

# A REFORMA DO ESTADO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Carmem Ferreira Barbosa<sup>1</sup>

Eloisa Castro Berro<sup>2</sup>

Joana Maria Matos Machado<sup>3</sup>

Valdete de Barros Martins<sup>4</sup>

## RESUMO

A Reforma do Estado brasileiro, em curso, sob a exigência do FMI e BIRD, como parte do projeto hegemônico de reestruturação do sistema capitalista de produção, previa a implantação de medidas de ajuste de âmbito global, fundadas no receituário neoliberal, privilegiando sempre o grande capital em detrimento do desenvolvimento social.

O Plano Diretor de Reforma, proposto pelo Estado do atual governo, deve ser entendido dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Colocada como um dos pontos centrais, a reforma da Seguridade Social, de acordo com o plano, justifica-se pelos déficits orçamentários da Previdência Social, incluindo-se as aposentadorias, as pensões e o seguro desemprego.

---

<sup>1, 2, 3 e 4</sup> Mestrandas do Programa de Mestrado em Serviço Social, convênio UCDB/UNESP.

A Previdência Social tem sido, dessa forma, objeto fundamental das mudanças de ajustes, penalizando a população mais pobre, que já se encontra, atualmente, sem expectativas de direitos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma do Estado e Previdência Social.

## **INTRODUÇÃO**

A crise econômica que eclodiu no final dos anos sessenta atingiu proporções globais. O sistema capitalista de produção entrou em declínio e apresentou como principais indicativos a queda nas taxas de lucros, as variações na produtividade, o endividamento internacional e o crescimento do desemprego.

Nesse cenário, para conduzir as medidas impostas pelos grandes financiadores como FMI e BIRD, inscreveu-se a reforma do Estado. No Brasil, o governo Fernando Henrique Cardoso justifica a reforma do Estado como sendo um projeto amplo, que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira. Esta deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

O debate sobre a reforma do Estado envolve como um dos pontos centrais a Política de Seguridade Social. A justificativa para a realização dessas reformas está pautada pelo déficit orçamentário de previdência social incluindo-se as aposentadorias, as pensões e o seguro desemprego. Dessa forma, as mudanças operadas no sistema de Seguridade Social, que alcançam uma dimensão mundial, está condicionada, em cada país, à posição que este

ocupa no cenário da nova ordenação internacional.

Particularmente nesse contexto, inscreve-se a reforma da Previdência Social brasileira, objeto prioritário das mudanças de ajuste que iniciaram-se no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Este trabalho, com o objetivo de discutir a questão, está estruturado de forma a contemplar, inicialmente, o problema da crise econômica que justificou a reforma. A seguir, delineou-se as propostas do governo, que estão fundamentadas no Plano Diretor do Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Por último, em contraposição ao projeto do Estado, foram tecidas considerações críticas a respeito e dado enfoque à reforma da Previdência.

## **1 - A CRISE EM SUA DIMENSÃO INTERNACIONAL**

A crise econômica mundial vivenciada na atualidade foi desencadeada no final da década de 60, quando o capitalismo nos grandes centros já apresentava sinais de declínios do crescimento econômico, ocorrido após a 2ª Guerra Mundial, quando houve um período de expansão. A economia dos países centrais passou a apresentar “*queda nas taxas de lucro, variações na produtividade, o endividamento internacional e o desemprego*” (MOTA, 1995 : 49), como indícios da crise que assumiu proporções globais.

Particularmente os Estados Unidos sofreram, no final da década de 60, um déficit orçamentário em razão dos gastos armamentistas que viabilizaram a Guerra do Vietnã. Dessa forma, em 1971, a economia americana decretou a inconvertibilidade do dólar em relação ao ouro. Essa medida de acordo com MOTA (1995 : 52), “*foi o ponto de partida para a crise econômica mundial do capitalismo*”, pois gerou

um processo inflacionário de proporções mundiais, quando valorizava as exportações americanas e depreciava as exportações do 3º Mundo. Somando-se a isto fatores externos como a crise do petróleo, em 1971, contribuíram para o agravamento da crise.

Todo esse período é também marcado por profundas modificações de ordem política. Desde meados dos anos 60, os países do 3º Mundo sofreram golpes de Estado, geralmente financiados pelo grande capital. Na década de 70, porém, iniciou-se o processo de redemocratização dos países periféricos, particularmente da América Latina.

Já no final dos anos 80, ocorreu o colapso do socialismo, com a derrocada dos países do Leste Europeu.

