

Estado, globalização e Previdência Social no Brasil

Maíra Pitton Cavallieri

Mestranda em Sociologia na UNESP (Araraquara).

E-mail: maira.cavallieri@previdencia.gov.br

Globalização: conceitos, debates e seus impactos sobre o Estado-nação

A história moderna e contemporânea é marcada como uma história de sociedades nacionais, ou uma sociedade de Estados-nação, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando a maioria dos Estados tornou-se independente. Entretanto, o século XX também ficou marcado pelo conhecimento de uma nova realidade: relações, processos e estruturas que começam a transcender o Estado-nação. O final do século XX trouxe debates cada vez mais intensos acerca de uma nova lógica: a globalização ou o globalismo.

Essa nova lógica, considerada por muitos pesquisadores como um novo estágio do capitalismo, atua sobre os Estados de forma a abalar a sua soberania. O capitalismo, desde o início, sempre apresentou características internacionais: mercantilismo, colonialismo, imperialismo. Entretanto, em todos esses estágios, o Estado-nação foi sempre o ator central, enquanto hoje o que se observa é uma redução do seu papel, de sua soberania, o que faz com que novos atores apareçam e, muitas vezes, roubem a cena do ator principal.

A partir do final do século XX o que se vê é a intensificação de fluxos econômicos, mercadológicos, de informações, com uma magnitude, complexidade e diversidade jamais vistos na história global. A velocidade proporcionada pelo uso de tecnologias modernas é que propicia esses fluxos cada vez mais rápidos e, ao mesmo tempo, leva a mudanças e adaptações por parte dos atores envolvidos, influenciando o poder consolidado de instituições como o Estado.

Portanto, quando se fala em globalização, globalismo, mundialização ou aldeia global, tenta-se definir um processo que atinge não só a economia do mundo, mas também, a cultura e as instituições, provocando questionamentos e indagações quanto ao caminho o ser trilhado por estruturas anteriormente criadas e

consolidadas na história, abaladas, agora, pela rapidez das mudanças que se processam em escala global.

Nesse contexto há diversas correntes que estudam e procuram definir os fenômenos da globalização. Entre elas destacam-se duas vertentes que se opõem: os globalistas e os céticos (Held e McGrew, 2001). Para os primeiros, há uma lógica global inexorável, que promove a integração das economias-mundo, expandindo-se com intensidade cada vez maior atingindo, inclusive, setores como a cultura e a política. Nessa visão, o Estado é uma estrutura abalada, que deve ter seu poder reorganizado e reduzido, priorizando novas estruturas ou novos atores com atuação para além de suas fronteiras nacionais. Já os céticos admitem que ocorre, hoje, um processo de maior integração global; porém, apontam que o mundo não tende a homogeneizar-se, ao contrário, para eles, o mundo fragmenta-se cada vez mais, com áreas totalmente alijadas ou excluídas do processo de globalização. Para os céticos, a globalização limita a capacidade de ação dos Estados e deve se combater para o fortalecimento da estrutura estatal. A atuação do Estado é que poderia promover uma globalização menos excludente.

Independentemente de qualquer corrente que trabalhe com o tema da globalização, é inegável que o mundo, hoje, é mais global, no sentido de ser mais integrado, com fluxos de informação, de capitais, de tecnologia e de produtos, cada vez mais velozes. Também não se pode negar o fato de que todas essas mudanças, processadas a partir do final do século XX, atingem o Estado enquanto instituição, abalando sua estrutura e obrigando-o a adaptar-se às novas situações que se impõem.

Nesse sentido, é possível afirmar que os novos atores mundiais, como as novas organizações - Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) -, surgem, justamente, quando a estrutura estatal não é mais capaz de governar o administrar determinadas questões. Isso, porém, não significa o fim do Estado.

O que vivenciamos, hoje, talvez possa ser considerado uma época de transição para uma estrutura estatal que se adapta, mas se mantém. Não há como supor governança (interna ou externa) sem o Estado ou sem instituições. As mudanças, em escala global, geram novas demandas sociais. As instituições, como o Estado, não são estáticas, são dinâmicas e interagem com as demandas da sociedade adaptando-se e sendo recriadas.

Essa questão é discutida por outros autores como Paul Hirst e Grahame Thompson (1996) que, partido de avaliações que apontam para a perda relativa da capacidade de gestão e de ação do Estado nacional, preservam, contudo, sua permanência como instância de poder, apesar de não necessariamente exclusiva. Concordam que a política desterritorializou-se, tendo se dividido em múltiplos centros de poder que se estabelecem em diferentes planos - o Estado nacional constituindo um deles, certamente o central -, em um sistema de interações complexas em que diferentes agências de governança se superpõem e muitas vezes competem (Rosenau e Czempiel, 2000: 246).

