

# **PRINCÍPIOS DA POLÍTICA SOCIAL LIBERAL**

## **12 Teses com explicações de Gerhart Raichle**

*Neustart: Uma Iniciativa da Fundação Friedrich Naumann para uma política social liberal*

## Índice

Introdução .....	3
Tese 1: A política liberal é social .....	7
Tese 2: Ajuda direcionada em vez de padronização .....	12
Tese 3: O princípio da subsidiaridade .....	16
Tese 4: O princípio da eficiência .....	19
Tese 5: Liberdade antes da segurança .....	22
Tese 6: O mínimo de coerção possível .....	24
Tese 7: A concorrência é ao mesmo tempo liberal e social .....	27
Tese 8: O princípio da transparência .....	29
Tese 9: Separação entre os setores de benefício e de seguro .....	32
Tese 10: Ajuda subjetiva em vez de subvenção objetiva ou intervenção de mercado .....	37
Tese 11: Justiça entre gerações ou o princípio da sustentabilidade .....	41
Tese 12: Estímulos para evitar, e não para gerar a prestação do benefício: o princípio da responsabilidade .....	44

## Introdução

As doze teses que compõem “Princípios da Política Social Liberal” foram aprovadas pela Diretoria da Fundação Friedrich Naumann, em 23 de agosto de 1999. Elas surgiram no âmbito de um projeto do Instituto Liberal da Fundação<sup>56+</sup> que contou com a participação de especialistas de alto nível e culminou no livro *Freiheit und soziale Verantwortung – Grundsätze liberaler Sozialpolitik* (Liberdade e Responsabilidade Social – Princípios de uma Política Social Liberal), publicado por Otto Lambsdorff<sup>1</sup>.

Esse livro é essencial para quem quiser se dedicar intensamente às reflexões que embasam nossas teses. Já a presente obra pretende fornecer uma visão geral ou servir como primeira introdução àqueles que se interessam por política e querem entender facilmente como os liberais lidam com os problemas sociopolíticos do presente e do futuro.

Nesse sentido, trata-se, como diz o próprio título, de princípios, e não de política atual. Isso não significa que as duas coisas nada têm em comum: princípios que não estivessem aptos a fornecer também uma orientação útil às decisões políticas atuais seriam sem valor. Mas justamente: orientação, e não receitas prontas. Ao imaginarmos uma política social elaborada segundo os princípios aqui descritos, encontraremos diferenças crassas em relação à política social de fato existente na Alemanha (e em outros lugares). Até mesmo pelo fato de ser longo o caminho até a concretização dessa política e não poder ser planejado em todos os pormenores, não pretendemos esboçar aqui um “programa de ação”, mas uma orientação para que se elaborem programas de ação. Uma política social que corresponda completamente aos princípios aqui defendidos permanecerá, ainda por bom um tempo, uma utopia (no sentido positivo da palavra). Sabemos, no entanto, que até a mais longa viagem começa com o primeiro passo. E para alcançar os objetivos até mesmo mais distantes é preciso clareza sobre a *direção* não só do primeiro, mas também de todos os outros passos.

Num sentido mais amplo, os “princípios” se relacionam com o *status quo* sociopolítico vigente: eles baseiam-se numa análise das evoluções falhas que o

---

<sup>1</sup> Otto Graf Lambsdorff (ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung – Grundsätze liberaler Sozialpolitik*. (“Liberdade e Responsabilidade Social – Princípios de uma Política Social Liberal”) F.A.Z. – Buchverlag (Editora), Frankfurt a. M., 2001.

caracterizam. Afinal, as causas dessas evoluções podem ser em grande parte atribuídas ao desprezo aos princípios liberais elementares, válidos antes de qualquer especialização sociopolítica: negligência à autodeterminação e à responsabilidade própria, desrespeito às regras básicas de subsidiaridade e limitação do poder do Estado, dissimulação quase sistemática das relações de custo-serviços e, com isso, também das responsabilidades. Basta-nos formular exatamente o contrário de algumas dessas causas da crise e já teremos um princípio liberal.

Uma parte essencial dessas causas pode ser reduzida a um denominador comum: super-valorização da política. Isso pode provocar surpresa: será que algo que leva o nome de “política” ( ou seja, política social) pode ser *demasiadamente* político?

Sim, pode. Na verdade, em razão de uma experiência de vida talvez triste, mas irrefutável: (quase) todas as coisas boas têm um preço. Isso vale até mesmo para algo tão indiscutivelmente bom como a democracia. O preço que temos que pagar por ela são os impulsos que provoca nos políticos: eles querem ser re(eleitos). Para isso, por sua vez, estão dispostos a pagar qualquer preço – se possível, com o dinheiro de outras pessoas. O problema é que os políticos pertencem à minoria de pessoas que têm essa oportunidade quase diariamente.

Isso confere àqueles impulsos uma dimensão ainda mais problemática. É evidente que não se trata aqui de conversa fiada sobre a moral dos políticos (que não é melhor ou pior do que a da maioria das pessoas), mas sim, das tentações a que ela está exposta. Essas tentações tornam-se quase irresistíveis quando a possibilidade de acesso a impostos e outras taxas compulsórias se une à possibilidade de distribuição desses recursos de forma que agrade aos eleitores.

As práticas daí resultantes, que se convencionou chamar de “democracia de favores”, constituem, sem dúvida, o maior inimigo de uma política social sólida e eficiente. De nada adianta que a maioria dos políticos tenham a melhor das intenções no exercício dessas práticas – fazer o bem pelos “grupos desfavorecidos” ( que, no entanto, em geral também são grupos-alvo estratégicos nas eleições). Do mesmo modo, de nada adianta isentar moralmente o ataque aos bolsos do contribuinte com chavões como “solidariedade” e “justiça social”.

O objetivo deve ser, então, “reduzir ao máximo o número de mecanismos que os políticos possam acionar.”<sup>2</sup> É preciso reconhecer que se trata de um projeto extremamente ambicioso, já que se destina a levar os políticos a renunciar por iniciativa própria a seu brinquedo preferido – ao menos em parte. A possibilidade de isso acontecer só pode ser aventada sob duas hipóteses: um cenário de crise tão ameaçador que provoque a revolta do eleitorado contra a política de favores; a outra hipótese consistiria em substituir tanto quanto possível a prática politicamente motivada de dar e tirar benefícios por parâmetros e regras objetivos que sejam considerados justos pelo maior número de envolvidos.

Infelizmente, podemos esperar com bastante certeza a incidência da primeira dessas condições. A política que há décadas segue o lema “benefícios para todos” sobrecarregou nossos sistemas de seguridade social de tal forma que se aproxima cada vez mais o momento em que o *crash* não poderá mais ser evitado com reparos superficiais.<sup>3</sup> Quanto mais jovens os entrevistados a respeito, menor o número daqueles que ainda crê na segurança das aposentadorias; basta uma simples conta para entender que a aposentadoria baseada no regime de repartição (pelo qual o valor da contribuição e da aposentadoria são determinados pela política) não pode mais funcionar diante do aumento da expectativa de vida, da diminuição do tempo de trabalho, bem como do declínio dos índices de natalidade. A crise virá, tão certo como dois e dois são quatro.

A segunda condição vai ao encontro exatamente do tipo de princípios de que trata este texto. Esses princípios devem expressar valores que ajudem uma determinada política a realizá-los. Devemos mostrar, portanto, as fontes onde se alimenta o engajamento social dos liberais. Por outro lado, essas fontes devem expressar constatações claras a respeito do “como” da política social – ou seja, como os objetivos definidos por meio de valores devem ser alcançados. E valores que restrinjam a margem de arbitrariedade, ou até mesmo a eliminem. É evidente que num assunto que está tão relacionado à distribuição de benefícios e é, assim, sensível a interesses diversos, não é possível estabelecer uma objetividade que leve a um certo automatismo nas decisões. Seria ilusório, e também não é

---

<sup>2</sup> Otto Graf Lambsdorff, in: idem (Ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung – Grundsätze liberaler Sozialpolitik* (cf. nota 1).

<sup>3</sup> Cf. Bernd Raffelhüschen, *Eine Generationenbilanz der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik (Um balanço entre gerações da política social e econômica alemã)*, in: Otto Graf Lambsdorff (Ed.), *Freiheit und Soziale Verantwortung* (ver nota 1), p. 241-260.

desejável, banir a política por completo do âmbito social. Trata-se muito mais de lhe indicar o seu verdadeiro papel.

O que se quer dizer com isso pode ser melhor ilustrado com um exemplo: se devemos ou não – e, principalmente, com que quantia – ajudar alguém, que não está em condições de pagar o valor justo de mercado pelo aluguel de um apartamento adequado, será sempre uma questão política e uma questão a ser resolvida politicamente. Se tal ajuda deve ser prestada como ajuda individual (subsídio de aluguel), por meio de subvenção ao objeto (“construção de moradias sociais”) ou por intervenção no mercado (regulamentação do valor do aluguel); se ela deve escoar por um único canal e, assim, realizar-se com a maior transparência, ou ser distribuída em vários cantos do orçamento e, dessa forma, permanecer bem oculta; se deve ter a forma de um benefício financiado por impostos ou acontecer no âmbito de um “seguro social”; se deve ser solicitada independentemente de o beneficiário ter à disposição outras possibilidades – por exemplo, ajuda familiar : para questões dessa natureza é possível admitir regras gerais que sirvam como uma espécie de barreira para a prática política e que, assim, sejam excluídas das querelas diárias – pelo menos e inicialmente, entre os liberais.

Deve-se julgar com o máximo cuidado se um tal consenso pode ser expandido para outros círculos – sem considerar que também depende do primeiro dos requisitos citados acima. É certo que questões que se ocupam sobretudo com as *modalidades* da política social são mais propensas a uma discussão racional do que as questões altamente políticas envolvendo um “se” e um “quanto”. Mas já que, como veremos nas próximas páginas desse volume, modalidades nunca são neutras (e muito menos, em relação a interesses), não se pode sobreestimar a extensão e as dificuldades do trabalho de convicção a ser prestado.

Esqueçamos a lei do inferno que o condenou: Sísifo foi um liberal. A despeito de todas as adversidades e probabilidades, sempre esteve disposto a tentar de novo. Começemos, então, com a primeira tese.

## **1. A política liberal é social**

A política liberal é essencialmente social. Ao defender o Estado de Direito, protege os direitos de liberdade dos fracos ante a arbitrariedade dos fortes. Ao lutar pela economia de mercado, cuida para que todos tenham chances justas. Ao impor a limitação do poder do Estado, combate o abuso que serve, na batalha da repartição, ao poder do Estado para servir sobretudo aos interesses dos fortes. Ao desmembrar a super-regulamentação e os cartéis - também no campo do mercado de trabalho - cria os requisitos para que haja empregos para todos. Ao assegurar a estabilidade monetária, possibilita uma previdência segura para a velhice e as necessidades. Ao se engajar contra uma política de repartição que está a serviço de todos os interesses possíveis, assegura os recursos para a ajuda direcionada e sustentável onde ela é realmente necessária. Ao reduzir a carga tributária, cria espaço para a solidariedade humana no lugar que lhe é devido: no âmbito privado. Ao combater a crença de que a solidariedade pode ser organizada pelo Estado, aguça o senso de responsabilidade dos indivíduos uns pelos outros. Uma boa parcela da política social no sentido estrito deve reparar danos que surgiram pela inobservância dos princípios liberais.

As teses dos princípios aqui apresentados ocupam-se com a política social *no sentido estrito*, ou seja, com a *política dos sistemas de previdência social*. As razões para isso encontram-se na explanação da segunda tese. Antes de nos voltarmos para a política social assim definida como “própria”, pode ser útil e elucidativo tentar esclarecer a dimensão social do liberalismo como um todo e sobretudo *fora* do campo mais estreito da política social.

Se entendermos como “social” num sentido inicialmente muito geral e abrangente tudo o que protege os direitos e os interesses legítimos dos membros mais fracos de uma sociedade perante os grandes e mais fortes, então, o liberalismo se revela, antes mesmo de qualquer política social, como um projeto excepcionalmente social.<sup>4</sup> A explicação para isso pode ser encontrada no objetivo básico do Liberalismo: *a maior liberdade possível para cada cidadão*. Esse objetivo só pode ser alcançado por meio de direitos (de liberdade)

---

<sup>4</sup> Cf. Hubertus Müller-Groeling, Zur sozialen Dimension liberaler Politik ( A dimensão social da política liberal), em : Otto Graf Lambsdorff (ed.). *Freiheit und soziale Verantwortung* ( Liberdade e Responsabilidade Social), ( ver acima nota 1), p. 11-30.

iguais, assegurados para todos. O Estado de Direito no qual todos são iguais perante a lei, no qual fortes e poderosos não possuem mais direitos do que os pequenos e fracos - e no qual os pequenos podem se defender contra ataques dos grandes ! – é uma das grandes conquistas do liberalismo.

