

Três clássicas lições para os "novos" reformadores do Estado**

*Antonio Carlos de Moraes****

Resumo:

Este artigo tem como objetivo identificar a existência de pontos comuns entre o discurso que ampara as iniciativas de reformar o Estado no Brasil e os fundamentos do liberalismo clássico, nas figuras de Adam Smith, Jean Baptiste Say, John Stuart Mill e Thomas Robert Malthus. Mesmo encontrando em alguns pontos, aderência do atual discurso com o pensamento clássico, é possível perceber que algumas lições não foram apreendidas, no que diz respeito ao paradigma liberal. Isto sem mencionar o imperdoável equívoco dos "novos" reformadores em esposar uma retórica absolutamente descolada do real, isto é, do capitalismo contemporâneo, que há muito atropelou o arquétipo liberal (mas este equívoco, o compromisso ideológico haverá de perdoar).

Não podemos negar que o discurso e a prática que envolvem o processo de reforma do Estado no Brasil ao longo dos anos noventa, realiza um esforço em reverenciar o ideário liberal dos séculos XVII e XIX, particularmente presentes em clássicos trabalhos de Smith, Say, J. S. Mill e Malthus. Não precisamos ir tão longe, lançarmo-nos à uma análise detalhada das intenções presentes nos projetos da Reforma Administrativa e Reforma da Previdência, ou admirarmos o arrojo das ações de privatização do governo FHC e de outras gestões estaduais, para identificarmos o impertinente cheiro de mofo ressuscitado dos empoeirados manuais, tão desprezados nas estantes ao longo de, pelo menos quarenta anos, em que o keynesianismo "iludiu" os que hoje, finalmente, descobriram que o mercado é a salvação.

Vamos ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), que, além de revelar uma ciosa preocupação de enfatizar a "neutralidade" do Estado em uma sociedade capitalista, coletor e realizador das demandas dos indivíduos através dos canais democráticos permitidos por uma democracia representativa, não se furta em explicitar seu papel de guardião

* O termo "novo" não é aqui inserido com o devido rigor semântico. Tantos são os chavões que circundam a deslumbrante modernidade que se torna difícil atribuir a uma expressão uma força explicativa satisfatória. Vamos trabalhar doravante com a noção de que "novo", no contexto deste artigo, esteja referindo-se àqueles que estão atualmente no poder, ou próximos dele, e que estejam empenhados com a dita reforma do Estado e ainda tomam a liberdade de, também, com pouco rigor, valem-se de expressões como "neo-bobos", para agraciar os que não estão sob suas asas.

** Este artigo funda-se em elementos do capítulo III, seção 1 "Os economistas e a concepção de Estado" de minha tese de doutoramento (Moraes, 1996).

*** Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC/SP.

da instituição fundamental do capitalismo, ou seja, a propriedade privada dos meios de produção.¹

Ambos aspectos também são traços marcantes do ideário liberal clássico na caracterização do Estado capitalista. É inevitável, ao navegar nos textos clássicos, nos depararmos com posições muito claras a respeito da concepção do Estado como agente ativo na constituição das individualidades, descaracterizando a sociedade capitalista como sociedade de classes e o Estado burguês como Estado classista. Não menos inevitável é identificar a ênfase atribuída ao papel do Estado em assegurar o direito à propriedade privada. Vamos conferir as similitudes em Smith, Say e J. S. Mill.

1. No seu capítulo 5, "O aparelho do Estado e as formas de propriedade", podemos encontrar a seguinte citação: "No setor de produção de bens e serviços para o mercado a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra" (Plano Diretor, 1995:55; grifo meu).

2. As considerações de Adam Smith sobre a ação do Estado são objeto do livro quinto de *A riqueza das nações* (Smith, 1983). Sobre os pontos centrais das ações clássicas do Estado, veja-se o capítulo I, "Os gastos do soberano ou do Estado".