Para muitos é o “fim da história”, a inviabilidade de um regime que não conseguiu se efetivar. Para ANTUNES (1998 : 141), *“o colapso vivenciado em 1989 não significa o fim do socialismo, mas isto sim, a derrocada de uma tentativa iniciada em 1917, com a Revolução Russa, mas que foi pouco a pouco, sendo minada e subordinada à lógica histórico-mundial do capital”*.

Ainda na década de 70, em consequência dos ajustes econômicos dos países centrais, os países periféricos adotaram *“modelos de desenvolvimento amparados no endividamento externo”* (MOTA, 1995 : 69). Agravou-se, então, a dependência desses países, que se subordinam hoje aos mandos dos organismos internacionais.

A crise assume, na atualidade, dimensões mundiais e

*“(…) penetra no centro dos países capitalistas numa intensidade nunca vista anteriormente. Paralelamente à globalização produtiva, a lógica do sistema produtor de mercadorias acentua em tal intensidade a concorrência intercapitalista que converteu a busca da ‘produtividade’, da ‘modernidade’ em um processo autodestrutivo que gerou entre outras consequências nefastas a criação sem precedentes de uma sociedade de excluídos, não só nos países do Terceiro Mundo, mas no coração dos países avançados”* (ANTUNES, 1998 : 143).

Em 1989, o encontro dos organismos internacionais em Washington resultou o “Consenso de Washington”.

*“Particularmente para a América Latina, tudo se passaria (...), como se as classes dirigentes latino-americanas se houvessem dado conta, espontaneamente, de que a gravíssima crise econômica que enfrentavam não tinha raízes externas – a alta do petróleo, a alta das taxas internacionais de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio – e se devia apenas a fatores internos, às equivocadas políticas racionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam. Assim, a solução residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas” (BATISTA, 1994 : 7).*

Com a aceitação das medidas do referido consenso, as estratégias que vêm sendo utilizadas para a superação da crise, penalizam de forma contundente os países do Terceiro Mundo.

## **2 - DIMENSÕES DA CRISE BRASILEIRA**

Como já foi evidenciado anteriormente, os países periféricos são os que sofrem a crise econômica de forma mais agressiva.

Coube ao Brasil, nos últimos anos, como estratégias para a superação da crise, a implantação de vários planos econômicos na tentativa de conter o processo inflacionário e recuperar a sua capacidade produtiva. No entanto, nesse mesmo período, realizou vários acordos com o FMI, o que ocasionou uma maior dependência do país.

Na década de 70, o Brasil viveu um período de crescimento, que foi chamado de “milagre econômico”. Foi um período em que a

*“(...) economia e política se vinculam estreitamente para*

*viabilizar um processo de modernização conservadora. Suas características foram as benesses concedidas ao capital estrangeiro e aos grupos nacionais, o que permitiu a concentração e centralização do capital, além de instituir um padrão de industrialização dirigido ao atendimento da parcela elitizada de consumidores internos e às demandas do exterior” (MOTA, 1995 : 60).*

Já a partir da crise do petróleo em 1974, o país sofreu as conseqüências da crise instalada mundialmente. Acentuou-se um processo inflacionário e, em função do endividamento externo, o Brasil contribuiu para aumentar a desigualdade nas relações entre o centro e a periferia e internamente, para aumentar a desigualdade social.

Os anos 70, ainda que tenham propiciado um período de crescimento econômico, produzindo significativas mudanças na estrutura produtiva, deixaram como saldo dessa modernização conservadora o aumento da concentração de renda, a pauperização da maioria da população e a precarização das condições de vida e de trabalho da maioria dos trabalhadores (MOTA, 1995 : 61).

Esse saldo negativo colocou o Brasil entre os primeiros lugares nas estatísticas que divulgam a desigualdade social. De acordo com dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD-1996), *“O Brasil, no início da década de 90 apresentava um dos maiores índices de desigualdade social no mundo: a renda média dos 10% mais ricos é quase trinta vezes maior do que a renda média dos 40% mais pobres, enquanto na maioria dos países, é no máximo dez vezes superior”* (RAICHELIS, 1998 : 33).

O último plano econômico – o Plano Real – implantado no país, em 1994, teve como ideário o projeto neoliberal, com as medidas preconizadas pelo Consenso de Washington para os países de Terceiro Mundo e teve como indicativos: *“a estabilização da moeda, privatização das empresas estatais, redução do papel regulador do Estado, saneamento da dívida pública, desregulamentação do mercado de trabalho, minimização das políticas sociais mediante cortes nos gastos sociais”* (RAICHELIS, 1998 : 100).