A outra é a economia de mercado. Quase ninguém mais duvida de que ela seja muito superior a todas as outras alternativas no que diz respeito à generalização do bem-estar e, assim, disponibiliza da forma mais confiável e abundante os meios financeiros com os quais é possível realizar a política social. Em contrapartida, a tese de que é justamente a economia de mercado que se põe a favor dos interesses dos mais fracos se depara mesmo entre os mais bem intencionados com um espanto incrível: será que o mercado não é a arena ideal para os mais fortes, que encostam os mais fracos contra a parede com seu poder de capital e de organização – concorrência feroz, competição segundo as leis da selva?

Esse preconceito – pois trata-se realmente de um preconceito – é tão propagado quanto errôneo. A maioria das pessoas (embora reconheça a alta produtividade da economia de mercado) acredita que o mercado beneficia principalmente os mais fortes.

Elas teriam talvez razão, se no mercado realmente prevalecessem as leis da selva. Em alguns países do leste europeu pode-se observar o que acontece quando se permite que um “mercado” brote sem qualquer ordenamento jurídico: ele funciona, na melhor das hipóteses, com imperfeição. Para desenvolver inteiramente seus benefícios, o mercado precisa de ordem: regras de concorrência que evitem vantagens injustas pela fraude, violência ou acordos que violem a concorrência. Precisa também de uma legislação confiável no que se diz respeito a obrigações, contratos e responsabilidade civil – e muito mais. Dito de outra forma: a economia de mercado também vigora melhor sob condições estabelecidas pelo Estado de Direito.

Não se deve, no entanto, confundir “ordenamento” com “intervenção de mercado”. O ordenamento estabelece *regras* para a concorrência, sem programar de antemão um determinado *resultado* para a concorrência. O resultado de uma concorrência – também daquela que se destina à repartição do produto social – é considerado justo pelos liberais quando ocorre sob observância de regras justas, ou seja, regras que tratem com igualdade todos os participantes. Em contrapartida, socialistas das mais variadas cores acreditam



numa “justiça de resultados” que se realiza por meio de intervenções manipuladoras no *processo* da concorrência. (É evidente que o conceito de *justiça de regras* pressupõe uma máxima igualdade de chances iniciais - não no sentido de apagar diferenças de talento ou de esforço, mas no sentido de permitir a cada um desenvolver o seu talento e sua capacidade de desempenho e empregá-los na concorrência. Por essa razão, um sistema educacional eficaz e acessível a todos constitui um outro objetivo dos liberais dotado de grande efeito social.)

Se nos voltarmos, após esses importantes esclarecimentos prévios, novamente à questão - como é que o mercado distribui as chances entre fortes e fracos, grandes e pequenos? - o conhecido preconceito segundo o qual “o mercado favorece os mais fortes” já não se sustenta. Pelo menos, não se estivermos tratando de um mercado com um bom funcionamento e com uma concorrência eficaz. São exatamente os mais fracos e os menores que disponibilizam com maior vontade e frequência o seu produto e a sua força de trabalho a preços e condições módicas – *quando lhes dão a oportunidade!* Aí está o xis da questão: quando acontece de os mais fortes expulsarem os mais fracos do mercado, quase nunca o fazem com recursos inerentes à concorrência de mercado (oferecendo, por exemplo, preços mais baixos), mas sim por intermédio do poder político. *Eis* a vantagem que têm em relação aos mais fracos e da qual aproveitam, afastando os concorrentes “fracos” por meio de salários mínimos, subvenções, impostos, sistemas de cotas, imposição de altos padrões sociais ou ambientais etc. O termo técnico para isso é “protecionismo”: protecionismo é a eliminação ou impedimento da concorrência indesejável pela utilização do poder político. O fato de ser sempre utilizado pelos (politicamente) fortes e *contra* os “fracos” mostra claramente quem tem ou teria, sem a esmagadora influência da política, as melhores ou, ao menos, boas chances no mercado: os “fracos”, que num mercado realmente livre, no final nem seriam tão fracos assim.

Resumo: O mercado dá chance a todos – *o mercado é social.*

Aliás, é o que comprovam os resultados de pesquisas empíricas claras: quanto maior a liberdade de mercado num país, não só são maiores o crescimento econômico e a

renda média, mas também é menor a pobreza, segundo o *human poverty index* da ONU, e até mesmo a expectativa de vida dos cidadãos aumenta.<sup>5</sup>

Contudo, sempre há pessoas sem condições de aproveitar nem mesmo as melhores chances oferecidas pelo mercado e pela concorrência: como os deficientes, por exemplo. Deles deve, então, se ocupar a *política social no sentido estrito*.

Há um campo em que a desativação do mercado trouxe conseqüências realmente devastadoras: o mercado de trabalho. Na Alemanha, nem os salários nem as condições trabalhistas seguem as regras do mercado, e sim leis ou acordos coletivos que se assemelham a cartéis, buscam metas protecionistas e que, em alguns pontos, acabam por ter resultados simplesmente contraproducentes. (assim, artigos inflexíveis e complicados no que diz respeito à demissão levam as empresas a restringirem as contratações e preferirem trabalhar com horas extras). As normas que regem os acordos coletivos revelam-se, vistas mais de perto, como protecionismo em relação aos que possuem um emprego, em detrimento daqueles que procuram emprego (ou seja, mais uma vez, os mais fracos). Convenhamos: é provável que um mercado de trabalho livre acarretasse provisoriamente salários mais baixos em alguns setores<sup>6</sup> - mas daria trabalho a centenas de milhares, talvez a milhões de pessoas hoje desempregadas (e após um tal desencargo, os salários provavelmente logo voltariam a subir). É quase impossível imaginar alguma coisa mais social do que essa.

Resumo: é primeiro a desativação do mercado, ou seja, a violação dos princípios liberais que, na verdade, cria o problema social. O caminho liberal é o caminho social e cada desvio desse caminho nos traz graves conseqüências. Esses danos têm, então, que ser reparados pela *política social no sentido estrito*, à qual são dedicadas as doze teses que seguem.

Antes disso, é preciso ainda esclarecer um outro ponto: o tema “solidariedade”. Alguns consideram absurda a tese de que o lugar da solidariedade entre os indivíduos seja

---

<sup>5</sup> James Gwartney e Robert Lawson, *Economic Freedom of the World*, 2001, Annual Report, publicado na Alemanha pelo Instituto Liberal da Fundação Friedrich Naumann, p. 9-12.

<sup>6</sup> A solução liberal para os casos em que o salário adequado ao mercado é inferior ao mínimo tolerável (o que, quase sem exceção, será vivenciado por pessoas antes desempregadas, ou seja, que ocuparão empregos que hoje ainda não existem) está esboçada na exposição da tese 10, sob o verbete “dinheiro dos cidadãos”.

o âmbito privado: será que de nada vale a repartição de quantias bilionárias, realizada pelo Estado em nome da solidariedade com os mais pobres e mais fracos da nossa sociedade?

Não se trata disso. Independentemente dos valores, não se pode discutir que a repartição em prol dos mais pobres e mais fracos deva acontecer, também e justamente por meio do poder coercitivo do Estado. A questão principal é saber como julgar moralmente a maneira como essa repartição acontece. Afinal, o conceito de “solidariedade” vem, via de regra, acompanhado de um forte apelo moral. A mensagem é mais ou menos: quem não quiser pagar, tem que sentir vergonha por isso.

Acontece que cabe a cada um decidir se quer pagar seus impostos e demais taxas compulsórias de boa ou de má vontade. O pagamento é, de um jeito ou de outro, obrigatório, não há escolha – e esse é o ponto crucial, pois um comportamento só pode ter um teor moral quando se tem uma escolha entre se comportar de uma ou de outra maneira. Dito com outras palavras, só pode ter um valor moral o que fazemos voluntariamente. Aquilo que fazemos sob coerção, sem ter outra alternativa, pode ser necessário ou útil – mas dificilmente se pode reivindicar um crédito moral para essas obrigações.

Por isso, a idéia de uma solidariedade obrigatória é um paradoxo em si mesma – ao menos, enquanto considerarmos a solidariedade como uma categoria moral. É possível, então, entender por que os políticos não conseguem resistir à tentação de explorar exatamente esse paradoxo, “fazendo o bem” com o dinheiro dos outros e, com isso, favorecendo sua reeleição e cobrindo tudo com o mantinho da moral. Por essa razão, os eleitores devem desconfiar de apelos para a solidariedade vindos dos políticos, calcados sobre uma grande arrogância moralista. Em contrapartida, não se pode enaltecer o suficiente a solidariedade exercida voluntariamente em favor dos próximos. E a disposição para exercê-la aumenta quanto menos dinheiro for tirado à força dos bolsos de cada um por meio de palavras de solidariedade pseudo-moralistas. Mais sobre esse tema sob “subsidiaridade” (tese 3).

## **2. Ajuda direcionada em vez de nivelamento geral**

O sentido da política liberal reside em ajudar pessoas em situação de necessidade e cuidar da previdência contra essas situações, mas não em igualar diferenças sociais. A política social intervém para ajudar onde a necessidade aguda ou potencial ameaça a possibilidade de o indivíduo vivenciar a sua liberdade e assumir a responsabilidade por si mesmo e por outros. Tanto a ajuda direta por meio de pagamentos, como qualquer previdência coletiva contra riscos que não possam ser superados individualmente devem se guiar exclusivamente por esse objetivo.

Trata-se, aqui, do objetivo e do objeto - e, conseqüentemente, também dos limites - da política social. E quando se trata de objetivos, o que interessa antes de tudo aos liberais é a liberdade. A liberdade é o cerne de qualquer política liberal.

Por essa razão, a resposta liberal para a pergunta - “quando é que um indivíduo necessita de ajuda estatal?” - é, por lógica: “quando a sua liberdade estiver ameaçada!” E como a política social se ocupa com os riscos decorrentes da falta de recursos materiais, o objetivo da política social liberal reside em ajudar indivíduos quando sua liberdade estiver ameaçada pela falta de recursos materiais ou, dito de maneira mais simples, ameaçada pela pobreza.

É evidente que há aqui algo a explicar e sobretudo a detalhar. De que liberdade estamos falando e como se pode definir a ameaça a essa liberdade? Como essas ameaças podem ser evitadas sem que se intervenha na liberdade dos outros - incluindo a liberdade daquele a quem devemos ajudar! - além do estritamente necessário?

Vamos por ordem. Não podemos expor aqui as sutilezas filosóficas dos diversos conceitos de liberdade<sup>7</sup>. O importante é que a liberdade não seja definida por opções ou margens de ação (ou seja, não se trata de uma liberdade é maior quanto mais dinheiro se tem), mas sim da livre autodeterminação de cada cidadão. Essa autodeterminação pode ser

---

<sup>7</sup> Cf. a esse respeito e a outras questões dessa tese Gerhart Raichle, *Zu Begründung und Inhalt liberaler Sozialpolitik*, (Sobre a justificativa e o conteúdo da política social liberal), in: Otto Graf Lambsdorff (ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung* (ver nota 1), p. 79-88.

ameaçada caso um certo nível de satisfação das necessidades não seja alcançado. Dizendo-o claramente: quem sofre de fome ou sede, quem passa frio, não tem um teto ou nada para vestir, quem está doente e não pode consultar um médico nem comprar um medicamento, pode, talvez (dependendo do princípio filosófico), ser livre, num sentido muito teórico, mas ele não pode *viver* a liberdade; ele não pode assumir responsabilidade por si mesmo em áreas essenciais, o que faz parte de qualquer conceito de liberdade digno de ser levado a sério. Sem falar na responsabilidade pelos outros, ou seja, na solidariedade.

