

# PARA ALÉM DO CONTROLE EXTERNO: POSSÍVEIS MOTIVAÇÕES DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.

Arthur L. A. da Silva\*

*Uma das grandes, se não a maior, tragédia do homem moderno, está em que é hoje dominado pela força dos mitos e comandado pela publicidade organizada, ideológica ou não, e por isso vem renunciando cada vez, sem o saber, à sua capacidade de decidir. Vem sendo expulso da órbita das decisões. As tarefas de seu tempo não são captadas pelo homem simples, mas a ele apresentadas por uma "elite" que as interpreta e lhas entrega em forma de receita, de prescrição a ser seguida. E, quando julga que se salva seguindo as prescrições, afoga-se no anonimato nivelador da massificação, sem esperança e sem fé, domesticado e acomodado: já não é sujeito. Rebaixa-se a puro objeto. Coisifica-se.*

Paulo Freire

*A "nação" hoje, visivelmente, está em vias de perder uma parte importante de suas velhas funções, nominalmente aquela de constituição de uma economia nacional. (...) especialmente desde os anos 60 o papel das "economias" nacionais tem sido corroído ou mesmo colocado em questão pelas principais transformações na divisão internacional do trabalho, cujas unidades básicas são organizações de todos os tamanhos, multinacionais ou transnacionais e redes de transações econômicas, que estão para fins práticos fora do controle dos governos e estados.*

Eric Hobsbawm

## INTRODUÇÃO

Este trabalho reúne algumas considerações sobre aspectos macroeconômicos de dois fenômenos largamente analisados, no âmbito das Cortes de Contas do país: as reformas da Previdência e da Administração Pública brasileiras. Assim, o tema central desse artigo já é de relativa tradição na bibliografia especializada, estando as comunidades técnica e científica familiarizadas com tais transformações no Estado brasileiro.

Sabendo disso, restringimos nosso trabalho à intenção de situar tais reformas no plano geral das reformas adotadas pelo Governo Federal, e estas no campo mais amplo da globalização dos mercados, onde procuramos, por fim, apontar possíveis motivações de ordem econômica para estes fenômenos. Assim, problematizando as razões das mudanças, acreditamos contribuir para um melhor entendimento das ações de controle promovidas pelos Tribunais de Contas e pela sociedade como um todo.

Nesta tentativa de debater possíveis relações entre a organização do poder público, encarnado na figura do Estado, e a pungência de interesses privados, aqui representados pelas vicissitudes do capitalismo global, enviamos um trabalho de análise que visa a elucidar a prevalência destes sobre aquela: os interesses econômicos são aqui entendidos como condicionantes do tipo de Estado e instituições públicas adotados pelos países, mesmo em detrimento dos interesses mais gerais da sociedade.

Nosso artigo encontra-se, desta forma, dividido em duas partes principais: no primeiro é feita uma abordagem de algumas doutrinas do pensamento econômico, em seu papel de estruturador da ordem jurídica dos estados; no segundo, procede-se com uma análise sucinta das reformas administrativa e previdenciária brasileiras, observando-se as demandas da nova ordem econômica internacional.

## A ECONOMIA COMO FATOR DETERMINANTE DO MODELO JURÍDICO ESTATAL

Pode-se afirmar que o estudo científico da Economia inicia-se com a escola fisiocrata, surgida na França em meados de 1750, em reação às práticas mercantilistas do início do período moderno. Defensores do livre mercado, os representantes da escola fisiocrata - Quesnay e Mirabeau, principalmente - conscientes de que o absolutismo estava em plena decadência, e de que o todo o sistema político já vislumbra a ruína, passam a exigir um tipo de Estado que incorpore, dentre os seus princípios básicos, as regras definidas pela nova conjuntura econômica.

