

9

O ESTADO SOCIAL-LIBERAL

Capítulo 9 do livro *Construindo o Estado Republicano*, de Luiz Carlos Bresser-Pereira, a ser publicado pela Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2007.

O relato da formação do estado moderno que venho esboçando neste livro é uma história do progresso econômico e político. O estado absoluto representou um progresso em relação ao passado feudal, assim como o estado liberal representou um importante avanço em relação ao absolutismo, o estado liberal-democrático um passo à frente em relação ao liberalismo clássico, e o estado social-democrático um aperfeiçoamento em relação ao liberal-democrático. Os valores políticos envolvidos no liberalismo, na democracia e no socialismo estiveram historicamente em conflito, mas não há razão para não os vermos como complementares, mais do que simplesmente conflitantes, desde que não radicalizemos o liberalismo, o socialismo e mesmo a democracia. O socialismo é aqui entendido não como um tipo de sociedade que compete com o capitalismo (o estatismo competiu com o capitalismo e foi derrotado), mas como um valor ou uma ideologia. Enquanto o liberalismo está orientado para a liberdade, e o republicanismo para a responsabilidade, o socialismo está centrado na idéia de justiça social. Ou, nas palavras de Zygmunt Bauman,

O socialismo é a marcante e permanente dor de consciência que nos incita a corrigir ou remover as variedades sucessivas de injustiça. Não acredito na possibilidade (e mesmo no caráter desejável) de uma ‘sociedade perfeita’, mas acredito em uma ‘boa sociedade’, definida como a sociedade que se recrimina sem parar por não ser boa o bastante, e por não fazer o suficiente para torná-la melhor. (Bauman, 2003: 7)

Uma economia puramente de mercado assim como uma economia totalmente coordenada pelo estado nunca existiram na história. Tanto um sistema econômico radicalmente liberal como um sistema econômico totalmente estatista carecem de sentido. Os

mercados devem ser regulados e moderadamente ajustados pelo estado e pelas instituições da sociedade civil. As sociedades capitalistas são economias mistas onde o estado, o mercado e os mecanismos informais da sociedade agem como princípios coordenadores. Como observa Elmar Altvater, “a mão invisível do mercado tinha de ser apoiada pela mão visível da intervenção do estado, e ambas necessitam da ‘terceira mão’ de uma rede de instituições sociais e econômicas” (Altvater 1991: 328). O mercado, o estado e a sociedade civil complementam-se um ao outro na coordenação da economia e, mais amplamente, da sociedade. Combinar ou agregar os valores do republicanismo, do liberalismo, do socialismo e da democracia é o que têm feito os modernos sistemas de governo, apesar do conflito ideológico em torno de idéias e rótulos. No século XX, o estado moderno tinha sido liberal, porque as liberdades básicas foram reasseguradas e os mercados tinham um papel importante; democrático, porque os direitos de voto foram estendidos a todos; e socialista, porque os direitos sociais foram reconhecidos e foi criado um sistema de bem-estar social. A questão, agora, é saber que forma o estado assumirá no século XXI. É legítimo falar de um estágio à frente, no qual o estado será social-liberal e republicano? Neste capítulo discuto o estado social-liberal; nos seguintes, o republicano. É o mesmo sistema de governo visto de duas perspectivas diferentes.

Podemos encontrar muitas origens do conceito de liberalismo social, ou socialismo liberal. John Stuart Mill, por exemplo, terminou seus dias como liberal e socialista. As várias formas de socialismo democrático também são liberais. No século XX, Norberto Bobbio estudou e discutiu o assunto exaustivamente, tendo como referência básica os trabalhos de dois socialistas liberais italianos, Piero Gobetti e Carlo Rosselli.¹ Depois de Rosselli, desenvolveu-se uma tradição liberal-socialista no pensamento político italiano, particularmente através de Guido Calogero.² Enquanto liberais e socialistas clássicos estavam

¹ Gobetti era o editor do jornal *Rivoluzione Liberale*, onde apareceram os primeiros trabalhos sobre social-liberalismo, e era um social-liberal. Carlo Rosselli, socialista e liberal, era antifascista e antimarxista. Ele escreveu os primeiros trabalhos significativos sobre o tema (1924, 1930).

