

Republicanism, cidadania e (novos?) direitos

MARCUS ANDRÉ MELO*

A questão dos direitos está no centro das discussões em várias áreas da agenda pública e da agenda intelectual contemporânea. Mas não foi sempre assim. Essa centralidade foi basicamente adquirida nesse último quarto de século, em um contexto marcado pela crítica à lógica utilitarista subjacente às discussões sobre a ação e a moralidade públicas. Como se sabe, o utilitarismo é a concepção moral que informa a avaliação de políticas econômicas há mais de um século. Essa concepção foi criticada fundamentalmente por um discurso que está fundado na noção de direitos. Essa crítica foi articulada por um amplo espectro de analistas de matizes ideológicos díspares, como Rawls e Nozick. O discurso dos direitos também informa as construções teóricas de Sen e de Dworkin, e tem influenciado a agenda internacional e a própria concepção do desenvolvimento. O conceito de desenvolvimento humano é um dos construtos conceituais produzidos nes-

* Agradeço os comentários de Philippe Faucher e José Marcio Rego.

se contexto. Em vários artigos, Bresser-Pereira tem demonstrado uma consistente identificação com essa agenda teórica antiutilitarista. Postulando um modelo deliberativo de democracia e aderindo normativamente a uma agenda normativa republicana, ele tem contribuído de forma importante para a elaboração dessa agenda teórica. Sua mais clara contribuição nesse sentido talvez seja sua discussão dos chamados direitos republicanos. Bresser-Pereira refere-se especificamente a esses direitos como um direito de nova geração. Eles se manifestariam de formas variadas: no direito ao patrimônio ambiental público, ao patrimônio cultural público e aos recursos do Estado. Este último seria, segundo o autor, o mais importante, aquele que ainda não se positivou de forma concreta. Para Bresser-Pereira, ele consiste no que chama direito a *res publica*, “ou à coisa pública, entendida como o estoque de ativos e principalmente o fluxo de recursos que o Estado e as entidades públicas não-estatais controlam”.

Neste texto, eu discuto essa contribuição à luz de três conceitos. Em primeiro lugar, o de republicanismo. O que há de especificamente republicano nessa concepção de direitos? Como se sabe, a tradição republicana privilegiou menos a questão dos *direitos* e mais a questão dos *deveres* dos cidadãos. Em segundo lugar, o conceito de direitos. Trata-se efetivamente de direitos? E mais: estamos efetivamente nos deparando com uma nova geração de direitos? Em terceiro lugar, o conceito de representação e seu correlato, o controle ou *accountability*. Qual o papel das instituições no mecanismo de representação e controle social sobre os representantes especificamente no sentido de garantir os direitos republicanos? A resposta que dou em relação a essas questões, tais como discutidas por Bresser, é fundamentalmente de natureza crítica. Independentemente de certa identificação normativa com as idéias e questões do autor, minha leitura de sua elaboração analítica apresenta vários questionamentos.

Republicanism

A noção de republicanismo ou de virtudes republicanas ocupa hoje um lugar central na teoria democrática, a ponto de muitos se referirem a um

verdadeiro *revival* republicano. Bresser-Pereira contribuiu de forma importante para essa discussão no Brasil, ao relacioná-la diretamente às questões da cidadania e dos direitos. O republicanismo consiste em uma tradição cujo ponto de partida é dado por uma concepção ativa de cidadania. Nessa tradição, o engajamento ativo com os negócios públicos é entendido como uma manifestação superior de cidadania e como remédio efetivo contra a degeneração da vida democrática. Se no passado – como nas repúblicas italianas dos séculos XIII e XIV, onde o pensamento político republicano mais se desenvolveu – essa degeneração tomava a forma de tirania e dominação externa, no contexto das democracias contemporâneas ela representa, sobretudo, a corrupção, o neopatrimonialismo e a dominação burocrática. Parte importante dos analistas contemporâneos enxerga na apatia cívica uma das causas da degeneração da vida política no capitalismo avançado, onde a mídia e as grandes corporações produziram uma burocratização da esfera pública.

Nos Estados Unidos, o *revival* republicano contemporâneo foi muito marcado pelas discussões geradas em torno de *Habits of the heart*, de Robert Bellah. Nesse trabalho, o autor e seus colaboradores traçam um perfil do cidadão apático americano e identificam uma *malaise* cívica naquele país. Na realidade, esse debate contrasta marcadamente com o tom da discussão no pós-guerra, no qual a apatia cívica foi, em larga medida, entendida como aquiescência. Como elemento da cultura cívica, a apatia refletia o contentamento com a nova ordem caracterizada pelo fim das ideologias e declínio dos movimentos sociais. Na teoria democrática, essa visão foi associada – em certo sentido, erroneamente – com as idéias de Schumpeter. Nessa visão, postula-se uma divisão de trabalho entre cidadãos e elites políticas, na qual o papel dos cidadãos restringir-se-ia a julgar o desempenho dos governantes. Esse julgamento, para Schumpeter, é fundamentalmente *ex ante* – os cidadãos *qual* eleitores respondem às promessas dos políticos durante as eleições. Nesse processo, as elites ocupam um lugar central – são elas que mobilizam os cidadãos. A insistência nesse ponto nesse autor deve ser contextualizada, levando-se em conta o seu objetivo maior: a crítica à

