade, ao mesmo tempo em que a globalização implicava um aumento da competição entre países, acontecia uma onda

---

<sup>44</sup> Borcharding (1985: 361); Ernest Mandel (1972: 488); Saunders and Klau (1985).

ideológica conservadora e ultraliberal. Os fracassos do estado foram considerados responsáveis por todos os problemas, os fracassos do mercado foram ignorados. Os gastos sociais deveriam ser severamente cortados, as instituições deveriam ser reformadas: a liberalização do comércio, a privatização e a desregulação do trabalho tornaram-se preocupações centrais. Tais reformas seriam uma condição necessária para que os estados-nação tivessem capacidade de competir internacionalmente. O pressuposto era de que os indivíduos ou as famílias são capazes de se proteger. O objetivo era reduzir o estado a um mínimo: eliminar ou reduzir substancialmente o estado de bem-estar social. No entanto, apesar da força da onda ultraliberal e do fato de muitas reformas orientadas para o mercado terem sido planejadas e implantadas, em especial a liberalização do comércio, não houve nenhuma redução dos gastos sociais. Ao contrário, eles aumentaram. Isso fica particularmente claro nos países da OCDE. No início dos anos 80 os gastos sociais estavam em torno de 20 por cento do PIB; no início da década atual, em 24 por cento. Por outro lado, confirmando a hipótese de que a intervenção do estado segue um padrão cíclico, após meados dos anos 90 a onda ultraliberal perdeu impulso.<sup>45</sup> O esperado ‘aumento da flexibilidade’ dos direitos sociais fracassou em grande parte, exceto pela abertura dos sindicatos aos empregos em tempo parcial e às reduções de salário em épocas de crise. Um dos poucos dogmas da onda ultraliberal relacionado aos direitos sociais que se mostrou duradouro foi sua crítica do prazo de permanência no emprego. No entanto, tornou-se cada vez mais claro que os países social-democráticos, onde estava em vigor um sistema desenvolvido de bem-estar social, conferiam a suas empresas comerciais maior liberdade em demitir funcionários, na medida em que as demissões eram menos ameaçadoras porque o sistema de seguro desemprego e o sistema de retreinamento e realocação efetivamente os assistiam. A onda ultraliberal tinha sido bem-sucedida em reduzir os excessos do estado, não em substituir os papéis sociais do estado pelo mercado.

---

<sup>45</sup> Apresentei a hipótese de que o crescimento do estado segue um padrão cíclico no simpósio ‘Democratizando a Economia’, Wilson Center e Universidade de São Paulo (Bresser-Pereira 1988). Uma versão definitiva em inglês do trabalho foi publicada em *World Development* em 1993.

Em lugar de reduzir o estado a um mínimo, os eleitores exigiram dos políticos que o estado desempenhasse seu papel clássico de manter a ordem pública e a segurança, e fornecesse os serviços sociais que o estado social-democrático costumava fornecer. A novidade era que o estado deveria desempenhar suas funções eficientemente. A era do ajuste fiscal, da liberalização do comércio e da privatização tinha acabado. O que tinha de ser feito nessas áreas havia sido feito. Agora, o desafio era o fornecimento eficiente de serviços públicos. Agora, a era da reforma da gestão pública tinha finalmente atingido a maturidade. Um novo ciclo do estado estava começando.

## 7

**O Sistema Global e o Estado**

Vimos no Capítulo 6 que a crise do estado foi o produto de um fator endógeno (o caráter cíclico da intervenção do estado) e de um fator exógeno (a globalização). A globalização é um processo econômico histórico através do qual os mercados capitalistas, particularmente os mercados financeiros, tornaram-se globais, e um processo político que criou um complexo sistema de instituições internacionais e uma sociedade civil global. A globalização está criando um novo sistema de relações internacionais baseado na competição entre as nações por meio de suas empresas comerciais. Mais do que isso, está criando um sistema global, um sistema político e econômico cujas instituições centrais, além dos clássicos estados-nação, são as Nações Unidas e o sistema jurídico construído em torno dela. Nesse sistema, poder e recursos continuam sendo distribuídos de modo altamente desigual entre as nações e os indivíduos, o conflito de interesses continua sendo a regra, mas a era da clássica diplomacia do equilíbrio de poderes acabou: agora temos o que sugiro chamar de ‘política da globalização’.<sup>46</sup> Enquanto na diplomacia do equilíbrio de poderes, que existiu após a formação do estado moderno e em particular depois dos tratados de Westphalia, os principais estados-nação disputavam territórios e viam uns aos outros como inimigos a serem ameaçados com guerras, no novo sistema global os países são adversários econômicos competindo nos mercados mundiais. Esses mercados internacionais e todas as outras relações internacionais sociais e culturais são regulados de acordo com um complexo processo político, no qual a argumentação e o compromisso são complementados por ameaças, embora estas últimas estejam adquirindo um caráter cada vez mais econômico, em vez de militar.

---

<sup>46</sup> Bresser-Pereira (2002c). Os países ainda podem usar ameaças militares, em especial os Estados Unidos, mas eles só têm poder sobre pequenos países, e mesmo nesse caso os resultados podem se tornar prejudiciais para o agressor, como foi o caso da guerra do Iraque em 2003.

A globalização impôs limites à autonomia dos estados-nação na formulação de políticas econômicas e sociais, mas tais limites não são tão amplos quanto sugerem os proponentes daquilo que denomino ideologia 'globalista'. Oriunda de uma dramática redução nos custos do transporte internacional e, principalmente, das comunicações, a globalização levou a um enorme aumento do comércio mundial, do financiamento internacional e dos investimentos diretos feitos pelas corporações multinacionais. Ela também significou um aumento da competição internacional a níveis nunca imaginados e uma reorganização da produção em nível mundial patrocinada pelas corporações multinacionais. O mercado conquistou muito mais espaço em nível mundial e transformou a competitividade internacional em uma condição necessária para a sobrevivência do desenvolvimento econômico em cada país. As conseqüências foram, como sempre ocorre quando o mercado prevalece, melhor alocação de recursos e maior eficiência produtiva. Por outro lado, houve uma relativa perda de autonomia do estado: sua capacidade de proteger a economia da competição internacional e, o que é pior, dos fluxos financeiros internacionais, foi prejudicada. Como os mercados sempre agem em favor do mais forte, a concentração de renda foi maior do que antes, tanto entre países como entre os cidadãos de um único país. Entre países, porque os mais capazes estão em melhor posição para impor seus interesses sobre os mais fracos. Isso se tornou particularmente claro quando a abertura financeira promovida pelos países ricos no início dos anos 90 provocou, entre os países em desenvolvimento intermediário, uma sucessão de crises do balanço de pagamentos. A concentração de renda também foi maior entre os cidadãos de cada país porque, com o surto de progresso técnico, a demanda pelos mais eficientes e mais instruídos cresceu mais rapidamente do que a demanda pelos menos instruídos. Nesse caso, porém, os países ricos estavam em uma posição mais fraca: em vista da liberalização do comércio que veio com a globalização, os trabalhadores nos países pobres tinham uma vantagem: como seus salários eram consideravelmente menores, as exportações dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos aumentaram rapidamente, deprimindo assim os salários dos trabalhadores menos qualificados nos países desenvolvidos. Assim, a globalização exerceu uma dupla pressão sobre o estado. Por um lado, enfraqueceu a capacidade do estado de proteger seus próprios cidadãos. Por outro lado, esse novo desafio tornou mais estratégico o

papel do estado: ele indicou que o estado democrático tinha de ser mais eficaz e mais eficiente no desempenho das tarefas que os cidadãos exigiam dele.

Os analistas freqüentemente identificam a globalização com uma crescente integração internacional da atividade econômica sob as empresas multinacionais, mas tal integração, embora real, tem sido exagerada.<sup>47</sup> A nova tecnologia da informação foi a principal mudança subjacente. Ela reduziu os custos e aumentou a velocidade das comunicações, permitindo que os mercados financeiros trabalhassem internacionalmente em tempo real, e que uma sociedade civil internacional mobilizasse as pessoas por causas políticas. Seus proponentes usam a globalização como uma ideologia, enquanto seus adversários a criticam como tal. Mas ver a globalização como uma ideologia é simplesmente errado. A questão não é ser a favor ou contra a globalização, mas compreender suas conseqüências e tentar desenvolver políticas que aproveitem as oportunidades que ela oferece, resguardando-se ao mesmo tempo das ameaças que mercados sem restrições podem significar. A globalização desempenhou seu papel em levar o estado social-democrático à crise. É evidente que ela tornou os estados-nação mais interdependentes. Neste capítulo, não pretendo revisar a globalização, mas mostrar que, se ela inicialmente propeliu a onda neoliberal e reforçou a alocação de recursos pelo mercado, em compensação acabou exigindo um estado mais forte e mais estratégico do que um estado mais fraco.

### **O Sistema Global e o ‘Globalismo’**

Não é mera coincidência que a palavra ‘globalização’ tenha ganho aceitação após o colapso da União Soviética e a abertura da China ao mundo e ao capitalismo. Estes eram os dois principais países que permaneciam relativamente fechados aos mercados globais. Assim que

---

<sup>47</sup> Bob Sutcliffe and Andrew Glyn (1999: 120). Eles mostram, por exemplo, que o investimento externo direto tem crescido, mas que em 1995 ele correspondeu respectivamente a apenas 4,4% e 8,2 % do investimento interno nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

se abriram, o sistema global tornou-se um novo e definitivo fato histórico, enquanto as guerras entre os principais países capitalistas visando a definir mercados nacionais ou a abrir mercados internacionais, como as que haviam caracterizado a diplomacia do equilíbrio de poderes, perderam sentido. Por outro lado, o colapso da União Soviética completou o trabalho da Segunda Guerra Mundial de definir a maior parte das fronteiras nacionais. Durante séculos, a guerra foi a principal ferramenta de afirmação nacional, mas agora temos de buscar outros instrumentos e comportamentos diferentes se quisermos compreender os novos padrões de relações internacionais que estão surgindo entre os estados-nação. Como observa Rawls, ‘o fato crucial para o problema da guerra é que as sociedades democráticas constitucionais não guerrearão entre si’ (Rawls, 1999: 8). A era da diplomacia do equilíbrio de poderes acabou. A competição econômica, mais do que as ameaças de guerra, dominará as relações internacionais. A afirmação comum de que as democracias modernas não fazem guerras injustas é falsa; o que é novo é que quando se envolvem nesse tipo de guerra elas preferem suportar perdas do que colher lucros. As guerras, no mundo que está surgindo da globalização, terão um escopo limitado; farão sentido para as grandes nações somente como guerras policiais, para por um fim a guerras locais (Bresser-Pereira, 2002c)

A configuração do capitalismo global, ou do novo sistema global, levou séculos. Foi marcada não apenas pela mudança tecnológica e pelo crescimento econômico mas também pela afirmação de duas instituições básicas e complementares: o estado-nação e mercados nacionais livres. Após a Grande Depressão dos anos 30, o estado social-democrático foi o novo padrão capitalista. Durante algum tempo, houve uma disputa entre planejamento econômico e políticas econômicas keynesianas, mas estas últimas mostraram-se mais sensatas e duradouras. O crescimento econômico, que ganhou plena importância histórica no século XIX, após as primeiras revoluções capitalistas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França, ganhou impulso no século XX. Com o estado social-democrático, as crises cíclicas continuaram a caracterizar o desenvolvimento capitalista, mas deixaram de ter consequências econômicas devastadoras. Um ciclo mais longo, porém – o ciclo da intervenção do estado – manifestou-se em meados dos anos 70, tendo em vista o crescimento anterior da organização do estado, excessivo e distorcido. Ao mesmo tempo, a redução dos gastos de transporte e

comunicação e o dramático aumento da velocidade das comunicações levaram os mercados mundiais a crescer a um ritmo mais rápido do que o PIB dos estados-nação. Esse fato, somado ao explosivo crescimento dos mercados financeiros globais e com o surgimento de uma rede de relações internacionais cada vez mais forte, não apenas entre países mas também entre indivíduos, empresas, associações e ONGs, levou à globalização. Empresas comerciais grandes e mesmo de tamanho médio tornaram-se multinacionais. Atualmente, 53.000 multinacionais e seus 400.000 fornecedores e distribuidores empregam cerca de 200 milhões de trabalhadores, de uma mão-de-obra total mundial de cerca de 2 bilhões. Mas elas representam um terço da produção total e dois terços do comércio mundial total. Os investimentos diretos das multinacionais e o intenso comércio intra-empresas tornaram a produção efetivamente global. Fluxos de capital de cerca de US\$ 2 trilhões de dólares por dia completaram a dramática mudança nas relações econômicas entre os estados-nação.

Observamos hoje a predominância efetiva dos mercados globais. Comercializar bens, serviços, tecnologia, dinheiro e crédito, e fazer investimentos diretos no exterior não são os únicos tipos de negócio, mas são os que realmente importam. Regras internacionais de todo tipo protegem os mercados, tornando-os abertos e cada vez mais seguros. Somente os mercados de trabalho ainda não se tornaram globais, embora os fortes fluxos migratórios para os países ricos apontem nessa direção. Diversas circunstâncias históricas novas contribuíram para a globalização. De um lado, houve a aceleração do progresso técnico, a revolução da informática e a redução dos custos de transporte; de outro, o final da Guerra Fria, a crescente pressão para liberalização do comércio proveniente da dominante economia norte-americana e, finalmente, a aceitação cada vez maior da idéia de que o comércio internacional pode ser – embora não necessariamente – um jogo de ganhar-ganhar. Combinados, esses seis fatores mudaram o mundo no último quarto do século XX.

A globalização envolve a difusão do capitalismo em todo o mundo; engloba um conjunto de relações econômicas, instituições e ideologias que têm como característica central a abertura dos mercados comerciais e financeiros em todo o mundo. Boaventura de Souza Santos, discutindo o problema, distingue duas teorias sobre a globalização: uma, baseada no

trabalho de Immanuel Wallerstein, atribui a ela uma mudança paradigmática; a outra, baseada na teoria francesa da regulação, a vê como uma crise do regime corrente de acumulação e modo de regulação.<sup>48</sup> A distinção é interessante, especialmente porque dá a devida importância à mudança que está ocorrendo, evitando algumas interpretações que, baseadas no fato de que os mercados internacionais já estavam particularmente abertos no final do século XIX, tentam desqualificar o processo. Referindo-se à primeira teoria, Souza Santos observa que ‘de acordo com o caso e as circunstâncias, o processo de globalização poderá ser visto ou como altamente destruidor de identidades e equilíbrios insubstituíveis, ou como o propício começo de uma nova era de solidariedade global ou mesmo cósmica’ (Souza Santos 1995b: 260). Ambas as alternativas são radicalmente opostas e pouco prováveis de acontecer, mas elas ressaltam a dimensão da mudança que está ocorrendo.

As mudanças por trás da globalização duraram todo o século XX, mas tornaram-se evidentes apenas nas últimas três décadas. Essencialmente, elas envolveram a conclusão do mais decisivo fenômeno dos tempos modernos: a revolução capitalista. Essa revolução ensejou uma nova forma de apropriação do excedente, e exigiu mercados abertos para tornar viável a acumulação de capital. Durante séculos, desde seu começo, o mundo capitalista esteve constantemente lutando pela definição de fronteiras e pela abertura dos mercados. A globalização completou esse processo histórico na segunda metade do século XX. Seu resultado foi o sistema global, ou o sistema capitalista global. Esse sistema é tecido pelas relações econômicas, sociais, culturais, políticas e jurídicas. Os Estados Unidos são a potência hegemônica nesse sistema, mas estão longe de serem todo-poderosos. São hegemônicos em termos econômicos e militares, e nada mais. Todas as tentativas de associar essa hegemonia relativa a impérios anteriores, inclusive o Império Britânico, são ridículas. Outros estados-nação conservam considerável poder em níveis regionais e mesmo internacionais. O segundo principal centro de poder no mundo atual, as Nações Unidas, não tem poder econômico ou

---

<sup>48</sup> Souza Santos (1995b). Para as contribuições referidas, ver Wallerstein (1979, 1991, 1995); Aglietta, (1979); Boyer (1990).

militar, mas tem a legitimidade derivada do direito multilateral e do sistema político internacional. É um produto puro do sistema global.

Negri e Hardt analisam esse novo sistema global com perspicácia e de modo inovador, mas lhe dão uma denominação enganosa, ‘Império’. Dizem eles: ‘Império é o sujeito político que efetivamente regula as trocas globais, o poder soberano que governa o mundo... A soberania assumiu uma nova forma, composta de uma série de organismos nacionais e supranacionais unidos sob uma única lógica de dominação. Essa forma global de soberania é o que chamamos de Império’.<sup>49</sup> Thomas Friedman encara a globalização do mesmo modo, como o novo sistema internacional: ‘a globalização não é a única coisa que influencia os acontecimentos no mundo de hoje, mas se há uma Estrela Polar e uma força mundial formadora, é esse sistema. O que é novo é o sistema; o que é velho é a política do poder, caos, civilizações em conflito e liberalismo’ (Friedman, 2000: xxi). Os autores citados não poderiam estar mais afastados em termos ideológicos e metodológicos, mas é significativo como chegam a uma conclusão geral semelhante: um novo sistema global governa o mundo.

Minha principal discordância com a maioria dos analistas da globalização, de esquerda ou de direita, está relacionada à idéia convencional de que os estados-nação perderam grande autonomia nesse sistema global. Aceito a ‘abordagem da governança global’, que sugere que as principais unidades de análise são ‘os sistemas globais, regionais ou transnacionais que têm autoridade para a elaboração de normas e implementação’ (Held and McGrew, 2002: 9), mas apenas como um conceito de política mundial, não como a visão de que os estados-nação perderam importância dentro de suas fronteiras. Os países tornaram-se mais interdependentes,

---

<sup>49</sup> Negri and Hardt (2000). A expressão é enganosa porque ‘império’ não significa o que dizem os dicionários sobre essa palavra, mas o sistema global ao qual estou me referindo. Embora reconhecendo o papel hegemônico desempenhado pelos Estados Unidos no mundo, eles corretamente não os identificam como um império clássico. A era dos impérios acabou. Foi o governo Bush que fez essa identificação equívoca, e deflagrou uma guerra contra o Iraque com conseqüências desastrosas para o país que ele governa.

mas os governos nacionais detêm considerável autonomia para tomar decisões relativas à vida econômica e social. E continuam sendo os atores chave na vida internacional. Em termos econômicos, o sistema global pode ser definido como uma competição generalizada entre os estados-nação através de suas empresas comerciais. Se alguém achar que essa definição é forte demais, oferecemos outra: o sistema global é a competição generalizada pelos mercados mundiais entre empresas comerciais, apoiadas por seus respectivos estados-nação. Uma vez aceitas, qualquer uma dessas duas definições, que são corroboradas pela experiência diária, tem uma consequência óbvia: os estados-nação tornaram-se mais interdependentes mas mais, e não menos, estratégicos.

A globalização deve ser claramente diferenciada do ‘globalismo’. A globalização é um fato econômico e tecnológico com uma consequência política importante – ela deu origem ao Sistema Global – enquanto ‘globalismo’ é apenas uma de suas consequências políticas. O globalismo é uma ideologia oriunda do centro do sistema que afirma, primeiro, que há atualmente uma comunidade internacional que é independente dos estados-nação e, em segundo lugar, que os estados-nação perderam a autonomia para definir suas políticas nacionais, não tendo alternativa senão seguir as regras e limitações impostas ‘naturalmente’ pelos mercados globais. Esse tipo de ideologia tem origem nas corporações multinacionais. A globalização econômica foi originalmente o produto da ascensão nessas corporações de um grande e sempre crescente grupo de executivos internacionais. Como observam Barnett e Müller em seu clássico livro sobre as corporações multinacionais, ‘os homens que dirigem as corporações globais são os primeiros na história com a organização, a tecnologia, o dinheiro e a ideologia para fazer uma tentativa confiável de administrar o mundo como uma unidade integrada.’<sup>50</sup> Barnett e Müller encararam o problema criticamente. Outros autores, mais diretamente relacionados com as corporações multinacionais, como Kenich Ohmae, escreveram importantes livros cujos títulos já sugerem seu engajamento com a abordagem globalista: *Triad Power – The Coming Shape of Global Competition*, e *The Borderless*

---

<sup>50</sup> Barnett and Müller, 1974: 13.

*World.*<sup>51</sup> Embora haja alguma verdade no que foi afirmado, uma vez que os estados-nação são mais interdependentes do que eram antes, na verdade essa é uma ideologia que apóia os interesses das corporações multinacionais e dos principais países nos quais elas estão sediadas. Os estados existentes em cada estado nacional e portanto, o estado-nação em si, continuam sendo poderosos, conservando um significativo grau de independência para coletar tributos, outorgar direitos de cidadania, definir as leis e as políticas públicas.

Na verdade, a globalização torna os estados-nação mais estratégicos. Embora grandes empresas comerciais que operam em vários países venham a ser chamadas de 'multinacionais', elas são na verdade transnacionais. Com raras exceções, cada uma sabe a que governo pedir ajuda quando enfrenta problemas internacionais, e cada governo conhece suas empresas. Vejamos, por exemplo, os conflitos na Organização Mundial do Comércio. As empresas internacionais estão freqüentemente em conflito, mas os embaixadores em Genebra não têm dúvidas sobre qual empresa devem ajudar. Tomemos outro exemplo, a China, e o enorme crescimento econômico que esse país está vivendo. Em um livro editado por Peter Berger e Samuel Huntington, o autor chinês conclui sua análise do modo chinês de enfrentar a globalização com as seguintes palavras:

O caso chinês demonstra um novo tipo de globalização cultural: um processo administrado no qual o estado desempenha um papel de destaque, e a elite e o povo trabalham juntos para reivindicar ativamente a propriedade da cultura global emergente. (Yan, 2002: 44)

### **Mercados Globais Exigem Estados Fortes**

---

<sup>51</sup> Ohmae (1985, 1990). É interessante observar que Kenichi Ohmae está associado a McKinsey and Co., uma das poucas corporações efetivamente multinacionais no mundo. É multinacional porque, sendo uma firma de consultores, não é uma 'corporação de capitais' mas uma 'corporação de administradores': uma empresa que depende totalmente de seus recursos humanos.

A crise endógena do estado social-democrático e a globalização levaram analistas ultraliberais a prever e pregar a redução do estado a um mínimo. Mas essa proposta avançou apenas timidamente, porque mercados fortes e uma economia saudável exigem um estado forte, um regime eficaz no qual o poder político seja legitimado e os direitos de propriedade e os contratos, honrados. A globalização, para avançar, exige estados-nação mais fortes, não mais fracos. O equilíbrio entre estado e coordenação do mercado pode seguir um padrão cíclico, como sugeri antes (Bresser-Pereira 1988), mas não é difícil perceber que os países com mercados mais livres e ativos são também aqueles com uma estrutura de estado e instituições de estado mais eficazes. Desde o final dos anos 90, quando a onda ideológica neoliberal perdeu força, esse fato começou a se tornar evidente. Depois de 11 de setembro de 2001, porém, ganhou plena importância. É em momentos de crise que a importância das instituições e da organização do estado se torna manifesta.

Nos Estados Unidos, a mudança foi mais evidente. A confiança nos políticos, que vinha caindo desde os anos 60, voltou com força total. É em épocas de crise que o povo se lembra de como o governo é importante. De acordo com pesquisas de opinião pública realizadas a partir de 1958, a confiança nos políticos caiu consistentemente até 1980, recuperou-se parcialmente no início dos anos 80, para cair mais uma vez até 1994 (Norris 1999: 6). Após os acontecimentos de 11 de setembro, porém, voltou aos níveis dos anos 60.<sup>52</sup> Analistas interpretaram essa queda na confiança como uma crise da democracia. Mas Pipa Norris, pesquisando uma vasta literatura sobre o tema, chegou a uma conclusão diferente em seu livro editado *Critical Citizens*. Ela e o grupo de pesquisa usam a estrutura analítica de David Easton, que distingue entre apoio à comunidade política, ao regime (que o grupo de pesquisa subdividiu em princípios, desempenho e instituições do regime), e aos atores políticos (Easton, 1965), e concluem que, enquanto o apoio público à comunidade política e aos princípios do regime permaneceu elevado, o apoio às instituições do regime, ao desempenho do regime e aos políticos declinou, sugerindo o aparecimento de ‘cidadãos críticos’. Em outras palavras, o apoio ao estado democrático continuou elevado, mas caiu

---

<sup>52</sup> *The Economist*, 12 de janeiro de 2002, baseado em dados da Universidade de Michigan e do Gallup.

quanto ao desempenho do governo. Nas palavras dela: ‘Houve uma erosão do apoio público às instituições centrais do governo representativo, inclusive partidos e parlamentos, nas últimas décadas... mas não aos valores e princípios democráticos’ (Norris, 1999: 21, 27). Voltarei ao conceito de cidadão crítico quando discutir a construção do estado de uma perspectiva republicana. O ponto essencial a ser considerado aqui é que um estado forte, um regime político forte, é uma característica central das modernas e mais avançadas democracias. Os cidadãos podem e devem ser altamente críticos dos políticos e das instituições organizacionais nas quais eles atuam, mas podem respeitar o estado de direito e os princípios democráticos básicos. Nos países ricos, não há crise a esse respeito, exceto provavelmente nos Estados Unidos, cujas instituições democráticas básicas não estão mudando tão rapidamente quanto a economia e a sociedade, e vêm sofrendo da tensão de serem o poder hegemônico econômico e militar.<sup>53</sup>

Se observarmos cuidadosamente as reformas orientadas para o mercado que têm ocorrido desde os anos 80, parece que as mais bem-sucedidas conseguiram não apenas liberalizar os mercados mas também aumentar a capacidade do governo e fortalecer as instituições de estado. Essa foi a regra nos países desenvolvidos. Na Inglaterra, por exemplo, podemos discordar das reformas de Thatcher, mas temos de admitir que elas não enfraqueceram o estado britânico; ao contrário, tornaram-no mais forte, mais apto a dirigir a ação coletiva para objetivos políticos.

Nos países em desenvolvimento, porém, isso nem sempre ocorreu, como demonstra o caso da Argentina. Este país seguiu ou tentou seguir todas as diretrizes provenientes de

---

<sup>53</sup> Uma indicação dessa crise nos Estados Unidos ficou evidente após os acontecimentos de 11 de setembro. Com o alegado objetivo de combater o terrorismo, alguns direitos civis foram eliminados. *The Economist* (8 de dezembro de 2001), revisando os atos da administração Bush que envolveram a prisão em segredo de mais de 600 estrangeiros, a suspensão do direito de sigilo entre advogado e cliente, a identificação em termos raciais ["racial profiling"], o aumento dos poderes de vigilância do

Washington e Nova Iorque, e no entanto em 2002 seus esforços terminaram em desastre. A privatização foi caótica e ruínosa, mas podemos dizer que foi um problema de implementação, não de concepção. No caso da política macroeconômica, porém, essa desculpa não pode ser aplicada. Diante de uma moeda obviamente sobrevalorizada, o ajuste fiscal, que era extremamente necessário, mostrou-se inviável, porque os cortes de gastos não foram acompanhados pelo crescimento do PIB e pelo aumento das receitas, na medida em que as empresas comerciais não mostraram confiança em investir e os trabalhadores assalariados, em consumir. O FMI, chefiando o que eu chamei de Segundo Consenso de Washington – uma estratégia econômica desastrosa baseada na liberalização da conta de capital e no ‘crescimento com poupança externa’ que as autoridades de Washington adotaram nos anos 90 em relação aos países em desenvolvimento – exigiu da Argentina um severo ajuste fiscal, mas aceitou com satisfação a sobrevalorização do peso (Bresser-Pereira e Nakano 2002). Ao fazer isso, vinculou uma dura restrição orçamentária a uma restrição fraca da conta corrente. Assim, reformas e ajuste fiscal mal planejados, somados a políticas macroeconômicas incompetentes, enfraqueceram o estado argentino, levando o país a uma grave crise econômica e política.

