

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004[2009]) “O Surgimento dos Direitos Republicanos”, Capítulo 8 de *Construindo o Estado Republicano*, de Luiz Carlos Bresser-Pereira, Editora FGV, 2009: 127-144.

CAPÍTULO 8

O surgimento dos direitos republicanos

Vimos nos capítulos anteriores que o excessivo e distorcido crescimento da organização do Estado provocou, nos anos 1980, a crise do Estado socialdemocrático e o início da onda neoliberal. Logo, porém, as sucessivas crises financeiras dos anos 1990, 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 — moldavam o mundo futuro. Pode-se 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 para falar do surgimento dos direitos republicanos nas democracias contemporâneas.

O surgimento dos direitos republicanos ocorreu enquanto se observava uma retomada do republicanismo, ou dos ideais republicanos, expressos nas idéias de filósofos e teóricos políticos e fundados numa efetiva prática política de cidadãos organizados em sociedade civil. No meu entender, 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.⁸³

⁸³ Desenvolvi o conceito de direitos republicanos pela primeira vez em 1997, em um trabalho que escrevi como fundamento teórico para a reforma da gestão pública brasileira de 1995. Uma versão revisada está atualmente disponível em inglês. Ver Bresser-Pereira (2002a).

Quando os cidadãos, nas democracias modernas, defendem o patrimônio público contra as tentativas de indivíduos 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 tornou-se historicamente imperiosa. Ao mesmo tempo, o crescente abuso do meio ambiente pelas empresas industriais exigiu que essa 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 salientou os direitos sociais. Os ideais republicanos precederam os liberais, na medida em que tiveram origem na república romana e nas cidades-república do Norte da Itália nos séculos XIV e XV. Originariamente, deram prioridade aos deveres dos cidadãos, a suas virtudes cívicas, e não a seus direitos. Agora, mais recentemente, um novo republicanismo surgiu para mostrar que a condição para o sucesso de todo 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 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.⁸⁴

⁸⁴ Carlos Nelson Coutinho (1980).

Enquanto a luta pelos direitos humanos — direitos civis, políticos e sociais — ganhava 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. Entre esses interesses difusos ou direitos de terceira geração, alguns se tornaram mais específicos, à medida que os movimentos sociais que os apoiavam ganharam força, e a possibilidade de inserir tais direitos em leis tornou-se realista.⁸⁵ No entanto, como observa Bobbio (1992:xiv), tais direitos “constituem uma categoria ainda muito vaga e heterogênea”. 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 saúde e a uma renda mínima (direitos sociais), têm também direito a que a *res publica* continue a serviço de todos em vez de ser controlada por interesses privados (direitos republicanos).

A preocupação com a proteção da *res publica* só se tornou dominante no último quarto do século XX. Durante os anos 1970, Luciano Martins (1978), um cientista político brasileiro progressista, pela primeira vez que eu saiba, utilizou a expressão “privatização do Estado” para expressar seu controle por interesses privados. Ao mesmo tempo, Anne Krueger (1974), uma eminente economista conservadora norte-americana, definiu *rent-seeking* como a busca de rendimentos extramercado mediante o controle do governo. 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 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 empenhados no *rent-seeking*. Reformar o Estado, proteger o patrimônio público, tornar os funcionários governamen-

⁸⁵ Os direitos de primeira geração seriam os direitos civis e políticos, e os de segunda geração, os direitos sociais.

tais mais eficientes e responsáveis passaram a ser problemas centrais em ciência política. Desde os anos 1980, 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 — precisavam mudar: os freios e contrapesos deviam ser complementados pela competição administrativa para serem mais eficientes; a administração pública burocrática devia se transformar em gestão pública para se tornar mais eficiente; a democracia devia 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 vez de direitos, e os qualificam de “difusos”. 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 no que diz respeito à limitação da liberdade) ou deve fazer (especialmente no tocante à garantia dos direitos sociais). Os direitos republicanos poderiam ser incluídos nessa categoria, mas defini-los desse modo ampliaria excessivamente o conceito e, no final, 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 aos direitos dos cidadãos de um dado Estado em relação a indivíduos ou grupos que desejem 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 econômi-

cos 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 surgiram 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 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, originariamente 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 surgiu com a reforma do serviço público, para defender o patrimônio público contra corrupção e o nepotismo. Mas os direitos republicanos relacionados ao patrimônio econômico só ganharam o *status* de um conjunto separado e distinto de direitos no último quartel do século XX. A razão mais geral para essa nova preocupação com o patrimônio público ou a *res publica* foi o enorme crescimento do Estado nesse século, tornando estratégico o patrimônio econômico da nação, e o grande interesse em proteger o patrimônio ambiental, ameaçado 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. Segundo, há os ganhos resultantes de ações judiciais infundadas (mas vitoriosas) contra o Estado.⁸⁶ Finalmen-