O governo investe atualmente na estabilização em detrimento do crescimento econômico e o resultado é um aumento considerável do desemprego. As empresas de médio e pequeno porte fecham suas portas, pois estão em desigualdade de condições num mercado cada vez mais competitivo. Sofre ainda o país um processo inflacionário em curso, vinculado à taxa de câmbio.

Como os demais países periféricos, o Brasil, na tentativa de sair da crise, segue o receituário neoliberal proposto pelo “Consenso de Washington”, enquanto modelo de ajuste estrutural.

De acordo com as indicações do Consenso, o Estado deve restringir suas funções e estabelecer com o mercado uma relação de complementaridade. Entende-se que “*o Estado não deve atuar como provedor dos serviços públicos, mas como promotor e regulador, devendo estabelecer suas funções de acordo com sua capacidade*” (SIMIONATTO, 1998). Dessa forma, para sanar o seu déficit orçamentário e recuperar o crescimento econômico, os organismos internacionais (Banco Mundial, FMI e outros) “indicam” a execução de um plano de reforma do Estado, cujas diretrizes se voltam para o mercado.

### **3 - O PROJETO DE REFORMA DO ESTADO DO GOVERNO FHC**

A justificativa para a crise do Estado é que esta iniciou-se, em 1970, evidenciada pela desordem econômica que se alastrava em diversos países, notadamente na América Latina e no Leste Europeu. O Estado se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação. Desta forma, o mesmo passa a demonstrar dificuldade em administrar a política de bem-estar existente a partir do pós-guerra, um período em que promoveu o desenvolvimento econômico e social,

estratégico na coordenação da economia capitalista.

As manifestações iguais evidentes da crise do Estado são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações ao mesmo tempo em que o aparelho do Estado concentra e centraliza funções.

A reação imediata à crise, num primeiro momento, logo após a transição democrática (anos 80), foi ignorá-la. Uma segunda resposta, também inadequada, foi a neoliberal, caracterizada pela onda neoconservadora e pelas reformas econômicas orientadas para o mercado, reformas que os neoliberais, em um certo momento, imaginaram que teriam como resultado o Estado Mínimo. Nos anos 90, surgiu a idéia da reforma ou reconstrução do Estado, para que este resgatasse sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas.

A Reforma do Estado envolveu quatro problemas, interrelacionados, que são:

- a) um problema econômico-político, a delimitação do tamanho do Estado;
- b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial, a redefinição do papel regulador do Estado;
- c) um econômico-administrativo: a recuperação da “governança”, ou seja, capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo (BRESSER PEREIRA, 1994);
- d) um político: o aumento da governabilidade de capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Na questão referente ao tamanho do Estado, estão envolvidas as idéias de privatização, publicização e terceirização. A desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança, há o aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; o estratégico: redefinição das formas de intervenção no plano econômico social; e o administrativo;



a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade, estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade e a adequação das instituições políticas para a intervenção dos interesses.

Nos quatro casos relacionados acima, “*o objetivo não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo. O pressuposto será sempre o do regime democrático, por ser o único que tem condições de garantir estabilidade política e desenvolvimento econômico sustentado*” (BRESSER PEREIRA, 1994).

A reforma do Estado é um projeto amplo, que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira. Deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

No plano econômico, o Estado é, basicamente, um instrumento de transferência de renda. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais da maior justiça social ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Por isso, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Outro processo presente no plano, mas não tão claro, é o da descentralização para o setor público não-estatal, da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

Esse processo denomina-se “publicização”. Através desse programa, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade, para seu financiamento e controle.

Assim, o Estado reduz seu papel de prestador direto de serviços, mantendo-se, no entanto, no papel de regulador e promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, pois envolvem investimento em capital humano; para a democracia; a medida que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não especializada. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, principalmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.

Esta tendência reforça a “governança”, ou seja, a capacidade de governo do Estado, através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

#### **4 - DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ATUAÇÃO DO ESTADO**

No Estado, é preciso distinguir três áreas de atuação: a) as atividades exclusivas do Estado; b) os serviços sociais e científicos do Estado; e c) a produção de bens e serviços para o mercado.

As atividades exclusivas do Estado derivam do próprio poder que este detém sobre a sociedade civil existente em um território: o poder de legislar e punir; de tributar e realizar transferências a fundo perdido de recursos.