A crise da Argentina chamou a atenção para a necessidade de instituições e organização do estado mais fortes. O regime político precisa ser legitimado pelos cidadãos, a lei deve ser respeitada e o aparelho do estado deve ser competente do ponto de vista fiscal e administrativo. Os estados-nação continuam sendo a unidade política básica que garante os interesses coletivos e a cidadania. A globalização torna os estados-nação mais interdependentes, não mais fracos. Uma globalização organizada ou segura exige organizações de estado tecnicamente competentes e estados-nação politicamente fortes, legítimos e eficazes. Os cidadãos necessitam de um estado forte para proteger seus direitos, garantir sua segurança: não apenas segurança pessoal e política mas também a segurança resultante de um bom sistema educacional, um sistema efetivo de assistência à saúde, um sistema de renda mínima e um sistema de aposentadoria. Os mercados asseguram uma

---

governo e o julgamento por tribunais militares especiais, admite que essas foram decisões ‘perturbadoras’ do Executivo, embora ‘não, não exatamente uma ditadura’.

alocação de recursos relativamente eficiente, mas não protegem os cidadãos. Os mercados globais e a competição generalizada tornam a insegurança ainda mais manifesta. Para atingir a segurança necessária, os cidadãos não têm alternativa senão organizar a ação coletiva na forma de um estado democrático forte – um estado que, no século XXI, será social-liberal e republicano.

## 8

**O Surgimento dos Direitos Republicanos**

Vimos nos capítulos anteriores que o excessivo e distorcido crescimento da organização do estado provocou, nos anos 80, a crise do estado social-democrático e o início da onda neoliberal. Logo, porém, as sucessivas crises financeiras dos anos 90, somadas ao histórico reconhecimento dos direitos republicanos e à necessidade de proteger a *res publica*, representaram um questionamento desse processo ideológico. Mais amplamente, durante todo o século XX, dois novos fatos históricos importantes – a globalização e a democracia – estavam moldando o mundo futuro. Podemos definir esse século de muitas maneiras, mas há poucas dúvidas de que o século XX foi o século da democracia e da globalização. Nos capítulos anteriores, discuti o crescimento do estado democrático, a crise endógena e cíclica do estado e o desafio ao estado representado pelo aparecimento de um sistema global. Neste capítulo volto à discussão política e discuto o surgimento dos direitos republicanos dentro das democracias contemporâneas.

O surgimento dos direitos republicanos ocorreu enquanto observávamos uma retomada do republicanismo, ou dos ideais republicanos, expressos nas idéias de filósofos e teóricos políticos, e fundados sobre uma efetiva prática política de cidadãos organizados em sociedade civil. Para mim, direitos republicanos são o direito que todos os cidadãos têm ao uso público da *res publica* – do patrimônio público – inclusive o fluxo de recursos envolvido nas receitas do estado e das organizações públicas não estatais.<sup>54</sup> Quando os cidadãos nas democracias modernas defendem o patrimônio público contra as tentativas de indivíduos

---

<sup>54</sup> Desenvolvi o conceito de direitos republicanos pela primeira vez em 1997, em um trabalho publicado em português, que escrevi como fundamento teórico para a Reforma da Gestão Pública Brasileira de 1995. Uma versão revisada está atualmente disponível em inglês (Bresser-Pereira 2002a).

poderosos de se apoderarem dele, estão exercendo seus direitos republicanos. No século XX, quando a *res publica* se ampliou, representando entre um terço e metade da renda de todos os países, a cobiça de indivíduos e grupos por ela cresceu, e sua proteção se tornou historicamente imperiosa. Ao mesmo tempo, o crescente abuso do meio ambiente pelas empresas industriais exigiu que esta outra forma básica de patrimônio público fosse protegida. Esse mesmo século, no entanto, foi também o século da democracia e da afirmação da cidadania em todo o mundo. A resistência a tais formas de controle privado do patrimônio público e o surgimento da idéia dos direitos republicanos foram facilitados por um sistema de governo democrático no qual as tensões entre as esferas pública e privada, e entre valores republicanos, liberais e socialistas são resolvidas.

Os valores liberais enfatizaram os direitos civis; os valores democráticos sacralizaram os direitos políticos; o socialismo enfatizou os direitos sociais. Os ideais republicanos precederam os liberais, na medida em que tiveram origem na república romana e nas cidades-repúblicas do Norte da Itália dos séculos XIV e XV. Originalmente, eles deram prioridade aos deveres dos cidadãos, a suas virtudes cívicas, não a seus direitos. Agora, mais recentemente, um novo republicanismo surgiu para mostrar que a condição para o sucesso de todo o empreendimento dos direitos dos cidadãos é combinar a abordagem liberal e a abordagem socialista à republicana. Proteger o patrimônio público não é um fato histórico novo. Tornou-se uma preocupação importante a partir do momento em que o patrimônio público diferenciou-se claramente da figura do monarca. Uma importante resposta histórica a essa preocupação no século XIX foi a reforma do serviço público e o surgimento de uma burocracia profissional. No final do século XX, a democracia tornou-se o regime político dominante, e novas ferramentas surgiram em defesa da *res publica*, entre as quais tento demonstrar que a reforma da gestão pública tem um papel especial.

O surgimento dos direitos republicanos e a consolidação da democracia como o regime político dominante fazem parte de um mesmo processo histórico. A democracia transformou-se em ‘um valor universal’, exigindo dos cidadãos uma crescente preocupação

com os assuntos públicos.<sup>55</sup> Enquanto a luta pelos direitos humanos – direitos civis, políticos e sociais – ganhou nova importância na segunda metade do século XX, uma profusão de novos direitos apareceu. Juristas falaram sobre ‘interesses difusos’ e ‘direitos difusos’, documentos das Nações Unidas referiram-se a ‘direitos de terceira geração’, que incluem direitos à solidariedade, à paz e ao desenvolvimento econômico. Desses interesses difusos ou direitos de terceira geração, alguns se tornaram mais específicos, na medida em que os movimentos sociais que os apoiavam ganharam força e a possibilidade de inserir tais direitos em leis tornou-se realista.<sup>56</sup> No entanto, como observa Bobbio, tais direitos ‘constituem uma categoria que é ainda muito vaga e heterogênea’ (Bobbio 1992: xiv). São aspirações, mais do que direitos. Esse não é o caso dos direitos republicanos. Eles podem ser transformados em lei, podem ser aplicados. Assim como os cidadãos têm direito à liberdade e à propriedade (direitos civis), direito de votar e de serem eleitos (direitos políticos), e direito ao trabalho, à educação, à assistência à saúde e a uma renda mínima (direitos sociais), têm também direito de que a *res publica* continue a serviço de todos em lugar de ser controlada por interesses privados (direitos republicanos).

A preocupação com a proteção da *res publica* veio a ser dominante apenas no último quarto do século XX. Durante os anos 70, Luciano Martins, um cientista político brasileiro progressista, pela primeira vez que eu saiba, utilizou o termo ‘privatização do estado’ para expressar seu controle por interesses privados (Martins 1978). Ao mesmo tempo, Anne Krueger, uma eminente economista conservadora dos Estados Unidos, definiu ‘rent-seeking’ [busca de rendas] como a busca de rendimentos extramercado mediante o controle do governo (Krueger 1974). Ambos os autores estavam se referindo ao mesmo problema e manifestavam a mesma preocupação: a necessidade de proteger a *res publica* contra a cobiça de indivíduos e grupos poderosos. Como a proteção dos direitos republicanos tornou-se um assunto

---

<sup>55</sup> Carlos Nelson Coutinho (1980). O título de seu clássico livro de 1980 sobre democracia é *Democracia como um Valor Universal*.

predominante, a necessidade de ‘refundar a república’ também ficou mais clara. Era necessário reformar o estado, tornando os funcionários governamentais mais responsáveis e limitando a cobiça dos grupos que estavam em busca de rendas. Reformar o estado, proteger o patrimônio público, tornar os funcionários governamentais mais eficientes e responsáveis tornaram-se problemas centrais em ciência política. Desde os anos 80, a globalização e a crise fiscal do estado tinham feito da reforma institucional uma nova prioridade. O sistema de freios e contrapesos, a administração pública burocrática e a própria democracia – as principais instituições que devem proteger o patrimônio público – tinham de mudar: os freios e contrapesos devem ser complementados pela competição administrativa, para serem mais eficientes; a administração pública burocrática deve se transformar em gestão pública para se tornar mais eficiente; a democracia deve tornar os políticos mais responsáveis e os cidadãos, mais participativos. Nesse processo de refundação ou reconstrução, uma coisa parece ter se tornado clara: a proteção dos direitos republicanos é uma tarefa essencial para os formuladores de políticas e os reformadores. Mas a proteção da *res publica* exige uma conceituação precisa desses novos direitos que estão surgindo na história.

### **Direitos Republicanos**

É difícil definir direitos republicanos em termos legais. Assim, os juristas prudentemente falam de interesses em lugar de direitos, e os qualificam como ‘difusos’. Eles também se referem a eles como ‘direitos coletivos’, ou ‘direitos públicos subjetivos’, uma expressão que designa todos os direitos dos indivíduos em relação ao estado: direitos que especificam o que o estado não deve fazer (especialmente limitando a liberdade) ou deve fazer (especialmente garantindo os direitos sociais). Os direitos republicanos poderiam ser incluídos nessa categoria, mas defini-los desse modo ampliaria excessivamente o conceito, e no final

---

<sup>56</sup> Os direitos de primeira geração seriam os direitos civis e políticos, e os de segunda geração, os direitos sociais.

inverteria seu significado. Quando me refiro a direitos republicanos, não estou me referindo aos direitos do cidadão contra o estado – como os direitos civis – mas os direitos dos cidadãos de um dado estado contra os indivíduos ou grupos que desejam se apoderar do patrimônio público.

Há três direitos republicanos fundamentais: ao patrimônio ambiental, ao patrimônio cultural nacional e ao patrimônio econômico público que o aparelho do estado controla. As ameaças ao meio ambiente e ao patrimônio artístico e histórico da nação são bem conhecidas. No caso do patrimônio econômico público, também temos ameaças óbvias, como a corrupção e o nepotismo, mas outras ameaças como subsídios econômicos ou o pagamento de ordenados a certos servidores públicos incompatíveis com sua modesta contribuição, são mais sutis e freqüentemente difíceis de identificar.

Embora baseados em princípios morais gerais, se não universais, os direitos republicanos surgem para responder a problemas concretos das sociedades modernas. A sistemática defesa do patrimônio histórico e cultural das nações é um empreendimento que data da primeira metade do século XX. A consciência da existência de direitos sobre o patrimônio histórico e cultural vem gradualmente ganhando força, talvez como um modo de afirmar as identidades nacionais em uma era de globalização, mas nunca assumiu um caráter dramático ou urgente. Os direitos ao meio ambiente público surgiram mais recentemente. Tais direitos ganharam reconhecimento universal após a conferência das Nações Unidas de 1992 em Estocolmo. Desde então, a defesa do meio ambiente, originalmente promovida por grupos de esquerda, tornou-se uma preocupação geral. A preocupação com tais direitos republicanos é historicamente um novo fenômeno, mas a defesa da *res publica* sempre foi uma preocupação central. O direito penal prevê multas para aqueles que usurpam o patrimônio público de forma corrupta ou ilegal. O direito administrativo surge com a reforma do serviço público para defender o patrimônio público contra a corrupção e o nepotismo. Mas os direitos republicanos relacionados ao patrimônio econômico ganharam seu status como um conjunto separado e distinto de direitos somente no último quarto do século XX. A razão mais geral para essa nova preocupação com o patrimônio público ou a *res publica* é o enorme

crescimento do estado nesse século, tornando estratégico o patrimônio econômico da nação, e o grande interesse em proteger o patrimônio ambiental, ameaçado como é pela industrialização sem limites.

Os ataques ao patrimônio econômico público podem assumir várias formas. Primeiro, há as clássicas formas de violência contra a coisa pública: corrupção, nepotismo e sonegação fiscal. Em segundo lugar, há os ganhos resultantes de ações judiciais infundadas (mas vitoriosas) contra o estado.<sup>57</sup> Finalmente, existem as ‘modernas’ e mal definidas formas de violência exercidas contra a *res publica*: transferências ou subsídios indevidos que assumem várias formas, dependendo dos beneficiários. Políticas econômicas podem proporcionar a certas empresas ou indivíduos uma indevida e excessiva faixa de benefícios do estado – subsídios, renúncias fiscais e proteção contra a competição – sem justificativa econômica. Políticas sociais muitas vezes proporcionam benefícios e protegem o status social de indivíduos e grupos, principalmente membros da classe média, que detêm maior poder de voto.<sup>58</sup> Além da corrupção, a sonegação fiscal é uma forma de violência que foi incluída no direito penal em países civilizados.<sup>59</sup> A lei geralmente não contempla o nepotismo<sup>60</sup> ou, mais amplamente, o uso do cargo público para ganho pessoal em geral como um crime, mas o

---

<sup>57</sup> Obviamente, não é fácil distinguir as ‘ações judiciais injustas contra o estado’. Elas são frequentemente o resultado da má-fé de seu autor, e obtêm êxito somente se tanto o advogado como o juiz, que deveria defender o estado, são corruptos. Ações judiciais com alguma combinação desses três elementos são comuns em sociedades onde a *res publica* está mal protegida.

<sup>58</sup> A análise conclusiva do controle das políticas sociais pela classe média foi feita por Robert Goodin e Julian Le Grand (1987) quando discutiram o estado de bem-estar social. De acordo com os autores, as tentativas de redistribuição feitas pelo estado de bem-estar social são sempre acompanhadas de benefícios concedidos à mesma classe média que os administra.

<sup>59</sup> No Brasil, uma lei de 1965 definiu o crime de sonegação fiscal. Mas em 1990 o Congresso rejeitou essa lei.

<sup>60</sup> Embora não seja considerado um crime, o nepotismo é geralmente definido como um ‘ato de improbidade’ podendo, portanto, engendrar responsabilidade civil se for comprovado.

estado tentou coibir essa infração por meio da reforma do serviço público: a exigência de concursos públicos no recrutamento de servidores públicos, regulação pormenorizada e o sistema de freios e contrapesos. Mas serviços públicos ineficientes, redundâncias de pessoal no setor público e ordenados bem acima dos atribuídos a funções semelhantes no setor privado continuam sendo habituais no estado moderno, e também representam violações dos direitos republicanos dos cidadãos.

Em alguns países, ações judiciais injustas contra o estado muitas vezes envolvendo enormes danos ao tesouro do Estado são uma nova forma de se apoderar do patrimônio do estado. Hoje são organizadas máfias para fazer isso, falando em nome dos direitos individuais. Elas revelam que o sistema judiciário liberal ainda não conseguiu superar seu viés antiestado. O poder judiciário brasileiro freqüentemente age nessas ocasiões como se estivesse enfrentando o problema de defender os direitos civis contra um estado oligárquico e absolutista. Não há dúvida de que o progresso democrático nos últimos dois séculos significou a garantia de tais direitos. No entanto, uma vez que as sociedades modernas conseguiram proteger razoavelmente bem os direitos civis, o problema de proteger a *res publica* assumiu uma importância fundamental, que os sistemas judiciários contemporâneos têm dificuldade em administrar. Muitas vezes eles não possuem critérios nítidos para distinguir entre transferências econômicas adequadas e inadequadas pelo estado, entre ações judiciais absurdas e legítimas contra o estado. A derrota do estado em tais ações judiciais deriva, em certos casos, simplesmente da corrupção, mas na maioria dos casos é uma conseqüência da incapacidade do sistema judiciário em reconhecer os direitos republicanos, e do fato que o direito administrativo é incapaz de caracterizar e punir as novas formas de dano contra o interesse público. Só recentemente ficou claro que a primeira preocupação do direito administrativo deve ser a defesa da *res publica*, não apenas contra funcionários governamentais corruptos mas também, se não especialmente, contra os rentistas.<sup>61</sup> As

---

<sup>61</sup> Na verdade, o direito administrativo entrou em uma crise, derivada de sua origem estritamente burocrática, que se baseia no Código Napoleônico de 1800. Enquanto o mundo estava vivendo uma revolução tecnológica e gerencial, o corpo comum do direito administrativo permanecia intocado.

transferências e renúncias fiscais são infrações típicas da busca de rendas contra os direitos republicanos. Elas assumem a forma de políticas públicas orientadas para a distribuição da renda ou a promoção do desenvolvimento tecnológico; e elas podem ser isso mesmo ou simplesmente tentativas de se apoderar do patrimônio do estado. Estamos aqui em uma zona intermediária, intrinsecamente mal definida. Contrariamente ao pensamento ultraliberal, algumas dessas transferências são necessárias, pois envolvem solidariedade social. Distinguir as transferências adequadas das inadequadas é um desafio fundamental das democracias modernas.

As sociedades modernas fizeram poucos progressos na proteção legal dos direitos ao patrimônio econômico público. Historicamente, o poder legislativo tornou positivos esses direitos, e o poder judiciário os conceituou e interpretou, somente quando infrações contra os direitos republicanos se materializaram na consciência social. Assim, uma melhor definição desses direitos, uma melhor caracterização das formas e modos de sua transgressão e sua corporificação em regras eficazes e exequíveis constituem desafios importantes. Em muitos de seus aspectos, porém, o direito administrativo ainda está preso a suas origens: ao liberalismo do século XIX. Naquele século, o direito administrativo surgiu como uma disciplina e estava preocupado com três problemas fundamentais que estão no centro dos direitos republicanos: (1) a afirmação do poder do estado ou soberania e a supremacia do interesse público sobre o privado; (2) a defesa do estado contra a corrupção e o nepotismo; e (3) a regulação da administração pública e de sua burocracia. No entanto, fiel ao liberalismo econômico, no século XIX o direito administrativo deu menor atenção aos direitos republicanos do que aos direitos civis: estava preocupado com a garantia dos direitos civis contra um suposto estado despótico; no século XX, preocupado com o surgimento do estado de bem-estar social ou estado social-democrático, ele incorporou os direitos sociais a sua agenda. Nesse processo, o direito administrativo viu-se preso em uma contradição básica. Ele assegurou a supremacia do interesse público, mas acabou deixando de lado os novos direitos republicanos, independentemente do fato de que o crescimento da carga tributária os tornava cruciais. Em lugar disso, os juristas administrativos concentraram-se em defender os direitos sociais e civis contra o estado.

Mas os direitos liberais e sociais podem facilmente entrar em conflito com o direito à *res publica*. Enquanto predominou a democracia liberal, a prioridade dos direitos civis foi inevitável. Do mesmo modo, enquanto a desigualdade e a injustiça marcaram as relações sociais, a importância capital dos direitos sociais foi essencial. Nos países desenvolvidos o primeiro problema foi adequadamente solucionado, e nos países efetivamente social-democráticos o segundo problema também foi enfrentado.<sup>62</sup> A partir do momento em que os direitos civis, políticos e sociais foram enfrentados de modo razoável, assegurar os direitos republicanos tornou-se essencial nos países desenvolvidos. Somente quando os direitos civis, políticos e sociais tiverem sido protegidos, e os direitos sociais tiverem sido abordados, é que os direitos republicanos gozarão da necessária definição e aplicação. Nos países em desenvolvimento, o mesmo problema também é fundamental. Principalmente na América Latina, alguns países em desenvolvimento chegaram a uma forma razoavelmente consolidada de democracia apenas no último quarto do século XX, e estão ainda longe de um sistema social equitativo. Apesar disso, sabe-se que o subdesenvolvimento se caracteriza pela superposição de fases históricas. Esta é uma fonte de confusão conceitual para os analistas, mas é também uma oportunidade que as sociedades em desenvolvimento mais criativas podem aproveitar.

No século XXI, o grande desafio a ser enfrentado pelo direito administrativo é proteger o estado ou, mais precisamente, a *res publica* e, ao fazer isso, proteger o cidadão: o cidadão-contribuinte, que paga impostos e tem direito a serviços eficientes e eficazes prestados pelo estado; o cidadão-usuário, que é beneficiário de serviços e tem direito de exigir boa qualidade; o cidadão-cidadão, que tem direito à *res publica*.

---

<sup>62</sup> Um país desenvolvido não é necessariamente 'civilizado', dependendo do conceito de civilização que adotarmos. Um país civilizado não é apenas um país rico mas também um país justo. Przeworski (1995) definiu um país civilizado como aquele onde menos de 10% da população está abaixo da linha de pobreza. De acordo com essa definição, os Estados Unidos não seriam um país civilizado.

### **Ameaças, Consenso por Sobreposição e o Interesse Público**

Para resumir, a corrupção, o suborno, a sonegação fiscal e o nepotismo são óbvias infrações contra a *res publica*, tanto quanto a administração ineficiente, o excesso de pessoal e os subsídios injustificados. Mas transgressões desse tipo contra a *res publica* apresentam uma dificuldade significativa. O que é o interesse público? Como se pode dizer se uma determinada política reflete o interesse público ou privilegia grupos de interesse especiais? Não é razoável identificar o estado com a racionalidade absoluta, com a idéia de interesse público, como Hegel sugere, ou transformar o estado em um agente exclusivo das classes dominantes, como Marx e Engels sugerem. Na verdade, nas democracias social-liberais contemporâneas, marcadas pela representação política de vários grupos de interesse, por coalizões de classe de todo tipo, ninguém tem o monopólio da definição de interesse público. Cada grupo, cada classe busca representar o interesse público corporativamente, de tal modo que temos uma permanente heterogeneidade de ‘interesses públicos’ conflitantes. Isso não significa, porém, que o interesse público não exista, que a defesa da *res publica* em nome do interesse público seja impraticável. Também não significa que é possível proteger o interesse público apenas indiretamente, pela ação de indivíduos motivados por interesse próprio que atuam no mercado, como alega o ultraliberalismo contemporâneo. O próprio fato de que grupos de interesse disputam entre si qual deles representa o interesse público implica que ele existe. Ninguém argumenta sobre algo que não existe. A dificuldade em definir o interesse público ou o bem comum indica que ele não pode existir per se, independentemente dos valores e crenças compartilhados pelos cidadãos. O bem comum existe mediante o quase-consenso – ou, nas palavras de John Rawls, mediante o ‘consenso por sobreposição’ – alcançado pelas sociedades democráticas e civilizadas sobre o que constitui o interesse público - e um sistema moral comum. Para chegar a um consenso razoável na forma de razão pública, Rawls propõe o encorajamento de três virtudes cooperativas: a razoabilidade, disposição para fazer compromissos e o desejo de cooperar. Em suas palavras:

As instituições políticas básicas... tendem a encorajar as virtudes cooperativas da vida política: a virtude da razoabilidade e um sentido de equidade, um espírito de compromisso e uma disposição para fazer concessões, todas elas relacionadas ao desejo de cooperar com os outros em termos políticos, que todos podem publicamente aceitar. (Rawls, 1993: 163)

Assim, esse consenso vem da distinção entre interesse próprio e valores cívicos como fatores determinantes da motivação humana. Se se aceitar que os indivíduos são motivados somente pelo interesse próprio, como se tornou comum entre os economistas neoclássicos e os cientistas políticos adeptos da escolha racional, a idéia republicana de um consenso sobre o interesse público se torna contraditória, como a idéia de cidadania.<sup>63</sup> Mas a crença de que essa visão representa o liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX é falsa. O liberalismo clássico assumia o interesse próprio, mas rejeitava explicitamente, como enfatizou John Stuart Mill, a doutrina pela qual os seres humanos não deveriam se preocupar com o bem-estar do outro, a menos que seus próprios interesses estivessem envolvidos: ‘Em lugar de uma diminuição, há necessidade de um grande aumento do esforço desinteressado em promover o bem dos outros.’<sup>64</sup> Os valores cívicos estão preocupados com o bem dos outros, com o bem comum. Não são uma prerrogativa republicana, uma vez que os liberais clássicos também compartilhavam deles classicamente. Se encararmos os valores cívicos – os valores que

---

63 Deve-se observar que, assim como o cidadão definido pelos filósofos políticos é uma construção social e histórica, o indivíduo presumido pelos economistas neoclássicos, que atua livremente no mercado, apesar da abstração radical envolvida no conceito, é também uma construção histórica, sendo ambas relacionadas ao estado que abriga o indivíduo econômico e o cidadão político. Sobre a natureza socialmente construída do indivíduo, ver Leda Paulani (1996).

<sup>64</sup> John Stuart Mill (1859: 92). Quando Boaventura de Souza Santos (1995a: 225) afirma que ‘a volta ao princípio do mercado nos últimos vinte anos representa uma revalidação social e política do pensamento liberal, em detrimento da cidadania’, ele está se referindo a um ultraliberalismo, adotado, por exemplo, por Bastiat, mas não por seus formuladores mais autorizados, como Adam Smith e John Stuart Mill. Merquior (1991) faz uma nítida distinção entre o antigo liberalismo e o novo ou moderno liberalismo.

possibilitam a *paidea* grega – como uma parte integral do ser humano, podemos então pensar sobre a formação de consenso sobre o interesse público. A educação e o debate público levam a esse consenso nas sociedades civilizadas. Quando criticam o pensamento conservador moderno, que presume o interesse próprio como a única motivação humana, Paul Davidson e Greg Davidson afirmam:

As nações são construídas sobre as duas forças motivadoras do interesse próprio e dos valores cívicos... A sociedade civilizada exige cooperação pública apelando aos ideais nacionais de equidade e justiça na busca do interesse próprio e da eficiência. (Davidson and Davidson, 1996: 20).

Uma sociedade civilizada ou bem organizada e a criação de consenso sobre o significado do interesse público são o resultado da racionalidade substantiva orientada para objetivos. É o resultado de cidadãos ‘razoáveis’ fazendo compensações entre o interesse próprio e o interesse público. Mesmo quando a racionalidade instrumental se torna predominante e transforma a busca de eficiência ou desenvolvimento econômico em um valor fundamental, o valor cívico, que possibilita a ação coletiva e a definição do interesse público, também é essencial. Através desses valores cívicos, atingimos o consenso ou quase-consenso sobre o interesse público, que se torna a expressão de cada cidadão de seus direitos republicanos.

O interesse público é a base dos direitos republicanos. O interesse público existe como um conceito positivo: é o interesse sancionado pelo parlamento e pelos tribunais na forma de direito positivo. Ele existe sociológica ou historicamente na mente de cada cidadão preocupado com a política. A fim de ir além de uma concepção geral de interesse público e ser capaz de proteger a *res publica*, o debate público e o conseqüente quase-consenso e o consenso por sobreposição são importantes. Juntos, eles criam as condições para a identificação do interesse público em cada caso em discussão, e para as manifestações coletivas de desprezo ou revolta quando ele está ameaçado.

