

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO REPUBLICANO¹

Joás Jerônimo dos SANTOS²

joasjeronimo@hotmail.com

Adriana Valeria Santos DINIZ³

adrianaavsdiniz@hotmail.com

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB

RESUMO

As Políticas Públicas se destacam no conjunto de ações do Estado Republicano, modelo proposto pelo professor Luiz Carlos Bresser-Pereira. O Estado Republicano é forte por natureza e vinculado às demandas da sociedade por Políticas Públicas. Sua principal força propulsora é a sociedade civil. Através dela, os cidadãos exercem as diretrizes sobre os rumos do Estado e suas ações administrativas. Nesse sentido, o Estado Republicano inaugura uma série de novos direitos conquistados pelos cidadãos organizados na sociedade civil: os direitos republicanos. Esse fato se dá com as crescentes exigências da sociedade para com o Estado e sua ação política. As Políticas Públicas são respostas para demandas da sociedade e são caracterizadas, num regime democrático, pela ação de requisição da sociedade civil e os grupos de pressão que sobre elas atuam. No Estado Republicano, as Políticas Públicas procuram atender as demandas originadas nos Direitos Republicanos. Nesse trabalho, apresenta-se, sucinta e modestamente, a apresentação da ação estatal no Estado Republicano através das Políticas Públicas e do atendimento dos Direitos Republicanos.

PALAVRAS-CHAVE: Estado; Estado Republicano; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

O Estado é construção social recente. E, desde o seu nascedouro, novas feições lhe são dadas, de acordo com o acordo social a vigorar em cada época. No modelo de Estado Republicano encontra-se características de alguns dos modelos anteriores, porém, a ação social é mais fortemente percebida no contexto dos Direitos Republicanos e das Políticas Sociais definidas pelos cidadãos organizados na sociedade civil. Há um profundo enlace histórico entre as reformas propostas pelo Estado Republicano e as que já ocorreram, como também, entre as conquistas cidadãs mais recentes e os degraus dos

¹ Trabalho apresentado no III Colóquio Internacional de Pesquisa em Educação Superior – COIPESU, realizado de 9 a 11 de dezembro de 2015.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação do Ensino Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da UFPB, e-mail: joasjeronimo@hotmail.com

³ Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação do Ensino Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da UFPB, e-mail: adrianaavsdiniz@hotmail.com

direitos socialmente construídos, ao longo dos anos, desde as Revoluções Liberais. Antes de estudar alguns aspectos do Estado republicano é premente perceber a construção desse ente e seu processo de formação.

ESTADO

A concepção de Estado nos moldes atuais é fenômeno moderno. Até a formação dos Estados-Nação, as características do Estado não eram encontradas na maioria das sociedades. O Estado é, pois, invenção social. A revolução burguesa é ponto crucial para a formação do moderno modelo de Estado. Anteriormente, encontram-se características como centralidade do poder sob a égide de um soberano, definição clara de soberania e limites territoriais, incluindo-se, também, formação de exércitos nacionais, moedas próprias e identidade cultural integradora. (CREVELD, 2004; CHAUI, 2009; PASTOR, BREVILHERI, 2009).

Hodiernamente, a concepção de Estado assume duas formas, dois sentidos: estrito e amplo. Bresser-Pereira (2009, p. 15-16) aponta que:

O Estado é uma entidade abstrata – a “pessoa artificial” de Hobbes –, significando, em sentido estrito, a organização ou o aparelho formado por políticos e servidores públicos dotados de poderes monopolistas para definir e fazer cumprir a lei sobre os indivíduos e as organizações de um dado território nacional. Em sentido amplo, Estado, além de ser essa pessoa burocrática que é a única dotada de poder “extroverso”, é a soma das instituições, partindo da constituição nacional e definindo o sistema jurídico, o sistema de direitos e obrigações ou as regras do jogo social. (BRESSER-PEREIRA, 2009, págs. 15 – 16).

Essas duas formas de apresentação do Estado atual se inter-relacionam indissociavelmente, tendo em vista que, os indivíduos que agem no funcionamento da máquina estatal são definidores e garantidores das funções desse Estado.

A partir dessa definição de Estado em dois sentidos que Bresser-Pereira (2009) apresenta um modelo teórico de Estado, o Estado republicano, cuja ação primordial se dá como indutor de Políticas Públicas, haja vista que, entre as suas finalidades estão a definição de sistemas jurídico, direitos e obrigações dos indivíduos no contexto social.

