

8

O SURGIMENTO DOS DIREITOS REPUBLICANOS

Capítulo 8 do livro *Construindo o Estado Republicano*, de Luiz Carlos Bresser-Pereira, a ser publicado pela Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2007.

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

O surgimento dos direitos republicanos ocorreu enquanto observávamos uma retomada do republicanismo, ou dos ideais republicanos, expressos nas idéias de filósofos e teóricos políticos, e fundados sobre uma efetiva prática política de cidadãos organizados em sociedade civil. Para mim, direitos republicanos são o direito que todos os cidadãos têm ao uso público da *res publica* – do patrimônio público – inclusive o fluxo de recursos envolvido

nas receitas do estado e das organizações públicas não estatais.¹ 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 se tornou historicamente imperiosa. Ao mesmo tempo, o crescente abuso do meio ambiente pelas empresas industriais exigiu que esta outra forma básica de patrimônio público fosse protegida. Esse mesmo século, no entanto, foi também o século da democracia e da afirmação da cidadania em todo o mundo. A resistência a tais formas de controle privado do patrimônio público e o surgimento da idéia dos direitos republicanos foram facilitados por um sistema de governo democrático no qual as tensões entre as esferas pública e privada, e entre valores republicanos, liberais e socialistas são resolvidas.

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

¹ Desenvolvi o conceito de direitos republicanos pela primeira vez em 1997, em um trabalho publicado em português, que escrevi como fundamento teórico para a Reforma da Gestão Pública Brasileira de 1995. Uma versão revisada está atualmente disponível em inglês (Bresser-Pereira 2002a).

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.² Enquanto a luta pelos direitos humanos – direitos civis, políticos e sociais – ganhou nova importância na segunda metade do século XX, uma profusão de novos direitos apareceu. Juristas falaram sobre ‘interesses difusos’ e ‘direitos difusos’, documentos das Nações Unidas referiram-se a ‘direitos de terceira geração’, que incluem direitos à solidariedade, à paz e ao desenvolvimento econômico. Desses interesses difusos ou direitos de terceira geração, alguns se tornaram mais específicos, na medida em que os movimentos sociais que os apoiavam ganharam força e a possibilidade de inserir tais direitos em leis tornou-se realista.³ No entanto, como observa Bobbio, tais direitos “constituem uma categoria que é ainda muito vaga e heterogênea” (Bobbio 1992: xiv). São aspirações, mais do que direitos. Esse não é o caso dos direitos republicanos. Eles podem ser transformados em lei, podem ser aplicados. Assim como os cidadãos têm direito à liberdade e à propriedade (direitos civis), direito de votar e de serem eleitos (direitos políticos), e direito ao trabalho, à educação, à assistência à saúde e a uma renda mínima (direitos sociais), têm também direito de que a *res publica* continue a serviço de todos em lugar de ser controlada por interesses privados (direitos republicanos).

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

² Carlos Nelson Coutinho (1980). O título de seu clássico livro de 1980 sobre democracia é *Democracia como um Valor Universal*.

³ Os direitos de primeira geração seriam os direitos civis e políticos, e os de segunda geração, os direitos sociais.

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

DIREITOS REPUBLICANOS

É difícil definir direitos republicanos em termos legais. Assim, os juristas prudentemente falam de interesses em lugar de direitos, e os qualificam como ‘difusos’. Eles também se referem a eles como ‘direitos coletivos’, ou ‘direitos públicos subjetivos’, uma expressão que designa todos os direitos dos indivíduos em relação ao estado: direitos que especificam o que o estado não deve fazer (especialmente limitando a liberdade) ou deve fazer (especialmente garantindo os direitos sociais). Os direitos republicanos poderiam ser incluídos nessa categoria, mas defini-los desse modo ampliaria excessivamente o conceito, e no final inverteria seu significado. Quando me refiro a direitos republicanos, não estou me referindo aos direitos do cidadão contra o estado – como os direitos civis – mas os direitos dos cidadãos de um dado estado contra os indivíduos ou grupos que desejam se apoderar do patrimônio público.