No interior do Estado, temos hoje uma série de atividades na

área social e científica que lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se, nesta categoria, as escolas, as universidades, os centros de pesquisa e tecnologia, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc. Estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados.

Temos ainda, no Estado, a produção de bens e serviços para o mercado. Esta é uma atividade que foi sempre dominada por empresas privadas. No entanto, no século XX, o Estado interveio fortemente nesta área, principalmente na área monopolista dos serviços públicos, objetos de concessão, e também em setores de infra-estrutura em setores industriais e de mineração, com elevadas economias de escala.

Ainda temos os serviços terceirizados que, na lógica da reforma do Estado dos anos 90, devem ser submetidos a licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços auxiliares em que apoio (limpeza, vigilância, transporte, processamento de dados, etc.) são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o tesouro.

Existem outros serviços próximos da atividade exclusiva que não recomendam a terceirização. Por isso, é adequado haver dois regimes jurídicos dentro do Estado: o dos funcionários estatutários e o dos empregados. A condição dos servidores estatutários fica limitada às carreiras de Estado, sendo considerados empregados, numa situação intermediária, entre servidor estatutário e o trabalhador privado; os demais são servidores, que exercem atividades auxiliares que se decidiu não terceirizar ou que não foi possível publicar.

O Estado Social Burocrático do século XX, como o Social-Liberal do século XXI, continuará a ser um forte promotor ou subsidiador das atividades sociais e científicas, com a diferença que sua execução caberá principalmente a entidades públicas não-estatais.

## 5 - DESREGULAMENTAÇÃO

A reforma do Estado envolve um processo de delimitação de seu papel regulador, determinando qual a extensão do seu papel de regulamentador das atividades privadas. Esta é uma função específica do Estado, já que lhe cabe definir as leis que regulam a vida econômica e social. Entretanto, este movimento de maior ou menor regulamentação é histórico, dependendo, da hegemonia de idéias liberais ou o oposto de idéias sociais-democratas.

Para a agenda liberal, torna-se necessário, ao mesmo tempo, desregular e regular: desregular para reduzir a intervenção do Estado; e regular para viabilizar a privatização.

As políticas industriais, agrícolas e de comércio exterior são atividades exclusivas de Estado, de caráter regulamentador. Todavia, houve excesso de regulamentação nesses campos. As regulamentações envolvem, geralmente, um pesado custo para as empresas, reduzindo sua competitividade internacional. Os subsídios, proteção e renúncias fiscais levam a profundas distorções nos preços e envolvem custos elevados para o Estado. Por isso, a reforma do Estado aponta na direção de sua substancial redução, mas não de sua eliminação.

Diante de um problema tão complexo, CARDOSO (1995 : 15-6) apresentou critérios a partir da combinação dos ideais de maior eficiência e melhor distribuição de renda:

*“O problema que se coloca é duplo, o da eficiência e o de equidade. Nesse sentido, o dilema Estado-mercado é falso. O papel do Estado, como regulador, diante, por exemplo, das questões ecológicas, só faz aumentar. Assim, a proposição correta, que devemos estudar, é o papel do Estado no mercado. O problema é como aumentar a competitividade (que leva ao incremento da produtividade e à racionalização das atividades econômicas) e como tornar mais públicas as decisões de investimento e as que afetam o consumo. Isto é, como torná-las transparentes e*

*controláveis pela sociedade e não somente pelas burocracias (do Estado ou das empresas)”.*

## **6 - GOVERNANÇA: A REFORMA ADMINISTRATIVA**

O terceiro elemento fundamental da reforma do Estado nos anos 90 é o problema da governança. Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar; no entanto, podem governar mal por lhes faltar a capacidade de governança. Existe governança em um Estado, quando se tem as condições financeiras e administrativas para viabilizar as decisões que se toma. Um Estado em crise fiscal, com poupança pública negativa, sem recursos para realizar investimentos e implementar as políticas públicas existentes e implantar novas, é um Estado imobilizado. Por isso, as políticas de ajuste fiscal foram colocadas em primeiro plano na década de 80 e combinadas, na década de 90, com uma visão mais ampla da Reforma do Estado. Assim, o problema da capacidade gerencial do Estado, portanto da reforma administrativa, passou a ser fundamental.

Na execução das atividades exclusivas do Estado, é necessário distinguir três tipos de instituição: as Secretarias formuladoras de políticas públicas, que, no núcleo estratégico do Estado, em conjunto com os ministros e o chefe do governo, participam das decisões estratégicas do governo; as Agências Executivas, que executam as políticas definidas pelo governo; e as Agências Reguladoras, mais autônomas, que buscam definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural. As agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas, porque não existem para realizar políticas do governo, mas para executar uma função mais permanente, que é essa de substituir os mercados competitivos.