⁸⁶ Obviamente, não é fácil distinguir as "ações judiciais injustas contra o Estado". Elas são freqüentemente o resultado da má-fé de seu autor e só obtêm êxito se tanto o advogado quanto 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* é mal protegida.

te, 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.⁸⁷ Além da corrupção, a sonegação fiscal é uma forma de violência que foi incluída no direito penal de países civilizados.⁸⁸ A lei em geral não contempla o nepotismo⁸⁹ ou, mais amplamente, o uso do cargo público para ganho pessoal como um crime, mas o Estado tenta coibir essa infração reformando o serviço público: exigindo concursos públicos para o recrutamento de servidores públicos, criando regulação pormenorizada e estabelecendo um 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 prejuízos para o Tesouro, são uma nova forma de se apoderar do patrimônio do Estado. Hoje são organizadas máfias para fazer isso, falando em nome de direitos individuais. Elas revelam que o sistema judiciário liberal ainda não conseguiu superar seu viés anti-Estado. O Poder Judiciário brasileiro freqüentemente age nessas ocasiões como se estivesse enfrentando o problema de defender os direitos civis contra

⁸⁷ A análise conclusiva do controle das políticas sociais pela classe média foi feita por Robert Goodin e Julian Le Grand (1987b) 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.

⁸⁸ No Brasil, uma lei de 1965 definiu o crime de sonegação fiscal. Mas em 1990 o Congresso rejeitou essa lei.

⁸⁹ Embora não seja considerado crime, o nepotismo é em geral definido como um “ato de improbidade”, podendo, portanto, engendrar responsabilidade civil quando comprovado.

um Estado oligárquico e absoluto. Não há dúvida de que o progresso democrático nos últimos dois séculos significou a garantia de tais direitos. No entanto, como 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 das vezes é uma conseqüência da incapacidade do sistema judiciário de reconhecer os direitos republicanos e do fato de o direito administrativo ser 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 *rent-seekers*.⁹⁰ As transferências e renúncias fiscais são infrações típicas do *rent-seeking* contra os direitos republicanos. Elas assumem a forma de políticas públicas orientadas para a distribuição de renda ou a promoção do desenvolvimento tecnológico; e 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 só os conceituou e interpretou quando infrações aos direitos republicanos se materializaram na consciência social. Assim, uma melhor definição desses

⁹⁰ Na verdade, o direito administrativo entrou em crise devido a sua origem estritamente burocrática, que se baseia no Código Napoleônico de 1800. Enquanto o mundo vivia uma revolução tecnológica e gerencial, o direito administrativo permaneceu intocado.

direitos, uma melhor caracterização das formas e modos de sua transgressão e sua corporificação em regras eficazes e exequíveis constituem desafios importantes. Em muitos aspectos, porém, o direito administrativo ainda está preso às suas origens: ao liberalismo do século XIX. Naquele século, o direito administrativo surgiu como disciplina, preocupada com três problemas fundamentais e que estão no centro dos direitos republicanos: (a) a afirmação do poder do Estado, ou a soberania e a supremacia do interesse público sobre o privado; (b) a defesa do Estado contra a corrupção e o nepotismo; e (c) a regulação da administração pública e de sua burocracia. No entanto, fiel ao liberalismo econômico, no século XIX, o direito administrativo deu menos 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 socialdemocrático, o direito administrativo incorporou os direitos sociais a sua agenda. Nesse processo, viu-se preso em uma contradição básica. Assegurou a supremacia do interesse público, mas acabou deixando de lado os novos direitos republicanos, independentemente do fato de o aumento da carga tributária ter tomado cruciais. Em vez 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 socialdemocráticos, o segundo problema também foi enfrentado.⁹¹ 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

⁹¹ Um país desenvolvido não é necessariamente "civilizado", dependendo do conceito de civilização que se adote. Um país civilizado não é apenas um país rico, mas também um país justo. Przeworski (1995) definiu país civilizado como aquele onde menos de 10% da população estão abaixo da linha de pobreza. De acordo com essa definição, os Estados Unidos não seriam um país civilizado.

sociais estiverem protegidos, e os direitos sociais tiverem sido abordados, é que os direitos republicanos terão a 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 o direito de exigir boa qualidade; o cidadão-cidadão, que tem direito à *res publica*.