² Fiquei tão interessado nessa alternativa que, em 1993, fui a Turim especialmente para entrevistar Bobbio sobre o tema (Bobbio 1993).

lutando entre si, Calogero e Bobbio insistiam na possibilidade de um compromisso.³ No entanto, não devemos limitar o liberalismo social a esta linha de pensamento. Toda a discussão sobre socialismo de mercado, na qual Oscar Lange e Friedrich Hayek estiveram engajados em lados opostos nos anos 30, e que está viva nos trabalhos de Pranab Bardhan e John Roemer, está relacionada ao ideal social-liberal.⁴ Mas a razão básica por que faz sentido falar no estado social-liberal que emerge no século XXI é o reconhecimento geral da parte dos socialistas europeus modernos de que o liberalismo político e a coordenação da economia pelo mercado são dois pré-requisitos da democracia. Por outro lado, temos de considerar o compromisso dos liberais norte-americanos com o estado de bem-estar social e com a justiça social. Seus ideais políticos liberais são condizentes com sua luta pelos direitos sociais nos Estados Unidos.

Desde que o liberalismo e a democracia se tornaram dominantes, os países capitalistas viveram um verdadeiro desenvolvimento político – um desenvolvimento que pode ser medido pelo crescente número de direitos de cidadania que estão sendo assegurados a um número cada vez maior de pessoas em um número cada vez maior de países. A democracia tornou-se um valor universal, um objetivo para todos. Problemas com a representação e a responsabilização podem continuar sendo difíceis;⁵ a desigualdade e a injustiça podem continuar sendo uma realidade em toda parte; o mundo continua a enfrentar fome, genocídio, guerras absurdas, privilégios de todo tipo, corrupção. Mas, apesar de todas as limitações enfrentadas pela liberdade e pela justiça, há poucas dúvidas de que o mundo hoje está melhor do que era há cem ou duzentos anos.

³ . Calogero (1968) Bobbio (1988, 1993). Na entrevista, Bobbio ressalta o caráter de compromisso do social-liberalismo. Para pesquisas, ver Bobbio (1990); Rego (2001).

⁴ Hayek (1935, 1948); Lange (1936-37); Lange and Taylor (1938); Bardhan e Roemer (1992, 1993). A crítica de Stiglitz (1994) à tentativa dos socialistas de mercado de adotar o modelo neoclássico padrão representado pela teoria do equilíbrio geral estava dirigida a esse modelo, não ao socialismo de mercado.

⁵ Przeworski (1997); Przeworski, Stokes, and Manin (2000).

O estado social-democrático foi uma consequência da Primeira Guerra Mundial e da Grande Depressão. Medida em termos da carga tributária, a organização do estado cresceu extraordinariamente durante 50 anos, tornou países consideravelmente mais prósperos e ligeiramente mais justos, entrou em crise nos anos 80 e, no momento, está começando a ser substituída, não pelo estado mínimo como os ultraliberais esperavam, mas pelo estado social-liberal. E, como veremos no Capítulo 11, a democracia no século XXI não será nem neoliberal nem social-democrática, mas participativa e republicana, de maneira condizente com o estado social-liberal. Por que chamar esse estado não apenas de democrático, ou social-democrático, mas de social-liberal? É social porque está comprometido com os direitos sociais; é liberal porque acredita, mais fortemente do que o estado social-democrático, em liberdade individual e em coordenação do mercado. Vamos explorar mais amplamente essas duas idéias.

O SOCIAL-LIBERALISMO COMO UMA SÍNTESE DO LIBERALISMO E DA DEMOCRACIA SOCIAL

Os conceitos de liberalismo e socialismo são conceitos elusivos, mas têm uma origem comum: a revolução capitalista e a modernidade. Primeiro veio o liberalismo, como uma alternativa política ao estado absoluto, como uma alternativa econômica ao mercantilismo e aos monopólios reais, e como uma justificativa ideológica do capitalismo. Seguiu-se o socialismo, e logo assumiu os papéis utópicos de uma alternativa ao liberalismo e uma crítica do capitalismo. Em termos realistas, era apenas uma crítica necessária aos excessos de injustiça social envolvidos no capitalismo de mercado. Enquanto o liberalismo democrático afirmou os direitos civis, o socialismo democrático sustentou os direitos sociais. Quando os socialistas burocráticos tentaram transformar o socialismo em uma realidade de curto prazo na União Soviética, o que eles conseguiram foi chegar ao burocratismo autoritário ou estatismo, que se mostrou eficaz em promover a acumulação primitiva por meio do estado, mas ineficiente na coordenação de uma economia moderna e complexa, além de antidemocrático.

O liberalismo foi uma ideologia revolucionária nos séculos XVIII e XIX, e opôs-se ao conservadorismo. Em países como os Estados Unidos, onde os ideais socialistas não caíram

em solo fértil, provavelmente em razão do enorme sucesso econômico do capitalismo, o liberalismo, especificamente o liberalismo político, define a ideologia progressista ou social-democrática em oposição ao conservadorismo.⁶ Na Europa continental e na América Latina, onde as idéias socialistas avançaram mais, os políticos progressistas são socialistas ou social-democratas, e se opõem aos liberais econômicos conservadores, cada vez mais denominados neoliberais ou ultraliberais. Michael Sandel salienta os dois sentidos do liberalismo nos Estados Unidos.