teoria clássica da democracia e, principalmente, à noção de interesse geral que ela pressupõe. Não está claro, portanto, se, para Schumpeter, os cidadãos podem se contentar com o não-envolvimento nos negócios públicos em virtude do alto grau de institucionalização já atingido pelas democracias das quais aquele autor se ocupa – Estados Unidos e, sobretudo, a Inglaterra –, questão independente de poder essa participação cidadã ativa ser desejável – e até mesmo fundamental – em contextos menos institucionalizados. O fato é que aquele autor não explora esse ponto e, em certo sentido, pode-se afirmar que ele pressupõe, em sua discussão, que o ponto final – o ponto de “chegada” – dos processos de democratização é o estado de coisas prevalente naqueles países quando escrevia. E mais: que esse ponto de chegada representa um ideal normativo. Essa conclusão pode ser tirada porque o autor afirma que o papel dos eleitores cessa ou se esgota logo que tenham feito a escolha de seus representantes. No entanto, ela é discutível se levarmos em conta que o objetivo geral de sua elaboração crítica não é discutir a participação, e sim fazer a crítica da concepção que denomina “clássica” de democracia. Schumpeter discute a democracia institucionalizada, e não suas manifestações imperfeitas. O exercício contrafactual de imaginar qual seria sua resposta ou terapia institucional para casos de democracias não institucionalizadas poderia levar-nos a concluir que ela envolveria a mobilização social e o ativismo cívico. Estes últimos cumpririam não o papel de restabelecer o interesse público (sobre o qual esse autor é cético), mas o de restabelecer ou fortalecer as regras do jogo, ou impedir a apropriação privada da coisa pública. Mas o fato é que não sabemos.

As contribuições da ciência política empírica contemporânea – pelo menos depois da difusão, por Arrow e Downs, da idéia de impossibilidade de uma regra de agregação de interesses que possa representar uma função de utilidade coletiva – caminharam no sentido de deslegitimar quaisquer tentativas de restaurar a idéia de um interesse coletivo. Arrow mostrou que qualquer regra de votação majoritária gera resultados cíclicos ou contraditórios. Uma formulação inteiramente diversa é proposta pelo republicanismo contemporâneo, em suas variadas acepções. Não só se sustenta que o inte-

resse coletivo existe objetivamente, mas também que pode ser alcançado.¹ E mais: sustenta-se que o desenho institucional das modernas poliarquias não é condição suficiente para garantir a não-degeneração da vida pública. A resposta é que a cidadania ativa é condição para que isso ocorra. O republicanismo, no entanto, não se esgota nessas suas manifestações contemporâneas; pelo contrário, ele está associado a uma longa tradição histórica, como ressaltado a seguir. Embora mantenha estreita conexão com o republicanismo e uma das suas variantes – o humanismo cívico –, a formulação de Bresser-Pereira, como será discutido, distingue-se delas em alguns pontos essenciais.

A tradição republicana e as virtudes cívicas

Historicamente, o republicanismo buscou valorizar as dimensões da liberdade que foram desvalorizadas com a crescente identificação, a partir dos séculos XVIII e XIX, da liberdade como liberdade negativa. Entendida essencialmente como imunidades *vis-à-vis* agentes externos – o Estado, o déspota, ou terceiros –, a liberdade assim entendida é empobrecida e deixa de considerar outras dimensões igualmente essenciais: o direito de participação, de engajamento cívico, de controle e de influência direta nas decisões públicas. Para autores liberais e anti-republicanos, como Bobbio, a transformação ocorrida representou um processo positivo de individualização das questões de moralidade pública, onde o indivíduo substitui a coletividade ou o governo como o núcleo articulador. Uma manifestação positiva é a centralidade que os direitos dos cidadãos passam a ter em relação a seus deveres.² Essa inversão foi produto sobretudo das concepções de direito natural que se consolidam no início da era moderna. O republicanismo representou a dimensão historicamente perdedora em relação à concepção liberal da “liberdade como não interferência”, que se torna hegemônica.

¹ Przeworski chama essa posição de concepção epistêmica do processo democrático.

² Para o anti-republicanismo de Bobbio, ver Bobbio e Viroli (2002, especialmente p. 10-15).

Como se sabe, a concepção republicana tem como idéia-força central o conceito de *virtú* e resgatá-la implica responder positivamente à questão sobre se a qualidade de uma democracia depende da qualidade de seus cidadãos. E, mais que isso, postular um modelo normativo de ação política. Se a democracia depende da virtude, o que fazer? Advogar um modelo de cidadão virtuoso? A idéia de uma ética das virtudes ocupa um lugar central na discussão do republicanismo. O cultivo das virtudes republicanas se constitui de fato, nessa tradição, em uma das tarefas essenciais da formação dos cidadãos. Expresso meu ceticismo, no entanto, quanto a se é legítimo estabelecer como projeto de governo a “formação das almas”, ou a formação de cidadãos ativos – uma atualização do ideal jacobino. Não caberia ao Estado e aos legisladores apenas a garantia de formas institucionais que assegurem e permitam a participação ativa dos cidadãos?