Ameaças, consenso sobreposto e o interesse público

Para resumir, a corrupção, o suborno, a sonegação fiscal e o nepotismo são infrações óbvias à *res publica*, tanto quanto a administração ineficiente, o excesso de pessoal e os subsídios injustificados. Mas transgressões desse tipo à *res publica* apresentam uma dificuldade significativa. O que é interesse público? Como se pode dizer se determinada política reflete o interesse público ou privilegia grupos de interesses 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 querem Marx e Engels. 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 seja possível proteger o interesse

público apenas indiretamente, pela ação de indivíduos motivados por interesse próprio atuando no mercado, como alega o ultraliberalismo contemporâneo. O próprio fato de grupos de interesse disputarem entre si qual deles representa o interesse público implica que este existe. Ninguém argumenta sobre algo que não existe. A dificuldade de definir o interesse público ou o bem comum indica que ele não existe *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 sobreposto” (*overlapping consensus*) — a que chegam as sociedades democráticas e civilizadas a respeito do que constitui o interesse público, do que constitui um sistema moral comum. Rawls afirma que, a partir da lógica da razão pública, e contando com as virtudes cooperativas da vida política — a razoabilidade, a equidade, e a prontidão para cooperar e assumir compromissos —, é possível chegar a um consenso razoável. Em suas palavras (1993b:163):

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 prontidão para fazer concessões, todas elas relacionadas à disposição de cooperar com os outros em termos políticos aceitos por todos.

Assim, esse consenso vem da distinção entre interesse próprio e valores cívicos como fatores determinantes da motivação humana. Caso se aceite que os indivíduos são motivados somente por 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 torna-se contraditória, como a idéia de cidadania.⁹² Mas a crença em que essa visão representa o liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX é falsa. O liberalismo clássico assumia o interesse próprio,

⁹² 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).

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 vez de uma diminuição, há a necessidade de um grande aumento do esforço desinteressado em promover o bem dos outros”.⁹³ Os valores cívicos estão relacionados com deveres de cidadania, com o bem dos outros, em suma, com o bem comum. Não são uma prerrogativa republicana, uma vez que os liberais clássicos não os ignoravam, mas definem o republicanismo. Se encararmos os valores cívicos — os valores que possibilitam a *paideia* grega — como parte integrante do ser humano, podemos então pensar sobre a formação de consenso no tocante ao interesse público. A educação e o debate público levam a esse consenso nas sociedades civilizadas. Quando criticam o pensamento conservador moderno, que considera o interesse próprio como a única motivação humana, Paul Davidson e Greg Davidson (1996:20) 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.

Uma sociedade civilizada ou bem organizada e a criação de consenso sobre o significado de interesse público resultam da racionalidade substantiva orientada para objetivos. São cidadãos “razoáveis” fazendo compensações entre o interesse próprio e o interesse público. Mesmo quando a racionalidade instrumental é predominante e torna a busca de eficiência ou o desenvolvimento econômico em um valor fundamental, os valores cívicos, que possibilitam a ação coletiva e a definição do interesse público, continuam essenciais. Através desses valores cívicos, atinge-se o

⁹³ John Stuart Mill (1956:92). Quando Boaventura de Souza Santos (1995a:225) afirma que “a volta ao princípio do mercado nos últimos 20 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.

consenso ou quase-consenso sobre o interesse público, que se torna a expressão de cada cidadão sobre 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 sobreposto” são importantes. Juntos, criam as condições para a identificação do interesse público em cada caso em discussão, e para as manifestações coletivas de desprezo ou revolta quando este está ameaçado.

Defensores e infratores

Cada forma histórica de Estado teve tradicionalmente um defensor principal diferente. No século XVIII, os maiores defensores dos direitos civis e do Estado liberal foram os tribunais ingleses e os filósofos iluministas. No século XIX, os políticos liberais e democráticos foram fatores-chave para o avanço do Estado democrático, não apenas contra os conservadores mas também contra os liberais radicais.⁹⁴ Nesse processo, os movimentos sociais populares desempenharam um papel importante.⁹⁵ No século XX, os socialistas europeus, desde os fabianos ingleses e os idealistas católicos até os ativistas socialdemocráticos e os marxistas revolucionários, estiveram no centro da afirmação dos direitos sociais através de seus respectivos movimentos sociais. Nas democracias modernas, promotores de justiça, políticos de partidos de oposição, ativistas de causas sociais e jornalistas desempenham papel decisivo na proteção dos direitos republicanos. Eles reforçam a exigência 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

⁹⁴ Ver Bobbio (1988).

⁹⁵ Therborn (1977).

arte estão entre os maiores defensores 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. Os 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 de recursos públicos. Os economistas dispõem de critérios para avaliar as políticas públicas que protegem o interesse público, em vez de simplesmente expressarem interesses especiais, e para distinguir as formas legítimas de intervenção do Estado daquelas que não o são.⁹⁶ Os critérios econômicos que 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. Faz-se 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 condicionam os tomadores de decisão, de sua competência técnica e de suas virtudes republicanas.

