

NOTAS SOBRE O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO NO CAMPO DA PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Rosa Maria Marques*

As propostas de reforma dos sistemas de proteção social, de cunho neoliberal, encontram na América Latina um ambiente particularmente favorável. Enquanto nos países europeus as mudanças implementadas, embora importantes, não chegam a desfigurar a organização e os princípios que nortearam a construção do Welfare State, os avanços do neoliberalismo no campo da proteção social nesse continente têm sido bastante significativo.

O que está em jogo quando se substitui os sistemas de proteção social públicos e de repartição, por sistemas privados e de capitalização? A que projeto de sociedade se vinculam essas duas alternativas? Quais seriam os fatores que explicariam essa relativa "facilidade" de implementação das reformas neoliberais em nosso continente? Porque, mesmo assim, observa-se diferenças de conteúdo entre as reformas indicadas na América Latina? Essas e outras são as questões que este texto procura responder.

Para isso, na primeira parte, aponto os principais traços característicos dos regimes de repartição e de capitalização, bem como sua forma de pensar a relação entre o social e o indivíduo. A seguir, destaco as diferenças existentes entre a proteção social de alguns países latino-americanos. Finalmente, a título de conclusão, aponto os principais itens abordados no texto.

1 Regime de Repartição X Regime de Capitalização

Os Fundamentos do Regime de Repartição

No regime organizado a partir da lógica da repartição, os trabalhadores em atividade financiam, mediante sua contribuição e de seus empregadores, as aposentadorias e demais benefícios, na expectativa de que, no futuro, isso lhes seja também provido, com base na contribuição de gerações futuras de trabalhadores. Dessa forma, estabelece-se "laços de solidariedade" entre gerações de trabalhadores e mesmo entre os membros de uma mesma geração. Como diz Van Parijis, o que concede a forte solidariedade presente nos regimes de repartição simples, é o fato de ninguém saber, ex-ante, se terá vantagem ou desvantagem ao estar contribuindo ao sistema. Sua organização é estruturada a partir do véu da ignorância. (Van Parijis, 1994).

Há um outro "plano" de solidariedade que deriva do entendimento e do uso das contribuições nos regimes de repartição onde a fonte de financiamento principal é o trabalho assalariado.

Nas sociedades que contam com esse tipo de proteção social, a todo trabalho reconhecido sob a forma de emprego é atribuído um salário composto de duas partes: um salário direto e uma contribuição social, paga pelo empregador. A primeira é fruto de negociações entre trabalhadores e empresa (s) ou de regulamentação, como é o caso do salário mínimo. Essa é apropriada pelo trabalhador individual. Já a contribuição social, definida pela legislação, converte-se imediatamente em benefícios, sem que se configure, em momento algum, em poupança. Dessa forma, tanto o salário direto como a contribuição do empregador constitui um fluxo.

A contribuição paga pelas empresas, bem como a de responsabilidade dos trabalhadores, nasce no exato momento em que se configura o trabalho assalariado, não

* Professora Assistente Doutora do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

havendo como separá-la de sua remuneração. Além disso, como o valor das contribuições mantém uma relação com o salário, mesmo no caso da existência de teto, sua transformação imediata em benefícios lhe concede o caráter de salário socializado.

Dessa forma, como a contribuição é baseada no trabalho, todos trabalhadores, independentemente de seu nível de salário e poupança, são vistos de forma homogênea, isto é, como contribuintes e beneficiários potenciais. Mesmo aqueles que estão recebendo auxílio-doença ou seguro-desemprego são vistos como contribuintes¹.

No interior de todos os sistemas estruturados com base no trabalho assalariado, sempre houve a presença de um número significativo de benefícios que poderiam ser qualificados como assistenciais. Hoje, inclusive, tendo em vista o aprofundamento da pobreza e o nível de desemprego, cresce a importância desses benefícios no total das despesas de proteção social.

Analisado do ponto de vista de seguro puro, a presença desses programas constituiria uma distorção, dado que geralmente o acesso não pressupõe prévia contribuição. Por isso, fala-se que benefícios como mínimo velhice, por exemplo, deveriam ser financiados através de receita de imposto.