## Defensores e Ofensores

Cada forma histórica de estado teve tradicionalmente um defensor principal diferente. No século XVIII, os campeões dos direitos civis e do estado liberal foram os tribunais ingleses e os filósofos iluministas. No século XIX, políticos liberais e democráticos foram fatores chave no avanço do estado democrático, não apenas contra os conservadores mas também contra os liberais radicais.<sup>65</sup> Nesse processo, os movimentos sociais populares desempenharam um papel importante.<sup>66</sup> No século XX, os socialistas europeus, de Fabian e dos idealistas católicos até os ativistas social-democráticos, marxistas revolucionários, e os respectivos movimentos sociais estiveram no centro da afirmação dos direitos sociais. Nas democracias modernas, promotores de justiça, políticos dos partidos de oposição, ativistas das causas sociais, envolvidos em advocacia social, e jornalistas desempenham um papel decisivo na proteção dos direitos republicanos. Eles reforçam a demanda de transparência na administração do patrimônio público – uma importante ferramenta contra a violação dos direitos republicanos.

No caso dos direitos republicanos e do estado republicano, cada tipo de patrimônio público terá seu defensor específico. Artistas e curadores de arte estão entre os grandes campeões da proteção do patrimônio cultural e histórico; biólogos e ambientalistas dirigem sua atenção para o patrimônio ambiental. De acordo com essa lógica, economistas e servidores públicos deveriam ser os principais defensores do patrimônio econômico público, embora caiba a juristas e filósofos definirem tais direitos, e ao sistema judiciário implementá-los. Economistas teóricos foram importantes em traçar os limites entre políticas econômicas e sociais legítimas e ilegítimas. Por outro lado, economistas e administradores públicos que trabalham nos ministérios da fazenda de vários países são diretamente responsáveis pelo equilíbrio fiscal e das contas externas e, conseqüentemente, pelo veto ao uso indevido dos recursos públicos. Os economistas possuem os critérios para avaliar políticas públicas que

---

<sup>65</sup> Norberto Bobbio, 1988.

<sup>66</sup> Goran Therborn, 1977.

protegem o interesse público em lugar de simplesmente expressarem interesses especiais, e para distinguir as formas legítimas de intervenção do estado daquelas que não o são.<sup>67</sup> Os critérios econômicos que eles adotam desafiam o modelo neoclássico padrão, que veta a intervenção do estado, ignorando ou subestimando o poder do monopólio, as externalidades, os custos de informação, o risco moral, a assimetria das informações, os mercados incompletos e retornos de escala crescentes. Mas a aplicação desses critérios em cada caso é um processo complexo. É necessária uma avaliação ampla de cada problema, preferivelmente precedida de um debate público. No final as decisões serão tomadas, e sua capacidade de proteger o patrimônio público dependerá do debate, do sistema de incentivos que condiciona os tomadores de decisão, de sua competência técnica e de suas virtudes republicanas.

O estado republicano e social-liberal busca eficiência, sobre a qual os economistas têm muito a dizer, mas também busca justiça social. Nesse caso, os critérios morais são essenciais. Quando o estado garante assistência universal à saúde, educação básica ou um sistema básico de bem-estar social, seus gastos podem ter uma explicação econômica, mas são, antes, uma resposta a imperativos morais. Por outro lado, a apropriação privada da *res publica* poderia ser acompanhada por justificativas econômicas, sociais e mesmo morais, uma vez que os critérios econômicos e éticos que distinguem a intervenção legítima do estado da ilegítima apropriação privada da coisa pública através da intervenção do estado são sempre fortemente influenciados pela ideologia. Frequentemente, visões de esquerda e de direita entram em conflito e tornam o debate irracional. É bom para a democracia e para o debate público que as pessoas se definam como de direita ou de esquerda, pois os primeiros dão prioridade à ordem, enquanto os últimos estão prontos a arriscar a ordem em nome da justiça social, mas o debate público não chegará a lugar nenhum se os dois grupos adotarem uma posição radical.<sup>68</sup>

O papel decisivo de definir e fazer valer os direitos republicanos sempre incumbirá aos juízes, promotores de justiça e procuradores do estado. Estes últimos defendem o estado em

---

<sup>67</sup> Ver Stiglitz (1989, 1993b, 1994); Przeworski (1990); Rapaczynski (1996).

<sup>68</sup> Desenvolvi essa distinção entre a esquerda e a direita em Bresser-Pereira (2001b).

juízo. Mas a defesa dos direitos republicanos incumbe especificamente aos promotores de justiça. Na prática, esse ramo do estado dá início às ações judiciais relacionadas à proteção do meio ambiente e do patrimônio econômico público. Em todos os estados democráticos, existem organizações institucionais específicas que devem proteger o patrimônio público. Na Constituição brasileira, a mais inovadora delas é provavelmente o Ministério Público.<sup>69</sup> Na verdade, a Constituição deu poderes tão amplos e tanta autonomia ao Ministério Público que ele praticamente se tornou um quarto poder. Mas suas ações freqüentemente são derrotadas em juízo, por duas razões: primeiro, porque o sistema legal brasileiro ainda está mais preocupado em defender os direitos civis contra um estado poderoso do que os direitos republicanos contra indivíduos poderosos; e em segundo lugar porque, à medida que novas formas de violência contra a *res publica* surgem a cada dia, os tribunais têm dificuldade de fazer valer direitos que carecem de definição acurada. Uma instituição interessante para a defesa da *res publica* no estado francês é o *Conseil d'Etat*. Seu papel é claramente o de defensor da *res publica*: além de aconselhar o governo, esta organização do estado constitui um juízo de última instância, embora de caráter administrativo, quando o estado está envolvido. Ao julgar ações contra o estado, a abordagem do *Conseil d'Etat* é proteger o interesse público; o princípio da supremacia do interesse público é integralmente adotado. Em países onde não existe uma instituição desse tipo, a proteção do patrimônio público torna-se mais difícil.

Na tradição liberal dos direitos civis, os interesses dos cidadãos estão em oposição aos do estado, embora, de modo contraditório, o estado devesse representar o interesse público. A contradição pode ser resolvida somente se adotarmos, além de uma perspectiva liberal, uma perspectiva republicana, que leva em conta o interesse público e estabelece uma clara distinção entre o interesse público a ser representado pelo estado e os interesses privados da burocracia do estado. Quando tanto os direitos civis como os republicanos são dotados de

---

<sup>69</sup> Antes da Constituição de 1988, o Ministério Público era também responsável pela defesa da União em juízo. Desde então uma nova entidade, a Advocacia Geral da União, desempenha esse papel.

legitimidade, sua satisfação promove o interesse público, o interesse do estado, embora possa não promover os interesses da burocracia ou da administração.

A maior e mais óbvia ameaça ao estado republicano é a corrupção. A seguinte é a sonegação fiscal. Embora sejam extremamente relevantes, não tratarei desses problemas aqui. A corrupção é mais velha do que o estado, e a sonegação fiscal nasceu com ele. A reforma burocrática foi incapaz de enfrentar esse problema, e não acredito que a reforma da gestão pública conseguirá solucioná-lo. A única coisa que pode ajudar nesse assunto é o aprofundamento democrático, que significa a combinação de controle social e controle pela mídia com uma polícia eficiente e um Ministério Público atuante. A reforma da gestão pública é totalmente condizente com todas essas exigências; ela será uma ferramenta auxiliar contra a corrupção. O mesmo pode ser dito sobre o nepotismo, que foi o principal alvo do surgimento do estado liberal e do modelo burocrático de administração pública que o caracterizou em termos organizacionais. Assim, omitirei esses transgressores vulgares, e procurarei um tipo mais sofisticado de busca de rendas: os grupos patrimoniais, corporativos e populistas.

Os grupos patrimoniais e corporativos têm em comum o fato de que ambos são *free riders*, agentes que, seguindo a lei de Olson sobre a ação coletiva, esperam que a maioria não faça o mesmo, e conseqüentemente não hesitam em privatizar o estado, em se apoderar dele (Olson 1965). Ao contrário de Olson, porém, não acredito que todos os indivíduos sejam oportunistas, ou que sua visão pessimista da ação coletiva seja tão geral quanto ele presume. Bobbio está certo quando aceita a definição de Weber do estado como o detentor de um monopólio do poder legítimo ‘porque os cidadãos não são, em sua maioria, virtuosos, mas perversos’ (Bobbio and Viroli 2001: 9). No entanto, como responde Maurizio Viroli, ‘se não houver cidadãos prontos a ficarem vigilantes, a se comprometerem, a serem capazes de resistir aos arrogantes e servir o bem público, a república morre, transforma-se em um lugar onde alguns dominam enquanto outros servem’ (Bobbio and Viroli 2001: 10) Desse modo, é impossível explicar as democracias modernas sem contar com a cooperação de alguns cidadãos dotados de virtudes republicanas e capazes de cuidar do interesse público. O criminoso, o violador de direitos, é sempre um oportunista: ele conhece as leis que organizam

a vida social, ele sabe que, se todos infringirem a lei, o sistema jurídico perderá sua eficácia e a desordem se espalhará; porém, como a maioria obedece à lei, ele sabe que há espaço para seu comportamento oportunista. A lei de Mancur Olson e o argumento da escolha racional assumem que o comportamento oportunista é o comportamento normal, se não o único possível. Mas, paradoxalmente, o pressuposto tem como pré-requisito o fato de que a maioria das pessoas coopera, e entre aquelas que cooperam muitas agem de acordo com os valores republicanos a fim de conceber e implementar as instituições necessárias que impedirão o comportamento oportunista e a busca de rendas. A escolha racional surgiu nos anos 60 em teoria política, desafiando as abordagens sociológicas e legais da política. O pressuposto subjacente era a lei de Olson. Nos anos 80, quando o neo-institucionalismo se tornou moda, a escolha racional tentou ser condizente com ele, mas isso só seria possível se tal abordagem descartasse sua abordagem radical de interesse próprio e abrisse espaço para atitudes republicanas, pelo menos da parte dos políticos que definem as novas instituições necessárias.

O que distingue os patrimonialistas dos corporativistas é o modo como estão envolvidos na busca de rendas. Enquanto os primeiros confundem diretamente o patrimônio público com o seu próprio, os corporativistas o fazem representando formalmente algum grupo de interesse de homens de negócio, trabalhadores ou profissionais de classe média. Desse modo, a troca de favores e o nepotismo são expressões clássicas do patrimonialismo, enquanto a sistemática identificação de interesses de grupo ou de classe com o interesse público define o corporativismo.<sup>70</sup> Entre os transgressores do interesse público estão também os populistas e neopopulistas econômicos.<sup>71</sup> O que caracteriza os populistas econômicos é o

---

<sup>70</sup> Estou expressamente usando a palavra ‘corporativismo’ em lugar do habitual ‘corporatismo’ porque quero reservar este último para um padrão político de negociação de classe social intermediada pelo estado, de acordo com as idéias originalmente definidas por Philippe Schmitter (1974), e identificadas com um comportamento político reprovável embora altamente disseminado.

<sup>71</sup> Há muitos tipos de populismo. Estou usando o adjetivo ‘econômico’ depois de populista e neopopulista para distingui-los do populismo clássico ou político, que consiste no fato de o político ter uma relação direta com os eleitores sem a intermediação dos partidos políticos. Pode-se ser um

alcance que desejam dar aos direitos e sua resistência à tributação. Os conservadores também se opõem aos impostos, mas quando não são também populistas eles limitam os direitos na mesma medida. Os populistas, sejam eles conservadores ou progressistas, não aceitam restrições orçamentárias e oferecem aos eleitores mais do que as receitas do estado permitem. Eles fazem isso incorrendo déficits orçamentários e desenvolvendo políticas macroeconômicas que sobrevalorizam as moedas locais – o que aumentará artificialmente os salários e o consumo. Em qualquer dos casos, o resultado são déficits – déficits orçamentários, comerciais e déficits em conta corrente. Os neopopulistas, por sua vez, mantêm o equilíbrio fiscal mas sobrevalorizam a moeda. O populismo e o neopopulismo econômicos representam um ataque ao estado republicano, pois levam à insolvência do estado. O populismo econômico estava disseminado nos países em desenvolvimento antes da crise da dívida de 1980. Depois disso, as práticas neopopulistas tenderam a substituí-lo. Nos países mais avançados, podemos ver sinais de ambas as atitudes, mas de forma reduzida, uma vez que os políticos e os eleitores aprenderam suas conseqüências maléficas. Tais ameaças não se limitam ao estado republicano, mas se aplicam e estão presentes em todo tipo de estado democrático. Poderíamos mesmo dizer que no estado republicano que está surgindo nos países avançados tais ameaças são de menor importância. São realmente assim quando comparadas com o que acontece nas economias menos desenvolvidas. Nessas economias, tais ameaças são flagrantes, enquanto nos países mais avançados são mais sutis. A busca de rendas ou a simples corrupção tornam-se mais sofisticadas, envolvendo várias formas de uso ineficiente e abusivo dos recursos públicos. Mas a ameaça existe, e terá de ser enfrentada se o objetivo for a transição para um estado republicano. Os cidadãos republicanos contarão com muitas ferramentas para conseguir atingi-la, o que, na esfera estritamente política, está compreendido sob o título de democracia participativa e deliberativa e, na esfera administrativa, compreende a reforma da gestão pública. A democracia participativa e

---

populista político sem ser um populista econômico. Na América Latina, por exemplo, Getúlio Vargas e Domingo Perón foram populistas políticos, mas só o último foi também um populista econômico. Sobre o conceito de populismo econômico e o ciclo populista, ver Adolfo Canitrot (1975), Guillermo O'Donnell (1977) e Jeffrey Sachs (1989).

deliberativa envolve um aumento do papel da sociedade civil e do debate público, enquanto a reforma da gestão pública pretende tornar o aparelho do estado mais eficiente e eficaz, e os administradores públicos, mais autônomos e responsáveis.

### O Estado Social-Liberal

O relato da formação do estado moderno que venho esboçando neste livro é uma história do progresso econômico e político. O estado absoluto representou um progresso em relação ao passado feudal, assim como o estado liberal representou um importante avanço em relação ao absolutismo, o estado liberal-democrático um passo à frente em relação ao liberalismo clássico, e o estado social-democrático um aperfeiçoamento em relação ao liberal-democrático. Os valores políticos envolvidos no liberalismo, na democracia e no socialismo estiveram historicamente em conflito, mas não há razão para não os vermos como complementares, mais do que simplesmente conflitantes, desde que não radicalizemos o liberalismo, o socialismo e mesmo a democracia. O socialismo é aqui entendido não como um tipo de sociedade que compete com o capitalismo (o estatismo competiu com o capitalismo e foi derrotado), mas como um valor ou uma ideologia. Enquanto o liberalismo está orientado para a liberdade, e o republicanismo para a responsabilidade, o socialismo está centrado na idéia de justiça social. Ou, nas palavras de Zygmunt Bauman,

O socialismo é a marcante e permanente dor de consciência que nos incita a corrigir ou remover as variedades sucessivas de injustiça. Não acredito na possibilidade (e mesmo no caráter desejável) de uma 'sociedade perfeita', mas acredito em uma 'boa sociedade', definida como a sociedade que se recrimina sem parar por não ser boa o bastante, e por não fazer o suficiente para torná-la melhor. (Bauman, 2003: 7)

Uma economia puramente de mercado assim como uma economia totalmente coordenada pelo estado nunca existiram na história. Tanto um sistema econômico radicalmente liberal como um sistema econômico totalmente estatista carecem de sentido. Os mercados devem ser regulados e moderadamente ajustados pelo estado e pelas instituições da

sociedade civil. As sociedades capitalistas são economias mistas onde o estado, o mercado e os mecanismos informais da sociedade agem como princípios coordenadores. Como observa Elmar Altvater, ‘a mão invisível do mercado tinha de ser apoiada pela mão visível da intervenção do estado, e ambas necessitam da “terceira mão” de uma rede de instituições sociais e econômicas’ (Altvater 1991: 328). O mercado, o estado e a sociedade civil complementam-se um ao outro na coordenação da economia e, mais amplamente, da sociedade. Combinar ou agregar os valores do republicanismo, do liberalismo, do socialismo e da democracia é o que têm feito os modernos sistemas de governo, apesar do conflito ideológico em torno de idéias e rótulos. No século XX, o estado moderno tinha sido liberal, porque as liberdades básicas foram reasseguradas e os mercados tinham um papel importante; democrático, porque os direitos de voto foram estendidos a todos; e socialista, porque os direitos sociais foram reconhecidos e foi criado um sistema de bem-estar social. A questão, agora, é saber que forma o estado assumirá no século XXI. É legítimo falar de um estágio à frente, no qual o estado será social-liberal e republicano? Neste capítulo discuto o estado social-liberal; nos seguintes, o republicano. É o mesmo sistema de governo visto de duas perspectivas diferentes.

Podemos encontrar muitas origens do conceito de liberalismo social, ou socialismo liberal. John Stuart Mill, por exemplo, terminou seus dias como liberal e socialista. As várias formas de socialismo democrático também são liberais. No século XX, Norberto Bobbio estudou e discutiu o assunto exaustivamente, tendo como referência básica os trabalhos de dois socialistas liberais italianos, Piero Gobetti e Carlo Rosselli.<sup>72</sup> Depois de Rosselli, desenvolveu-se uma tradição liberal-socialista no pensamento político italiano, particularmente através de Guido Calogero.<sup>73</sup> Enquanto liberais e socialistas clássicos

---

<sup>72</sup> Gobetti era o editor do jornal *Rivoluzione Liberale*, onde apareceram os primeiros trabalhos sobre social-liberalismo, e era um social-liberal. Carlo Rosselli, socialista e liberal, era antifascista e antimarxista. Ele escreveu os primeiros trabalhos significativos sobre o tema (1924, 1930).

<sup>73</sup> Fiquei tão interessado nessa alternativa que, em 1993, fui a Turim especialmente para entrevistar Bobbio sobre o tema (Bobbio 1993).

estavam lutando entre si, Calogero e Bobbio insistiam na possibilidade de um compromisso.<sup>74</sup> No entanto, não devemos limitar o liberalismo social a esta linha de pensamento. Toda a discussão sobre socialismo de mercado, na qual Oscar Lange e Friedrich Hayek estiveram engajados em lados opostos nos anos 30, e que está viva nos trabalhos de Pranab Bardhan e John Roemer, está relacionada ao ideal social-liberal.<sup>75</sup> Mas a razão básica por que faz sentido falar no estado social-liberal que emerge no século XXI é o reconhecimento geral da parte dos socialistas europeus modernos de que o liberalismo político e a coordenação da economia pelo mercado são dois pré-requisitos da democracia. Por outro lado, temos de considerar o compromisso dos liberais norte-americanos com o estado de bem-estar social e com a justiça social. Seus ideais políticos liberais são condizentes com sua luta pelos direitos sociais nos Estados Unidos.

Desde que o liberalismo e a democracia se tornaram dominantes, os países capitalistas viveram um verdadeiro desenvolvimento político – um desenvolvimento que pode ser medido pelo crescente número de direitos de cidadania que estão sendo assegurados a um número cada vez maior de pessoas em um número cada vez maior de países. A democracia tornou-se um valor universal, um objetivo para todos. Problemas com a representação e a responsabilidade podem continuar sendo difíceis;<sup>76</sup> a desigualdade e a injustiça podem continuar sendo uma realidade em toda parte; o mundo continua a enfrentar fome, genocídio, guerras absurdas, privilégios de todo tipo, corrupção. Mas, apesar de todas as limitações

---

<sup>74</sup> . Calogero (1968) Bobbio (1988, 1993). Na entrevista, Bobbio ressalta o caráter de compromisso do social-liberalismo. Para pesquisas, ver Bobbio (1990); Rego (2001).

<sup>75</sup> Hayek (1935, 1948); Lange (1936-37); Lange and Taylor (1938); Bardhan e Roemer (1992, 1993). A crítica de Stiglitz (1994) à tentativa dos socialistas de mercado de adotar o modelo neoclássico padrão representado pela teoria do equilíbrio geral estava dirigida a esse modelo, não ao socialismo de mercado.

<sup>76</sup> Przeworski (1997); Przeworski, Stokes, and Manin (2000).

enfrentadas pela liberdade e pela justiça, há poucas dúvidas de que o mundo hoje está melhor do que era há cem ou duzentos anos.

O estado social-democrático foi uma consequência da Primeira Guerra Mundial e da Grande Depressão. Medida em termos da carga tributária, a organização do estado cresceu extraordinariamente durante 50 anos, tornou países consideravelmente mais prósperos e ligeiramente mais justos, entrou em crise nos anos 80 e, no momento, está começando a ser substituída, não pelo estado mínimo como os ultraliberais esperavam, mas pelo estado social-liberal. E, como veremos no Capítulo 11, a democracia no século XXI não será nem neoliberal nem social-democrática, mas participativa e republicana, de maneira condizente com o estado social-liberal. Por que chamar esse estado não apenas de democrático, ou social-democrático, mas de social-liberal? É social porque está comprometido com os direitos sociais; é liberal porque acredita, mais fortemente do que o estado social-democrático, em liberdade individual e em coordenação do mercado. Vamos explorar mais amplamente essas duas idéias.

### **O Liberalismo Social como uma Síntese do Liberalismo e da Democracia Social**

Os conceitos de liberalismo e socialismo são conceitos elusivos, mas têm uma origem comum: a revolução capitalista e a modernidade. Primeiro veio o liberalismo, como uma alternativa política ao estado absolutista, como uma alternativa econômica ao mercantilismo e aos monopólios reais, e como uma justificativa ideológica do capitalismo. Seguiu-se o socialismo, e logo assumiu os papéis utópicos de uma alternativa ao liberalismo e uma crítica do capitalismo. Em termos realistas, era apenas uma crítica necessária aos excessos de injustiça social envolvidos no capitalismo de mercado. Enquanto o liberalismo democrático afirmou os direitos civis, o socialismo democrático sustentou os direitos sociais. Quando os socialistas burocráticos tentaram transformar o socialismo em uma realidade de curto prazo na União Soviética, o que eles conseguiram foi chegar ao burocratismo autoritário ou estatismo,

que se mostrou eficaz em promover a acumulação primitiva por meio do estado, mas ineficiente na coordenação de uma economia moderna e complexa, além de antidemocrático.

O liberalismo foi uma ideologia revolucionária nos séculos XVIII e XIX, e opôs-se ao conservadorismo. Em países como os Estados Unidos, onde os ideais socialistas não caíram em solo fértil, provavelmente em razão do enorme sucesso econômico do capitalismo, o liberalismo, especificamente o liberalismo político, define a ideologia progressista ou social-democrática em oposição ao conservadorismo.<sup>77</sup> Na Europa continental e na América Latina, onde as idéias socialistas avançaram mais, os políticos progressistas são socialistas ou social-democratas, e se opõem aos liberais econômicos conservadores, cada vez mais denominados neoliberais ou ultraliberais. Michael Sandel salienta os dois sentidos do liberalismo nos Estados Unidos.

Na linguagem corrente da política norte-americana, liberalismo é o oposto de conservadorismo; é o ponto de vista daqueles que são a favor de um estado de bem-estar social mais generoso e de uma maior parcela de igualdade social e econômica. Na história da teoria política, porém, o liberalismo tem um significado diferente, mais amplo. Nesse sentido, o liberalismo descreve uma tradição de pensamento que dá ênfase à tolerância e ao respeito pelos direitos individuais. (Sandel 1996:4)

Exceto quando menciono especificamente liberalismo ‘clássico’ ou ‘econômico’, uso a palavra ‘liberalismo’ com o segundo sentido. Dependendo de seu intérprete, o liberalismo político ou moderno norte-americano chega perto do que denomino liberalismo social.

---

<sup>77</sup> Nos Estados Unidos, o liberalismo reúne acadêmicos de lealdades teóricas bastante diferentes, como John Rawls e Michael Walzer, Adam Przeworski e Joshua Cohen, Jon Elster e Stephen Holmes. Eles têm, no entanto, adversários comuns: os marxistas ortodoxos e os não marxistas antiliberais. Holmes critica alguns destes últimos em *The Anatomy of Antiliberalism* (1993): Joseph de Maistre, Carl Schmidt, Leo Strauss, Alasdair MacIntyre, Christopher Lasch e Roberto Mangabeira Unger.

Quando digo que o estado do século XXI será liberal, estou dizendo, em primeiro lugar, que os direitos civis serão assegurados, que a liberdade individual, os direitos de propriedade e o respeito individual continuarão a ter um papel central no sistema de governo. Estou dizendo também que a coordenação da economia pelo mercado terá um papel maior do que supõem os estatistas e mesmo os democratas sociais. O liberalismo de que estou falando não agradará aos ultraliberais como Robert Nozick ou Milton Friedman, para quem o governo deve estar comprometido apenas com a proteção dos direitos civis, nem mesmo aos liberais conservadores como John Gray, mas poderá agradar a liberais como John Rawls, Michael Walzer ou Ronald Dworkin.<sup>78</sup> Quando alego que o estado será social, estou contando com a concordância, não dos socialistas utópicos ou burocráticos, mas possivelmente de uma tradição social-democrática significativa representada, por exemplo, por Norberto Bobbio, Jürgen Habermas, Alain Touraine ou Adam Przeworski.<sup>79</sup>

Bobbio (1993) acredita que o social-liberalismo envolve um compromisso entre liberais e socialistas. Ao dizer isso ele tem em mente conceitos ‘puros’ de liberalismo e socialismo. Mas se os cidadãos adotam conceitos mais razoáveis desses dois ideais políticos, o compromisso a ser feito é mais ‘interno’ do que um compromisso entre socialistas e liberais. Por compromisso ‘interno’ entendo um compromisso que alguém faz consigo mesmo. Se você é um liberal preocupado com a justiça social, você terá de fazer concessões aos ideais liberais radicais e aceitar a proteção dos direitos sociais; se você é um socialista, você terá de fazer concessões a seus ideais socialistas e aceitar que a liberdade política vem em primeiro lugar. Na verdade, mais do que um compromisso entre liberalismo e socialismo, o liberalismo social é uma síntese dos ideais liberal-democráticos e social-democráticos.

O estado social-liberal é social porque mantém compromissos socialistas com os direitos sociais. Esta não é uma afirmação normativa mas uma afirmação baseada na

---

<sup>78</sup> Nozick (1974); Friedman (1962); Gray (1993); Rawls (1993); Walzer (1983); Dworkin (1977, 1985).

<sup>79</sup> Bobbio (1984, 1985); Habermas (1981, 1992); Touraine (1992, 1999); Przeworski (1990, 1991).

observação do comportamento eleitoral nos países desenvolvidos. Apesar da onda ideológica ultraliberal que começou nos anos 80, os cidadãos continuam a esperar e exigir que o estado garanta os direitos sociais e forneça serviços sociais e científicos. Os cidadãos podem ser individualistas, e certamente não gostam de pagar impostos, mas confiam no estado para garantir seus direitos ao trabalho, à renda mínima, à assistência à saúde e à educação básica. Eles esperam a proteção do estado. Eles sabem que, em uma sociedade capitalista, cada um deve cuidar de seus próprios interesses, mas não estão dispostos a contar apenas com suas capacidades individuais para garantir tais direitos a suas famílias.