Em síntese, a governança será alcançada e a reforma do Estado será bem sucedida quando o Estado se tornar mais forte, em-

bora menor: a) mais forte financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 80; b) mais forte estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico, em que as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas; c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada.

## **7 - GOVERNABILIDADE: A REFORMA POLÍTICA**

A reforma do Estado envolve uma reforma política que lhe garanta governabilidade. A grande crise dos anos 80 atinge principalmente a América Latina e o Leste Europeu e esta crise de governança, na medida em que sua principal causa era a crise fiscal do Estado. A capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto que governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de uma organização de implementar suas políticas.

A governabilidade nos regimes democráticos depende a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; b) da existência de mecanismos de responsabilização dos políticos e burocratas perante a sociedade; c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, d) da existência de um contrato social básico.

A política deve ser pensada como um processo histórico, que evolui no tempo, passa por crises e por transformações, e jamais alcança um estado ótimo, estático e abstrato. No entanto, é preciso realizar a reforma política do Estado, para lhe dar maior governabilidade, tornando-o mais democrático e dotando-o de instituições políticas que permitam uma melhor intermediação dos interesses sempre conflitantes

dos diversos grupos sociais, das diversas etnias, das diversas regiões do País. O grande desafio da reforma do Estado é ter partidos políticos que correspondam a orientações ideológicas; é desenvolver um sistema eleitoral que permita a formação de governos ao mesmo tempo representativos e com maiorias estáveis; é contar com uma oposição rigorosa, mas que lute dentro de um campo comum de interesses; é dispor de uma imprensa livre e responsável, que reflita mais a opinião de seus leitores, ouvintes ou assistentes, do que de seus proprietários ou patrocinadores publicitários; é contar com um sistema judiciário que não apenas faça a justiça entre os cidadãos e os defenda do Estado, mas que também saiba defender o Estado contra a cobiça dos cidadãos poderosos que querem privatizá-lo; é contar com uma burocracia que abandone a prática do segredo e administre a coisa pública com total transparência; é contar com um poder legislativo nacional relativamente imune ao clientelismo; é desenvolver sistemas de participação dos cidadãos no controle direto do Estado e das entidades públicas não-estatais; é contar com um sistema mais transparente de financiamento das campanhas eleitorais; é desenvolver, enfim, sistemas de responsabilização dos políticos e da alta burocracia pública.

## **8 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA DO ESTADO**

Na maior parte dos autores, a explicação da necessidade da reforma vem aliada à orientação político-econômica que esta deve ter. Mas há um consenso entre protagonistas tão diferentes, visto que a reforma é um item da agenda política e o ponto de partida é a crítica do Estado erguido durante o regime militar, tido como centralista e privatizado, incluindo aí o proposto no Plano Diretor da Reforma do Estado do Governo FHC.

Durante o período pós-64, houve uma forte expansão do Estado Brasileiro, marcado pelo aumento de sua capacidade extrativa (tributação direta e indireta) e pelo crescimento de suas atividades empresariais. No entanto, não foi baseado em uma ideologia estati-

zante, pelo contrário, foi uma expansão pragmática e circunstancial, realizada em nome do crescimento econômico. Reorganizou-se o sistema de financiamento do Estado e grande centralização dos recursos na esfera da União, inclusive com a criação de vários mecanismos de poupança forçada (FGTS, PIS-PASEP, etc). Portanto, a receita da União aumentou em cerca de 80% na época. Segundo Luciano Martins, no período 1976-1996, foram criadas mais empresas estatais que nos sessenta anos antecedentes, porém, sem a mobilização e a legitimidade política dos processos anteriores. Ocorreu, no pós-64, uma forte intervenção do Estado em ramos diversificados da economia, em que havia incapacidade ou desinteresse do setor privado. Dada a fragilidade da indústria nacional, o Estado se coloca como parceiro do capital estrangeiro no nível de produção. Houve, assim, a estatização sem a ideologia estatizante e sem legitimidade política, o que explica em parte a apatia atual em relação aos processos de privatização.

O Estado que se quer reformar esgotou-se a partir das mudanças no mundo do capital nos anos 70/80. Desde então, fragiliza-se a sustentação política e financeira do modelo de desenvolvimento nos últimos 50 anos, agravando algumas conseqüências estruturais, dentre as quais, a fragilidade fiscal do Estado e a distribuição regressiva da renda.