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

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

Os ataques ao patrimônio econômico público podem assumir várias formas. Primeiro, há as clássicas formas de violência contra a coisa pública: corrupção, nepotismo e sonegação fiscal. Em segundo lugar, há os ganhos resultantes de ações judiciais infundadas (mas

vitoriosas) contra o estado.⁴ Finalmente, existem as ‘modernas’ e mal definidas formas de violência exercidas contra a *res publica*: transferências ou subsídios indevidos que assumem várias formas, dependendo dos beneficiários. Políticas econômicas podem proporcionar a certas empresas ou indivíduos uma indevida e excessiva faixa de benefícios do estado – subsídios, renúncias fiscais e proteção contra a competição – sem justificativa econômica. Políticas sociais muitas vezes proporcionam benefícios e protegem o status social de indivíduos e grupos, principalmente membros da classe média, que detêm maior poder de voto.⁵ Além da corrupção, a sonegação fiscal é uma forma de violência que foi incluída no direito penal em países civilizados.⁶ A lei geralmente não contempla o nepotismo⁷ ou, mais amplamente, o uso do cargo público para ganho pessoal em geral como um crime, mas o estado tentou coibir essa infração por meio da reforma do serviço público: a exigência de concursos públicos no recrutamento de servidores públicos, regulação pormenorizada e o sistema de freios e contrapesos. Mas serviços públicos ineficientes, redundâncias de pessoal no setor público e ordenados bem acima dos atribuídos a funções semelhantes no setor privado continuam sendo habituais no estado moderno, e também representam violações dos direitos republicanos dos cidadãos.

Em alguns países, ações judiciais injustas contra o estado muitas vezes envolvendo enormes danos ao tesouro do Estado são uma nova forma de se apoderar do patrimônio do

⁴ Obviamente, não é fácil distinguir as ‘ações judiciais injustas contra o estado’. Elas são freqüentemente o resultado da má-fé de seu autor, e obtêm êxito somente se tanto o advogado como o juiz, que deveria defender o estado, são corruptos. Ações judiciais com alguma combinação desses três elementos são comuns em sociedades onde a *res publica* está mal protegida.

⁵ A análise conclusiva do controle das políticas sociais pela classe média foi feita por Robert Goodin e Julian Le Grand (1987) quando discutiram o estado de bem-estar social. De acordo com os autores, as tentativas de redistribuição feitas pelo estado de bem-estar social são sempre acompanhadas de benefícios concedidos à mesma classe média que os administra.

⁶ No Brasil, uma lei de 1965 definiu o crime de sonegação fiscal. Mas em 1990 o Congresso rejeitou essa lei.

⁷ Embora não seja considerado um crime, o nepotismo é geralmente definido como um ‘ato de improbidade’ podendo, portanto, engendrar responsabilidade civil se for comprovado.

estado. Hoje são organizadas máfias para fazer isso, falando em nome dos direitos individuais. Elas revelam que o sistema judiciário liberal ainda não conseguiu superar seu viés anti-estado. O poder judiciário brasileiro freqüentemente age nessas ocasiões como se estivesse enfrentando o problema de defender os direitos civis contra 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, uma vez que as sociedades modernas conseguiram proteger razoavelmente bem os direitos civis, o problema de proteger a *res publica* assumiu uma importância fundamental, que os sistemas judiciários contemporâneos têm dificuldade em administrar. Muitas vezes eles não possuem critérios nítidos para distinguir entre transferências econômicas adequadas e inadequadas pelo estado, entre ações judiciais absurdas e legítimas contra o estado. A derrota do estado em tais ações judiciais deriva, em certos casos, simplesmente da corrupção, mas na maioria dos casos é uma conseqüência da incapacidade do sistema judiciário em reconhecer os direitos republicanos, e do fato que o direito administrativo é incapaz de caracterizar e punir as novas formas de dano contra o interesse público. Só recentemente ficou claro que a primeira preocupação do direito administrativo deve ser a defesa da *res publica*, não apenas contra funcionários governamentais corruptos mas também, se não especialmente, contra os rentistas.⁸ As transferências e renúncias fiscais são infrações típicas da busca de rendas contra os direitos republicanos. Elas assumem a forma de políticas públicas orientadas para a distribuição da renda ou a promoção do desenvolvimento tecnológico; e elas podem ser isso mesmo ou simplesmente tentativas de se apoderar do patrimônio do estado. Estamos aqui em uma zona intermediária, intrinsecamente mal definida. Contrariamente ao pensamento ultraliberal, algumas dessas transferências são necessárias, pois envolvem solidariedade social. Distinguir as transferências adequadas das inadequadas é um desafio fundamental das democracias modernas.