O fato de uma pessoa nessa situação precisar de ajuda também pode ser aceito por outros motivos: pelo amor ao próximo cristão, por exemplo, ou por mera solidariedade humana. Tais motivos convivem sem problemas com a idéia liberal de liberdade e podem muito bem se manifestar (o que acontece com frequência) ao mesmo tempo que ela. Por esses motivos, é até possível fazer muito mais por um necessitado do que seria necessário para simplesmente evitar a ameaça à sua liberdade. Isso não contradiz nem um pouco o pensamento e o sentimento liberal – *desde que aconteça voluntariamente*. O limiar sob o qual se encontra a ameaça à liberdade deve “apenas” (entre aspas, pois se trata na realidade de algo muito importante) restringir a permissão para a obrigatoriedade, mas não a possibilidade de ajudar. Quando se trata de ajudar pessoas que ultrapassam ou correm o risco de ultrapassar a linha de pobreza, a obrigatoriedade inerente a qualquer política de repartição fica justificada. Acima dessa linha, não se deveria impor limites à voluntariedade, mas a obrigatoriedade de ajudar deve ficar de fora.

Se esse texto trata quase exclusivamente de uma política social que diz respeito ao combate (incluindo o impedimento) de situações de necessidade que ameacem a liberdade, isso se deve simplesmente ao fato de falarmos de política social *estatal*. Essa tem de se limitar (por razões que serão explicadas na tese 3) à atuação do instrumentário coercitivo do Estado. Isso não significa, porém, que esforços voluntários que extrapolem essa esfera devam ser subestimados ou desdenhados, o que também será explicado na Tese 3.

Ao definirmos a política social (estatal) como *combate e impedimento de situações de necessidade com ajuda do instrumentário (coercitivo) específico do Estado* não afirmamos apenas o que ela engloba, mas apontamos com muita nitidez também o que não lhe pertence ou não lhe é compatível.

Uma recusa explícita é dada pela tese do “nivelamento geral” ou da “igualação das diferenças sociais” como objetivos sociopolíticos. O liberalismo considera a desigualdade na distribuição de bens materiais como algo normal<sup>8</sup>, sim, como consequência inevitável e expressão da liberdade, e não considera a eliminação ou redução dessa desigualdade como objetivo político, desde que ela não ameace a liberdade. Isso não só significa que o nivelamento não constitui uma meta da política social, mas também que essa não deve ser posta a serviço de tal nivelamento.

Eis a recusa à “política social como política da sociedade”, ou seja, à apropriação da política social por metas que se encontrem fora da sua esfera. O fato de que existem efeitos mútuos entre a política da sociedade e da economia, por um lado, e a política social, por outro, foi exposto detalhadamente na tese 1. É importante recordar sempre que a política da sociedade e, em especial, a política econômica liberal (mas também, por exemplo, a política liberal de justiça e educação) possuem efeitos sociais positivos. E o fazem porque realizam, cada uma *na sua área*, um máximo de liberdade, e não porque uma se põe a serviço da outra.

Os chamados “objetivos sociopolíticos” na política social são, na verdade, apenas o Cavalo de Tróia por meio do qual a política de interesses, de clientela e de favores é introduzida na política social. Afinal, o que *não* se pode declarar como “meta sociopolítica”? O grupo x é desfavorecido, o grupo y tem carências a suprir, o grupo z sofre com a concorrência acirrada no mercado globalizado (ou mesmo no mercado nacional, porque os desempregados se dispõem a trabalhar por menos, ou são prejudicados pela esperteza dos inovadores). É a política social que deve corrigir tudo? Isso seria o seu fim!<sup>9</sup>

Por essa razão, a política social, no sentido liberal e no sentido que lhe é dado por esta publicação, é estritamente a política dos sistemas de previdência social<sup>10</sup>, entendidos como sistemas cuja finalidade é reparar ou evitar situações de necessidade provocadas pela pobreza, que ameacem a liberdade e a existência.

---

<sup>8</sup> Sob a condição de que haja justiça no que diz respeito às regras do processo de distribuição.

<sup>9</sup> No caso de os membros do grupo x, y ou z acabarem em situações de necessidade que ameacem a sua liberdade, eles se tornariam beneficiários da política social liberal – por esse motivo, e não pelo fato de pertencerem a um determinado grupo.

<sup>10</sup> A rejeição de uma “política social como política da sociedade” não representa uma rejeição à política da sociedade. Pode ser legítimo melhorar condições que realmente desfavorecem determinados grupos ou pôr

Reparar ou evitar: ambos apontam para duas tarefas diversas. Uma situação de extrema necessidade requer ajuda que só pode ser prestada – caso as vítimas não tenham se precavido ou caso ninguém mais as possa ajudar – por meio de benefícios financiados pela coletividade, ou seja, por meio da repartição realizada pelo Estado. Em contrapartida, é possível se precaver contra um estado de necessidade futuro, o que pode ser feito (ao menos, em parte) pelos próprios envolvidos, enquanto ainda não forem atingidos pela necessidade. Trata-se, portanto, de estimular a precaução contra os riscos. Com outras palavras: prescrever obrigatoriamente a contratação de uma previdência.

Tudo isso tem um pouco a ver com obrigatoriedade: a ajuda na situação de extrema necessidade, já que ocorre por intermédio da repartição compulsória; a previdência obrigatória contra o risco em potencial, pois submete os cidadãos ao seguro obrigatório. Se levada a sério, a regra formulada acima segundo a qual intervenções na liberdade dos indivíduos devem ser restritas ao mínimo necessário traz conseqüências importantes para a *extensão* tanto dos benefícios como dos seguros obrigatórios por lei. Nesses casos, o que seria o “mínimo necessário”?

Necessário é o que afasta a necessidade, isto é, o que afasta a ameaça à liberdade e à existência. Em geral, a quantia em dinheiro necessária para isso num determinado espaço de tempo é denominada de renda mínima. Seu valor exato será sempre objeto de controvérsias políticas e, portanto, deve ser decidido politicamente. O fator decisivo, porém, é que não há uma base de legitimação para a repartição que ultrapasse a renda mínima, ou melhor, para a obrigatoriedade de tal distribuição. Essa se estende exatamente até onde vai a necessidade da qual deriva, e não mais. Isso, contudo, também significa que cada cidadão de um Estado governado de forma liberal pode estar certo de não ser abandonado numa situação de real necessidade.

Em princípio, o mesmo se aplica à obrigatoriedade da previdência. O fato de o Estado ter direito a exercer essa coerção resulta da conclusão, apresentada acima, de que em caso de necessidade o Estado tem que garantir a cada cidadão uma renda mínima. Para isso, ele pode exigir em troca que seus cidadãos não se exponham, por vontade própria ou

---

em prática uma política para o fomento da propriedade. O que interessa, aqui, é que não se pode sobrecarregar a política social com tais objetivos.

por negligência, a tais situações de necessidade; que eles por quanto tempo e tanto quanto possível se protejam contra esses riscos – mas apenas na proporção em que ele (o Estado) tivesse que lhes prover, o que significa, como já foi mencionado, a renda mínima. Voltaremos a essa questão na Tese 6.

A outra questão é saber contra *quais* riscos o Estado pode ou deve estabelecer um seguro obrigatório. Essa questão também pode ser respondida com base nos critérios aventados até agora: contra aqueles riscos que, ao se concretizarem, possam levar a uma situação de necessidade no sentido definido acima. É evidente que aqui existem problemas de delimitação com alguns dos quais ainda nos ocuparemos, mas que, no entanto, não chegam a questionar o princípio como um todo.

### **3. O Princípio da Subsidiaridade**

“Subsidiário” significa “de apoio, complementar.” No âmbito do princípio da subsidiaridade a política social liberal só intervém onde a auto-ajuda individual ou comunitária não é possível ou não é suficiente. Como qualquer outra política liberal, a política social liberal aposta em primeira linha na responsabilidade própria e na voluntariedade. Também no que se refere à política social, o Estado só deve atuar onde simplesmente não há outra alternativa além do seu instrumentário específico.

O princípio da subsidiaridade está sujeito a diversos mal-entendidos. Com freqüência, é interpretado de modo bastante restrito: como aplicável apenas no que diz respeito aos diferentes níveis estatais ou como uma receita levemente esotérica proveniente da doutrina social católica. E, às vezes, a falta de cuidado leva a uma interpretação do princípio da subsidiaridade contrária ao seu verdadeiro sentido, ou seja, leva à centralização em vez de levar a soluções descentralizadoras.<sup>11</sup>

E, no entanto, o princípio da subsidiariedade, entendido de forma correta, significa *liberalismo puro*. Ele não diz outra coisa além de que o poder de decisão deve permanecer sempre tão próximo quanto possível dos envolvidos. O que o indivíduo pode decidir por si mesmo não deve ser decidido pela comunidade em nome dele; o que pode ser solucionado num grupo pequeno, na família ou em associações voluntárias não deveria ser atribuído ao

---

<sup>11</sup> Cf. Hartmut Kliemt, Das zweischneidige Schwert der Subsidiarität (A lança de dois gumes da subsidiariedade), in: Otto Graf Lambsdorff (ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung* (ver nota 1), p. 89-112.



poder coercitivo do Estado; o que pode ser regulamentado a nível municipal, não cabe ao Estado e à União – e assim por diante.

Isso se baseia na reflexão simples de que a auto-determinação significa uma maior liberdade do que a co-determinação, e que a co-determinação possibilita uma maior liberdade quanto menor o número de pessoas que compartilhe do poder de decisão – quanto menor a unidade dentro da qual se tomam decisões conjuntas. Uma *unidade menor* significa *maior liberdade!*<sup>12</sup>

Sob o ponto de vista da subsidiaridade, um ponto de interseção especialmente crítico é constituído pelo setor não-estatal (“sociedade civil”) e o Estado, pois o que diferencia o Estado de todas as outras formas de convivência humana é o seu poder coercitivo. O que é atribuído à decisão do Estado, é posto em prática e imposto por meio desse poder coercitivo. Por esse motivo, os liberais querem atribuir ao Estado e aos seus mecanismos de decisão na medida do possível apenas aqueles assuntos que não podem prescindir do exercício da coerção<sup>13</sup>.

A esses pertencem também importantes áreas da política social: onde a repartição ou obrigações legais gerais são necessárias – ou seja, essencialmente para os objetivos definidos na Tese 2 – torna-se necessário o “instrumentário estatal específico”, ou seja, o poder do Estado. Isso significa, por outro lado: *somente* essas áreas devem ser objeto da política social do Estado. Todo o resto deve ser deixado a cargo das várias formas não-estatais de solução de problemas – família, comunidade, cooperativas, o que equivale no sentido amplo à (auto-)ajuda da “sociedade civil” – mas também à segurança que se pode obter através da oferta comercial do mercado.

Isso pode ser interpretado por antagonistas do liberalismo como se toda a parcela das atividades sociopolíticas excluídas da intervenção estatal devesse ser tratada como secundária, desprezível ou mesmo supérflua. Esse julgamento não só é completamente

---

<sup>12</sup> Em todo o caso, quando as decisões são tomadas democraticamente. É evidente que em unidades muito pequenas, como a família ou outro grupo pequeno, podem predominar estruturas de poder informais; isso, no entanto, não deve cobrado do princípio de subsidiariedade e, desde que se trate de associações voluntárias, existe, via de regra, a possibilidade de escapar a tais imposições de poder.

<sup>13</sup> De resto, somente aqueles assuntos em que haja vantagens claras no que diz respeito aos custos e à eficiência (“bens públicos”).

errado, como revela uma crença no Estado altamente limitada: esses críticos parecem só considerar como vontade política e como política social “verdadeira” o que acontece por iniciativa do Estado.

Os liberais o vêem de forma contrária: não que subestimem a política social estatal, mas valorizam o que os cidadãos livres conseguem realizar sem a coerção do Estado e confiam na capacidade dos homens e na sua livre iniciativa para resolver os seus próprios problemas e, muitas vezes, também os problemas dos seus próximos sem a tutela “de cima”.

E não nos incomoda a crítica de que tudo isso seria ingênuo, pois o que não é regulamentado pelo Estado acaba não se realizando. Por um lado, essa concepção contradiz qualquer experiência histórica: no século XIX, havia na Alemanha, por exemplo, um número surpreendente de iniciativas eficientes, como cooperativas ou outras iniciativas privadas – até que a política social de Bismarck as literalmente “destruiu”<sup>14</sup>.

Por outro lado, é irreal a idéia de que a iniciativa social privada só pode nascer de um altruísmo abnegado e, portanto, não se pode esperar que ela exista na proporção necessária. Primeiro, há muitas iniciativas privadas que se baseiam no amor ao próximo desinteressado, e é preciso que lhes sejam asseguradas as devidas margens de atuação. Em segundo lugar, o apoio e a ajuda *mútuos* realizam-se sempre no claro interesse de todos os envolvidos; além disso, ganhar dinheiro com serviços socialmente úteis, como o fazem, por exemplo, as empresas de seguros ou prestadores de serviços particulares de enfermagem é perfeitamente honrado, ao contrário do que defendem as opiniões idealistas dos verdadeiros ingênuos.

