

Cidadania e *res publica*: a
emergência dos direitos
republicanos

Luiz Carlos Bresser Pereira

15

Cidadania e *res publica*: a
emergência dos direitos republicanos

Luiz Carlos Bresser Pereira

15

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Livino Silva Neto

Revisão

Cleidiana Cardoso N. Ferreira

Galber José Oliveira Maciel

Editores eletrônicos

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 2001

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos

B843c *Cidadania e res publica: a emergência dos direitos
republicanos*. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

49 f. (Texto para discussão, 15).

1. Cidadania. 2. Estado Direito. 3. Repúblicas —
Aspectos sociais. 4. Desenvolvimento econômico —
Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 323.6

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

Site: www.ena.gov.br

E-mail: publicacoes@ena.gov.br

Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos¹

*Luiz Carlos Bresser Pereira**

Podemos pensar a história como um processo civilizatório pelo qual a humanidade aprende a viver em sociedade, a resolver seus conflitos, e a definir os direitos e obrigações de seus membros. Ou então como um processo de desenvolvimento econômico pelo qual esta mesma humanidade aprende a trabalhar em conjunto, a dividir o trabalho e alocar recursos, a cooperar na produção e competir pelo produto social. No primeiro caso, a resolução dos problemas de ação coletiva passa pela institucionalização do Estado e a criação do Direito; no segundo, pela institucionalização dos mercados. Nos dois casos, por um processo de distribuição de poder, de riqueza e de renda entre participantes que satisfaça minimamente os objetivos políticos maiores de ordem, bem-estar, liberdade e justiça social. Uma sociedade será tanto mais civilizada quanto mais equilibrada e plenamente se aproximar desses objetivos.

Neste trabalho, vou me concentrar no processo civilizatório mais geral, de natureza política, pelo qual os homens e mulheres vêm buscando a ordem, a liberdade e a justiça social. Para isto, partindo da proposta básica de Marshall, examinarei o desenvolvimento da idéia de cidadania a partir da afirmação, primeiro, dos direitos civis, segundo, dos direitos políticos, e terceiro, dos direitos sociais. À medida, entretanto, que esses direitos, ainda que não tenham sido efetivamente assegurados, já foram razoavelmente bem definidos e incorporados nas constituições e nas leis dos países civilizados, argumentarei neste artigo que, no último quartel do século XX, um quarto direito de cidadania — os direitos públicos ou, mais precisamente, os direitos republicanos — está sendo definido e precisa ser melhor positivado e efetivamente garantido. Definirei os direitos republicanos como os direitos que todo cidadão tem de que o patrimônio público — seja ele o patrimônio histórico-cultural, seja o patrimônio ambiental, seja o patrimônio econômico ou *res publica* estrito senso — seja efetivamente público, ou seja, de todos e para todos. E procurarei, especialmente, entre os direitos republicanos,

* Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

propor uma definição para o direito à *res publica* ou à “coisa pública”, entendida esta, de forma restrita, como o estoque de ativos e principalmente o fluxo de recursos que o Estado e as entidades públicas não-estatais controlam. Em um século em que esta *res publica* tornou-se muito grande, representando entre um terço e a metade de toda a renda das nações, a cobiça de indivíduos e grupos em relação a ela aumentou muito, tornando-se historicamente imperativa sua proteção. Este mesmo século, entretanto, foi também o século da afirmação da democracia em todo o mundo. E a democracia implica um desenvolvimento crescente do conceito de cidadania, que se afirma à medida que a tensão entre o privado e o público, entre os direitos individuais e os coletivos, encontra soluções.

Direito, Estado e os direitos

O Direito geralmente é definido como sendo o conjunto de normas dotadas de poder institucionalizado de coerção que regulam a vida social.² Uma outra forma de entender o Direito, que para os objetivos deste trabalho é mais interessante, é pensá-lo como o conjunto de direitos e obrigações dos cidadãos e das pessoas jurídicas que o Estado reconhece e assegura. Em qualquer das duas hipóteses, podemos pensar o Direito ou como criação do Estado, ou, inversamente, o Estado como criatura do Direito. Por mais paradoxal que pareça, as duas afirmações estão corretas. Não há Direito sem Estado nas sociedades modernas, já que não haverá norma jurídica se não houver a correspondente possibilidade de sanção pelo Estado. Podem existir normas costumeiras, tradicionais, mas não chegam a se constituir em Direito no sentido estrito do termo. Por isso pode-se afirmar que o Estado — a organização com poder de legislar e tributar a população de um determinado território — cria o Direito. Mas o inverso também é verdadeiro. Não é possível falar em Estado sem o Direito. O Estado se define a partir da norma constitucional. Surge um Estado quando um conjunto de indivíduos se afirmam como cidadãos ao formularem e darem em vigência ao conjunto de normas que constitui o Estado. Neste sentido o Direito cria o Estado.

Na verdade, conforme observou Celso Lafer (1988: 72), o Estado, no mundo contemporâneo, é mais um mediador dos conflitos existentes na sociedade do que ente soberano sempre pronto a fazer valer a positividade da lei. Nesse sentido, “a unidade do Estado e do Direito não é um ponto de chegada, à maneira do contratualismo clássico na sua explicação da origem da sociedade, do Estado e do Direito no paradigma do Direito Natural; nem um pressuposto não-problemático da Dogmática Jurídica, na linha do positivismo, mas sim um processo contínuo e aberto”.

O positivismo jurídico tem pouco a oferecer nas explicações das relações entre Estado e Direito, à medida que unifica as duas instituições.³ Mais iluminadoras são as teorias de caráter histórico e as de natureza lógico-dedutiva sobre as

origens do Estado e do Direito. Na primeira acepção, podemos explicar o Estado, segundo a tradição de Aristóteles, Hegel e Marx, como a consequência de um processo histórico pelo qual os grupos ou classes com maior poder institucionalizaram esse poder, estabeleceram a ordem na sociedade, e garantiram para si a apropriação do excedente econômico. Na segunda, podemos vê-lo como o resultado de um contrato social entre os cidadãos, ou seja, como um resultado racionalmente necessário para os homens escaparem ao Estado de natureza, como o fizeram os jus naturalistas de Hobbes a Rousseau e Kant.⁴

No primeiro caso, a cidadania só surge historicamente, à medida que os indivíduos vão se investindo de direitos — mais precisamente direitos e obrigações que vão constituir o Direito. No segundo, o Estado é o resultado de uma escolha ou de um contrato, que, a rigor, já se pressupõe a existência do cidadão: um cidadão detentor de direitos — direitos naturais ou valores morais básicos — que ele cede parcialmente ao Estado para garantir a ordem social. No primeiro caso, a idéia de justiça — e os direitos e deveres correspondentes — vão surgindo à medida que a sociedade vai se tornando capaz de efetivá-los; no segundo, a justiça das instituições básicas da sociedade e de suas leis é deduzida logicamente a partir da maximização da satisfação que elas proporcionam, como querem os utilitaristas, ou é o resultado de princípios morais básicos a que chegariam, consensualmente, homens e mulheres hipoteticamente iguais entre si ao estabelecerem o contrato social original entre si, e, em consequência, a estrutura básica da sociedade, definida pelas instituições básicas da sociedade que distribuem os direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão das vantagens da cooperação social, como quer Rawls (1971: 1-22). Nos dois casos, Estado, Direito e cidadania são termos intrinsecamente interdependentes. Estado e Direito são duas instituições básicas da sociedade pela qual esta estabelece a ordem, garante a liberdade para seus membros, e manifesta sua aspiração de justiça.⁵ A cidadania surge da interação dessas três conquistas sociais. Nesse processo, conforme enfatiza Habermas, a moral não tem precedência sobre o Direito, como querem os jus naturalistas, nem este é independente da moral, como pretenderia o positivismo: na verdade, são complementares.⁶

Nesse sentido, Estado e Direito não passam de criaturas e instrumentos da sociedade. São instituições sociais cujas características variarão em função das mudanças que estiverem ocorrendo na estrutura da sociedade. Das mudanças que estiverem ocorrendo na distribuição dos quatro atributos que conferem poder aos indivíduos e grupos: a força material ou capacidade de coerção, a riqueza, a hegemonia ideológico-religiosa e o conhecimento técnico e organizacional. Quando estes quatro elementos estiverem muito concentrados em grupos com capacidade de organização, teremos sociedades autoritárias, Estados correspondentemente autoritários e o Direito a serviço dos poderosos. Os direitos estarão limitados a uma minoria. À medida, entretanto, que o desenvolvimento econômico ocorre, as sociedades tornam-se mais complexas, a educação se generaliza, passa

a ocorrer um crescente processo de equalização social e, portanto, de desconcentração daqueles quatro atributos, e a capacidade de organização política da sociedade como um todo aumenta. Aos poucos os regimes políticos autocráticos vão dando lugar a regimes democráticos, a sistemas sociais baseados em estamentos quando não no regime de castas dão lugar a classes sociais e estas a camadas ou a estratos sociais.

Este processo ganha um extraordinário impulso com o surgimento do capitalismo e da mais valia capitalista. Neste momento, a apropriação do excedente econômico deixa de ser o resultado do uso da força por meio do controle direto do Estado e passa a ser o resultado de uma troca de equivalentes no mercado. Abre-se, então, a possibilidade do surgimento das democracias modernas, na qual a cidadania finalmente se afirmará. Em um primeiro momento, a força material cede lugar para a riqueza como fonte de poder, e as classes sociais substituem as castas como forma de organização social. Em um segundo momento, já neste século, a riqueza começa a ceder espaço para o conhecimento técnico e organizacional, e a estrutura social passa a se caracterizar cada vez mais por camadas ou estratos ao invés de classes sociais. Por meio desse processo, força, riqueza e conhecimento técnico e organizacional vão pouco a pouco se desconcentrando, viabilizando o surgimento de sociedades plurais, nas quais o Estado se democratiza, os direitos se afirmam, e o Direito se transforma em instrumento da cidadania.⁷

Cidadão, Direito e direitos

Cidadão é o membro do Estado-nação dotado de direitos e capaz de interferir na produção do Direito. Este, por sua vez, é o conjunto dos direitos dos cidadãos — e das pessoas jurídicas por eles instituídas. A cidadania se expande e se afirma na sociedade à medida que os indivíduos adquirem direitos e ampliam sua participação na criação do próprio Direito. Logo, os direitos estão no centro das idéias de Direito, Estado e cidadania.

Os direitos que constituem a cidadania são sempre conquistas, são sempre o resultado de um processo histórico pelo qual indivíduos, grupos e nações lutam por adquiri-los e fazê-los valer. Ninguém foi mais enfático e inspirado em afirmar tal fato do que Ihering (1872: 15): “todo e qualquer direito, seja o direito de um povo, seja o direito de um indivíduo, só se afirma por meio de uma disposição ininterrupta para a luta”. Bobbio (1992: 16) caminha na mesma linha. Para ele, que adota uma posição firme contra a idéia dos direitos naturais, os direitos nascem quando devem e podem nascer. São direitos históricos, que nascem de lutas que se travam através do tempo, gradualmente. Que nascem em circunstâncias determinadas, relacionadas com a defesa de novas liberdades. Desta forma:

“Certas demandas nascem quando surgem determinadas necessidades. Novas necessidades nascem em correspondência às mudanças das condições sociais, quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-las. Falar de direitos naturais, ou fundamentais, ou inalienáveis, ou invioláveis é usar fórmulas de linguagem persuasiva que podem ter uma função prática em um documento político para dar mais força à demanda, mas não têm qualquer valor teórico, e portanto são completamente irrelevantes em uma discussão sobre a teoria do direito.”

A luta pelo direito e pela afirmação da cidadania é, em primeiro momento, uma luta da burguesia ou das classes médias. No século XX, entretanto, tornou-se uma luta muito mais ampla, em que os pobres se tornavam não apenas cidadãos formais, com direito a voto, mas cidadãos de fato.⁸ Para isto, dois fatores assumiram um papel relevante de caráter informativo: a educação e uma imprensa livre. Por outro lado, a cidadania é uma prática. Por isso sociólogos e antropólogos salientaram a importância crescente dos movimentos sociais para a construção da cidadania por meio da afirmação de direitos sociais.⁹ Esta prática, entretanto, pode se realizar pela defesa de direitos civis, particularmente da afirmação do direito do consumidor. Por meio de sua defesa, o consumidor assume o caráter de cidadão.¹⁰

Os direitos historicamente afirmados são assegurados pelo Estado a favor do cidadão e contra algo ou alguém. Primeiro temos os direitos civis e políticos: são direitos contra um Estado autoritário e oligárquico; em seguida, temos os direitos sociais: são os direitos contra os ricos ou poderosos; e finalmente, conforme procuraremos enfatizar neste trabalho, temos os direitos republicanos: são os direitos contra os aproveitadores ou privatizadores da *res publica*.¹¹

Nos termos da análise clássica de Marshall (1950) sobre a afirmação histórica da cidadania, primeiro foram definidos os direitos civis, depois os direitos políticos e finalmente os direitos sociais. Os primeiros dois direitos conquistados pelos cidadãos e assegurados pelo Estado foram direitos contra o Estado, ou, mais precisamente, contra um Estado capturado ou privatizado por oligarquias ou aristocracias que o tornavam despótico.¹² No século XVIII, os contratualistas e as cortes inglesas definiram os **direitos civis**, que serviriam de base para o liberalismo; no século XIX os democratas definiram os **direitos políticos**. Estes dois direitos estabeleceram as bases das democracias liberais do século XX. Por meio dos direitos civis, os cidadãos conquistaram o direito à liberdade e à propriedade, em relação a um Estado opressor ou despótico; por meio dos direitos políticos os cidadãos conquistaram o direito de votar e ser votado, de participar, portanto, do poder político do Estado contra um Estado oligárquico. Finalmente, na segunda metade do século XIX os socialistas definiram os direitos sociais, que, no século seguinte, foram inscritos nas constituições e nas leis dos países.¹³