É racional comportar-se desse modo? Não seria preferível pagar menos impostos e deixar esses assuntos para cada indivíduo, como pregam os ultraliberais e conservadores? Este não é o momento para uma discussão normativa sobre o assunto. Observo simplesmente que as tentativas ultraliberais de eliminar os direitos sociais não tiveram apoio político e acabaram fracassando nos países democráticos mais avançados. O fracasso do ‘Contrato com a América’ nos Estados Unidos nos anos 90 é apenas um exemplo do que estou dizendo. As pessoas podem ser individualistas, mas provavelmente não são tão individualistas a ponto de aceitar que bens e serviços essenciais como educação básica, assistência à saúde, seguro-desemprego, uma renda mínima e um sistema básico de aposentadoria, dependam apenas de sua própria poupança ou de seu próprio plano de seguros privado. O debate ideológico entre a esquerda e a direita, entre progressistas e ultraliberais, certamente continuará, mas a onda ultraliberal que começou no final dos anos 70 acabou. A alternância de poder entre coalizões políticas de esquerda e de direita continuará a definir as democracias, mas o retorno à democracia liberal do século XIX ou do início do século XX está fora de questão.

Nessa linha de pensamento, Duane Swank recentemente argumentou que as pressões da globalização e da onda neoliberal são reais mas foram incapazes de eliminar o estado de bem-estar social nas democracias desenvolvidas. O autor distingue o grande estado de bem-estar social do (relativamente pequeno) estado liberal de bem-estar social, e argumenta que o primeiro conta com instituições e estruturas programáticas que são capazes de resistir às pressões da internacionalização mais eficazmente do que o último: ‘Como resultado, não é

provável que vejamos uma convergência significativa em torno de um modelo conforme ao mercado, de mínima proteção pública' (Swank 2002: 5).

Bob Jessop reconhece que o estado social-democrático, que ele chama de 'estado de bem-estar social keynesiano', entrou em crise nos anos 70, e se pergunta se o novo estado que está surgindo poderá manter o dinamismo do processo de acumulação (Jessop 1993, 1994). Nos anos 70 e 80 estudei o processo de desenvolvimento capitalista e escrevi um livro sobre o modelo clássico de crescimento econômico de longo prazo, no qual eu concluía que essa questão não tem muito sentido.<sup>80</sup> O capitalismo demonstrou historicamente ser suficientemente flexível para mudar e manter uma taxa de lucro de longo prazo e um processo de acumulação de capital relativamente estáveis, em que o progresso técnico não é apenas poupador de mão-de-obra mas também poupador de capital. Jessop chama o novo regime regulatório que está surgindo de "workfare state" [Estado do trabalho] schumpeteriano. Contrariamente ao marxismo convencional, ele corretamente vê esse estado como dinâmico, ou seja, promovendo a inovação em economias abertas, mas subordinando a política social às necessidades de flexibilidade do mercado ou às exigências da competição internacional. Assim, há uma relação entre meu conceito de um estado social-liberal e republicano, e o "workfare state" schumpeteriano de Jessop. O estado continua promovendo ativamente a inovação e o crescimento econômico nacional, combinando mecanismos de mercado com intervenção estratégica. A diferença entre os dois modelos reside no fato de que Jessop acredita em um maior aumento da flexibilidade do trabalho do que eu. Tal flexibilidade prejudicaria a proteção dos direitos sociais em grau maior do que percebo estar ocorrendo na verdade, e promoveria uma concentração de renda que poderia, de outra forma, ser evitada. A concentração que ocorreu no último quarto do século XX derivou essencialmente da dramática aceleração do progresso técnico, que aumentou a demanda de

---

<sup>80</sup> Bresser-Pereira (1986). Nesse livro, utilizei ferramentas marxistas para chegar a conclusões 'não-marxistas' – conclusão que os marxistas modernos ainda têm dificuldade em aceitar, apesar dos novos fatos históricos que mudaram o capitalismo e exigiram uma nova análise.

mão-de-obra qualificada de classe média – uma nova classe média dotada de um relativo monopólio do conhecimento técnico e organizacional, inclusive aquele relativo a finanças e entretenimento. Porém, quando o sistema universitário aumenta o fornecimento de mão-de-obra de especialistas técnicos, financeiros, organizacionais e de entretenimento, reduzindo a atual defasagem de conhecimento, os mercados de trabalho deixarão de pressionar por maior concentração de renda, enquanto os eleitores terão melhores oportunidades políticas para exigir políticas sociais compensatórias, e veremos o estado social-liberal e republicano reverter a tendência de concentração de renda. Nas sociedades mais avançadas, acredito que tal reversão já está começando a ocorrer. A concentração de renda que ocorreu a partir dos anos 80 originou-se também de uma redução na demanda de mão-de-obra em geral oriunda de menores taxas de crescimento econômico em todo o mundo e particularmente na Europa. Nos países europeus avançados a existência de desemprego ou subemprego de um décimo da mão-de-obra, que também é não qualificada, criou uma ‘fratura social’ que de certo modo substituiu a ‘fratura do passado entre a burguesia e os trabalhadores’.<sup>81</sup>

### **Terceirizando Serviços Sociais**

No estado social-liberal, o fato de que o estado continue comprometido com a proteção social não significa que o estado continuará a crescer, ou que todos os serviços sociais e científicos que a sociedade decide que devam ser fornecidos pelo estado serão fornecidos diretamente por servidores públicos localizados no aparelho do estado, como era a política padrão no estado social-democrático. Pela primeira vez na história, uma das maiores preocupações da sociedade é que a organização do estado forneça eficientemente serviços exclusivos do estado, que envolvem poder do estado, bem como serviços sociais e científicos. Em termos

---

<sup>81</sup> O conceito de ‘fratura social’ foi usado por Jacques Chirac para ganhar o primeiro turno das eleições presidenciais de 2002 na França. Claude Lefort comentou esse assunto, e ressaltou sua adequação para compreender a França contemporânea, em uma entrevista concedida a Alcino Leite, *Folha de S.Paulo*, 5 de maio de 2002.

políticos, não basta que o aparelho do estado seja eficaz: agora os serviços sociais devem ser avaliados de acordo com sua relação qualidade/custo. Tal mudança, que tem sido induzida, de um lado pelos mercados globais e pela competição entre países, de outro pela democracia, já está ocorrendo em países mais avançados e em países em desenvolvimento intermediário como o Brasil. A administração pública burocrática transforma-se gradualmente em uma nova gestão pública, os administradores públicos tornam-se mais autônomos e, em compensação, mais responsáveis, na medida em que os políticos percebem que serviços sociais e de segurança eficientes e de alta qualidade têm importância nas eleições. Na administração pública burocrática, as maiores preocupações da governança foram a ordem social e a eficácia administrativa. No novo estado que está surgindo, os cidadãos ou eleitores assumem que o regime político alcançou estabilidade política e é razoavelmente eficaz em aplicar a lei. Agora, as maiores preocupações políticas são a responsabilidade democrática e a eficiência administrativa. O desafio é estender aos serviços sociais a eficiência econômica que as empresas comerciais garantem na produção de bens e serviços, mantendo ao mesmo tempo seu caráter público.

Vimos que o estado social-democrático ampliou muito o conceito e o escopo do serviço público. Mas esse maior escopo dado ao serviço público mostrou-se ineficiente no fornecimento de serviços sociais e científicos, na medida em que a administração burocrática não possibilitou o uso de meios mais adequados para alcançar os resultados desejados. O estado moderno deve garantir a ordem pública ou serviços de segurança, serviços públicos e serviços sociais e científicos; e deve fazer isso de modo eficiente e com alta qualidade. Serviços relativos à ordem pública fazem parte daquilo que chamo de atividades exclusivas do estado; os serviços públicos garantem a infra-estrutura da sociedade; e os serviços sociais e científicos são uma resposta aos direitos sociais dos cidadãos. Disponibilizar tais serviços à população é um papel legítimo do estado, mas com exceção dos serviços de segurança, isso não significa que o estado deve fornecê-los diretamente. Ao contrário, no caso dos serviços públicos, a privatização é a solução adequada se a atividade não constituir um monopólio natural ou envolver grandes rendas ricardianas. Nesse caso, deveriam continuar como empresas estatais e ser administrados como empresas privadas. Quando estudamos a

experiência da privatização, percebemos que as privatizações de empresas tenderam a ter sucesso em indústrias competitivas, mas foram problemáticas — para dizer o mínimo — nas monopolísticas. Criar um monopólio privado a partir de um monopólio estatal não tem muito sentido econômico.<sup>82</sup>

No caso de serviços sociais e científicos, o problema é mais complexo. No estado social moderno os dois serviços sociais básicos – assistência à saúde e educação básica – devem ser, em princípio, integralmente financiados pelo estado. O que não está tão claro é quem deveria prestar tais serviços. No estado social-democrático, os servidores públicos fornecem-nos diretamente; no estado social-liberal, organizações competitivas sem fins lucrativos financiadas pelo estado já estão ou ficarão encarregadas deles. A tendência, seguindo os princípios da reforma da gestão pública, é que o estado firme contratos de serviços com organizações de serviço públicas não estatais e as torne responsáveis por meio de uma combinação de contratos de gestão, competição administrada e mecanismos de responsabilidade social.

Esta estratégia de garantir serviços sociais e científicos é uma das características centrais do estado social-liberal que está surgindo. Esse estado é grande em termos de gastos públicos mas pequeno em termos de pessoal, na medida em que, a rigor, os servidores públicos devem realizar apenas as atividades exclusivas do estado, entre as quais se inclui a terceirização dos serviços. Assim, estamos longe do estado mínimo que garantiria apenas direitos de propriedade e contratos. O estado não fica menor. Se medirmos o tamanho do estado pela carga tributária, ou seja, pelos gastos do Estado em relação ao PIB, ele continua mais ou menos igual. Na verdade, ele tende a aumentar moderadamente, na medida em que os gastos com educação, assistência à saúde e segurança têm probabilidade de aumentar em relação aos custos médios dos produtos industriais.

---

<sup>82</sup> A experiência brasileira de privatização do setor elétrico é clara. No caso britânico, ver os trabalhos em Bishop, Kan e Mayer (1995).

O novo estado que está surgindo tende a terceirizar serviços sociais e científicos por três motivos. Primeiro, a pressão por eficiência, ou por redução de custos, torna-se mais forte à medida que o tamanho de tais serviços aumenta. Segundo, a demanda por responsabilidade política aumenta proporcionalmente. Terceiro, enquanto a eficiência é extremamente difícil de ser atingida quando o estado fornece diretamente o serviço, ela é relativamente mais fácil quando o serviço é terceirizado para organizações sem fins lucrativos que competem entre si. Por essa última razão, no novo estado que está nascendo somente as atividades que por sua natureza são exclusivas do estado, e portanto monopolísticas, continuarão dentro do aparelho do estado. Mesmo nessas atividades, a reforma da gestão pública tenta alcançar a eficiência, mas com total conhecimento das restrições envolvidas. A estratégia gerencial é desenvolver algum tipo de contrato de gestão através do qual sejam definidos um plano estratégico e indicadores de desempenho. Mas não é fácil definir tais indicadores clara e precisamente. Se a atividade não envolver o poder do estado, a competição administrada – mediante a criação de quase-mercados – é uma maneira muito mais eficiente de alcançar a eficiência e a responsabilidade política. Não faz sentido considerar essa atividade como um monopólio do estado e usar servidores públicos para realizá-la. O que faz sentido – e está sendo cada vez mais adotado pelas democracias avançadas – é o estado contratar organizações competitivas sem fins lucrativos para fornecer serviços sociais e científicos. Os serviços serão mais eficientes e os cidadãos terão mais escolhas. No passado recente, o estado percebeu que era mais eficiente terceirizar certos serviços para empresas comerciais; ele optou, portanto, por fazer o mesmo com a construção, o transporte, o fornecimento de refeições, o processamento de dados e as comunicações. Desde os anos 90, o estado terceirizou cada vez mais os serviços sociais e científicos para organizações sem fins lucrativos em lugar de fornecê-los diretamente.

Por que o estado social-liberal contrataria organizações sem fins lucrativos para fornecer serviços sociais e científicos em lugar de empresas comerciais normais? No caso da assistência à saúde e da educação, essencialmente porque aquelas organizações estão mais bem equipadas para lidar com tais assuntos cruciais e delicados, que envolvem direitos humanos básicos. As empresas comerciais deveriam competir pelo lucro, enquanto as

organizações de serviço públicas não estatais estão equipadas para competir por excelência e reconhecimento. Esse tipo de competição é mais adequado nas áreas sociais e científicas. Embora reguladas pelo direito privado, não público, as organizações sem fins lucrativos são ‘públicas’ porque são diretamente orientadas para o interesse público. Além disso, elas não dependem do clássico princípio liberal que legitima as empresas comerciais: ‘se cada um defende seus próprios interesses, a competição no mercado garantirá automaticamente o interesse público’. Este princípio é fundamental para a compreensão do papel da competição econômica no capitalismo, mas inadequado quando aplicado a mercados que são imperfeitos, e ainda mais inadequado quando os critérios competitivos não são basicamente econômicos. A legitimidade das organizações que trabalham nos setores sociais e científicos surge de seu compromisso com valores humanos e públicos.

A competição não significa necessariamente mercados e é claro que não exige lucros. Escolas, universidades, hospitais, museus, orquestras sinfônicas podem competir não pelo lucro mas por reconhecimento e pela avaliação positiva de especialistas, pares, e cidadãos-clientes. Nos Estados Unidos e mais recentemente na Inglaterra, as universidades, por exemplo, são essencialmente controladas desse modo. Quando os cidadãos se organizam no âmbito da sociedade civil através de ONGs ou comitês de cidadãos para controlar agências estatais e serviços terceirizados, estamos falando de responsabilidade social. Quando se estabelecem contratos de gestão e se definem indicadores de desempenho, temos controle gerencial *stricto sensu*. Quando a avaliação e a comparação são possíveis, temos competição administrada. Quando os avaliadores são os próprios clientes, podemos falar de um quase-mercado. Sempre que alguma forma de competição for possível, ela resultará em serviços de maior qualidade e mais eficientes. A competição administrada geralmente envolverá terceirização. Os contratos podem assumir muitas formas. Podem ser explícitos ou implícitos. Exigem sempre transparência e avaliação por clientes, pares ou especialistas. Os políticos e altos funcionários civis que estão encarregados da decisão de alocar dinheiro público para tais serviços devem ser tão responsáveis quanto as instituições que recebem o dinheiro. Mas o que é importante observar é que a terceirização e a competição administrada permitem que as organizações que fornecem os serviços se tornem mais autônomas – ou seja, menos

controladas por procedimentos burocráticos clássicos – e, conseqüentemente, mais eficientes. Além disso, elas se tornam mais responsáveis perante a sociedade que as financia. Mais responsáveis, porque a competição administrada é um poderoso sistema de controle: os indicadores de desempenho e o sistema de incentivos surgem da competição, através da comparação do desempenho das organizações que dela participam, em lugar de serem arbitrariamente decididos. Mais responsáveis porque, quando os serviços são fornecidos por agências autônomas, as organizações e comitês envolvidos na responsabilidade social assumem mais poder.

### **Mais Alocação de Mercado e Mais Regulação**

A diferença primordial entre um estado social-democrático e um estado social-liberal reside no fato de que o estado social-liberal, embora reconhecendo a importância do estado, depende fortemente dos mercados ou da competição. O estado social-liberal é um estado orientado para o mercado: ele ‘acredita’ na competição – que não é vista como contrária à cooperação – enquanto o estado social-democrático conta mais com a cooperação e o planejamento do que com a competição. Essa fé nos mercados e na competição expressa-se de duas maneiras: primeiro, rejeitando a idéia do estado como produtor de bens e serviços para o mercado e apoiando a privatização de empresas estatais competitivas; em segundo lugar, sustentando que as atividades não exclusivas do estado, como os serviços sociais e científicos – que não são essencialmente monopolísticos – não deveriam ser diretamente fornecidas pelo estado. O estado deveria financiar os serviços sociais e científicos em larga medida (totalmente no caso da educação básica e da assistência à saúde), mas as organizações de serviço públicas não estatais deveriam fornecê-los competitivamente. A abordagem social-liberal acredita em mercados para a alocação de recursos, mas não aceita a existência de um mercado auto-regulador, definido de acordo com a teoria do equilíbrio geral e a ideologia neoclássicas: os mercados livres por si sós não garantem o desenvolvimento econômico ou a justiça social. As reformas orientadas para o mercado eram de fato necessárias, mas não da forma radical exigida pelos neoconservadores; elas eram necessárias para corrigir as distorções causadas

pelo excessivo crescimento do estado e para eliminar interferências arbitrárias na definição dos preços relativos. Mas um retorno ao estado liberal do século XIX era definitivamente inviável. Em lugar de reduzir o estado a um mínimo, a centro-esquerda social-liberal propôs reconstruir a capacidade do governo, dotando o estado de governança e governabilidade, de modo a permitir que ele – em um novo ciclo de limitada mas efetiva intervenção do estado – uma vez mais complementasse e corrigisse falhas do mercado.

Construir a capacidade do governo significa recuperar poupança pública; superar a crise fiscal; redefinir as maneiras pelas quais ele intervém nas esferas econômica e social; substituir a administração pública burocrática pela gerencial; contratar organizações de serviço públicas não estatais e sem fins lucrativos para competitivamente fornecer educação, assistência à saúde e serviços culturais. Significa fazer uma transição de um estado que fornece diretamente serviços sociais, e mesmo produz bens e serviços através de empresas estatais, para um estado que age como regulador, facilitador ou fornecedor de fundos para a promoção do desenvolvimento econômico e social através de organizações sem fins lucrativos.<sup>83</sup>

Se a nova prioridade dada à reforma do estado era uma resposta política e administrativa à crise do estado, podemos compreender por que reconstruir o estado, em lugar de reduzi-lo a um mínimo, tornou-se o objetivo central de reformas bem-sucedidas. Muitas vezes essa idéia simples não estava clara nas mentes dos políticos e servidores públicos envolvidos no ajuste fiscal, na privatização, na liberalização do comércio, na seguridade social e na reforma da gestão pública – o que ajuda a explicar os muitos erros de política na elaboração e execução das reformas (Bresser-Pereira 2002*b*). De acordo com a ideologia

---

<sup>83</sup>Uma apresentação sistemática dessa visão pode ser encontrada em Bresser-Pereira, Maravall e Przeworski (1993). Em termos práticos, a mudança em direção a políticas econômicas que visam ao ajuste fiscal e à reforma do estado em governos social-democráticos, que ocorreu na França (1981), na Espanha (1983) e no Brasil (1995), foi uma manifestação dessa nova posição da moderna centro-esquerda social-liberal.

neoliberal ou ultraliberal, reformar o estado significa apenas enxugá-lo. Mas, com exceção da privatização, pouco foi feito quanto a isso. A melhor maneira de medir o tamanho do estado é por meio de seus gastos em relação ao PIB. Entre 1980 e 1996, período em que a onda conservadora foi mais forte, essa relação aumentou de 41,9 para 45,0 por cento, em lugar de diminuir (Tanzi and Schukenechet 2000: 6).

As empresas estatais são uma característica típica do estado social-democrático. No estado social-liberal, somente os monopólios naturais podem continuar sendo estatais. Sempre que a competição é possível, o estado não intervém. Quando a competição é possível mas imperfeita, a regulação agirá como um substituto parcial da competição. Assim, o processo de privatização que tem ocorrido em todo o mundo desde os anos 80 é uma clara manifestação do surgimento do estado social-liberal. Quando falamos de reforma regulatória, estamos falando das agências regulatórias que o estado deve implantar após a privatização dos quase-monopólios, particularmente na área dos serviços públicos. Contrariamente ao que alguns ultraliberales esperavam, no entanto, a reforma regulatória não significa menos, mas mais regulação. Como observa Giandomenico Majone, ‘o que se observa, ao contrário, não é nunca um desmantelamento de toda a regulação – um retorno a uma situação de *laissez faire* que aliás nunca existiu na Europa – mas uma combinação de desregulação e re-regulação’ (Majone 1996: 2).

A tendência do capital de se concentrar através de incorporações e aquisições, e a capacidade que as grandes empresas têm de criar vantagens monopolísticas, exigirão mais regulação, não menos. Uma crítica comum ao estado social-democrático era que ele regulava demais a economia, abrindo assim a porta à busca de rendas. Era hora, portanto, de reformar e desregulamentar. Na verdade, esta visão é simplista, e não é suportada pela realidade. É verdade que, em alguns casos, a regulação se tornou excessiva, exigindo desregulação. Mas no novo estado social-liberal a tendência geral continuará a ser no sentido de mais regulação, porque os principais objetivos da regulação são defender a competição e proteger o consumidor. À medida que aumenta o simples tamanho das sociedades a serem governadas, à medida que o crescimento econômico e o progresso científico e tecnológico as tornam cada

vez mais complexas, os mercados por si sós são incapazes de oferecer respostas adequadas aos novos desafios. Os cidadãos exigem regulação para proteger sua saúde, o meio ambiente, o patrimônio público e a própria competição. A boa governança vem com instituições melhores e mais abrangentes, envolvendo mais e não menos regulação – mas uma regulação que é liberal, porque reforça a competição em lugar de prejudicá-la.

Em suma, o estado social-liberal será a organização política básica do século XXI. Certamente não será um estado social-democrático e burocrático, uma vez que foi essa forma de estado que entrou em crise. Também não será o estado neoliberal sonhado pelos neoconservadores, uma vez que não há apoio político ou fundamento econômico para um retorno ao estado liberal do século XIX. Minha previsão é que o estado do século XXI continuará sendo um regime misto. Ele seguirá a trilha aberta pelo estado social-democrático, mas combinará mais claramente os aspectos positivos do liberalismo e do socialismo. Será um estado social-liberal. Será social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico. Será liberal porque continuará a proteger a liberdade individual, usará mais mercado e menos controles administrativos, executará seus serviços sociais e científicos sobretudo através de organizações de serviço públicas não estatais competitivas, promoverá o capital humano e o desenvolvimento tecnológico de modo a permitir que suas empresas comerciais sejam mais inovadoras e internacionalmente competitivas. Será social-liberal porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, respeitando ao mesmo tempo os direitos sociais básicos, que são uma importante conquista socialista do século XX.

## O Estado Republicano

Vimos no capítulo anterior que a necessidade cada vez maior de um estado forte e legítimo nasceu, por um lado, das crescentes demandas da sociedade e, por outro, do surgimento do sistema global. O novo estado que está emergindo precisa ser um estado liberal, democrático e social forte. Um estado liberal forte garante os direitos civis que protegem a vida, a propriedade e a liberdade, e assegura que cada cidadão seja tratado com respeito, independentemente de riqueza, sexo, raça ou cultura. Um estado democrático forte garante os direitos políticos a todos os cidadãos, considerando cada um como igual aos outros. Um estado social forte garante os direitos sociais, combatendo o desemprego e a desigualdade econômica. Mas, para ser forte com relação aos três direitos humanos clássicos, o estado precisa ser capaz de garantir os direitos republicanos, e contar com cidadãos que participem ativamente dos assuntos políticos. Em outras palavras, o estado precisa ser republicano.

O estado republicano é um estado suficientemente forte para se proteger do controle privado, defendendo o patrimônio público contra a busca de rendas; é um estado participativo, onde os cidadãos, organizados em sociedade civil, participam da definição de novas políticas e instituições e do exercício da responsabilidade social; é um estado que depende de funcionários governamentais que, embora motivados por interesse próprio, estão também comprometidos com o interesse público; é um estado com uma capacidade efetiva de reformar instituições e fazer cumprir a lei; é um estado dotado da legitimidade necessária para taxar os cidadãos a fim de financiar ações coletivas decididas democraticamente; é um estado que é eficaz e eficiente no desempenho dos papéis dele exigidos. Resumindo, o estado republicano é um sistema de governo que conta com cidadãos engajados, participando do governo juntamente com os políticos e os servidores públicos.

Essa definição do estado republicano está relacionada com a tradição republicana clássica, mas não afirmo que seja fiel a ela. As repúblicas grega e romana eram uma realidade

e um ideal. As repúblicas italianas dos séculos XIV e XV também eram consideradas ideais. Os republicanos do século XVIII basearam suas próprias visões nas anteriores. O estado republicano do século XXI será necessariamente uma realidade diferente, que exige novos conceitos e novas considerações teóricas, e que envolve valores ou ideologias específicos.

O estado republicano é viável no contexto de uma sociedade civil ativa na qual são observados os princípios da democracia liberal, social e participativa ou deliberativa. Os estados republicanos diferirão de um país para outro, refletindo sua história e sua cultura, mas compartilharão alguns valores e instituições básicos e comuns. Estamos nos encaminhando para estados republicanos? Acredito que sim. Desde o surgimento do estado moderno, os sistemas de governo democráticos vêm progredindo: não linearmente, não seguindo um padrão constante, mas através de altos e baixos, avanços significativos e, às vezes, trágicas regressões. Países avançados contam hoje em dia com instituições mais eficazes em tornar mais responsáveis os políticos e os funcionários burocráticos e em proteger o estado contra a busca de rendas; por outro lado, contam com cidadãos mais educados e participativos. Os direitos republicanos, embora constantemente violados, são atualmente mais bem definidos e protegidos. As reformas institucionais, e particularmente a reforma da gestão pública, estão avançando em toda parte, o que significa que o estado está se tornando mais capaz. A recente onda ultraliberal representou um importante desafio e levou à necessária reforma do estado mas, considerando que seu objetivo era enfraquecer o estado, fracassou e desapareceu. Assim, acredito que a oportunidade de continuar construindo o estado republicano é hoje uma realidade.

Na análise a seguir estarão presentes um aspecto empírico e um aspecto normativo. De uma perspectiva histórica, acredito que seja razoável prever a gradual ascensão do estado republicano; de uma perspectiva normativa, espero que isso aconteça. Essa linha normativa não conflita com a linha histórica. Ao contrário, elas se reforçam mutuamente. Desenvolvimentos históricos apontam nessa direção, e os desafios que a ação coletiva enfrenta atualmente exigem que instituições sejam inventadas e reformadas, a fim de se manterem condizentes com esse tipo de estado. Eu vejo as coisas dessa maneira, apesar de

todos os problemas que as democracias avançadas enfrentam hoje em dia. Elas estão maduras para o surgimento do estado republicano, e é portanto hora de discutir como isso acontecerá.

Os mesmos fatores que geraram o estado social-liberal – a crise do estado social-democrático, a revolução da informática, a globalização e a equivocada resposta ultraliberal a tais fenômenos – estão nos bastidores do surgimento do estado republicano. O estado social-liberal e o estado republicano são a mesma coisa. No entanto, quando falo de estado republicano, estou me referindo à capacidade do estado não apenas de garantir direitos civis, políticos e sociais, mas também de garantir direitos republicanos e, ao fazer isso, de se proteger do controle privado. O conceito de um estado republicano refere-se ao surgimento de direitos republicanos e ao reaparecimento do republicanismo.