Na linguagem corrente da política norte-americana, liberalismo é o oposto de conservadorismo; é o ponto de vista daqueles que são a favor de um estado de bem-estar social mais generoso e de uma maior parcela de igualdade social e econômica. Na história da teoria política, porém, o liberalismo tem um significado diferente, mais amplo. Nesse sentido, o liberalismo descreve uma tradição de pensamento que dá ênfase à tolerância e ao respeito pelos direitos individuais. (Sandel 1996:4)

Exceto quando menciono especificamente liberalismo ‘clássico’ ou ‘econômico’, uso a palavra ‘liberalismo’ com o segundo sentido. Dependendo de seu intérprete, o liberalismo político ou moderno norte-americano chega perto do que denomino liberalismo social. Quando digo que o estado do século XXI será liberal, estou dizendo, em primeiro lugar, que os direitos civis serão assegurados, que a liberdade individual, os direitos de propriedade e o respeito individual continuarão a ter um papel central no sistema de governo. Estou dizendo também que a coordenação da economia pelo mercado terá um papel maior do que supõem os estatistas e mesmo os democratas sociais. O liberalismo de que estou falando não agradará aos ultraliberais como Robert Nozick ou Milton Friedman, para quem o governo deve estar comprometido apenas com a proteção dos direitos civis, nem mesmo aos liberais conservadores como John Gray, mas poderá agradar a liberais como John Rawls, Michael Walzer ou Ronald Dworkin.⁷ Quando alego que o estado será social, estou contando com a

⁶ Nos Estados Unidos, o liberalismo reúne acadêmicos de lealdades teóricas bastante diferentes, como John Rawls e Michael Walzer, Adam Przeworski e Joshua Cohen, Jon Elster e Stephen Holmes. Eles têm, no entanto, adversários comuns: os marxistas ortodoxos e os não marxistas antiliberais. Holmes critica alguns destes últimos em *The Anatomy of Antiliberalism* (1993): Joseph de Maistre, Carl Schmidt, Leo Strauss, Alasdair MacIntyre, Christopher Lasch e Roberto Mangabeira Unger.

⁷ Nozick (1974); Friedman (1962); Gray (1993); Rawls (1993); Walzer (1983); Dworkin (1977, 1985).

concordância, não dos socialistas utópicos ou burocráticos, mas possivelmente de uma tradição social-democrática significativa representada, por exemplo, por Norberto Bobbio, Jürgen Habermas, Alain Touraine ou Adam Przeworski.⁸

Bobbio (1993) acredita que o social-liberalismo envolve um compromisso entre liberais e socialistas. Ao dizer isso ele tem em mente conceitos ‘puros’ de liberalismo e socialismo. Mas se os cidadãos adotam conceitos mais razoáveis desses dois ideais políticos, o compromisso a ser feito é mais ‘interno’ do que um compromisso entre socialistas e liberais. Por compromisso ‘interno’ entendo um compromisso que alguém faz consigo mesmo. Se você é um liberal preocupado com a justiça social, você terá de fazer concessões aos ideais liberais radicais e aceitar a proteção dos direitos sociais; se você é um socialista, você terá de fazer concessões a seus ideais socialistas e aceitar que a liberdade política vem em primeiro lugar. Na verdade, mais do que um compromisso entre liberalismo e socialismo, o liberalismo social é uma síntese dos ideais liberal-democráticos e social-democráticos.

O estado social-liberal é social porque mantém compromissos socialistas com os direitos sociais. Esta não é uma afirmação normativa mas uma afirmação baseada na observação do comportamento eleitoral nos países desenvolvidos. Apesar da onda ideológica ultraliberal que começou nos anos 80, os cidadãos continuam a esperar e exigir que o estado garanta os direitos sociais e forneça serviços sociais e científicos. Os cidadãos podem ser individualistas, e certamente não gostam de pagar impostos, mas confiam no estado para garantir seus direitos ao trabalho, à renda mínima, à assistência à saúde e à educação básica. Eles esperam a proteção do estado. Eles sabem que, em uma sociedade capitalista, cada um deve cuidar de seus próprios interesses, mas não estão dispostos a contar apenas com suas capacidades individuais para garantir tais direitos a suas famílias.