Contudo, se assumida a manutenção da centralidade do trabalho na sociedade atual - como fonte de criação de riqueza e como instrumento de reconhecimento social - o trabalho deve financiar inclusive os programas assistenciais. Em outras palavras, o caráter de salário socializado das contribuições deve ser entendido no seu sentido mais amplo. A socialização decorre não apenas do uso indistinto por seus beneficiários, mas do entendimento de que seus recursos são produzidos pelo trabalhador coletivo. E este trabalhador é formado inclusive pelos desempregados.

A incorporação dessa categoria no conceito de trabalhador coletivo deriva do próprio entendimento que a sociedade salarial tem sobre ela: são pessoas que não encontram emprego, embora o busquem e dele precisem. Se não há emprego para todos, isso é resultado de uma determinada combinação de nível de produtividade e de relações entre capital e trabalho².

Dessa forma, as ações individuais de empresários, que despedem ou pagam baixos salários, passam a ser responsabilidade do conjunto das empresas. O lado perverso dessas ações, isto é, o desemprego e a necessidade de auxílio para complementação de renda, é assumido pelo conjunto dos empresários, através das contribuições. O salário, ao ser composto também pelas contribuições, reconhece, indistintamente, o trabalho dos ocupados e dos não ocupados, assim como reconhece como igual o trabalhador qualificado e o desqualificado.

Nesse sentido, a permanência do salário como base de financiamento da proteção social é a garantia que todos terão, de uma maneira ou de outra, renda de substituição definida. Mais do que isso, é a garantia que mesmo os desempregados terão um reconhecimento social decorrente de sua posição de beneficiários, posto que esses são financiados por salário socializado, produzido pelo trabalhador coletivo.

Por outro lado, a definição de valor mínimo para os benefícios (piso), bem como a garantia da integralidade dos cuidados com a saúde, presentes nessa forma de organizar e financiar o social, determina uma fraca relação entre o benefício recebido e a capacidade individual de contribuição do trabalhador. Além disso, quanto mais universal e mais redistributivista o sistema de proteção social, mais desmercantilizado são seus benefícios e serviços em uma sociedade.

¹ No caso brasileiro, não se estabelece essa relação com o desempregado, pois esse seguro é financiado através do faturamento.

² Para uma interessante descrição histórica e conceitual da categoria desempregado, ver Comte (1995).

Enquanto processos históricos, esses sistemas em muito devem aos trabalhadores. Apesar de, num primeiro momento, terem sido utilizados como instrumento para o assalariamento dos despossuídos, e, no pós-guerra, terem assumido um papel funcional na reprodução da acumulação fordista, suas bases e desenvolvimento foram determinadas pelo grau de organização independente alcançada pelos trabalhadores. Em particular o Welfare State foi provocado pela franca iniciativa assumida pelos trabalhadores ao final da segunda guerra (Marques, 1992).

2 Os Fundamentos do Regime de capitalização

Nos anos 80, com o aprofundamento da crise financeira dos sistemas de proteção social, com o aumento substantivo do desemprego e com o acirramento da concorrência intercapitalista, ganhou força a idéia de restringir a ação do Estado ao mínimo absolutamente necessário. Segundo o pensamento neoliberal, os sistemas atuais de proteção social deveriam ser desmantelados, de forma que a provisão para a aposentadoria e a doença seria formada exclusivamente a partir do esforço individual de cada um, cabendo ao Estado apenas o suporte aos menos favorecidos, através da concessão de benefícios mínimos. Na esfera da saúde, a proposta de garantia de uma cesta básica (de serviços e ações) passou a ser defendida ao lado da introdução do teste de meios, como critério de acesso a seu sistema público.

A presença mínima do Estado não se restringe ao campo da proteção social. A rigor, aqueles que a advogam, consideram que tudo aquilo que impede o livre jogo das forças do mercado é nefasto para economia e impede o desenvolvimento do bem estar e a liberdade dos indivíduos. Sendo assim, defendem o afastamento do Estado de atividades produtivas, a eliminação de pisos salariais e demais aspectos da regulamentação do trabalho. Quanto a esse último item, propõem, no máximo, a introdução da negociação por empresa, em substituição ao acordo coletivo defendido pelos trabalhadores.