Na aplicação deste outro modelo, a ordem jurídica deveria observar o princípio da "ordem natural", segundo o qual os sistemas - sociais, econômicos e políticos - são inscritos na natureza mesma das coisas, estabelecida *ad aeternum* pela providência divina. Neste quadro, a agricultura é a atividade produtiva predominante e se sobrepõe à indústria, sendo a terra considerada a fonte originária de todas as riquezas. A ordem jurídica que vai definir o novo Estado propugna a expansão da acumulação de capital na atividade primária, pois tal

"(...) modelo mostra os processos de produção, circulação da moeda e das mercadorias e a distribuição da renda (...). O centro de atenção é a agricultura, os agricultores são chamados de classe produtiva, enquanto que os produtores de mercadorias industrializadas eram chamados de classe improdutiva" (HUNT, 1984, p. 58).

A ordem jurídica estabelecida pelos ideais da fisiocracia, durante quase duas décadas, passava pela revisão da carga tributária sobre a agricultura, tornando-a praticamente imune aos instrumentos de arrecadação do Estado, e fazendo recair todo o peso do fisco sobre a manufatura e o comércio. O desenlace histórico deste capítulo foi, com a emergência da burguesia industrial e dos comerciantes, a convocação dos Estados Gerais da França e a Revolução de 1789.

A escola clássica, também conhecida por escola liberal, desenvolveu-se desde a Inglaterra, em fins do século XVIII e início do século XIX, alicerçando-se no liberalismo econômico e na expansão da

atividade industrial - que transformou sobremaneira a economia inglesa refletiu em todo o mundo, mormente nos países jovens, que desenharam os seus modelos de Estado à conveniência desses princípios. Mais uma vez, as práticas econômicas passam a requisitar um desenho diferenciado para a *Commonwealth*, e tal ordem jurídica emergente teria como tarefa principal a definição de um Estado liberal, onde as forças de mercado fossem determinantes. A expansão dos centros urbanos, pela crescente atividade industrial, fez emergir um novo estágio econômico, criando mercados e demandando um outro tipo de organização social. O nascente paradigma de Estado vai, portanto, expandir a economia capitalista, pois seu ideário abriga confortavelmente as premissas do livre mercado, da ampla liberdade individual, da independência e separação dos poderes, da garantia do direito inalienável à propriedade privada. O Estado passa a agir como mero regulador da atividade econômica, permitindo a liberdade do mercado e da concorrência.

Assim, reduz-se ao máximo a possível intervenção do Estado no domínio econômico, confirmando os princípios do livre mercado, e elaborando um sistema jurídico que assevere tal ordem econômica. Este modelo a ser implantado tem sua base na ideologia do *Estado Mínimo*.

Norberto Bobbio sabe que definir o liberalismo, dentro de sua perspectiva histórico-política, não é numa tarefa fácil. A história do liberalismo encontra-se bastante próxima da história da democracia política moderna, e não existe um consenso sobre o que existe de liberal e o que existe de democrático nas ditas economias liberais. Em outras palavras: o formato político-administrativo de um Estado liberal não indica, necessariamente, a existência de condição suficiente à instalação de uma sociedade democrática, com um aspecto fundado na liberdade econômica e outro nos direitos sociais. Sob o aspecto social, a democracia deve assegurar a difusão do conhecimento, da informação, da cultura, protegendo os direitos essenciais do homem - parte do mesmo estatuto liberal que fomentou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. Por outro lado, sob o aspecto econômico, este regime deve tornar certo ao indivíduo o direito ao trabalho digno e a uma remuneração justa, pois

*"Se o liberalismo político, principalmente na Inglaterra, identificou-se com o liberalismo econômico, precisamos reconhecer também que nem toda a burguesia europeia foi livre-cambista, uma vez que muitas vezes aproveitou-se das vantagens oferecidas pelo protecionismo do Estado" (Bobbio, 1992, p.700).*

É importante lembrar que tal programa humanista não é de todo incompatível com o "liberalismo" que nos apresenta Bobbio. Do latim *liberalis*, que significa benfeitor, generoso, emana o sentido político do termo, que se opõe ao estatuto arbitrário do absolutismo monárquico. Nascidos no seio de um processo revolucionário, os principais ideais do liberalismo - submissão do Estado ao princípio da separação de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), perenidade do regime político representativo e parlamentar, respeito do Estado ao direito - evidenciam certos requisitos indispensáveis ao estabelecimento de um regime político democrático. Por esta ótica, o estatuto político do liberalismo não é refratário, *lui même*, à promoção social; ele é apenas incompleto, vez que lhe falta um elemento essencial, um estatuto a prover condições mínimas de bem-estar coletivo. Qualquer ação nesta direção, no contexto revolucionário europeu, era imediatamente entendida como ação de caráter reacionário, de simpatia camuflada pelo *ancien régime*.