É racional comportar-se desse modo? Não seria preferível pagar menos impostos e deixar esses assuntos para cada indivíduo, como pregam os ultraliberais e conservadores? Este não é o momento para uma discussão normativa sobre o assunto. Observo simplesmente que as tentativas ultraliberais de eliminar os direitos sociais não tiveram apoio político e acabaram

⁸ Bobbio (1984, 1985); Habermas (1981, 1992); Touraine (1992, 1999); Przeworski (1990, 1991).

fracassando nos países democráticos mais avançados. O fracasso do ‘Contrato com a América’ nos Estados Unidos nos anos 90 é apenas um exemplo do que estou dizendo. As pessoas podem ser individualistas, mas provavelmente não são tão individualistas a ponto de aceitar que bens e serviços essenciais como educação básica, assistência à saúde, seguro-desemprego, uma renda mínima e um sistema básico de aposentadoria, dependam apenas de sua própria poupança ou de seu próprio plano de seguros privado. O debate ideológico entre a esquerda e a direita, entre progressistas e ultraliberais, certamente continuará, mas a onda ultraliberal que começou no final dos anos 70 acabou. A alternância de poder entre coalizões políticas de esquerda e de direita continuará a definir as democracias, mas o retorno à democracia liberal do século XIX ou do início do século XX está fora de questão.

Nessa linha de pensamento, Duane Swank recentemente argumentou que as pressões da globalização e da onda neoliberal são reais mas foram incapazes de eliminar o estado de bem-estar social nas democracias desenvolvidas. O autor distingue o grande estado de bem-estar social do (relativamente pequeno) estado liberal de bem-estar social, e argumenta que o primeiro conta com instituições e estruturas programáticas que são capazes de resistir às pressões da internacionalização mais eficazmente do que o último: “Como resultado, não é provável que vejamos uma convergência significativa em torno de um modelo conforme ao mercado, de mínima proteção pública” (Swank 2002: 5).

Bob Jessop reconhece que o estado social-democrático, que ele chama de ‘estado de bem-estar social keynesiano’, entrou em crise nos anos 70, e se pergunta se o novo estado que está surgindo poderá manter o dinamismo do processo de acumulação (Jessop 1993, 1994). Nos anos 70 e 80 estudei o processo de desenvolvimento capitalista e escrevi um livro sobre o modelo clássico de crescimento econômico de longo prazo, no qual eu concluía que essa questão não tem muito sentido.⁹ O capitalismo demonstrou historicamente ser suficientemente flexível para mudar e manter uma taxa de lucro de longo prazo e um processo de acumulação de capital relativamente estáveis, em que o progresso técnico não é apenas poupador de mão-

⁹ Bresser-Pereira (1986). Nesse livro, utilizei ferramentas marxistas para chegar a conclusões ‘não-marxistas’ – conclusão que os marxistas modernos ainda têm dificuldade em aceitar, apesar dos novos fatos históricos que mudaram o capitalismo e exigiram uma nova análise.

de-obra mas também poupador de capital. Jessop chama o novo regime regulatório que está surgindo de ‘workfare state schumpeteriano’.¹⁰ Contrariamente ao marxismo convencional, ele corretamente vê esse estado como dinâmico, ou seja, promovendo a inovação em economias abertas, mas subordinando a política social às necessidades de flexibilidade do mercado ou às exigências da competição internacional. Assim, há uma relação entre meu conceito de um estado social-liberal e republicano, e o *workfare state* schumpeteriano de Jessop. O estado continua promovendo ativamente a inovação e o crescimento econômico nacional, combinando mecanismos de mercado com intervenção estratégica. A diferença entre os dois modelos reside no fato de que Jessop acredita em um maior aumento da flexibilidade do trabalho do que eu. Tal flexibilidade prejudicaria a proteção dos direitos sociais em grau maior do que percebo estar ocorrendo na verdade, e promoveria uma concentração de renda que poderia, de outra forma, ser evitada. A concentração que ocorreu no último quarto do século XX derivou essencialmente da dramática aceleração do progresso técnico, que aumentou a demanda de mão-de-obra qualificada de classe média – uma nova classe média dotada de um relativo monopólio do conhecimento técnico e organizacional, inclusive aquele relativo a finanças e entretenimento. Porém, quando o sistema universitário aumenta o fornecimento de mão-de-obra de especialistas técnicos, financeiros, organizacionais e de entretenimento, reduzindo a atual defasagem de conhecimento, os mercados de trabalho deixarão de pressionar por maior concentração de renda, enquanto os eleitores terão melhores oportunidades políticas para exigir políticas sociais compensatórias, e veremos o estado social-liberal e republicano reverter a tendência de concentração de renda. Nas sociedades mais avançadas, acredito que tal reversão já está começando a ocorrer. A concentração de renda que ocorreu a partir dos anos 80 originou-se também de uma redução na demanda de mão-de-obra em geral oriunda de menores taxas de crescimento econômico em todo o mundo e particularmente na Europa. Nos países europeus avançados a existência de desemprego ou subemprego de um décimo da mão-de-obra, que também é não qualificada, criou uma “fratura

