Da Eficiência do Público e do Privado

Newton Bignotto(1)

A discussão sobre os limites do domínio público e do domínio privado ocupou um lugar quase inusitado nos debates da atualidade. Podemos, é claro, atribuir esse interesse à perspectiva, agora frustrada, de revisão da Carta Constitucional, que implicaria a possibilidade de redefinição do papel do Estado, e, consequentemente, do que se convencionou chamar de sociedade civil. Mas a simples possibilidade de rever a Carta Magna não parece ser um fator decisivo para tornar esse debate tão atual. Talvez seja mais sensato admitir que, nos últimos anos, e isso não somente no Brasil, mas em boa parte das sociedades industrializadas, as fronteiras entre o público e o privado se modificaram de maneira radical, transformando os velhos parâmetros, que estabeleciam as obrigações e limites do Estado, em peças arcaicas de uma época que não conhecia as novas relações econômicas, nem as novas formas de organização nas sociedades pós-industriais. Seja como for, podemos situar nosso tema num terreno muito mais vasto do que nossa permanente crise conjuntural, e, por isso mesmo, atribuir-lhe um significado muito maior do que o que devemos dispensar às eternas confusões de nossas despreparadas classes dirigentes.

De fato, ao longo deste século, a filosofia política, em seus mais variados matizes, preocupou-se largamente com as transformações que ocorriam nas relações entre o indivíduo e o Estado e entre os indivíduos eles mesmos. A Escola de Frankfurt, por exemplo, sobretudo na pessoa de Adorno, desenvolveu uma análise rigorosa sobre as consequências das formas contemporâneas de individualismo e de seus desdobramentos na vida política. Por outro lado, críticos do marxismo, como Hannah Arendt, mostraram que uma boa parte das chamadas ciências sociais tinha sido incapaz de compreender plenamente o papel da política nas sociedades industriais, operando uma perigosa simplificação no entendimento das várias crises pelas quais passamos e que ainda pesam sobre nós. Sem dúvida, ganharíamos muito refazendo alguns desses percursos teóricos. Alguns deles, como o de H. Arendt, são portadores de uma visão inovadora sobre o público e o privado e em grande medida condicionaram os termos do debate erudito sobre a questão.

Preferimos, no entanto, partir de uma sugestão da própria Arendt, que, por sua vez, a colheu dos gregos: a de que a fecundidade de uma questão política se mede muitas vezes pela sua origem em polêmicas que estão vivas na sociedade e que, nesse sentido, podem ser entendidas por todos. Ora, qual a forma atual de nosso problema, como formulá-lo de maneira a torná-lo evidente para todo cidadão que hoje se interessa pelas questões políticas mais candentes? A maneira de alcançar o que podemos chamar de senso comum dominante, ou, pelo menos, as idéias mais influentes, é voltarmos nossa atenção para os centros de formação de opinião pública, para a imprensa, para as associações de classe e, em alguma medida, também para a produção acadêmica mais recente. Nesse breve esforço de apreensão, não podemos pretender aumentar nossa compreensão sobre as fronteiras do público e do privado, não podemos nem mesmo supor que seremos capazes de alcançar uma base teórica sólida para continuar nossa caminhada. O que buscamos é algo muito mais rarefeito do ponto de vista conceituai, mas de grande força quando se trata da ação política. Trata-se de descobrir, em primeiro lugar, que tipo de idéia tem sido capaz de operar consensos na arena pública e que formulações parecem conter os dados essenciais do problema.