As sociedades modernas fizeram poucos progressos na proteção legal dos direitos ao patrimônio econômico público. Historicamente, o poder legislativo tornou positivos esses

⁸ Na verdade, o direito administrativo entrou em uma crise, derivada de sua origem estritamente burocrática, que se baseia no Código Napoleônico de 1800. Enquanto o mundo estava vivendo uma

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

Mas os direitos liberais e sociais podem facilmente entrar em conflito com o direito à *res publica*. Enquanto predominou a democracia liberal, a prioridade dos direitos civis foi inevitável. Do mesmo modo, enquanto a desigualdade e a injustiça marcaram as relações sociais, a importância capital dos direitos sociais foi essencial. Nos países desenvolvidos o primeiro problema foi adequadamente solucionado, e nos países efetivamente social-democráticos o segundo problema também foi enfrentado.⁹ A partir do momento em que os

revolução tecnológica e gerencial, o corpo comum do direito administrativo permanecia intocado.

⁹ Um país desenvolvido não é necessariamente ‘civilizado’, dependendo do conceito de civilização que adotarmos. Um país civilizado não é apenas um país rico mas também um país justo. Przeworski (1995) definiu um país civilizado como aquele onde menos de 10% da população está abaixo da linha de pobreza. De acordo com essa definição, os Estados Unidos não seriam um país civilizado.

direitos civis, políticos e sociais foram enfrentados de modo razoável, assegurar os direitos republicanos tornou-se essencial nos países desenvolvidos. Somente quando os direitos civis, políticos e sociais tiverem sido protegidos, e os direitos sociais tiverem sido abordados, é que os direitos republicanos gozarão da necessária definição e aplicação. Nos países em desenvolvimento, o mesmo problema também é fundamental. Principalmente na América Latina, alguns países em desenvolvimento chegaram a uma forma razoavelmente consolidada de democracia apenas no último quarto do século XX, e estão ainda longe de um sistema social equitativo. Apesar disso, sabe-se que o subdesenvolvimento se caracteriza pela superposição de fases históricas. Esta é uma fonte de confusão conceitual para os analistas, mas é também uma oportunidade que as sociedades em desenvolvimento mais criativas podem aproveitar.

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

AMEAÇAS, CONSENSO SOBREPOSTO E O INTERESSE PÚBLICO

Para resumir, a corrupção, o suborno, a sonegação fiscal e o nepotismo são óbvias infrações contra a *res publica*, tanto quanto a administração ineficiente, o excesso de pessoal e os subsídios injustificados. Mas transgressões desse tipo contra a *res publica* apresentam uma dificuldade significativa. O que é o interesse público? Como se pode dizer se uma determinada política reflete o interesse público ou privilegia grupos de interesse especiais? Não é razoável identificar o estado com a racionalidade absoluta, com a idéia de interesse público, como Hegel sugere, ou transformar o estado em um agente exclusivo das classes dominantes, como Marx e Engels sugerem. Na verdade, nas democracias social-liberais contemporâneas, marcadas pela representação política de vários grupos de interesse, por coalizões de classe de todo tipo, ninguém tem o monopólio da definição de interesse público. Cada grupo, cada classe busca representar o interesse público corporativamente, de tal modo