¹⁰ A expressão *workfare state* é intraduzível. O ‘estado-do-trabalho’? A tradutora preferiu deixá-la sem tradução.

social” que de certo modo substituiu a “fratura do passado entre a burguesia e os trabalhadores”.¹¹

TERCEIRIZANDO SERVIÇOS SOCIAIS

No estado social-liberal, o fato de que o estado continue comprometido com a proteção social não significa que o estado continuará a crescer, ou que todos os serviços sociais e científicos que a sociedade decide que devam ser fornecidos pelo estado serão fornecidos diretamente por servidores públicos localizados no aparelho do estado, como era a política padrão no estado social-democrático. Pela primeira vez na história, uma das maiores preocupações da sociedade é que a organização do estado forneça eficientemente serviços exclusivos do estado, que envolvem poder do estado, bem como serviços sociais e científicos. Em termos políticos, não basta que o aparelho do estado seja eficaz: agora os serviços sociais devem ser avaliados de acordo com sua relação qualidade/custo. Tal mudança, que tem sido induzida, de um lado pelos mercados globais e pela competição entre países, de outro pela democracia, já está ocorrendo em países mais avançados e em países em desenvolvimento intermediário como o Brasil. A administração pública burocrática transforma-se gradualmente em uma nova gestão pública, os administradores públicos tornam-se mais autônomos e, em compensação, mais responsáveis, na medida em que os políticos percebem que serviços sociais e de segurança eficientes e de alta qualidade têm importância nas eleições. Na administração pública burocrática, as maiores preocupações da governança foram a ordem social e a *efetividade* administrativa. No novo estado que está surgindo, os cidadãos ou eleitores assumem que o regime político alcançou estabilidade política e é razoavelmente eficaz em aplicar a lei. Agora, as maiores preocupações políticas são a responsabilização democrática e a eficiência administrativa. O desafio é estender aos serviços sociais a eficiência econômica

¹¹ O conceito de ‘fratura social’ foi usado por Jacques Chirac para ganhar o primeiro turno das eleições presidenciais de 2002 na França. Claude Lefort comentou esse assunto, e ressaltou sua adequação para compreender a França contemporânea, em uma entrevista concedida a Alcino Leite, *Folha de S.Paulo*, 5 de maio de 2002.

que as empresas comerciais garantem na produção de bens e serviços, mantendo ao mesmo tempo seu caráter público.

Vimos que o estado social-democrático ampliou muito o conceito e o escopo do serviço público. Mas esse maior escopo dado ao serviço público mostrou-se ineficiente no fornecimento de serviços sociais e científicos, na medida em que a administração burocrática não possibilitou o uso de meios mais adequados para alcançar os resultados desejados. O estado moderno deve garantir a ordem pública ou serviços de segurança, serviços públicos e serviços sociais e científicos; e deve fazer isso de modo eficiente e com alta qualidade. Serviços relativos à ordem pública fazem parte daquilo que chamo de atividades exclusivas do estado; os serviços públicos garantem a infra-estrutura da sociedade; e os serviços sociais e científicos são uma resposta aos direitos sociais dos cidadãos. Disponibilizar tais serviços à população é um papel legítimo do estado, mas com exceção dos serviços de segurança, isso não significa que o estado deve fornecê-los diretamente. Ao contrário, no caso dos serviços públicos, a privatização é a solução adequada se a atividade não constituir um monopólio natural ou envolver grandes rendas ricardianas. Nesse caso, deveriam continuar como empresas estatais e ser administrados como empresas privadas. Quando estudamos a experiência da privatização, percebemos que as privatizações de empresas tenderam a ter sucesso em indústrias competitivas, mas foram problemáticas — para dizer o mínimo — nas monopolistas. Criar um monopólio privado a partir de um monopólio estatal não tem muito sentido econômico.¹²

No caso de serviços sociais e científicos, o problema é mais complexo. No estado social moderno os dois serviços sociais básicos – assistência à saúde e educação básica – devem ser, em princípio, integralmente financiados pelo estado. O que não está tão claro é quem deveria prestar tais serviços. No estado social-democrático, os servidores públicos fornecem-nos diretamente; no estado social-liberal, organizações competitivas sem fins lucrativos financiadas pelo estado já estão ou ficarão encarregadas deles. A tendência, seguindo os princípios da reforma da gestão pública, é que o estado firme contratos de

¹² A experiência brasileira de privatização do setor elétrico é clara. No caso britânico, ver os trabalhos em Bishop, Kan e Mayer (1995).

serviços com organizações públicas não estatais de serviço e as torne responsáveis por meio de uma combinação de contratos de gestão, competição administrada pela excelência e mecanismos de controle social.