O ESTADO REPUBLICANO

O Estado Republicano é o Estado forte por natureza e fortemente vinculado às demandas da sociedade por Políticas Públicas. É herdeiro do estado liberal quanto às garantias dos direitos à vida, propriedade e liberdade. É também um Estado Democrático de Direito por assegurar direitos políticos igualitários. Ele tem forte componente de Estado Social por avaliar direitos sociais, como combate ao desemprego e desigualdade econômico, saúde e educação. Sua principal caracterização é relacionada com a participação dos cidadãos nos assuntos políticos, definindo as diretrizes da ação estatal.

Bresser-Pereira (2004, p. 1) põe que o Estado Republicano é defensor do patrimônio público, marcado decisivamente pela participação dos cidadãos socialmente organizados na sua gestão e formação. “É um Estado com uma capacidade efetiva de reformar instituições e fazer cumprir a lei”. É, portanto, um Estado “dotado da legitimidade necessária para taxar os cidadãos”, para prover fundos financiadores de “ações coletivas” apoiadas em decisões democráticas. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 1).

Do ponto de vista da sua ação, o Estado Republicano, imprescindivelmente, é exigido por qualidade e desempenho gerenciais dos seus dirigentes. As políticas estatais necessitam de apoio da sociedade, como também de competências atuais de gestão pública.

Nessa direção, aponta Bresser-Pereira (2012, p. 21):

Quando falo em um Estado republicano, falo, portanto, em um estado forte ou capaz. Para isto, não basta que tenha legitimidade e que suas leis sejam boas, consentâneas com a realidade e os valores sociais. É necessário, adicionalmente, que seu aparelho ou administração pública (o poder executivo, o legislativo e o judiciário) seja competente do ponto de vista administrativo, que seja efetivo, porque garante a lei, e eficiente porque realiza os grandes serviços sociais e científicos que hoje são necessários para a legitimidade democrática com a melhor qualidade e o menor custo possíveis. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 21).

O Estado republicano é, em síntese, um estado democrático, gerencial, com forte vínculo com a sociedade civil e perseguidor da supremacia do interesse público como norteadores de ação com *ethos* público e respeitoso da *res publica*. Nesse sentido, o Estado republicano surge para responder às requisições sociais.

O SURGIMENTO DO ESTADO REPUBLICANO

O surgimento do Estado Republicano ocorre em decorrência do desenvolvimento das formas de organização do Estado como organização político-social. Está fortemente imbricada nesse processo, a demanda por mais direitos sociais. A formação desse modelo de Estado é, pois, uma construção cidadã.

Destaca, nesse propósito, Bresser-Pereira (2004, p.5):

A mudança do Estado liberal para o Estado socialdemocrata 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. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 5).

Acresce-se, fortemente, a requisição e conquista de direitos na formação do Estado Republicano. Esse empoderamento cidadão na exigência de atuação do Estado para lhe garantir os chamados direitos positivos é, certamente, o principal motor na formação desse novo modelo de Estado. Porém, conjuntamente, a defesa do Estado enquanto ente que, exclusivamente, deve atender os interesses do público é perseguida na concepção do modelo de Estado de Bresser-Pereira.

Para o autor, há um grupo de particulares, sejam servidores públicos ou agentes privados, que praticam o *rent-seeking*, através do controle do Estado para benefício próprio, em detrimento do interesse da coletividade. Nesse aspecto, o Estado Republicano nasce robustecido para enfrentar essa ameaça.

Bresser-Pereira (2004, p. 1) salienta que o Estado republicano é um “Estado suficientemente forte para se proteger da captura privada, defendendo o patrimônio público contra a busca de rendas (*rent-seeking*)”. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 1).

Destaque-se que, no Estado Republicano há de se ganhar destaque a defesa intransigente da *res publica*. Essa é principal finalidade e sentido na formação desse novo modelo de Estado. Longe de uma idealização, o Estado Republicano é pragmático, porém deve ser alicerçado em qualidades dos seus cidadãos e ter meios efetivos para promover sua defesa.

Propõe, então, Bresser-Pereira (2004, p. 6):

... 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 o rentismo, mas desenvolve armas eficazes para se proteger de tais ameaças. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 6).