Na esfera social, a intervenção do Estado - ao exigir a obrigatoriedade da contribuição de empresas e trabalhadores - e ao fundar a concessão de benefícios em princípios redistributivistas - é considerada antieconômica, ineficaz e ineficiente. Segundo o pensamento neoliberal, as contribuições desincentivam o investimento, pois oneram a contratação da força de trabalho. A ineficácia, por sua vez, derivaria tanto da condição de quase monopolista que assume o Estado, como do fato de ele ser pressionado por grupos organizados para a concessão de serviços e benefícios, tais como categorias de trabalhadores e grupos de interesses vinculados à saúde. Nesse particular, consideram que melhor seria que a demanda social fosse exercida por consumidores atomizados e que a oferta fosse passível de concorrência. A ineficiência, por sua vez, decorreria do fato de a pobreza não ter sido eliminada, a despeito da existência do Welfare State, e da compreensão que os benefícios assistenciais tendem a acomodar o trabalhador à sua condição de carente, desestimulando a procura por trabalho ou melhor salário.

A partir dessas premissas, o pensamento neoliberal defende que urge reconstituir o mercado, a concorrência e o individualismo no campo social. Para ele, os serviços e ações atinentes à proteção social devem ser deixados nas mãos da família, da comunidade e do mercado. Nessas circunstâncias, o Estado apenas garantiria proteção para aqueles absolutamente carentes que, por seus meios, não teriam como comprar serviços no mercado. Em termos de geração de serviços, caberia, ainda, ao Estado, tudo aquilo que o setor privado da economia não quisesse ou não pudesse produzir, e tudo aquilo que tivesse grande externalidade, tal como campanhas de vacinação.

No caso específico da aposentadoria, sua privatização pressupõe a capitalização do esforço individual de cada um, de forma que, via de regra, o valor do benefício a ser recebido depende do montante poupado e da rentabilidade alcançada do fundo a que é integrante. Dessa maneira, o grau de incerteza quanto ao nível de cobertura, que será garantido quando da retirada do mercado do trabalho, é absolutamente acentuado.

Chesnais (1997), ao analisar o duplo caráter dos fundos de pensão, chama atenção para a instabilidade presente nesse tipo de organização da proteção social. Inicia lembrando que, embora os fundos privilegiem particularmente dois tipos de aplicação, ou seja, os títulos da dívida pública e as obrigações emitidas pelo Estado, e o mercado de ações, há uma forte concentração nessas últimas. Os fundos de pensão americanos, por exemplo, têm entre 45 e 50% de seus ativos sob a forma de ações; os fundos britânicos, 65%.

A seguir defende que a bolsa apenas "capta os fluxos de riqueza criados em outra parte no sistema econômico, nacional ou mundial" (Chesnais, 1997, p. 14), não criando, ela mesma, nenhuma riqueza, além de nos lembrar que, a qualquer sinal de crash, os administradores dos fundos liquidam suas posições nos mercados de obrigações e ações. Dessa forma, a capacidade dos fundos de pensão garantir proteção social, ainda que para o indivíduo, torna-se extremamente incerta.

Como lembra esse autor, os fundos de pensão têm, assim, uma natureza dupla. De um lado, são o resultado acumulado de contribuições calculadas sobre salários e rendas e seu objetivo explícito é assegurar uma aposentadoria decente e estável quando o trabalhador se retirar da vida ativa. De um outro lado, desde que o montante acumulado da poupança ultrapasse um certo nível, os fundos tomam o lugar de categoria de instituições financeiras não bancárias, cuja a função é fazer frutificar um montante elevado de capital-dinheiro, conservando sua liquidez e maximizando seu rendimento. Sua natureza econômica muda assim radicalmente, e os contribuintes assalariados, assim como uma parte das famílias, passam a ser refém do capital financeiro (Chesnais, 1997, p. 14). Comparados ao regime público de repartição, a proteção social privada é mais incerta e instável.

Ademais, a privatização da proteção social elimina qualquer traço de direito social, de universalidade, de solidariedade e de redistribuição, presente no Welfare State. O acesso e o nível de proteção obtido tornam-se em parte função da renda do indivíduo. No caso dos cuidados com a saúde, sua privatização é ainda mais nefasta, pois permite a quebra do princípio da integralidade, tão cara a qualquer sistema público de saúde. Em outras palavras, ficam apenas garantidos os cuidados e os níveis de atenção previstos no plano de saúde a que a renda do trabalhador permitiu se filiar.