Smith

Na concepção de Smith, o Estado é sempre relacionado aos "indivíduos" ou à "sociedade", ocultando o caráter do Estado como agência de dominação de classe e como participante ativo na constituição das individualidades, por exemplo, impedindo, se necessário por meio da violência pura, o acesso dos trabalhadores aos meios de produção.

É interessante observar a forma como Smith vai introduzindo o Estado nas suas funções clássicas,² a partir do desenvolvimento histórico, desde o estágio social primitivo da caça, passando pelo pastoreio até o desenvolvimento das manufaturas. Nas nações constituídas por caçadores, todo homem é também um guerreiro, liberando o Estado das despesas com a guerra. No estágio das manufaturas, agricultores e artífices são preservados nas suas funções, mas já às custas de despesas do Estado para financiar os que estão em campanha. Com o desenvolvimento da indústria bélica e a progressão da divisão do trabalho, realça-se a necessidade de despesas públicas para garantir a função da defesa.

A necessidade da administração judicial para garantir os direitos dos membros de uma sociedade dentro dela própria, surge com a introdução da propriedade privada e particularmente da grande propriedade: "Onde não há propriedade, ou, ao menos, propriedade cujo valor ultrapasse o de dois ou três dias de trabalho, o governo civil não é tão necessário" (Smith, 1983:164). A propriedade reforça as causas da subordinação dentro da sociedade e, portanto, a necessidade de um governo civil. A grande propriedade pressupõe grande desigualdade, excitando a indignação dos pobres. Segundo Smith, somente com a proteção do magistrado civil, os grandes proprietários podem dormir com segurança (é preciso "garantir a propriedade"). Esta situação já corresponde ao estágio avançado do desenvolvimento das manufaturas.

Smith previa ainda o dever do Estado com obras e instituições públicas, voltadas, num primeiro momento, para o suporte das funções de defesa e administração judicial e, depois, para facilitar o comércio e o próprio processo de acumulação de capital. Compreendiam, pois, desde a construção de estradas, pontes, criação de taxas e pedágios, concessão de determinados

monopólios, até os gastos com a educação da juventude e com instrução dos indivíduos de todas as idades. As ações do Estado na área de educação e instrução em geral eram fundamentais para Smith, entendendo, porém, que o aprofundamento em tarefas simples destruía virtudes intelectuais, sociais e marciais, contra o que o Estado deveria intervir.

Smith conclamava então o Estado a cumprir suas funções clássicas. A questão do limite do processo de acumulação ficaria por conta dos próprios efeitos do processo de concorrência. Não previa, dessa forma, qualquer tipo de ação reguladora por parte do Estado, no sentido de harmonizar o desenvolvimento da produção perante a evolução da demanda efetiva vinculada a essa produção. A ação reguladora não apresenta-se assim, na concepção de Smith, como fundamental. Este *status* estava presente no cumprimento das funções clássicas, que mesmo de forma velada, pressupõem a "função estruturadora" das relações sociais pelo Estado capitalista.

Say

Em Say, a questão da defesa da propriedade é veementemente destacada, valendo a pena lembrar algumas passagens de seu *Tratado de economia política* (1983). Uma preciosa observação encontra-se em seus comentários sobre o ensino público. Para Say, a sociedade colherá melhores frutos de seus investimentos no ensino, se privilegiar as escolas onde se ensine gratuitamente os indivíduos a ler, escrever e fazer contas. É isso que irá tirar a nação da barbárie, permitindo que os indivíduos executem melhor seus ofícios, desde que, a partir daqueles recursos, possam conhecer melhor a natureza das coisas, o que se revela em leis que sujeitam o objeto das ocupações e dos prazeres (Say, 1983:404). Se não está dito tudo o que compõe essa natureza e define essas leis, está explicitado o que, por estar peremptoriamente posto, parece ser o crucial para Say: "Um operário obtuso jamais compreenderá como o respeito pela propriedade favorece a prosperidade pública nem por que ele próprio tem maior interesse nessa prosperidade do que o homem rico; tal pessoa considerará todas as grandes fortunas como uma usurpação. Certo grau de instrução, um pouco de leitura, algumas conversas com outras pessoas na mesma situação, bem como algumas reflexões durante seu trabalho bastariam para fazê-lo atingir essa ordem de idéias, tornando-o mais delicado em suas relações de pai, de esposo, de irmão e de cidadão" (Say, 1983: 406-407. Grifo meu).