Nascido das bases do Estado Social-liberal, o Estado Republicano é determinado pelo componente de participação social, logo, é um Estado de fortes fundamentos democráticos. A ação ativa dos cidadãos e a existência fortalecida de instituições públicas democráticas estão na raiz do Estado Republicano. Nesse aspecto, florescem os variados interesses divergentes por natureza. O espírito democrático do Estado Republicano é definidor de sua atuação. Nesse caminho, cresce a importância da atuação da sociedade civil organizada que, no Estado republicano, direciona a ação estatal.

SOCIEDADE CIVIL E ESTADO REPUBLICANO

A principal força a propulsar o Estado Republicano é a sociedade civil. Através dela, os cidadãos exercem as diretrizes sobre os rumos do Estado e sua forma administrativa, inclusive, direcionando as Políticas Públicas. A sociedade civil é a “sociedade politicamente organizada que tem como objetivos principais a liberdade, a justiça social e a proteção do ambiente natural”. Nela, os “membros estruturados em classes, frações de classes e grupos de interesse lutam permanentemente por hegemonia ou maior influência”. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 17, 19).

O Estado Republicano é, pois, a efetuação da organização política da sociedade com vistas ao atendimento de seus “objetivos políticos”. O Estado se apresenta como o

“instrumento por excelência de uma ação coletiva da sociedade”. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 9). Essa ação coletiva é sempre política e, no “contexto de uma sociedade civil ativa”, observará os “princípios da democracia liberal, social e participativa ou deliberativa”. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 2).

A ação da sociedade civil é força poderosa nas mudanças mais recentes do Estado. No Estado Republicano a organização dos cidadãos em sociedade civil os capacita para “participar efetivamente dos assuntos públicos e de esboçar a estrutura de uma democracia participativa e republicana”. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 4). O fenômeno da globalização, com o fortalecimento de mercados, afeta essa ação da sociedade civil, porém a arena política se mantém e as decisões políticas permanecem relevantes. (BRESSER-PEREIRA, 2001)

Nesse sentido, aponta o autor:

... na medida em que a sociedade e os mercados se tornam cada vez mais complexos, e a sociedade civil mais exigente e capaz de exercer o controle social, aumenta o caráter estratégico das decisões políticas... (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 20).

A relação entre a sociedade civil e os Estado republicano enseja a requisição de uma nova leva de direitos: Os Direitos Republicanos. Eles nascem no curso dos direitos anteriores: os Direitos Civis conquistados nas Revoluções Liberais (séculos XVII e XVIII); os Direitos Políticos (séculos XIX e XX) e Direitos Sociais, datados do século XX. (BRESSER-PEREIRA, 2009).

DIREITOS REPUBLICANOS

No Estado Republicano é inaugurada uma série de novos direitos conquistados pelos cidadãos organizados na sociedade civil. Esse fato se dá com as crescentes exigências da sociedade para com o Estado e sua ação política. O Estado Republicano nasceu forte, por natureza e necessidade, “liberal, democrático e social”, capaz de afiançar direitos, ante então, não reclamados por seus cidadãos. O Estado Liberal assegura direitos civis (proteção à vida, propriedade privada, liberdade e tratamento igualitário entre os cidadãos). O Estado Democrático garante direitos políticos. O Estado Social sustenta

direitos sociais e promove compensações às desigualdades econômicas. Isoladamente, nenhum deles atende as hodiernas requisições cidadãs. (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Bresser-Pereira (2004, p. 1) propõe que:

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. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 1).

O aparecimento dos direitos republicanos é uma retomada histórica dos ideais republicanos de filósofos e teóricos políticos. O exercício da política por cidadãos organizados na sociedade civil os substancia. O próprio conceito de Estado republicano liga-se “ao surgimento de direitos republicanos”, como, também, a um “republicanismo” reavivado. (BRESSER-PEREIRA, 2004; 2009, p. 127).

Um aspecto destacado dos direitos republicanos é o tratamento com a coisa pública. A defesa do patrimônio do povo, para que não seja utilizado privativamente por particulares ou grupos patrimonialistas ou corporativistas que agem dentro da sociedade como livres-atiradores, é condição *sine qua non* para o Estado Republicano. Esse direito, talvez seja o mais importante no rol dos direitos republicanos. Bresser-Pereira (2009, p. 127) defende que “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”.