Os Estados nacionais e o Estado brasileiro na nova lógica global

Partindo da perspectiva da globalização até aqui discutida, é possível dizer que o Estado liberal democrático frequentemente é caracterizado como uma estrutura permeada por forças supranacionais, intergovernamentais ou transnacionais, tornando-se incapaz de conduzir e determinar suas próprias políticas. É como se o Estado-nação democrático territorial estivesse fadado ao declínio (Held, 1991).

Entretanto, é possível contradizer essas teorias afirmando que a era do Estado-nação ainda não terminou.

Ainda que o Estado-nação territorial tenha declinado, é preciso observar que esse é um processo desigual e em particular restrito ao poder e ao alcance dos Estados-nação dominantes do ocidente e do leste (...). A nacionalização da política global é um fenômeno muito recente e, ao que tudo indica é um processo que não terminou (Held, 1991: 162).

Anunciar o colapso do Estado em razão do processo de globalização significa não perceber a capacidade que os Estados nacionais têm de formular suas próprias políticas e orientações tanto em âmbito local quanto global.

O Brasil é um país ocidental e, talvez, por isso, bastante influenciado pelo processo de globalização, estando sujeito aos seus impactos. É um país que está inserido na lógica capitalista ocidental e que segue os mesmos padrões dos demais países inseridos no mercado global.

Quando buscamos as definições acerca do fenômeno de globalização dissemos ser este um processo que não se restringe ao âmbito econômico, mas que se expande para as esferas da cultura e também da política. Pois bem, a globalização ainda é um processo que se restringe aos Estados-nação do norte ocidental mais

localizados a leste, ou seja, os países europeus. O Brasil é um país que, economicamente, está inserido no fluxo de mercado de capitais, no fluxo de informações, no fluxo de mercadorias e, até mesmo, está sujeito às normas do Tribunal Internacional. Entretanto, podemos indagar: quais os reais impactos desse processo para a sociedade e para a própria instituição estatal brasileira? Até que ponto a nacionalização da política global compromete a capacidade do país de formular as suas próprias políticas e definir seus próprios caminhos? Vamos, aqui, tratar um pouco do Estado brasileiro diante dessa nova lógica global que se impõe.

O processo de Reforma do Estado no Brasil, no final do século XX, mais especificamente entre 1994 e 1998, foi fortemente influenciado pelo avanço da globalização e pela crise geral dos Estados correlata ao seu avanço¹. Isso mostra que o Brasil está sujeito a seguir os padrões ditados em âmbito global, justamente porque opta por não se isolar do processo de globalização em curso.

A Reforma do aparelho de Estado brasileiro teve como objetivo a constituição de uma estrutura estatal mais leve, ágil e capaz de prover as necessidades da sociedade sem atuar diretamente na economia. Ou seja, o poder de ação do Estado nas mais variadas questões foi reduzido, buscando-se um ajuste fiscal e uma maior capacidade para a gestão, maior eficiência nos gastos e também na prestação de serviços. O Estado, com a Reforma, passou a concentrar-se em ações públicas essenciais, deixando para o mercado o controle da economia e para a sociedade a gestão de vários outros setores. Foi uma reforma que buscou, de alguma forma, lutar contra o excesso de burocracia, o excesso de gastos e a ineficiência, adequando-se aos padrões internacionais, chamados, por muitos, de neoliberais.

A política de Estado no final do século XX, no Brasil, foi marcada pela forte privatização das empresas estatais, acompanhada da descentralização de parte dos serviços públicos, que foram transferidos para organizações sociais públicas não estatais.

Quando se observa esse processo, fica evidente a forte influência do processo de globalização em curso. Os Estados veem-se obrigados a mudar as formas de política e de administração para estarem inseridos economicamente, buscando sempre, e cada vez

¹ É importante frisar que o esgotamento do modelo estatal desenvolvimentista brasileiro e o colapso do regime militar também influenciaram o processo de reforma do aparelho de Estado.

mais, maior eficiência para que sejam cada vez mais competitivos internacionalmente.

Além disso, há uma série de questões que tendem a limitar o poder das autoridades políticas nacionais como: organizações e regimes internacionais para administração de setores de atividade internacional (comércio, oceanos, o espaço); o direito internacional que transcende os Estados-nação; a existência de grandes potências e blocos de poder que debilitam a autoridade estatal, como é o caso da OTAN.

Isso, porém não significa e, até então, não significou para o caso brasileiro, a superação da estrutura estatal ou o colapso do Estado. Os impactos do processo de globalização tornam-se evidentes quando se observa a forte redução da participação estatal nos diversos setores, inclusive nas políticas públicas. Porém, o Estado ainda se mantém soberano, financiando, fiscalizando e administrando as políticas.