Duas vertentes podem ser identificadas no republicanismo contemporâneo. A primeira está associada à visão de que o engajamento cívico dos cidadãos representa uma manifestação privilegiada da natureza humana, que seria política por excelência. De Aristóteles a Arendt, essa visão tem um longo enraizamento na história do pensamento político. Em contraste, há um segundo grupo de autores para os quais as virtudes republicanas são louváveis e seus impactos sobre a vida política, valiosos. No entanto, eles se recusam a endossar a visão de que elas significam uma forma de vida superior. Nessa visão, o republicanismo entendido como humanismo cívico é criticado como uma concepção particular do mundo – ou, na terminologia rawlsiana, uma *concepção abrangente do bem*. Liberais como Rawls ou Dworkin sustentam que o liberalismo se mantém neutro quanto a essas concepções. Nesse sentido, para o liberalismo que advogam, é indiferente se os cidadãos se mantêm ativos e engajados civicamente ou não. A rigor, o liberalismo insiste em concepções do bem que sejam estritamente políticas – ou seja, que não contenham elementos perfeccionistas, metafísicos, ou concepções morais mais amplas. E nesse sentido, advogam, o humanismo cívico não passa no teste da neutralidade liberal. Ele é marcadamente perfeccionista. Ou seja, ele se baseia em uma concepção de excelência humana a que os indivíduos devem aspirar para a consecução de uma vida

mais plena de realizações. A exceção aberta nessa concepção a concepções “políticas” tem a ver com aquele mínimo institucional – e as virtudes a ele associadas, tais como a tolerância – necessário ao funcionamento de regimes constitucionais baseados em liberdades básicas.³

O argumento foi expresso, antes dos liberais contemporâneos, por Berlin, que assinalou o potencial opressor de uma sociedade excessivamente mobilizada, que pode facilmente levar a uma espécie de *tiranía da virtude*:

um homem pode afastar-se de um estado democrático vigoroso e genuinamente “participativo”, no qual as pressões sociais ou políticas sejam excessivamente sufocantes para ele, em busca de um ambiente onde haja menos participação cívica, mas mais privacidade, uma vida comunal menos dinâmica e menos abrangente, menos gregarismo, mas também menos restrições. Isto pode parecer indesejável para aqueles que consideram a aversão pela vida pública ou pela sociedade como um sintoma de *malaise* e de profunda alienação.⁴

A segunda vertente do republicanismo não encerra nenhum apelo a ideais perfeccionistas. Em autores como Taylor ou Habermas, a dimensão discursiva da participação democrática é pensada a partir do ideal normativo de comunidade política e deliberação pública. Ela também está ancorada no que Taylor denomina uma ontologia social holista, na qual os indivíduos (*self*) estão “situados” socialmente.⁵ Nessa visão, o interesse coletivo existe e pode ser também identificado pragmaticamente.

Bresser-Pereira está muito mais próximo dessa última concepção do que de concepções perfeccionistas. Há igualmente um denominador comum com a visão liberal rawlsiana, que também tem como elemento essencial a noção de fórum público.

³ Essa é a visão preconizada em Dworkin e Rawls. Para uma análise desses autores, ver Melo (2002). Ao insistir nesse ponto, Rawls afasta-se de seu esforço de fundar uma concepção ética racionalista e universalista, para se tornar marcadamente pragmático. Esse mínimo institucional é simplesmente aquele presente nas atuais democracias ocidentais.

⁴ Berlin, 1969:57.

⁵ Taylor, 2000:215-217.

Na verdade, nas democracias social-liberais contemporâneas, marcadas pela representação política dos mais variados grupos de interesses, por coalizões de classe de todos os tipos, ninguém tem o monopólio da definição do interesse público. Cada grupo, cada classe pretende representar corporativamente o interesse público, de forma que nos deparamos com uma heterogeneidade de “interesses públicos” conflitantes. Isto, entretanto, não significa que o interesse público não exista, que a defesa da *res publica* em nome do interesse público não possa ser realizada. Não significa também que o interesse público só possa ser defendido indiretamente através da defesa do auto-interesse, dos interesses egoístas, coordenados pelo mercado, como pretende o liberalismo radical, neoliberal. Significa apenas que o interesse público não existe de forma absoluta e portanto autoritária. Existe, sim, de forma relativa, através do consenso que aos poucos as sociedades civilizadas vão formando sobre o que o constitui, e, mais amplamente, sobre o que constitui uma moral comum.⁶

Essa passagem revela uma noção pragmática deweyana de interesse público. Ela revela forte compromisso com a idéia de interesse coletivo como construção procedimental pública, e não como um interesse geral. E, nesse sentido, constitui forte avanço em relação às concepções juricistas de inspiração clássica que permeiam a discussão sobre interesse público em alguns meios. A noção de consenso construído se aproxima da idéia de um consenso justaposto rawlsiano, revelando afinidades com os autores citados. No entanto, se a noção de interesse público é pragmática, vejo grandes dificuldades para a possibilidade de positivação do direito à coisa pública, expressa no interesse coletivo:

Existe naturalmente o conceito positivista de interesse público (interesse resguardado na lei aprovada pelos representantes do povo). Para ir além dele esse consenso social é importante. A partir dele será possível identificar a violação do interesse público toda vez que, exposta a matéria à

⁶ Bresser-Pereira, 1997:24.

publicidade, *ela provoca escândalo ou reação coletiva de desprezo ou revolta*.⁷ A transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão é a garantia mais concreta da democracia participativa contra a violação dos direitos republicanos e a privatização da *res publica*.⁸

Por outro lado, é interessante observar que, em seu artigo sobre os direitos republicanos, ele não menciona virtudes uma única vez. Estas só são discutidas diretamente em outro trabalho, com referência à burocracia pública. Aqui a complementaridade entre as virtudes dos cidadãos e um desenho institucional adequado é ressaltada.