Nesse esforço, deparamo-nos com uma gama variada de idéias, mas um aspecto chama nossa atenção. Na forma atual de nossos debates, quase sempre recorremos a conceitos derivados da ciência econômica, quando se trata de definir o que quer que seja que esteja relacionado com nossa vida em comum. Falamos de produtividade, citamos infinitos índices, perfeitamente incompatíveis, mas que parecem conter uma verdade transcendental sobre nossa realidade. Do fato evidente de que não podemos desprezar a base econômica de nossas relações sociais, deduzimos que devemos, por isso mesmo, colocar o aspecto econômico sempre em primeiro lugar; o desastre de nossa economia só parece reforçar essa tese. Mas não sejamos imprecisos, pois disso resultaria uma injustiça. Quando falamos da invasão do discurso público pelo discurso econômico, não estamos sugerindo que os economistas sejam os responsáveis pelo fenômeno. O que estamos chamando de discurso econômico é menos o dos economistas sobre questões econômicas, e mais uma ideologia difusa (uso a palavra com a precaução necessária para um termo que sofreu tanto desgaste semântico) que faz com que parâmetros puramente quantitativos, ou análises meramente localizadas de alguns problemas, possam converter-se em formas acabadas de compreensão de nossa realidade. Uma demonstração do que acabamos de dizer é o fato de que nossa imprensa esteja cada vez mais povoada por comentadores econômicos, que ocupam o lugar antes reservado aos artigos de opinião ou aos analistas políticos.

Esse fenômeno geral nos interessa aqui, no entanto, menos porque tenhamos a pretensão de fazer a crítica da forma como a questão que nos interessa está sendo tratada, e mais porque nos fornece um ponto de partida fecundo para a compreensão de nosso problema. De fato, a crise do Estado contemporâneo, pelo menos nas formas herdadas dos sonhos do século passado, o Estado planificado e o "Estado-Providência", fez com que fôssemos obrigados a buscar novos parâmetros para nossas atividades coletivas. As grandes teorias, que partiam do ideal hegeliano de um Estado expressão do pleno desenvolvimento das forças da história, fracassaram no momento em que ficou claro que as formas efetivas da administração racional das forças produtivas se mostraram incapazes de enfrentar os desafios econômicos mais elementares, além de gestarem aparelhos estatais violentos e distantes da população, que deles deveria beneficiar-se. Isso deu lugar a uma grande perplexidade, que acelerou a busca por uma nova definição das tarefas do Estado e do lugar das atividades privadas. A dicotomia entre sociedade civil e Estado, na qual à sociedade civil cabia o papel de defesa dos interesses privados e ao Estado, o papel de síntese e superação dos conflitos particulares, de repente não mais parecia própria para um mundo cuja economia tomava feições tão diferentes e no qual as fronteiras geográficas não mais definiam os verdadeiros interesses dos grandes capitais.

Dessa crise e da necessidade de sua superação apareceu uma alternativa. O retorno a supostos velhos princípios liberais impôs-se como o caminho mais fecundo para a redefinição das fronteiras do público e do privado. Os olhos, então, voltaram-se para um princípio que pareceu ser o sucedâneo perfeito para a idéia de "utilidade" tão própria do liberalismo inglês: o princípio da eficiência. É claro que a análise da eficiência é um ponto de partida razoável, quando se trata de julgar as atividades econômicas nas quais o Estado se imiscuiu. Mas o curioso do momento atual é que a eficiência tem sido usada como paradigma universal, não só para definir o funcionamento das empresas estatais, como para julgar setores, como o da educação, hipocritamente aceitos pelos novos arautos liberais como parte das tarefas básicas do Estado.

O que nos interessa nesse uso abusivo do princípio da eficiência é menos a sua crítica doutrinal e mais a análise das consequências de sua extensão indiscriminada a todos os domínios da vida coletiva. Um exemplo dessa extensão é o fato, por exemplo, de que já não se fala do papel do Estado e sim de seu tamanho. O uso da metáfora espacial é aqui mais significativo do que o que podemos atribuir à invenção de um mero neologismo conceitual. Dizendo de outra maneira, o que nos interessa é menos a discussão sobre os diversos aspectos da vida econômica governados pela regra da eficiência, e mais o fato de que esse parâmetro se expandiu até terrenos especificamente públicos como o da saúde e o da educação, a tal ponto que nos parece perfeitamente natural julgar, por exemplo, a gestão do aparelho educacional primordialmente a partir da idéia de eficiência, ou do que acreditamos que ela seja.

Para alcançar nosso objetivo, pareceu-nos que seria interessante fazer referência a pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, às condições objetivas que tomaram possível a adoção da "ideologia da eficiência" como guia para nossa caminhada pela crise contemporânea. Em segundo lugar, ao pensamento liberal clássico do qual supostamente derivam muitas das idéias dominantes nas análises atuais. Vale lembrar, no entanto, que em nosso breve percurso nos limitaremos a tentar mostrar de que maneira a compreensão do público e do privado se vê obscurecida pela escolha de determinado aporte analítico, sem pretender fornecer um aparelho conceituai acabado que dê conta de nosso desafio.