No último quarto do século XX, quando os direitos republicanos adquiriram importância histórica, enquanto as organizações da sociedade civil ganhavam relevância nacional e internacional, tornou-se óbvio que o desafio político básico era construir um estado capaz de se proteger de indivíduos ou corporações ambiciosos e poderosos, capaz, ao mesmo tempo, de organizar a ação coletiva para garantir os direitos de cidadania. Por outro lado, depois que a ofensiva ultraliberal demonstrou ser incapaz de eliminar ou mesmo reduzir os direitos sociais, os estados se tornaram mais fortes politicamente, o que, no entanto, não significou uma volta ao modelo social-democrático. Tornou-se cada vez mais claro que tal modelo havia sido uma reação excessiva ao estado liberal clássico, que mercados livres eram uma ferramenta extraordinariamente poderosa de promoção da riqueza e de garantia de liberdade, quando devidamente regulados pelo estado. Assim, uma solução intermediária tinha agora sua vez. Em lugar de um compromisso entre valores liberais e direitos sociais, tornou-se ainda mais óbvio que somente um estado forte poderia garantir mercados fortes. Também está ficando evidente que os cidadãos que têm seus direitos sociais cuidadosamente protegidos comportam-se mais livre e ativamente nos mercados do que aqueles que não são tão protegidos. Neste capítulo, examino o estado social-liberal que deriva dessa combinação de estado e mercados, da busca individual de autonomia pessoal e das demandas dos cidadãos por uma maior segurança social ou pela proteção dos direitos sociais. No capítulo seguinte

discutirei mais amplamente os conceitos de estado republicano e de democracia republicana ou participativa.

A fim de aumentar a capacidade do estado e construir o estado republicano, as sociedades modernas terão de contar com políticos, servidores públicos e cidadãos que estejam prontos a participar do processo político, dotados de patriotismo ou virtudes cívicas. Embora a preocupação com a proteção da *res publica* e a participação cívica sejam fenômenos antigos, eles só se disseminaram – como uma preocupação do povo e não unicamente das elites – no último quarto do século XX. Ao mesmo tempo, o estado social-democrático entrou em crise e as reformas orientadas para o mercado se tornaram um aspecto importante da globalização. Os mercados, cujo papel na alocação de recursos havia sido reduzido durante a era do estado social-democrático, ganharam uma nova primazia — mas não tanto quanto esperavam os neoliberais. Os direitos sociais, que sofreram um severo ataque durante a onda neoliberal, terminaram sendo reafirmados em quase todos os países, na medida em que a sociedade civil rejeitou as propostas de um estado mínimo. Ao contrário, ampliou-se o papel do estado em garantir mercados competitivos, liberdade e justiça social. Em lugar de forçar sua organização a retornar a uma administração pública burocrática, condizente com o estado liberal, ou às enormes burocracias sociais desenvolvidas pelo estado social-democrático, o estado se envolveu na reforma da gestão pública. E tudo isso é possível na medida em que os cidadãos, organizados em sociedade civil, estão se mostrando capazes de participar efetivamente dos assuntos públicos e de esboçar a estrutura de uma democracia participativa e republicana.

Estou dizendo que o estado republicano será democrático, liberal e social; no entanto, sabemos que os ideais republicanos, liberais, democráticos e socialistas estiveram historicamente em conflito mútuo. No Capítulo 4 argumentei que, embora os ideais liberais e democráticos tenham entrado em choque no início do século XIX, eles acabaram se tornando compatíveis quando liberais e democratas abandonaram suas visões radicais. No capítulo anterior discuti e defendi um sistema de governo social-liberal, mostrando que, na medida em que definimos liberalismo como a afirmação dos direitos civis, da liberdade individual e dos

direitos de propriedade, da tolerância e do pluralismo, e definimos socialismo como a proteção efetiva dos direitos sociais com uma preocupação central com a justiça social, ambos podem ser compatíveis. Neste capítulo, começarei reconhecendo o conflito clássico entre ideais republicanos e liberais, e entre ideais republicanos e democráticos, mas concluirei mais uma vez que eles podem se tornar e estão se tornando compatíveis, desde que tais ideais não sejam adotados de modo radical. Mais do que isso: eu direi que ao estado republicano moderno corresponde uma forma mais avançada de democracia representativa, a saber, a democracia participativa ou deliberativa.

### **Ideais Republicanos**

Os ideais republicanos e humanistas remontam às repúblicas grega e romana. Esta não é a ocasião para uma pesquisa sobre republicanismo. O humanismo cívico ou os valores cívicos republicanos surgiram em Roma, com Cícero; reapareceram nas repúblicas do Norte da Itália do *quatrocento*, com Bruni; tiveram sua primeira afirmação ‘moderna’ com Maquiavel; chegaram à França com Montesquieu, à Inglaterra com Harrington, e aos Estados Unidos com Madison. Uma vez que o republicanismo precedeu o liberalismo, os teóricos políticos muitas vezes encaram os valores e deveres republicanos como alternativas aos liberais, embora eles na verdade se complementem, como nos ensinam os historiadores das idéias, como J. G. A. Pocock (1975) e Quentin Skinner (1978, 1998), ou os filósofos políticos, como Philip Pettit (1997), Richard Dagger (1997) e Newton Bignotto (2001). O republicanismo enfatiza os deveres e a participação política dos cidadãos, e se baseia nas virtudes cívicas exigidas dos cidadãos, enquanto o liberalismo salienta os direitos e se baseia nas liberdades negativas dos cidadãos motivados por interesse próprio. No entanto, da mesma forma que não vejo qualquer conflito necessário entre direitos civis e sociais ou entre ideais liberais e socialistas, também não vejo nenhuma incompatibilidade absoluta entre direitos civis e virtudes cívicas ou entre liberdade negativa e positiva.

Historicamente, tais valores e as correntes políticas a eles subjacentes entraram em choque, mas nas democracias contemporâneas avançadas estamos aprendendo a integrar valores, a chegar a compromissos ou, mais do que isso, a quase-consensos. A mudança do estado liberal para o estado social-democrático e finalmente para o estado social-liberal e republicano é um processo de desenvolvimento político através do qual os direitos do cidadão foram sendo cada vez mais garantidos.

É digno de nota que o filósofo político que discutiu mais profundamente o social-liberalismo – Norberto Bobbio – nunca tenha sido atraído pelo republicanismo. Para ele, ‘a república dos republicanos é uma forma de estado ideal, um “modelo moral” como foi chamada a república de Montesquieu, que influenciou os revolucionários franceses: um estado ideal que não existe em nenhum lugar’. Acompanhando a maioria dos liberais, ele se denomina um ‘realista’ em política: ‘Em política, sou um realista. Só é possível falar de política se se mantiver um olhar frio sobre a história. A política, monárquica ou republicana, é a luta pelo poder’ (Bobbio e Viroli 2001: 7–8). No entanto, não acredito que seja necessário ser um idealista para reconhecer o surgimento do estado republicano. Basta ter claro que o estado republicano não é o estado ideal; é apenas uma forma superior de democracia social e liberal. Não é o estado formado por cidadãos virtuosos, mas o estado em que os valores cívicos são importantes. Não é o estado que elimina a corrupção e a busca de rendas, mas desenvolve armas eficazes para se proteger de tais ameaças. Como o estado republicano garante os direitos republicanos, é capaz de se proteger. Desse modo, o círculo é fechado.

No passado, quando o liberalismo se opôs aos ideais democráticos e exigiu um estado autoritário para proteger as liberdades individuais, ele presumia um estado todo-poderoso e indivíduos indefesos; agora, quando o republicanismo exige proteção para a *res publica*, o pressuposto é o inverso. No entanto, em ambos os casos, a combinação de interesse próprio e interesse público é essencial. Sem uma noção razoavelmente clara de interesse público, é impossível definir a *res publica*. Em geral, *res publica* é o bem público; em um sentido mais

restrito, é o patrimônio público.<sup>84</sup> Sem uma perspectiva republicana é difícil defender o patrimônio público. Se os cidadãos carecem de noções claras do espaço público e do bem comum ou interesse público, a defesa do patrimônio público é igualmente irrealizável. Como um conceito mais geral do espaço público, a *res publica* ou ‘o público’ inclui tudo aquilo que é público, que pertence ao povo, que é de e para todos, que é manifesto e portanto dotado de publicidade, que é garantido ou assegurado mediante uma legislação pública.<sup>85</sup> Como uma corporificação do bem comum ou do interesse público, a *res publica* assume um caráter normativo. Quando as pessoas, em lugar de serem meros observadores, ampliam seu compromisso com o bem comum ou com o interesse público, elas se tornam cidadãos melhores.<sup>86</sup> Na verdade, é impossível defender o patrimônio público se não há república, se os cidadãos não compreendem claramente a noção de espaço público, de bem comum ou de interesse público.

A identificação da *res publica* com o aparelho do estado é enganosa. O patrimônio público inclui mais do que aquilo que é detido pelo estado, enquanto tudo o que é detido pelo estado é apenas nominalmente público; na prática, parte dele pode ser apropriada por interesses privados. O patrimônio econômico público pode ser definido como o estoque de ativos públicos, mas é também e principalmente o fluxo de recursos públicos – receitas de impostos de um lado, despesas, de outro. Receitas e despesas de organizações públicas não estatais também devem ser incluídas. Este fluxo de recursos é mais vulnerável do que o estoque de ativos públicos porque é mais facilmente sujeito à apropriação privada. No século XX, enquanto o estado e as organizações públicas não estatais floresciam, o primeiro em

---

<sup>84</sup> É possível também pensar a *res publica* em termos de um regime político – o sistema republicano – ou em termos do próprio estado.

<sup>85</sup> Ver a análise de Smend (1934) sobre o problema do público e da coisa pública.

<sup>86</sup> De acordo com Janine Ribeiro (1994: 34), ‘quanto mais os cidadãos forem reduzidos a público, a espectadores das decisões políticas, menor será o caráter público das políticas adotadas, menor o seu compromisso com o bem comum, com a *res publica* que deu nome ao regime republicano’.

termos de seu poder de taxar, as demais mediante contribuições voluntárias, a pura cobiça e conseqüente competição de grupos de interesse por tais recursos também explodiu. Assim, a proteção da *res publica*, que já era importante anteriormente, tornou-se imperativa.<sup>87</sup> No estado republicano, a preocupação com a proteção do interesse público e do patrimônio público é primordial. Tendo em vista os interesses conflitantes que existem em toda sociedade, nem sempre o interesse público será evidente. A governança democrática é o processo principal através do qual os modernos sistemas de governo definem, para cada questão, qual é o interesse público. Assim, o estado republicano é intrinsecamente democrático. Mas é mais do que democrático porque, assim como é capaz de proteger cidadãos individuais, é igualmente capaz de se proteger de interesses conflitantes: ele possui as instituições e os cidadãos que ajudam a promover essa proteção.

### **Republicanismo e Liberalismo**

Do ponto de vista da teoria política, tornar compatíveis liberalismo e republicanismo não é tarefa simples. Primeiro, temos de ter em mente que o liberalismo é muitas vezes identificado com liberalismo econômico. Enquanto o liberalismo econômico tende a enfatizar o interesse próprio e a ser conservador, o liberalismo político tende a ser progressista, pronto para colocar em risco a ordem em nome da justiça social, e dá ênfase à solidariedade. Sérgio Costa (2002: 22) observa que a cidadania moderna se caracteriza pela cidadania econômica definida em

---

<sup>87</sup> Não há estimativa desse fluxo de recursos se incluirmos as receitas das entidades públicas não estatais. No entanto, se levarmos em conta apenas a carga tributária, sabemos que, nos países desenvolvidos, ela cresceu de cerca de 5–10% no início do século XX para cerca de 30–50% do PIB nos dias atuais. Na verdade, as isenções fiscais que beneficiam certos grupos deveriam ser incluídas no conceito de *res publica*. Sua inclusão se justifica na medida em que a receita que o estado não recolhe não beneficia o conjunto da sociedade, não corresponde a uma redução geral de impostos, mas a um benefício para certos grupos.

termos de direitos de propriedade e contratos, e pela cidadania política definida em termos do direito de participar. Essas duas dimensões têm como protótipos as figuras do *bourgeois* e do *citoyen*; e não é do primeiro, que é parte de um ‘sistema de necessidades’, que se pode esperar ações virtuosas. É somente a partir da dimensão política, na esfera pública, que se pode esperar encontrar cidadãos virtuosos. Podemos ter capitalistas virtuosos, mas quando eles o são, estão agindo de acordo com a lógica da cidadania, não de acordo com a lógica do mercado. O liberalismo, enquanto originalmente uma ideologia burguesa, está interessado na proteção das liberdades; o liberalismo econômico, na garantia dos direitos de propriedade e dos contratos; o liberalismo político, na igualdade de todos os cidadãos e na liberdade individual. É difícil conciliar o republicanismo com o liberalismo puramente econômico, enquanto o liberalismo político é compatível com a tradição republicana.

Em segundo lugar, temos de levar em conta os dois conceitos de liberdade. Enquanto a tradição liberal considera a liberdade como ‘negativa’, no sentido de que o estado não deveria interferir na liberdade e na propriedade dos cidadãos exceto para evitar dano à sociedade, e tem uma concepção limitada dos direitos dos cidadãos, o republicanismo vê a liberdade como ‘positiva’ e tem, portanto, uma concepção mais ampla dos direitos humanos. Conceitualmente, a liberdade tem dois lados: o conceito negativo, que está associado aos direitos civis e ao liberalismo, e o conceito positivo, que está associado à democracia no caso dos direitos políticos, ao socialismo no caso dos direitos sociais, e à cidadania plena no caso dos direitos republicanos. Liberdade negativa é ‘estar livre de’, enquanto liberdade positiva é ‘estar livre para’. Os cidadãos têm a liberdade negativa de não estarem sujeitos a restrições ou interferências em seus legítimos desejos ou interesses; têm a liberdade positiva de participar do governo, participar do bem público ou comum, e resistir às tentativas de indivíduos particulares de se apoderarem do patrimônio público. Para ser coerente apenas com o conceito negativo de liberdade, é preciso rejeitar a idéia de que o estado deve estar orientado para o bem comum.

Essa distinção entre liberdade negativa e positiva deve sua formulação contemporânea a Isaiah Berlin.<sup>88</sup> Berlin escreveu seu ensaio sobre os dois conceitos de liberdade no auge do conflito ideológico entre liberais e marxistas. Embora tivesse consciência das compensações entre os dois tipos de liberdade, ele valorizava a liberdade negativa e enfatizava os riscos da liberdade positiva, que é ‘por vezes, não mais que um disfarce capcioso para a tirania brutal’ (Berlin 1958: 131). Como um liberal clássico – e ciente do fato de que o liberalismo floresceu no século XVII – ele estava preocupado em limitar o poder de governos que, em princípio, são autoritários. Em contraste com a visão liberal, a tradição republicana adota um conceito positivo de liberdade. O povo, na antiga democracia ateniense e na república romana, era composto de cidadãos, não apenas de súditos, e não era oprimido por um monarca absoluto como eram os modernos – os liberais – de Benjamin Constant. O conceito de liberdade de Berlin como sendo a ausência de algum elemento de restrição que iniba o indivíduo de agir na busca dos objetivos que escolheu tem sua origem em Hobbes. Na sua teoria contratual do estado, que mais tarde seria adotada pelos liberais, Hobbes presume o estado de natureza, a guerra de todos contra todos, e a partir daí deduz – seu método é essencialmente hipotético-dedutivo – o conceito de liberdade como ausência de restrição. Em contraste, teorias positivas de liberdade têm sua origem em Aristóteles, que parte do pressuposto que o homem é essencialmente um ser moral, um animal político. De tais premissas pode-se derivar somente um conceito positivo de liberdade, e rejeitar, como fazem muitos liberais modernos adeptos da escolha racional, a idéia de bem comum. No entanto, John Locke, que pode ser visto como o fundador do liberalismo, não teve dificuldade em adotar um conceito negativo de liberdade (“liberdade é estar livre da restrição e da violência dos outros”) e em enfatizar que a condição para que tal liberdade seja assegurada é que as leis sejam orientadas para o bem comum. Em suas palavras:

---

<sup>88</sup> Berlin (1958). A formulação clássica dessa distinção foi feita por Constant (1814). Na Parte II, Capítulo VI, de *De L’Esprit de Conquête et de l’Usurpation*, ele escreve sobre ‘la liberté des anciens et la liberté des modernes’.

Os homens, quando se constituem em sociedade, renunciam à igualdade, à liberdade e ao poder executivo que tinham no estado de natureza em favor da sociedade, para serem regulados pelo legislativo até onde o bem da sociedade exigir; no entanto... a sociedade ou o legislativo constituído por eles nunca podem pretender se estender além do bem comum.<sup>89</sup>

Skinner distingue duas versões do republicanismo contemporâneo. De um lado, temos autores como Skinner, que acreditam que a participação política é uma condição para garantir a liberdade pessoal; de outro lado, Charles Taylor, que associa governo a autogoverno: só seremos realmente livres se estivermos comprometidos com o serviço público. Para Skinner, os liberais não fazem a distinção adequada entre corrupção e honestidade, na medida em que abraçam o conceito da mão invisível. Os interesses são legítimos, mas dos interesses se inferem deveres e virtudes, como coragem e prudência, não apenas interesse próprio. Skinner observa que o perigo da restrição ou coerção políticas apontado pelos liberais é real, mas disso não se segue que seja necessária ou aconselhável uma atitude negativa em relação à liberdade. Ao contrário, a ação positiva dos cidadãos dotados de virtude cívica é necessária para proteger a liberdade e é uma condição para que um indivíduo esteja total ou verdadeiramente em liberdade. Em suas palavras:

A manutenção de nossos deveres públicos é indispensável para a manutenção de nossa própria liberdade. Se é verdade, no entanto, que a liberdade depende de serviço, e portanto de nossa disposição de cultivar as virtudes cívicas, segue-se que podemos ter de ser coagidos à virtude e, desse modo, compelidos a sustentar

---

<sup>89</sup> Locke (1690: 57; 131). Observem que Locke aqui usa ‘sociedade’ em lugar de estado. Na maior parte do livro ele usa ‘sociedade civil’, ‘sociedade política’ e ‘commonwealth’ para significar estado. Às vezes Locke utiliza a palavra ‘governo’ com esse mesmo sentido, como se faz frequentemente na teoria política anglo-americana, mas na maior parte das vezes ele atribui a essa expressão o mesmo sentido que estou lhe dando: o grupo de pessoas que governa, ou o processo de governar.

uma liberdade que, se fosse deixada unicamente a nosso cargo, teríamos  
minado.<sup>90</sup>

Aqui Skinner demonstra ser um republicano, embora um ‘republicano na defensiva’. Os cidadãos precisam agir positivamente a fim de proteger sua própria liberdade. Como os liberais, ele preferiria que a liberdade pudesse ser apenas a ausência de restrição, mas percebe que a liberdade precisa ser conquistada e defendida. Em outras palavras, a liberdade positiva ou republicana implica uma participação efetiva de cada cidadão nos assuntos públicos. Em contraste, o republicanismo de Philip Pettit não é tão claro. Ele distingue não duas, mas três formas de liberdade. Ele segue Isaiah Berlin ao reconhecer que a liberdade positiva é o domínio sobre si mesmo, e a liberdade negativa, a ausência de interferência. Mas acrescenta uma terceira forma, que chama de republicana: a ausência de dominação. Ele encara essa não-dominação como liberdade real, e descarta a participação política como um elemento essencial da liberdade positiva republicana. Assim, adota praticamente um conceito negativo de liberdade. Ele vê uma diferença primordial entre dominação e interferência: ‘é possível haver dominação sem interferência e interferência sem dominação’. O liberal busca a não-interferência, mas isso não é suficiente. ‘Se há dominação mas nenhuma interferência, como no caso do amo que não interfere, apenas o ideal de não-dominação encontrará alguma coisa para denunciar’ (Pettit 1997: 23). Em outras palavras, se você não está sofrendo neste momento a interferência de um monarca ilustrado ou benevolente, isso não significa que você não a sofrerá no futuro. Nem os republicanos modernos nem os liberais modernos questionarão isso. No entanto, de acordo com Pettit, os republicanos clássicos não estavam preocupados com a participação, mas com a não-interferência. Assim, conclui ele, ‘o conceito republicano de liberdade não é um conceito positivo...’<sup>91</sup> Com essa argumentação, o republicanismo de Pettit perde muito de sua força. Ele não percebe que os republicanos do

---

<sup>90</sup> Skinner (1990: 295). Sobre esta distinção, ver a pesquisa feita por Melo (2002a).

<sup>91</sup> Pettit (1997: 27). A primeira frase da citação está no título da seção, não no texto do livro.

século XVIII eram, na verdade, uma mistura de republicanos clássicos e liberais modernos, e tira do republicanismo e do conceito de liberdade positiva seu componente mais específico: a participação política.

Charles Taylor adota uma teoria mais afirmativa da liberdade e do republicanismo. Como republicano, ele acredita que os cidadãos busquem o interesse público, mas ele começa por se distanciar de um tipo comum de republicanismo moral ou ingênuo que presume um comportamento altruísta da parte de homens e mulheres. A tradição cívico-humanista à qual ele se sente ligado é ‘patriótica’. E patriotismo tem aqui um sentido preciso – a adesão a um princípio que transcende o egoísmo:

O patriotismo se baseia em uma identificação com os outros em um empreendimento particular comum. Eu não me dedico a defender a liberdade de qualquer um, mas sinto o vínculo de solidariedade com meus compatriotas em nosso empreendimento comum, a expressão comum de nossa dignidade respectiva. (Taylor 1995: 188)

A partir desse conceito, ele afirma que a república é uma sociedade ‘ligada pelo patriotismo’. Enquanto o compromisso moral com o bem-estar de todos os seres humanos geralmente é inoperante, o compromisso patriótico com alguns bens em comum – nosso sistema nacional de saúde, nosso corpo de bombeiros e coisas do gênero – é um exemplo do ‘vínculo de solidariedade com meus compatriotas em uma república em funcionamento baseado em um sentido de destino compartilhado, onde o próprio compartilhar já é um valor’ (Taylor 1995: 192).

Esse tipo de raciocínio, de acordo com Taylor, é holístico ou, como eu o chamaria, histórico-dedutivo, não atomístico ou hipotético-dedutivo. A definição de república adotada por Taylor exige tal raciocínio, que tem origem em Aristóteles, enquanto o raciocínio hipotético-dedutivo tem origem em Platão. Se os cidadãos na república têm sentimentos patrióticos é porque vivem em uma comunidade, não em uma sociedade atomística.

A partir desse raciocínio, Taylor conclui que a liberdade é essencialmente positiva: que o cidadão é livre apenas quando tem uma profunda identificação patriótica, e participa ativamente da construção do bem-estar comum:

De acordo com a tradição cívico-humanista... a condição essencial de um regime livre (não despótico) é que os cidadãos tenham uma identificação patriótica mais profunda... O cidadão era 'livre' no sentido de ter direito a uma opinião em decisões no âmbito político que poderiam moldar a vida de todos... O raciocínio subjacente a essa tese é que as disciplinas que, no despotismo, seriam impostas externamente pelo medo têm de ser auto-impostas em sua ausência, e somente a identificação patriótica pode fornecer a motivação. (Taylor 1995: 192–3)

Ao reconciliar o liberalismo moderno com o republicanismo moderno, o conceito de liberdade positiva de Skinner é mais útil do que o de Taylor. Liberais modernos de destaque como Rawls provavelmente se sentiriam mais confortáveis com a visão de Skinner. Outros, como Dworkin, que adota um agressivo conceito negativo de liberdade, rejeitariam ambos. Dworkin (2000: 120) diz claramente que 'Liberdade, para mim, é o que é às vezes chamado de liberdade negativa – estar livre de restrições legais – não liberdade ou poder em sentido mais geral'. Por outro lado, ele identifica indiscriminadamente a preocupação com a virtude cívica com o comunitarismo e o conservadorismo.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> De acordo com Dworkin (1985: 198): 'O conservador presume que o homem bom desejaria ser tratado de acordo com os princípios de um tipo especial de sociedade, que eu chamarei de sociedade virtuosa... Eles tratam as vidas de outros membros de sua comunidade como parte de suas próprias vidas.'

## O Custo dos Direitos

Assim, no debate da teoria política, liberais e republicanos (e comunitaristas) divergem sobre o conceito de liberdade. No entanto, quando observamos que essa divergência é entre Rawls e Skinner, ou Taylor e Dworkin, percebemos que, embora seja teoricamente forte, é curiosamente fraca em termos políticos. Os quatro eminentes teóricos políticos são progressistas, ou ‘liberais’ no sentido norte-americano. Pertencem à esquerda moderna, social-democrática ou social-liberal. Opõem-se fortemente a todo tipo de conservadorismo – ou seja, à visão política que sistematicamente privilegia a ordem social às expensas da justiça social. Tenho certeza de que todos eles concordariam com a importância de proteger o que eu chamo de direitos republicanos. Mais do que isso, os liberais modernos (mas não os ultra ou neoliberais) compartilham com os republicanos (e com os socialistas democráticos) o reconhecimento da necessidade de combater a desigualdade e fazer valer os direitos sociais.

Os direitos sociais podem ser entendidos como direitos contra outros cidadãos, se pensarmos, por exemplo, sobre os direitos dos trabalhadores com relação a seus patrões. No entanto, quando pensamos sobre os direitos sociais como o direito a uma boa vida, à educação, à cultura, à assistência médica, eles são direitos contra a sociedade civil e o estado.<sup>93</sup> Tais direitos não existem independentemente do nível de desenvolvimento econômico de um país; eles se tornaram direitos protegidos nos países desenvolvidos porque

---

<sup>93</sup> Estou usando ‘sociedade civil’ em seu sentido clássico, como uma sociedade organizada e ponderada de acordo com os poderes políticos detidos por indivíduos e por grupos, dada sua organização, riqueza ou conhecimento, e não como uma coleção de organizações sem fins lucrativos. Mais recentemente, tendo em vista a crescente importância das organizações públicas não estatais (sem fins lucrativos), este segundo sentido também se tornou habitual. A sociedade civil é freqüentemente pensada em oposição ao estado. Essa oposição, no entanto, faz sentido apenas quando o governo, que ocupa a liderança do estado, perde sua legitimidade. Geralmente a sociedade civil e o estado caminham juntos: o governo representa a sociedade civil dentro do estado.

tais países tinham condições de fazê-lo. Em cada sociedade, as necessidades sociais são transformadas em direitos sociais quando se dispõe de recursos materiais mínimos para garanti-los. A luta de classes ou, de forma mais moderada, a luta entre a esquerda e a direita em cada país no século passado aconteceu em torno de uma questão central: até que ponto cada estado-nação deveria e poderia fazer valer os direitos sociais. Se a proteção dos direitos civis e políticos implica custos, a afirmação dos direitos sociais envolve custos adicionais e impostos correspondentes. Quando dizemos que o estado cresceu muito no século XX, estamos dizendo na verdade que os impostos aumentaram para financiar os gastos militares (que protegem os direitos civis) e os gastos sociais. Em toda parte os indivíduos ricos e conservadores resistem a pagar maiores impostos, exceto aqueles que protegem os direitos de propriedade. Eles salientam a importância de estimular a iniciativa individual e o trabalho produtivo. No entanto, quando ficou claro que despesas com educação e assistência médica eram também investimentos, tais argumentos perderam muito de seu atrativo. Eles também argumentam contra as despesas relativas ao bem-estar social – sistemas de renda mínima, auxílio-desemprego – que encareceriam a mão-de-obra. No entanto, neste caso, o problema é saber que parte do salário deveria ser paga diretamente ao trabalhador, e que parte indiretamente. Quanto maior o nível de educação e de renda, mais aptos estarão os indivíduos a suprir sua própria segurança econômica. Essa é a razão pela qual sistemas de seguridade social garantem uma renda mínima. A pensão complementar de que cada pessoa necessita para sustentar um padrão de vida acima do mínimo seria contratada individualmente junto a fundos de previdência privada.