Não podemos esperar que instituições estatais boas levarão automaticamente a um bom governo. Os problemas enfrentados pelos governos hoje são tão complexos e mudam tão rapidamente que, mesmo quando as instituições são bem pensadas e bem definidas, as nações ainda dependerão de bons governos, i. e., de políticos e técnicos competentes, dotados de virtudes republicanas, ou do virtù maquiavélico. E mais: bons governos, bons políticos e técnicos dependem não apenas de boas instituições, mas também de uma boa sociedade civil, em que esteja presente um espaço público, e em que o debate público seja real. Apenas através do funcionamento ativo da sociedade civil e da discussão ampla e razoavelmente objetiva das questões será possível diminuir os erros nas políticas públicas, reduzir seu grau de incompetência.⁹

Essa passagem exige uma discussão das bases motivacionais do comportamento civicamente orientado. Na literatura sobre o republicanismo, duas respostas podem ser encontradas. A primeira, que está subjacente ao republicanismo clássico, associa o comportamento civicamente orientado à racionalidade instrumental. A formulação clássica dessa visão pode ser en-

⁷ A referência ao desprezo coletivo remete à discussão sobre o orgulho e o patriotismo civil em Taylor.

⁸ Bresser-Pereira, 1997:126.

⁹ Bresser-Pereira, 2003.

contrada em Maquiavel – os indivíduos se engajam na ação coletiva por auto-interesse. Ou seja, o envolvimento nos negócios públicos é entendido como condição de sua liberdade em sentido amplo: em relação a tiranos, à dependência pessoal e à dominação externa através da conquista militar. Isso foi bem expresso por Maquiavel nos *Discorsi* sobre Tito Lívio, ao falar da necessidade de “pôr as mãos sobre a liberdade”. Ele está bem representado na fórmula liberal “o preço da liberdade é a eterna vigilância”. No contexto contemporâneo, como já assinalado, os principais vícios públicos que resultam da apatia são a dominação burocrática do Estado e a corrupção. Bresser-Pereira vê como grandes ameaças contemporâneas a privatização do Estado, a captura predatória de recursos fiscais e o neopatrimonialismo.

Uma visão inteiramente distinta pode ser encontrada nas formulações de Arendt ou Taylor. Os autores nessa tradição recusam a noção de interesse próprio como o móvel da ação social, destacando suas bases normativas. Em geral, esses autores discutem o comportamento auto-interessado como um traço geral da modernidade e recusam a noção do auto-interesse como invariante comportamental. Bresser-Pereira insiste também nesse ponto, todavia sua discussão pressupõe em grande medida uma noção de racionalidade instrumental. Na realidade, é um apelo forte à necessidade de uma burocracia profissionalizada e tecnicamente competente que também seja dotada de virtudes republicanas, sobretudo o compromisso com a coisa pública.¹⁰ Embora se refira à importância de cidadãos ativos (e de um modelo deliberativo de tomada de decisões públicas), a ênfase é posta no papel da burocracia pública. Exigem-se virtudes, portanto, sobretudo dos governantes e dos cidadãos. A burocracia aparece nessa formulação como o baluarte contra o uso predatório dos recursos públicos. Essa formulação é bastante distinta da visão schumpeteriana de burocracia. Para Schumpeter,¹¹ salvo as questões que envolvem responsabilidade política direta, “para todo o restante (...) o Governo e o Parlamento terão de aceitar o conselho dos

¹⁰ Bresser-Pereira, 2003.

¹¹ Schumpeter, 1975:293.

especialistas, o que quer que pensem eles mesmos”. Bresser-Pereira, pelo contrário, sugere o debate público em torno das decisões de *policy-makers* contra o insulamento burocrático de especialistas. Seu vaticínio é, no entanto, otimista:

Esse último raciocínio me leva a uma conclusão otimista. Os erros de políticas tenderão a ser menos danosos no futuro por duas razões: porque os formuladores de políticas são cada vez mais bem instruídos e porque vivem em países cada vez mais democráticos, nos quais formas de democracia deliberativa começam a aparecer.¹²

Essa passagem revela profunda ambivalência entre a necessidade de *expertise* e de mais deliberação. E se houver conflito entre a deliberação pública e a decisão dos especialistas? Ora, a deliberação é apresentada como alternativa ao domínio dos que detêm o conhecimento especializado. A *expertise* é um requisito num quadro em que as questões públicas se tornam cada vez mais especializadas, o que requer em contrapartida cada vez mais especialização técnica por parte dos agentes de *accountability* horizontal, particularmente do Judiciário. O ideal normativo da deliberação também conflita com a celeridade requerida para a decisão administrativa e com o fato de que muitas decisões (por exemplo, de política econômica) exigem discricção por parte dos agentes públicos, ou não podem ser reveladas *ex ante*, sob pena de perda de eficácia.

Direitos e deveres republicanos?