A subsidiariedade no âmbito social funciona não pelo fato de os indivíduos estarem impregnados de um altruísmos abnegado, mas porque são capazes de realizar a solidariedade voluntária e *também* reconhecer e perceber o seu “óbvio interesse próprio”.

#### **4. O Princípio da Eficiência**

<sup>14</sup> Cf. Detmar Doering, *Liberale Ordnung und privater Gemeinsinn (Ordem liberal e senso comum privado)*, in: Otto Graf Lambsdorff (ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung* (ver nota 1), p. 113-139.

A política social liberal busca objetivos declarados explicitamente, formulados com clareza, por meio do emprego racional e econômico de recursos voltados para esses objetivos e cuja eficácia deve ser medida a partir do sucesso alcançado na realização dos objetivos formulados. Imprescindível é, em especial, a definição precisa de objetivos para todos os benefícios. Todos os princípios enumerados aqui (sobretudo os princípios da subsidiariedade, da concorrência, da transparência, da ajuda subjetiva e da responsabilidade) também contribuem para a eficiência da política social.

É claro que se deve exigir de qualquer política eficiência e uma relação clara de objetivos e meios. Essa exigência adquire ainda mais importância quando se trata de um setor que envolve somas bilionárias, pois cada desvio, ainda que mínimo, desse objetivo resulta num desperdício gigantesco de dinheiro (ou numa destinação errada do dinheiro, o que não é necessariamente melhor).

Também é evidente que a utilização racional e racionalizada dos recursos só é possível quando os objetivos estão claros. Mas na prática, infelizmente, essa clareza é bastante rara. Tomemos como exemplo a aposentadoria legal: ela serve para evitar a pobreza na velhice ou para assegurar o padrão de vida alcançado? Ela deve redistribuir recursos – e, em caso afirmativo, de quem para quem e em que valor? – ou deve, conforme a lógica dos seguros, assegurar a cada um uma aposentadoria calculada a partir das contribuições prestadas<sup>15</sup>? Será que a justiça entre gerações faz parte dos seus objetivos (e, em caso afirmativo, como se pode defini-la)? Faz parte de suas funções livrar o mercado de trabalho dos que já passaram dos cinquenta anos e que dificilmente podem ser recolocados? É difícil conseguir respostas claras – e impossível, respostas de igual teor – quando se interrogam a esse respeito os ilustres intérpretes.

Não faltam lugares-comuns. O objetivo chama-se justiça social! Infelizmente, essa fórmula gasta não ajuda, pois cada um (cada político) tem a sua própria noção, ou muitos não têm nenhuma idéia concreta, do que venha a ser justiça social. Não é à toa que o Prêmio Nobel Friedrich August von Hayek confessou ter se esforçado em vão durante dez

---

<sup>15</sup> A lógica dos seguros também envolve redistribuição (daqueles que não chegam ou só raramente chegam a fazer uso do seguro para aqueles que o fazem; ou no caso da aposentadoria, daqueles que morrem cedo para os que vivem mais tempo do que a média); não se trata aqui dessa “redistribuição inerente ao seguro”, mas sim da redistribuição de origem política, por exemplo, daqueles que possuem renda maior para os que

anos para descobrir o que significa esse conceito, tendo chegado à conclusão de que ele não significa nada. A maioria dos que o levam à boca parece associar esse conceito a uma vaga idéia de que as diferenças sociais podem ser niveladas – e quanto mais, melhor. O fato de isso não ter nada a ver com idéias liberais, e por que, foi explicado na tese 2. Mas, independentemente disso, um conceito tão indefinido não se presta nem de longe para o tipo de definição de objetivo que é imprescindível para uma política social eficiente.

Por que os políticos têm tanta dificuldade em determinar objetivos claros, mais fáceis de realizar e controlar? Não apenas porque, convenhamos, não se trata de tarefa fácil, mas sobretudo porque determinar esses objetivos significa para os políticos abrir mão da sua autonomia. Quanto mais vaga a definição do objetivo, quanto mais se pode “alojar” nessa definição, em especial, metas não declaradas que, por exemplo, servem a certos interesses pessoais (e, por isso, não podem ser declaradas). Por essa razão é tão importante, além da formulação clara, a declaração *explícita* de *todos* os objetivos almejados com uma determinada medida sociopolítica. Em outras palavras: não pode haver metas secretas ou mesmo metas encobertas intencionalmente.

Tudo isso soa como uma banalidade óbvia e, no entanto, confronta-se com uma realidade extremamente complexa. Voltemos rapidamente ao exemplo da aposentadoria, admitindo que a questão da definição (principal) do objetivo encontre uma resposta na prevenção da pobreza na velhice. Vamos admitir também que já haja uma decisão política acerca de onde se deve estabelecer a linha da pobreza para pessoas em idade de aposentadoria: então, fica claro que se deve assegurar a todos os cidadãos que no mínimo uma renda nesse valor lhes estará disponível na velhice. Vamos excluir inicialmente uma questão delicada: saber se cidadãos que têm a garantia de uma tal renda independentemente de medidas estatais também devem ser incluídos em programas estatais (obrigatórios). Diante dessa questão, temos três instrumentos à escolha para alcançar os objetivos determinados até agora: uma previdência baseada na capitalização, um regime de repartição ou uma aposentadoria básica financiada por impostos.

A escolha entre esses instrumentos dependerá logicamente (ou ao menos deveria) dos outros objetivos almejados, por exemplo, se o objetivo que se busca é a redistribuição

---

possuem menos ou daqueles que não têm filhos para os que têm muitos filhos. Mais esclarecimentos a respeito na tese 9.

ou a justiça entre gerações<sup>16</sup>. Um modelo de previdência conseqüente<sup>17</sup> oferece a maior garantia possível no tocante à justiça entre gerações e exclui a redistribuição (com exceção daquela inerente ao seguro); um regime de repartição oculta (independentemente do desenvolvimento demográfico) um alto risco no que se refere à injustiça entre gerações e pode ocasionar a redistribuição na medida em que isso for pretendido pela política; uma aposentadoria financiada por impostos ocasiona, em todo o caso, a redistribuição e só é justa para as gerações se for financiada por uma arrecadação de impostos atual (ou seja, e não por uma arrecadação futura, motivada por dívidas) e também só é justa quando não ocorrem oscilações demográficas.

É possível, portanto, escolher – mas escolher *racionalmente*, ou seja, visando a um objetivo e pondo à vista *todos* os objetivos almejados!

---

<sup>16</sup> Com esse conceito, entende-se que nenhuma geração deve impor a outra cargas maiores do que ela mesma está disposta a assumir ou mais simples: que nenhuma geração deve viver às custas da outra.

<sup>17</sup> O que significa um modelo de previdência elaborado exclusivamente conforme os princípios que regem os seguros (princípio da equivalência) e isento de intervenções políticas manipuladoras. Ver a esse respeito a tese 9 e seus esclarecimentos .

## 5. Liberdade *antes* da Segurança

Nenhuma política social, nem mesmo uma política liberal, pode oferecer uma garantia completa contra todos os riscos da vida. A política social liberal nem *quer* isso, pois toda prevenção de riscos decretada pelo Estado realiza-se às custas da responsabilidade própria e da liberdade dos indivíduos. Ao ponderar, como sempre é necessário, entre a certeza (incerta) e a liberdade, o liberalismo opta também aqui, na dúvida, pela liberdade, ou seja, ele defende a obrigatoriedade da previdência somente contra riscos que a) ameacem a existência e a vida b) em regra, não possam ser superados pelo próprio indivíduo.

A única forma de evitar todos os riscos existentes seria não vir ao mundo. Viver sempre significa estar exposto a riscos. É possível se esquivar de alguns, se proteger contra outros – mas não contra todos. Por isso, a questão que realmente interessa é saber contra quais riscos a proteção preventiva faz sentido, como pode ser feita de acordo com as finalidades a serem alcançadas – e a que preço.

Existem riscos que são tão cotidianos e normais que quase já não são mais considerados como riscos. Quem possui um carro sabe que em algum momento terá que arcar com despesas de conserto e nem por isso pensa em fazer um seguro para esse caso. Da mesma forma, riscos que acarretam um dano maior, mas com probabilidade mínima de se realizarem, digamos, a queda de um asteróide, dificilmente são adequados para um seguro, pois podem ser negligenciados devido à sua raridade (e porque dificilmente um seguro dessa natureza pode ser calculado matematicamente). “Adequados para um seguro” são, portanto, somente riscos<sup>18</sup> que a) em razão da probabilidade não possam ser negligenciados, mas também não se possa esperar que aconteçam com absoluta certeza<sup>19</sup> e b) em razão dos custos, sejam tão significativos que não possam ser resolvidos com o orçamento corrente.

---

<sup>18</sup> Na verdade, um seguro só protege contra as *consequências financeiras* do risco “coberto”: mesmo o melhor seguro-saúde não me protege de ficar doente; ele apenas me poupa os custos provenientes da doença. Para simplificar – nessa publicação também – fala-se de forma abreviada num seguro “contra a doença” ou outros riscos (que provocam custos).

<sup>19</sup> No caso da aposentadoria, nós não nos asseguramos contra o “risco” de alcançar a idade para a aposentadoria ( nesse sentido, a aposentadoria tem mais a função de um cofrinho), mas sim contra o “risco” muito agradável de nos tornarmos mais velhos do que as estatísticas prevêm. O verdadeiro objeto do seguro, isto é, da distribuição do risco entre um grande número de assegurados, não é aqui a concretização do risco, mas sim o *valor* total da demanda média condicionada pela duração do recebimento da aposentadoria. Nesse sentido, a aposentadoria também se insere no campo da probabilidade aqui descrito.

”Adequados para um seguro” não significa, porém, o mesmo que “adequados para um seguro obrigatório.” Há inúmeros riscos contra os quais pessoas sensatas se protegem, via de regra, em interesse próprio (em maior ou menor grau, conforme a personalidade mais temerosa ou mais ousada), mas que, quando acontecem sem que haja um respectivo seguro, não chegam a arruinar a vítima. Segundo o princípio exposto na tese 2 de que a política social do Estado deve se concentrar no combate às necessidades, o Estado não tem nada o que procurar nesses casos. Trata-se, aqui, de decisões individuais e análises de interesses que cidadãos capazes podem e devem realizar em responsabilidade própria.

Isso não corresponde à nossa realidade sociopolítica. Não cobrimos, por intermédio da Assistência Médica Legal, doenças que se assemelham ao exemplo do conserto do carro, que inevitavelmente ocorrem em algum momento e cujos custos não ameaçam em hipótese alguma a existência? E será que é realmente necessário prescrever - além de uma previdência mínima contra a pobreza na velhice - a cidadãos capazes como devem dividir o consumo da sua renda ao longo das diferentes fases da vida?

Está claro que, aqui, uma ânsia exagerada por segurança onera a liberdade dos cidadãos. E, na verdade, não se trata de uma ânsia por segurança dos próprios envolvidos (eles podem se assegurar contra o que quiserem!), mas sim uma segurança “preventiva” obrigatória, decretada de cima, que se encarrega de decisões que poderiam muito bem ser tomadas pelos envolvidos e, dessa forma, os põe sob tutela.

Isso nos leva de volta ao tema sempre presente da “coerção legítima ou ilegítima” e conduz já para a próxima tese. O que deve ficar claro neste momento: basicamente, cidadãos capazes podem e devem decidir em responsabilidade própria contra quais riscos e em que valor querem se assegurar. O direito de não ser tolhido em sua liberdade por meio de uma segurança obrigatória encontra o seu limite somente onde é exercido em detrimento dos outros, ou seja, onde um seguro possível contra riscos é omitido por irresponsabilidade e, no caso de concretização desses riscos, a comunidade seja prejudicada. Tais riscos que justificam a obrigatoriedade de um seguro são a pobreza na velhice, a invalidez, a necessidade de cuidados médicos contínuos, doenças sérias e, em

---

especial, as muito caras – mas não uma gripe comum ou a redução do padrão de vida das classes mais altas.