O ensino médio e profissionalizante, na visão de Say, não dá à sociedade um retorno satisfatório. O ensino superior, a pesquisa, as grandes descobertas teóricas, deveriam ficar restritas a umas poucas e boas academias e sociedades científicas que teriam a missão de conservar e ampliar os conhecimentos úteis ao aumento da felicidade da nação (Say, 1983:405).

De uma forma que se pode dizer pouco velada, na medida em que é colocada como uma exigência da natureza, ao Estado é atribuído o papel de "guardião" da propriedade privada, essa sagrada instituição que dá suporte

às relações capitalistas de produção e que, no que se pode depreender das considerações de Say, estabelecem o limite da intervenção do Estado. Se paira alguma dúvida sobre esse seu entendimento, pode-se voltar ao livro primeiro do *Tratado...* e resgatar uma especial citação para elucidar a preocupação de Say sobre a importância que atribuía ao Estado como protetor da propriedade privada: “de todos os meios com que contam os governos para favorecer a produção, o mais poderoso consiste em garantir a segurança das pessoas e das *propriedades*, sobretudo quando as garantem até contra os ataques do poder arbitrário. Sozinha, essa proteção beneficia a prosperidade geral mais do que a prejudicaram todos os obstáculos inventados até hoje. Os obstáculos restringem o florescimento pleno da produção; *a falta de segurança a suprime por completo*”(Say, 1983: 193. Grifo meu).

J. S. Mill

As idéias de Mill sobre o Estado estão fundamentalmente contidas em três de seus principais trabalhos: *Princípios de economia política* (1983), *Sobre a liberdade* (1991) e *Considerações sobre o governo representativo* (1981). Nas duas últimas obras podem ser encontradas as considerações mais gerais que definem a postura liberal de Mill e que dão substância às concepções sobre o Estado. São, aliás, clássicos da doutrina liberal.

A preocupação central desses trabalhos é firmar a soberania da individualidade no contexto social. Ela é um fim em si mesma, não simplesmente um meio para que se atinjam outros fins arquitetados por qualquer entidade que se sobreponha ao indivíduo “A única parte da conduta por que alguém responde perante a sociedade é a que concerne aos outros. Na parte que diz respeito a ele próprio, a sua independência é, de direito, absoluta. Sobre si mesmo, sobre o seu próprio corpo e espírito, o indivíduo é soberano” (Mill, 1991:53).

A categoria “indivíduo” é privilegiada na análise de Mill, e é uma categoria que homogeneiza, apagando relações entre proprietários e não proprietários dos meios de produção. Todos são “proprietários” em geral. A sujeição do “indivíduo” à “sociedade” é admitida somente nos aspectos de sua conduta que concerne aos outros, ou seja, à propriedade dos outros, o que inclui a intocabilidade das relações de produção.

O respeito à individualidade destaca e exalta a liberdade de pensar, discutir e agir. Faculta ao indivíduo a descoberta de caminhos alternativos e os exercícios da diversidade e da criatividade. O valor do indivíduo, potencializado pela possibilidade dessa prática, é que determinará o valor do Estado. Genericamente, o limite da atuação do Estado define-se, para Mill no limiar dessa fronteira, até o ponto em que se esgota sua condição de estimular o desenvolvimento dos indivíduos. A partir daí, o Estado troca sua atividade pela dos indivíduos, submete-os aos seus grilhões: “Um Estado que amesquinha os seus homens, a fim de que sejam instrumentos mais dóceis nas suas mãos, ainda que para propósitos benéficos, descobrirá que com homens pequenos nada grande se pode fazer realmente” (Mill, 1991: 158).

As semelhanças do pensamento dos “novos” reformadores com Malthus.