Bresser-Pereira refere-se ao direito a *res publica*, ou à coisa pública, como um direito de novo tipo. Entendo que, na realidade, não se trata de um direito de novo tipo. Para além da questão se de fato representa direito, como argumentarei a seguir, ele é apenas um desdobramento ou atualização dos direitos civis e políticos, ao mesmo tempo em que expressa maior

¹² Bresser-Pereira, 2003.

conscientização dos chamados problemas de ação coletiva e mudança na cultura política, no sentido de menor tolerância à corrupção. A noção moderna de que os indivíduos têm direitos foi construída pelos teóricos jusnaturalistas nos séculos XVII e XVIII. Tais direitos foram vistos como “naturais”, inerentes aos cidadãos, e sua existência podia ser comprovada com o uso apropriado da fé ou da razão. Tal concepção de direitos foi profundamente abalada pelos teóricos utilitaristas no século XIX, que rejeitam o direito baseado nos costumes e enxergam nas leis a única fonte do direito. A boa legislação, encarnando um ideal normativo utilitarista e um cálculo consequencialista de ganhos e perdas para a comunidade como um todo, deve ser a única fonte do direito. A idéia de que os direitos naturais poderiam ser a base para a construção de uma moralidade política foi descartada por Bentham como um descalabro: “o direito é filho da lei (...) o direito natural é um filho que não tem um pai”.¹³ Para eles, só há direitos se houver a mão do Estado para garanti-los. Os direitos são também, na perspectiva utilitarista, pensados em relação ao conceito de dever ou obrigação: um indivíduo P só tem o direito de fazer X se uma outra pessoa Q (ou o Estado) tem o dever de agir de uma determinada forma que seja no interesse de P. É essa visão que está na base do positivismo jurídico e da separação entre moral e direito. A despeito do ataque dos utilitaristas no século XIX, a concepção de direitos naturais informou grande parte do ideário dos movimentos sociais na transição para a idade moderna. Ela também foi fundamental para os direitos de primeira geração – civis, predominantemente nos séculos XVII e XVIII, e políticos, no século XIX.

Na sua formulação hegemônica contemporânea, que deriva da concepção negativa de liberdade, os direitos passaram a ser pensados, sobretudo, como *imunidades*. Nesse sentido, o direito de um indivíduo estava definido pela sua prerrogativa de não fazer algo ou como não-interferência externa em suas ações. Ou seja, afirmar que um indivíduo P tem direito a X equivale a dizer que ele não tem o dever de deixar de fazer X. O direito de P

¹³ Apud Waldron, 1984:4.

aqui é entendido como o privilégio de não ter de deixar de fazer X. Outra forma inteiramente distinta de se afirmar que P tem direito a X é entender que os outros indivíduos têm o dever de deixar P fazer X. Nesse sentido, P tem o direito de exigir que os outros indivíduos (ou um indivíduo) o deixem fazer X.¹⁴ Isso significa não apenas o dever negativo de não se impedir que P faça X, como também a demanda positiva no sentido de que outras pessoas (ou outra pessoa) ou o Estado tem o dever de intervir para que P faça X. Este último sentido implica o direito a uma assistência ativa para que faça algo e não apenas à imunidade, e portanto representa uma dimensão adicional. Uma terceira dimensão do direito que, ao contrário desta última, também envolve a noção de imunidade, se refere ao direito entendido como *poder sobre X*. Se P tem imunidade em relação a X (como no caso do direito de propriedade de P sobre X), isso significa que as outras pessoas não têm poder sobre P em relação a X. Essas três dimensões (direito como privilégio, direito como capacidade de exigir um comportamento de outras pessoas e direito como poder) são essenciais para a compreensão dos direitos, mas certamente são ainda muito insuficientes para dar conta das complexidades dos direitos. Pela sua importância como justificativa moral para os chamados direitos de segunda geração (direitos sociais), a noção de capacidade de exigir um comportamento ativo por parte das outras pessoas ou do Estado é um dos aspectos que gerou mais controvérsia na evolução do conceito de cidadania. Vale salientar, no entanto, que essa própria distinção entre direitos passivos e ativos não resiste a uma análise mais detalhada. Como amplamente discutido em Sunstein,¹⁵ essa distinção pressupõe erroneamente que os direitos civis, associados à imunidade e não-interferência, não requerem um comportamento ativo do Estado.

Essa digressão com relação às três dimensões dos direitos é utilizada aqui apenas para discutir a sugestão de que os direitos republicanos são efetivamente direitos e adicionalmente se eles são exatamente difusos ou coletivos. Em sua discussão, Bresser-Pereira sustenta que eles consistem em

¹⁴ Em inglês, *claims-right*. Conforme a rica discussão em Waldron (1984).

¹⁵ Sunstein, 1999.

direitos de terceira geração, que emergem após os direitos civis, políticos e sociais. Enquanto os dois primeiros seriam direitos individuais, estes últimos direitos seriam coletivos. Para Bresser-Pereira, essas questões são similares aos chamados direitos difusos – tais como o direito ao meio ambiente limpo: “No plano da história, entretanto, estes são direitos que só recentemente começaram a ganhar contorno definido entre os interesses difusos”.¹⁶ Embora intuitivamente pareçam persuasivas, em uma análise mais acurada essas formulações são pouco convincentes. Acredito que parte dos problemas resulta do diálogo que o autor estabelece com a literatura jurídica brasileira, que é, salvo importantes exceções, descritiva e formalista, e pré-conceitual. Sua observação de que os direitos do consumidor são direitos civis porque tratados no Código Penal é um exemplo desses problemas.

Um exame mais cuidadoso revela que, ao contrário dos direitos sociais, os direitos republicanos são direitos no sentido forte e positivista discutido anteriormente. Isso porque o direito dos cidadãos em relação à não-apropriação privada do estoque de recursos públicos encontra guarida no direito administrativo. Eles não seriam, como os primeiros, apenas declarações de intenção.¹⁷ Eles distinguem-se também em relação ao direito ao meio ambiente limpo ou qualidade de vida – ou ainda patrimônio genético –, porque nesse caso se trata de um objeto inteiramente novo: o meio ambiente. No caso da corrupção ou tráfico de influência, o objeto do direito refere-se à distinção entre o público e o privado, entre governantes e governados e já está na base da definição do direito público moderno desde seus primórdios.