Destaca-se o papel essencial do Estado Brasileiro no processo de valorização do capital, desde os anos 30, numa direção desigualizadora, o que agravou a heterogeneidade estrutural do país. Foi realizado um “programa de indução à modernidade”, impulsionado pela indústria, sob a coordenação do planejamento estatal, fundado em baixos salários.

O Estado está no epicentro da crise brasileira atual, mas não pela saída neoliberal. As reformas em curso hoje preservam o que sempre foi a característica do Estado construído e usufruído pela “direita econômica e política”, um padrão de financiamento externo, uma base sócio-política autoritária de sustentação; a proteção indébita de interesses privados e a estratégia de crescimento excludente do ponto de vista social.

O Estado deve ser forte, eficiente, independente e democrático, responsável pela forma e mediação, visando um novo estilo de desenvolvimento compatível com o avanço da cidadania social e política das populações até hoje excluídas.



O país está vivendo uma crise de amplas dimensões desde o início dos anos 80. Os aspectos econômicos são mais visíveis, mas também há que se considerar os aspectos políticos institucionais, cuja maior expressão é a crise do Estado.

O esgotamento do modelo desenvolvimentista chama atenção para uma nova agenda que deverá combinar a estabilização econômica, a reinserção internacional e a institucionalização da democracia. Salienta-se a dificuldade de conciliar tais elementos da agenda, consolidando-se o econômico em detrimento da democracia, o que se expressa pelos seguintes indícios: alijamento do Legislativo; estilo tecnocrático de gestão e enclausuramento burocrático das decisões; esvaziamento das reformas sociais; ênfase em uma agenda minimalista em descompasso com a cidadania ativa e a diversificação das demandas sociais; alta taxa de alienação eleitoral.

Dessa forma,

*“(...) se para se enfrentar a crise coloca-se a exigência de um Estado mais eficiente e democrático, a condição política - econômica desde a “Nova República” até os dias de hoje não aponta nessa direção, o que tem gerado um forte desgaste das instituições, colocando em debate o tema da governabilidade”* (BEHRING, 1998).

## **9 - A SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE REFORMA DO ESTADO**

O comportamento adotado para conduzir a questão da Seguridade Social deve ser analisada no âmbito dos movimentos da economia e da política, enquanto macro-determinações dos processos sociais. MOTA (1995) destacou que a crise dos anos 80 e os mecanismos adotados para seu enfrentamento interferiram no movimento e nas conquistas alcançadas pela sociedade brasileira para a Seguridade Social.

Na sua reflexão, destacou como dois principais vetores:

- as mudanças no mundo do trabalho, entendidos como parte do processo de reestruturação produtiva e produto das estratégias de superação do modelo Fordista-Keynesiano, em favor da acumulação flexível;

- as mudanças na intervenção da Estado, cuja inflexão é marcada pela crise do Keynesianismo e pela emergência do neoliberalismo.

Estes vetores, situados no contexto mais geral do capitalismo adquirem dimensões e características diferenciadas, seja nos países centrais, seja nos países periféricos, quando analisados a partir do esgotamento da longa expansiva do capital, iniciada no pós-guerra; em que se inicia a socialização do político por parte das classes subalternas, em que se incluem as práticas sindicais e partidários, como também o movimento da burguesia para afirmar sua hegemonia (MOTA, 1995).

Nesse processo de mudança, pode-se apontar como fatores importantes os seguintes:

- a reestruturação produtiva, as transformações no processo de trabalho, em que o capital faz gestão para obter o consentimento ativo dos trabalhadores;

- o movimento de concentração e expansão do capital, o que possibilitou a entrada de grandes grupos - industriais, comerciais e financeiro -, dando surgimento à formação de grandes corporações internacionais; do ponto de vista da classe trabalhadora há um financiamento da mesma, resultando na formação de dois grupos de trabalhadores: os do grande capital e os demais trabalhadores excluídos do processo de emprego formal;

- em decorrência da fragmentação do mercado de trabalho, altera-se a prática organizativa das classes trabalhadoras, em que a institucionalização de formas corporativas de organização apontam para um corporativismo social, como expressão embrionária de novo projeto social;

- o resultado das mudanças na esfera da produção e da organiza-

ção social redirecionam a intervenção do Estado, alterando as relações entre este e a sociedade e o mercado, destacando-se em especial os mecanismos de regulação material, gestão estatal e privada da força de trabalho;

– as conseqüências das mudanças nas relações Estado, Sociedade e mercado resultam num conjunto de medidas de ajustes econômicos e de reformas institucionais;

– os mecanismos de privatização e as pressões do empresariado e da burocracia Estado, no campo dos direitos sociais, como condição para viabilizar as reformas nas políticas de Seguridade Social.