Há que destacar que o contexto histórico da obra de Say e Mill principalmente, ou seja, a primeira metade do século XIX, caracteriza-se como um momento de afirmação maior do liberalismo, sustentado pela expansão experimentada pelo capitalismo na Inglaterra. Até o último quartel desse século, “o capitalismo exibiu uma capacidade de auto ajustamento vigorosa e ao mesmo tempo rápida o suficiente para sustentar prolongados períodos de crescimento”(Paulani, 1991:56). A defesa do *laissez-faire* e do princípio doutrinário da “lei de Say” encontrava assim, um ambiente altamente propício.

O problema da demanda efetiva, como um agregado macroeconômico, não foi também considerado por Smith como um possível limite ao processo de acumulação de capital. Ela é levada em conta em nível dos diversos mercados tomados individualmente, compondo o processo de ajuste que conduz o preço de mercado das mercadorias ao seu preço natural. As decisões de investimento são associadas às decisões de poupança e não ao comportamento da demanda efetiva. O processo de acumulação esbarraria então nos próprios efeitos da concorrência por ele produzidos, reduzindo a taxa de lucro, além da influência de outros fatores como a extensão dos mercados e a existência de fatores institucionais que condicionem a propensão a investir. Por meio de Malthus, virão as primeiras críticas aos fundamentos econômicos do liberalismo, ou seja à “lei de Say”.

Malthus

No âmbito da economia política, Malthus merece destaque pela sua antecipação a Keynes no tocante ao reconhecimento da noção e da importância da “demanda efetiva”. Este reconhecimento influencia, sem dúvidas, o próprio Keynes. Em seus comentários sobre as doutrinas do subconsumo e o impacto da “Fábula das abelhas” de Bernard Mandeville,³ Keynes observou: “A doutrina não reapareceu nos círculos respeitáveis por todo um século, até que na última fase de Malthus a noção da insuficiência da demanda efetiva toma lugar definido como explicação científica da desocupação”(1971: 320).

A julgar por essa preocupação de Malthus, cético debatedor da “lei de Say”, principalmente através de sua contenda acadêmica com Ricardo, poder-se-ia ficar esperançoso de descobrir em seus *Princípios* (1983) notáveis formulações sobre o Estado capitalista. Não é isto entretanto que acontece. A rigor, as considerações identificadas, envolvendo o Estado como elemento da economia política, são extremamente genéricas e conflituosas.

A sua preocupação com a insuficiência da demanda efetiva pressupõe um pessimismo quanto ao processo de acumulação de capital, que se defronta com sérios obstáculos de realização dos lucros e de sua continuidade, como decorrência. A partir dessa perspectiva pessimista, Malthus convoca o Estado para atuar no sentido de gerir os descompassos entre o

3. Por intermédio da “Fábula das abelhas”, Mandeville apregoa que o alcance da prosperidade dependeria mais dos gastos do que do comportamento parcimonioso.

comportamento da oferta e da demanda, assumindo, portanto, uma postura crítica à “lei de Say”.

Segundo Szmrecsány, “Malthus foi praticamente o único economista clássico a recomendar maior intervenção governamental na economia, a fim de reduzir as taxas de desemprego por meio de obras públicas”(1982: 45). É justamente sobre essa intervenção que Malthus pouco diz. De fato, ele manifesta aqui outro grande conflito. Ao mesmo tempo, e no mesmo texto, em que o Estado é convocado para gerir a demanda efetiva, uma forte ressalva é estabelecida contra o gasto público e a interferência do governo. “Ela é como a força anormal gerada por um estimulante violento que, se não é absolutamente necessário, deveria ser evitado a todo custo, por causa da exaustão que sempre o acompanha” (Malthus, 1983: 268).

Em uma outra passagem, no mesmo texto, Malthus admite com ressalvas, que o dever dos governos⁴ é evitar a guerra, mas, se elas forem inevitáveis, “é dever dos governos regular as despesas de modo a produzir a menor flutuação possível da demanda”(Malthus, 1983:268). O dever de evitar a guerra deve ser entendido como o dever de evitar gastos.