O fato de os direitos civis terem sido estabelecidos contra o Estado não deixa de ser paradoxal: como o Estado pode assegurar direitos contra ele próprio? O paradoxo, porém, se resolve se observarmos que: quando novos direitos são definidos, mudam as relações de poder dentro do Estado e da sociedade, já que novos direitos são novas pautas de comportamento entre os indivíduos que definem o próprio Estado. Segundo o paradoxo de Rousseau, o cidadão, ao alienar sua liberdade ao Estado por meio de um contrato social, vê garantida pela lei do Estado, que exprime a vontade geral soberana, sua liberdade.¹⁴ O Estado contra quem se afirmam esses novos direitos, é um Estado no qual o governo — a elite dirigente do Estado — era “antes” despótico ou oligárquico; depois que os direitos são afirmados, os governantes perdem poder relativo em relação aos cidadãos, o Estado deixa de ser despótico e oligárquico: a cidadania começa a se constituir.¹⁵

Esta perspectiva, entretanto, é uma perspectiva lógico-dedutiva, própria do pensamento contratualista e hegeliano, segundo o qual o Estado é o ponto culminante da história. O contratualismo nasceu com Hobbes que era um conservador preocupado com a ordem, passou por Locke, que fundou o liberalismo, passou por Rousseau, que fundou no contrato uma teoria radical de democracia, e terminou com Hegel, que fez a transição de uma abordagem lógico-dedutiva para uma abordagem histórica do Estado. Apesar do conservadorismo de seu fundador, Hobbes, o contratualismo terminou por servir de base revolucionária para o liberalismo e a democracia ao basear a legitimidade do príncipe em um contrato livremente pactado por cidadãos e não na tradição. No momento, entretanto, em que esta concepção de Estado se torna vitoriosa com as revoluções burguesas e o predomínio do modo de produção capitalista e da ideologia liberal, renasce com Saint Simon e Marx a abordagem histórica, agora com uma conotação revolucionária de crítica do Estado enquanto instrumento de dominação. E de fato o caráter racional do Estado, definido pelos contratualistas e que Hegel levou ao paroxismo, é uma notável construção teórica que não impede que os governos, em nome do Estado, continuem a praticar atos autoritários e no interesse de uma minoria.¹⁶ Por isso a afirmação dos direitos do cidadão é um problema permanente. Por isso, como viram os liberais e em seguida os democratas modernos, que têm sua origem no contratualismo, a defesa da cidadania depende da permanente luta pela garantia dos direitos civis e políticos.

Assegurados — pelo menos em tese — os direitos dos cidadãos contra o Estado, entretanto, surge o problema adicional de assegurá-los também contra os outros cidadãos: os ricos e/ou os poderosos. Os direitos sociais têm essa natureza. Os direitos sociais podem ser entendidos, de forma estrita, como direitos contra outros cidadãos, se pensarmos nos direitos dos trabalhadores em relação a seus empregadores. Quando, entretanto, pensamos nos direitos sociais como o direito à sobrevivência digna, à educação, à cultura, à saúde, estes são direitos dos cidadãos contra a sociedade civil — à medida que esta é a sociedade organizada, em que os

pesos dos diversos poderes econômicos e sociais se fazem sentir — e o respectivo Estado que a representa.¹⁷ Se a sociedade dispõe de recursos materiais para garantir estas necessidades, elas se transformam em direitos — direitos que não podem ser assegurados à medida que os recursos sociais estejam excessivamente concentrados nas mãos de um grupo reduzido de capitalistas e de altos burocratas públicos e privados.

No último quartel do século XX, entretanto, um quarto tipo de direitos está surgindo: os direitos dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos. Este trabalho concentrar-se-á na análise destes novos direitos, que estamos propondo chamar de direitos públicos ou de “direitos republicanos” — direitos dos cidadãos contra aqueles que buscam capturar privadamente os bens que são ou devem ser de todos — e particularmente a uma categoria desses direitos: o direito à *res publica* ou ao patrimônio econômico público.¹⁸ Poderíamos dizer, a partir de uma perspectiva histórica, que estes direitos sempre existiram. No plano da história, entretanto, estes são direitos que só recentemente começaram a ganhar contorno definido entre os interesses difusos. São direitos que cada vez mais deverão merecer a atenção de filósofos políticos e juristas.

Antes de examinarmos mais detidamente o direito à coisa pública, é necessário, porém, situar os direitos republicanos entre os demais direitos, não apenas do ponto de vista histórico mas também lógico.

O público e o privado

Habermas (1992: 78) observa que a análise do conceito de cidadania realizado por Marshall, definindo sucessivamente três direitos (aos quais estamos aqui acrescentando um quarto, os direitos republicanos), “faz parte da ampla tendência que os sociólogos chamam de “inclusão”. Em uma sociedade cada vez mais diferenciada, um número cada vez maior de pessoas adquire direitos cada vez mais inclusivos de acesso a, e de participação em, um número crescente de subsistemas.” Mas adverte, fiel a sua teoria da ação comunicativa em que a democracia desempenha um papel crucial, que se trata de uma análise linear, que não acentua o papel crucial dos direitos políticos na cidadania, colocando-os no mesmo nível dos demais: “De fato, apenas os direitos de participação política servem de base para o posicionamento legal auto-referenciado do cidadão reflexivo. Liberdades negativas e direitos sociais podem, em contraste, serem garantidos por uma autoridade paternalista. Em princípio, o Estado constitucional e o Estado do Bem-Estar são possíveis sem democracia” (1992:504).

Na segunda metade do século XX, direitos civis, direitos políticos e direitos sociais foram unidos sob o nome **direitos do homem** ou de **direitos humanos**. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, declarou a

validade universal destes direitos, que, assim, foram positivados em nível internacional. Pensados em termos abstratos, direitos humanos e direitos do homem são sinônimos: abrangem todos os direitos. Entretanto, se pensarmos em termos históricos, veremos que a idéia dos **direitos humanos** aparece com força nos anos 70, identificada principalmente com os direitos civis, como uma reação contra os regimes autoritários que se tornam dominantes nos países em desenvolvimento. Desde os anos 30 a grande ênfase fora transferida para os direitos sociais, à medida que se imaginava que os direitos civis e políticos estavam assegurados, ou então que eram direitos “formais”, produto de uma “democracia formal” que só se tornaria real ou substantiva quando os direitos sociais estivessem também defendidos. Esta era a posição clássica da esquerda até os anos 60. Entretanto, quando, nos anos 60 e 70, os regimes autoritários de direita assumem o poder em um grande número de países, principalmente na América Latina, e passam a violentar os direitos civis e políticos, a esquerda é obrigada a rever sua posição. Diante da violência estatal e privada contra os políticos de esquerda, muitos dos quais pertenciam à classe média, diante da tortura e do assassinato, tornou-se essencial revalorizar os direitos políticos, expressos na democracia, e os direitos civis, agora ampliados para as camadas mais pobres da população.¹⁹

Tornou-se em seguida claro para os setores democráticos da sociedade que não eram apenas os direitos humanos dos contestadores políticos que estavam em jogo. Era também preciso defender os direitos civis dos fracos e oprimidos: adolescentes infratores assassinados barbaramente por esquadrões da morte, bandidos torturados e assassinados pela polícia, índios, posseiros sem-terra, jovens mulheres pobres levadas à prostituição, negros que sofrem discriminação, homossexuais vítimas de todos os abusos.²⁰ Para a defesa dos direitos civis ou mais amplamente dos direitos humanos, tanto dos contestadores políticos quanto dos fracos e oprimidos, a Igreja Católica desempenhou na América Latina um papel decisivo nos anos 70 e 80.²¹ Ao mesmo tempo a sociedade civil organizada, sob a forma de instituições públicas não-estatais, passou a ter um papel cada vez mais importante na defesa dos direitos humanos,²² enquanto a imprensa assumia um papel cada vez mais estratégico nessa matéria.²³ Nestes termos, embora continuasse a existir um fundamento autoritário em parte considerável da população dos países, principalmente dos países em que as democracias são recentes e as estruturas sociais gravemente heterogêneas,²⁴ os direitos humanos, enquanto, essencialmente direitos civis dos fracos e oprimidos, enquanto direito em primeiro lugar à vida, foram novamente valorizados, ao mesmo tempo que os valores democráticos eram reafirmados. Os direitos sociais continuaram importantes, mas deixava de se justificar a quase exclusiva ênfase neles, que se originava ou no pressuposto equivocado de que os direitos civis já eram uma conquista de todos — quando o eram apenas para as elites — ou na visão enviesada segundo a qual os direitos civis só estariam garantidos quando os sociais também o estivessem.²⁵

No conceito de direitos humanos existe uma espécie de unificação de todos os direitos. Entretanto, embora os direitos possam ser considerados consistentes entre si e portanto complementares, eles também são contraditórios. Os direitos sociais são consistentes com os civis à medida que, conforme observa Reis (1996: 121), “se a desigualdade social é manifesta, o poder será distribuído desigualmente, o que inevitavelmente minará as perspectivas do pleno gozo dos direitos civis e políticos por todos”. Em muitos casos os direitos civis, políticos e sociais são contraditórios, impondo-se compensações (*trade offs*) entre eles. Isto será especialmente verdade, se salientarmos o caráter individualista e egoísta dos direitos civis, à medida que eles foram historicamente implantados nos quadros do individualismo utilitarista do século XVIII. Por isso, Reis (1995), apoiando-se na distinção feita por Kelly (1979), enfatiza a diferença entre direitos civis e direitos cívicos. Nos direitos civis, o elemento dominante é o do direito à liberdade e à propriedade. O cidadão é cidadão, segundo essa concepção clássica ou liberal de cidadania, à medida que tem esses direitos garantidos. Já os direitos cívicos envolvem a idéia de deveres do cidadão para com a sociedade. O cidadão é cidadão à medida que, além de ter seus direitos egoístas garantidos, assume responsabilidades, em relação ao interesse público, que podem estar em contradição com seus interesses particulares. Segundo Reis (1995: 128):

“A tensão entre as duas dimensões, e entre os valores afirmados em cada uma delas, é tão severo que freqüentemente elas aparecem contraditórias. Se a esfera privada, de mercado, civil é a esfera da autonomia, é também do egoísmo e do particularismo; e se a esfera cívica é onde a solidariedade ocorre, é simultaneamente a esfera da dependência.”

Não existe solução simples para essa tensão.²⁶ A convivência social nas democracias modernas é o resultado dos compromissos necessários entre essas duas esferas — a do privado ou civil e a do público ou cívico — e entre os quatro direitos básicos: civis, políticos, sociais e republicanos.²⁷ Enquanto os direitos civis são direitos freqüentemente considerados “negativos”, no sentido de que o que se quer, principalmente em relação aos direitos civis, é que a liberdade e a propriedade do cidadão não sejam feridas, no caso dos direitos políticos e dos direitos sociais é necessária uma ação “positiva” do Estado. O conceito negativo de liberdade está associado aos direitos civis e ao liberalismo enquanto que o conceito de liberdade positiva, associada à democracia no caso dos direitos políticos, ao socialismo, no caso dos direitos sociais, e à cidadania plena no caso dos direitos republicanos. A liberdade negativa é uma liberdade “de”, enquanto a positiva é uma liberdade “para”. O cidadão tem a liberdade negativa de não sofrer restrições ou interferências em relação a seus desejos legítimos; tem a liberdade positiva para participar do governo, partilhar a riqueza social, e garantir que o que foi decidido ser público de fato o seja.

Esta distinção que na sua formulação contemporânea se deve a Isaiah Berlin (1958), embora atrativa, é, na verdade, relativa.²⁸ Para se garantir os direitos civis é também necessária uma ação positiva do Estado, implicando inclusive custos administrativos: afinal, todo o aparato clássico do Estado — Poder Legislativo, Poder Judiciário, Polícia, Forças Armadas — existe para garantir positivamente os direitos civis, da mesma forma que o aparato social do Estado, expresso nos Ministérios da Educação, da Saúde, da Cultura etc., além do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, existem para garantir os direitos sociais.²⁹ Talvez mais significativo seja o fato de que, enquanto os direitos civis são direitos individuais, no sentido que protegem cada indivíduo que se pode supor egoísta, voltado para a defesa exclusiva dos seus interesses, os direitos republicanos são direitos coletivos, no sentido que protegem a coletividade, que seria também capaz de agir coletiva e solidariamente em função do interesse comum ou público. Se pensarmos em uma escala que vai do privado para o público, do interesse individual para o coletivo, teríamos os direitos políticos e os direitos sociais entre os direitos civis e os republicanos. Todos são fundamentais, não existe uma hierarquia entre eles, mas a tensão entre o civil e o cívico, entre o cidadão que protege seus interesses e o cidadão que, protege os interesses gerais, é permanente.

Essa distinção entre direitos individuais e coletivos é naturalmente relativa, já que os interesses individuais só podem ser garantidos dentro de uma sociedade em que a ação coletiva de fato ocorra, cria o Estado e as instituições liberais e democráticas, e assim garante esses direitos, enquanto que os direitos coletivos, cuja defesa exige diretamente a ação coletiva e em última análise solidária dos prejudicados, são também direitos de cada cidadão individualmente.