De um outro enfoque, a privatização da proteção social significa a transformação de seus serviços e ações em mercadorias, destruindo qualquer possibilidade de dissociação entre o benefício recebido e a contribuição paga pelo trabalhador. Nesse particular, é interessante ter presente o imenso interesse do capital no desenvolvimento de uma proteção social privada, organizada com base no regime de capitalização. A razão de todo esse interesse reside no fato de as atividades públicas relacionadas à cobertura do risco velhice e doença abarcarem volume significativo de recursos.

Somente as despesas de responsabilidade do governo federal brasileiro, em 1996, compreendiam cerca de 13 % do PIB. Para se dimensionar o real tamanho desse mercado, restaria ainda agregar as despesas realizadas pelos Estados e Municípios. Essas são sabidamente bastante levadas no campo previdenciário e, no caso da saúde, atingem mais de 10% do orçamento de vários municípios do país. Tendo em vista o volume de recursos envolvidos, não há dúvida que, principalmente em época de baixo crescimento da economia capitalista, a proteção social começa a ser vista como um excelente campo para a acumulação do capital.

Nesse sentido, a implementação da proposta neoliberal, no tocante à proteção social, tem um duplo objetivo: a) criar novos espaços para a acumulação de capital, carreando para a esfera privada volume considerável de recursos que atualmente não é objeto de formação de lucro; b) propiciar condições de lucratividade mais favoráveis para o capital das atividades já existentes.

3 As reformas na América Latina e no Brasil

Em relação ao resto do mundo, a América Latina é a região que mais levou adiante a reforma de seus sistemas de proteção social. Entre elas, a mais emblemática é, de longe, a promovida no Chile.

Nesse país, em 1981, foram abolidos todos os encargos sociais das empresas, passando a proteção social a ser financiada exclusivamente pelas contribuições dos trabalhadores, as quais são administradas por fundos privados. Como se trata de regime individual de capitalização, no momento da aposentadoria, a provisão assim formada permitiria o acesso a uma renda mensal, adquirida junto a uma seguradora. Segundo vários relatórios, número significativo de trabalhadores não conseguem, através de seu esforço individual, garantir a manutenção do valor mínimo de renda definido pela sociedade chilena. Dessa forma, o Estado, apesar da privatização do sistema de proteção social, se vê obrigado a prover esse benefício mínimo³.

A esteira da reforma chilena, vários outros países modificaram substancialmente seus sistemas⁴. Entre eles se destacam o Peru, a Colômbia, a Argentina e o México, mais recentemente. A título de informação, vale destacar que nesse último país a privatização teve início pelo acidente de trabalho. Trata-se de risco mais facilmente administrável, com grandes possibilidades de interesse pelo setor privado (Laurell, 1995).

No Brasil, a matéria ainda está para ser aprovada no Congresso Nacional. A característica básica que unifica essas reformas, com exceção da em pauta no Brasil, é a privatização da proteção social. No lugar de sistemas regidos por repartição simples, financiados por contribuições de empresas e de trabalhadores, introduz-se a capitalização individual, desonerando totalmente as empresas da responsabilidade de cuidar dos riscos a que estão sujeitos seus trabalhadores.

Vale notar que não é em todos esses países que a adesão ao novo regime pode ser considerada um sucesso. No caso da Argentina, por exemplo, não se observa aumento significativo do número de pessoas que aderem ao novo sistema. Ao que parece, ao se constituir facultativa a adesão, os governos têm enfrentado dificuldades em demonstrar aos trabalhadores que o novo sistema é "superior" ao anterior, organizado e administrado pelo Estado.

De qualquer forma, as propostas de cunho neoliberal, que substituem a solidariedade pela lógica individual, enfrentam dificuldades de aceitação e implementação quanto mais centralizado e universal for o regime de solidariedade e quanto maior a experiência acumulada. Isso explica porque a reforma chilena foi tão facilmente implementada. Além da situação política que impedia a reação organizadas dos trabalhadores, o sistema anterior era fragmentado e pouco universal.