Conflitam claramente nessas formulações, a defesa do *laissez-faire* e o reconhecimento da contradição entre oferta e demanda efetiva, o que conduz Malthus a ter que assumir, apesar das ressalvas, a necessidade de um agente regulador.

Neste ponto, os “novos” reformadores do Estado apresentam profundas semelhanças com o pensamento de Malthus. Vamos recorrer ao *Plano Diretor* (1995) no momento em que o mesmo propõe-se a definir os objetivos da reforma: “dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal⁷ do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, *mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais*” (*Plano Diretor*, 1995: 55-56; grifo meu).

Os conflitos revelados por Malthus também estão presentes no texto do *Plano Diretor*. Na seqüência dessa convocação do Estado como “coordenador” da economia, pronta e firmemente segue uma ressalva quanto aos objetivos da reforma: “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada” (*Plano Diretor*, 1995: 56).

4. É um traço característico nos autores com os quais estamos trabalhando, a confusão entre “governo” e Estado, o que traz sérias implicações para a análise política, mas que não cabe aqui aprofundá-las.

Três lições

Se pudemos identificar fortes semelhanças entre os textos clássicos de economia política, enredados com o contexto competitivo vivenciado pelo capitalismo no final do século XVII e início do século XIX, e o *Plano Diretor* formulado pelos “novos” reformadores do Estado, podemos também inflar-nos de entusiasmo, resgatar dos clássicos e dedicar-lhes algumas lições, provavelmente perdidas em razão da forçada distância das bibliotecas, imposta pela árdua empreitada que o poder impõe aos que não sobrevivem sem ele.

Lição n ° 1

No sentido de subsidiar as ações de “coordenação” previstas pelo *Plano Diretor*, objetivando complementar as limitações do mercado, cabe lembrar que no capítulo VII dos *Princípios*, seção VI, podem ser encontradas algumas pistas para a ação do Estado, no sentido da adequação da oferta à demanda.

Os meios considerados para equalizar a produção à necessidade dos consumidores levados em conta por Malthus são três: o apoio ao comércio interno e externo, o estímulo ao consumo improdutivo e a divisão da propriedade rural.

O comércio interno potencializa a distribuição das mercadorias, aproximando a oferta das necessidades, o que sanciona o valor de troca. Igualmente, o comércio exterior tem como efeito o aumento da grandeza do valor de troca, pois estimula permanentemente o esforço produtivo para garantir um determinado nível de oferta. Também, o comércio exterior articula os que têm necessidade aos que têm os meios para atendê-las.

O estímulo ao consumo improdutivo atua como um canal de realização de mercadorias postas em disponibilidade pela voraz capacidade produtiva, ampliada pelo uso de novas técnicas e pela fertilidade do solo, mas que não são absorvidas pela demanda efetiva. Seria preciso determinar uma proporção ideal entre classes sociais produtivas e improdutivas que propiciasse o estímulo necessário ao aumento contínuo da riqueza, proporção esta que, segundo o próprio Malthus, a economia política não consegue determinar.

Quanto à divisão da propriedade rural, existe um grau de distribuição que pode ser considerado ótimo, mas não precisado por Malthus. Este grau está próximo à experiência dos Estados Unidos, ainda na condição de colônia. Não deve atingir, entretanto, a experiência francesa da época, baseada numa lei de sucessão que divide igualmente a propriedade entre os filhos e não deve também obedecer ao grau de concentração da época feudal.

É fundamental lembrar aos “novos” reformadores, que Malthus defendia uma reforma da propriedade fundiária, mesmo sendo um célebre defensor dos proprietários de terra em suas elaborações, quer nos seus *Ensaio sobre a população* (1983a), quer nos seus *Princípios de economia política* (1983). E mais, já sentia a necessidade de superar a questão da terra há cerca de 200 anos atrás. Quem sabe isto possa animar nossos conservadores. Desculpem, quis dizer, nossos “novos” reformadores.