Nessa acepção, sobre os direitos republicanos, destaca o autor:

... defini como ‘direitos republicanos’, os direitos que todos os cidadãos têm de que a coisa pública seja usada para fins públicos, para o interesse de todos. E, também, defini o Estado Republicano como aquele Estado suficientemente forte ou capaz para se defender dos indivíduos que procuram captura-lo ou privatiza-lo – procuram torna-lo objeto da busca de rendas (do *rent-seeking*). (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 21).

A ação estatal garantidora dos direitos republicanos de todos os cidadãos dar-se-á através das Políticas Públicas que, no Estado republicano, deverão representar o atendimento das demandas cidadãs.

POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO REPUBLICANO

A ação do Estado na busca pelo atendimento das demandas da sociedade e seus grupos é marcada, fundamentalmente, pela definição e execução das chamadas Políticas Públicas. Esse termo ganha acepções diversificada, contanto, na conjuntura atual do Estado com inspirações liberais e sociais concomitantemente ela ganha caracterização gerencialista, do planejamento à efetivação da ação estatal. Nesse sentido, Queiroz (2011, p. 96) destaca pode-se conceituar política pública como “um processo de tomada de decisões” ou “o produto desse processo”.

Nota-se que, envolvendo aspirações e expectativas diversificadas do tecido social, a política pública é marcada pela complexidade e abarcamento extensos.

Nessa direção, Amabile (2012, p. 390) salienta que:

Políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. (AMABILE, 2012, p. 390).

Evidencia-se, logo, a grandeza desse papel do Estado no monopólio de planejador das Políticas Públicas, tendo em vista que, somente o ente que tem o chamado poder extroverso – poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais – é legitimado para desempenhar relevante ação. (BRESSER-PEREIRA, 1997; SILVA, 2011).

A feição das Políticas Públicas no Estado Republicano é definida por ação social e, concomitantemente, econômica. Assim, o Estado age, através das políticas sociais compensatórias, para atender as requisições da sociedade quanto ao combate ao desequilíbrio social, educacional, provimento de saúde, etc., como, também, atua para a sustentação do mercado, exercendo um “papel estratégico no capitalismo

contemporâneo”. Acentuando-se que, todas essas ações são dirigidas pelos preceitos elegidos pelos cidadãos para que a *res publica* não seja usurpada por grupos ou indivíduos para o atendimento de interesses privados. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 23).

Por seu objetivo primordial que é ser servidor dos cidadãos e cuidador dos bens público, incluindo os recursos financeiros, as Políticas Públicas são fontes de preocupação dos mecanismos de controle e defesa desse próprio Estado Republicano. Várias formas podem explicitar os desvios de objetivo prioritário das Políticas Públicas, com destaque para as políticas econômicas que, “sem uma justificativa econômica baseada no interesse geral, protegem indevida e excessivamente determinadas empresas ou indivíduos”, através de “subsídios, renúncias fiscais e proteção contra a concorrência”. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 167).

Também podem desviar o bom curso das Políticas Públicas “as políticas pretensamente sociais”, que, na realidade promovem uma proteção indevida a indivíduos e grupos com grande influência eleitoral; as políticas administrativas que amparam “indevida e desequilibradamente” grupos de servidores públicos; além de “de captura privada” do patrimônio público por meio de transferências e renúncias fiscais em nome de “políticas públicas distributivistas” ou com objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 167).

Nesse caminho, aponta Bresser-Pereira (1997, p. 170):

O interesse público se define através de um complexo processo de negociações entre grupos corporativos intermediados pelo Estado. Em muitos casos, entretanto, o resultado não é a afirmação do interesse público, mas o dos interesses privados. Nesse momento o Estado contemporâneo e o seu respectivo regime político, a democracia, entram em crise: o Estado em crise fiscal e de governança, a democracia, em crise de governabilidade. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 170).

Um Estado como o Republicano que se propõe como forte defensor do direito à *res publica* não deve tolerar políticas que pretensamente são públicas, porém, na realidade, cuidem de interesses “particulares e indefensáveis”. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 166).