Esta estratégia de garantir serviços sociais e científicos é uma das características centrais do estado social-liberal que está surgindo. Esse estado é grande em termos de gastos públicos mas pequeno em termos de pessoal, na medida em que, a rigor, os servidores públicos devem realizar apenas as atividades exclusivas do estado, entre as quais se inclui a terceirização dos serviços. Assim, estamos longe do estado mínimo que garantiria apenas direitos de propriedade e contratos. O estado não fica menor. Se medirmos o tamanho do estado pela carga tributária, ou seja, pelos gastos do Estado em relação ao PIB, ele continua mais ou menos igual. Na verdade, ele tende a aumentar moderadamente, na medida em que os gastos com educação, assistência à saúde e segurança têm probabilidade de aumentar em relação aos custos médios dos produtos industriais.

O novo estado que está surgindo tende a terceirizar serviços sociais e científicos por três motivos. Primeiro, a pressão por eficiência, ou por redução de custos, torna-se mais forte à medida que o tamanho de tais serviços aumenta. Segundo, a demanda por responsabilização política aumenta proporcionalmente. Terceiro, enquanto a eficiência é extremamente difícil de ser atingida quando o estado fornece diretamente o serviço, ela é relativamente mais fácil quando o serviço é terceirizado para organizações sem fins lucrativos que competem entre si. Por essa última razão, no novo estado que está nascendo somente as atividades que por sua natureza são exclusivas do estado, e portanto monopolistas, continuarão dentro do aparelho do estado. Mesmo nessas atividades, a reforma da gestão pública tenta alcançar a eficiência, mas com total conhecimento das restrições envolvidas. A estratégia gerencial é desenvolver algum tipo de contrato de gestão através do qual sejam definidos um plano estratégico e indicadores de desempenho. Mas não é fácil definir tais indicadores clara e precisamente. Se a atividade não envolver o poder do estado, a competição administrada pela excelência – mediante a criação de quase-mercados – é uma maneira muito mais eficiente de alcançar a eficiência e a responsabilização política. Não faz sentido considerar essa atividade como um monopólio do estado e usar servidores públicos para realizá-la. O que faz sentido – e está sendo cada vez mais adotado pelas democracias avançadas – é o estado contratar organizações competitivas

sem fins lucrativos para fornecer serviços sociais e científicos. Os serviços serão mais eficientes e os cidadãos terão mais escolhas. No passado recente, o estado percebeu que era mais eficiente terceirizar certos serviços para empresas comerciais; ele optou, portanto, por fazer o mesmo com a construção, o transporte, o fornecimento de refeições, o processamento de dados e as comunicações. Desde os anos 90, o estado terceirizou cada vez mais os serviços sociais e científicos para organizações sem fins lucrativos em lugar de fornecê-los diretamente.

Por que o estado social-liberal contrataria organizações sem fins lucrativos para fornecer serviços sociais e científicos em lugar de empresas comerciais normais? No caso da assistência à saúde e da educação, essencialmente porque aquelas organizações estão mais bem equipadas para lidar com tais assuntos cruciais e delicados, que envolvem direitos humanos básicos. As empresas comerciais deveriam competir pelo lucro, enquanto as organizações públicas não estatais de serviço estão equipadas para competir por excelência e reconhecimento. Esse tipo de competição é mais adequado nas áreas sociais e científicas. Embora reguladas pelo direito privado, não público, as organizações sem fins lucrativos são ‘públicas’ porque são diretamente orientadas para o interesse público. Além disso, elas não dependem do clássico princípio liberal que legitima as empresas comerciais: “se cada um defende seus próprios interesses, a competição no mercado garantirá automaticamente o interesse público”. Este princípio é fundamental para a compreensão do papel da competição econômica no capitalismo, mas inadequado quando aplicado a mercados que são imperfeitos, e ainda mais inadequado quando os critérios competitivos não são basicamente econômicos. A legitimidade das organizações que trabalham nos setores sociais e científicos surge de seu compromisso com valores humanos e públicos.