No Brasil, que paga mensalmente 16 milhões de benefícios, onde, no que se refere aos trabalhadores do mercado formal de trabalho, foi criado um sistema único, é difícil se imaginar que o governo possa promover o desmonte do que existe e, no lugar, implantar um sistema privado. A condição para isso seria desconsiderar o pagamento desses 16 milhões de beneficiários. Levando em conta que as contribuições das empresas representam dois terços da arrecadação, não poderia o sistema honrar seus compromissos apenas com o esforço dos trabalhadores. A hipótese do Estado vir a substituir as

³ A poupança do trabalhador é transferida para o Estado e este concede o benefício. A rigor, o Estado passa a custear a diferença entre o valor do piso e a renda possível de ser concedida com base em cálculos atuariais aplicados sobre poupança do trabalhador.

⁴ Vale lembrar que os demais países apreenderam com a experiência chilena, de modo que não introduziram, no novo sistema, o direito a benefício mínimo (piso). São sistemas que primam, antes de tudo, pela contribuição definida no lugar de benefício definido.

empresas no financiamento também está descartada, dado que a redução do gasto público consta da agenda neoliberal.

No caso brasileiro, a proposta de reforma, que acabou sendo encaminhada pelo governo, não propõe uma alteração radical do sistema previdenciário. Embora apresente claros indícios de descontinuidade em relação ao conceito de seguridade introduzido na Constituição de 1988, não altera a forma de organização e a cobertura.

Assim sendo, continua a Previdência a ser financiada por contribuições de empregados e empregadores e o produto de sua arrecadação a ser repartido entre os beneficiários. Por outro lado, é mantido o piso de um salário mínimo e não há alteração nas regras de acesso aos benefícios, a não ser as relativas à aposentadoria, eliminando a aposentadoria por tempo de serviço e extinguindo as aposentadorias especiais para diversas categorias de trabalhadores.

Vale lembrar que, no momento da negociação com as centrais sindicais, no verão de 1995, não houve discordância em relação à eliminação da aposentadoria por tempo de serviço. A única divergência ficou por conta dos critérios de acesso a serem definidos para concessão de aposentadoria. Ao final da discussão, a proposta do governo de exigir uma certa idade (entre 58 e 60 anos, indistintamente para homem e mulher) para que o segurado requeresse o benefício, foi substituída pelo tempo de contribuição (35 anos para homem e 30 para a mulher). Contudo, o critério de idade foi reintroduzido quando da discussão da matéria no Senado. No momento em que esse artigo está sendo finalizado, ainda a discussão não chegou a término entre os deputados estaduais. Embora as ementas ainda tenham que ser discutidas, o critério de idade já foi aprovado (55 anos para mulher e 60 anos para homem).

Evidentemente que, em termos financeiros, a eliminação da aposentadoria por tempo de serviço não altera substancialmente a situação das contas da Previdência Social no curto prazo. Ademais, é preciso se levar em conta também as regras de transição, que contemplam em parte a expectativa de direito de quem já contribui para o sistema. Sendo assim, a redução da taxa de incremento da despesa com esse tipo de benefício ocorrerá lentamente.

Do meu ponto de vista, mais importante do que analisar o provável impacto financeiro da reforma é discutir se a implementação dessa mudança altera o caráter do sistema previdenciário brasileiro. Para isso é preciso perguntar quem perde com essa reforma. Em outras palavras, qual o impacto, em termos de proteção, da substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição?

Para os trabalhadores, que sempre estiveram vinculados ao mercado formal de trabalho, a adoção do tempo de contribuição em nada altera sua situação. Além disso, essa proposta, comparada à de idade de 60 anos, é mais justa, pois permite ao que começa a contribuir mais cedo que se aposente também mais cedo. Os que perdem com a implantação do tempo de contribuição são, certamente, os trabalhadores que, durante a vida ativa, na parte ou no todo, exercem atividade junto ao mercado informal de trabalho. São os trabalhadores dos empresários que vivem à margem das leis trabalhistas ou que, simplesmente, deixam de recolher as contribuições.

Segundo o plano de benefícios ainda vigente, esses trabalhadores podem requerer aposentadoria plena por tempo de serviço, desde que comprovem terem trabalhado durante 35 anos e terem efetuado 90 contribuições (até ser atingido o limite de 180 contribuições, a lei atual adiciona 6 meses de contribuição a cada ano). Para os que não conseguem preencher a exigência, em termos de tempo de serviço, ainda resta a possibilidade de se aposentarem por idade, precisando, no entanto, comprovarem a mesma quantidade de contribuições.