Lição n ° 2

Apesar de todos os esforços de “enxugar” o Estado, manifesta em abnegada dedicação à aprovação das reformas na Câmara e no Senado, na concretização das privatizações, no congelamento de salários do funcionalismo e outras medidas de austeridade administrativa, os números relativos ao comportamento do déficit público mereceriam crítica dos liberais clássicos. Segundo o *Jornal do Economista* (nº 107; dez/97), o déficit

fiscal operacional do setor público deve atingir algo em torno de 3,3% do PIB em 1998, impulsionado pelo elevado custo dos juros que, como previsão para 1998, deve alcançar os 4,3% do PIB.

Say também preocupava-se com o “tamanho” do Estado, refletido na participação de seus gastos no total da renda nacional. Revela um grande espanto ao comentar uma estimativa feita em 1815 sobre os gastos do governo na Inglaterra, que teriam alcançado mais da metade da renda nacional. Para Say, o ideal era que um “governo” organizado não deveria consumir 1% da renda do país (Say, 1983: 393). Este “padrão de eficiência”, sem dúvida, causaria uma amarga sensação de fracasso aos “novos” reformadores. Com certeza, ganhariam um “puxão de orelhas” dos mestres clássicos.

Lição n ° 3

Esta terceira e última lição, com certeza, é a mais importante. Creio que os mestres clássicos, se dispusessem da faculdade de voltar aos dias atuais e reintegrarem à vida acadêmica, atualizando seus conhecimentos, não deixariam de estabelecer uma recomendação aos “novos” reformadores e por que não dizer aos “novos” economistas políticos.

Possivelmente, num tom de advertência, iriam registrar seu espanto com as transformações verificadas na produção, revelando um processo persistente, cumulativo e inexorável de concentração técnica de capital e centralização financeira. Esse processo alterou os padrões de concorrência observados à época em que os pressupostos do liberalismo tinham alguma aderência ao real e o *laissez-faire* ainda permitia ao capitalismo uma certa capacidade de auto-ajustamento, com condições de sustentar períodos de crescimento prolongados.

Questionariam se a tímida postura apresentada no *Plano Diretor* (1995: 55-56) atribuindo ao Estado o papel de “coordenador” da economia, não seria insuficiente para amortecer os desvios e apaziguar os conflitos fomentados pelo racionalismo do mercado neste estágio de severa oligopolização. Além da preocupação teórica, este questionamento seria revestido de muita ansiedade, se os clássicos mestres pudessem percorrer as ruas das grandes cidades, informarem-se sobre as rebeliões nos presídios, certificarem-se dos movimentos pela terra, tentarem uma consulta na rede de saúde pública, sentarem-se numa cadeira da escola pública, tomarem um trem, sofrerem um mini-sequestro e na hora do lazer, ao sentarem-se frente à televisão, defrontarem-se com o cassetete do Ratinho.

Mas afinal, a moeda está estável. Desfrutemos dela, se chegar aos nossos bolsos.

BIBLIOGRAFIA

KEYNES, John Maynard (1971) *Teoria general de la ocupación, el interés y el dinero*. México, Fondo de Cultura Económica.

MALTHUS, Thomas Robert (1983) *Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação*, São Paulo, Abril Cultural.

_____ (1983^a) *Ensaio sobre a população*. São Paulo, Abril Cultural.

MORAES, Antonio Carlos (1996) *Capitalismo, crise e Estado*. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Ciências Sociais da PUC/SP.

MILL, John Stuart (1981) *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília, Universidade de Brasília.

_____ (1983) *Princípios de economia política*. São Paulo, Abril Cultural.

_____ (1991) *Sobre a liberdade*. Rio de Janeiro, Vozes.

NEGRÃO, João José de Oliveira (1996) "O governo FHC e o neoliberalismo" *Lutas sociais*, n.º 1.

PAULANI, Leda Maria (1991) *Do conceito de dinheiro e do dinheiro com conceito*. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), Brasília, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

SAY, Jean Baptiste (1983) *Tratado de economia política*. São Paulo, Abril Cultural.

SMITH, Adam (1983) *A riqueza das nações*. São Paulo, Abril Cultural.