Não obstante esta grave lacuna na mentalidade política liberal, estudiosos como Paulo Bonavides concordam que o liberalismo representa um avanço sobre a organização política absolutista, e que a associação de práticas liberais básicas com um sistema de governo fundado na prática de políticas públicas constitui-se caminho, factível sob o ponto de vista administrativo e correto sob a ótica social, para galgar seus postulados civis e políticos. Este alargamento, entretanto, não parece ser produto do gênio caritativo - *liberalis* - dos capitalistas, mas antes da pressão social e política das nascentes organizações de trabalhadores. Estas ondas de pressão chegaram até ao controle temporário do palácio de Versalhes, em 1848, mas capitularam dramaticamente diante da repressão liberal-burguesa e da ausência de um programa operário alternativo, apto a implantar um estado socialista.

É deste momento histórico que se engendra o conjunto de idéias, conceitos e propostas formulados por Marx e pela economia marxista, nascendo como um contraponto ao ideário da organização capitalista.

Partindo de uma crítica ao Estado fundado na prevalência do capital, Marx propõe uma teoria do Estado vinculada à teoria geral da história e da sociedade, deduzido do estudo da economia política. Ou, como afirma Bonavides,

*"O marxismo é construído em meio a aguda crise que separa o trabalho do capital, quando o capitalismo acreditava cegamente no liberalismo, que o favorecia, legitimava-lhe as pretensões iníquas e aclamava a consciência de seus agentes, do mesmo passo que a classe operária dispunha da violência como sua única arma de defesa" (Bonavides, 1993, p. 171).*

Em seus Manuscritos Econômico - Filosóficos de 1844, pouco anterior à ascensão e ao colapso da Comuna de Paris, Marx já afirma que o Estado não é o subordinante, mas o subordinado do macrossistema social. O Estado é numa agência de implementação e acompanhamento das políticas determinadas pela classe dominante, cuja defesa de interesses já era encampada em dimensão planetária. Assim, como tão bem registra Norberto Bobbio, Marx formula uma

*"teoria geral que permite dar uma interpretação e fazer uma crítica do Estado burguês do seu tempo nas diversas formas em que se apresenta e formular algumas propostas relativas ao Estado que deverá seguir ao Estado burguês, permitindo-lhe deduzir, enfim, o fim ou a extinção do Estado" (obra cit. pp. 738/739).*

Para corroborar o argumento de nosso trabalho, convém lembrar a célebre passagem do prefácio de "Para a Crítica da Economia Política", na qual o pensador alemão, com clareza, define a relação entre a tipologia do Estado, tomada como superestrutura, e a organização econômica da sociedade. Conclui o autor que

*"o conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, isto é, a base real sobre a qual se eleva a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas determinadas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona, em geral, o processo social, político e espiritual da vida" (MARX, 1985, p. 11).*

Marx ressalta que a base econômica da sociedade dita os pilares de suas ordens política e jurídica. Desta forma, a arquitetura legal do Estado e sua dinâmica política são desenhadas no sentido de arrematar o sistema econômico predominante, o que significa, em outras palavras, que a ordem econômica é quem define o perfil da organização política. Assim, o direito e as instituições políticas passam a constituir, ao lado de outras estruturas sociais, aquilo que Louis Althusser designou *aparelho ideológico de Estado*: ferramentas mais ou menos prosaicas de manutenção de uma ordem social propícia à realização dos interesses maiores do capital.