## **6. O mínimo de coerção possível**

A política social liberal utiliza o mínimo necessário de coerção. Na medida em que política social envolve redistribuição, a coerção é inevitável e necessita, por isso, de uma legitimação a ser medida com parâmetros muito rígidos. O mesmo vale para a coerção exercida no sentido da precaução contra riscos a ser realizada pelos próprios envolvidos (obrigatoriedade de seguro). Em ambos os casos, só é justificável a coerção necessária para garantir a segurança contra estados de necessidade que ameacem a existência. No que diz respeito a uma garantia ou previdência que ultrapasse essas situações, pode-se admitir estímulos gerados politicamente, mas não a coerção. Mesmo nos casos em que a coerção é indispensável, é possível agir, na maioria das vezes, com uma maior ou menor liberdade contratual. Uma maior liberdade contratual significa sobretudo que, no âmbito de um mínimo de coerção, seja garantido um *máximo de opções de escolha* (por exemplo, na forma de opções de seguros).

O tema “coerção na política social liberal” já nos ocupou diversas vezes (principalmente na tese 2, mas também na tese 5), e continuará a nos ocupar ainda nas teses seguintes. Não é de se admirar, pois o tema principal e geral do liberalismo é e permanece sendo a liberdade e, portanto, qualquer limitação, ainda que mínima, da liberdade, deve se submeter às provas mais rígidas possíveis para que possa ser aprovada como inevitável.

As reflexões discutidas na tese 2 mostraram que às vezes, justamente em prol da liberdade, não é possível prescindir da coerção: aqueles que se encontram em estados de necessidade que ameacem a liberdade precisam receber ajuda e, se necessário, por meio da “solidariedade obrigatória”, ou seja, por meio da redistribuição obrigatória de recursos. Aqueles que não querem se precaver contra essas situações por conta própria enquanto ainda estão em condições, têm que ser impelidos a fazê-lo com um pouco de coerção. Com isso, porém, esgota-se a extensão da coerção legítima. O que passa disso, não é correto.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Cf. Gerhard Schwarz, *Wieviel Zwang ist mit einer liberalen Sozialpolitik verträglich? (Quanta coerção é compatível com uma política social liberal?)* In: Otto Graf Lambsdorff (ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung* (ver nota 1), p. 167-193.



Essa constatação permite também responder a algumas perguntas deixadas em aberto até agora (principalmente na tese 4). Sob o ponto de vista da eficiência aceitamos hipoteticamente, no que se refere à aposentadoria, o objetivo “evitar a pobreza na velhice”; sob o ponto de vista da minimização da coerção esse parece ser o único objetivo permitido. Isso também já foi sugerido na tese 5: desde que alguém não aja de forma a prejudicar os outros na velhice (ainda que prejudique “apenas” os contribuintes), ele deve poder decidir como gastar a sua própria renda. É certo que muitas pessoas considerarão insensato, se alguém quiser gastar a maior parte do seu dinheiro na juventude e viver na velhice apenas com o mínimo necessário à subsistência. Mas, em primeiro lugar, a liberdade inclui o direito de se comportar de forma insensata, desde que, com isso, não se prejudiquem outras pessoas. Em segundo lugar, não há como prejudicar os outros se o mínimo necessário à subsistência estiver garantido. Com isso, deixa de existir a justificativa para o exercício mais amplo da coerção, mesmo que se trate de uma “coerção para a sensatez”.

Em contrapartida, é menos problemático julgar os “estímulos para a sensatez”. Esses podem ser estabelecidos, por exemplo, por meio de uma “transferência de tributação” (razoável também por outros motivos), que isenta de impostos as parcelas da renda utilizadas para a aposentadoria durante a vida ativa para tributar somente mais tarde a própria aposentadoria .

Uma outra pergunta, posta de lado na tese 4 e, com razão, chamada de “delicada”, também pode ser respondida agora: deve-se incluir obrigatoriamente pessoas que já têm a sua previdência garantida em programas de previdência prescritos pelo Estado? É evidente que a resposta é não, pois se a finalidade estabelecida já está assegurada, não há como se justificar a coerção. A questão é delicada pelo fato de surgir aqui facilmente a impressão de que os ricos são liberados de uma obrigação que, na verdade, vale para todos. Mas não é assim, pois a obrigação diz respeito a “garantir o mínimo necessário para a subsistência na velhice”, o que vale naturalmente também para pessoas bem situadas. Parece, no entanto, se tratar de uma exceção, quando se vincula o seguro obrigatório a determinadas formas institucionais (por exemplo, seguradoras estatais). Isso, porém, é desnecessário não só para os ricos, como para todos – pelo menos, enquanto não vincularmos o seguro obrigatório à intenção de redistribuir recursos!

É evidente que aqui está o x da questão: para os seguros obrigatórios regulamentados pelo Estado há inúmeras formas de manipulação – e formas pelas quais a manipulação não salta facilmente aos olhos. Quem vai imaginar que, ao pagar a uma instituição que se chama “seguradora”, talvez esteja pagando não só para garantir seus próprios riscos, mas também financiando outros fins completamente diversos? Estamos lidando aqui claramente com um daqueles “instrumentos de satisfação do povo” (para não dizer “brinquedos favoritos”) dos quais os políticos (principalmente os socialistas) detestam abrir mão.

Se mantivermos a previdência e a redistribuição (não-inerente ao seguro) separadas, como o exigiremos e justificaremos na tese 9, certamente não será preciso uma seguradora obrigatória, na verdade, nem mesmo da obrigatoriedade de um seguro: basta a obrigatoriedade de uma segurança. Na prática, essa tomaria a forma da obrigatoriedade de comprovação de que se tenha cuidado da previdência necessária: o tipo de tal previdência ficaria a cargo de cada um. Caso não se queira ir tão longe, a solução se chama “seguro obrigatório”- semelhante ao seguro obrigatório dos automóveis – mas de modo algum “(instituição de) seguro obrigatório” (que também não existe para o seguro de automóveis).<sup>21</sup>

A diferença delicada entre obrigatoriedade de segurança e obrigatoriedade de seguro tem, certamente, mais importância para a aposentadoria do que para a previdência no que se refere a casos de doença. Garantir-se contra os efeitos de uma doença significa, via de regra, *segurar-se*.<sup>22</sup> Ilustra-o apenas o fato de que, na Alemanha, onde a obrigatoriedade de contratação de um seguro-saúde só é válida até um certo nível de renda, a maioria dos que se encontram acima desse nível contrata um seguro voluntariamente.<sup>23</sup>

Mas também no âmbito da obrigatoriedade de um seguro é possível haver certa margem de livre-arbítrio. Na tese 5, argumentamos que não é preciso um seguro obrigatório contra qualquer gripe. Em princípio, esse argumento vale para todas as doenças cujos custos não sejam, por experiência, avassaladores, ou seja, que possam ser suportados – *desde que se queira* – sem a proteção oferecida por um seguro. Por que razão não dar tal

---

<sup>21</sup> Sobre a crítica da “falta de solidariedade”, freqüente em relação a esse tema, ver abaixo a tese 9.

<sup>22</sup> Claro: se alguém é *muito* rico, não precisa disso.

possibilidade àqueles que a querem? Isso quer dizer que também a *obrigatoriedade* de seguro deveria seguir a nossa velha regra de se estender apenas aos riscos (aqui: custos decorrentes de doença) que representam uma ameaça para a existência. Todo o resto deveria ser facultativo – e podemos confiar que o setor de seguros desenvolverá para isso as ofertas mais variadas, elaboradas individualmente e sob medida. Para os que já têm um seguro privado e voluntário, essas soluções já existem: mais um motivo para preferir a obrigatoriedade de seguro (talvez “obrigatoriedade de seguro básico” fosse mais adequado) a uma única seguradora obrigatória.

### **7. A concorrência é, ao mesmo tempo, liberal e social**

Mecanismos de previdência social sem concorrência também se tornam ineficientes, inflexíveis, caros – e, finalmente, não-sociais. A política social liberal orienta-se pela constatação de que a concorrência, mesmo em alto grau, também é social: ela garante chances para todos, também para os mais fracos, desde que ofereçam seus serviços em conformidade com o mercado. Até a concorrência entre prestadores de serviços, instituições e sistemas previdenciários serve, em primeira linha, aos destinatários de prestações sociais e possui, portanto, uma suma importância numa política social liberal. Onde, porém, surgem graves problemas sociais – como na cobertura de “riscos ruins”, não ocasionados com culpa - ela auxilia por meio da subvenção subjetiva na forma de benefícios.

Na tese 1 foi exposto como o mercado é uma instituição altamente social, pois dá a cada um – mesmo aos mais fracos – uma chance para uma vida pela qual assumem a responsabilidade. Nesse sentido, partimos de mercados cuja característica principal é a concorrência (que não são, portanto, estragados por monopólios ou cartéis). Na verdade, é exatamente a concorrência que traz os efeitos benéficos descritos na tese citada acima.

Observando-se atentamente<sup>24</sup>, vemos que isso acontece de duas maneiras: primeiro, como já descrito, porque a concorrência abre as chances mais diversas. Por outro lado, pelo fato de toda concorrência eficiente “fazer do cliente um rei” – o cliente é, no caso da política social, o consumidor final de tudo o que importa ao setor social. A formulação é

---

<sup>23</sup> Ilustra também que cidadãos capazes fazem o que é sensato e do seu próprio interesse, mesmo sem coerção por parte do Estado!

intencionalmente vaga, pois oculta uma dificuldade de delimitação: o que e quanto das aposentadorias, medicamentos, serviços médicos e outras prestações, pagamento de auxílio social, auxílio-moradia etc.etc. deve ser objeto da política social estatal depende essencialmente da possibilidade de esses bens (também) serem disponibilizados por meio da concorrência e de realmente serem disponibilizados. Vimos na tese anterior: ao se reduzir a obrigatoriedade da previdência ao núcleo necessário – ou seja, à obrigatoriedade de seguro ou, até mesmo, somente à obrigatoriedade de uma segurança – então, uma boa parte das outras intervenções estatais pode (e será) substituída pela oferta, adaptada às necessidades individuais, de vários concorrentes privados. Isso não só aumenta a variedade de escolha para os consumidores, mas também reduz os preços, como bem mostra a experiência.

Não há dúvida de que a nossa política social necessite urgentemente da redução de custos, principalmente no que se refere aos seguros-saúde, e também não há dúvida de que o caminho até lá se dará por uma maior concorrência. É preciso admitir que esse caminho, principalmente na política de saúde, nada tem de fácil – mas só o que explicamos nesse sentido até agora já seria um passo considerável na direção certa: uma limitação da obrigatoriedade de seguro aos grandes riscos diminuiria o valor do seguro nesse setor, o que ampliaria o “setor voluntário”, que estaria liberado sem restrições à concorrência do mercado e, por sua vez, acabaria lucrando com isso. Do mesmo modo, reformas discutidas em outros capítulos, como uma maior transparência a ser obtida pelo princípio do ressarcimento em vez do princípio do benefício (tese 8), ou uma maior responsabilidade própria pela co-participação adequada (tese 12), representam contribuições para aumentar a concorrência e diminuir os custos.

Por mais bem-sucedida que venha a ser uma política de redução de custos por intermédio de uma maior concorrência – sempre haverá pessoas para as quais um seguro básico elementar continuará sendo muito caro, ou seja, pessoas que não poderão pagar por conta própria, ou não totalmente, o prêmio do seu seguro. Como se trata de um seguro básico indispensável, tem-se aqui um dos casos em que o Estado deve intervir para ajudar. A razão pela qual uma tal subvenção deve ser paga diretamente ao segurado, e não à

---

<sup>24</sup> Cf. Gisela Babel, Wettbewerb im sozialen Bereich (*Concorrência no âmbito social*), in: Otto Graf Lambsdorff (ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung* (ver nota 1), p. 181-193.

seguradora, será justificada na tese 10, e a razão pela qual essa subvenção será cobrada dos contribuintes, e não dos outros segurados, será explicada na tese 9.

Uma tal subvenção para os prêmios é vital para pessoas que têm um risco tão alto e, ao mesmo tempo, tão provável para cobrir que normalmente não são mais aceitas por nenhuma seguradora (por exemplo, os HIV-positivos). Tais casos poderiam constituir até mesmo um modelo especialmente convincente da atuação em conjunto da ajuda estatal e da concorrência eficaz: existem propostas segundo as quais o Estado deve sortear a subvenção para tais “riscos ruins” num leilão aberto para todas as seguradoras; o subsídio estatal para o prêmio se orientaria pela oferta mais barata.