O primeiro ponto é por demais complexo para termos a pretensão de tratá-lo no espaço de um artigo. A derrocada do modo de produção que se chamou socialista, por um lado, e o fim do "Estado-Providência", por outro, sem falar nas modificações espetaculares das condições de produção, são temas fascinantes e ao mesmo tempo gigantescos. Podemos simplesmente dizer que sem esse conjunto de fatores não teríamos chegado às formulações que condicionam de maneira direta os termos das discussões sobre o problema que nos interessa. Nesse universo complexo de fatores, no entanto, gostaríamos de chamar a atenção para pelo menos um aspecto interessante. A partir do século XIX, a constituição do marxismo como um campo de pensamento essencial para a reflexão social implicou uma reviravolta em todo o pensamento político. Ora, apesar de estarmos vivendo hoje uma época que poderíamos chamar de pós-marxista, é inegável que as ciências sociais de nosso século foram largamente condicionadas pelos debates que se travaram em tomo de pontos essenciais da doutrina de Marx.

Assim, ainda que pessoalmente manifestemos repúdio por várias de suas conclusões e influências, não podemos deixar de reconhecer que devemos a ele muitos avanços alcançados por nossas ciências.
Ao centrar suas preocupações nos fatores econômicos, no entanto, mesmo com todas as mediações que estabelece com fatores do que chama de superestrutura, Marx deixou-nos como herança a idéia de que as grandes lutas sociais podem ser entendidas diretamente como lutas em tomo do aparelho produtivo.

Não é nossa intenção refazer aqui as críticas que já foram formuladas ao pensamento de Marx e ao de seus discípulos. O que nos interessa sublinhar é que a importância desse pensamento, aliada ao fato de que até mesmo herdeiros sofisticados como Gramsci, que com tanta veemência recorreu à dimensão simbólica do poder, terem feito da infra-estrutura econômica a base de todas as suas análises, fez com que o discurso sobre a política fosse definitivamente contaminado pelo discurso sobre a economia num sentido muito mais radical do que o reconhecido pela economia política em suas mais variadas versões, que considera de forma correia como improcedentes quaisquer considerações que não levem em conta o substrato material das relações de poder. O que o marxismo preparou foi o terreno para a conversão do discurso sobre os modos de produção em discurso dominante, mesmo quando os pressupostos são contrários aos seus. A aversão do marxismo à filosofia política fez com que fossem criadas as bases para a aceitação da economia como fundamento das atividades-fins do Estado. Se hoje a "ideologia da eficiência" pode ganhar terreno, isso certemente é possível porque o marxismo, junto com outras doutrinas, fez parecer razoável que uma análise da atuação do Estado fosse realizada fundamentalmente em tomo de questões econômicas. É
claro
que daí derivam políticas concretas e conflitos variados, mas o ponto de partida para a apreensão de seu significado permanece inalterado. As fronteiras entre o público e o privado são buscadas inicialmente nos domínios do econômico.
Vamos agora ao nosso segundo ponto. Até onde a "ideologia da eficiência" pode ser vista como a herança natural do utilitarismo e, sobretudo, do liberalismo? Para responder a essa indagação, devemos antes de mais nada recorrer a uma das grandes expressões do liberalismo clássico: John Stuart Mill. Como não é possível uma exposição sistemática de seu pensamento, vamos limitar-nos a relembrar alguns aspectos essenciais de suas doutrinas.
John Stuart Mill(2) é o continuador de uma tradição que com seu pai, John Mill, e com Jeremy Bentham havia firmado os princípios de uma filosofia baseada na utilidade. Ao longo dos tempos, no entanto, essa doutrina havia sido alvo de uma série de ataques, principalmente por parte de Thomas Macaulay, que se preocupou em mostrar as diversas insuficiências metodológicas do utilitarismo. No curso de suas reflexões, na tentativa de restaurar do ponto de vista metodológico o utilitarismo, John Stuart Mill veio a notar que as ciências sociais possuem dois ramos distintos. De um lado, estão as que podem supor uma certa permanência de um grupo determinado de fatores, e que por isso almejam uma maior precisão. Essas ciências, das quais faz parte a economia política, têm de contar, no entanto, com o fato de que sempre é possível o aparecimento de novas realidades, que podem alterar de maneira decisiva os dados iniciais. O estudo da possibilidade dessas mudanças é tarefa da filosofia, que o autor inglês chama de filosofia da história. Assim, mesmo se o grau de objetividade da economia política é aparentemente maior, ele está condicionado ao imponderável da história, que só pode ser julgado por critérios metodológicos diferentes dos empregados nos estudos econômicos.
Para Stuart Mill, toda ciência social deve conter os dois ramos, mas é sem dúvida o ramo filosófico que fornece a base.