Os sistemas de Seguridade Social são atingidos no conjunto das reformas, de cunho liberal, tendo como principais atores, que operam as mudanças, os organismos financeiros internacionais, os empresários vinculados ao grande capital e a burocracia estatal associada a eles.

Essas reflexões iniciais dão conta de que a Seguridade Social é o objeto prioritário das mudanças e ajustes, nos países hegemônicos e nos países periféricos.

## **10 - AS PARTICULARIDADES DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

No processo de internacionalização do capital, na década de 70, foi conferido aos países centrais características diferentes dos países centrais, nos aspectos econômicos e na estruturação da Seguridade Social. A integração do Brasil à ordem econômica internacional nos anos 70, teve, como base, a realização de um projeto de Estado de uma política e o de modernização conservadora, centrado na dependência econômica e na necessidade de quebrar a resistência organizada da sociedade, na busca da construção de um consenso passivo, legitimador daquela ordem.

O que merece destaque nesse processo é o modo que o regime

militar encontrou para atender às necessidades provenientes dos impactos da expansão; as estratégias que tiveram como suporte a ampliação da cobertura de alguns programas sociais que tiveram como característica a diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação de previdência complementar privada, afora a expressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema vigente até 1964. Estas reformas só foram modificadas com a organização da sociedade no final da década de 70.

No final da década de 80, iniciou-se o período crítico da Seguridade Social brasileira, especificamente na esfera da previdência social e da saúde.

## **11 - PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL**

Mesmo com, a origem conservadora, a Previdência Social Brasileira incorporou varias conquistas dos trabalhadores. Segundo (CABRAL, 1994),

*“A Previdência Social pública no Brasil nasceu como uma manobra de cooptação do movimento sindical e popular no bojo do processo político desencadeado em 1930. Acabando com as antigas caixas de pensões e aposentadorias que os trabalhadores promoviam no âmbito das empresas, o Estado tomou a si esta tarefa, ao mesmo tempo em que atrelava os sindicatos a sua estrutura, num misto de paternalismo e rígido controle sobre as iniciativas do nascente movimento operário”.*

Aprender a natureza contraditória da Previdência Social brasileira é fundamental para entender que interesses envolvem a questão da reforma Constitucional.

CABRAL (1994) também expôs que a Previdência Social tem o segundo orçamento da União e pode gerar uma poupança que pode alavancar a retomada de investimentos em várias áreas da economia. Se o conjunto de direitos trabalhistas e sociais previstos na Previdência Social fosse regulamentado e estendido a toda população, transformar-se-ia em obstáculo para completa apropriação pela classe dominante e pela poupança gerada pela receita previdenciária.

O ideal sonhado pela burguesia é a privatização da Previdência para liberar os salários maiores para o setor privado nos moldes da Previdência chilena.

A pretensão do governo é o controle sobre a receita gigantesca gerada pela Previdência, bem como o gerenciamento dos objetivos para os quais este capital será destinado.

A previdência social será privatizada com a finalidade de possibilitar a expansão do capital na área de seguros. Atua no setor de capitalização, direcionando os recursos captados para grandes investimentos. Os representantes das empresas privadas defendem a intervenção do Estado apenas para garantia de um mínimo de seguro e uma previdência privada complementar, regida pelo mercado, para os níveis salariais mais elevados. O eixo central da previdência privada é a capitalização, ou seja, atribuição de uma renda definida pelo valor que os investimentos proporcionariam através do tempo às contribuições individuais, após o cálculo das taxas de mortalidade e de expectativa de vida dos contribuintes.

A previdência estatal se baseia geralmente no regime de repartição, ou seja, a distribuição do benefício está vinculada à entrada das contribuições, dependendo do número dos ativos que mantêm os inativos.