### **8. O Princípio da Transparência**

A exigência de que a política e seus efeitos devem ser compreensíveis, calculáveis e previsíveis para o cidadão é especialmente indispensável num setor em que enormes somas de dinheiro são redistribuídas, influenciando chances de vida diretamente e a longo prazo. Por isso, a política social liberal busca a transparência, ou seja, deveria ser possível mesmo sem conhecimento técnico ou muito esforço reconhecer quem contribui com que meios para que fins e que direitos a benefícios decorrem dessa contribuição sob que condições, ou que canais de redistribuição se dirigem de onde para onde e em que valor. Isso condiciona uma separação clara dos diferentes setores, um menor número possível de instrumentos – no caso ideal, um instrumento por finalidade almejada – e clara divisão de custos: a política social liberal leva etiquetas de preços.

É normal pensar que essa tese não pode ser polêmica entre democratas. Não é uma pura obviedade que cada cidadão tenha que saber o que acontece com o seu dinheiro e de quem possa, se necessário, cobrar a responsabilidade por ele? Infelizmente, nossa experiência é muito pior não só pela reação de muitos políticos a essa “proposta”, mas também pela observação mais minuciosa da nossa realidade de beneficência estatal. Encontramos um emaranhado de distribuição de recursos de lá para cá e de cá para lá de tal forma complicado que seria preciso ser bem ingênuo para considerá-lo um mero acaso. Com outras palavras: é difícil evitar pronunciar o duro veredicto de que as coisas são encobertas sistematicamente.

Ou de que outra forma se pode dizê-lo, se, por exemplo, para realizar o objetivo de igualar pessoas que ganham menos e pessoas que ganham mais se empregam *ao mesmo tempo* instrumentos tão diversos como progressão tributária, contribuições para o seguro-saúde e para a assistência em caso de invalidez baseadas na redistribuição, auxílio-moradia e/ou aluguel subsidiado? Ou o objetivo de apoiar a família concedendo-lhe vantagens tributárias, auxílio-família, inserção dos dependentes no seguro-saúde ou na aposentadoria (pensão para viúvas ou órfãos)? Observe-se que não se trata aqui de questionar se esses casos são dignos de apoio ou não, mas exclusivamente de mostrar que com uma tal ramificação dos *meios* de apoio, ao fim, ninguém mais consegue dizer quanto é redistribuído ao todo para a respectiva finalidade. É importante também mostrar que, assim, é impossível para qualquer eleitor decidir se está ou não de acordo com essas medidas.<sup>25</sup>

Quando resolvemos exigir clareza e fácil compreensão no que se refere às relações de custo-benefício em meio a essa selva ou, dito de maneira mais descuidada, se exigirmos “etiquetas de preços”, poderemos ter péssimas surpresas. Fala-se, então, que essa exigência é um apelo ao egoísmo dos que têm posses; se lhes mostrarmos a conta de quanto lhes é tirado ao todo para fins de redistribuição, a única coisa que conseguiremos com isso será a resistência, o que se quer evitar por razões “sociais” de ordem superior.

Temos que examinar sem complacência o que se diz com esses argumentos. Ou seja: “Se deixarmos os eleitores verem quanto eles realmente pagam para certos programas de redistribuição, talvez não queiram mais fazer parte do jogo e, com frequência, tomarão decisões diferentes dos políticos. Isso tem que ser evitado, pois os eleitores não conseguem julgar essas coisas tão bem quanto os políticos e apenas se deixam levar – ao contrário dos últimos – por seus baixos instintos egoístas. Por essa razão, é melhor lhes ocultar os verdadeiros fatos.” Isso não é outra coisa além de tutela exercida sobre os cidadãos, elevada à categoria de programa de governo<sup>26</sup>. É exatamente essa resistência que mostra o

---

<sup>25</sup> A enumeração dos diferentes instrumentos de redistribuição não está completa em nenhum dos dois exemplos. Na cadeira do Prof. Mitschke, na Universidade de Frankfurt am Main, foi elaborada em 1996 uma lista de 155 benefícios sociais diversos, administrados por 38 órgãos diferentes.

<sup>26</sup> Pode ser que alguns leitores pensem que isso é muito exagerado ou polêmico. Temos que lhes tirar essa ilusão: é realmente possível – e nem mesmo raro – ouvir a “argumentação” reproduzida acima (claro que não na nossa versão explícita).

quanto a transparência é importante<sup>27</sup>. Para a sua instauração podem servir medidas simples, mas eficazes, como o princípio do ressarcimento nos seguros-saúde: se a prestação de contas for efetuada primeiro para ele, o segurado ficará a par dos custos da sua doença e do tratamento. Mas cabe aqui também uma armadura mais pesada, como a abolição das chamadas “contribuições dos empregadores” para a seguridade social que, na verdade, não são outra coisa senão partes do salário que encobrem custos sociais e, por isso, são tratadas como salário, ou seja, têm que ser pagas (e sem influência sobre os impostos, para que o assalariado possa, assim, prestar suas contribuições para a previdência sem perdas).

A armadura mais pesada é, sem dúvida, a regra “um instrumento por objetivo.” Temos que admitir que ela não poderá ser imposta com toda a clareza e sem exceções. Mas é de grande importância como meta da qual devemos tentar nos aproximarmos o máximo possível. Vamos imaginar que, nos exemplos citados no início, todas aquelas redistribuições caóticas fossem reunidas numa única forma de benefício. As cartas estariam na mesa e cada um, político ou eleitor, poderia decidir racionalmente: “Essa meta vale para mim esse preço?” No meio da selva de contribuições existentes, uma decisão racional como essa é, em princípio, impossível, o que acaba custando um preço que certamente não é digno.

---

<sup>27</sup> Cf. Gerard Schwarz, Plädoyer für mehr Transparenz (Em defesa de mais transparência), in: Otto Graf Lambsdorff (ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung* (ver nota 1), p. 195-201.

## **9. Separação entre setores de benefícios e de seguros**

Uma política social liberal conseqüente evita qualquer mistura entre seguros e benefícios. Benefícios são redistribuições; ao seguro pertence, ao contrário, o princípio da equivalência, ou seja, predomina uma relação objetiva, matemática em relação ao seguro, entre a contribuição e o benefício, que deve permanecer isenta de manipulação por parte de intervenções políticas. Por isso, numa política social de cunho liberal os benefícios sociais devem ser financiados exclusivamente por impostos gerais, enquanto os benefícios provenientes de seguros devem ser financiados exclusivamente pelos respectivos prêmios. Se, por razões sociais, a cobertura de um seguro considerada necessária não puder ser adquirida pelo indivíduo com meios próprios, a solução liberal é a subvenção para o prêmio do seguro por meio de um benefício individual.

Essa tese parece “técnica” e, portanto, bastante inofensiva, mas é na realidade a mais inflamável entre todas as teses tratadas aqui. Ela exige, nada mais, nada menos, que o setor da redistribuição não-inerente ao seguro seja claramente delimitado – e que todo o resto seja afastado da influência política.

Por que essa rígida delimitação? Porque, de um lado, a assistência em casos de carência e necessidade e, de outro, a previdência para eventuais emergências futuras, são duas coisas completamente diversas, cada uma com uma lógica própria, e porque uma mistura de medidas preventivas e procedimentos de redistribuição abre espaço para a manipulação política quase ilimitada. Mas também porque para cada reivindicação justa de solidariedade corresponde uma determinada comunidade solidária.

Quem deve ser solidário com aqueles que não podem arcar com um tratamento médico caro ou mesmo com uma aposentadoria longa, acima da média – mas que não sabem ainda que passarão por uma dessas situações? Claro que aqueles que também não sabem, mas que, pelo mesmo cálculo de probabilidade, têm que contar com isso. Enquanto ainda não sabem quem “será atingido”, eles depositam suas contribuições num caixa de previdência, de forma que os recursos necessários fiquem disponíveis para aqueles que “forem atingidos”. Como celebram esse pacto antes de saber quem precisará da previdência, agem em interesse próprio, calculado racionalmente; como concordam em apoiar aquele que “for atingido”, de certa forma também praticam a solidariedade. Em



princípio, nada muda nesses contextos quando os envolvidos não estabelecem esse acordo previdenciário por conta própria, mas sim encarregam um prestador de serviços (uma companhia de seguros) comercial ou público.

E quem deve ser solidário com aqueles que se encontram em estado de necessidade e carência e que não puderam se proteger (ou que simplesmente não se protegeram)? A resposta só pode ser: todos. Para “riscos” que já aconteceram, ou riscos não específicos e não calculáveis, não há uma comunidade solidária *especial*, definida por uma igualdade de interesses; aqui, é preciso que a comunidade preste auxílio (caso não venha ajuda voluntária de alguma parte). Essa “comunidade” é formada, via de regra, somente por aqueles que contribuam com alguma coisa (conforme a capacidade de contribuição) para o “caixa geral”, ou seja, pelos contribuintes. São os impostos pagos por eles que financiam a ajuda emergencial (incluindo a ajuda necessária para a previdência), que é, então, devidamente redistribuída.

É claro que é grande a tentação de transferir essa prática de redistribuição para acordos previdenciários: de alguns grupos se recolhem contribuições maiores, de outros, contribuições menores, apesar de, em princípio, todos adquirirem os mesmos direitos; ou se oferecem benefícios diversos por contribuições iguais. Isso significa que o princípio do equilíbrio entre prestação e contraprestação, inerente aos verdadeiros contratos de seguro<sup>28</sup>, perde a sua validade.

É fácil, portanto, entregar-se a essa tentação sem muita resistência, quando o seguro se encontra no campo de intervenção da política. Ele recebe, então, encargos alheios à sua finalidade, encargos relativos à redistribuição, que, na verdade, se é que são realmente necessários, pertencem ao manual de obrigações da comunidade de contribuintes. Um “seguro” (que deixa de ser seguro) sobrecarregado com prestações de redistribuição, alheias ao seguro, é chamado, então, de “seguro social” – e “social” é degradado para sinônimo de “politicamente manipulável a bel-prazer.”

---

<sup>28</sup> Esse equilíbrio não reside na possibilidade de reaver a mesma quantia que foi paga (senão, seria melhor poupar o dinheiro do seguro, ou simplesmente poupar, *em vez de* fazer seguro). “Equivalência” significa, na matemática dos seguros, que o prêmio do seguro é calculado de acordo com o risco *antes* da ocorrência do dano individual.

Deixando o sarcasmo de lado: no exemplo da seguridade social alemã é possível vislumbrar para onde conduz a mistura de seguro com redistribuição<sup>29</sup>. Ao fim, tudo é decidido politicamente: contribuições, benefícios, direitos adquiridos, condições contratuais etc. – tudo isso é determinado pelo Parlamento, e não pela lógica previdenciária. Nesse amálgama confuso, os políticos conseguem abrigar, sem dificuldades, seus “interesses especiais”, inclusive os interesses dos mais diversos grupos. Dessa forma, a primeira coisa que se joga fora é a transparência, em seguida, a eficiência e, finalmente, a viabilidade financeira.

Quem resolve, a partir desses fatos, exigir uma rígida separação entre seguro e redistribuição tem que se confrontar normalmente com, no mínimo, duas críticas. A primeira defende que os benefícios alheios aos seguros teriam sido compensados pelo subsídio federal para a seguridade social – e, portanto, com recursos derivados de impostos, como o exigimos. O que é verdade, pelo menos se considerarmos que a quantia bilionária, que no final da era do marco alemão alcançava três dígitos, era suficiente para cobrir os benefícios alheios aos seguros no sentido estrito, jamais contados com exatidão. Mas, por outro lado, faz-se realmente necessário distinguir aqui os benefícios alheios aos seguros em sentido “estrito” e em sentido “amplo”; os benefícios que o subsídio federal *deve* cobrir são aqueles que até mesmo os adeptos de uma “seguridade social com elementos de redistribuição” reconhecem como alheios ao sistema: aposentadorias de imigrantes que chegaram ao país em idade avançada e aposentadorias dos Estados da ex-Alemanha Oriental<sup>30</sup>, aposentadorias precoces destinadas a aliviar o mercado de trabalho e outras. Em contrapartida, o subsídio federal *não* deve compensar as relações entre contribuição e benefício, que representam, igualmente, divergências do princípio do seguros, mas que são desejadas por “por motivos sociais” ( a designação “alheias aos seguros no sentido amplo” as torna inofensivas). Por outro lado, o valor do subsídio federal nunca se orientou pela extensão – que também nunca foi investigada – dos benefícios alheios aos seguros, mas sim pelo rombo no caixa de aposentadorias ou pela avaliação da possibilidade de se impor aos segurados um aumento da contribuição<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Cf. Walter Hamm, *Von der Umverteilungsmaschine zur Versicherung (Da máquina de redistribuição ao seguro)*, in: Otto Graf Lambsdorff (ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung* (ver nota 1), p. 203-222.