A filosofia da história de nosso autor é, como muitas filosofias do século passado, prisioneira da idéia de progresso e encontra nela muitas de suas motivações. Mas o que em outros pensadores é certeza ou dogma, em Mill é apenas uma possibilidade inscrita na natureza do homem. De qualquer maneira, o que devemos ressaltar é o fato de que o seu conceito de progresso não está nem de longe associado ao simples desenvolvimento das forças produtivas. Em Mill, o progresso mede-se pelo desenvolvimento das qualidades do espírito, que toma os homens mais capazes de alcançar a paz, a tranqüilidade e o conforto. Nesse caminho, sem dúvida, devemos levar em conta as condições econômicas, mas elas são antes o resultado desse aprimoramento do que o fator propulsor do progresso. Ao contrário, e junto com Tocqueville, nosso autor acreditava que o caminho em direção a mais igualdade e, consequentemente, a mais democracia era o sinal do aparecimento de um maior desenvolvimento do homem.

Essa consideração em tomo das condições necessárias para o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas levou Stuart Mill a fazer algumas criticas aos primeiros militaristas, que se revelaram extremamente fecundas. Para seus predecessores o fim do Estado era o bem individual, que podia ser definido como sendo o máximo de prazer com o mínimo de sofrimento. Stuart Mill aceitou essa proposição, que fazia do indivíduo e de seus interesses o centro da vida política, mas foi levado a constatar algumas de suas insuficiências. A primeira, e a mais importante, é que os militaristas partiam de uma concepção redutora da natureza humana. Ao não enunciar claramente o que entendiam por prazer, acabavam deixando de fora todo um grupo de prazeres que afetam as atividades espirituais e não simplesmente os sentidos. Para chegar a essa constatação, ele teve de se desvencilhar de certos pressupostos dos intuicionistas, que acreditavam que a distinção entre o que é bom e o que é ruim pode ser apreendida a priori. Partindo da experiência, Mill chegou a uma formulação parecida com a de seus mestres, mas que mudava inteiramente o significado de suas proposições. Para
ele, a felicidade, objetivo último de toda aüvidade coletiva, não pode ser reduzida ao simples prazer sem dor, ela implica a busca dos prazeres mais elevados, o que pode perfeitamente obrigar à renúncia aos prazeres menores.

A conclusão a que ele chega é a de que o Estado não serve para ajudar todos os homens a atingir seus pequenos objetivos pessoais. O Estado serve para garantir o desabrochar daqueles prazeres superiores, que não se confundem com nossos interesses imediatos. O individual permanece sendo o centro de toda atividade política, mas ele não é mais compreendido como o somatório dos interesses particulares. O prazer buscado pelo Estado é aquele do cidadão educado, que habita uma sociedade civilizada. A conseqüência é que o Estado que encoraja a participação e o engajamento de seus membros, no sentido de acelerar o processo de formação de homens memores, é o modelo a ser perseguido.