Os ultraliberais, e não os liberais, são contra os direitos sociais positivos, argumentando não apenas em termos de liberdade individual mas também em termos de custos: direitos positivos custariam caro. Na verdade, a fim de garantir direitos civis ou liberais, particularmente direitos de propriedade, também é necessária uma ação governamental positiva, que implica custos, tanto quanto a proteção dos direitos sociais. Holmes e Sunstein, in *The Cost of Rights*, defendem essa idéia de modo irrefutável. Eles não usam as expressões 'estado republicano' ou 'sistema político republicano' mas, quando afirmam que 'todos os direitos são positivos' porque todos os direitos envolvem custos e uma

ação positiva de parte do estado, estão descrevendo o estado republicano: o estado real que já existe em democracias avançadas, o estado normativo que tais democracias têm como objetivo. A distinção que fazem entre direitos morais e direitos descritivos corresponde à clássica distinção entre direitos naturais e direitos positivos. Eles observam que: ‘um interesse se qualifica como um direito quando um sistema jurídico eficaz o trata como tal, usando recursos coletivos para defendê-lo... direitos no sentido legal têm “dentes”... Quando eles não estão apoiados pela força da lei, os direitos morais são banguelas’. Em outras palavras, o sistema jurídico estabelecido pelo estado transforma os direitos morais em direitos positivos – em direitos que podem ser defendidos em juízo e devidamente protegidos pelo estado. Mas nesse sentido, argumentam eles, ‘direitos custam dinheiro: os direitos não podem ser protegidos ou aplicados sem financiamento público’ (Holmes e Sunstein 1999: 15–17). Não são só os direitos sociais que custam dinheiro. Todos os direitos, começando pelos direitos civis básicos – direitos à liberdade e à propriedade – têm um custo. Os gastos com exército, polícia, com os sistemas penal e judiciário, e com o recolhimento de impostos são gastos do Estado diretamente relacionados com a necessária proteção dos direitos de propriedade. Os indivíduos podem ir aos tribunais e defender seus direitos somente se tiverem na retaguarda o poder do estado implícito em tais custos. De acordo com Holmes e Sunstein (1999: 220):

As liberdades privadas têm custos públicos. Isso é verdade não apenas com relação aos direitos à Previdência Social, ao Medicare [seguro-saúde dos idosos] e ao auxílio-alimentação, mas também com relação aos direitos à propriedade privada, à liberdade de expressão, à imunidade contra abusos policiais, à liberdade contratual, à liberdade de culto, e na verdade com relação a todo o conjunto de direitos característicos da tradição norte-americana.

Os serviços prestados pelo estado em uma democracia são definidos por lei e, em princípio, são ‘gratuitos’ – isto é, financiados por impostos. É esse fato que os transforma em direitos, não apenas necessidades, mas isso não significa que não tenham um custo. Significa apenas que a sociedade decidiu repartir os custos. Assim que uma lei especifica um direito, a

realização de uma ação ou serviço se torna necessária, e haverá custos envolvidos. Desse modo, o desempenho do governo e seus custos são essenciais para o conceito de um estado republicano. Ele deve ser eficaz e eficiente na aplicação dos direitos ou na prestação dos serviços relacionados a tais direitos. O aparelho do estado não deve ser apenas eficaz: deve também ser eficiente. Tendo em vista os limitados recursos fiscais com que pode contar, quanto mais eficiente ele for, mais eficaz poderá ser, porque será capaz de fornecer uma maior quantidade de serviços pelo mesmo custo. É sabido que a legitimidade de um governo depende, entre outras coisas, de sua capacidade de aumentar os impostos, mas nas democracias os governos só são capazes de taxar se os cidadãos puderem perceber que o dinheiro está sendo bem utilizado. Em outras palavras, um estado merece o nome de 'republicano' somente se, além de proteger direitos, inclusive os direitos republicanos, fizer isso de modo eficiente. O estado republicano deve estar comprometido com a proteção do patrimônio público, não apenas contra a corrupção e formas mais brandas de busca de rendas, mas também contra a ineficiência. Todos os direitos são democraticamente decididos na constituição e nas leis de cada país, e têm um custo. A hipótese de que os direitos positivos e negativos são distintos porque estes últimos não impõem custos é falsa. O governo tem sempre um papel positivo, que invariavelmente tem um custo. Esse papel positivo pode proteger ou ameaçar a liberdade. Ele ameaça a liberdade no estado absoluto e a defende no estado democrático (Holmes e Sunstein 1999: 50). Nas democracias, o que se espera do estado republicano — sua ação positiva — depende da força que as sociedades têm para defender seus direitos humanos e do âmbito que elas atribuem a tais direitos.

Embora seja legítimo pensar em um estado liberal e republicano, não devemos encarar com ligeireza, ao conciliar versões moderadas de liberalismo e republicanismo, as diferenças entre as duas ideologias e os perigos envolvidos no liberalismo. O liberalismo pode, com muita facilidade, se tornar excessivamente individualista e levar a um enfraquecimento da república – de um sistema de governo que segue os ideais de autogoverno e de um projeto nacional e cosmopolita. Em seu vigoroso livro sobre a crise atual da democracia norte-americana, Michael Sandel começa por diferenciar a teoria republicana, que afirma que a liberdade depende do envolvimento no autogoverno, da teoria política liberal, que dá ênfase à

tolerância e ao respeito pelos direitos individuais. Apesar das ênfases diferentes, ele não teria razão para se opor a uma ou a outra. No entanto, ele observa:

A filosofia política segundo a qual vivemos (nos Estados Unidos) é uma determinada versão da teoria política liberal. Sua idéia central é de que o governo deveria ser neutro em relação às visões morais e religiosas de seus cidadãos... Como esse liberalismo afirma a prioridade dos procedimentos justos sobre os objetivos particulares, a vida pública que ele influencia poderia ser denominada república procedimental. (Sandel 1996: 5)

Sandel nos alerta para o fato de que, originalmente, a filosofia pública que guiou os Estados Unidos foi a filosofia republicana – uma filosofia que 'exige um conhecimento dos assuntos públicos e um sentido de integração, uma preocupação com o todo, um vínculo moral com a comunidade cujo destino está em jogo'.<sup>94</sup> Posteriormente, no entanto, o liberalismo predominou. Apesar de seus aspectos positivos, a visão liberal negativa da liberdade apresenta um problema crucial: faltam-lhe os recursos cívicos para sustentar o autogoverno. Ele conclui:

Uma república procedimental que bane o argumento moral e religioso do discurso político contribui para o empobrecimento da vida cívica. Deixa também de responder à aspiração de autogoverno; sua imagem dos cidadãos como indivíduos livres e independentes, não tolhidos por vínculos morais ou cívicos que não escolheram, não pode sustentar o espírito público que nos equipa para o autogoverno. (Sandel 1996: 349–50)

---

<sup>94</sup> Pocock (1975) escreveu um livro clássico sobre o assunto, mostrando o caráter republicano da Revolução norte-americana.

Como vemos, Sandel volta aos poderosos argumentos de Taylor. Liberalismo político significa tolerância e pluralismo, não desconfiança e cinismo. No debate público, todos os tipos de argumentos, inclusive morais e religiosos, são legítimos, desde que sejam tolerantes e respeitem as idéias alheias. E valores morais e religiosos são decisivos para unir uma comunidade, para lhe dar um sentido de direção e prepará-la para um estado republicano e democrático, desde que sejam, como Rawls (1989, 1993) insistentemente pede, ‘razoáveis’. Quando o liberalismo clássico ou econômico limita a liberdade a um conceito negativo, além de deixar de ser razoável leva a comunidade para fora da sociedade política.

### **A Capacidade de Taxar**

O estado republicano é um estado democrático que deriva seu poder e legitimidade do apoio da sociedade civil. Ele garantirá a liberdade negativa, mas sua força dependerá de quanto seus cidadãos, compartilhando uma visão positiva de liberdade, estarão dispostos a participar dos assuntos cívicos. No entanto, é importante lembrar que, para garantir a vida, os direitos de propriedade e os contratos que fundamentam a liberdade, e os direitos sociais que fundamentam a justiça social, o estado precisa de recursos materiais – especificamente, receitas de impostos. Acabamos de ver, com Holmes e Sunstein, que os direitos têm um custo. Portanto, um estado republicano é um estado que está democraticamente apto a taxar os cidadãos. Ninguém gosta de ser taxado, mas uma boa medida da força de um estado e da legitimidade de um governo é sua capacidade de taxar. Não estou afirmando que quanto maior a carga tributária, mais forte e mais republicano será o estado. Mas estou dizendo que um estado que é incapaz de taxar seus cidadãos adequadamente, enquanto esses mesmos cidadãos exigem dele ordem pública e serviços sociais, é um estado fraco: falta-lhe legitimidade política, e ele tenderá a entrar em crise fiscal. O estado moderno surgiu no final da Idade Média, quando os governantes nas cidades-repúblicas e os monarcas nos reinos passaram a derivar suas receitas mais dos tributos que das guerras. Como lemos na *The New Encyclopædia Britannica* (1993: vol. 28: 399), ‘os impostos tiveram um papel relativamente

pequeno no mundo antigo’. Em *The Civilizing Process*, de Norberto Elias, temos um relato fascinante de como a constituição dos dois monopólios principais que definem o estado moderno – o monopólio da força legítima e o monopólio da taxaço – levaram à formação do estado moderno entre os séculos XIII e XV. Houve alguns precursores do controle monopolista dos impostos e do exército, mas foi necessária uma divisão avançada de funções, o surgimento de uma economia monetária nas cidades e o aparecimento de uma nova classe tributável nessas cidades – a burguesia – para que esse controle se tornasse estável. Através de um processo histórico longo e gradual um grande número de pequenas unidades sociais acabou sob o controle de uma unidade social maior: a centralização do poder político sobre territórios relativamente grandes na pessoa de um monarca dá origem ao estado moderno. ‘Somente quando esse aparelho complexo se desenvolveu é que o controle sobre o exército e a taxaço assumiram seu caráter monopolístico pleno... Um grande número de outros monopólios cristaliza aqueles já mencionados. Mas esses dois são e continuam sendo os monopólios chave’ (Elias 1994: 268).

O processo pelo qual os monarcas realizaram o controle monopolista sobre os impostos foi longo e difícil, marcado por estratégias políticas e lutas de todo tipo. ‘A crença geral dos próprios reis era de que os dirigentes de um território e seu governo deveriam se sustentar com a renda de seus domínios senhoriais no sentido mais restrito, ou seja, com a renda de suas próprias terras.’<sup>95</sup> O progresso foi lento. Mesmo no final do século XVIII, quando Adam Smith funda a moderna economia política com *A Riqueza das Nações*, ele divide seu capítulo sobre as fontes das receitas do estado em duas partes: ‘Dos Fundos ou Fontes de Receita que podem pertencer particularmente ao Soberano ou à Comunidade Civil’ e ‘Dos Impostos’. E ele ainda considera relevante observar que, a primeira fonte suprindo ‘fundos inadequados e insuficientes para cobrir a despesa necessária de qualquer estado grande e civilizado, resta que essa despesa, ou sua maior parte, deve ser coberta por impostos de um tipo ou de outro’ (Smith 1776: ii 306).

---

<sup>95</sup> Elias (1994: 345). Elias utilizou a expressão ‘domínios senhoriais’ para se referir à propriedade territorial e aos direitos feudais correspondentes.

Assim, em nossa primeira forma histórica de estado – o estado absolutista – um sistema de taxação acabava de ser precariamente instalado. Originalmente, seu único objetivo legítimo era o de financiar guerras. Somente quando o aparelho do estado se desenvolveu e começou a oferecer outros serviços, particularmente serviços de segurança, é que seu financiamento regular se tornou uma outra base racional de taxação. Com o estado liberal, cujos fundamentos teóricos e ideológicos foram estabelecidos por Smith, a legitimidade da taxação foi reforçada, mas os serviços que o estado tinha capacidade de fornecer eram limitados, e a carga tributária, correspondentemente pequena. Na maioria dos países avançados, era inferior a 10 por cento do PIB. É apenas no século XX, com o surgimento do estado democrático, que a carga tributária e os gastos do Estado aumentam dramaticamente: em primeiro lugar, em razão dos crescentes custos de segurança envolvidos na proteção das liberdades e dos direitos de propriedade; em segundo lugar, porque o estado começa a desempenhar um papel importante na estabilização da economia e na promoção do crescimento econômico; e terceiro, porque a transição gradual do estado liberal-democrático para o estado social-democrático envolve novos e enormes custos sociais e de seguridade. Assim, a carga tributária aumenta à medida que o estado se torna mais forte, mais capaz de proteger os direitos civis, políticos e sociais. Geralmente pensamos em impostos como uma imposição, e de alguma forma os associamos a uma norma autoritária. No entanto a história nos mostra que os impostos elevados são fruto da democracia. Nos regimes democráticos, as pessoas exigem mais do estado em termos de serviços, e de um modo ou de outro concordam em pagar mais impostos. É claro que o fazem de modo relutante. Essa disposição de pagar impostos obviamente tem limites, que estão relacionados àqueles serviços que a sociedade civil acredita que deveriam ser encarados como direitos e financiados pelo estado. A resposta a essa questão é eminentemente política: a diferença ideológica básica entre a esquerda e a direita está em saber até que ponto o estado deveria garantir os direitos sociais e suportar os custos respectivos. Quando o estado moderno enfrenta uma crise fiscal, é uma indicação de que os gastos do Estado cresceram demais, ou que os contribuintes não estão preparados para aceitar aumentos de impostos. Quando o estado-nação enfrenta crises do balanço de pagamentos, é um sinal de que os gastos da nação excederam sua capacidade de gerar

receitas externas. A reforma da gestão pública é uma resposta ao primeiro problema. Seu objetivo principal é oferecer a mesma proteção social a um custo menor.

Observamos, em sociedades democráticas avançadas, que o limite máximo para a carga tributária é alto. Não pretendo dizer com isso que, quanto mais avançada e democrática for uma sociedade, maior será sua carga tributária, mas que uma alta carga tributária é uma indicação da força e do caráter republicano do estado. Não é por acaso que as cargas tributárias médias nos países desenvolvidos são substancialmente maiores do que nos países intermediários, e maiores nestes últimos do que nos países pobres. Não é sem conseqüências que os Estados Unidos têm uma carga tributária de 30 por cento, contra 44 por cento na União Européia e mais do que isso nas democracias sociais mais avançadas do Norte da Europa. Contrariamente a certas perspectivas ingênuas, as democracias desenvolvidas não seguem um único modelo econômico – o modelo de mercado norte-americano. Como já vimos, há pelo menos três outros modelos: o modelo social europeu, o modelo desenvolvimentista asiático ou japonês, e o modelo misto de capitalismo latino-americano. Quando Goodin et al. (1999) descobriram que o modelo ‘social-democrático’ de capitalismo de bem-estar social era superior aos modelos ‘corporativistas’ e ‘liberais’, seria impossível não relacionar esse achado com a maior legitimidade de taxaçaõ alcançada pelos Países Baixos e pelos países escandinavos. A onda ideológica neoliberal que começou em meados dos anos 70 foi uma tentativa de limitar os gastos do Estado e a carga tributária. Sua incapacidade de atingir esse objetivo é uma indicação de que os eleitores nas democracias modernas exigem serviços do estado e estão prontos a pagar por eles. Mas também indica que as sociedades européias avançadas chegaram a uma espécie de limite nessa área. Os direitos sociais, cujos custos devem ser financiados por impostos, já estão basicamente definidos. A carga tributária provavelmente aumentará ainda mais, não em virtude de novos direitos mas porque seus custos – particularmente custos de assistência médica – tenderão a crescer em relação a outros custos, principalmente de produtos manufaturados, à medida que os ganhos de produtividade nas indústrias de serviço forem menores. O desafio enfrentado pela reforma da gestão pública é precisamente o de aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços exigidos, limitando assim a carga tributária.



## 11

**Democracia Republicana**

O estado que está surgindo no século XXI será liberal, social e republicano, mas acima de tudo continuará sendo democrático. Que tipo de democracia será essa? Não a democracia liberal que caracterizou a primeira metade do século XX, ou a democracia social que veio a ser dominante nos países mais avançados na segunda metade desse século. Na época de sua primeira encarnação – a democracia liberal – a democracia era elitista: embora eleitas competitivamente, as elites não tinham de prestar contas aos eleitores. A era da social-democracia foi o período da democracia da opinião pública. Na medida em que os políticos acompanhavam a opinião pública, eles começavam a ser, de algum modo, responsáveis. A representação, embora limitada, progrediu substancialmente. No final do século, no entanto, a crescente presença de organizações de responsabilidade social no âmbito da sociedade civil estava indicando claramente que os regimes democráticos nas sociedades mais avançadas, e em países como Brasil e Índia, estavam alcançando um novo estágio de desenvolvimento político.<sup>96</sup> O debate público se ampliou e seu escopo ganhou alguma profundidade. Essa nova forma de democracia foi chamada de ‘democracia participativa’ e ‘democracia deliberativa’; sugiro que ela seja também chamada de ‘democracia republicana’.

**Do Republicanismo Aristocrático à Democracia Republicana**

---

<sup>96</sup> Essa condição especial do Brasil e da Índia é um dos resultados do projeto de pesquisa ‘A Reinvenção da Emancipação Social’. Os trabalhos estão reunidos em Boaventura de Souza Santos (2002).

Assim como o republicanismo clássico e o liberalismo clássico divergiram no passado, assim também o republicanismo e a democracia. De acordo com Cícero Araújo (2000), a moderna cidadania democrática envolve três ideais normativos – civismo, pluralismo, e plebeísmo – correspondendo, respectivamente, às tradições republicanas, liberais e democráticas. A tradição republicana, além de ser cívica, é aristocrática. Para Aristóteles, a aristocracia era o regime ideal, embora ele objetivamente percebesse que as verdadeiras alternativas que Atenas enfrentava no seu tempo eram a oligarquia e os privilégios, de um lado, e a democracia e a instabilidade política, de outro. Na república romana, a idéia de que a sociedade deveria e poderia ser governada por cidadãos dotados de virtudes públicas ganhou aceitação. Cícero e Maquiavel, separados por 15 séculos, ainda seguiram claramente essa mesma linha de pensamento, apesar de todos os obstáculos que eles próprios enfrentaram. E os filósofos políticos do século XVIII, como Montesquieu, Harrington e Madison, embora atraídos pelo liberalismo, ou como Rousseau, interessados em democracia, permaneceram essencialmente republicanos aristocráticos. Eles buscavam uma aristocracia baseada não no sangue mas na virtude, na competência e na riqueza – esta última incorporando as duas primeiras. Rousseau, que claramente distinguia república de democracia, encarava esta última como praticamente impossível de ser alcançada pelos seres humanos, e impunha severas restrições à admissão de novos cidadãos à sua comunidade ideal – a república. Para ter algum controle sobre a esperada virtude de seus cidadãos, os republicanos aceitaram o que todos os pensadores políticos durante séculos haviam considerado como obviamente certo por razões tanto ideológicas como racionais: as limitações à cidadania. No entanto, depois que a revolução capitalista e uma enorme expansão das classes médias criaram as condições para a democracia moderna, aquelas limitações deixaram de ser racional ou politicamente viáveis.

Quando o liberalismo desafiou o republicanismo no século XVIII, não o fez em nome da igualdade política – o princípio plebeu – mas em nome da liberdade, uma vez que as duas correntes concordavam em rejeitar a democracia como é entendida hoje, ou seja, dando plenos direitos de voto a todos os cidadãos, independentemente de sexo, educação, religião ou riqueza. Como vimos no Capítulo 4, somente após a revolução capitalista e depois de um 'período liberal' – o século XIX – é que os países mais desenvolvidos foram capazes de

adotar o sufrágio universal e se tornarem democracias. Somente nesse momento as elites naqueles países ficaram razoavelmente convencidas de que os pobres não representavam uma ameaça real à ordem social – que eles respeitariam os direitos de propriedade e os contratos. A partir desse momento, as elites não tiveram alternativa senão aceitar as demandas políticas por democracia vindas dos pobres e de uma ampla fatia das classes médias. As sociedades capitalistas avançadas estavam maduras para a democracia moderna e o sufrágio universal.

No entanto, mesmo na primeira parte do século XX, quando o sufrágio universal tinha se tornado uma realidade nos novos estados-nação democráticos, os teóricos políticos continuavam presos a uma abordagem elitista, antiplebéia, da democracia. Não me refiro à teoria sociológica e política de Mosca (1896) da circulação das elites, que é pré-democrática, mas à teoria da democracia competitiva de Schumpeter e Down. Essa teoria, que identifiquei historicamente com o conceito de democracia liberal, ainda tem inúmeros seguidores nos Estados Unidos, onde a transição da democracia liberal para a democracia social ainda não se completou.<sup>97</sup> Ela encara a democracia representativa meramente como uma competição entre as elites pelo apoio dos eleitores. Uma vez obtido esse apoio, a elite, de acordo com este conceito de democracia, tem o direito de tomar suas próprias decisões independentemente da vontade dos eleitores.

Quando Schumpeter (1942) desenvolveu essa teoria na primeira parte do século XX, ela fazia sentido. Hoje, os cidadãos simplesmente não aceitam um conceito tão limitado de democracia. No princípio, a opinião pública se tornou cada vez mais eficaz em tornar os políticos de algum modo responsáveis. Concomitantemente, enquanto os trabalhadores se tornavam mais bem organizados em seus sindicatos, e as coalizões políticas de centro-esquerda venciam suas primeiras eleições gerais em vários países europeus, o estado se tornava social-democrático, ou seja, comprometido com a proteção dos direitos sociais. Mais recentemente, com o papel cada vez maior das organizações de responsabilidade social, cada uma lutando por sua interpretação do interesse público, a democracia se tornou mais e mais

---

<sup>97</sup> Ver Capítulo 4.

participativa. O estado republicano e a correspondente democracia republicana foram gradualmente emergindo. Enquanto as organizações da sociedade civil foram sendo cada vez mais reconhecidas pelo sistema jurídico como interlocutores políticos válidos e ganharam legitimidade política, o espaço público aumentou em densidade, criando as condições básicas para a democracia participativa, e alguns países ou estados federais começaram a fazer experiências com várias formas de democracia direta, inclusive a destituição pelo voto de ocupantes de cargos públicos ["recall"]. Embora as elites políticas continuem poderosas, seu poder está sendo cada vez mais colocado em cheque por uma cidadania ativa, disposta a ter algum grau de participação no poder político. Embora os políticos nas democracias mais avançadas estejam longe de constituir exemplos de republicanismo, o desdém aristocrático de Schumpeter pela política e pelos políticos que, em lugar de debater, apenas diriam inverdades para alcançar seus objetivos, não pode ser hoje tão facilmente aceito como uma boa descrição dos políticos. Da mesma forma, não pode ser aceita como uma boa descrição dos cidadãos a teoria correlata de Anthony Downs (1957), que justifica a democracia elitista com o argumento de que os eleitores agem racionalmente, só estão preocupados com seus próprios interesses e, portanto, não se envolverão em ações orientadas para o interesse público.

O republicanismo moderno respondeu a essa mudança histórica, e perdeu seus velhos traços de ideologia aristocrática. Enquanto o liberalismo econômico permaneceu elitista e se tornou conservador, a única versão significativa de republicanismo atualmente é democrática e progressista, patrocinando a democracia participativa. As formas mais avançadas de democracia existentes estão ainda longe da democracia efetivamente deliberativa, mas estamos também longe do modelo clássico de democracia liberal.

### **Democracia Republicana, Participativa ou Deliberativa?**

Qual é a diferença entre democracia republicana e democracia deliberativa? O debate teórico entre a teoria elitista ou competitiva de democracia e a democracia deliberativa é muito rico. Os argumentos contra e a favor de uma ou de outra concepção estão ainda hoje no centro do

debate da teoria política anglo-americana. Este é essencialmente um debate normativo e ideológico. De um lado, temos os teóricos políticos social-liberais ou politicamente liberais, liderados por Habermas, Rawls e Joshua Cohen, que defendem uma concepção deliberativa de democracia; de outro, liberais clássicos e ‘realistas’ adeptos da escolha racional, que mostram os limites da representação e da responsabilidade política nas democracias contemporâneas, e rejeitam o ideal deliberativo.

Neste livro sobre a construção do estado republicano, a teoria política é central, mas evito uma abordagem normativa. Ao contrário, adoto uma abordagem sociológica ou histórica na qual as teorias normativas estão implícitas. A questão não é o que a razão tem a dizer acerca dos principais problemas políticos de nosso tempo, mas como as sociedades modernas, divididas entre o interesse público e os interesses de grupos, encaram normativamente tais problemas. Estou interessado na razão pública ideal, mas neste livro estou mais preocupado com um conceito eficaz ou viável de democracia. Eu sei que há uma forte ligação entre as duas abordagens. Rawls (1997: 135) observa que o ideal da razão pública é realizado ou satisfeito sempre que os funcionários governamentais seguem a razão pública e explicam suas razões a outros cidadãos. Isso significa que políticos e altos funcionários civis não têm outra opção em uma democracia senão explicar racionalmente suas visões sobre os valores morais e políticos centrais de uma sociedade. Significa também que é necessária uma abordagem normativa e hipotético-dedutiva da política. No entanto acredito que é intelectualmente perigoso confiar essencialmente em uma abordagem normativa. Quero que ela seja testada pela realidade, pelo processo histórico.

Deste ponto de vista, se há fatos que invalidaram uma teoria elitista ou competitiva da democracia, há outros fatos que deveriam nos impedir de falar em democracia deliberativa. Em todas as democracias, inclusive naquelas que recentemente completaram sua transição democrática, uma grande parte dos cidadãos pode ainda ser motivada por interesse próprio, e os custos de participação podem ainda ser maiores do que as recompensas que eles podem obter de uma cidadania ativa, mas já encontramos um número suficientemente grande de cidadãos republicanos para tornar impraticável o modelo clássico de democracia elitista. Há

ainda muitos políticos que apenas fazem compromissos entre o desejo de serem reeleitos e a ânsia de se tornarem ricos, mas a pressão política sobre os políticos para fazer compromissos, ao contrário, entre o desejo de serem reeleitos e a busca do interesse público, aumenta a cada década. Por outro lado, devemos ser suficientemente realistas para reconhecer que as condições históricas para a democracia deliberativa ainda não estão presentes em nenhum país. Isso é verdade mesmo se não incluirmos entre as condições para a deliberação pública a igualdade substantiva e o consenso entre os participantes. Essa exigência foi adotada por Joshua Cohen em seu trabalho seminal sobre democracia deliberativa. Baseado em Habermas, ele foi o primeiro filósofo político a usar a expressão e a discuti-la amplamente, mas ele foi adiante, e a definiu de modo ideal. Seu conceito de ‘deliberação ideal’ envolve cinco aspectos. Primeiro, a deliberação deve ser *livre*, significando que os participantes estão obrigados apenas pelos resultados de sua deliberação; em segundo lugar, a deliberação deve ser “justificada”, no sentido de que as partes devem declarar seus motivos para apresentar, apoiar ou criticar propostas; em terceiro lugar, a deliberação deve ser ‘formalmente igual’, significando que os procedimentos não distinguem os participantes; em quarto lugar, a deliberação deve ser ‘substantivamente igual’: ‘os participantes são substantivamente iguais no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos não determina suas chances de contribuírem para a deliberação’; e quinto, ‘a deliberação ideal objetiva a chegar a um *consenso* racionalmente motivado’ (Cohen 1989: 74–5). Embora imediatamente após as afirmações citadas Cohen acrescente que o consenso pode não ser alcançado e que pode haver necessidade de compromissos e votações, as duas exigências de que os participantes sejam substantivamente iguais e de que eles cheguem a um consenso não são sequer minimamente realistas. As críticas que foram dirigidas à democracia deliberativa derivam em grande parte desse idealismo ou falta de realismo.