Os processos globais não podem ser exagerados a ponto de eclipsar inteiramente o sistema de Estados ou de confundir-se simplesmente com a emergência de uma sociedade mundial integrada. Estados podem ter aberto mão de alguns direitos e liberdades, mas ao longo do mesmo processo obtiveram e ampliaram outros (Held, 1991: 179).

Diante dessa perspectiva, o que esboçarei no restante desse trabalho diz respeito a uma das vertentes de forte participação e administração por parte do Estado: a previdência social, procurando discutir qual o papel do Estado na continuidade de políticas públicas voltadas particularmente para o setor previdenciário. Qual o papel do Estado na previdência? Ele ainda é necessário? Fazendo o quê?

Discutindo a questão do Estado e da previdência na nova lógica global

Antes da década de 1930, cabia aos governos apenas a prestação de serviços tais como a defesa do território, a justiça e a segurança. Com a grande depressão econômica da década de 1930, e particularmente a partir do final da guerra, os governos passaram a intervir mais intensamente na economia, tentando controlar o crescimento, reduzir o desemprego e, mais recentemente, combater a inflação. Também passaram a fazer parte da intervenção estatal ações mais diretas para promover a redução das desigualdades sociais. Algumas funções do Estado democrático

moderno, hoje, são consideradas básicas: garantir as bases macroeconômicas para a estabilidade e o crescimento econômico, promover e garantir a justiça entre os cidadãos, criar mecanismos institucionais para que a alocação de recursos seja eficiente e garantir a oportunidade de acesso aos bens meritórios.

As três últimas funções podem ensejar a participação do Estado em questões previdenciárias. Muitos países implementaram programas especialmente voltados para proteger o trabalhador do risco do desemprego e da perda da capacidade de trabalho. Isso teve início no final do século XIX, estendendo-se por todo o século XX. O Brasil também criou mecanismos similares, um seguro coletivo, de modo a ratear riscos, começando com a Lei Eloy Chaves, datada de 1923, e o seguro-desemprego, mais tarde, através do Decreto-Lei 2.283 de 27 de fevereiro de 1986.

Para os casos de perda da capacidade de trabalho por velhice ou doença e para proteger a infância, também começaram a se institucionalizar alguns regulamentos, através de programas de transferência de renda sob forma de aposentadoria, pensão ou auxílios aos idosos e à infância. Sistemas previdenciários e de assistência se enquadram nesse tipo de intervenção do Estado e são construções modernas que procuram dar conta de problemas de insuficiência de renda.

Se considerarmos o modelo previdenciário alemão implantado por Bismarck em 1883, que era um seguro social financiado pelos empregadores, empregados e o Estado, objetivando proteger os empregados dos riscos previdenciários, a mudança ocorrida ao longo do século XX foi impressionante. Nesse período passou a impor-se a ideia de seguridade social - modelo de Beveridge - sendo as prestações devidas não apenas àqueles que estão inseridos no mercado de trabalho, mas para todos os que não conseguem encontrar meios para seu sustento através do trabalho.

As discussões mais modernas sobre o tema recaem sobre o processo de retirada do Estado como provedor desse amplo desenho de proteção social. Não apenas devido a seus custos, mas também por conta dos impactos negativos sobre o mercado de trabalho, decisões de poupança, transferências não intencionais de renda e, o ponto mais discutido aqui, a forte influência internacional para a redução da participação estatal no desenvolvimento de políticas públicas.

Sejam quais forem as respostas para a participação do Estado na previdência e seguridade social, do ponto de vista empírico a sua participação é uma realidade inquestionável. Há uma enorme

diversidade de arranjos institucionais, indicando não haver determinismos entre modelos e sistemas. No entanto, é razoável admitir-se que, em sistemas de capitalização, há preponderância do setor privado sendo o papel do governo majoritariamente regulatório, como é o caso do Chile, da Austrália, do México e, em alguns casos, também como garantidor de renda mínima àqueles desprovidos de qualquer rendimento. Já em sistemas de repartição, a presença do Estado é forte, é ele quem opera o sistema. Há, no entanto, diversas manifestações empíricas em que, além de operador, o Estado age como regulador, seja porque um segundo pilar é privado e complementar, como é o caso do Brasil, seja porque o sistema permite concorrência entre agentes privados e o próprio Estado, como é o caso da Argentina.

As teorias que podem explicar porque os Estados devem intervir na previdência partem da hipótese de que os agentes têm alguma deficiência - de informação, de capacidade de decisão - cabendo então aos governos intercederem de modo a corrigir essa deficiência. Em síntese, entendem que os indivíduos quando jovens não tem noção exata da precariedade da vida e da saúde. Em decorrência disso, quando jovens, não poupam o suficiente para enfrentar o desemprego, a velhice, a doença, a invalidez.