Com isso, Stuart Mill pôde formular um princípio de eficiência para medir as atividades do Estado. O ponto de partida é a idéia de que o fim do Estado é tomar as pessoas melhores, o que significa educá-las e fazê-las usar suas melhores qualidades. A eficácia de um Estado mede-se, portanto, pelo grau de educação de seus cidadãos e pelo esforço público despendido nesse sentido. Disso é possível deduzir a melhor forma de governo, que Stuart Mill identifica com a democracia representativa, mas nunca um princípio de utilidade que se tome a pedra de toque de toda reflexão política. Não nos interessa aqui a análise dos aspectos particulares da doutrina do governo representativo de nosso autor. Vale a pena ressaltar, no entanto, que, se Stuart Mill centra suas reflexões sobre os interesses individuais, ele o faz no contexto de um Estado fundado sobre princípios morais sólidos e intransponíveis. Assim, a idéia de auto-regulação não tem nenhum alcance fora do contexto de um Estado que busca o aprimoramento do homem em primeiro lugar e não a sua mera satisfação, por mais desejável que possa parecer aos indivíduos isoladamente. Estamos diante de um dos aspectos mais interessantes da doutrina do pensador inglês e que até hoje tem causado muita polemica: sua doutrina da liberdade.

Com efeito, em seu livro mais famoso - On Liberty -, nosso autor tenta conciliar sua defesa intransigente da liberdade individual com as exigências que faz em relação às atividades do Estado. O princípio da liberdade individual pode ser formulado da seguinte maneira: os indivíduos alcançam o maior grau de felicidade e realização quando são deixados livres para defender seus interesses e usar todo seu potencial. Esse ideal, no entanto, deve conciliar-se com a necessidade de uma boa educação e, mais, com o dever de se respeitarem os limites da liberdade alheia. Ora, somente a intervenção do Estado é capaz de fornecer as ferramentas para que essa
fronteira seja traçada. Do contrário, o princípio de liberdade converte-se em princípio da anarquia mais absoluta, que vai contra tudo que Stuart Mill acreditava colaborar para o progresso do gênero humano. A esfera individual fornece a justificação e a motivação necessárias para que possa haver progresso da humanidade, mas sozinha ela nada pode fazer, uma vez que o próprio dos interesses individuais é estes se repetirem infinitamente como desejo de felicidade. Sem a mediação do interesse público, o interesse privado converte-se num vazio de sentido.

O Estado, que nosso autor deseja mínimo, deve limitar-se às esferas reguladoras dos conflitos entre os diversos interesses e não pode, de maneira alguma, interferir no desejo de criação próprio à associação de homens livres. "O mal começa - diz ele - quando, no invés de excitar a atividade e a energia dos indivíduos e grupos, o governo troca a sua atividade pela deles; quando, ao invés de informar, aconselhar e, na oportunidade, censurar, ele os faz trabalhar sob grilhões ou lhes determina que fiquem de lado e faz o trabalho deles em seu lugar""(3). Apoiado, assim, na definição da liberdade como a possibilidade que os indivíduos possuem de fazer tudo o que as leis não proíbem em benefício da própria felicidade, Stuart Mill estava longe de concebê-la como liberdade para efetuar operações econômicas. Ao contrário, sua preocupação maior é com a liberdade de pensamento e de expressão, e com a possibilidade que os indivíduos devem ter de expressar suas idéias, ainda que possam parecer incongruentes ou mesmo temerárias. Ao Estado cabe, assim, criar as condições para que os debates de idéias possam ser públicos e destituídos de preconceitos.

Podemos agora, à luz dessa breve exposição da doutrina de um dos grandes pensadores liberais, retomar à nossa questão inicial. Parece-nos claro que dificilmente podemos confundir o que chamamos de princípio de eficiência com o que os liberais chamavam de utilidade, ou com os ideais que o regiam. Na verdade a "ideologia da eficiência" é uma redução do pensamento liberal, que termina por solapar suas próprias bases. Em primeiro lugar, a transferência da discussão sobre a natureza do público e do privado para o terreno das relações econômicas efetua uma curiosa inversão de toda a reflexão política clássica. Fazendo do privado, ou daquilo que o caracteriza de maneira inequívoca, a defesa dos interesses econômicos particulares, o parâmetro para a constituição do discurso político, terminamos por reduzir a política ao equilíbrio dos múltiplos interesses. Ora, assim pensada, ela não possui função em relação ao progresso do homem, nem mesmo pode pretender ocupar o lugar do mediador que conduz a uma humanidade melhor. A aplicação rigorosa do princípio da eficiência para definir o que é público e o que é privado, longe de se transformar num referencial para a construção das atividades do Estado, submete-as à lógica vazia de reprodução dos diversos desejos. Se, para Stuart Mill, a grande força de uma sociedade está no aproveitamento de suas diferenças, uma sociedade que escolhesse guiar-se pela eficiência seria uma sociedade esvaziada de seus ideais éticos e políticos, pois se veria limitada a somar produtos e quantidades, e condenada a fugir de exigências universais que implicassem a regulação de qualquer das vontades particulares existentes.