Essa não é uma boa razão para rejeitar o conceito de democracia deliberativa, que abre um novo espaço normativo para o aperfeiçoamento da democracia. No contexto da presente análise, no entanto, que pretende ser antes histórica do que normativa, é uma razão válida para afirmar que o modelo de democracia que emerge nas sociedades mais avançadas é menos exigente: é uma democracia participativa ou republicana. É menos exigente porque

claramente não exige poder substantivo igual entre os participantes do debate público, nem presume que o consenso será atingido. Satisfaz-se com o fato de que o debate envolve uma participação substancial das organizações da sociedade civil, e de que o debate segue regras mínimas de ação comunicativa, em especial o respeito mútuo no oferecimento de argumentos justificados para cada posição. As decisões serão tomadas, em última instância, pelos políticos eleitos no parlamento, no contexto de um sistema representativo, mas cada decisão importante será precedida de um vivo e amplo debate público. Tal debate influenciará o contexto da agenda e o enquadramento das principais alternativas para cada decisão. Em alguns casos, os argumentos apresentados serão suficientemente fortes para convencer a outra parte. Em outros, uma nova alternativa surgida do debate poderá satisfazer os grupos conflitantes, e o conflito será superado. No entanto, na maior parte dos casos, o compromisso continuará sendo necessário, e o voto da maioria acabará decidindo o assunto.

Este tipo de democracia é participativo porque conta com a participação ativa das organizações do terceiro setor (organizações corporativas e, cada vez mais, organizações de responsabilidade social públicas não estatais). A análise clássica da democracia participativa foi feita por Carole Pateman, de um ponto de vista de esquerda. Ela começa sua análise criticando os conceitos elitistas e pluralistas da democracia liberal, discute o sistema republicano participativo de Rousseau e as visões socialistas de democracia de G.D.W.Cole, e sobre essa base constrói sua própria teoria. De acordo com Pateman, a democracia participativa envolve socialização por meio da participação. Ela quer dizer com isso que o local de trabalho ou indústria, como uma instituição política, deve ser democratizado. Em segundo lugar, ela define democracia participativa do seguinte modo:

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o input máximo (participação) e onde o output inclui não apenas políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de tal forma que exista um 'feedback' do output para o input. (Pateman 1970: 43)

O conceito de democracia participativa que adoto aqui é menos ambicioso. Tem sua origem em uma tradição latino-americana e católica de pensamento político e social, crítico do liberalismo clássico e econômico,<sup>98</sup> que deu origem ao Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e atraiu atenção internacional em razão do 'Orçamento Participativo' de Porto Alegre.<sup>99</sup> Essa experiência é apenas uma das muitas inovações institucionais da democracia participativa que estão acontecendo no mundo hoje.<sup>100</sup> Essa linha de pensamento está bem estabelecida no sistema político e constitucional brasileiro.<sup>101</sup> A Constituição de 1988 tem vários dispositivos que se referem a formas de democracia participativa, ou responsabilidade social.<sup>102</sup> A democracia participativa é mais do que apenas um ideal brasileiro; é um ideal latino-americano. Catalina Smulovitz e Henrique Peruzzotti, baseados em sua experiência argentina, afirmam que a natureza dos novos regimes democráticos e o âmbito dos direitos dos cidadãos estão sendo moldados pela 'política da responsabilidade societal', na qual as associações cívicas, as ONGs e os movimentos sociais desempenham um papel central:

---

<sup>98</sup> Ver, por exemplo, André Franco Montoro (1974). Além de professor de Direito, Montoro era um importante líder católico de centro-esquerda no Brasil.

<sup>99</sup> O orçamento participativo foi introduzido pelo prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT), Olívio Dutra (1989-92), e continuado por Tarso Genro e Raul Pont, do mesmo partido político. Sobre essa experiência, ver Navarro (1998); Avritzer (2002); Santos (2002); Baiocchi (2003).

<sup>100</sup> Sobre o assunto, ver Evelina Dagnino (2002), Santos (2002), e Fung e Wright (2003).

<sup>101</sup> O Partido dos Trabalhadores (PT) brasileiro não tem raízes marxistas. Ao contrário, originou-se dos movimentos sociais católicos que, através de Luiz Inácio Lula da Silva, conseguiram, no final dos anos 70, controlar um importante sindicato de São Bernardo, na Grande São Paulo, anteriormente sob o controle de dirigentes sindicais comunistas. Depois que o partido político foi criado em 1980, alguns grupos comunistas aderiram a ele.

<sup>102</sup> Ver, por exemplo, Silva (1997). Seu manual de direito constitucional discute a democracia em três seções: democracia representativa, democracia pluralista e democracia participativa. Outro jurista brasileiro, Moreira Neto (1992), dedica um livro inteiro ao 'direito de participação política'..

A ação dos cidadãos no sentido de fiscalizar as autoridades políticas está se tornando uma realidade e está redefinindo o conceito tradicional do relacionamento entre os cidadãos e seus representantes eleitos. (Smulovitz e Peruzzotti 2000: 147)

De acordo com Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, a democracia participativa é uma das principais formas através das quais a emancipação social está sendo reinventada no início do século XXI. Tem seu fundamento teórico no conceito procedimental de deliberação de Habermas. Em lugar de se satisfazer com a oposição entre um conceito procedimental e um conceito substantivo (geralmente marxista) de democracia, Habermas adota uma abordagem procedimental, mas a inclui em um critério social e deliberativo. Ao fazer isso, ele reconhece que novos atores deveriam ser levados em conta no processo democrático, e torna claro que uma abordagem procedimental não pode ser utilizada para justificar uma forma elitista de democracia. Souza Santos e Avritzer (2002: 53) concluem:

O que o processo de democratização fez, com a introdução de novos atores na cena política, foi abrir o debate em favor de um sentido para a democracia e para a constituição de uma nova gramática social e institucional para ela.

A nova democracia que está emergindo é participativa ou republicana porque a tradição republicana se baseia na participação dos cidadãos no processo político. Na primeira parte do século XX, quando os sindicatos e outras organizações corporativas ganharam influência política, a idéia de democracia participativa alcançou uma audiência mais ampla, mas não alcançou o status de uma nova forma de democracia na teoria política anglo-americana. No entanto, quando um filósofo político importante como Jürgen Habermas escreveu sobre ação comunicativa, e Joshua Cohen traduziu essa noção para o conceito de

democracia deliberativa, a idéia imediatamente se expandiu. Tal como a democracia participativa, também a democracia deliberativa é um conceito republicano moderno. Democracia participativa e democracia deliberativa são quase sinônimos. Como observa Avritzer (2000: 43), ‘embora participação e deliberação não sejam sinônimos, é interessante notar que todos os arranjos deliberativos são formas amplificadas de participação’. Enquanto a democracia participativa não alcançou o status de uma grande teoria, a democracia deliberativa atingiu esse status. Habermas, adotando neste caso uma abordagem normativa e analítica, mais do que histórica e sociológica, prefere a democracia deliberativa à democracia republicana. De acordo com ele, ‘o elemento central do processo democrático reside no procedimento da política deliberativa’. Esta leitura de democracia difere da visão liberal ‘do estado como o guardião de uma sociedade econômica’ e da democracia como um processo ‘realizado exclusivamente sob a forma de um compromisso entre interesses’. Difere também ‘do conceito republicano de uma comunidade ética institucionalizada no estado’ e da visão republicana de democracia como ‘equivalente à auto-organização política da sociedade como um todo’, o que ‘leva a uma compreensão ofensiva de política dirigida contra o aparelho do estado’ (Habermas 1992: 296–7). No entanto, eu entendo a democracia deliberativa como um ideal político, e as contribuições feitas a ela por filósofos políticos como Habermas, Rawls e Cohen são oportunas e profundas. Em termos históricos, no entanto, acredito que deveríamos ser mais modestos ou mais realistas e por enquanto tentar construir o estado republicano e uma democracia republicana.

Ao estudar a democracia hoje, os teóricos políticos não têm alternativa senão discutir, em termos práticos, a democracia participativa ou republicana e, normativamente, a democracia deliberativa. No entanto, a resistência a isso permanece forte, especialmente entre os teóricos da escolha racional. Na medida em que professam um forte pessimismo acerca da possibilidade de ação coletiva, eles resistem a reconhecer a existência de um grande número de cidadãos republicanos orientados para o interesse público e comprometidos a participar, ainda que de modo limitado, dos assuntos públicos. O novo republicanismo, o reaparecimento das idéias de esfera pública e sociedade civil, e a teoria da democracia deliberativa são hoje essencialmente a mesma coisa. O estado constitucional e o estado de

direito, pré-condições de uma democracia moderna, tornam-se efetivos somente quando uma sociedade civil ativa – originalmente uma sociedade civil burguesa - está por trás dessas duas instituições liberais básicas. Historicamente, nas palavras de Bignotto (2000: 63), ‘o humanismo cívico apresentou para o seu tempo a necessidade de definir valores associados à capacidade de agir na cidade em nome da cidade’. Por trás da construção do moderno estado republicano, é necessária uma filosofia moral, orientada para os interesses do estado. O simples tamanho do estado moderno não torna possível a *civitas* grega, mas é possível pensar em uma sociedade civil, ou uma esfera pública, na qual os cidadãos ajam civicamente. Antes de ser uma condição para a consolidação da democracia, a existência de uma sociedade civil ativa é primordial para a garantia do estado de direito. Dada a existência de uma sociedade civil ativa, os governantes não obedecerão à lei apenas porque são forçados a fazê-lo, ou porque percebem que é de seu próprio interesse, ou porque encaram a lei como justa. Como observa Catalina Smulovitz (2003), uma sociedade civil ativa e autônoma pode, de modo descentralizado, impor custos a governantes que transgridem a lei.

A transição do estado social-democrático para o estado republicano é um processo histórico e intelectual complexo, envolvendo a reforma do estado e a criação e a introdução de novas instituições, inclusive a reforma da gestão pública. Essa reforma faz sentido apenas no âmbito de alguma forma de democracia – especificamente democracia deliberativa – porque envolve atribuir a funcionários públicos graduados maior poder discricionário, e depende portanto da existência de mecanismos efetivos de responsabilidade social para torná-los razoavelmente responsáveis. Essa responsabilidade social existe apenas no contexto de uma esfera pública forte, na qual está presente uma sociedade civil ativa.

Quando digo que está surgindo uma democracia republicana, estou supondo que cidadãos dotados de virtudes republicanas estão nos bastidores dela. É impossível desenvolver os valores de um estado republicano e construir as instituições que o suportem sem a existência de tais homens e mulheres. Eles não serão santos, estarão também motivados por interesse próprio ou mostrarão um interesse próprio esclarecido; mas as virtudes cívicas intrínsecas ao republicanismo estarão presentes de alguma forma. Esse

republicanismo não será internacional. Será nacional ou comunitarista, como Taylor sugeriu, associando-o ao patriotismo. Eles podem ser liberais, mas neste caso serão o que Michael Walzer (2001: 176) chama de ‘nacionalistas liberais’, referindo-se à maneira de pensar de Isaiah Berlin:

O nacionalismo liberal é provavelmente mais bem compreendido como uma espécie de reformismo liberal. Seus protagonistas assumem como dado o mundo de ligações passionais efetivamente existente, e tentam modificá-lo – não de forma a tornar harmoniosas todas as ligações, um projeto mais utópico do que reformista, mas para torná-las suficientemente compatíveis para que coexistam em paz.

A existência de cidadãos republicanos não é apenas uma hipótese ou uma demanda normativa. Pode ser detectada em todos os tipos de sociedade. Apesar do individualismo, ou de seu oposto — o conformismo — que caracteriza tantos, é impossível compreender o progresso político e social alcançado até hoje sem levar em conta o papel dos cidadãos críticos, dotados de algumas virtudes públicas e comprometidos com o interesse público. Uma interessante corroboração empírica do que estou dizendo são as pesquisas políticas publicadas em *Critical Citizens*. Neste livro editado por Pipa Norris, um grupo de importantes pesquisadores, baseados em seus próprios estudos e em pesquisas existentes sobre a satisfação dos cidadãos com a democracia, rejeita como opinião comumente aceita a idéia de que a democracia está em crise: ao contrário, ela está muito viva. A infelicidade política é real e está aumentando, mas não porque existe um crescente cinismo sobre o governo democrático, como sugere a opinião comumente aceita, mas porque os cidadãos se tornaram mais críticos. De acordo com Norris (1999a:21): ‘Os valores democráticos agora exigem ampla aceitação como um ideal mas, ao mesmo tempo, os cidadãos geralmente se tornaram mais críticos do funcionamento das instituições centrais da democracia representativa’. Por outro lado, ela critica a afirmação de Robert Putnam de que os valores cívicos norte-americanos declinaram. Sua crítica se dirige a tais achados, uma vez que,

mesmo nesses casos, embora possa ter sido constatada uma redução nas associações informais, não se verificou qualquer declínio na participação política. Estudos sobre o padrão de participação política nas democracias avançadas mostram que ele não segue uma tendência. Uma coisa, no entanto, é clara: a confiança institucional na democracia está significativamente relacionada à participação política (Norris 1999b:260). Cidadãos participativos são confiantes mas críticos. São cidadãos republicanos comprometidos, de um modo ou de outro, com a reforma, e suas ações políticas têm importância.

Quando proponho chamar de republicana a democracia que está surgindo, não adoto aquele conceito comunitarista de republicanismo que, em suas formas mais extremas, supõe ser possível substituir o estado pela sociedade civil. Isso vai contra o argumento principal deste livro. Ao contrário, entendo que o republicanismo moderno oferece uma visão de como fortalecer o estado por meio da participação ativa das organizações da sociedade civil. No último quarto do século XX, depois que a democracia pluralista ou social se consolidou nos países mais avançados, o novo problema político foi como aperfeiçoar a democracia. Como tornar a democracia representativa uma democracia melhor. Como tornar os políticos mais responsáveis. A solução mais óbvia – aperfeiçoar a representação por meio da mudança institucional – continua a ocupar a atenção de cientistas políticos, pois é uma estratégia central para o desenvolvimento político. Talvez, no entanto, uma contribuição mais eficaz para esse problema tenha vindo da própria sociedade, na medida em que suas organizações aumentaram seu papel no processo político em nível nacional e também internacional.

### **Responsabilidade Social e a Democracia Republicana**

Assim, organizações da sociedade civil ativas e participantes são primordiais na transição para a democracia republicana. A sociedade, em países democráticos maduros e nas novas democracias, está cada vez mais aprendendo como se organizar. Enquanto uma das duas formas clássicas de organização corporativa – os sindicatos – perdeu terreno após os anos 70, provavelmente porque se limitou a negociar salários e condições de trabalho, e a outra – as

associações comerciais – simplesmente manteve sua influência, todo um novo conjunto de organizações da sociedade civil, em especial organizações de responsabilidade social formando complexas redes sociais, surgiu em nível nacional e internacional. A advocacia política ou responsabilidade social tornou-se uma nova realidade, respondendo à crescente complexidade do sistema político e à presença de um número razoável de cidadãos prontos a participar das organizações da sociedade civil.

O reconhecimento de um espaço público não estatal e a necessidade das organizações de responsabilidade social tornaram-se particularmente importantes no momento em que a crise do estado intensificou a dicotomia estado-mercado, levando muitos a imaginarem que a única alternativa à propriedade do estado era a propriedade privada, e que a democracia só pode ser procedimental e elitista. Na verdade, a forma pública não estatal de propriedade é uma alternativa cada vez mais significativa, não apenas porque as organizações de serviço públicas não estatais prestam serviços sociais e científicos, mas especialmente porque as organizações de responsabilidade social tornam responsáveis os funcionários governamentais e mais representativa a democracia participativa.

Recentemente, os sindicatos começaram a recuperar influência, mostrando que as organizações corporativas e as organizações de responsabilidade social se apóiam mutuamente. No momento em que a globalização e a crise do estado exigem um reexame das relações estado-sociedade e estado-mercado, o espaço público não estatal desempenha o papel de intermediário. Ele pode facilitar o aparecimento de parcerias estado-setor privado, ou o surgimento da responsabilidade social ou de formas de advocacia pública, abrindo novas perspectivas para a construção de um estado republicano. Como observa Cunill Grau (1995: 3), ‘a introdução de ”público” como uma terceira dimensão supera a visão dicotômica que opõe de modo absoluto “estado” e ”privado”’. Seguindo a mesma linha, Bresser-Pereira e Cunill Grau (1998: 31) afirmam que a existência de um espaço público não estatal entre o estado e o mercado permite a constituição de um círculo virtuoso de natureza democrática:

De um lado, a sociedade civil será muito mais democrática na medida em que organizações corporativas se tornem mais representativas. No entanto, será muito mais democrática na medida em que as organizações de responsabilidade social públicas não estatais, defendendo direitos e praticando a responsabilidade social, alcancem maior desenvolvimento.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Vincent Ostrom desenvolve o conceito de 'espaço público aberto', identificando-o com o conceito de sociedade civil, como um espaço que é público mas está fora da jurisdição do estado. Usando a clássica comparação de Tocqueville entre os sistemas norte-americano e francês, ele mostra como esse espaço público é parte da "common law" anglo-saxônica, abrindo a possibilidade para que a sociedade civil tome parte ativa em contratos e se torne uma fonte legítima da lei, independentemente do estado. A partir daí, Ostrom (1991: 211) observa que 'é o espaço público aberto e a forma como ele se conecta a formas de estado mais estruturadas que tornam o processo de governar acessível aos cidadãos'. No espaço público, ou na esfera pública, os membros da sociedade aprendem o que significa viver em uma sociedade democrática: o debate público avança, a opinião pública se torna cada vez mais relevante, o espírito público se desenvolve e se estabelece uma cultura da investigação. Em 1994, durante um seminário no Brasil, Manuel Castells (1994) afirmou que as ONGs eram organizações "quase-públicas". Na verdade elas o são, na medida em que estão a meio caminho entre o estado e a sociedade. As organizações públicas não estatais realizam atividades públicas e são controladas diretamente pela sociedade por meio de seus conselhos de administração e seus associados. Outras formas de responsabilidade social envolvem participação direta de cidadãos no espaço público, como vimos na seção anterior.

Robert Putnam e seus colaboradores deram uma importante contribuição para a compreensão do papel das organizações públicas não estatais de responsabilidade social e das organizações corporativas. Eles recuperaram o conceito de 'capital social', originalmente desenvolvido por L. Judson Hanifan, e formalmente definido por James Coleman no final dos

anos 80.<sup>103</sup> Em um livro sobre a Itália, Putnam enfatiza a importância das organizações corporativas e das organizações públicas não estatais.<sup>104</sup> Na verdade, seu conceito de capital social é mais amplo, porque inclui as redes sociais informais que não podem ser vistas como organizações. O capital social de uma dada comunidade ou de um dado estado-nação será tanto maior quanto mais fortes forem as redes sociais entre os indivíduos. Tais redes podem ser exclusivamente sociais, envolvendo família, amigos e associados, ou políticas, incluindo todo tipo de organizações corporativas e de responsabilidade social. A partir desta definição, Putnam e Kristin Goss derivam uma simples e óbvia conclusão:

As redes sociais são importantes... A interação social ajuda a resolver dilemas da ação coletiva, encorajando as pessoas a agirem de modo confiável, o que elas não fariam em outras circunstâncias... O capital social pode ser simultaneamente um bem privado e um bem público.<sup>105</sup>

Dentro desse amplo conceito de capital social, é necessário destacar as associações cívicas que fazem parte da esfera pública. As organizações da sociedade civil ou as organizações de responsabilidade social ganharam uma nova relevância política e administrativa, não como um substituto para a representação clássica mas como um complemento dela. Através de seus esforços, a democracia representativa começou a mostrar traços de democracia participativa ou republicana. Alguns autores que originalmente

---

<sup>103</sup> Coleman (1990). Hanifan (1920) é mencionado em Putnam e Goss (2002).

<sup>104</sup> Putnam (1993). O autor aponta para a importância da associação, ou 'capital social', já presente nas 'sociedades corais' do período medieval, para a aceleração e consolidação do desenvolvimento econômico. Um farta literatura se desenvolveu a partir deste trabalho seminal.

<sup>105</sup> Putnam e Goss (2002: 6). Ver também Putnam (1993, 1995, 2000).

discutiram a democracia participativa e deliberativa opõem-na à democracia representativa,<sup>106</sup> mas eles estavam provavelmente pensando na democracia representativa em sua forma original, elitista ou schumpeteriana. Usar o conceito de democracia representativa em um sentido mais amplo, simplesmente como alternativa à democracia direta, continua sendo a única possibilidade real para a democracia. E organizações de responsabilidade social e mecanismos deliberativos ou participativos não são uma alternativa à democracia representativa, mas um aperfeiçoamento dela.

Após o final dos anos 70, a idéia de democracia participativa ganhou força na América Latina e na Europa oriental, enquanto o poder autoritário era desafiado pelas organizações da sociedade civil. Quando a democracia foi alcançada, essas organizações aumentaram seus papéis participativos e de responsabilidade política. Ao mesmo tempo, a idéia floresceu entre as democracias avançadas, onde os conceitos de capital social e de redes sociais tiveram grande aceitação. A responsabilidade social não emergiu como uma alternativa, mas como um complemento à ação do estado. De acordo com essa linha de pensamento, Stark and Bruszt (1998: 127) argumentam que o crescimento e a modernização de uma economia (ou sua 'capacidade de transformação') depende da 'força e da coesão de redes sociais na própria economia'.

A descentralização política ou a transmissão de poder para unidades subnacionais geralmente acarreta o aumento da participação política ou o uso de mecanismos de responsabilidade social. Quando as políticas públicas estão sob o controle do governo central, a responsabilidade social é, por definição, precária. Assim que a transmissão de poder ocorre, a responsabilidade social se torna uma possibilidade. Nuria Cunill Grau, pesquisando o assunto na América Latina, encontrou três modelos, diferenciados por seu caráter mais ou menos formal. Enquanto o modelo boliviano, que delegou poder a organizações territoriais, seria mais fechado à participação dos cidadãos, o sistema mexicano, tal como expresso no

---

<sup>106</sup> Ver, por exemplo, Jürgen Habermas (1992) e David Miller (1992). O conflito real está entre a democracia deliberativa e a teoria da escolha racional, como Miller enfatiza nesse mesmo trabalho.

Programa Nacional de Solidariedade, seria um modelo intermediário, e o modelo colombiano ‘veedurías ciudadanas’ seria o menos formalmente institucionalizado e o mais aberto à participação de todos os tipos de organizações de cidadãos. No entanto, ela observa que tanto a formalização quanto a falta dela são um bom critério para avaliar a responsabilidade social. Para começar, é necessário ter cidadãos e um estado que os reconheça como tais. Assim, ‘independentemente da formalização dos modelos de responsabilidade social, sempre que o estado decide institucionalizar a responsabilidade social, a eficácia dessa política dependerá da eficácia do próprio estado: por definição, se o estado é frágil, a responsabilidade social também o será’. Conseqüentemente, Cunill Grau conclui que as condições para uma responsabilidade social efetiva estão apenas começando a existir na América Latina.<sup>107</sup>

Na verdade, a descentralização e a responsabilidade social dependem da existência de direitos do cidadão, começando pelo direito à total divulgação de informações sobre os órgãos públicos. Em outras palavras, depende da existência do estado de direito e, mais amplamente, do avanço da democracia. A democracia não é um substituto para a descentralização e a responsabilidade social, mas estas últimas são resultados do processo de democratização e, ao mesmo tempo, são fatores que contribuem para uma melhor governança democrática. O avanço da democratização, a transição do primeiro estágio de democracia, quando eleições livres já existem mas as elites continuam a exercer quase todo o poder, para formas mais avançadas de democracia, depende essencialmente do aumento do debate público e de várias formas de responsabilidade social que brotam em nível local e são alimentadas pela transmissão de poder. Nos anos 70 e 80, uma das figuras-chave no longo processo de transição para a democracia no Brasil, André Franco Montoro – um político e professor de Direito – notabilizou-se não apenas pelos princípios democráticos que promoveu mas também por ter sempre associado a democracia à transmissão de poder e à participação. No entanto, avaliando o processo de descentralização na América Latina, Ivan Finot (1999: 74) chegou à conclusão de que ‘só excepcionalmente foi alcançada a participação dos cidadãos na gestão pública, além das eleições’. Seguindo a mesma linha, Philip Oxhorn, que conduziu exaustiva

---

<sup>107</sup> Cunill Grau (2000: 284–92, 301, 322).

pesquisa sobre os setores populares no Chile, observa que, após a democratização, enquanto o número de organizações de base continuou a aumentar extraordinariamente – elas continuam a dobrar a cada dois anos — ‘a presença pública da atividade organizacional do setor popular é extremamente baixa... não houve esforços sistemáticos de dentro dos próprios setores populares para criar nenhum tipo de movimento social popular, ou mesmo influenciar as políticas governamentais’ (Oxhorn 1995: 273). Em outras palavras, a responsabilidade social, que tornaria mais responsáveis os funcionários governamentais, é frágil na América Latina, mesmo em um país relativamente avançado como o Chile. Quando os governos não usam as organizações da sociedade civil como ferramenta de controle da administração, como aconteceu no Brasil - no ‘orçamento participativo’ do Rio Grande do Sul, ou na participação dos pais na direção de escolas públicas, em Minas Gerais - a capacidade das comunidades de se organizarem é limitada. Quando os governos as usam, temos sinais de reforma da gestão pública.

Os liberais conservadores opõem-se aos mecanismos participativos, dizendo que tais organizações não possuem um mandato dos eleitores – o que é formalmente verdade. No entanto, os limites impostos pela representação formal continuam sendo enormes. Apesar de todas as estratégias institucionais para reduzir o hiato entre cidadãos e representantes, para tornar os políticos mais responsáveis, esse hiato só cresceu, à medida que cresceram o tamanho e a complexidade dos estados modernos. Assim, o argumento liberal caiu no vazio. Por meio da advocacia política ou dos mecanismos de responsabilidade social, a sociedade demonstrou ser capaz de complementar eficazmente a representação. As organizações da sociedade civil estão presentes em toda parte, lutando por suas opiniões, informando, argumentando, debatendo. Os políticos eleitos decidem no parlamento ou em cargos executivos levar em consideração toda essa atividade – uma atividade que torna mais real a representação. Como observou Andrew Arato (2002: 97), ‘estamos corretos em considerar a esfera pública e a sociedade civil como intermediárias entre os representantes e os cidadãos. Elas reduzem a distância e a tensão entre eles’. As organizações de advocacia política desempenham um papel intermediário entre os eleitores e seus representantes. Essas

organizações podem ter sofrido todo tipo de limitações, mas elas acabam conferindo à democracia um caráter republicano.