Assim sendo, Marx estabelece um referencial de análise macroeconômica cujo grau de generalidade e argúcia só será, talvez, alcançado bastante tempo depois, pelo britânico John Maynard Keynes. Ao economista do *Bloomsbury* cabe o mérito de inserir, no liberalismo incapaz de evitar o *crack* de 1929, tanto a responsabilidade diante dos interesses econômicos nacionais como dimensão dos investimentos sociais públicos, de cuja ausência se ressentia o sistema idealizado por Adam Smith e Davi Ricardo.

O capitalismo – perceberam tanto Marx quanto Keynes – abriga em si mesmo os elementos de sua instabilidade. E não era o inglês um “revolucionário”

tal seu colega prussiano: conservador, de formação tanto matemática como humanística, Keynes era oriundo da burguesia intelectual britânica, acreditava no poder das idéias, e parecia ter a sensibilidade exata para os problemas de sua época. Não por acaso ele se tornou um crítico inovador do liberassimo mito da “mão invisível”...

Discutindo o problema da determinação do nível de emprego e renda e as causas que levaram à crise dos anos trinta, em face das flutuações no processo econômico, verificadas no curto prazo, Keynes estabeleceu seu foco de pesquisa. Segundo os ensinamentos de sua escola, a organização jurídica baseada no *laissez faire* estava fadada ao fracasso, e era necessária uma organização do Estado que instrumentalizasse políticas econômicas aptas a manter o desenvolvimento do capitalismo, principalmente nos momentos de crise. Tal modelo ganhava um formato interventor moderado, que gerasse *deficit* propositais para expandir a demanda agregada – o que apenas poderia ser conseguido, então, através desse tipo de ação. Para sustentar o crescimento econômico, e incrementar o sistema capitalista, a ordem jurídica tinha que ser adaptada a esse arranjo, demandando uma nova ordem econômica constitucional.

#### AS REFORMAS ADMINISTRATIVA E DA PREVIDÊNCIA COMO PARTES DO MODELO DE ESTADO DEMANDADO PELA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL

Outras escolas do pensamento econômico, tais a escola cepalina de Raul Prebisch e Celso Furtado, também contribuíram de maneira relevante à definição da conjuntura da reforma brasileira. Entretanto, face à riqueza e à complexidade do pensamento econômico da CEPAL, conjugadas ao específico objetivo deste estudo, e ao fato de que os comentários sobre o liberalismo clássico, o keynesianismo e o marxismo já fornecem elementos para abordar a temática aqui trabalhada, renunciamos ao apelo de fazer os comentários sobre tais escolas de maneira sistemática e individualizada.

Como os movimentos de superação do antigo regime, do liberalismo clássico, da economia soviética-planificada e do *crack* de 1929, entendemos que a chamada onda neoliberal também reclama um tipo de Estado adequado às incessantes exigências da ordem econômica internacional. As reformas administrativa e da previdência tupiniquins encontram-se, portanto,

no contexto de tais determinações.

No período pós-guerra, diante da expansão do socialismo no mundo e da chamada *ameaça vermelha*, pela disseminação da ideologia da planificação econômica, os governos capitalistas, inspirados na obra de Keynes, adotaram variadas políticas de promoção do emprego e de acumulação produtiva pelo Estado, partes essenciais do que veio a ser chamado de Estado do Bem-Estar Social – *Welfare State*. O raciocínio é simples, e conhecido desde o tempo dos faraós: - por que não construir pirâmides? Por que não, analogicamente, investir na produção estatal de bens e serviços, fechando o ciclo com a geração de renda e o incremento do consumo?