É difícil senão impossível pensar em cidadania a partir apenas de direitos civis e do conceito de liberdade negativa, como querem os liberais radicais modernos, neoliberais. Nossa premissa é a de que a democracia é um regime político historicamente em construção, que vai sendo aperfeiçoado à medida que os quatro direitos de cidadania vão sendo afirmados, ao mesmo tempo que os políticos são responsabilizados perante os eleitores. A democracia não é apenas um ideal, um conceito abstrato. É uma realidade política, histórica. Os filósofos gregos preferiam a monarquia e a aristocracia à democracia, embora soubessem que a corrupção da primeira era a tirania e a da segunda, a oligarquia, porque viam a democracia como eminentemente instável. A democracia só se tornou historicamente dominante a partir do momento em que o desenvolvimento econômico e social tornou esse tipo de regime mais estável do que os regimes autoritários de caráter monárquico ou aristocrático.

Na idéia de democracia, desde que ela foi concebida na Grécia, existe sempre a idéia de interesse público. Conforme observa Abranches (1985: 7):

“Na política clássica grega, tanto o *demos* como a *polis* tinham um significado coletivo e eram organizados politicamente. O governo e o

Estado repousavam no fato mais abrangente da cidadania. A *politeia* representava a unidade dos cidadãos, não apenas a soma dos indivíduos — que é a noção (liberal) de sociedade civil — mas uma comunidade viva.”

Para o cidadão grego a política entendida como interesse público era o bem maior. Cidadão era aquele que participava da *polis*. Era esta participação plena, era esta prioridade do público sobre o privado, do coletivo sobre o individual, que definia concepção de cidadania entre os gregos. A idéia de cidadania desenvolvida na Grécia antiga só iria ressurgir, embora parcialmente, no século XVIII, com a afirmação dos direitos civis e do liberalismo. O modelo liberal de sociedade, entretanto, distanciar-se-á do modelo grego. Está baseado em três postulados: um filosófico — a concepção abstrata e absoluta do indivíduo racional, voltado para seus interesses, como centro de tudo; um político — a legitimação do Estado e do seu poder a partir de um contrato social livremente aceito pelos indivíduos-cidadãos, estabelecendo-se, em conseqüência, uma rígida separação entre a esfera pública e a privada; e um econômico — no plano da produção e distribuição de renda, desde que o Estado garanta o funcionamento dos mercados, se cada um defender seu próprio interesse, o interesse geral será automaticamente garantido.

Este modelo, que permitiu a afirmação dos direitos civis de liberdade e propriedade para a classe burguesa então emergente, embora pudesse ser visto como um retrocesso em relação ao ideal grego, representou um grande avanço em relação aos sistemas aristocráticos e autoritários. A partir do século XIX, entretanto, passou a ser sistematicamente desafiado, primeiro pelos democratas, por meio da afirmação dos direitos políticos, e, em seguida, pelos socialistas, por meio da luta pelos direitos sociais. Da mesma forma, porém, que o liberalismo identificou-se inicialmente com a burguesia, a ideologia socialista, embora pretendesse exprimir os interesses do “proletariado”, afinal traduziu os interesses e a visão de mundo da classe burocrática emergente a partir da segunda metade do século XIX.³⁰ E, a partir deste fato, pretendeu, em um certo momento, negar todos os valores liberais, estabelecendo uma oposição radical entre o socialismo e o liberalismo.

O socialismo radical, não apenas de caráter marxista, mas principalmente de natureza burocrática e autoritária, só foi absolutamente dominante nos países em que os partidos comunistas tomaram o poder político. Uma versão moderada, social-democrática, entretanto, do socialismo, foi dominante entre os anos 30 e os anos 60 no mundo capitalista, nos quadros do Estado do Bem-Estar ou Estado Social, permitindo o avanço dos direitos sociais em combinação com os direitos civis e os direitos políticos.

Os liberais, que permaneceram na defensiva nesta última fase, retomam a iniciativa nos anos 70, quando o Estado Social — nas suas três versões, o Estado do Bem-Estar, o Estado Desenvolvimentista e o Estado Comunista — afinal entrou em crise.³¹ O novo liberalismo — o neoliberalismo — terá uma inspiração antes

econômica do que política, partirá do individualismo metodológico e de uma radical descrença na possibilidade de ação coletiva (Olson, 1965). Nos termos da teoria da escolha racional, que então passa a prosperar, o indivíduo racional será um ser estritamente egoísta, voltado apenas para seus interesses pessoais. No campo da teoria política, por exemplo, toda a literatura está baseada no pressuposto de que o político se motivará apenas pela busca de rendas ou pela vontade de ser reeleito, fazendo *trade offs* entre esses dois objetivos. A idéia de que este seja o mau político, e que existe um segundo tipo de político que se motiva pela vontade de ser reeleito e pelo interesse público, fazendo *trade offs* entre eles, é alheia ao novo conservadorismo neoliberal que então se afirma.³²

Contraditória e significativamente, porém, é nos quadros desse neoconservadorismo, apesar dele e, em parte, graças a ele, que a idéia dos direitos republicanos e particularmente o direito à *res publica* vão se firmar. A visão negativa da natureza humana levará à convicção na inevitabilidade do *rent-seeking*. O Estado será sempre objeto da apropriação privada. Por outro lado, à descrença correlata na possibilidade de ação coletiva para grandes grupos conduzirá à certeza de que o Estado não terá capacidade de se opor ao *rent-seeking*, e à proposta do Estado mínimo. Entretanto, a tese do Estado mínimo é apenas uma visão irrealista, meramente lógico-dedutiva, de como deve ser a política. Não corresponde à realidade do capitalismo contemporâneo, não responde às necessidades efetivas da sociedade, sejam elas deduzidas logicamente, sejam avaliadas empiricamente. No Reino Unido, por exemplo, 18 anos de um governo conservador, que adotou explicitamente o ideário neoliberal, resultaram em reformas importantes, mas não permitiram a redução do Estado em sentido estrito: a carga tributária em relação ao produto interno bruto é praticamente a mesma 18 anos depois.³³ Mas, ao mesmo tempo que se tornava clara a inviabilidade da redução do Estado ao mínimo, ficava claro também o quanto esse Estado estava sendo ameaçado, o quanto as atividades de *rent-seeking* distorciam a ação estatal, eram ineficientes e injustas. Para isto a crítica dos neoliberais foi extremamente importante, somando-se à crítica da nova esquerda, que, desvinculando-se crescentemente da burocracia, fazia a crítica da privatização do Estado não apenas pelos capitalistas mas também pela classe média e particularmente pela burocracia estatal.

Com a definição dos direitos republicanos neste último quartel do século XX, a visão de cidadania ligada à idéia de interesse público e de valores cívicos, que foi ameaçada pela visão neoliberal, afinal ganhou novas forças. Foi se tornando claro que a cidadania só se completa quando os cidadãos têm a consciência do interesse público. Quando o cidadão luta por seus direitos civis, políticos e sociais, ele o faz como membro de uma sociedade cujos interesses coletivos ele sabe que estão acima dos seus interesses particulares. No individualismo clássico, liberal, cada um está voltado para seu auto-interesse, mas não de uma forma egoísta e cega como pretende o neoconservadorismo contemporâneo. O individualismo liberal de

um Locke, de um Tocqueville ou de um Mill é um individualismo iluminado, que, sem dúvida, conta com o mercado e a concorrência para assegurar o interesse geral, mas que conta também com o espírito público de cada cidadão.

A idéia de uma cidadania plena se completa quando acrescentamos aos direitos civis, políticos e sociais os direitos republicanos. Nesse momento, o cidadão é obrigado a pensar no interesse público explícita e diretamente. Só assim terá condições de defender o patrimônio público em geral — cultural, ambiental e econômico. Neste momento, surge a indignação cívica contra as violências que sofre a *res publica*. Indignação que Denis Rosenfield (1992:13) expressou no Brasil, quando, diante da onda de corrupção que assolava o país no governo Collor, afirmou:

“O público é colocado em questão. Trata-se de um processo de cartelização da política, reduzida a um mero jogo de forças, onde os vencedores são aqueles que se apropriam, às expensas dos outros, da maior parte do ‘butim’, figura esta a que se viu reduzida a ‘coisa pública’. Sua expressão é a luta corporativa entre os que são detentores de força (...) Assim, as demandas corporativas, provenientes tanto dos setores mais ricos da sociedade quanto dos sindicatos de funcionários ou de operários, terminam por prevalecer sobre o interesse coletivo.”³⁴

Direita e esquerda, liberais e social-democratas, têm se esgrimido ao longo dos tempos em torno do conceito de cidadania e da ênfase que direitos civis ou direitos sociais devem ter. Na verdade, esse debate faz pouco sentido quando fica claro que os direitos civis são também direitos humanos fundamentais dos mais pobres, e que sem os direitos sociais não há possibilidade de um sistema capitalista eficiente e de um governo legítimo. Por outro lado, que sem os direitos políticos não há a garantia democrática de que esses direitos serão assegurados estavelmente, e que sem os direitos republicanos garantidos não há segurança de que o Estado possa realizar as tarefas que lhe são inerentes. Na verdade, os inimigos dos direitos de cidadania não são os liberais nem os socialistas, mas os autoritários, os patrimonialistas, os corporativistas, e os simplesmente corruptos.³⁵

Os direitos republicanos e os interesses difusos

A emergência dos direitos republicanos está relacionada com o processo de democratização que se tornou dominante em todo o mundo. A democracia transformou-se “em um valor universal” (Coutinho, 1980), exigindo do cidadão uma crescente preocupação pelos temas públicos. Assim, ao mesmo tempo que a luta pelos direitos humanos ganhava nova dimensão, nesta segunda metade do século XX surgia uma profusão de novos direitos. As Nações Unidas, que patrocinaram a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, passou a falar em “direitos de terceira geração”, que incluiriam direitos à solidariedade, à paz, ao desenvolvimento econômico.³⁶ Entretanto, conforme observou Bobbio (1992), esses direitos “constituem uma categoria ainda demasiado heterogênea e vaga”. São mais aspirações do que direitos.

Entre os interesses de terceira geração, alguns novos direitos vão ganhando especificidade à medida que apresentam a possibilidade de serem positivados, transformados em lei. São os interesses difusos ou, mais especificamente, o que chamaremos de **direitos republicanos**. Entendemos como direitos republicanos os direitos que cada cidadão tem de que os bens públicos — os bens que são de todos e para todos — permaneçam públicos, não sejam capturados por indivíduos ou grupos de interesse. Da mesma forma que o cidadão tem o direito à liberdade e à propriedade (direitos civis), a votar e a ser votado (direitos políticos), à educação, à saúde e à cultura (direitos sociais), ele tem o direito de que o patrimônio do Estado — seja ele constituído pelo patrimônio ambiental, seja pelo patrimônio cultural, seja pela *res publica* — continue a ser um patrimônio a serviço de todos ao invés de ser apropriado por grupos patrimonialistas ou corporativistas que agem dentro da sociedade como livre-atiradores.

A ameaça aos direitos republicanos origina-se na perspectiva patrimonialista do Estado — que confunde o patrimônio público com o do indivíduo ou de sua família — ou na perspectiva corporativista, que confunde o patrimônio do Estado com o dos grupos de interesse corporativamente organizados. Patrimonialistas e corporativistas são livre-atiradores, indivíduos que, contando que a maioria não faça o mesmo, não hesitam — individualmente no caso do patrimonialismo, coletivamente, no caso do corporativismo — em privatizar o Estado, em capturá-lo. O criminoso, o violentador de direitos, é sempre um livre-atirador. Ele conhece as leis que organizam a vida social, sabe que se todos as transgredirem elas perdem eficácia e a desordem se generaliza. Como, entretanto, a maioria obedece às leis, ele sabe que existe espaço para sua ação danosa ou criminosa.

Podemos pensar em três direitos republicanos fundamentais: o direito ao patrimônio ambiental, o direito ao patrimônio histórico-cultural, e o direito ao patrimônio econômico público, ou seja, à *res publica* estrito senso ou “coisa pública”. O patrimônio econômico público é principalmente patrimônio estatal, embora a cada dia cresça a importância da *res publica* não-estatal. Nos três casos falamos de bens públicos, porque são ou devem ser de todos e para todos. À medida que são bens de todos e para todos, tendem a ser mal defendidos e por isso estão permanentemente ameaçados.

A ameaça ao patrimônio ambiental e ao patrimônio cultural é principalmente a da violência contra eles. No caso da *res publica*, que é constituída principalmente pela receita do Estado obtida por meio de impostos, o problema é o da sua apropriação privada. A diferença entre a ameaça aos bens privados e aos

bens públicos está no fato de que o detentor do bem privado é um indivíduo permanentemente atento, pronto para defender sua propriedade, enquanto que o detentor do bem público é a sociedade, é a Nação, é o conjunto dos cidadãos organizados coletivamente no próprio Estado. Ora, sabemos como são limitadas as possibilidades da ação coletiva.

Os direitos republicanos são geralmente direitos coletivos ou plurindividuais, à medida que seus titulares são principalmente grupos de pessoas, mas fazem parte do direito de cada cidadão. Seu surgimento constitui um sinal do avanço da cidadania. Na teoria do Direito não se fala, geralmente, em direitos republicanos, mas em interesses difusos. Conforme observa Antunes (1989: 21-22), a emergência dos interesses difusos é uma consequência inevitável do amadurecimento cívico do cidadão em um momento histórico em que o Estado ainda não deu cobertura normativa adequada em uma vasta área de interesses. Nesse sentido, afirma Antunes, os “interesses difusos são **interesses públicos latentes**, eventualmente fragmentados”. Não é fácil defini-los: “de modo geral, a figura do interesse difuso pode aplicar-se a muitos direitos sociais e culturais e a muitas normas programáticas de nossa constituição”. Desta forma, os interesses difusos ou os direitos republicanos assumem um caráter tão amplo que acabam se esvaziando de conteúdo.