que temos uma permanente heterogeneidade de ‘interesses públicos’ conflitantes. Isso não significa, porém, que o interesse público não exista, que a defesa da *res publica* em nome do interesse público seja impraticável. Também não significa que é possível proteger o interesse público apenas indiretamente, pela ação de indivíduos motivados por interesse próprio que atuam no mercado, como alega o ultraliberalismo contemporâneo. O próprio fato de que grupos de interesse disputam entre si qual deles representa o interesse público implica que ele existe. Ninguém argumenta sobre algo que não existe. A dificuldade em definir o interesse público ou o bem comum indica que ele não pode existir per se, independentemente dos valores e crenças compartilhados pelos cidadãos. O bem comum existe mediante o quase-consenso – ou, nas palavras de John Rawls, mediante o ‘consenso sobreposto’ [*overlapping consensus*]’ – alcançado pelas 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:

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 que todos podem aceitar. (Rawls, 1993: 163)

Assim, esse consenso vem da distinção entre interesse próprio e valores cívicos como fatores determinantes da motivação humana. Se se aceitar que os indivíduos são motivados somente pelo interesse próprio, como se tornou comum entre os economistas neoclássicos e os cientistas políticos adeptos da escolha racional, a idéia republicana de um consenso sobre o interesse público se torna contraditória, como a idéia de cidadania.¹⁰ Mas a crença de que essa visão representa o liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX é falsa. O liberalismo clássico assumia o interesse próprio, mas rejeitava explicitamente, como enfatizou John Stuart Mill, a doutrina pela qual os seres humanos não deveriam se preocupar com o bem-estar do outro, a menos que seus próprios interesses estivessem envolvidos: ‘Em lugar de uma

¹⁰ 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).

diminuição, há necessidade de um grande aumento do esforço desinteressado em promover o bem dos outros.¹¹ Os valores cívicos estão relacionados com deveres de cidadania, com o bem dos outros, em suma, com o bem comum. Não são prerrogativa republicana uma vez que os liberais clássicos não os ignoraram, mas definem o republicanismo. Se encararmos os valores cívicos – os valores que possibilitam a *paidea* grega – como uma parte integral do ser humano, podemos então pensar sobre a formação de consenso sobre o interesse público. A educação e o debate público levam a esse consenso nas sociedades civilizadas. Quando criticam o pensamento conservador moderno, que presume o interesse próprio como a única motivação humana, Paul Davidson e Greg Davidson afirmam:

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

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

O interesse público é a base dos direitos republicanos. O interesse público existe como um conceito positivo: é o interesse sancionado pelo parlamento e pelos tribunais na forma de direito positivo. Ele existe sociológica ou historicamente na mente de cada cidadão

¹¹ John Stuart Mill (1859: 92). Quando Boaventura de Souza Santos (1995a: 225) afirma que ‘a volta ao princípio do mercado nos últimos vinte anos representa uma revalidação social e política do pensamento liberal, em detrimento da cidadania’, ele está se referindo a um ultraliberalismo, adotado, por exemplo, por Bastiat, mas não por seus formuladores mais autorizados, como Adam Smith e John Stuart Mill. Merquior (1991) faz uma nítida distinção entre o antigo liberalismo e o novo ou moderno liberalismo.

preocupado com a política. A fim de ir além de uma concepção geral de interesse público e ser capaz de proteger a *res publica*, o debate público e o conseqüente quase-consenso e o consenso por sobreposição são importantes. Juntos, eles criam as condições para a identificação do interesse público em cada caso em discussão, e para as manifestações coletivas de desprezo ou revolta quando ele está ameaçado.