No modelo europeu do Estado de Bem-Estar, ao lado de maciços investimentos e subsídios públicos no setor produtivo da economia, também seriam adotadas medidas de conteúdo social, de modo a barrar o avanço do comunismo: melhorias na educação pública, nos

serviços de saúde e assistência médica, na seguridade social, investimentos elevados em infra-estrutura urbana e em abastecimento. Instalam-se, assim, redes de serviços sociais voltadas para os trabalhadores e para a classe média, dentro do contexto capitalista, visando a galgar o apoio popular às idéias capitalistas do livre mercado. Esta ampla estrutura de serviços públicos, de alto custo e quase nenhum retorno a curto prazo, ocasionou uma expansão considerável da dívida pública nos países ricos, que precisaram mais e mais de ativos internacionais, principalmente a partir da descolonização da África e da Ásia, nos anos de 1960.

Não foi exatamente este o caso brasileiro. No Brasil, o Estado de Bem-Estar, de alto nível de investimento no setor social, tal como o que ocorreu na Europa Ocidental, estava relegado a um plano secundário. A ação do poder público brasileiro concentrou-se em impulsionar o crescimento do país, que findou por se converter, na década de setenta, na oitava planta industrial do planeta, campo fértil para os investidores internacionais. A ação política do Estado não esteve associada à cooptação dos setores sindicais e dos movimentos de esquerda, mas antes à terrível mácula da repressão política e da ditadura militar - que eram, à oportunidade, bastante consoantes com a política econômica dos países desenvolvidos para a América Latina. Até as políticas públicas, ditas sociais, faziam parte deste jogo de consolidação de uma base industrial forte, apta para receber os excedentes de capitais dos principais países capitalistas. Podemos bem exemplificar esta escolha histórica com as políticas habitacionais do período militar, que incrementaram tanto o setor industrial (tivemos a maior indústria de construção civil do mundo, nos anos setenta), como o setor terciário (com o gigantesco volume de recursos administrado pelo Banco Nacional de Habitação), mas não logramos resolver o *deficit* brasileiro de moradias, proporcionalmente maior em 1980 que em 1960, mesmo com a extrusiva aplicação de dinheiro público no setor.

Talvez por causa desta escolha, o Brasil entrou em uma crise fiscal sem precedentes na sua história econômica. A busca pelo crescimento econômico a todo custo definiu o quadro de colapso de um tal “Estado de Bem-Estar” brasileiro, que sequer chegou, propriamente, a existir. Recursos que haviam sido tomados no exterior para financiar a infra-estrutura alocativa nacional, a taxas de juros variáveis, geraram a explosão de nossa dívida externa nos anos setenta,

ainda mais porque foi mantido o crescimento do país em ritmo acelerado – a custos financeiros quase criminosos – no momento em que o mundo inteiro se retraía. A professora Tânia Bacelar registra esta crise como originada

*“na estratégia de crescimento com endividamento externo, que a partir de 1974 resultou num desequilíbrio fiscal provocado pela explosão da dívida externa e sua transposição para a dívida interna.”*  
(BACELAR, 1993, p. 47)

E não foi só o endividamento externo que destruiu a saúde fiscal do país. A capitalização do Tesouro através da emissão de títulos públicos de curto prazo e juros altos, visando a manter o ritmo de investimentos “estruturadores”, fez com que já no Governo Sarney (1985/1989) a crise fosse insustentável, e fosse necessário promover ajustes profundos e imediatos na economia. Ajustes, claro, efetuados através da redefinição do papel do Estado.

No contexto da atual reforma brasileira, não há risco efetivo de quebra da ordem mundial por uma revolução socialista nos moldes da guerra fria, e o chamado socialismo real já não mais representa qualquer ameaça externa aos regimes de mercado. A organização dos trabalhadores é açodada, em escala mundial, por uma violenta onda de reengenharia industrial, possibilitada pelo incremento de modernas tecnologias, contribuindo para a extinção de postos de trabalho.