Na Previdência do Brasil, a desigualdade é vista como sendo da natureza do social. Isto serve para justificar a realidade brasileira, marcada por uma das mais profundas desigualdades de renda, de poder, de oportunidades, de aposentadorias, já que estão vinculados ao salário mínimo. A Constituição de 1988 considerou o salário mínimo

como piso de todos os benefícios, inclusive de assistência social para idosos e portadores de deficiência. Estabeleceu também algumas aposentadorias especiais, regulamentadas nas leis 8.212 e 8.213 de 1991, após longos debates e negociações. As mudanças de paradigmas contidas na Constituição Federal, relativas à questão da Seguridade Social e suas principais diretrizes: a equidade, a descentralização e a participação da população através de múltiplos conselhos nacionais, estaduais e municipais, colocou frente a frente interesses privados e interesses públicos. Os defensores dos interesses privados visavam, principalmente, garantir lucros aos serviços de saúde, de controle do sangue, de hospitalização, ou seja, são extremamente corporativos, enquanto algumas corporações sindicais defendiam aposentadorias especiais, com tempo de serviço inferior a 35 anos e proventos integrais.

Na perspectiva do governo, o aspecto mais importante da Reforma da Previdência foi a revogação da aposentadoria por tempo de serviço, substituída pela vigência do tempo de contribuição, combinada com o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria (DAIN, 1998).

O que deve ser observado é o aumento de riscos e da instabilidade para os trabalhadores de baixa renda, que decorrem desta reforma.

No aspecto do financiamento, o governo insiste nas vantagens de diminuir alíquotas de contribuição em setores intensivos de mão-de-obra, para aumentar o emprego formal, ignorando o mercado de trabalho informal.

DAIN assinalou que os pobres perderam suas expectativas de direitos, cabendo à população como um todo financiar a passagem do setor privado e a consolidação de sistemas de seguro muito restritivos.

## CONCLUSÃO

O projeto político-econômico do atual governo, centrado na reforma privatista do Estado e na abertura da economia, nos moldes da globalização definida pelo Consenso de Washington, não contempla o principal desafio ético e social que se impõe: a produção de um conjunto de políticas sociais e econômicas, articuladas em torno de metas que visem a distribuição de rendas, riqueza e poder e que, de fato, erradiquem os tradicionais mecanismos de exclusão e subalternização que mantém a grande maioria da população brasileira imersa na pobreza e na indigência.

O Plano Diretor da Reforma do Estado, construído sob a orientação neoliberal, vem aprofundar os problemas sócio-econômicos do país e consolidar uma política de exclusão.

A reforma no âmbito da Seguridade Social, em especial da Previdência Social, vem contrariar a concepção inscrita na Constituição de 1988, que foi consolidada por meio de um processo histórico de luta e organização em defesa de uma legislação social minimamente justa e igualitária.

## ABSTRACT

The reform of the Brazilian State, that is happening, is a demand from FMI and BIRD, as part of the hegemonic project of the capitalism reconstruction system of production, has forseen the implantation of means of adjustment in worldwide view, based on the neoliberal ideals, privileging always the great capital in detriment of social development.

The Director Plan of Reform, proposed by the State of the present government, must be understood in the context of the State's redefinition role, that becomes no longer directly responsible for the

economic and social development through ways of production of resources and services, to get stronger in the function of promoter and regulator of this development.

Placed as one of the central points, the Social Security reform, in agreement with the plan, justifies itself by the budgetary deficit of the Social Welfare, including the retirement, allowances and unemployment insurance.

The Social Welfare has been this way, fundamental object of changes and adjustments, punishing the poorer population, that has already been found with no expectations and rights.

**KEYWORDS:** Reform of the State and Social Welfare.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade, do mundo do trabalho. 5. ed. São Paulo : Cortez; Campinas : Universidade Estadual de Campinas, 1998.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Congresso de Washington - A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno da Dívida Externa*, São Paulo : PEDEX, (06), 1994.

BEHRING, Elaine Rosselti. *A reforma do Estado: uma nova modernização conservadora?* Florianópolis, 1998. (Digit.).

CABRAL, Maria do Socorro Reis. A previdência social e a revisão constitucional. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, (44), 1994.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO.  
*Plano Diretor e Reforma do Estado*, MARE online, e-mail, 1995.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO.  
Questões sobre a reforma administrativa. *Cadernos do MARE*,  
Brasília, n. 10, 1998.

MOT, Ana Elizabeth. *Cultura da crise e seguridade social* - um estudo  
sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira  
nos anos 80 e 90. São Paulo : CORTEZ, 1995.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência so-  
cial*. Caminhos da Construção democrática. São Paulo : Cortez,  
1998.

REVISTA INSCRITA. *Conselho Federal de Serviço Social*. Rio de  
Janeiro : Grafile Artes Gráficas, (n 2), 1998.