São os direitos republicanos direitos coletivos difusos? Que avanço conceitual esta qualificação permite? Na discussão precedente, distingui três dimensões dos direitos e assinalei que a exigência que se pode ter em rela-

¹⁶ Bresser-Pereira, 1997:109.

¹⁷ Bobbio, 1992:5-8. Mas podemos dizer, seguindo Dworkin (1978), que a única fonte do direito não são as leis. Mas também não são concepções abrangentes do bem, vinculadas a visões de natureza metafísica ou religiosa. Alguns princípios fundamentais podem constituir-se em fontes de direito. Eles representam “trunfos” contra concepções utilitaristas que violam direitos individuais em benefício de ganhos coletivos.

ção ao dever de terceiros é uma delas. Ela desenvolveu-se a partir de um certo reducionismo jurídico no tratamento da questão dos direitos. Quando um indivíduo Q (ou o Estado) tem o dever de fazer algo, assume-se que há outro indivíduo que controla esse dever, como titular do direito, e que tem o poder de desobrigar Q (ou o Estado) desse dever. A analogia mais imediata é que os direitos são como promessas: se Q prometeu algo a P, este último pode desobrigá-lo de cumpri-la. Essa idéia tornou-se central na moderna concepção legal de direitos. De acordo com a discussão anterior, pode-se afirmar que P tem o direito de *exigir* e o *poder* de desobrigar terceiros de efetuar determinadas ações que lhe são devidas. Daí as exigências variadas quanto à titularidade e iniciativa das ações etc. Em última instância, o titular do direito é a peça central da cidadania. No entanto, essa concepção entrou em xeque no caso dos direitos difusos – daí o tratamento especial que essa questão passou a ter nas últimas décadas. No caso dos interesses difusos, a iniciativa pela punição ou desobrigação sofre dos chamados problemas de ação coletiva.

Os problemas ou dilemas da ação coletiva, como se sabe, constituem-se, desde a formulação original de Olson, em uma das questões centrais da agenda da ciência política contemporânea. Muitas das questões que envolvem a moralidade da *res publica* são problemas de ação coletiva. A questão central para Olson¹⁸ é explicar quem se organiza ou mobiliza em uma sociedade; em outras palavras, como surge a ação coletiva. O ponto de partida para a sua discussão é a racionalidade individual, que impele, tendencialmente, à inação, mesmo quando existe comunalidade ou convergência de interesses entre os indivíduos. Quanto maior o tamanho do grupo, tanto maior o desincentivo à ação coletiva, porque o monitoramento daqueles que são *free riders* – que usufruem os benefícios da ação coletiva, sem contribuir para ela – se torna crescentemente difícil. A ação coletiva tem custos individuais concentrados e benefícios difusos porque muitos bens que estão na agenda política têm características de bens públicos, ou seja, seu

¹⁸ Olson, 1971.

consumo é não-rival e não-exclusivo. Ou seja, o consumo do bem por um indivíduo não diminui o consumo do bem por outros e, uma vez que o bem tenha sido ofertado, é impossível excluir alguém de consumi-los. Indivíduos racionais comportam-se estrategicamente para obter os bens que valorizam. Se podem obtê-los sem incorrer em custo algum, eles tenderão a esperar que outros se mobilizem para isso. A ação coletiva só ocorre, portanto, como subproduto da busca de bens privados, ou seja, através da oferta do que Olson denomina incentivos seletivos, ou pela ação de *political entrepreneurs*. Estes últimos são empreendedores políticos – organizações não-governamentais etc. – para os quais existem outros bens privados a serem desfrutados para além do bem público (no exemplo em pauta, um emprego na própria instituição).

À semelhança do meio ambiente preservado, a ausência de corrupção pode ser entendida como bem público. E aqui emerge o problema da ação coletiva, porque os indivíduos, embora indignados, deparam-se com custos para iniciar uma mobilização contra a corrupção. E os benefícios resultantes de sua ação serão desfrutados por toda a comunidade. Uma solução institucional desse problema é a criação de instituições especializadas na defesa de interesses difusos, como os ministérios públicos ou o patrocínio público a *political entrepreneurs* que defendem o interesse público. Essa solução pode, na realidade, implicar uma regressão ao infinito relacionada ao controle sobre esses agentes ou “guardiães”. A regressão ao infinito se deve ao fato de que o controle sobre os guardiães constitui-se ele próprio em um problema de ação coletiva. Parte considerável do direito administrativo moderno representa um esforço de defender os interesses do cidadão em relação ao Estado. E não só o contrário, como sugere Bresser-Pereira. As leis orçamentárias, a exigência de concursos públicos para ingresso nas carreiras do Estado etc. surgiram, nos países capitalistas avançados, ainda no século XIX, no marco da expansão da cidadania política. Eles não representam fenômenos recentes. O argumento da expansão do Estado no século XX – expresso na elevação vertiginosa da carga tributária – é oportuno para chamar a atenção para o fato de que os recursos do Estado merecem cada

vez mais proteção por se tornar objeto crescente de cobiça privada. A afirmação por Bresser-Pereira de que o direito administrativo que afirmava a supremacia do interesse público acabou descurando dos direitos republicanos também não suscita questões. Mas ele assume como essencialmente correta a formulação por juristas de que os direitos difusos são direitos novos e articula essa problematização com a discussão clássica da cidadania em Marshall. Esses dois níveis são distintos e incomensuráveis. A questão se o direito é difuso ou não diz respeito apenas a questões procedimentais da prática do direito.