O modelo neoliberal brasileiro – encampado por uma tendência social-democrata de governo - não é, nem nunca foi, o Estado promotor de políticas públicas nem de justiça social: é um Estado que se pretende eficiente, enxuto, que se propõe a redimir o falido Estado “pesado” e “ultrapassado” do período militar, incorporando do setor privado a agilidade e o formato dos procedimentos gerenciais. Segundo sua lógica, a produção e a distribuição de bens e serviços, e a administração dos recursos financeiros e dos investimentos passa a ser matéria de alçada da iniciativa privada. O papel do Estado, num míope horizonte, é tão-somente promover os serviços básicos de segurança pública e defesa externa, e de maneira subsidiária ou complementar a educação e a saúde. O que não se diz nesse modelo “social-democrata”, entretanto, é que quem faliu o setor público nacional não foi o atendimento das necessidades da sociedade brasileira, tal previdência justa e eficiente, serviços públicos de alta qualidade e políticas de promoção

social: não se diz, tampouco, que quem faliu o país foi o seu endividamento progressivo, voltado para o atendimento dos caprichos do capital, e calcado no atendimento aos ditames da ordem mundial. Diz-nos o brilhante artigo de Bacelar que

*“é possível verificar que os gastos totais com salários não aumentaram sua participação na receita corrente do Governo Federal (31% em 1970, 27% em 1980 e 34% em 1990). Nem mesmo as transferências à Assistência e Previdência podem ser apontadas como despesas desequilibradoras, vez que sua participação na Receita Corrente passa de 30% em 1970 para 33% em 1980 e cai para 27% em 1990. (...) De fato, o único item de despesa que teve um crescimento extraordinário foi o dos gastos com serviços da dívida interna e externa: Eram 5% da receita corrente em 1970, 8% em 1980 e 46% em 1990.”* (BACELAR, obra cit. p. 53).

Do esteio das reformas “social-democratas” em curso, despontam tipos de Estado e de sistema político ancorados em programas que, mais uma vez, não têm como foco a promoção social: a) acentuado ajuste fiscal, visando à eliminação ou à redução significativa do *deficit* público - *deficit* este gerado pelo custo da dívida; b) significativa limitação da intervenção do Estado na produção, não mais necessária no panorama internacional atual, através de programas de desestatização; c) privatização de bens e da exploração de serviços públicos, reduzindo o papel do Estado ao de mero regulador da atividade econômica, consoante com a terrível advertência marxista; d) fim das restrições ao capital externo, como na EC 6/95; e) redução da presença do Estado no setor financeiro, f) reforma de Previdência; e g) livre negociação entre patrões e empregados com forte estímulo à livre concorrência e livre iniciativa.

Ao que indica nossa análise, esta série de mudanças visa a fortalecer a economia de mercado - com a ampliação da atividade de grandes corporações financeiras - e a criar condições de uma modesta estabilidade, na qual se permuta o furor do “milagre econômico” pelo estóico desiderato de crescimento vegetativo e dependente da riqueza nacional. Isto pressupõe, claro, receituários político e administrativo próprios, já prescritos pelos países ricos - e pelas ricas empresas neles sediadas - ao Brasil e demais países

emergentes.

Como parte deste *Novum Organum* político pode ser entendida a Emenda Constitucional nº 6, de 15/8/95, que alterou a redação do Art. 170, IX, 176, par. 1º, da Constituição de 1988, revogou o art. 171 e criou o art. 246, trazendo novidades em relação ao tratamento das empresas brasileiras. Assim, deixa de existir diferença prática entre empresa de capital nacional e estrangeiro, o que é compatível com nova arquitetura do Estado brasileiro, e seu eficiente atendimento aos ditames impostos pelo jogo maior - como já percebera Marx no século passado - da política internacional, dos interesses econômicos.

O Programa Nacional de Desestatização - consagrado pela Lei 8.031/90, ainda na Era Collor - é claro sinal de que o governo quer um Estado miúdo, não-intervencionista, precipuamente direcionado à reorganização da “velha” economia, marcada pela presença massiva de empresas públicas. Isto, nota-se, nada mais é que a alvorada de um projeto neoliberal para o país.