Os direitos republicanos são mal definidos e pior defendidos. Por isso os juristas, prudentemente, falam em interesses e não em direitos, e os qualificam como “difusos”. Falam também em interesses ou “direitos coletivos”. São direitos coletivos quando sua titularidade se expressa coletivamente, como direito de uma classe ou categoria de sujeitos.³⁷ Mas os direitos republicanos são um direito subjetivo individual à medida que os cidadãos são deles detentores. Os juristas também falam em “direitos republicanos subjetivos” para designar de forma ampla todos os direitos dos indivíduos em face ao Estado: direitos que obrigam o Estado a não fazer (não atentar contra a liberdade, principalmente) ou fazer (particularmente os direitos sociais a serem garantidos pelo Estado). Os direitos republicanos poderiam ser incluídos nessa categoria, mas ao definir assim direitos republicanos estaríamos ampliando excessivamente o conceito e, afinal, invertendo o seu significado. Quando nos referimos a direitos republicanos não nos interessam os direitos dos cidadãos contra o Estado — estes são os direitos civis —, mas os direitos dos cidadãos reunidos no Estado contra os indivíduos e grupos que querem capturar o patrimônio público.

Embora baseados em princípios morais gerais, senão universais, os direitos surgem para dar resposta a problemas concretos de uma determinada sociedade quando esta sociedade se convence de que tem condições mínimas de resolvê-los. A defesa sistemática do patrimônio histórico-cultural das nações é uma conquista da primeira metade deste século. A consciência da existência dos direitos sobre o patrimônio histórico-cultural vem ganhando força paulatinamente, mas em nenhum

momento assumiu caráter dramático ou emergencial. Já os direitos ao patrimônio ambiental emergiram em consequência da grande ameaça que a industrialização estava impondo ao meio ambiente. Tornaram-se universalmente reconhecidos depois da grande reunião sobre o meio ambiente organizada pelas Nações Unidas em Estocolmo, em 1972. A partir daí, a defesa do meio ambiente, que era o objeto da luta de grupos “verdes” radicais, de esquerda, passou a ser uma preocupação geral.

A defesa da *res publica* já está presente, de muitas maneiras, em todo o direito público, especialmente no direito penal quando este prevê penas para quem se apodera do patrimônio público de forma corrupta ou ilegal, e no direito administrativo quando este afirma a prioridade do interesse público e procura proteger o Estado contra sua subordinação a interesses privados.³⁸ Os direitos republicanos em geral e o direito à *res publica*, em particular, entretanto, só ganharam amplitude que os tornam um direito à parte, distinto dos demais, neste último quartel do século XX. A causa mais geral dessa preocupação nova com a coisa pública está no enorme crescimento do Estado neste século, com a proteção ao patrimônio ambiental, dos efeitos danosos da industrialização contra ele.

Estou entendendo, aqui, a *res publica* não como regime político, nem como espaço público, nem como bem comum, muito menos como espaço estatal, mas como patrimônio econômico público, de todos e para todos.³⁹ Enquanto regime político, a República é o sistema de poder político legitimado pelo povo e no seu interesse exercido.⁴⁰ O conceito dos direitos republicanos deriva antes do conceito de *res publica* do que do de República, embora ambos estejam intimamente relacionados. Hoje, República confunde-se com democracia; no passado, quando ainda não haviam surgido as monarquias parlamentares, opunha-se à Monarquia ou aos principados, podendo, segundo Maquiavel, assumir a forma tanto de uma República democrática quanto aristocrática. A rigor, conforme observou Vico, a República originalmente não tem nada de democrática, nasce aristocrática: foi a primeira forma civil de governo, originando-se da reação das famílias aristocráticas contra a revolta dos servos.⁴¹

Enquanto conceito mais geral de espaço público, a *res publica* ou “o público” inclui tudo o que é público, que é do povo, que é de todos e para todos, que é manifesto e portanto dotado de publicidade, e que é garantido ou afirmado por meio do Direito Público.⁴² Enquanto consubstanciação do bem comum ou do interesse público, a *res publica* assume um caráter valorativo. Os cidadãos serão tanto mais cidadãos quanto menos forem meros espectadores e maiores forem seus compromissos com o bem comum ou com o interesse público.⁴³ Estas três acepções de coisa pública são fundamentais. Na verdade, é impossível defender a coisa pública se não existir a República e se os cidadãos não tiverem claras, para eles, a noção de espaço público e de bem comum ou de interesse público.

Inaceitável porque limitadora e, em última instância, enganadora, é a identificação da *res publica* com o Estado, ou do público com o estatal. Existe um

patrimônio e um espaço que é público mas não estatal. E tudo que é estatal só é público em termos de dever ser. Em termos de ser, conforme enfatizaremos neste trabalho, a propriedade estatal é frequentemente apropriada privadamente.

Enquanto patrimônio econômico público, a *res publica* ou a coisa pública é constituída pelo estoque de ativos públicos e principalmente do fluxo de recursos públicos que o Estado e as organizações públicas não-estatais realizam periodicamente. Este fluxo de recursos tem uma importância fundamental porque é muito grande e porque é muito vulnerável, muito mais sujeito à apropriação privada do que o estoque de ativos públicos. À medida que, neste século, cresciam de forma extraordinária o Estado e as instituições públicas não-estatais, à medida que aumentavam a carga tributária do Estado e as receitas e contribuições voluntárias das entidades públicas sem fins lucrativos, ou seja, à medida que crescia o patrimônio público, crescia a cobiça dos grupos de interesse por ele, e tornava-se imperativa sua proteção.⁴⁴

A preocupação de proteger a *res publica* só passou a ser dominante na segunda metade do século XX. Não por acaso, nos anos 70, um cientista político progressista no Brasil (Martins, 1978) pela primeira vez escreveu sobre o fenômeno da “privatização do Estado”, do uso do Estado para atender a interesses de grupos, enquanto uma economista conservadora nos Estados Unidos (Krueger, 1974), em um texto que abriu novos caminhos para a teoria economia, definiu o processo de *rent-seeking* — de busca de rendas extra-mercado por meio do controle do Estado. Ambos se referiam ao mesmo problema: percebiam que era necessário proteger a *res publica* contra a ganância de indivíduos e de grupos poderosos.

À medida que a proteção aos direitos republicanos passava a ser um tema dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso “refundar a República”; que a crise do Estado tornara sua reforma uma nova prioridade; que a democracia e a administração pública burocrática — as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público — tinham de mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta; e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial. Neste processo refundacional, uma coisa parece certa: a proteção dos direitos republicanos e particularmente do direito à coisa pública é uma tarefa essencial. Para protegê-los, especialmente o direito à *res publica* nos quais vamos nos concentrar a partir daqui, entretanto, é preciso alcançarmos uma conceituação mais clara do que seja esse novo direito que está surgindo na história.

Direito à coisa pública

Só é possível definir com clareza o direito à *res publica* se tivermos uma noção clara do interesse público. Isto não é essencial quando estamos diante

de ofensas óbvias à coisa pública como a corrupção e o nepotismo. Poderíamos chamar de direitos “clássicos” à *res publica* os direitos do cidadão contra a corrupção nas compras públicas, contra a sonegação de impostos e contra o nepotismo. O direito contra a corrupção nas compras públicas está previsto no direito penal. Procura-se evitar o nepotismo por meio de instituições do direito administrativo, principalmente o concurso público para admissão de servidores.

Existem, entretanto, outras violências tão ou mais graves contra o direito à *res publica*, que não são tão óbvias ou clássicas. Todas são relacionadas a políticas de Estado que pretendem ser políticas públicas, mas que na verdade atendem a interesses particulares e indefensáveis.

Neste caso, temos, em primeiro lugar, as políticas econômicas ou “políticas industriais”, que, sem uma justificativa econômica baseada no interesse geral, protegem indevida e excessivamente determinadas empresas ou indivíduos, beneficiando-os com subsídios, renúncias fiscais e proteção contra a concorrência. Embora seja difícil distinguir as transferências legítimas das ilegítimas, no Brasil tivemos abusos evidentes, casos-limite, como os empréstimos sem correção monetária ou com correção monetária limitada em época de alta inflação, os subsídios recorrentes a usineiros de açúcar no Nordeste quando esta atividade é claramente antieconômica na região etc.

Em segundo lugar, temos as políticas pretensamente sociais mas que protegem indevidamente indivíduos e grupos, principalmente membros da classe média, que detêm maior poder eleitoral. Novamente, casos-limite desse tipo de violência foram as vantagens concedidas aos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação no final dos anos 80 e as vantagens que gozam os pensionistas dos fundos fechados das empresas estatais; nos dois casos os prejuízos do Tesouro do Estado foram enormes.

Em terceiro lugar, temos as políticas administrativas que protegem indevida e desequilibradamente ou todos os funcionários públicos, ou determinados grupos de servidores públicos, inviabilizando que se cobre deles trabalho e remunerando-os de forma desproporcional à sua contribuição ao Estado. A estabilidade rígida garantida aos servidores pela Constituição de 1988 e os profundos desequilíbrios existentes nas suas remunerações são exemplos desse tipo de violência contra o direito à *res publica*. Políticas previdenciárias para servidores públicos, que lhes garantem privilégios de uma aposentadoria integral e precoce, totalmente desvinculada das contribuições previdenciárias que realizaram, são outra forma de violência aos direitos republicanos.

Este tipo de violência contra a *res publica* apresenta, entretanto, uma grande dificuldade. Afinal o que é o interesse público? Como dizer se determinada política do Estado consulta o interesse público, defende a *res publica*, ou, ao contrário, privilegia grupos especiais de interesse? Evidentemente não é possível identificar o Estado e as políticas do Estado com a racionalidade absoluta, com o

interesse público em abstrato, como sugeriu Hegel, da mesma forma que não é possível cair no erro oposto de transformar o Estado em agente exclusivo das classes dominantes, como fizeram Marx e principalmente Engels. Neste ponto, análises lógico-dedutivas do tipo adotado por Hegel são de pouca utilidade. A visão histórica de Marx e Engels, por sua vez, tem valor limitado à medida que o avanço, nestes últimos 150, da democracia e dos direitos de cidadania vão aos poucos se encarregando de refutá-la.

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 por meio 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, por meio 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.

Este consenso parte de uma distinção entre o auto-interesse e os valores civis, como fatores determinantes da motivação humana. Se aceitarmos, como se tornou corrente entre os economistas e cientistas políticos neoliberais da escolha racional e das expectativas racionais neste final de século, que os indivíduos só se motivam pelo auto-interesse, a idéia de um consenso em torno do interesse público torna-se contraditória, como se torna contraditória a idéia de cidadania.⁴⁵ Conforme observa Souza Santos (1995: 255), “o regresso ao princípio do mercado nos últimos 20 anos representa a revalidação social e política do ideário liberal em detrimento da cidadania”. Entretanto, se incluirmos na motivação humana, ao lado dos interesses egoístas de cada indivíduo ou grupo, os valores cívicos — os valores que permitem a *paidea* dos gregos, podemos pensar na formação de um consenso sobre o interesse público ou sobre os valores cívicos por meio principalmente da educação como uma característica fundamental das sociedades civilizadas. Conforme nos dizem Davidson e Davidson, criticando o pensamento conservador moderno, que supõe como única motivação humana o auto-interesse (1996: 1-20):

“As nações são construídas sobre duas forças motivadoras: o auto-interesse e os valores cívicos (...) A sociedade civilizada requer a cooperação pública com base nos ideais de equidade e justiça na busca do auto-interesse e da eficiência.”

A sociedade civilizada e a constituição de um consenso sobre o interesse público são frutos da racionalidade substantiva, orientada para fins. Mesmo, porém, quando a racionalidade instrumental se torna dominante, tornando a busca da eficiência ou do desenvolvimento econômico um valor fundamental do mundo moderno, os valores cívicos que constituem o interesse público e permitem a cooperação ou a ação coletiva são essenciais. Por meio deles se forma um consenso civilizado sobre o interesse público, que, em seguida, se transforma em direito de cada cidadão: transforma-se nos direitos republicanos que merecem tanta proteção quanto mereceram no passado e continuam a merecer hoje os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.

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 publicidade, ela provoca escândalo ou reação coletiva de desprezo ou revolta. 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*.

A caracterização da violência à coisa pública depende da clareza existente na sociedade em relação ao que ela entende por interesse público. Podemos identificar três tipos de violência, classificados pela facilidade de sua identificação. Em primeiro lugar, temos as formas clássicas e bem definidas de violência à coisa pública: a corrupção, o nepotismo e a sonegação fiscal. Em segundo lugar, o ganho de causa em ações judiciais injustas ou infundadas contra o Estado.⁴⁶ Finalmente, temos as formas “modernas” e mal definidas de exercício de violência contra a coisa pública: as transferências indevidas aos capitalistas, à classe média e aos funcionários em nome de políticas pretendidamente públicas.

Além da corrupção, a sonegação fiscal é uma violência que em países civilizados já foi incluída no Direito Penal.⁴⁷ O nepotismo ou mais amplamente o uso do cargo público no interesse pessoal não é geralmente considerado crime, mas, por meio dos concursos públicos para admissão de funcionários e de outros princípios de direito administrativo, procura-se evitá-lo.⁴⁸ Em situação semelhante encontra-se o uso de bens públicos de forma privada.