Vemos, portanto, que a "ideologia da eficiência" é apenas o produto caricatural e perigoso do liberalismo clássico. No seu caráter dogmático e redutor, ela lembra muito mais a violência dos dogmas do Estado absoluto e total do que o saudável apelo à tolerância, que resulta da aplicação prática dos princípios do liberalismo do qual se diz herdeira. Se fôssemos buscar um antecedente histórico dessa pseudodoutrina, iríamos encontrá-lo, não no pensamento liberal mas na sofística grega. Com efeito, as palavras de Trasímaco, no primeiro livro de A República de Platão, quando afirmam que a única lei é a do mais forte e que a justiça é apenas uma ingênua ilusão, coadunam-se melhor com o pensamento de nossos intrépidos heróis redutores do que a longa tradição de defesa da liberdade e da política, que está associada a nomes como os de Stuart Mill, Tocqueville, Constant, Monstesquieu e Locke.
Para concluir, gostaríamos de voltar um momento à Hannah Arendt. Em seu livro célebre -A Condição Humana-, ela escreveu algumas das passagens mais lúcidas do pensamento contemporâneo sobre a questão do público e do privado.

De seu longo desenvolvimento conceitual devemos conservar, sobretudo, a idéia de que a fronteira entre o público e o privado deve ser traçada a partir das possibilidades contidas na ação política e não em parâmetros que são próprios apenas da esfera privada. Com isso, ela quer evitar uma dupla ilusão. De um lado, a que se formou com a idéia de que o Estado pode chamar para si toda a responsabilidade pelo que chamamos de projeto universal, em contraposição ao particularismo das ações levadas a cabo pelos diversos representantes da sociedade civil. Em grande medida, a crise das sociedades industriais implicou, justamente, o esfacelamento das certezas que guiavam o pensamento político no século XIX, em muitas de suas expressões, no que diz respeito às tarefas e funções do Estado e da sociedade civil. Por isso ela preferiu tratar o problema a partir da oposição entre o público e o privado e não mais entre o Estado e a sociedade civil. De outro lado, a segunda ilusão, contra a qual ela lutou, foi a de que é possível falar de vida em comum apenas a partir das atividades produtivas, ou do que ela chama de labor.

Ora, o que distingue o público do privado é justamente o fato de que as ações públicas pretendem ter validade universal e não simplesmente representar o interesse de grupos sociais delimitados. Quando dizemos, por exemplo, que o Estado deve ocupar-se de tais ou quais atividades, estamos tentando convencer a todos de que essa é a melhor opção para o conjunto da sociedade, e não somente para o grupo ao qual pertencemos ou que representamos, e isso independentemente das motivações particulares que podem-nos ter levado a formular essa opinião. O próprio, assim, da esfera pública é promover o confronto e expor os atores ao risco e à indeterminação. Sem isso não haveria, para Arendt, política ou liberdade e, por essa razão, criação e produção de novas formas de sociabilidade.
A extensão das características do mundo privado ao mundo público representa na verdade a morte do espaço público e do que o caracteriza: a possibilidade da ação política livre e criadora.

Em grande medida são esses os perigos que corremos, quando acreditamos que o princípio da eficiência pode ser usado para julgar todas as atividades nas quais uma sociedade se envolve. Convertida em números, a política se esvazia; destituída do risco e da contingência, ela anuncia a morte do projeto de civilização que foi formulado pelos gregos e sobreviveu até nossa época, que fez do espaço público o lugar de manifestação do que os homens acreditavam ser o melhor para todos. Herdeiros dos sofistas, nossos pseudopensadores terminam por formular as bases para uma nova forma de niilismo, que não se preocupa nem mesmo em negar os valores éticos e políticos, uma vez que a esfera na qual se manifestam, a praça pública, não mais existe como espaço de criação e esperança para o conjunto dos cidadãos.