Na Reforma Administrativa, enunciada no Plano Diretor para a Reforma do Estado - formulado pelo Governo Federal em 1995 - e legalmente definida pela edição da Emenda Constitucional nº 19/98, são efetuadas importantes alterações na estrutura estatal brasileira, sob a alegação de extirpar o paradigma burocrático-weberiano da Administração Pública. Destacamos, dentre as medidas, a supressão do regime jurídico único dos servidores, a revisão dos limites de sua remuneração, a flexibilização do regime constitucional da estabilidade - para introdução das hipóteses demissão por insuficiência de desempenho ou necessidade de corte nas despesas. Sobre tal projeto diz-nos em documento oficial Bresser Pereira, o principal formulador das reformas, que

*“O projeto de reforma do governo brasileiro, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apóia-se num diagnóstico que aponta a reconstrução do Estado como elemento central da agenda política dos anos 90: trata-se de uma necessidade imposta pela globalização da economia e pela própria crise do Estado.”* (BRASIL, 1995)

A chamada reforma do Estado - e em particular a Administrativa e a Previdenciária - aparece, portanto, no bojo da política de desestatização e redução de gastos públicos implantada pelo Governo, sendo parte

de uma estratégia que possa manter as condições básicas para a expansão do modelo econômico, quer favorecendo a expansão do capital internacional, quer minimamente avalizando as condições de pagamento do serviço da dívida.

Parece claro, na esteira das considerações que traçamos aqui, que a Reforma que está sendo provocada na Administração Pública, tem o objetivo estruturar o aparelho estatal para o funcionamento do modelo econômico ao qual o governo se submeteu, modelo esse aceito em detrimento de todo um leque de alternativas macroeconômicas. É importante notar que tais medidas colhem sua formatação da administração privada, dos moldes da administração pós-fordista anglo-americana, em contraste com os paradigmas europeus, típicos da administração pública, nos quais foi historicamente inspirado o aparelho estatal nacional. Busca-se, assim, um ordenamento jurídico que passe a privilegiar os resultados econômicos sem atentar para os resultados sociais. Esta escolha nos põe aquém das lições de Keynes, e parecemos voltar – numa analogia arriscada – ao momento anterior à Comuna de Paris: insurreições desesperadas de trabalhadores e desempregados, autoritarismo político e repressão policial a manifestações sociais.

Neste cenário, a opção pela atrofia do Estado brasileiro, confinando a sua atuação aos sistemas de segurança pública, à manutenção de um sistema judiciário e a um aparelho de defesa externa, simboliza retrocesso do modelo brasileiro a esta realidade vivida pelas nações ricas da Europa no início dos anos 1800. Neste paradoxo, de ostentar grave descompromisso social em terra de históricas lutas populares, tais a Revolução Praieira e a Revolta dos Alfaiates, talvez resida a propalada “criatividade” do projeto de reforma dos recentes governos brasileiros.

As alterações infligidas ao sistema previdenciário brasileiro pela Emenda Constitucional nº 20, já chamadas pela imprensa de “pré-Reforma da Previdência”, estão dentro da mesma lógica de retrocesso, e visam a confirmar o modelo econômico implementado. O objetivo velado, mas bastante sensível, deste processo é reduzir a participação do Estado no campo da seguridade social, criando assim as condições para a transferência definitiva uma fatia estratégica da economia nacional para o setor privado - leiam-se “grandes investidores do mercado financeiro”.

Com a EC nº 20/98, vigente a partir de dezembro

de 1998, o governo modificou nada menos do que 62 artigos e revogou outros 28 das leis relativas à previdência social, restringindo significativamente o leque de abrangência da previdência pública. Figuram entre as principais medidas da “pré-reforma” da Previdência: *a)* A proibição da utilização do tempo de serviço rural para fins de carência no sistema urbano; *b)* restrições ao gozo da aposentadoria especial, com revogação da legislação específica de diversas categorias; *c)* proibição de contagem de tempo em atividade especial mediante conversão para tempo comum; *d)* o aumento da carência necessária ao gozo do benefício, com encurtamento do prazo para chegar à carência máxima de 180 contribuições; *e)* aumento das alíquotas de contribuição exigidas dos segurados com renda de mais de 5 salários mínimos; *f)* vedação de acumulação de aposentadoria por tempo de serviço com aposentadoria por idade, mesmo quando devidas por regimes diferentes; e *g)* instituição de cobrança de contribuição de servidores inativos para o custeio das aposentadorias.