<sup>30</sup> Ou seja, aposentadorias que não correspondem a contribuições prestadas ao Caixa Federal de Aposentadorias.

E, em terceiro lugar, o subsídio federal não resolve nenhum dos problemas descritos. Resta a falta de transparência, a imprevisibilidade dos custos decorrente da anulação do princípio da equivalência, e resta a manipulação política – que tende a aumentar, pois quando a política subvenciona recursos assim consideráveis do “seu” caixa de impostos, isso significa que ela também pretende exercer uma influência “correspondente” sobre a seguridade social (além de já exercê-la de qualquer forma, continua fazendo-o com consciência limpa, em razão dos bilhões subvencionados).

A outra crítica, bem mais significativa, defende que retirar da seguridade social todos os elementos relativos à redistribuição não-inerentes aos seguros corresponde a uma falta de solidariedade. Aqui é preciso cuidado: de que solidariedade estamos falando? Como exposto acima, mesmo a lógica dos seguros contém um elemento de solidariedade em relação à finalidade do seguro, ou seja, ao “risco coberto”. Porém, os críticos não se referem a essa solidariedade ( que não é abalada), mas sim aos outros processos de redistribuição, que se realizam declarada ou não declaradamente no âmbito da seguridade social: em prol dos que possuem baixa renda, em prol dos casados, em prol dos que têm muitos filhos - e até mesmo em prol dos universitários que demoram muito a se formar ( por meio de “períodos de substituição” que contam para a aposentadoria), entre outros casos. Resumindo, em nome da “solidariedade” esses críticos aceitam que encargos que nada têm a ver com o risco coberto sejam compensados ou atenuados pelo seguro. Aos seus olhos, isso faz a diferença entre a seguridade social e um seguro “comum”.

Não é preciso duvidar dos objetivos citados que dizem respeito à solidariedade para fazer a pergunta crucial: será que, nesses casos, a comunidade dos segurados é a comunidade solidária correta? Por que justamente aqueles que possuem seguro-saúde e aposentadoria têm que garantir os que possuem pouca renda, os casados, os que têm muitos filhos etc, quando se quer ajudá-los, e não os contribuintes?

Se respondermos essa questão no sentido das reflexões acima “em prol” dos contribuintes, então não é possível entender o que é menos solidário do que o ônus imposto aos segurados. Trata-se exclusivamente de atribuir a ajuda à comunidade solidária correta.

---

<sup>31</sup> Cf. Gisela Babel, *Die Gesundheitsrentendebatten in Deutschland* (Os curandeiros. Debates sobre aposentadorias na Alemanha), Academia Verlag (Editora) St. Augustin, 2001.

Se essa atribuição ocorre em conformidade com a tese 10 – ajuda subjetiva em vez de subvenção objetiva –obtemos, então, as seguintes vantagens:

- Seguros podem, mesmo que sirvam a objetivos sociopolíticos, ser elaborados exclusivamente segundo princípios próprios aos seguros (princípio da equivalência) e tornam-se, assim, passíveis de cálculo: cada um sabe que benefícios pode esperar mediante que contribuições e pode se organizar a partir dessas expectativas ( por exemplo, na escolha entre diversas ofertas de preços).
- Redistribuições de teor social podem ser reconhecidas como tal – quando atribuídas, de preferência excepcionalmente, a um orçamento destinado ao pagamento de benefícios e financiado por impostos – tornando-se, assim, mais acessíveis à decisão consciente dos eleitores. Afinal, somente por meio de tal agrupamento os gastos totais por objetivo sociopolítico se tornam realmente transparentes.<sup>32</sup>
- Desaparece a justificativa para intervenções políticas em todas as variantes de seguridade social que tomem a forma de seguro; a manipulação dos sistemas de seguridade social também é drasticamente reduzida.
- O fato de a política ser chamada a se limitar ao “montante reservado à redistribuição legítima” da arrecadação de impostos de forma muito mais transparente eleva consideravelmente a sua responsabilidade democrática (*accountability*).

Podemos sintetizá-lo numa fórmula – de modo contundente, mas que certamente não está errado: por meio de uma separação clara entre os setores de seguro e de redistribuição, o setor da política social que está sujeito a *regras objetivas* é consideravelmente ampliado, enquanto o setor do *arbítrio* é consideravelmente reduzido.

Ao fim, resta apenas um problema aparente: se todos os descontos para as contribuições ou os aumentos de benefícios forem excluídos da Seguridade Social devido à baixa renda, ao estado civil, ao número de filhos etc., dando lugar aos respectivos prêmios dos seguros – como ficam, então, todos aqueles que possuem baixa renda, muitos filhos etc. e que não podem pagar pelos respectivos prêmios?

Trata-se de um problema aparente, porque a pergunta já foi respondida há muito tempo: o regime de benefícios é adequado para esses casos! Ou seja, nos casos em que as garantias socialmente necessárias não podem ser geradas com meios próprios por causa da baixa renda, do número de filhos etc., elas têm que ser subvencionadas pelo pagamento de benefícios. São os prêmios que devem ser subvencionados, e não as instituições seguradoras. Esse tema nos leva à tese 10.

#### **10. Ajuda subjetiva em vez de subvenção objetiva ou intervenção no mercado**

A política social liberal ajuda as pessoas carentes diretamente, em vez de manipular preços por intervenções no mercado ou por subvenção à oferta e encobrir custos. Enquanto intervenção no mercado e subvenção objetiva levam regularmente a distorções e efeitos colaterais indesejados e, além disso, a uma regulamentação intensa, a subvenção subjetiva não intervém na auto-determinação de ninguém ( com exceção dos que contribuem para a arrecadação dos recursos), ajuda onde a carência realmente existe e contribui, deixando as forças de mercado intactas, para que os recursos necessários para a implantação das medidas sociais sejam obtidos.

É possível conseguir ajuda para os carentes por diversos meios, mas nem todos correspondem a critérios liberais. A razão pela qual os liberais preferem o caminho da ajuda direta, individual (subvenção subjetiva) a todas as outras alternativas, pode ser melhor explicada com um exemplo prático.

Vamos imaginar que temos que ajudar pessoas que não estejam em condições de pagar um aluguel no valor comum de mercado por uma moradia adequada. Para resolver esse problema, há três possibilidades que já foram todas experimentadas na República Federal Alemã e com resultados bem diversos.

A primeira solução chama-se controle de preços de aluguel. O Estado não permite a evolução de um preço guiado pelo mercado, mas sim determina quanto a moradia deve custar. Controla, principalmente, os índices de aumento de aluguel, com o objetivo de assegurar o valor razoável da habitação. Na realidade, acaba produzindo um déficit

---

<sup>32</sup> Isso pressupõe que gastos de redistribuição em prol de um mesmo objetivo não sejam inseridos (ou seja,

crescente de moradia, pois os investimentos, cujos lucros são artificialmente controlados, *não* fluem para a construção de imóveis, e sim escoam para formas mais rentáveis de aplicação. Se a espiral decrescente força, enfim, a liberação dos aluguéis, eles logo se precipitam a níveis exorbitantes, já que o intervalo precedente de investimentos no setor da habitação provocou uma demanda que impulsiona os preços. Em ambos os casos, quem sai perdendo é a pessoa carente que procura um lugar para morar.

Segunda solução: “construção de moradias sociais”. O Estado subvenciona com impostos empresas construtoras que se comprometem a disponibilizar moradias com aluguéis reduzidos (“sociais”). Têm direito a essas habitações baratas pessoas ou famílias que se encontrem abaixo de um determinado nível de renda. Isso funciona bem, enquanto a renda dos locatários permanece abaixo do limite estabelecido. Se a sua situação econômica melhora, a moradia fica “indevidamente ocupada”: os locatários têm, então, que deixar a moradia ou se torna preciso criar uma compensação para a vantagem “socialmente injustificada” do aluguel barato. Essa compensação não pode se limitar a uma simples equiparação do aluguel ao nível de mercado: afinal, o locador recebeu a subvenção justamente para manter o aluguel abaixo do preço de mercado, então, não é correto que ele lucre mais uma vez. É necessário, portanto, obrigar o locador a investir a renda adicional proveniente da equiparação dos aluguéis na construção de mais moradias sociais, ou cobrar dos locatários uma “taxa de ocupação indevida da moradia”. Ambos os casos exigem um grande trabalho de controle e administração e, sobretudo, em ambos os casos a intervenção estatal originalmente reguladora provocou forçosamente uma necessidade ainda maior de regulamentação.

A terceira opção – a liberal – chama-se “auxílio-moradia”. Nesse caso, o Estado também subvenciona com impostos, mas o faz diretamente à pessoa carente que precisa de moradia. O subvencionado adquire, assim, condições para procurar a moradia que corresponde às suas necessidades mediante condições e preços de mercado. A chance de essa demanda se deparar com a oferta correspondente é bem maior do que nas duas outras soluções, porque quando o Estado não intervém, nem ditando preços, nem oferecendo subvenções deturpadoras e reguladoras, o mercado funciona melhor e disponibiliza o objeto da demanda a preços mais acessíveis. Se as ofertas só se tornam acessíveis para

alguns dos que procuram por meio da subvenção estatal, é, então, menos nociva a subvenção ao sujeito (ou seja, uma subvenção prestada diretamente à pessoa carente), pois ela concilia da melhor forma as exigências de um mercado (imobiliário) eficiente com as necessidades de pessoas de baixa renda que procuram moradia. A longo prazo, essa solução também contribuirá para que caia o número de pessoas que necessitam dessa subvenção.

O que foi ilustrado aqui com o exemplo da “subvenção à carência de moradia” é válido, em princípio, para todas as formas de assistência social: a subvenção subjetiva é a forma de assistência mais condizente com o mercado, mais eficiente e, em relação às pessoas carentes, a mais adequada às suas necessidades<sup>33</sup>. Isso vale principalmente em comparação àquela subvenção objetiva ou manipulação de mercado que organiza a relação contribuição-benefício na Seguridade Social de forma contrária ao seguro. Nesse caso é inquestionável: a partir do momento em que o princípio desenfreado da equivalência for inserido na Seguridade Social, as contribuições para alguns grupos até então favorecidos serão elevadas. Caso esses grupos sejam realmente carentes, a assistência subjetiva cuidará para que eles não sofram com esse aumento (que não representa e gera outra coisa senão o verdadeiro preço do seu seguro).

A ressalva “caso sejam realmente carentes” indica que, no caso da ajuda subjetiva, a necessidade *individual* é muito mais importante do que nos modelos assistenciais “impessoais” da intervenção de mercado ou da subvenção objetiva. O princípio da assistência direcionada, postulado na tese 2, encontra aqui, portanto, uma parcela significativa da sua realização prática.

Isso é válido sobretudo quando as subvenções subjetivas prestadas com fundamentos diversos são reunidas num único benefício. Essa é a idéia do “auxílio ao cidadão”, também freqüentemente denominado de “imposto de renda negativo”. Seria cientificamente mais correto chamá-lo de “sistema integrado de imposto-benefício”, porque obrigações tributárias (impostos) e direitos (benefícios) que o indivíduo possui perante o Estado são reunidos num único sistema e mutuamente compensados. O indivíduo

---

<sup>33</sup> Cf. Friedrich Breyer, *Subjekthilfe statt Markteingriff oder Objektsubvention* (Ajuda subjetiva em vez de intervenção no mercado), in: Otto Graf Lambsdorff (ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung* ( ver nota 1), p. 223-239.

paga ou recebe o saldo resultante da sua obrigação tributária e de seus direitos a benefícios (portanto, havendo o recebimento de uma quantia, temos um tipo de “imposto negativo”).

Entre os liberais, o conceito do “auxílio ao cidadão” goza de simpatia não só por razões sociopolíticas. Também porque, por exemplo, permite uma redução considerável da burocracia (155 benefícios e 38 órgãos públicos não seriam mais necessários). Sua enorme importância social reside, porém, no fato de abrir um setor do mercado de trabalho completamente novo para salários baixos, condizentes com o mercado, mas elevados pelo auxílio ao cidadão. Ou seja, o trabalho simples e de pouca produção, que hoje não se realiza porque o salário de mercado correspondente não basta para a viver, porque a legislação dos acordos coletivos o proíbe ou ainda porque se ganha mais da assistência social, sem trabalhar, se tornaria subitamente interessante com o acréscimo do auxílio ao cidadão – e até mesmo atraente, pois ao contrário do sistema de assistência social vigente, a renda não seria completamente descontada do auxílio ao cidadão, mas só até uma certa porcentagem.