Numa segunda abordagem indica-se que um argumento para justificar a forte presença do Estado em programas de seguridade e previdência é a necessidade de redistribuição de recursos na sociedade. Aqui é possível haver dois tipos de redistribuição: de uma geração para outra, ou, dentro da mesma geração, dos mais ricos para os mais pobres.

Uma terceira linha de explicação recorre à existência de falhas no mercado que prejudicariam o consumidor, exigindo a presença do Estado, como ausência de oportunidades de investimentos seguros com retorno garantido, ausência de mecanismos para cobertura de riscos associados à duração da vida e do período laboral.

Diante desses argumentos apresentados, que tentam justificar a presença do Estado nas questões de seguridade e previdência social, um fato parece inequívoco: sistemas de previdência surgem como consequência do processo de proletarianização e de urbanização, quando os trabalhadores e suas famílias passam a ficar mais expostos a riscos de miserabilidade sem qualquer rede proteção familiar ou social. E é real que, nos dias atuais, não há outra instância, além do Estado, que seja plenamente capaz de regulamentar, assegurar ou fiscalizar, de

maneira legítima, a seguridade e a previdência a todos os cidadãos inseridos ou não no mercado de trabalho, oferecendo garantias de proteção à saúde, à velhice ou à pobreza.

É evidente que o Estado, enquanto personagem principal do desenvolvimento econômico e social durante todo o século XX, nos últimos anos, tem sofrido a ação de fatores que tornam o seu papel um tanto quanto prejudicado ou, melhor dizendo, o Estado passa por um processo de redefinição do seu papel frente às mudanças globais e aos novos desafios impostos pelo cenário internacional. Entretanto, as mudanças e decisões tomadas, ainda são pautadas e determinadas pelo consenso social e político que garantem ao Estado legitimidade de ação e intervenção.

As reformas previdenciárias em curso no Brasil, mesmo promovendo fortes mudanças no que diz respeito à garantia de direitos adquiridos e também às ligações com o mercado de seguros privados, não ousou prescindir do Estado na condução ou administração das políticas voltadas para este setor. A preservação da seguridade social e, particularmente, da previdência social, parece ser uma opção política nacional, o que evidencia a autonomia, a legitimidade e a necessidade do Estado brasileiro na condução de políticas voltadas para a seguridade e para a previdência.

Tecendo conclusões

As ideias expostas neste trabalho procuraram discutir a influência das mudanças impostas pelo processo de globalização sobre os Estados nacionais, inclusive, sobre o Estado brasileiro, tentando discutir até que ponto o papel do Estado é reduzido quando se trata de questões políticas internas, como é o caso da previdência social.

As reflexões expostas permitem concluir que, em âmbito externo, há uma série de questões que tendem a limitar o poder das autoridades políticas nacionais. Os impactos dão-se interna e externamente, porém, o que ocorre com o Estado, apesar das forças externas para a redefinição de seu papel, não atinge totalmente as decisões internas pautadas no consenso social e político que ainda garantem ao Estado legitimidade de ação.

É indiscutível que há, mesmo no interior dos Estados-nação, fortes mudanças, readaptações, reformas, que são ocasionadas pelo processo de globalização, pelo surgimento de novos atores

internacionais e pela supremacia do mercado. Isso não significa, porém, a superação da estrutura estatal ou o colapso do Estado.

Quanto ao caso específico da previdência social, Esping-Andersen (1991) assevera que é “altamente improvável que um regime previdenciário privado venha a ser um sistema capaz de oferecer segurança efetiva na velhice”.

O Estado brasileiro - bem como tantos outros países latino-americanos ou europeus - mesmo após três reformas voltadas para o âmbito previdenciário, ainda mantém a participação estatal como fundamental para a preservação do sistema de seguridade pública. Nesse sentido, é possível inferir que o Estado ainda mantém-se soberano, autônomo e administrador de suas próprias políticas, apesar de um contexto internacional que acaba exigindo fortes reduções na sua participação enquanto provedor do bem-estar social.

Referências

CAMARGO, S. de. “Formas de Governança no Contexto da Globalização”. *Contexto Internacional*, v. 21, n. 2, p. 225-257, 1999.

ESPING-ANDERSEN, G. “As três economias políticas do Welfare State”. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-111, 1991.

HELD, D. e MCGREW, A. *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HELD, D. “A Democracia, o Estado-Nação e o Sistema Global”. *Lua Nova*, n. 23, p. 145-194, 1991.

IANNI, O. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

ROSENAU, J. N. e CZEMPIEL, E. (Orgs.). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *Previdência Social no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.