O Estado republicano e social-liberal busca a eficiência, mas também busca a 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 principalmente uma resposta a imperativos morais. Por outro lado, a apropriação privada da *res publica* poderia ser acompanhada de justificativas econômicas, sociais e mesmo morais, uma vez que os critérios econômicos e éticos que distinguem a intervenção legítima do Estado da apropriação ilegítima privada da coisa pública através da inter-

⁹⁶ Ver Stiglitz (1989, 1993 e 1994); Przeworski (1990); e Rapaczynski (1996).

venção 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 algum se os dois grupos adotarem posições radicais.⁹⁷

O papel decisivo de definir e fazer valer os direitos republicanos sempre competirá aos juizes, promotores de justiça e procuradores do Estado. Estes últimos defendem o Estado em juízo. Mas a defesa dos direitos republicanos cabe 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 para proteger o patrimônio público. Na Constituição brasileira, a mais inovadora delas é provavelmente o Ministério Público.⁹⁸ Na verdade, a Constituição deu poderes tão amplos e tanta autonomia ao Ministério Público que este praticamente se tornou um quarto poder. Mas suas ações frequentemente 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 segundo, porque, na medida em que novas formas de violência contra a *res publica* surgem a cada dia, os tribunais têm dificuldade em fazer valer direitos que carecem de definição acurada. Uma instituição interessante de defesa da *res publica* no Estado francês é o Conseil d'État. Seu papel é claramente o de defensor da *res publica*: além de aconselhar o governo, essa 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'État é proteger o interesse público; o princípio da supremacia do interesse público é inte-

⁹⁷ Desenvolvi essa distinção entre a esquerda e a direita em Bresser-Pereira (2001b).

⁹⁸ 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.

gralmente 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 deva representar o interesse público. A contradição só pode ser resolvida se for adotada, além de uma perspectiva liberal, uma perspectiva republicana, que leve em conta o interesse público e estabeleça 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 quanto os republicanos são dotados de 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. Em seguida vem 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 consiga 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 do nepotismo, que foi o principal motivo 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 *rent-seeking*: os grupos patrimoniais, corporativos e populistas.

Os grupos patrimoniais e corporativos têm em comum o fato de ambos serem *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.⁹⁹ 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.

⁹⁹ Olson (1965).

Bobbio está certo quando aceita a definição de Weber do Estado como o detentor do monopólio do poder legítimo “porque os cidadãos não são, em sua maioria, virtuosos, mas perversos”.¹⁰⁰ No entanto, como responde Maurizio Viroli, “se não houver cidadãos dispostos a ficar 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”.¹⁰¹ 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 *efetividade* e a desordem se instalará; porém, como a maioria obedece à lei, ele sabe que há espaço para seu comportamento oportunista. A Lei de Olson e o argumento da escolha racional presumem 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 para impedir o comportamento oportunista e o *rent-seeking*. A escolha racional surgiu nos anos 1960 em teoria política, desafiando as abordagens sociológicas e legais da política. O pressuposto subjacente era a Lei de Olson. Nos anos 1980, quando o neo-institucionalismo virou moda, a escolha racional tentou ser condizente com ele, mas isso só seria possível se fosse descartada sua abordagem radical de interesse próprio e se 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 pelo qual estão envolvidos no *rent-seeking*. 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 negócios, trabalhadores ou profissionais de classe média. Desse modo,

¹⁰⁰ Bobbio e Viroli (2001:9).

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 10.

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.¹⁰² Entre os transgressores do interesse público estão também os populistas e os neopopulistas econômicos.¹⁰³ O que caracteriza os populistas econômicos é o alcance que desejam dar aos direitos e sua resistência à tributação. Os conservadores também se opõem aos impostos, mas quando não são 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 em déficits orçamentários e desenvolvendo políticas macroeconômicas que sobrevalorizam as moedas locais — o que aumenta artificialmente os salários e o consumo. Em qualquer dos casos, o resultado são déficits — déficits orçamentários, comerciais e de 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 o levam à insolvência. 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, pode-se ver sinais de ambas as atitudes, mas de forma atenuada, uma vez que os políticos e os eleitores aprenderam suas conseqüências malélicas. Tais ameaças não se restringem ao Estado republicano; aplicam-se e estão presentes em todo

¹⁰² Uso expressamente o termo “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 originariamente definidas por Philippe Schmitter (1974), e identificadas com um comportamento político reprovável embora muito disseminado.

¹⁰³ Há muitos tipos de populismo. Uso 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 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 (1991), Guillermo O'Donnell (1999a) e Jeffrey Sachs (1989).

tipo de Estado democrático. Pode-se 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. O *rent-seeking* ou a simples corrupção tornam-se mais sofisticados, envolvendo várias formas de uso ineficiente e abusivo dos recursos públicos. Mas a ameaça existe, e precisa ser enfrentada se o objetivo for a transição para um Estado republicano. Os cidadãos republicanos contarão com muitas ferramentas para conseguir concretizá-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 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.