O sistema almejado conduz, ao que tudo indica, a uma privatização da previdência social, dentro da concepção elaborada pelo Banco Mundial e pelo FMI, nos moldes das reformas chilena, argentina e uruguaia. A previdência pública atual, universalizante, deverá ser substituída pelo hibridismo entre um sistema de previdência pública básica, com valores de benefício reduzidos, e um sistema complementar privado e aberto, de capitalização individual, este último com ampla participação do setor financeiro, apenas para aqueles que podem pagar as apólices negociadas livremente no mercado.

O foco na Reforma Previdenciária, dada sua importância social, política e econômica, não pode ficar à margem da discussão sobre o papel do Estado, e sua condição de parte do processo geral de globalização da economia e avanço da política neoliberal. Afinal, os diagnósticos elaborados pelos organismos do capital internacional não enxergam nenhuma solução que não passe pela privatização da previdência social. O cumprimento acrítico dos preceitos estabelecidos pelo BIRD e pelo FMI não tem contribuído para a melhoria das condições de vida da população, bastando olhar para os nossos vizinhos sul-americanos, Argentina e Chile, que vêm empobrecendo progressivamente nos últimos dez anos, não obstante a ampliação das reformas acertadas com os mesmos órgãos que timoneiam a reforma brasileira.

## CONCLUSÃO

Não é fácil tratar do penoso repouso da superestrutura jurídica sobre a infra-estrutura econômica, principalmente quando se considera o número de variáveis a atuar diretamente para o repouso “cego e imparcial” da deusa ascética que encarna a ordem jurídica, sobre os braços ásperos e vis do “monstro” que vive do lucro a todo o custo. Além disso, a vasta bibliografia sobre a reforma do Estado, atualizada quase que diariamente, condena nosso artigo a ser irremediavelmente incompleto.

No dever de concluir, contudo, podemos afirmar que o modelo de Estado é, como tem sido ao longo do tempo, engendrado para atender às vicissitudes da ordem econômica dominante, arrastando nesta direção

tudo o ordenamento jurídico nacional, e pondo em plano secundário os mais pungentes interesses da sociedade. O debutante modelo institucional brasileiro é apenas uma parte – ainda que importante – de uma mudança geral na ordem mundial, que requer um padrão diferenciado de Estado para favorecer a expansão do capital internacional.

Lamentavelmente, tal esfacelamento do Estado brasileiro se mostra a caminho de retorno pouco provável. É urgente, pois, desenvolver ferramentas de controle social aptas a minimizar o efeito de tal política, pois conquistas jurídicas históricas, como muitos direitos previdenciários e trabalhistas, já são baixas bastante dolorosas na frente de batalha da democracia.

## BIBLIOGRAFIA CITADA/ CONSULTADA

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Edunb, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BACELAR, Tânia. *A crise financeira do setor público brasileiro*. in BACELAR, T., CUNHA, F. et all. “Crise & Reestruturação do Estado no Brasil”. Recife: Universitária, 1993.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada a 5 de Outubro de 1988*. <http://www.senado.gov.br/bdtextual/const88/Con1988br.pdf>. capturado em 18 de abril de 2002.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. [http://www.bresserpereira.ecn.br /Documents/ MARE/](http://www.bresserpereira.ecn.br/Documents/MARE/)

PlanoDiretor/ PlanoDiretor.pdf. 1995. capturado em 18 de junho de 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. *Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

FORRESTER, Viviane. *O Horror Econômico*. São Paulo: Unesp, 1997

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. 15ª Ed. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1979.

HUNT, E.K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Campus, 1984.

MARX, K., *O Capital: para a crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Livro I, Vol. II

\* É Técnico de Inspeção de Obras Públicas do ICTE-PE. Licenciado em Filosofia e Mestrando em Ciência Política pela UFPE.