A competição não significa necessariamente mercados e é claro que não exige lucros. Escolas, universidades, hospitais, museus, orquestras sinfônicas podem competir não pelo lucro mas por reconhecimento e pela avaliação positiva de especialistas, pares, e cidadãos-clientes. Nos Estados Unidos e mais recentemente na Inglaterra, as universidades, por exemplo, são essencialmente controladas desse modo. Quando os cidadãos se organizam no âmbito da sociedade civil através de ONGs ou comitês de cidadãos para controlar agências estatais e serviços terceirizados, estamos falando de controle social. Quando se estabelecem

contratos de gestão e se definem indicadores de desempenho, temos controle gerencial *stricto sensu*. Quando a avaliação e a comparação são possíveis, temos competição administrada pela excelência. Quando os avaliadores são os próprios clientes, podemos falar de um quase-mercado. Sempre que alguma forma de competição for possível, ela resultará em serviços de maior qualidade e mais eficientes. A competição administrada pela excelência geralmente envolverá terceirização. Os contratos podem assumir muitas formas. Podem ser explícitos ou implícitos. Exigem sempre transparência e avaliação por clientes, pares ou especialistas. Os políticos e altos funcionários civis que estão encarregados da decisão de alocar dinheiro público para tais serviços devem ser tão responsáveis quanto as instituições que recebem o dinheiro. Mas o que é importante observar é que a terceirização e a competição administrada pela excelência permitem que as organizações que fornecem os serviços se tornem mais autônomas – ou seja, menos controladas por procedimentos burocráticos clássicos – e, conseqüentemente, mais eficientes. Além disso, elas se tornam mais responsáveis perante a sociedade que as financia. Mais responsáveis, porque a competição administrada pela excelência é um poderoso sistema de controle: os indicadores de desempenho e o sistema de incentivos surgem da competição, através da comparação do desempenho das organizações que dela participam, em lugar de serem arbitrariamente decididos. Mais responsáveis porque, quando os serviços são fornecidos por agências autônomas, as organizações e comitês envolvidos na controle social assumem mais poder.

MAIS ALOCAÇÃO DE MERCADO E MAIS REGULAÇÃO

A diferença primordial entre um estado social-democrático e um estado social-liberal reside no fato de que o estado social-liberal, embora reconhecendo a importância do estado, depende fortemente dos mercados ou da competição. O estado social-liberal é um estado orientado para o mercado: ele ‘acredita’ na competição – que não é vista como contrária à cooperação – enquanto o estado social-democrático conta mais com a cooperação e o planejamento do que com a competição. Essa fé nos mercados e na competição expressa-se de duas maneiras: primeiro, rejeitando a idéia do estado como produtor de bens e serviços para o mercado e apoiando a privatização de empresas estatais competitivas; em segundo lugar, sustentando que as atividades não exclusivas do estado, como os serviços sociais e científicos – que não são

essencialmente monopolistas – não deveriam ser diretamente fornecidas pelo estado. O estado deveria financiar os serviços sociais e científicos em larga medida (totalmente no caso da educação básica e da assistência à saúde), mas as organizações públicas não estatais de serviço deveriam fornecê-los competitivamente. A abordagem social-liberal acredita em mercados para a alocação de recursos, mas não aceita a existência de um mercado auto-regulador, definido de acordo com a teoria do equilíbrio geral e a ideologia neoclássicas: os mercados livres por si sós não garantem o desenvolvimento econômico ou a justiça social. As reformas orientadas para o mercado eram de fato necessárias, mas não da forma radical exigida pelos neoconservadores; elas eram necessárias para corrigir as distorções causadas pelo excessivo crescimento do estado e para eliminar interferências arbitrárias na definição dos preços relativos. Mas um retorno ao estado liberal do século XIX era definitivamente inviável. Em lugar de reduzir o estado a um mínimo, a centro-esquerda social-liberal propôs reconstruir a capacidade do governo, dotando o estado de governança e governabilidade, de modo a permitir que ele – em um novo ciclo de limitada mas efetiva intervenção do estado – uma vez mais complementasse e corrigisse falhas do mercado.

Construir a capacidade do governo significa recuperar poupança pública; superar a crise fiscal; redefinir as maneiras pelas quais ele intervém nas esferas econômica e social; substituir a administração pública burocrática pela gerencial; contratar organizações públicas não estatais de serviço e sem fins lucrativos para competitivamente fornecer educação, assistência à saúde e serviços culturais. Significa fazer uma transição de um estado que fornece diretamente serviços sociais, e mesmo produz bens e serviços através de empresas estatais, para um estado que age como regulador, facilitador ou fornecedor de fundos para a promoção do desenvolvimento econômico e social através de organizações sem fins lucrativos.¹³

Se a nova prioridade dada à reforma do estado era uma resposta política e administrativa à crise do estado, podemos compreender por que reconstruir o estado, em lugar