As vitórias em ações judiciais injustas ou indevidas contra o Estado, movidas por indivíduos privados e por funcionários, aqueles pedindo indenizações absurdas em função principalmente de desapropriações, ou livrando-se da cobrança de impostos, estes solicitando vantagens indevidas que acabam desequilibrando todo o sistema remuneratório público, violentam a *res publica*. Nestes episódios, que envolvem freqüentemente enormes prejuízos para o Tesouro, revela-se com freqüência o fato de que o sistema jurídico ainda não logrou se livrar de seu viés liberal antiestatal. O Poder Judiciário comporta-se, nessas ocasiões, como se ainda estivéssemos diante do problema liberal de defender o cidadão contra um Estado

todo-poderoso e oligárquico. Todo o avanço da democracia, neste dois últimos séculos, teve o sentido de garantir os direitos individuais. Uma vez, entretanto, alcançada uma razoável garantia desses direitos, o problema da defesa da *res publica* assumiu uma importância fundamental que os sistemas jurídicos contemporâneos não foram ainda capazes de dar conta, que não estão preparados para enfrentar o problema, não dispoendo muitas vezes dos critérios para distinguir as transferências devidas das indevidas e as ações judiciais abusivas das legítimas, nem está suficientemente alertado da violência para com a cidadania envolvida. A derrota judicial do Estado em ações dessa natureza em certos casos deriva simplesmente da corrupção, mas na maioria deles é consequência do fato de que o direito administrativo, ainda que preocupado com o interesse público, não tem cuidado de perceber a gravidade desses novos modos de dano à coisa pública. Por outro lado, só recentemente vem ficando claro para os administrativistas que a preocupação primeira do direito administrativo deve ser a defesa da coisa pública, não apenas contra o administrador corrupto mas também senão principalmente contra o usurpador de fundos públicos.⁴⁹

Finalmente temos as formas “modernas” de captura privada da coisa pública: as transferências e renúncias fiscais em nome de políticas públicas distributivistas, ou de promoção do desenvolvimento econômico. Esta é uma área cinzenta, mal definida por natureza. É a área onde no passado atuavam as forças patrimonialistas e hoje atua o corporativismo. O patrimonialismo era mais direto: confundia o patrimônio público com o privado abertamente —, enquanto o corporativismo é mais sutil: defende os interesses grupais sempre em nome do interesse público. E o problema está no fato de que, ao contrário do que pretende o pensamento neoliberal, uma parte dessas transferências é necessária, principalmente em nome da solidariedade social. Distinguir as transferências devidas das indevidas é um desafio fundamental das democracias modernas. O corporativismo é parte da democracia contemporânea. O interesse público se define por meio de um complexo processo de negociações entre grupos corporativos intermediados pelo Estado. Em muitos casos, entretanto, o resultado não é a afirmação do interesse público mas o dos interesses privados. Neste momento, o Estado contemporâneo e o seu respectivo regime político, a democracia, entram em crise: o Estado em crise fiscal e de governança, a democracia, em crise de governabilidade.⁵⁰

Posituação do direito à *res publica*

O grande problema com os direitos republicanos e particularmente com o direito à *res publica* está no fato de que não é fácil identificar as violências “modernas” e mesmo as “violências intermediárias” aos direitos republicanos. Todas elas implicam a apropriação privada do Estado ou sua captura por particulares. Todas elas envolvem um enorme prejuízo para a sociedade não apenas em

função das transferências indevidas que envolvem mas também porque implica o uso de uma enorme quantidade de trabalho improdutivo: a busca de rendas extra-mercado com apoio no Estado (*rent-seeking*).

O Direito fez pouco, até agora, na definição e positivação dos novos direitos republicanos. Estão positivados os direitos republicanos clássicos: fundamentalmente o direito à coisa pública contra as diversas formas de corrupção. Na lei brasileira, por exemplo, o Código Penal de 1941 não apenas tipifica como crime a corrupção passiva, como o crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas, concussão (exigir vantagem indevida) e a advocacia administrativa. Adicionalmente, a Lei da Improbidade, de 1992, ampliou o conceito de improbidade administrativa, incluindo entre eles:

a) os atos lesivos ao erário;

b) os atos que importam em enriquecimento ilícito do agente público e acarretem ou não danos ao erário;

c) os atos que atentem contra os princípios da administração, acarretem ou não lesão ao erário ou enriquecimento ilícito. Nestes casos, o problema é o da efetiva defesa dos direitos republicanos correspondentes.

Por outro lado, entre os novos direitos republicanos, o direito ao patrimônio ambiental e o direito ao patrimônio cultural vêm também sendo afirmados pela lei. Na própria Constituição brasileira o direito ao meio ambiente (art. 225) e o direito ao patrimônio histórico-cultural (art. 216) são explicitamente afirmados. Além disso, a Lei de Ação Civil Pública de 1985 deu, de forma pioneira, instrumentos aos cidadãos para cobrar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Finalmente, no art. 52 da Constituição brasileira, um rol de direitos republicanos é elencado e a ação popular é assegurada a qualquer cidadão para anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente, e ao patrimônio histórico e cultural. Se estes direitos não estão adequadamente garantidos é porque falta operacionalizar a fiscalização, a ordenação de provas dos fatos violadores dos direitos republicanos e o aparelhamento adequado dos órgãos incumbidos de fiscalizar e cobrar responsabilidades pela violação dos direitos republicanos. O Judiciário, por definição, é poder inerte e, quando acionado, exige provas das acusações e não meras narrativas de que violações ocorreram.

Já em relação ao direito à *res publica* estrito senso, ao patrimônio econômico público, pouco foi feito para sua positivação. Estes são direitos novos, sobre os quais a própria sociedade não foi ainda capaz de tomar consciência clara. Ora, a positivação dos direitos pelos legisladores e sua conceituação e interpretação pelos juristas só ocorre historicamente quando essa tomada de consciência já ocorreu por parte da sociedade. Definir melhor esses direitos, caracterizar melhor as formas e modos de sua transgressão, transformá-los em normas eficazes é, portanto, o grande desafio do Direito, principalmente do direito administrativo do século XXI.

Sob muitos aspectos, entretanto, o direito administrativo ainda está preso às suas origens: ao século XIX. Neste século, o direito administrativo surgiu como disciplina jurídica e preocupou-se com três problemas fundamentais, que, a rigor, estão na base dos direitos republicanos: a afirmação do poder ou da soberania do Estado e da supremacia do interesse público sobre o privado;⁵¹ a defesa do Estado contra a corrupção e o nepotismo; e a regulamentação da administração pública e da sua burocracia. Ao mesmo tempo, entretanto, e fiel ao liberalismo que lhe deu origem, preocupava-se, no plano dos direitos, com a garantia dos direitos civis contra o Estado despótico; no século XX, com a emergência do Estado Social, acrescentou à sua agenda os direitos sociais.

Nesse processo, o direito administrativo se viu imerso em uma contradição básica. Afirmava a supremacia do interesse público, mas acabou descurando-se dos novos direitos republicanos, decorrentes do aumento da *res publica* em fluxo representada pela carga tributária. Ao invés, concentrou-se em defender os direitos civis e os direitos sociais em face ao Estado. Ora, estes direitos, se entendidos de forma desmedida, podem facilmente entrar em conflito com o direito à *res publica*. Enquanto a democracia liberal não estava definida e assegurada, a prioridade para os direitos civis e políticos era inevitável. Da mesma forma, enquanto a desigualdade e a injustiça marcavam as relações sociais, a importância dos direitos sociais era essencial. Nos países desenvolvidos, o primeiro problema foi adequadamente resolvido, nos países civilizados, o segundo também.⁵² Por isso, para sociedades que somam desenvolvimento e civilização, o problema dos direitos republicanos tornou-se essencial.

Nos países em desenvolvimento, entretanto, o problema dos direitos republicanos é também fundamental. Esses países apenas neste último quartel do século XX parecem ter alcançado a democracia de forma razoavelmente estável, e estão ainda muito longe de um sistema social equitativo. Entretanto, sabemos que o subdesenvolvimento é caracterizado pela sobreposição 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 para o direito administrativo é proteger o Estado, ou mais precisamente, a *res publica*, para, desta forma, proteger o cidadão. Cidadão-contribuinte, que paga impostos e tem direito a que os serviços prestados pelo Estado sejam eficientes, custem o mínimo necessário. Cidadão-usuário, que recebe serviços, e tem direito a que eles sejam de boa qualidade. Cidadãos-cidadãos, que têm direito à *respublica*. Nos séculos anteriores, o Direito, por meio dos direitos civis e políticos, afirmou a liberdade e protegeu os cidadãos diretamente contra a opressão, e por meio dos direitos sociais, afirmou a igualdade e protegeu os cidadãos em grupo contra a desigualdade. No século XXI, afirmará a prioridade do interesse público e, por meio dos direitos republicanos, protegerá adicionalmente os cidadãos contra a captura do Estado pelos interesses privados.

Na Constituição brasileira existe uma instituição que assinala a problemática da positivação e da defesa dos direitos republicanos: a ação popular. Por meio dela, cada cidadão pode exigir que a coisa pública não seja violentada. Além disso, nesse mesmo estatuto há a previsão, entre as funções institucionais do Ministério Público, de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Neste sentido, houve um avanço no sentido da defesa da *res publica*. Os tribunais, entretanto, têm uma grande dificuldade em julgar as ações populares à medida que os direitos republicanos estão muitas vezes mal definidos, ou então porque, no Direito brasileiro, o sistema processual de tal forma protege o réu que, da mesma forma que ocorre nos crimes comuns, se o ofensor contar com um bom advogado, torna-se quase impossível condená-lo. Por outro lado, quando a Constituição de 1988 retirou a advocacia do Estado do Ministério Público, que passou a ser exclusivamente um defensor da cidadania contra as ações criminosas, a idéia foi distinguir termos dois órgãos defendendo a *res publica*, sendo um independente do Executivo. E, de fato, as atribuições do Ministério Público cresceram na parte cível e de defesa da cidadania e da coisa pública. O Ministério Público foi fortalecido, transformando-se praticamente em um quarto poder, e conservou seu papel de combater os crimes contra os cidadãos e o Estado. Mas, à medida que as violências contra a *res publica* não se positivam ainda como crimes, ou não foram ainda plenamente identificadas com as figuras típicas existentes, não está suficientemente claro que seu papel fundamental, como defensor do interesse público, é defender a *res publica* no sentido que estamos utilizando aqui, no sentido de patrimônio econômico público, contra as violências contra ela. As violências civis contra o Estado passaram a ser objeto da Advocacia-Geral da União, enquanto o Ministério Público acentuava seu papel de defensor da cidadania clássica e do patrimônio ambiental e cultural, deixando em segundo plano a defesa do patrimônio econômico público. Ora, na defesa da cidadania clássica, o Estado aparece mais freqüentemente como agente violentador do que como violentado.

Para a defesa da *res publica* uma instituição interessante, no Estado francês, é o *Conseil d’Etat*. Seu papel é claramente o de defensor da *res publica* à medida que, além de conselheiro do governo, este órgão se constitui em tribunal de última instância, embora de caráter administrativo, em relação às ações patrimoniais contra o Estado. No julgamento das ações contra o Estado, o *Conseil d’Etat* adota uma perspectiva de proteção do interesse público que, nos países em que não existe uma instituição desse tipo, se torna mais difícil, já que, na tradição liberal dos direitos civis, os interesses dos cidadãos são vistos como opostos aos do Estado, embora, contraditoriamente, se assumam que o Estado represente o interesse público. A contradição de certo modo se dissolve com a distinção entre o público que o Estado representa e os interesses momentâneos do governo ou da burocracia. Quando os direitos civis defendidos são legítimos, sua satisfação atende ao interesse público, embora possa não estar atendendo ao interesse do aparelho estatal ou do governo que o dirige.

Defensores e adversários

A conscientização, positivação e garantia do direito à *res publica* ocorrerão lentamente, à medida que a sociedade se aperceba da sua existência. Precisamos, entretanto, ter claro quem são seus principais defensores ou propugnadores, e quem são seus principais inimigos. A definição dos principais defensores é sempre arbitrária. Para cada direito temos um número enorme de defensores, que tende a se ampliar à medida que o direito se afirma. Podemos, entretanto, distinguir historicamente alguns defensores especiais para cada um dos direitos.

Os direitos de cidadania anteriores tiveram, cada um, um defensor principal diferente. Os direitos civis tiveram como campeões no século XVIII as cortes inglesas e os filósofos iluministas, em busca de um mundo mais livre; os direitos políticos se afirmaram no século XIX a partir da superação do liberalismo econômico pelos políticos democráticos comprometidos com as causas populares;⁵³ os direitos sociais foram frutos diretos da luta dos socialistas. Os direitos republicanos terão defensores, dependendo da natureza dos mesmos: os direitos ao patrimônio cultural têm como principais defensores os artistas; os defensores do patrimônio ambiental são protegidos principalmente pelos biólogos e ambientalistas; e o direito à *res publica*, finalmente, tem nos economistas seus patronos mais diretos, embora deva caber sempre aos juristas e filósofos a definição desses direitos, e aos juristas a sua implementação. Na definição dos limites entre as políticas econômicas e sociais legítimas e ilegítimas, os economistas teóricos, com seu instrumental baseado nos conceitos de bens públicos, poder monopolista, externalidades e de custos de transação, já vêm dando uma contribuição importante. Por outro lado, os economistas e os gestores públicos localizados nos ministérios das finanças dos diversos países são os profissionais mais diretamente responsáveis pelo equilíbrio das contas fiscais e, portanto, pelo veto ao mau uso de recursos públicos. Entretanto, o papel decisivo de definição e implementação do direito republicano à *res publica* caberá sempre aos juristas situados fora e dentro do Estado. Fora do Estado, será a partir do debate filosófico e jurídico que poderão ser melhor definidos os direitos republicanos. Dentro do Estado, são defensores por excelência da *res publica*, por uma questão profissional, os advogados do Estado, o Ministério Público, e, mais genericamente, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. Os advogados protegem juridicamente o Estado nas questões civis tradicionais em que o Estado é réu ou autor: questões tributárias, desapropriações, questões trabalhistas. Ao Ministério Público cabe especificamente a defesa dos direitos republicanos; na prática, as ações, provocadas por entidades ligadas ao meio ambiente, quase sempre acabam iniciadas pelo Ministério Público; provavelmente as ações protegendo o patrimônio econômico público tenderão a ser no futuro próximo cada vez mais freqüentes. Ao Poder Judiciário caberá julgar as ações a partir do critérios que o Poder Legislativo procurará definir em lei, mas

que dependerão em grande parte da própria jurisprudência que aos poucos for sendo definida. À medida, porém, que não há direito positivo definido para as violências à *res publica* relacionadas com as políticas econômicas e sociais do Estado, nem critérios para julgar o que é abusivo e o que legítimo nessa área, o trabalho de definição desta área do Direito será necessariamente o resultado do trabalho conjunto de economistas, filósofos políticos e sociais, e juristas.