Nesse sentido, não há nada especificamente inovador nos chamados direitos republicanos. Não se trata de uma nova categoria de direitos. Eles refletem maior atenção para os problemas de ação coletiva e menos tolerância em relação à corrupção. Mas, em certo sentido, isso já estava prenunciado em escritores republicanos, como Maquiavel. São os direitos republicanos coletivos? Essa questão é de difícil resposta. Num sentido convencional, sim, porque afligem grupos de pessoas, embora sua incidência também assumam um formato individualizado, na forma de uma perda individual. Mas a ausência de direitos políticos ou civis também pode afligir diretamente grupos. Embora digam respeito diretamente às pessoas, eles também podem ter um tratamento coletivo. Esse é o caso, por exemplo, dos direitos políticos negados a certas etnias ou coletividades. Na realidade, a categorização de direitos individuais e direitos coletivos ainda é puramente formal e pré-conceitual, e vem da tradição da prática do direito como disciplina, carecendo de fundamentos conceituais.

Essa crítica não deve ser confundida com a noção de direitos de grupo que está no centro do debate contemporâneo em torno do liberalismo *versus* comunitarismo. Nesse debate, os multiculturalistas sustentam a existência de direitos de grupo que poderiam ter precedência sobre interesses individuais. Esse argumento pode ser também criticado, mas em outro nível. Alguns autores sustentam que os direitos só podem ser designados como direitos de grupo se as bases para o reconhecimento de um interesse forem coletivas, e não individuais – esse seria o caso do direito à autodetermina-

ção de uma etnia ou grupo lingüístico.¹⁹ O problema de fundo, no entanto, diz respeito a, nos casos de conflito, qual direito tem a precedência. Para os liberais, a precedência é dos direitos individuais. Por exemplo, nos casos, aptamente discutidos por Vita,²⁰ de práticas degradantes, mas essenciais à cultura e identidade do grupo, em relação a mulheres por parte de comunidades tradicionais – países muçulmanos, por exemplo –, o direito do grupo poderia legitimamente sobrepor-se aos direitos individuais?

Representação e accountability

O ideal participativo e da cidadania ativa representa uma alternativa às formas tradicionais de representação política. No entanto, essa alternativa apresenta problemas não-triviais que sugerem que a discussão contemporânea pode estar apresentando uma visão idealizada. Há pelo menos três questões envolvidas na implementação de formas de democracia direta. A primeira é que ela possa ser implementada em sociedades complexas, e sobretudo em contextos supralocais. A segunda é que a democracia direta pode apresentar um viés em favor dos indivíduos que tenham fortes preferências pela participação política, em contraste com outras atividades privadas. A terceira é que a democracia direta também pode reproduzir mecanismos espúrios de manipulação política.

Se a democracia direta não apresenta muitas possibilidades em termos de sua implementação em larga escala e se a democracia representativa apresenta patologias amplamente conhecidas, cabe discutir em que medida a representação pode ser efetivamente aperfeiçoada. Bresser-Pereira aposta nesse aperfeiçoamento através de mecanismos participativos e reforço da *accountability*. Não tenho objeções a essa formulação, mas gostaria de destacar alguns problemas críticos da *accountability* democrática.

O primeiro é que entendo que esse mecanismo necessariamente tem de passar por mecanismos *ex post*, ou seja, mecanismos de *accountability*

¹⁹ Raz, 1984.

²⁰ Vita, 2002.

retrospectiva baseada no desempenho de representantes. As visões da *accountability* associadas ao que Pitkin²¹ chamou de representação descritiva e formal têm dois supostos problemáticos. O primeiro é que a boa representação seria tanto melhor quanto mais similitude ocorrer entre representantes e representados. Assim, a assembléia de representantes seria um microcosmo da sociedade. Nesse caso, pode-se afirmar que não seriam necessárias eleições, mas apenas um sorteio, pois as possibilidades de escolha de um representante com representatividade seriam maximizadas. Outro problema dessa visão é que o desempenho do representante seria irrelevante, uma vez que apenas a similitude garantiria o alinhamento de preferências entre cidadãos e seus representantes. Não bastaria também ao representante prestar contas aos eleitores porque ele só poderia prestar contas pelo que faz e não pelo que é. Um terceiro problema resulta do fato de o representante ser visto como um mandatário²² – como implícito na idéia de que este deve ser o portador da vontade de seus eleitores e deve prestar-lhes contas. Essa visão também ignora que a representação é uma atividade. Essenciais para essa atividade de representação são: a deliberação, a interação, a atuação no melhor interesse dos eleitores. E mais: a ação criativa e o exercício da liderança. Por outro lado, ela se baseia no suposto de que os cidadãos têm opinião formada sobre todas as questões da agenda pública, e seriam capazes de dar instrução aos representantes sobre o que decidir.

A boa representação, portanto, implica uma atividade de delegação de autonomia decisória e de capacidade de discricção. Essa autonomia é pré-condição para o exercício da deliberação. O controle político de representantes só é possível *ex post*, e está fundado na capacidade de o representante justificar seu desempenho, uma vez que a assimetria de informação entre representante e representado tenha diminuído.