DEFENSORES E OFENSORES

Cada forma histórica de estado teve tradicionalmente um defensor principal diferente. No século XVIII, os campeões dos direitos civis e do estado liberal foram os tribunais ingleses e os filósofos iluministas. No século XIX, políticos liberais e democráticos foram fatores chave no avanço do estado democrático, não apenas contra os conservadores mas também contra os liberais radicais.¹² Nesse processo, os movimentos sociais populares desempenharam um papel importante.¹³ No século XX, os socialistas europeus, desde os fabianos ingleses e os idealistas católicos até os ativistas social-democráticos e os marxistas revolucionários, estiveram no centro da afirmação dos direitos sociais através dos respectivos movimentos sociais. Nas democracias modernas, promotores de justiça, políticos dos partidos de oposição, ativistas das causas sociais [*advocacia social*] e jornalistas desempenham um papel decisivo na proteção dos direitos republicanos. Eles reforçam a demanda de transparência na administração do patrimônio público – uma importante ferramenta contra a violação dos direitos republicanos.

No caso dos direitos republicanos e do estado republicano, cada tipo de patrimônio público terá seu defensor específico. Artistas e curadores de arte estão entre os grandes campeões da proteção do patrimônio cultural e histórico; biólogos e ambientalistas dirigem sua atenção para o patrimônio ambiental. De acordo com essa lógica, economistas e servidores públicos deveriam ser os principais defensores do patrimônio econômico público, embora caiba a juristas e filósofos definirem tais direitos, e ao sistema judiciário implementá-

¹² Norberto Bobbio, 1988.

¹³ Goran Therborn, 1977.

los. Economistas teóricos foram importantes em traçar os limites entre políticas econômicas e sociais legítimas e ilegítimas. Por outro lado, economistas e administradores públicos que trabalham nos ministérios da fazenda de vários países são diretamente responsáveis pelo equilíbrio fiscal e das contas externas e, conseqüentemente, pelo veto ao uso indevido dos recursos públicos. Os economistas possuem os critérios para avaliar políticas públicas que protegem o interesse público em lugar de simplesmente expressarem interesses especiais, e para distinguir as formas legítimas de intervenção do estado daquelas que não o são.¹⁴ Os critérios econômicos que eles adotam desafiam o modelo neoclássico padrão, que veta a intervenção do estado, ignorando ou subestimando o poder do monopólio, as externalidades, os custos de informação, o risco moral, a assimetria das informações, os mercados incompletos e retornos de escala crescentes. Mas a aplicação desses critérios em cada caso é um processo complexo. É necessária uma avaliação ampla de cada problema, preferivelmente precedida de um debate público. No final as decisões serão tomadas, e sua capacidade de proteger o patrimônio público dependerá do debate, do sistema de incentivos que condiciona os tomadores de decisão, de sua competência técnica e de suas virtudes republicanas.

O estado republicano e social-liberal busca eficiência, mas também busca justiça social. Nesse caso, os critérios morais são essenciais. Quando o estado garante assistência universal à saúde, educação básica ou um sistema básico de bem-estar social, seus gastos podem ter uma explicação econômica, mas são principalmente uma resposta a imperativos morais. Por outro lado, a apropriação privada da *res publica* poderia ser acompanhada por justificativas econômicas, sociais e mesmo morais, uma vez que os critérios econômicos e éticos que distinguem a intervenção legítima do estado da ilegítima apropriação privada da coisa pública através da intervenção do estado são sempre fortemente influenciados pela ideologia. Frequentemente, visões de esquerda e de direita entram em conflito e tornam o debate irracional. É bom para a democracia e para o debate público que as pessoas se definam como de direita ou de esquerda, pois os primeiros dão prioridade à ordem, enquanto os

¹⁴ Ver Stiglitz (1989, 1993b, 1994); Przeworski (1990); Rapaczynski (1996).