Constituindo-se principalmente de um fluxo de receitas tributárias, a *res publica* é um bem econômico comum fundamental. Os economistas, apesar de todo o seu individualismo que os leva freqüentemente a desacreditar da possibilidade de ação coletiva, estão profissionalmente voltados para a utilização ótima de recursos escassos. Sua permanente tentação está em acreditar que os mercados sejam capazes de realizar autonomamente essa tarefa. Entretanto, quando a intervenção do Estado se mostra inevitável, os economistas — e não apenas os que trabalham para o Estado — dispõem do instrumental para desenvolver métodos razoavelmente rigorosos de avaliação das políticas públicas pelas quais protegem o patrimônio econômico público. Logram, assim, critérios para distinguir qual é a intervenção do Estado no econômico e no social que é legítima e qual não é.⁵⁴ Os critérios econômicos que adotam para justificar a intervenção do Estado — externalidades positivas e negativas, ganhos de escala, poder de monopólio, assimetria de informações, mercados incompletos — são, naturalmente, de difícil aplicação nos casos concretos. Como, entretanto, as violências contra a coisa pública são geralmente grosseiras, estes critérios, se não são suficientes, ajudam muito na avaliação do problema.

Aos critérios econômicos é necessário, porém, acrescentar os critérios morais relacionados com os direitos sociais, ou, mais amplamente, com os direitos humanos. Quando o Estado garante saúde de forma universal, ou educação de primeiro grau, ou um sistema de previdência básico, seus gastos podem ter uma justificativa econômica, mas estão respondendo essencialmente a imperativos de ordem moral. Da mesma forma, entretanto, que pode haver abuso, apropriação privada da coisa pública com justificativas de ordem econômica, mais facilmente podem ser apresentadas justificativas de ordem social e moral. Saber criticar estas justificativas é uma tarefa fundamental a que economistas, filósofos e juristas terão crescentemente que se dedicar.

Os critérios econômicos e morais que distinguem a intervenção estatal legítima da apropriação privada da coisa pública são sempre fortemente influenciados por fatores de ordem ideológica. Neste momento, a visão de esquerda e de direita volta a entrar em conflito e a tornar irracional o debate. Apesar, de um lado, do colapso do comunismo ter eliminado a alternativa utópica da esquerda de uma economia coordenada pelo Estado ao invés do mercado, e, de outro, dos recorrentes fracassos neoliberais em implantar a utopia oposta do Estado mínimo, existe ainda um grande número de pessoas que afirma a legitimidade da intervenção estatal

a partir das suas preferências pessoais pela esquerda ou pela direita.⁵⁵ Na verdade, haverá sempre indivíduos e grupos mais de direita ou mais de esquerda, à medida que priorizem respectivamente a ordem ou a justiça social, mas não terão, para isto, de adotar uma posição mais ou menos intervencionista. A história registra posições de direita altamente intervencionistas, favoráveis a políticas industriais agressivas, enquanto hoje tornam-se freqüentes postulações de esquerda limitativas da intervenção do Estado no plano das políticas de promoção do desenvolvimento econômico.

Quando é adotada uma posição conservadora e liberal radical (neoliberal), como é o caso dos economistas da escolha racional, imagina-se que a melhor alternativa para defender a coisa pública é diminuí-la ao mínimo. À medida, entretanto, que falta a esta alternativa qualquer viabilidade prática, já que as sociedades contemporâneas continuam a exigir do Estado um papel ativo na promoção dos direitos sociais e dos direitos republicanos, não resta outra possibilidade senão defender a *res publica*.

Dado seu equipamento teórico de que dispõem e sua missão específica, quando ocupam funções no Estado, de defesa do Tesouro, os economistas são candidatos naturais à proteção da *res publica*. Entretanto, esta é uma tarefa muito maior do que aquela que eles podem realizar. Precisam da contribuição crítica e atuante de cientistas sociais, de juristas, de filósofos sociais, de administradores públicos e de políticos. A tarefa não é apenas a de definir critérios. É principalmente a de denunciar os violentadores da coisa pública.

Quem são eles? Sob certos aspectos, somos todos nós. Afinal, Hobbes postulava para os homens a “cobiça natural”. Podemos, entretanto, ser mais específicos. Historicamente, a apropriação da coisa pública ocorreu por meio de mecanismo patrimonialista, embora, a rigor, enquanto não havia a clara separação entre o patrimônio público e o privado, não se pudesse falar em *res publica*, nem em sua apropriação privada. A partir do século XVIII, porém, com a afirmação do capitalismo, e, em seguida, no século XIX, com a progressiva introdução dos regimes democráticos, o patrimonialismo e suas formas contemporâneas — o clientelismo e o fisiologismo — passaram a se constituir o inimigo a ser combatido. A democracia, com uma imprensa livre e uma oposição política atuante, e a introdução da administração pública burocrática foram os dois instrumentos fundamentais de combate ao nepotismo e à corrupção patrimonialista.

No século XX, entretanto, surgiu uma nova forma institucionalizada de apropriação privada da coisa pública: o corporativismo. Enquanto no patrimonialismo se confunde o patrimônio público com o da família, no corporativismo o patrimônio público é confundido com o patrimônio do grupo de interesses ou corporação. Estou entendendo aqui corporativismo não como uma forma de regulação social associado ao Estado do Bem-Estar, mas como uma forma de representação de interesses que é, ao mesmo tempo, legítima e perversa.⁵⁶ É legítima, porque faz parte da lógica política do capitalismo contemporâneo que os grupos

sociais se façam representar politicamente e defendam seus interesses. E perversa, porque esses grupos, ao invés de admitir que estão defendendo interesses particulares, tendem a identificar seus interesses particulares com o interesse público. Quando alguém ou algum grupo defende explicitamente seus interesses junto ao Estado, esta ação é absolutamente legítima. Deixa de sê-lo, entretanto, quando a argumentação usada esconde ou minimiza os interesses particulares representados, pretendendo afirmar os interesses gerais. Neste caso, a probabilidade de que esteja havendo um processo de privatização da coisa pública é muito grande.

Conclusão

A esfera econômica é definida por um processo de produção e distribuição de riqueza e renda; a política, pela produção e distribuição de poder .

Estas duas esferas são interdependentes. Da mesma forma que quando as empresas exercem poder de monopólio, elas estão incluindo no mercado um elemento de poder, quando o Estado assume o papel de distribuidor de renda por meio das transferências que realiza, a distribuição de renda passa a ter um caráter eminentemente político. Neste momento a *res publica* entra em jogo, e evitar que ela seja apropriada de forma privada torna-se um problema político fundamental das sociedades civilizadas.

O avanço da cidadania e da civilização no mundo tem ocorrido historicamente por meio da afirmação de direitos. A definição e a introdução nas leis dos países dos direitos civis marcaram o início dos regimes políticos liberais; a afirmação dos direitos políticos permitiu o surgimento das democracias liberais; a definição dos direitos sociais, a emergência das social-democracias. A afirmação dos direitos republicanos completará esse ciclo histórico de afirmação da cidadania.

Cada um desses direitos constrói-se sobre o anterior. Os dois primeiros afirmaram direitos individuais; os dois últimos, direitos coletivos. Mas os direitos individuais só são viáveis no plano de uma *polis* em que o público tem precedência sobre o privado. Da mesma forma que o interesse público só é atendido quando os direitos individuais estão assegurados.

Todos esses direitos são direitos do homem, são direitos humanos. Direitos que os homens vêm afirmando e procurando positivizar nestes últimos três séculos. Sua definição e sua introdução nas leis dos países foi uma grande conquista civilizatória, mas é apenas uma etapa de sua afirmação mais geral. Esta depende da sua efetiva proteção, da garantia de que ela se estenda a toda sociedade. Embora não acredite no desenvolvimento linear das sociedades, acredito que a tendência ao progresso e à civilização é dominante. Quando os direitos civis e políticos se transformaram, nesta segunda metade do século XX, em “direitos humanos”, o que estava acontecendo era a busca sistemática de estendê-los às camadas mais pobres da população. Quando os direitos republicanos começam a ser definidos neste final

de século, o que vemos é a busca de um nível mais alto de democracia e de integração do público e do privado.

Definir os direitos republicanos — o direito ao patrimônio histórico-cultural, ao patrimônio ambiental e ao patrimônio econômico comuns — não é fácil. A dificuldade é especialmente grande em relação ao patrimônio econômico, que neste trabalho identificamos com a *res publica*. Esta coisa pública é representada principalmente pelo fluxo de impostos que o Estado coleta todos os anos. Dependendo da forma segundo a qual esses recursos estiverem sendo gastos, estará havendo um uso público ou uma apropriação privada da *res publica*.

Muitos são os privatizadores da coisa pública. No passado, eram representados pelo patrimonialismo; no presente, pelo corporativismo. Por outro lado, muitos são os candidatos a defensores da *res publica*. Tudo indica, entretanto, que cabe aos economistas um papel estratégico nesse processo, à medida que sejam capazes de definir os critérios que permitam distinguir a despesa pública legítima da ilegítima. Não há dúvida, entretanto, que esta é uma tarefa que supera de muito a capacidade dos economistas. É um desafio de toda a sociedade que além de democrática quer ser civilizada.

Notas

- ¹ Agradeço a Denis Rosenfield, Fábio Wanderley Reis, Guillermo O’Donnell e Letícia Schwarz pelos comentários. Meu débito principal, entretanto, é a Paulo Modesto, que foi o primeiro a debater comigo as idéias aqui expostas. Devo ainda a ele a sugestão de bibliografia jurídica.
- ² Bobbio (1958: 111-113) enfatiza o caráter institucionalizado da garantia da norma jurídica. Para ele, o que caracteriza a norma jurídica é o poder de coerção externo, desde que institucionalizado, distinguindo-se, assim, dos poderes de tipo mafioso, que também são dotados de coercibilidade.
- ³ Vale observar que esta posição é muito diferente da de Kelsen (1934:378-385), para quem o Estado é simplesmente um tipo de ordem jurídica, desta forma subordinando o Estado ao Direito. Segundo ele, “aquilo que se concebe como forma de Estado é apenas um caso especial de forma do Direito em geral (...) o Estado é uma ordem jurídica”. O Estado, para Kelsen, é a personificação da ordem jurídica.
- ⁴ Ver a respeito Bobbio (1979: 49-58), Bresser Pereira e Tadeu Lima (1996). Nas ciências sociais é sempre possível adotar predominantemente um ou outro método, resultando daí teorias aparentemente conflitantes, mas que na verdade são ou podem ser complementares.
- ⁵ Além do Estado e do Direito, as outras duas instituições básicas da sociedade são o mercado e a sociedade civil. Por meio delas os “arranjos econômicos e sociais”, na terminologia de Rawls (1971: 7), se constituem, e a ordem econômica e social é definida.
- ⁶ Nas palavras de Habermas (1992: 106): “Uma ordem legal só pode ser legítima se não contraditar princípios morais básicos. Em virtude dos componentes de legitimidade que fundamentam a validade da lei, a lei positiva tem uma referência moral nela inscrita. Mas essa referência moral não nos deve levar à confusão de colocar a moral acima da lei, como se existisse uma hierarquia de normas. A noção de uma lei maior (isto é, de uma hierarquia na ordem legal) pertence ao mundo moderno. Ao invés, a moralidade autônoma e a lei positiva que depende de justificação apresentam-se em uma **relação de complementaridade.**”
- ⁷ Examinei estes temas em **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado** (1977), **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia** (1981) e **Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática** (1995).

- ⁸ Chamei de “contradição da cidadania” o problema político resultante da existência no Brasil de um número muito grande de cidadãos com direito a voto, mas sem consciência de seus direitos e deveres políticos e sociais. Ver Bresser Pereira (1996a).
- ⁹ Conforme observa Ruth Cardoso: “A cidadania não apareceu do nada, ela tem uma história, está referida a um conceito preciso. É esse conceito que não está mais dando conta do que acontece agora, porque está baseado na idéia de que existem direitos individuais e, hoje, através da luta dos movimentos sociais, há um reconhecimento pleno de que existem direitos coletivos.” Ver a respeito também Durham (1984), Dagnino (1994) e Silva Telles (1994).
- ¹⁰ Segundo observa Letícia Schwarz (1997: 14), a oposição entre cidadão e consumidor é falsa. Por meio da defesa dos seus direitos enquanto consumidor a pessoa vai se transformando em cidadão: “O tiro de largada é dado pelo conhecimento dos direitos do consumidor, muitas vezes de forma totalmente equivocada, os conflitos e negociações são o percurso e, se a faixa de chegada é rompida, muitos sentem a sua dignidade civil resgatada.”
- ¹¹ Está claro para mim o risco de utilizar as idéias de direitos “contra” o Estado, ou contra os criminosos, ou contra os ricos e poderosos. Na perspectiva jurídica clássica, os direitos são postulados “perante” o Estado-Administração ou Estado-Juiz. Assim os direitos civis, os direitos sociais e os direitos republicanos. O sujeito passivo da obrigação/condenação é que pode variar: outros cidadãos e o próprio poder público, ou apenas um e não o outro. Quando, entretanto, usamos essa idéia de direitos “contra” queremos destacar o sujeito passivo da obrigação, sujeito, aliás, que de “passivo” pouco tem se abandonarmos a terminologia jurídica.
- ¹² A rigor os direitos civis não são apenas direitos contra o Estado. São também de cada cidadão contra outros cidadãos que o roubam ou o agridem. O Direito Penal, enquanto direito público, está voltado para garantir os direitos civis dos cidadãos contra os criminosos. Ou, mais amplamente, para garantir os direitos de cidadãos, empresas, e do próprio Estado contra a ação criminosa.
- ¹³ Esta notável análise de Marshall tem sido objeto de críticas dos mais variados tipos. Talvez a mais significativa seja aquela que, seguindo a linha de Klaus Offe, vê na afirmação dos direitos sociais e “no *welfare state* o caráter de **necessidade funcional** do próprio capitalismo... as práticas relativas à política social, ao invés de representarem algo como um colorido adicional e de alguma forma acidental adquirido pelo Estado num processo de desenvolvimento capitalista cuja lógica de mercado lhes seria alheia, na verdade constituem um contraponto ‘não-mercantil’ inerente a essa lógica mesma” (Wanderley Reis, 1990: 7 — grifos do autor). Não há, entretanto, na análise de Marshall caráter “acidental”, e o fato de os direitos sociais serem funcionais para o capitalismo, como Offe (1984) muito bem assinalou, não lhes tira o caráter de conquista nem a qualidade de representarem um avanço no processo democrático. Uma outra

discussão é a da relativa perda de funcionalidade desses direitos desde o momento em que o Estado do Bem-Estar entrou em crise.