**Referências Bibliográficas**

- Aglietta, Michel (1979) *The Theory of Capitalist Regulation*. London: NLB.
- Albert, Michel (1991) *Capitalisme Contre Capitalisme*. Paris: Éditions du Seuil.
- Almond, Gabriel A. and Sidney Verba(1963) *The Civic Culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Altvater, Elmar (1991) *The Future of the Market*. London: Verso, 1993. Originally published in German, 1991.
- Arato, Andrew (2002) “Representação e Accountability”. *Lua Nova*, n.55/56, 2002: 85-104.
- Araujo, Cícero (2000) “República e Democracia”. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, n°.51, 2000: 5-30.
- Araujo, Cícero (2002) “Estado, Revolução e Democracia”. University of São Paulo, Department of Political Science, copy.
- Arquidiocese de São Paulo (1985) *Brasil: Nunca Mais*. São Paulo: Editora Vozes (elabourated under the coordination of Dom Paulo Evaristo Arns.
- Avritzer, Leonardo (2000) “Teoria Democrática e Deliberação Pública”. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, n°.50, 2000: 22-46.
- Avritzer, Leonardo (2002) “Modelos de Deliberação Democrática: Uma Análise do Orçamento Participativo no Brasil”. In Santos, ed. (2002: 561-598).
- Baiocchi, Gianpaolo (2003) “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment”. In Fung and Wright, eds. (2003: 45-76).
- Bardhan, Pranab and John E. Roemer, eds. (1993) *Market Socialism: The Current Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Bardhan, Pranab and John Roemer (1992) "Market Socialism: a Case for Rejuvenation". *The Journal of Economic Perspectives*, 6(3) Summer 1992: 101-116.

- Barnet, Richard J. and Ronald E. Müller (1974) *Global Reach*. New York: Simon and Schuster.
- Barry, Brian (1978) *Sociologists, Economists and Democracy*. Chicago, Ill: The University of Chicago Press.
- Bauman, Zygmunt (2003) “A Sociedade Líquida”. Interview to Maria Lucia Palhares-Buke in *Folha de S. Paulo - Mais!*, October 19, 2003: 4-9.
- Berger, Peter L. (1986) *The Capitalist Revolution*. New York: Basic Books.
- Berlin, Isaiah (1958) “Two Concepts of Liberty”. In Isaiah Berlin (1969) *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press. Originally published in 1958.
- Bignotto, Newton (2000) “Humanismo Cívico Hoje”. In Newton Bignotto, org. (2000: 49-70.
- Bignotto, Newton (2001) *Origens do Republicanismo Moderno*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Bignotto, Newton org. (2000) *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Bishop, Matthew, John Kay and Colin Mayer, eds. (1995) *The Regulatory Challenge*. Oxford: Oxford University Press.
- Bobbio, Norberto (1984) *The Future of Democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987. (Original Italian edition, 1984).
- Bobbio, Norberto (1985) *Democracy and Dictatorship*. Cambridge: Polity Press, 1989. Originally published in Italian as *Stato, Governo, Società*, 1985.
- Bobbio, Norberto (1988) *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bobbio, Norberto (1990) *Perfil Ideológico del '900*. Milão: Gazanti.
- Bobbio, Norberto (1992) *L'Età dei Diritti*. Turin: Einaudi.
- Bobbio, Norberto (1993) “Bobbio Defende Compromisso entre Liberalismo e Socialismo” (1993. Norberto Bobbio’s interview to L.C. Bresser-Pereira. *Folha de S. Paulo, Mais!*, 5

- de dezembro, 1993. Republished in Adriano Schwartz, ed. (2003) *Memórias do Presente*. São Paulo: Publifolhas: 222-232.
- Bobbio, Norberto and Maurizio Viroli (2001) *Dialogo Intorno alla Repubblica*. Roma: Editori Laterza.
- Bock, Gisela, Quentin Skinner & Maurizio Viroli, eds. (1990). *Machiavelli and Republicanism: Ideas in Context*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bohman, James and William Rehg, eds. (1997) *Essays on Reason and Politics: Deliberative Democracy*. Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Borcherding, Thomas E. (1985) "The Causes of Government Expenditure Growth: a Survey of U.S. Evidence", *Journal of Public Economics*, vol.28, no.3, December 1985: 359-382.
- Bourdieu, Pierre (1989) *La Noblesse d'État*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Boyer, Robert (1990) *The Regulation School: A Critical Introduction*. New York: Columbia University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1978) *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1984) *Development and Crisis in Brazil: 1930-1983*. Boulder: Westview Press, 1984.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1985) *Pactos Políticos: Do Populismo à Redemocratização*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1986) *Lucro, Acumulação e Crise*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1988) "Economic Reforms and Cycles of State Intervention". *World Development*, 21(8) August 1993: 1337-1353. Originally published in Portuguese, 1988.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1993) "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America". Chapter 1 of Luiz Carlos Bresser-Pereira, José María

- Maravall and Adam Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press: 15-76.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) *Economic Crisis and State Reform in Brazil*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001a) "New Public Management Reform: Now in the Latin American Agenda, and Yet..." *International Journal of Political Studies*, n°.3, September 2001: 143-166. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001b) "The New Left Viewed from the South". In Anthony Giddens, ed. (2001): 258-371.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002a) "Citizenship and *Res Publica*: The Emergence of Republican Rights". *Citizenship Studies*, 6(2) 2002: 145-164.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002b) "Latin America's Quasi-Stagnation". In Paul Davidson, ed. (2002) *A Post Keynesian Perspective on 21st Century Economic Problems*. Cheltenham: Edward Elgar Press: 1-28.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002c) "After Balance of Powers Diplomacy, Globalization's Politics". In Eric Hershberg and Kevin W. Moore. eds., *Terrorism and the International Order: Global Perspectives on September 11 and its Aftermath*. New York: The New Press, 2002: 109-130.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos and Nuria Cunill Grau (1998) "Entre el Mercado y el Estado: Lo Público No-Estatal". In Bresser-Pereira e Cunill Grau, eds. (1998): Buenos Aires: Editorial Paidós: 1-32
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos and Nuria Cunill Grau, eds. (1998) *Lo Público No-Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos and Yoshiaki Nakano (2002) "Economic Growth with Foreign Savings?". Paper presented to the Seventh International Post Keynesian Workshop, "Fighting Recession in a Globalized World: Problems of Developed and Developing Countries". Kansas City, Missouri, June 28 – July 3, 2002. Available at [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br).

- Brewer, John (1988) *The Sinews of Power*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brinkley, Alan (1998) *Liberalism and Its Discontents*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Calogero, Guido (1968) *Le Regole della Democrazia e le Ragioni del Socialismo*. Roma: Edizioni dell'Ateneo.
- Canitrot, Adolfo (1975) "A Experiência Populista de Redistribuição de Renda". In Bresser-Pereira, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Nobel, 1991. Originally published in 1975: 11-36.
- Cardia, Nancy (1994) "Percepção dos Direitos Humanos: Ausência de Cidadania e a Exclusão Moral". In Mary Jane Paris Spink, ed. (1994).
- Cardoso de Oliveira, Luís (1996) "Entre o Justo e o Solidário: Os Dilemas dos Direitos de Cidadania no Brasil e nos EUA". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31(11) junho 1996: 67-81.
- Cardoso, Fernando Henrique and Luciano Martins, eds. (1994) *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas*. Anais do seminário com esse título realizado em Brasília, 2-3 December, 1994. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
- Cardoso, Ruth (1994) "A Trajetória dos Movimentos Sociais". In Evelina Dagnino, ed. (1994).
- Castells, Manuel (1994) "Comentário no Seminário *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas*". In Cardoso, Fernando Henrique and Luciano Martins, eds. (1994).
- CLAD's Scientific Council, ed. (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. . Buenos Aires and Caracas: EUDEBA and Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD.
- Cohen, Jean L. e Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Ma.: The MIT Press.

- Cohen, Joshua (1989) "Deliberation and Democratic Legitimacy". In James Bohman and William Rehg, eds. (1997): 67-92. Paper originally published in 1989.
- Coleman, James (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Constant, Benjamin (1814) *De L'Esprit de Conquête et de l'Usurpation*. Originally published in 1814. In Benjamin Constant (1997) *Écrits Politiques*. Paris: Gallimard.
- Copp, David, Jean Hampton, and John E. Roemer, eds. (1993) *The Idea of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Costa, Sérgio (2002) *As Cores de Ercília*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Coutinho, Carlos Nelson (1980) *A Democracia como Valor Universal*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.
- Cunill Grau, Nuria (1995) "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Busqueda de Nuevos Sentidos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n°.4, July 1995: 25-58.
- Cunill Grau, Nuria (2000) "Responsabilización por el Control Social". In CLAD'S Scientific Council, ed. (2000): 269-328.
- Dagger, Richard (1997) *Civic Virtues*. Oxford: Oxford University Press.
- Dagnino, Evelina, ed. (1994) *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Dagnino, Evelina, ed. (2002) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Dahl, Robert A. (1956) *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- Dahl, Robert A. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1971) *Polyarchy*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Dahl, Robert A. (1978) "Pluralism Revisited". *Comparative Politics*, 10(2), 1978: 191-203.
- Dahl, Robert A. (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Davidson, Greg and Paul Davidson *Economics for a Civilized Society* (2nd edition, 1996). London: Macmillan.
- Dimenstein, Gilberto (1990) *A Guerra dos Meninos*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Dimenstein, Gilberto (1996) *Democracia em Pedacos: Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper & Brothers.
- Durham, Eunice (1984) "Movimentos Sociais: A Construção da Cidadania". *Novos Estudos Cebrap*, nº10, October 1984: 24-30.
- Dworkin, Ronald (1977) *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Dworkin, Ronald (1985) *A Matter of Principle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dworkin, Ronald (2000) *Sovereign Virtue*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Easton, David (1965) *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Elias, Norberto (1994) *The Civilizing Process*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Encyclopædia Britannica, The New (1993) "Taxation". Chicago: *The New Encyclopædia Britannica, Macropædia*, vol.28: 397-421.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Faoro, Raymundo (1975) *Os Donos do Poder*, second edition. Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo e Editora da Universidade de São Paulo, 1975.
- Federal Reserve Bank of Atlanta (2000) *Sustainable Public Sector Finance in Latin America*. Atlanta: Research Department, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Finer, S.E. (1997) *The History of Government from the Earliest Times*. Oxford: Oxford University Press.

- Finot, Ivan (1999) “Elementos para una Reorientación de las Políticas de Descentralización y Participación en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n°.15, October 1999: 71-110.
- Friedman, Milton, (1962) *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Friedman, Thomas (2000) *The Lexus and the Olive Tree*. Second Edition. New York: Random House.
- Fung, Archon and Erik Olin Wright, eds. (2003) *Deepening Democracy*. London: Verso.
- Goodin, Robert E. and Julian Le Grand (1987) “Introduction”. In Goodin, Robert E. and Julian Le Grand, eds. (1987): 3-16.
- Goodin, Robert E. and Julian Le Grand, eds. (1987) *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Goodin, Robert E., Bruce Headey, Ruud Muffels and Henk-Jan Dirven (1999) *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gouvêa, Gilda Portugal (1994) *Burocracia e Elites Dominantes do País*. São Paulo: Paulicéia.
- Gray, John (1993) *Beyond the New Right*. London: Routledge
- Habermas, Jürgen (1961) *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. Originally published in German, 1961.
- Habermas, Jürgen (1981a) *The Theory of Communicative Action. Volume I: Reason and Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press, 1984. Originally published in German, 1981.
- Habermas, Jürgen (1981b) *The Theory of Communicative Action. Volume II: Lyfeworld and System - A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press, 1987. Originally published in German, 1981.
- Habermas, Jürgen (1992) *Between Facts and Norms*. Cambridge, Ma.: The MIT Press, 1996. Originally published in German, 1992.

- 
- Hall, Peter A. and David Soskice (2001) "An Introduction to Varieties of Capitalism". In Hall and Soskice, eds. (2001: 1-70).
- Hall, Peter A. and David Soskice, eds. (2001) *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hanifan, L. J. (1920) *The Community Center*. Boston: Burdett.
- Hayek, Friedrich A. (1935) *Collectivist Economic Planning: Critical Studies in the Possibilities of Socialism*. London: George Routledge & Sons.
- Hayek, Friedrich A. (1948) *Individualism and Economic Order*. Chicago, Ill: The University of Chicago Press.
- Held, David (1996) *Models of Democracy*. Second edition. Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- Held, David and Anthony McGrew (2002) "Introduction". In Held and McGrew, eds. (2002: 1-25).
- Held, David and Anthony McGrew, eds. (2002) *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Holmes, Stephen (1993) *The Anatomy of Antiliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Holmes, Stephen and Cass. R. Sunstein (1999) *The Cost of Rights*. New York: W. W. Norton.
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Ihering, Rudolf Von (1872) *A Luta pelo Direito*. Rio de January: Editora Liber Juris, 1987. First German Edition, 1872.
- Jacoby, Henry (1969) *La Burocratización del Mundo*. Mexico: Siglo Veinteuno, 1972. First German edition, 1969.
- Janine Ribeiro, Renato (1994) "A Política como Espetáculo". In Evelina Dagnino, ed. (1994).

- Jelin, Elisabeth and Eric Hershberg, 'Introduction to Constructing Democracy' (1996). In Elisabeth Jelin and Eric Hershberg, eds. (1996): 1-12.
- Jelin, Elisabeth and Eric Hershberg, eds. *Constructing Democracy* (1996). Boulder, Co.: Westview Press.
- Jessop, Bob (1993) "Towards a Schumpeterian Work Fare State?". *Studies in Political Economy*, n°.40, Spring 1993: 7-39.
- Jessop, Bob (1994) "Changing Forms and Functions of the State in an Era of Globalization and Regionalization". In Robert Delorme and Kurt Dopfer, eds. (1994): 102-125.
- Jordan, Bill (1996) *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity Press.
- Krueger, Anne (1974) "The Political Economy of the Rent-seeking Society". *American Economic Review* 64(3), June 1974: 291-303.
- Lange, Oskar (1936-37) "On the Economic Theory of Socialism". *Review of Economic Studies* 4(1): 53-71; 4(2): 123-142.
- Lange, Oskar and F. M. Taylor (1938) *On the Economic Theory of Socialism*. Minneapolis: Minnesota University Press.
- Latour, Bruno (2002) *La Fabrique du Droit*. Paris: La Découverte.
- Lilla, Mark, Ronald Dworkin and Robert B. Silvers, eds. (2001) *The Legacy of Isaiah Berlin*. New York: New York Review of Books.
- Locke, John (1690) *Second Treatise of Government*. Cambridge: Hackett Publishing Co., 1980. Originally published in 1690.
- Love, Joseph (1996) *Crafting the Third World: Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Mandel, Ernest (1972) - *Late Capitalism*. London: Verso Edition, 1978 (first German edition, 1972).

- Mann, Nancy R. (1985) *Deming - As Chaves da Excelência*. São Paulo: Makron Books do Brasil. Edição original em inglês, 1985.
- Maravall, José María and Adam Przeworski, eds. (2003) *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marglin, Stephen A. (1990) “Lessons of the Golden Age: An Overview”. In Marglin and Schor, eds. (1990: 1-38).
- Marglin, Stephen A. and Juliet B. Schor, eds. (1990) *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Marshall, T.H. (1950) “Citizenship and Social Class”. In T.H. Marshall and Tom Bottomore (1992) *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press. Originally published in 1950: 1-51.
- Martins, Luciano (1976) *Pouvoir et Développement Économique*. Paris: Éditions Anthropos, 1976.
- Martins, Luciano (1978) “‘Estatização’ da Economia ou ‘Privatização’ do Estado”. *Ensaio de Opinião* 2(9), 1978: 30-37.
- Maurois, André (1947) *Histoire de la France*. Paris: Éditions Dominique Wapler.
- Melo, Marcus André (2002a) “Republicanism, Liberalismo e Racionalidade”. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, n°.55-56: 57-84.
- Melo, Marcus André (2002b) *Reformas Constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- Merquior, José Guilherme (1991) *Liberalism: Old and New*. Boston: Twayne Publishers.
- Mill, Stuart (1859) *On Liberty*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1956. Originally published in 1859.
- Miller, David (1992) “Deliberative Democracy and Social Choice”. *Political Studies*, n°.40, 1992: 54-67.

- Montoro, André Franco (1974) *Da 'Democracia' que Temos para a Democracia que Queremos*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Epstein, David and Sharyn O'Halloran (1999) *Delegating Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moore Jr., Barrington (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in Making the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Moreira Neto, Diogo de Figueiredo (1992) *Direito da Participação Política*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Mueller, D. and Murrell, P. (1985) "Interest Groups and the Political Economy of Government Size". In Forte and Peacock, eds. (1985: 13-36).
- Mueller, Dennis C. (1987) "The growth of government: a public choice perspective". *Staff Papers*, IMF, vol.34, no.1, March 1987.
- Navarro, Zander (1998) "Democracia e Controle Social de Fundos Públicos: O Caso do 'Orçamento Participativo' de Porto Alegre". In Bresser-Pereira and Cunill Grau, eds. (1998): 293-334.
- Negri, Antonio e Michael Hardt (2000) *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Norris, Pipa (1999a) "Introduction: The Growth of Critical Citizens?" In Pipa Norris, ed. (1999: 1-30).
- Norris, Pipa (1999b) "Conclusion: The Growth of Critical Citizens and Its Consequences". In Pipa Norris, ed. (1999: 257-272).
- Norris, Pipa, ed. (1999) *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press.
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books Publishers.
- Nunes, Edson de Oliveira (1984) *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity*. PhD dissertation, University of California at Berkeley, Department of Political Science, 1984. Published in Portuguese as *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.
- O'Connor, James (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin Press.

- O'Donnell, Guillermo (1977) "State and Alliances in Argentina, 1956-1976". In Guillermo O'Donnell (1999). Originally published in *Desarrollo Económico*, January 1977.
- O'Donnell, Guillermo (1999) *Counterpoints – Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: Indiana University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead, eds. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Offe, Claus (1973) "The Abolition of Market Control and the Problem of Legitimacy". *Kapitalestate*, n.1-2.
- Offe, Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State* (edited by John Keane. Cambridge: The MIT Press.
- Ohmae, Kenich (1985) *Triad Power*. New York: The Free Press.
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, Vincent (1991) *The Meaning of American Federalism in Constituting a Self-Governing Society*. São Francisco, Ca.: Institute for Contemporary Studies.
- Oxhorn, Philip D. (1995) *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge Univ. Press.
- Paulani, Leda Maria 'Hayek e o Individualismo no Discurso Econômico' (1996. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n°38, 1996: 97-124.
- Pettit, Philip (1997) *Republicanism*. Oxford: Oxford University Press.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1996) "O Passado não Está Morto: Nem Passado é Ainda". Foreword to Gilberto Dimenstein (1996).
- Pinheiro, Paulo Sérgio and Eric Braun, eds (1986) *Democracia x Violência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Pocock, J. G. A. (1975) *The Machiavellian Moment: Florentine Political Theory and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Polanyi, Karl (1944) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1957. First edition, 1944.
- Prebisch, Raúl (1950) *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: United Nations, Dept. of Economic Affairs.
- Przeworski, Adam (1985) *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1990) *The State and the Economy under Capitalism*. Chur: Harwood Academic Publishers.
- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1995) “O que os Países Civilizados Têm em Comum”. *Folha de S. Paulo*, 2 de abril, 1995.
- Przeworski, Adam (1997) “Democracy and Representation”. Paper prepared for the II Interamerican Congress of CLAD, Margarita Island, October 1997.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes and Eduard Manin (2000) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1995) “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”. *Journal of Democracy*, 6(1) January 1993: 65-78.
- Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone: Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Putnam, Robert D. and Kristin A. Goss (2002) “Introduction”. In Robert D. Putnam, ed. (2002): 3-19.

- Putnam, Robert D., ed. (2002) *Democracies in Flux*. Oxford: Oxford University Press.
- Rapaczynski, Andrzej (1996) "The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights". *Journal of Economic Perspectives*, 10(2), Spring 1996: 87-103.
- Rawls, John (1989) "The Domain of the Political and Overlapping Consensus". In Copp, Hampton, and Roemer, eds. (1993: 245-269). Originally published in the *New York University Law Review* 2, May 1989: 233-55.
- Rawls, John (1993) *Political Liberalism*. New York, Columbia University Press.
- Rawls, John (1997) "The Idea of Public Reason Revisited". In John Rawls (1999: 129-180). Originally published in 1997.
- Rawls, John (1999) *The Law of Peoples*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rego, Walkiria Domingues Leão (2001) *Em Busca do Socialismo Democrático*. Campinas: Editora da UNICAMP.
- Reis, Fábio Wanderley (1990) "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil". In *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*. Vol. 4 - *Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília: IPEA/IPLAN.
- Rosanvallon, Pierre (1992) *La Crise de l'État-providence*. Paris: Éditions du Seuil.
- Rosenberg, Hans (1958) *Bureaucracy, Aristocracy & Autocracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rosselli, Carlo (1924) "Liberalismo Socialista". In Piero Gobetti, ed. (1924) *Rivoluzione Liberale*. Turin: 1924. Republished in Carlo Rosselli (1992), *Liberalismo Socialista e Socialismo Liberale*. Salerno: Edizione Galzerano, Collettanea Socialismo Liberale.
- Sachs, Jeffrey D. (1989) "Social Conflict and Populist Policies in Latin America". In R. Brunetta and C. Dell-Arringa, eds. (1989) *Labor Relations and Economic Performance*. London: Macmillan Press.
- Sandel, Michael J. (1996) *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Santos, Wanderley Guilherme dos (2002) *Paradoxos do Liberalismo*. São Paulo: Edições Vértice.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1998) "Poliarquia em 3D". *Dados*, 41(2) 1998: 207-282.
- Saunders, P. and Klau, F. (1985) *The Role of the Public Sector: Causes and Consequences of the Growth of Government*, OECD Economic Studies no. 4. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Schmitter, Philippe C. (1974) "Still the Century of Corporatism?". *Review of Politics* 36(1): 7-52. Reproduced in P. Schmitter and G. Lembruch, orgs (1979) *Trends Toward Corporatist Intermediation*.
- Schneider, Ben Ross (1991) *Bureaucracy and Industrial Policy in Brazil*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Schultz, David and Robert Maranto (1998) *The Politics of Civil Service Reform*. New York: Peter Lang.
- Schumpeter, Joseph A. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper & Brother.
- Shonfield, Andrew (1969) *Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Silberman, Bernard S. (1993) *The Cages of Reason*. Chicago: Chicago University Press.
- Silva Telles, Vera da (1994) "Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania". In Evelina Dagnino, (ed. 1994).
- Silva, José Afonso da (1997) *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores.
- Singer, Hans (1950) "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries". *American Economic Review* 40, May 1950, 473-85.
- Skinner, Quentin (1978) *The Foundations of Modern Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Skinner, Quentin (1990) "The Republican Ideal of Liberty". In Bock, Skinner, and Viroli, eds. (1990): 203-310.
- Skinner, Quentin (1998) *Liberty Before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skopol, Theda (1979) *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smend, Rudolf (1934) "Sobre el Problema de lo Público y la 'Cosa Publica'". In Rudolf Smend (1985) *Constitución y Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Essay originally published in German 1934.
- Smith, Adam (1776) *The Wealth of Nations*. London: Everyman's Library, 1960. First edition, 1776.
- Smulovitz, Catalina (2003) "How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition through Decentralized Mechanisms". In Maravall and Przeworski, eds. (2003:168-187).
- Smulovitz, Catalina and Henrique Peruzzotti (2000) "Societal Accountability in Latin América". *Journal of Democracy*, 11(4), October 2000: 147-158.
- Souza Santos, Boaventura de (1995a) *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade*. São Paulo: Cortez Editora.
- Souza Santos, Boaventura de (1995b) *Toward a New Common Sense*. London: Routledge.
- Souza Santos, Boaventura de (2002) "Orçamento Participativo de Porto Alegre: Para uma Democracia Redistributiva". In Santos, ed. (2002: 455-560).
- Souza Santos, Boaventura de and Leonardo Avritzer (2002) "Para Ampliar o Cânone Democrático". In Santos, ed. (2002: 39-82).
- Souza Santos, Boaventura de, ed. (2002) *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Stark, David and László Bruszt (1998) *Postsocialist Pathways*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Stephens, John D. (2002) "European Welfare State Regimes: Configurations, Outcomes, Transformations". In Evelyne Huber, ed. (2002: 303-338).
- Stiglitz, Joseph E. (1989) "The Economic Role of the State". In Arnold Heertje, ed. (1989) *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- Stiglitz, Joseph E. (1993b) "The Role of the State in Financial Markets". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*. Supplement to *The World Bank Economic Review* and to *The World Bank Research Observer*.
- Stiglitz, Joseph E. (1994) *Whither Socialism?* Cambridge, MA: The MIT Press.
- Streeck, Wolfgang and Philippe. Schmitter, eds. (1985) *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage Publications.
- Sutcliffe, Bob and Andrew Glyn (1999) "Still Underwhelmed: Indicators of Globalization and Their Misinterpretation". *Review of Radical Political Economics*, 31(1) March 1999: 111-131.
- Swank, Duane (2002) *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanzi, Vito and Ludger Schukenecht (2000) *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Charles (1995) *Philosophical Arguments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Therborn, Goran (1977) "The Rule of Capital and the Rise of Democracy". *New Left Review*, n.103, May-June: 3-42.
- Tilly, Charles (1992) *Coercion, Capital, and European States*. Cambridge, MA: Blackwell
- Tilly, Charles (1998) "Where Do Rights Come From?". In Skocpol, ed. (1998: 55-72).
- Titmuss, R. (1958) *Essays on the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Touraine, Alain (1992) *Critique de la Modernité*. Paris: Fayard.
- Touraine, Alain (1999) *Comment Sortir du Libéralisme?* Paris: Fayard.

- Trevelyan, George M. (1942) *English Social History*. London: Longmans, Green and Co.
- Truman, David B. (1951) *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf.
- Wagner, Adolph (1893) *Grundlegung de Politischen Oekonomie*. Leipsig: C. F. Winter'sche Verlagshandlung (surveyed in Wildavsky, 1985).
- Wallerstein, Immanuel (1979) *The Capitalist World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press / Paris: Maison des Sciences de l'Homme.
- Wallerstein, Immanuel (1991) *Geopolitics and Geoculture. The Capitalist World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press / Paris: Maison des Sciences de l'Homme.
- Wallerstein, Immanuel (1995) *After Liberalism*. New York: The New Press.
- Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice*. New York: Basic Books.
- Walzer, Michael (2001) "Liberalism, Nationalism, Reform". In Lilla, Dworkin and Silvers, eds. (2001): 169-176.
- Weber, Max (1922) *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, 1978. First German edition, 1922.
- Whitehead, Laurence (2002) "Stirring Mutual Recognition". In Laurence Whitehead, ed. (2002: 1-15.)
- Whitehead, Laurence, ed. (2002) *Emerging Market Democracies: East Asia and Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Wildavsky, Aaron (1985) "The Logic of Public Sector Growth". In Jan-Erik Lane, ed. (1985): 231-270.
- Wilson, Woodrow (1887) "The Study of Administration". In *The Papers of Woodrow Wilson*, volume 5. Princeton: Princeton University Press, 1986. Originally published in 1887.
- Yan, Yunxiang (2002) "Managed Globalization". In Berger and Huntington, eds. (2002): 5-47.