²¹ Pitkin, 1967.

²² É curioso que Pitkin, escrevendo na década de 1960, expressa uma visão extremamente crítica a respeito da abordagem da representação como relação de *accountability* – em franco contraste com a visão contemporânea, na qual este conceito tem conotação extremamente positiva de relação democrática.

A discussão precedente refere-se aos mecanismos de *accountability* democrática e, portanto, apenas se relaciona aos mecanismos de deliberação discutidos por Bresser-Pereira. Eles não incluem o problema do controle da corrupção e do uso privado da *res publica*. Essas duas questões são inteiramente distintas. O reconhecimento dessa distinção pode levar a confusões conceituais, como expressas no debate entre Przeworski e O'Donnell em contribuição recente. Em uma democracia, crimes e falta de responsividade de um governante em relação a um grupo que o elegeu, ou ainda decisões de governante que discrepam das preferências do eleitorado e de seus programas, são coisas bastante distintas. Nestes dois últimos casos, existe um déficit de *accountability*, embora não envolvam violação da ordem legal. Enquanto Przeworski²³ focaliza em seu artigo esse último aspecto – central para a discussão da *accountability* democrática –, O'Donnell²⁴ está preocupado com a regra da lei e sua violação. Embora em uma democracia esses fenômenos estejam relacionados – afinal, um crime representa um caso extremo de desvio de preferência –, é fundamental reter essa distinção.

O duplo esforço de fortalecimento dos mecanismos de *accountability* vertical e horizontal no contexto brasileiro é produto da formação histórica do nosso arranjo democrático. Marcado pela inclusão de setores populares em um quadro de débil institucionalização das regras do jogo institucional²⁵ – ocorrido na era Vargas –, o processo de democratização do sistema político brasileiro resultou em um Estado autoritário e sem controles. Poder-se-ia ir mais longe e argumentar que o processo de inclusão social se deu em um processo simultaneamente marcado pelo desprezo coletivo pelas regras do jogo, que foram vistas como veleidades liberais. A agenda democrática atual exige necessariamente a rejeição e desconstrução desse legado iliberal.

²³ Przeworski, 2001.

²⁴ O'Donnell, 2001.

²⁵ Cf. Santos (1988), para um tratamento pioneiro dessa questão.

Se direitos republicanos representam direitos ou não, se são de terceira geração – como inadequadamente denominam alguns juristas os chamados direitos difusos –, ou ainda se caracterizam um fenômeno novo, são, como vimos, questões controversas. Neste texto, argumentei que os direitos republicanos, no sentido que Bresser-Pereira lhes empresta de direito a *res publica*, não representam um direito novo, porque o seu objeto é “velho”. Eles tampouco representam uma mera declaração de intenções de que fala Bobbio, porque não padecem de problemas estruturais de implementação ou positividade. Isso não significa subestimar o problema da *accountability* nas sociedades contemporâneas. Bresser-Pereira parece postular uma difícil articulação entre uma adesão normativa à democracia deliberativa – sem aderir a algum ideal republicano de corte perfeccionista (o que é muito positivo) – e uma ênfase em burocracias competentes e neutras *à la* Schumpeter. Também sugeri que a questão do caráter difuso dos direitos republicanos é mais bem compreendida a partir da discussão dos problemas da ação coletiva. Essas discussões estão ancoradas em um campo conceitual que – esse, sim – é novo: trata-se do campo dos direitos e da cidadania. Ele se alargou imensamente nos últimos anos e acompanhou o retorno das discussões normativas para o centro das reflexões da economia, da filosofia e das questões do desenvolvimento. Bresser-Pereira, no Brasil, ocupa um lugar privilegiado nesse campo.

Referências bibliográficas

- BERLIN, Isaiah. *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____; VIROLI, Maurizio. *Diálogos sobre a república*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia Política – Nova Série*, v. 1, 1997.
- _____. Auto-interesse e incompetência. *Revista Brasileira de Economia*, v. 57, n. 1, p. 209-222, jan. 2003.

DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

_____. *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

MELO, Marcus. Republicanismo, liberalismo e racionalidade. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, v. 25, p. 57-84, 2002.

_____. Institutional design, normative political theory and accountability. In: SOCIAL AND ECONOMIC REGULATION, ACCOUNTABILITY AND DEMOCRACY. *Proceedings...* FGV/Cebrap/Yale University. São Paulo, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, E; SMULOVITZ, C. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2001.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

PITKIN, Hannah. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PRZEWORSKI, Adam. A minimalist conception of democracy: a defense. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDON, Caisano (Eds.). *Democracy's value*. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 23-55.

_____. Accountability social en América Latina y mas allá. In: PERUZZOTTI, E; SMULOVITZ, C. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2001.

RAZ, Joseph. Right-based moralities. In: WALDRON, Jeremy (Ed.). *Theories of rights*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

SANTOS, Wanderlei. Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. *Novos Estudos Cebrap*, v. 20, p. 110-118, 1988.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper & Row, 1975.

SUNSTEIN, Cass. *The costs of rights*. New York: WWWW Norton, 1999.

TAYLOR, Charles. *Argumentações filosóficas*. São Paulo: Loyola, 2000.

VITA, Alvaro. Liberalismo igualitário e multiculturalismo. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, v. 25, 2002.

WALDRON, Jeremy (Ed.). Introduction. In: _____. *Theories of rights*. Oxford: Oxford University Press, 1984.