- 14 Por meio do contrato social, que estabelece as bases para o poder soberano ou para o Estado, segundo Rousseau (17: 244), “cada um dando-se a todos não se dá a ninguém; e como cada associado adquire o mesmo direito que ele cede, ganha-se o equivalente a tudo quanto se perde, e mais força para se conservar o que já se tem.”
- 15 Conforme observou Ferreira Filho (1972: 74): “Traduz o Estado de Direito a experiência imemorial de que o poder tende ao abuso, e que este só é evitado, ou, ao menos, dificultado, quando o próprio Estado obedece à lei e está enquadrado em um estatuto jurídico a ele superior”. Os direitos civis estabeleceram as bases para os regimes liberais, os direitos políticos, para o regime democrático, os direitos sociais, para os regimes social-democráticos.
- 16 Em seu comentário à versão preliminar deste trabalho, Rosenfield, que escreveu sua tese de doutorado sobre Hegel (1982), fez uma observação que merece ser aqui reproduzida: “Hegel jamais identificou o Estado empiricamente existente com a racionalidade. O Estado é, para ele, a expressão política da racionalidade sob a condição de ser a concretização efetiva da idéia da liberdade.”
- 17 Geralmente pensamos na sociedade civil em oposição ao Estado. Esta oposição, entretanto, só faz sentido quando o governo que ocupa a liderança do Estado perde legitimidade. Normalmente sociedade civil e Estado caminham, juntos: o governo representa a sociedade civil no Estado.
- 18 Devo a Guillermo O’Donnell a sugestão de denominar estes direitos de “republicanos” ao invés de públicos. Inicialmente pensei usar a expressão “direitos públicos”, a qual se distinguiria da expressão “direito público” (em oposição a direito privado) à medida que seria sempre usada no plural. Esta expressão, entretanto, pode levar a confusões, enquanto que a expressão “direitos republicanos” é nova, permitindo identificar direitos que também são novos.
- 19 Segundo Jelin e Hershberg (1996: 3): Enquanto era um lugar comum distinguir os direitos civis dos políticos e dos sociais, e definir cidadania principalmente em termos de direitos sociais, nos anos 80 direitos humanos e civis básicos não podiam mais ser relegados a segundo plano ou assumidos como garantidos. De fato, tomaram-se o centro do ativismo político e da preocupação intelectual”.
- 20 Segundo, por exemplo, o ouvidor da polícia de São Paulo, Benedito Domingos Mariano, “a vítima da tortura em geral é homem, negro, pobre e mora na periferia” (*Folha de S. Paulo*, Jan.1997).
- 21 Para o Brasil o documento fundamental a respeito é o da Arquidiocese de São Paulo (1985) *Brasil: Nunca Mais*. Ver também Paulo Sérgio Pinheiro e Eric Braun (1986).
- 22 As instituições públicas não-estatais são impropriamente chamadas de Organizações não-governamentais (ONGs) uma tradução da denominação americana,

Non-governmental organizations (NGOs). ImproPRIAMENTE porque na tradição anglo-saxão Estado e governo são confundidos, e porque além de afirmar que é não-estatal é preciso dizer que a instituição é pública — pertence a todos, não tem proprietários individuais ou coletivos.

- ²³ Neste plano, os trabalhos de Gilberto Dimenstein, a partir de **A Guerra dos Meninos** (1990), são essenciais. Estes trabalhos foram reunidos e sintetizados em Dimenstein (1996). O prefácio deste livro, escrito por Paulo Sérgio Pinheiro, tem um título significativo: “O passado não está morto: nem passado é ainda.”
- ²⁴ Este fundamento autoritário expressa-se na falta de indignação em relação aos atos de violência contra os direitos humanos dos setores excluídos ou mesmo no apoio a estes atos por setores consideráveis da sociedade. Nancy Cardia (1994), a partir de uma pesquisa sobre a falta de rejeição contra as violências da polícia e forças para-policiais contra os excluídos, vê o problema como um caso de “exclusão moral de grupos considerados à margem da sociedade”, em um contexto de ausência de poder dos governados sobre os governantes, de alienação do processo de produção de leis, de desconhecimento do significado dos direitos civis e políticos, e de falta de canais de acesso dos grupos excluídos à proteção da lei.
- ²⁵ O debate entre os direitos individuais e os sociais, entretanto, continua vivo, por meio, da discussão dos ideais de justiça e de solidariedade. Ver a respeito Cardoso de Oliveira (1996).
- ²⁶ Enquanto os social-democratas procuram ampliar a esfera pública, os liberais assinalam os riscos envolvidos. Conforme observa Giannetti da Fonseca (1993: 126), “a tensão entre moralidade cívica e pessoal — entre as normas sociais de convivência pacífica e os desejos de valores de cada indivíduo — é um traço permanente da existência humana. (...) Existem sérios limites e riscos associados ao predomínio excessivo da autoridade política e da moralidade cívica em detrimento da moralidade pessoal”.
- ²⁷ A expressão direitos cívicos poderia ser pensada como uma denominação alternativa a direitos republicanos, embora Kelly e Reis a usem em um contexto diferente, para salientar a importância, para o conceito de cidadania, da preocupação de cada cidadão com o interesse público — preocupação que não está clara — quando não é negada — quando o pensador liberal se refere aos direitos civis. Nos direitos republicanos, como nos cívicos, ainda que o cidadão esteja defendendo o seu direito, ele tem necessariamente de estar preocupado com o interesse público.
- ²⁸ Berlin escreveu seu ensaio sobre os dois conceitos de liberdade em 1958, no auge do conflito ideológico entre liberais e marxistas. Embora sabendo que os *trade offs* entre os dois tipos de liberdade são necessários, como representante do liberalismo fez o elogio da liberdade negativa e enfatizou radicalmente os riscos da liberdade positiva, que, “em certos momentos não é outra coisa senão um hábil disfarce para mais brutal tirania” (1958 : 131).

- ²⁹ Para uma crítica da teoria classificando os direitos segundo envolvam prestações positivas ou negativas, ver Lindgren Alves (1994).
- ³⁰ Examinei extensamente o problema da emergência da classe burocrática (ou da tecnoburocracia, ou da nova classe média, ou da classe média assalariada — expressões sinônimas) em Bresser Pereira (1981).
- ³¹ O liberalismo moderado e democrático, que dialogava e criticava a perspectiva social-democrática de Bobbio e Habermas, será representado, entre outros, por Ralf Dahrendorf e Raymond Aron. Embora conflitantes, estes autores conduzem a uma perspectiva social-liberal. Já o neoliberalismo terá como expoentes Hayek, Friedman, Olson, Buchanan, Lucas. No Brasil, José Guilherme Merquior foi talvez o mais representativo expoente do liberalismo moderado, social-liberal. Para uma ampla e atualizada resenha do pensamento liberal, ver Merquior (1991).
- ³² Não estou, com estas afirmações, diminuindo a importância da escola da escolha racional nem a reduzindo a uma perspectiva liberal ou neoliberal. Existem cientistas políticos social-democratas, como Adam Przeworski, que têm utilizado o instrumental da escolha racional de forma criativa e politicamente progressista. Por outro lado, conforme deixarei claro em seguida, a contribuição dos intelectuais conservadores ligados à escola da escolha racional para a emergência dos direitos republicanos é fundamental.
- ³³ Houve uma diminuição do tamanho do Estado se consideramos o Estado em sentido amplo como envolvendo as empresas estatais. Estas foram privatizadas. A rigor, porém, não constituem o Estado, cujo tamanho deve ser medido principalmente pela carga tributária ou pela despesa pública em relação ao produto.
- ³⁴ Em termos mais gerais, Rosenfield (1996: 40) entende que o Estado só se realiza plenamente “por intermédio da discussão, que é realizada no espaço público”. O problema democrático fundamental é assim “resgatar a função do Estado em seu caráter público, isto é, que não se torne refém de suas próprias corporações, e responda pela coletividade”.
- ³⁵ Nestes termos a proposta de distinguir uma abordagem liberal de uma abordagem histórica no conceito de cidadania faz pouco sentido (Wiener, 1992). Metodologicamente podemos usar preferencialmente o método lógico-dedutivo ou o método histórico-indutivo, mas daí não se segue que um conceito ideológico de cidadania seja de grande ajuda.
- ³⁶ Os direitos de primeira geração seriam os civis e os políticos, e os de segunda, os direitos sociais.
- ³⁷ Antunes inclui entre os interesses difusos os direitos do consumidor. Este é um direito que pode ser coletivo, à medida que seu titular frequentemente é um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si. Mas não é um direito republicano. É um direito civil, é um direito subordinado ao direito de propriedade. O direito do consumidor, embora possa ser visto como coletivo, é no fundo um direito privado: expressa o direito do comprador de bens de consumo de não ser enganado na sua compra.

- ³⁸ A rigor é possível, no direito administrativo, distinguir o interesse público do interesse do Estado. É o que faz Bandeira de Mello (1995), quando distingue o interesse público primário do Estado, que se identifica com o interesse público propriamente dito, do interesse secundário, que pode ser um mero interesse da instituição estatal em conflito com o interesse público. No plano do ser (não na do dever ser) essa distinção faz todo sentido.
- ³⁹ Conforme observa Canotilho (1991: 492), “num velho e amplo sentido, a República significava ‘coisa pública’ (é este o sentido que lhe dão, por ex., Bodin e Kant)”. Nesse sentido, República ou coisa pública identifica-se com “o público”, o espaço público, que inclui o regime republicano e patrimônio público.
- ⁴⁰ Segundo a definição de Geraldo Ataliba (1985: 9), “República é o regime político em que os exercentes das funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente, mediante mandatos renováveis periodicamente”. Para uma resenha do conceito de República na filosofia política clássica e no pensamento jurídico brasileiro, ver Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997).
- ⁴¹ Esta observação sobre o pensamento de Vico encontra-se em Bobbio (1976: 124).
- ⁴² Ver a análise de Smend (1934) sobre o problema do público e da coisa pública.
- ⁴³ Segundo Janine Ribeiro (1994: 34), “quanto mais os cidadãos forem reduzidos a público, a espectadores das decisões políticas, menor será o caráter público das políticas adotadas, menor o seu compromisso com o bem comum, com a *res publica* que deu nome ao regime republicano”.
- ⁴⁴ Não existe uma estimativa deste fluxo de recursos se incluirmos as receitas das entidades públicas não-estatais. Se tomarmos, entretanto, apenas a carga tributária, sabemos que esta, nos países desenvolvidos, aumentou de cerca de 5% a 10%, no início do século XX, para 30 a 50 do produto interno bruto atualmente. A rigor, dever-se-ia incluir no conceito de *res publica* o conjunto de renúncias fiscais do Estado em benefício de determinados grupos. Trata-se de uma coisa pública potencial, cuja inclusão na *res publica* se justifica à medida que a receita que o Estado deixa de realizar não beneficia toda a sociedade, não corresponde uma redução geral de impostos, mas um benefício a determinados grupos.
- ⁴⁵ Observe-se que, da mesma forma que o cidadão dos filósofos políticos é uma construção social e histórica, o indivíduo dos economistas liberais operando livremente no mercado, apesar da abstração radical envolvida no conceito, é também uma construção histórica, estando ambos referidos ao Estado que abriga o indivíduo econômico e o cidadão político. Sobre o caráter socialmente construído do indivíduo, ver Paulani (1996).
- ⁴⁶ Obviamente não é fácil distinguir o que sejam “ações injustas contra o Estado”. Em muitos casos elas são fruto da má fé do autor e só logram êxito se houver corrupção do juiz ou de membros do Poder Judiciário. Para uma ação ser injusta, entretanto, não são necessárias estas duas condições-limite.