Buscando proteger o Estado Republicano da usurpação por interesses particulares também se apresenta a *accountability*. O termo remete a um conjunto de procedimentos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos, permitindo que o cidadão controle o exercício do poder dos agentes do Estado. No Estado Republicano, as ações estatais e de seus dirigentes devem ser, sempre, em favor dos cidadãos. Estes devem efetivar acompanhamento permanente do uso do poder concedido aos eleitos para governar e aos demais servidores públicos. Aqueles devem prestar contas de sua atuação à sociedade que representam. A *accountability* indica, pois, dupla responsabilização: da população e dos agentes públicos. No Estado Republicano Democrático, o representante político, eleito pelo voto, não detém poder soberano, mas, exclusivamente, a faculdade de exercício do poder em nome e a serviço do povo. (BOBBIO, 2007).

Bresser-Pereira (2005, p. 89) destaca, ainda, que, nesse processo de *accountability* é de grande importância a descentralização política na decisão de Políticas Públicas, pois, “quando as políticas públicas estão sob o controle do governo central, a responsabilização social é, por definição, precária”. Nesse sentido, quanto mais participativos forem os cidadãos nesse processo, e, quanto mais próximo deles ocorrerem os processos de direção das Políticas Públicas, mais, efetivamente, ocorrerão procedimentos de *accountability*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Políticas Públicas são respostas para demandas da sociedade e são caracterizadas, num regime democrático, pela ação de requisição da sociedade civil e os grupos de pressão que sobre elas atuam. Porém, é premente perceber que as políticas públicas não são desinteressadas. Elas são derivadas de um conjunto de valores associados às preferências de Estado e de governo.

No Estado Republicano de Bresser-Pereira, as Políticas Públicas objetivam atender a exigência dos cidadãos organizados na sociedade civil quanto aos seus direitos. Com destaque para o conjunto de novos direitos conquistados nesse novo Estado: Os Direitos Republicanos.

O modelo de Bresser-Pereira acresce no conjunto de direitos dos cidadãos a defesa do interesse público e do patrimônio coletivo, a *res publica*. Esse aspecto norteia todo o conjunto de reformas do Estado proposto para garantir o bom funcionamento, com eficiência e eficácia do Estado Republicano. Nele, a sociedade civil e seus cidadãos tem papel ativo e importante no controle das ações do Estado e seus dirigentes e na cobrança dos resultados das Políticas Públicas. A *accountability* inova como instrumento de exercício da cidadania. O Estado precisa ser defendido do ataque dos que praticam o *rent-seeking* para garantir que “o direito do cidadão de que os bens públicos não sejam capturados privadamente”, garantindo que o Estado seja “mais eficaz e eficiente, e mais democrático” para atender à sociedade. (BRESSER-PEREIRA, 1998).

REFERÊNCIAS

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Políticas públicas**. In: CASTRO, C. L. F.; GON-TIJO, C. R. B.; AMABILE A. E. N. (orgs.). Dicionário de políticas públicas. Barbacena: EdUEMG, 2012;

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007;

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Cidadania e Res Publica**: A Emergência dos Direitos Republicanos. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 208: 147-181, abr./jun. 1997;

_____. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009;

_____. **Democracia Republicana e Participativa**. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005: 77-91.

_____. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259;

_____. **Estado, Estado-nação e sociedade**. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/442a-Estado-Estado-na%C3%A7%C3%A3o_sociedade.pdf. Acessado em 05/07/2015;

_____. **Gestão do Setor Público**: Estratégia e Estrutura para um novo Estado. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Spink, Peter. (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998;



_____. **O surgimento do Estado Republicano.** LUA
NOVA Nº 62— 2004;

_____. **Uma nova gestão para um novo Estado:** liberal,
social e republicano. Revista do Serviço Público. Ano 52. Número 1. Jan-Mar 2001;

CHAUI, M. **Convite à Filosofia.** São Paulo: Ática, 2009;

CREVELD, Martin Van. **Ascensão e declínio do Estado.** São Paulo: Martins Fontes,
2004;

PASTOR, M.; BREVILHERI, E. C. L. **Estado e Política Social.** Serviço Social em
Revista. v. 12. n. 01. Londrina, Jul/Dez 2009;

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas.** 3. ed. rev. e
atual. – Curitiba: Ibpe, 2011 – (Série Gestão Pública);

SILVA, Frederico Rodrigues. **A relatividade do interesse público:** Um estudo
comparado. RVMB, v. 5, n. 2, p. 460 - 517, jul/dez . 2011. Disponível em: Acesso em:
12/06/2014.