Ainda que o auxílio ao cidadão não esteja completamente isento de desvantagens, é uma solução mais sensata do que o procedimento atual, que impede a realização do trabalho simples e de pouca produção (ou empurra-o para o mercado negro) e paga ao grande número de pessoas, que poderiam e querem prestar esse trabalho, seguro-desemprego ou assistência social para um ócio involuntário e desmoralizante<sup>34</sup>. Sem falar nos projetos caros e pouco eficazes de uma “política ativa de mercado de trabalho” (“ABM”, “segundo mercado de trabalho”) ou os subsídios ou a intervenção nas empresas “visando a garantir empregos”. Mesmo no caso da subvenção de empregos, a subvenção subjetiva ainda é um procedimento superior.

---

<sup>34</sup> Cf. Horst Werner, *Bürgergeld: Ein integriertes Steuer- und Transfersystem* (Auxílio ao cidadão: um sistema integrado de impostos e benefícios), Fundação Friedrich Naumann, 2002, e Joachim Mitschke, *Politische Optionen der Bürgergeld-Konzeption (Opções políticas da concepção de auxílio ao cidadão)*, Instituto Liberal da Fundação Friedrich-Naumann, 2001.



## **11. Justiça entre gerações ou o princípio da sustentabilidade**

A política social liberal não resolve problemas atuais às custas das gerações futuras; uma geração não deve esperar da próxima mais do que ela mesma conseguiu. Um contrato entre gerações outorgado segundo o lema “depois de nós, o dilúvio” é tão não-liberal como não-social. Solidariedade não é uma via de mão única.

Difícilmente encontraremos políticos ou partidos que defendam a injustiça entre gerações. Todos são por uma “divisão justa” dos encargos da seguridade social entre as diversas gerações. As opiniões acerca do que vem a ser “justo” também não divergem muito nesse caso: trata-se – como foi formulado na tese acima – de não permitir que nenhuma geração imponha mais à próxima geração do que ela mesma contribuiu para a seguridade social geral, expresso de maneira mais simples: nenhuma geração deve viver às custas da outra. O problema não reside tanto na aceitação desse objetivo, mas na sua aplicação prática: a aceitação fica apenas na promessa, ou a prioridade dada ao objetivo “justiça de gerações” é muito pouca para que ela se torne eficaz na prática.

É mais fácil compreendê-lo quando observamos a situação da previdência na Alemanha. Desde 1957, ela está organizada segundo o regime da repartição, ou seja, as contribuições pagas hoje não servem (como num seguro de vida ou previdência privada) à capitalização para aposentadorias futuras, mas sim são gastas imediatamente com o pagamento das aposentadorias. Isso funciona bem, enquanto a relação entre contribuintes e aposentados não se modifica substancialmente. Se tivéssemos hoje, como em 1957, cerca de três contribuintes para um aposentado, praticamente não haveria problemas. Mas, devido ao aumento da expectativa de vida, à redução do tempo de atividade e à implosão dos índices de natalidade já nos aproximamos hoje de dois contribuintes para um aposentado; em algumas décadas chegaremos ao ponto de cada contribuinte ter que financiar um aposentado. Isso significa, em poucas palavras, que aqueles que financiam as aposentadorias atuais com suas contribuições não podem ter certeza se, mais tarde, também receberão uma aposentadoria correspondente a essas contribuições: ou as contribuições se tornarão caras e impagáveis ou as aposentadorias extremamente escassas. (mesmo que o déficit gigantesco seja subvencionado pelo orçamento da União, ele acabará sendo pago pelos impostos da geração ativa ou, no caso do financiamento de dívidas, da geração seguinte).

Infelizmente, não há dúvida de que a geração atual esteja vivendo às custas da próxima geração<sup>35</sup>. Ou seja, o financiamento das aposentadorias não se encontra num equilíbrio sólido e duradouro ou formulando-o de forma mais moderna: ele não satisfaz o critério da sustentabilidade. Mas como alcançar a sustentabilidade?

A resposta para isso já foi, em parte, fornecida pela tese 9. E se chama: seguro! Ou seja, algo que realmente *é* e não só é chamado enganosamente de seguro. Mais precisamente: direitos que resultem segundo uma fórmula matemática objetiva das contribuições pagas e não de decisões políticas.

O regime de repartição não permitiria atingir essa objetividade, mesmo se o arbítrio político fosse substituído pela matemática dos seguros: os riscos demográficos permanecem. A alternativa lógica é o regime de capitalização, segundo o qual cada um poupa determinado capital com suas contribuições que, no futuro, financiarão a sua aposentadoria.<sup>36</sup>

Podemos sintetizar os princípios básicos dos regimes de repartição e de capitalização da seguinte forma: o regime de repartição corresponde, de certo modo, à “coletivização” do antigo costume dos filhos cuidarem dos pais quando ficam velhos, o que se baseia na idéia do contrato de gerações: afinal, os pais cuidaram dos filhos quando esses ainda não podiam cuidar de si mesmos. O que mudou foi que, antes, cada um cuidava dos *seus* pais, agora, pelo regime da repartição, todos os jovens cuidam *juntos* de todos os mais velhos. Em contrapartida, no regime de capitalização, cada um cuida da sua própria velhice, não havendo, portanto, nem um contrato de gerações, nem uma coletivização da previdência. Isso pode parecer pouco solidário à primeira vista, mas não sobrecarregar gerações futuras com obrigações impossíveis de serem cumpridas também é um ato de solidariedade, e nem mesmo pequeno. Eis aí o mérito do regime de capitalização que, ao mesmo tempo, também é mais resistente frente às oscilações demográficas.

---

<sup>35</sup> Cf. Bernd Raffelhüschen, Eine Generationenbilanz der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik (Um balanço de gerações da política econômica e social alemã), in: Otto Graf Lambsdorff (ed.), *Freiheit und soziale Verantwortung* (ver nota 1), p. 241-260.

Por mais evidente que sejam as vantagens do regime de capitalização, o grande problema está na transição até ele. Se, a partir de amanhã, todos os que iniciam a vida ativa começarem a economizar para as suas próprias aposentadorias, em vez de pagar os atuais aposentados – quem paga a aposentadoria desses? Mesmo que eles nunca tenham sido indagados sobre a sua anuência em relação ao “contrato de gerações”, esse contrato tem que ser respeitado, ou seja, as aposentadorias devidas hoje e nas próximas décadas têm que ser pagas. Isso significa simplesmente que conforme o tempo necessário à transição uma ou mais de uma geração será onerada duplamente, pagando para a capitalização da sua própria aposentadoria e para a aposentadoria daqueles que durante uma vida inteira financiaram o regime de repartição. Pelo menos, os juros e os juros dos juros sobre o capital acumulado também contribuem para amenizar um pouco essa carga financeira.

Já foi calculado que essa transição é possível, se se estender por um período viável. Mas, para isso, décadas seriam necessárias, e a política raciona dentro de períodos de mandatos de quatro anos. É extremamente difícil sair desse dilema.

Por outro lado, com a “aposentadoria Riester” deu-se um passo, embora extremamente modesto, em direção à aposentadoria baseada na capitalização. Quanto mais nos aproximamos do colapso do regime de repartição, mais forte se torna a pressão rumo a uma maior capitalização. A pergunta decisiva, mas ainda por muito tempo teórica, é saber se será possível compensar o balanço de gerações com menos do que a transição total, extremamente difícil, para o sistema de capitalização. Uma coisa, porém, pode ser dita com segurança, no sentido de um objetivo de longo prazo : quanto mais capitalização, melhor; quanto mais capitalização, maior a justiça entre gerações.

---

<sup>36</sup> Muitas pessoas acreditam que isso já aconteça pelo regime atual do “seguro-aposentadoria”. Elas não entendem o sistema de repartição, entre outros motivos, porque a denominação “seguro-aposentadoria” as conduz ao engano.

## **12. Estímulos para evitar, e não para gerar a prestação de benefício: princípio da responsabilidade**

A política social liberal estabelece estímulos capazes de levar o segurado a não deixar acontecer o sinistro ou o estado de necessidade e, sobretudo, arcar ele mesmo com pequenos prejuízos. É justamente onde existe a obrigatoriedade do seguro que as possibilidades de escolha são importantes: acima do mínimo obrigatório, cada um deve determinar até onde quer estender a sua cobertura de seguros, em conformidade com os preços de mercado vigentes. Isso não só combate uma mentalidade de reivindicação que é fatal para qualquer política social, como também corresponde ao princípio da subsidiaridade e da eficiência, segundo o qual só se deve reivindicar ajuda quando realmente se precisa dela. Podemos denominá-lo também de princípio da responsabilidade.

Trata-se, aqui, inicialmente, de uma conclusão tirada da experiência: as pessoas se comportam de forma diferente em relação aos riscos quando estão cobertas contra as suas conseqüências. Os economistas falam de “*moral hazard*” e querem dizer com isso a tendência indestrutível para a despreocupação – quando não para a irresponsabilidade – quando se sabe que “o seguro paga”.

Por mais humana que seja essa tendência, seu preço pode ser alto. Quanto mais as pessoas deixam de se prevenir adequadamente contra riscos, por exemplo, com um comportamento que previna doenças, por despreocupação porque possuem seguro; e quanto mais querem, por causa de qualquer dorzinha inofensiva, consultar imediatamente um especialista caro ou fazem questão de terapia e medicação caras, mais rápido um sistema de saúde sai financeiramente dos eixos, principalmente, um tipo de sistema que está preparado para assumir todos esses custos.

O fato de um seguro que se orienta por critérios liberais não ter que fazê-lo, já foi explicado e justificado nas teses 5 e 6. Acrescentamos, agora, aos argumentos expostos naquelas teses a reflexão de que um seguro obrigatório abrangente gera comportamentos errados. Ele desafia o comportamento de *moral hazard*, pois quem foi obrigado a contratar uma cobertura de seguro cara sempre terá a tentação de “reaver” o máximo possível do seu dinheiro.

Não podemos ressaltar o suficiente que *não* se trata de uma argumentação contra qualquer tipo de cobertura de seguro adquirida voluntariamente. É evidente que cada um deve se proteger contra todos os riscos que ele quiser. Mas essa escolha lhe é tomada quanto mais abrangente for o seguro obrigatório (ou a obrigatoriedade de seguro). Com a liberdade de escolha se tira do segurado também a responsabilidade. Não é de se admirar, então, que as pessoas assim tuteladas mais cedo ou mais tarde não se comportem de forma muito responsável e assumam posturas como “o seguro paga” ou “quero reaver o máximo possível do meu dinheiro”.

Restringindo-se, ao contrário, a obrigatoriedade de seguro – como descrito na tese 5 – aos riscos realmente perigosos, abrem-se margens para a responsabilidade própria e se geram, também, os estímulos corretos de comportamento. Quem decide por si mesmo quais riscos pretende assumir por conta própria e contra quais riscos prefere se cobrir, não só assume responsabilidade por si mesmo, como lidará com os riscos de forma mais conseqüente: trata-se, afinal, do dinheiro *dele* e não de um dinheiro sobre o qual, independentemente do seu comportamento, o Estado “tem a mão”.

Além da distinção entre seguros obrigatórios e facultativos (diversos!), é possível conseguir mais responsabilidade e estimular o comportamento que reduz os riscos ainda por outro meio: a participação própria ou parte própria. Atribuir ao segurado dentro de limites aceitáveis, no âmbito de um seguro obrigatório, uma parcela dos seus prejuízos, provoca os mesmos efeitos que a transferência de importantes setores de seguro à voluntariedade. Como todas essas medidas – sob o pressuposto da concorrência no mercado de seguros – contribuem para baixar os preços, não é vã a esperança de que essas reformas sejam aceitas.

Num contexto modesto, princípios desse tipo já foram implantados no Sistema de Saúde alemão. Precisamos, porém, que isso aconteça de modo mais abrangente para provocar um impulso necessário rumo ao comportamento responsável e econômico. Políticos não-liberais ver-se-ão obrigados a aceitar essas reformas mais cedo ou mais tarde por motivos econômicos. Para os liberais, o que igualmente importa é a antiga verdade de que liberdade e responsabilidade andam juntas. Também na política social.