¹³Uma apresentação sistemática dessa visão pode ser encontrada em Bresser-Pereira, Maravall e Przeworski (1993). Em termos práticos, a mudança em direção a políticas econômicas que visam ao ajuste fiscal e à reforma do estado em governos social-democráticos, que ocorreu na França (1981), na Espanha (1983) e no Brasil (1995), foi uma manifestação dessa nova posição da moderna centro-esquerda social-liberal.

de reduzi-lo a um mínimo, tornou-se o objetivo central de reformas bem-sucedidas. Muitas vezes essa idéia simples não estava clara nas mentes dos políticos e servidores públicos envolvidos no ajuste fiscal, na privatização, na liberalização do comércio, na seguridade social e na reforma da gestão pública – o que ajuda a explicar os muitos erros de política na elaboração e execução das reformas (Bresser-Pereira 2002b). De acordo com a ideologia neoliberal ou ultraliberal, reformar o estado significa apenas enxugá-lo. Mas, com exceção da privatização, pouco foi feito quanto a isso. A melhor maneira de medir o tamanho do estado é por meio de seus gastos em relação ao PIB. Entre 1980 e 1996, período em que a onda conservadora foi mais forte, essa relação aumentou de 41,9 para 45,0 por cento, em lugar de diminuir (Tanzi e Schukenechet 2000: 6).

As empresas estatais são uma característica típica do estado social-democrático. No estado social-liberal, somente os monopólios naturais podem continuar sendo estatais. Sempre que a competição é possível, o estado não intervém. Quando a competição é possível mas imperfeita, a regulação agirá como um substituto parcial da competição. Assim, o processo de privatização que tem ocorrido em todo o mundo desde os anos 80 é uma clara manifestação do surgimento do estado social-liberal. Quando falamos de reforma regulatória, estamos falando das agências regulatórias que o estado deve implantar após a privatização dos quase-monopólios, particularmente na área dos serviços públicos. Contrariamente ao que alguns ultraliberais esperavam, no entanto, a reforma regulatória não significa menos, mas mais regulação. Como observa Giandomenico Majone, “o que se observa, ao contrário, não é nunca um desmantelamento de toda a regulação – um retorno a uma situação de *laissez-faire* que aliás nunca existiu na Europa – mas uma combinação de desregulação e re-regulação” (Majone 1996: 2).

A tendência do capital de se concentrar através de incorporações e aquisições, e a capacidade que as grandes empresas têm de criar vantagens monopolistas, exigirão mais regulação, não menos. Uma crítica comum ao estado social-democrático era que ele regulava demais a economia, abrindo assim a porta à busca de rendas. Era hora, portanto, de reformar e desregulamentar. Na verdade, esta visão é simplista, e não é suportada pela realidade. É verdade que, em alguns casos, a regulação se tornou excessiva, exigindo desregulação. Mas no novo estado social-liberal a tendência geral continuará a ser no sentido de mais regulação,

porque os principais objetivos da regulação são defender a competição e proteger o consumidor. À medida que aumenta o simples tamanho das sociedades a serem governadas, à medida que o crescimento econômico e o progresso científico e tecnológico as tornam cada vez mais complexas, os mercados por si sós são incapazes de oferecer respostas adequadas aos novos desafios. Os cidadãos exigem regulação para proteger sua saúde, o meio ambiente, o patrimônio público e a própria competição. A boa governança vem com instituições melhores e mais abrangentes, envolvendo mais e não menos regulação – mas uma regulação que é liberal, porque reforça a competição em lugar de prejudicá-la.

Em suma, o estado social-liberal será a organização política básica do século XXI. Certamente não será um estado social-democrático e burocrático, uma vez que foi essa forma de estado que entrou em crise. Também não será o estado neoliberal sonhado pelos neoconservadores, uma vez que não há apoio político ou fundamento econômico para um retorno ao estado liberal do século XIX. Minha previsão é que o estado do século XXI continuará sendo um regime misto. Ele seguirá a trilha aberta pelo estado social-democrático, mas combinará mais claramente os aspectos positivos do liberalismo e do socialismo. Será um estado social-liberal. Será social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico. Será liberal porque continuará a proteger a liberdade individual, usará mais mercado e menos controles administrativos, executará seus serviços sociais e científicos sobretudo através de organizações públicas não estatais de serviço competitivas, promoverá o capital humano e o desenvolvimento tecnológico de modo a permitir que suas empresas comerciais sejam mais inovadoras e internacionalmente competitivas. Será social-liberal porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, respeitando ao mesmo tempo os direitos sociais básicos, que são uma importante conquista socialista do século XX.