- ⁴⁷ O Brasil, por meio da lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965, que definia o crime de sonegação fiscal, incluiu-se entre esses países. Essa lei, posteriormente, foi derogada pela lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que define os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo.
- ⁴⁸ Embora não considerado crime, o nepotismo é geralmente definido como “ato de improbidade”, podendo gerar responsabilidade civil se provado.
- ⁴⁹ Na verdade, o direito administrativo vive hoje uma crise derivada de sua origem estritamente burocrática, baseada na lei napoleônica de 1800. Enquanto o mundo passava por uma revolução tecnológica e gerencial, o corpo comum do direito administrativo continuava intocado. Uma crise desencadeia-se então, a partir dos anos 60, que Medauar (1992: 226) analisa, para concluir que “ante as transformações da sociedade e do Estado, torna-se necessário fazer uma espécie de controle de validade das concepções tradicionais”.
- ⁵⁰ Devo esta observação a Denis Rosenfield, que em seus comentários à versão preliminar deste artigo, escreveu: “Há formas de ação particularmente danosas para a *res publica* que são não apenas legais, mas correspondem ao modo de funcionamento de um tipo de sociedade democrática. Na minha perspectiva tenderia a dizer que não se trata de um disfuncionamento da democracia mas talvez de sua crise, pois a atuação política e jurídica do corporativismo, de apropriação privado do público, é reveladora de uma determinada forma de exercício contemporâneo da política.”
- ⁵¹ Conforme Bandeira de Mello (1995: 17), “todo o sistema do Direito Administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração”.
- ⁵² Um país desenvolvido não é necessariamente civilizado, dependendo do conceito de civilização que adotemos. Um país civilizado não é apenas um país rico mas também justo. Przeworski (1995) definiu um país civilizado como aquele em que menos de 10% da população está abaixo da linha de pobreza. De acordo com essa definição os Estados Unidos não são civilizados.
- ⁵³ Ver a respeito Therebom (1977) e Bobbio (1988).
- ⁵⁴ A literatura a respeito é imensa. Ver particularmente Lane (1985), Santos (1988:cap.2), Stiglitz (1989; 1994), Przeworski (1990; 1995), Rapaczynski (1996).
- ⁵⁵ Para uma crítica do uso do critério intervenção do Estado para distinguir esquerda de direita, ver Bresser Pereira (1996b). Neste trabalho, proponho como critérios universais para distinguir esquerda de direita a ordem e a justiça social. Embora valorizando estes dois objetivos políticos fundamentais, a direita prioriza a ordem, a esquerda, a justiça.
- ⁵⁶ Para uma conceituação de corporativismo como modo de regulação social, ver Schmitter (1974) e Cawson (1985).

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio H. (1985), “Nem Cidadãos, Nem Seres-Livres, o dilema Político do Indivíduo na Ordem Liberal Democrática”. *Revista DADOS*, v.28, n.1.
- AMERICAS WATCH. (1987), *Violência Policial no Brasil*. Relatório do *Americas Watch* sobre execuções sumárias e tortura em São Paulo e Rio de Janeiro.
- ANTUNES, Luís Felipe C. (1989), *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo*: para uma legitimação procedimental. Coimbra: Almedina.
- ANTUNES ROCHA, Cármen L. (1997), *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey Editora.
- ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. (1985), “Brasil: nunca mais.” São Paulo: Vozes. (Livro escrito sob a orientação de Dom Paulo Evaristo Arns).
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. (1995), *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 6ª ed.
- ATALIBA, Geraldo. (1985), “República e Constituição.” *Revista dos Tribunais*, São Paulo.
- BERLIN, Isaiah. (1958), “Two Concepts of Liberty”, in Berlin: Isaiah (1969) *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press. Originalmente publicado em 1958.
- BOBBIO, Norberto. (1958), “Teoria del la Norma Giuridica”, in: BOBBIO, Norberto *Teoria General dei Derecho*. Bogotá: Editorial Temis. Publicado originalmente em italiano.
- _____. (1979), “I Modello Giusnaturalistico”, in BOBBIO N. e BOVERO, M. *Società e Stato nella Filosofia Politica Moderna*. Milan: 11 Saggiatore, 1979.
- _____. (1988), *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1992), *L'Età dei Diritti*. Turim: Einaudi.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1977), *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1981), *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1995), “Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática.” *Lua Nova — Revista de Cultura e Política*, n.36.

- _____. (1996a), *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- _____. (1996b), “Social-Democracia e Esquerda no Fim de Século.” *Idéias e Debates*, n.1, Instituto Theotônio Vilela, PSDB, 1996. A ser publicado em *Lua Nova — Revista de Cultura e Política*, 1997.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; LIMA, Gilberto Tadeu. (1996), “The Irreducibility of Macro to Microeconomics: a Methodological Approach.” *Revista de Economia Política*, v.16, n.2, abr.
- CANOTILHO, José Joaquim G. (1991), *Direito Constitucional*. Coimbra. Almedina.
- CARDIA, Nancy. (1994), “Percepção dos Direitos Humanos: Ausência de Cidadania e a Exclusão Moral”, in SPINK, Mary Jane Paris, (org.).
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís. (1996), “Entre o Justo e o Solidário: Os Dilemas dos Direitos de Cidadania no Brasil e nos EUA.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.31, n.11, jun.
- CARDOSO, Ruth. (1994), “A Trajetória dos Movimentos Sociais”, in DAGNINO, Evelina (org.).
- CAWSON, Alan. (1986), *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Brasil Blackwell.
- COUTINHO, Carlos N. (1980), *A Democracia como Valor Universal*. São Paulo: Editora Ciências Humanas.
- DAGNINO, Evelina (org.). (1994), *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1994), “Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Cidadania”, in DAGNINO, Evelina.
- DAVIDSON, Greg; DAVIDSON, Paul. (1996), *Economics fora Civilized Society*. Londres: Macmillan. 2ª ed.
- DIMENSTEIN, Gilberto. (1990), *A Guerra dos Meninos*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1996), *Democracia em Pedacos: direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- DURHAM, Eunice. (1984), “Movimentos Sociais: A Construção da Cidadania.” *Novos Estudos Cebrap*, n.10, out.
- FERREIRA FILHO, Manoel G. (1972), *A Democracia Possível*. São Paulo: Saraiva Editores.
- GIANNETTI DA FONSECA, Eduardo. (1993), *Vícios Públicos, Benefícios Privados?* São Paulo: Companhia das Letras.
- HABERMAS, Jiirgen. (1992). *Between Facts and Norms*. Cambridge, Ma.: The MIT Press. Edição original alemã.
- IHERING, Rudolf Von. (1872), *A Luta pelo Direito*. Rio de Janeiro: Liber Juris 1987. Primeira edição alemã.
- JANINE RIBEIRO, Renato. (1994), “A Política como Espetáculo”, in DAGNINO, Evelina (org.).

- JELIN, Elisabeth; Eric Hershberg. (1996), "Introduction to Constructing Democracy", in JELIN, Elisabeth e HERSHBERG, Eric (orgs.).
 _____ . (orgs.). (1996), *Constructing Democracy*. Boulder, Co.: Westview Press.
- KELLY, George A. (1979), "Who Needs a Theory of Citizenship?". *Daedalus*, v.108, n.4, outono, pp.37-54.
- KELSEN, Hans. (1934), *Teoria Pura do Direito*. Coimbra: Armênio Amado Editora. Publicado originalmente em alemão.
- KRUEGER, Anne. (1974), "The Political Economy of the Rent-seeking Society" *American Economic Review*, v .64, n.3, jun.
- LAFER, Celso. (1988), *A Reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- LANE, Jan-Erik. (1985), "Public-Policy or Market? The Demarcation Problem", in JAN-LANE, Erik, (org.).
 _____ . (org.). (1985), *State and Market*. Londres: Sage Publications.
- LINDGREN ALVES, José A. (1994), *os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva.
- MARSHALL, T. H. (1950). "Citizenship and Social Class", in MARSHALL, T .H., BOTOMORE, Tom (1992). *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press. Originalmente publicado em 1950.
- MARTINS, Luciano. (1978), "Estatização' da Economia ou 'Privatização' do Estado". *Ensaio de Opinião*. v. 2, n. 7.
- MEDAUAR, Odete. (1992), *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MERQUIOR, José G. (1991), *O Liberalismo Antigo e Moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- OFFE, Claus. (1984), *Contradictions of the Welfare State* (edited by John Keane). Cambridge: The MIT Press.
- OLSON, Mancur. (1965), *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- PAULANI, Leda M. (1996), Hayek e o Individualismo no Discurso Econômico. *Lua Nova*, n. 38.
- PINHEIRO, Paulo S.; BRAUN, Eric (orgs.). (1986), *Democracia x Violência* Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PINHEIRO, Paulo S. (1996), "O Passado não está morto: nem passado é ainda." Prefácio de Gilberto Dimenstein.
- PRZEWORSKI, Adam. (1996), *The State and the Economy under Capitalism*. Chur: Harwood Academic Publishers.
 _____ . (1995), "O que os Países Civilizados Têm em Comum." *Folha de São Paulo*, 2 de abr.

- _____. (1996), “Reforma do Estado: Responsabilidade Política e Intervenção Econômica.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n.11, out.
- RAPACZYNSKI, Andrzej. (1996), “The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights.” *Journal of Economic Perspectives*, v. 10, n.2, primavera.
- RAWLS, John. (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1762), “Nu Contrat Social”, in ROUSSEAU, *Nu Contrat Social et Autres Oeuvres Politiques*. Paris: Gamier Freres, 1775. Publicado originalmente.
- REIS, Fábio W. (1996), “The State, the Market and Democratic Citizenship”, in Jelin e Hershberg (orgs.).
- ROSENFELD, Denis. (1982), *Política e Liberdade em Hegel*. São Paulo: Ática, 1995, 2ª ed. Tese de doutorado defendida.
- _____. (1992), *A Ética na Política*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1996), *Lições de Filosofia Política: o estatal, o público e o privado*. Porto Alegre: L&PM Editores.
- SANTOS, Wanderley G. dos. (1988), *Paradoxos do Liberalismo*. São Paulo: Edições Vértice.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974), “Still a Century of Corporatism?” *Review of Politics*, v. 36, n.1.
- SCHWARZ, Leticia. (1997), *Cidadania e Consumo*. Campinas: Universidade de Campinas, mimeo.
- SILVA TELLES, Vera da. (1994), “Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania”, in DAGNINO, Evelina.
- SMEND, Rudolf. (1934), “Sobre el Problema de lo Público y la ‘Cosa Publica’”, in SMEND, Rudolf (1985). *Constitución y Derecho Constitucional*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales. Ensaio publicado originalmente em alemão em 1934.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de. (1995), *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez.
- SPINK, Mary Jane P. (org.). (1994), *Cidadania em Construção*. São Paulo: Cortez.
- STIGLITZ, Joseph E. (1989), “The Economic Role of the State”, in HEERTJE, Amold, (org.) (1989). *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- _____. (1994), *Wither Socialism?* Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- THERBORN, Goran. (1977), “The Rule of Capital and the Rise of Democracy.” *New Left Review*, n.103, may-june.
- WIENER, Antje. (1992), “Citizenship-New Dynamics of an Old Concept.” A Comparative Perspective. Ottawa: Carleton University, mimeo. Trabalho apresentado ao XVII Congresso da Latin American Studies Association, Los Angeles, set.

Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal. Usar apenas as formatações padrão e enviar para editora@enap.gov.br.
4. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para discussão
Números publicados

- 42 - *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP
Maio/01, 65p.
- 41 - *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP
Março/01, 26p.
- 40 - *Entre o público e o privado: o modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva
Allan Claudius Queiroz Barbosa
fevereiro/01, 27p.
- 39 - *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP
dezembro/00, 20p.
- 38 - *Perfil dos dirigentes de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP
novembro/00, 28p.
- 37 - *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer
outubro/00, 37p.
- 36 - *Relatório de Avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP
outubro/00, 36p.
- 35 - *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido
agosto/00, 21p.

- 34 - *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública*
Pesquisa ENAP
agosto/00, 20p.
- 33 - *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecilio
Carlos Homero Giacomonni
Miguel Ostoja Roguski
agosto/99, 22p.
- 32 - *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
novembro/98, 57p.
- 31 - *Custos no serviço público*
Marcos Alonso
outubro/98, 34p.
- 30 - *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno
setembro/98, 21p.
- 29 - *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho
agosto/98, 24p.
- 28 - *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes,
Marcelo Gameiro de Moura e
Marco Antônio de Castilhos Acco
julho/98, 25p.
- 27 - *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani
junho/98, 27p.
- 26 - *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos
maio/98, 23p.
- 25 - *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta
abril/98, 23p.
- 24 - *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*

- Luiz Carlos Bresser Pereira
março/98, 19p.
- 23 - *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto
fevereiro/98, 25p.
- 22 - *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato
dezembro/97, 25p.
- 21 - *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta
novembro/97, 13p.
- 20 - *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdeci Araújo
outubro/97, 26p.
- 19 - *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- 18 - *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso
agosto/97, 37p.
- 17 - *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- 16 - *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- 15 - *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- 14 - *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- 13 - *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia
março/97, 18p.

- 12 - *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- 11 - *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- 10 - *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- 09 - *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.
- 08 - *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22p.
- 07 - *Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e
Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24p.
- 06 - *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15p.
- 05 - *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto
outubro/1995, 14p.
- 04 - *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31p.
- 03 - *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28p.
- 02 - *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado e
Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21p.
- 01 - *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24p.



Assine a
Revista do Serviço Público
Conhecimento atualizado em
Administração Pública

A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas atuais.

Conheça o *Catálogo de Publicações ENAP* visitando o nosso site: www.enap.gov.br

**Cartão de
assinatura
da RSP**

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral
Assinatura anual: R\$ 40,00
Exemplar avulso: R\$ 12,00
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de
Administração Pública
Diretoria de Informação e
Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília - DF
Tel.: (0XX61) 445 7096 / 445 7102
Telefax: (0XX61) 445 7178
E-mail: publicacoes@enap.gov.br

Nome/Instituição:

Profissão/Cargo:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Tipo de solicitação:

- Assinatura RSP Ano 52 — 2001
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento:

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
- Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A — Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública — UG: 114702 — Gestão: 11401