últimos estão prontos a arriscar a ordem em nome da justiça social, mas o debate público não chegará a lugar nenhum se os dois grupos adotarem uma posição radical.¹⁵

O papel decisivo de definir e fazer valer os direitos republicanos sempre incumbirá aos juizes, promotores de justiça e procuradores do estado. Estes últimos defendem o estado em juízo. Mas a defesa dos direitos republicanos incumbe especificamente aos promotores de justiça. Na prática, esse ramo do estado dá início às ações judiciais relacionadas à proteção do meio ambiente e do patrimônio econômico público. Em todos os estados democráticos, existem organizações institucionais específicas que devem proteger o patrimônio público. Na Constituição brasileira, a mais inovadora delas é provavelmente o Ministério Público.¹⁶ Na verdade, a Constituição deu poderes tão amplos e tanta autonomia ao Ministério Público que ele praticamente se tornou um quarto poder. Mas suas ações freqüentemente são derrotadas em juízo, por duas razões: primeiro, porque o sistema legal brasileiro ainda está mais preocupado em defender os direitos civis contra um estado poderoso do que os direitos republicanos contra indivíduos poderosos; e em segundo lugar porque, à medida que novas formas de violência contra a *res publica* surgem a cada dia, os tribunais têm dificuldade de fazer valer direitos que carecem de definição acurada. Uma instituição interessante para a defesa da *res publica* no estado francês é o *Conseil d'Etat*. Seu papel é claramente o de defensor da *res publica*: além de aconselhar o governo, esta organização do estado constitui um juízo de última instância, embora de caráter administrativo, quando o estado está envolvido. Ao julgar ações contra o estado, a abordagem do *Conseil d'Etat* é proteger o interesse público; o princípio da supremacia do interesse público é integralmente adotado. Em países onde não existe uma instituição desse tipo, a proteção do patrimônio público torna-se mais difícil.

Na tradição liberal dos direitos civis, os interesses dos cidadãos estão em oposição aos do estado, embora, de modo contraditório, o estado devesse representar o interesse público. A contradição pode ser resolvida somente se adotarmos, além de uma perspectiva liberal, uma

¹⁵ Desenvolvi essa distinção entre a esquerda e a direita em Bresser-Pereira (2001b).

¹⁶ 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.

perspectiva republicana, que leva em conta o interesse público e estabelece uma clara distinção entre o interesse público a ser representado pelo estado e os interesses privados da burocracia do estado. Quando tanto os direitos civis como os republicanos são dotados de legitimidade, sua satisfação promove o interesse público, o interesse do estado, embora possa não promover os interesses da burocracia ou da administração.

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

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

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

O que distingue os patrimonialistas dos corporativistas é o modo como estão envolvidos na busca de rendas. Enquanto os primeiros confundem diretamente o patrimônio público com o seu próprio, os corporativistas o fazem representando formalmente algum grupo de interesse de homens de negócio, trabalhadores ou profissionais de classe média. Desse modo, a troca de favores e o nepotismo são expressões clássicas do patrimonialismo, enquanto a sistemática identificação de interesses de grupo ou de classe com o interesse público define o corporativismo.¹⁷ Entre os transgressores do interesse público estão também os populistas e neopopulistas econômicos.¹⁸ O que caracteriza os populistas econômicos é o

¹⁷ Estou expressamente usando a palavra ‘corporativismo’ em lugar do habitual ‘corporatismo’ porque quero reservar este último para um padrão político de negociação de classe social intermediada pelo estado, de acordo com as idéias originalmente definidas por Philippe Schmitter (1974), e identificadas com um comportamento político reprovável embora altamente disseminado.

¹⁸ Há muitos tipos de populismo. Estou usando o adjetivo ‘econômico’ depois de populista e neopopulista para distingui-los do populismo clássico ou político, que consiste no fato de o político ter uma relação direta com os eleitores sem a intermediação dos partidos políticos. Pode-se ser um populista político sem ser um populista econômico. Na América Latina, por exemplo, Getúlio Vargas

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

e Domingo Perón foram populistas políticos, mas só o último foi também um populista econômico. Sobre o conceito de populismo econômico e o ciclo populista, ver Adolfo Canitrot (1975), Guillermo O'Donnell (1977) e Jeffrey Sachs (1989).

reforma da gestão pública pretende tornar o aparelho do estado mais eficiente e eficaz, e os administradores públicos, mais autônomos e responsáveis.