Comparando as condições atuais de acesso à aposentadoria com a exigência de comprovação de 35 anos de contribuição, não resta dúvida que os trabalhadores do mercado informal ficarão à margem da proteção da previdência básica. Além disso, caso o ônus da comprovação das contribuições recaia sobre o trabalhador, mesmo os inseridos no mercado formal terão dificuldades para requererem sua aposentadoria.

Intensificar o caráter contributivo da Previdência Social significa excluir de sua proteção milhões de trabalhadores. Enquanto as condições financeiras do sistema permitiam, a Previdência Social, embora organizada com base na contribuição sobre a folha, espelhava perfeitamente o mercado de trabalho brasileiro. Ao exigir tão baixa quantidade de contribuições, constituía um grande "guarda-chuva", onde cabiam todos no momento da aposentadoria. Dito de outra forma, a Previdência Social brasileira não poderia, em momento algum, se espelhar totalmente no exemplo dos sistemas europeus financiados a partir da folha de salários, posto que partia de uma realidade de mercado de trabalho totalmente distinta.

O sistema previdenciário brasileiro sempre apresentou um caráter dúbio. De um lado, se animava e se financiava a partir do núcleo de trabalhadores assalariados do mercado formal e desses exigia contribuição relativamente adequada ao nível de benefícios oferecido; de outro, cumpria as vezes do Estado ao conceder a cobertura dos riscos para o conjunto dos trabalhadores, independentemente de sua inserção no mercado de trabalho, com caráter claramente assistencial.

O irônico é que a proposta de acentuar o caráter contributivo do sistema ocorre exatamente no momento em que aumenta a precarização do mercado de trabalho no país. Caberia perguntar quem irá se responsabilizar pelos "excluídos" no caso da Previdência Social abandonar sua vocação anterior, isto é, se passar a se dirigir exclusivamente para os trabalhadores com empregos estáveis e de qualidade. Em outras palavras, a única escolha que se coloca na trajetória da recuperação da capacidade financeira da Previdência é aquela que prevê a exclusão de trabalhadores de sua proteção?

Uma solução, certamente, passaria pela formalização do mercado de trabalho. A outra seria encarar o esforço contributivo faltante como responsabilidade do Estado, assumindo, portanto, caráter assistencial o concurso de recursos fiscais. A segunda alternativa, além de exigir um aporte significativo de recursos, vai de encontro com o propósito do governo brasileiro de conter o gasto público.

A opção da formalização do mercado de trabalho não apresenta, contudo, problemas menores. Além da tradicional luta para que os empresários formalizem a relação com seus empregados, é preciso que a sociedade encontre formas de regulamentação apropriadas que contemplem a terceirização e respondam ao atrativo que o mercado dito informal tem se constituído para parcela dos trabalhadores.

A introdução do critério de idade, por sua vez, aprofunda a desigualdade no interior do sistema de proteção social brasileiro. Ao contrário do que pensam alguns, isso não se deve à baixa expectativa de vida ao nascer do brasileiro, pois o que é relevante, em termos previdenciários, é a quantidade média de anos de sobrevida que o trabalhador tem no momento de se aposentar. É sabido que a medida que se sobe na escala de idade, os anos de sobrevida entre as classes sociais tendem a se aproximar.

O aumento da desigualdade deriva da própria situação do trabalhador de mais baixa renda, que é obrigado a ingressar no mercado de trabalho bem mais cedo do que outros trabalhadores. Um trabalhador que inicie aos 14 anos, terá contribuído o exigido para o sistema aos 49 anos e, mesmo assim, terá que trabalhar até os 60 anos, totalizando 46 anos de vida ativa. Já alguém que inicie aos 24 anos, terá recolhido 35 anos de contribuição aos 59 anos, restando apenas mais um ano para se aposentar (totalizando 36 anos de serviço).

De qualquer forma, a reforma atualmente em discussão no Brasil não se apresenta igual às já realizadas nos demais países da América Latina. A hipótese explicativa aqui defendida é que o grau de centralização, de universalização e de institucionalização do sistema brasileiro impede que uma mudança radical seja realizada. Não se trata, portanto, tal como na França, de uma situação derivada da força dos trabalhadores organizados e do papel que outros segmentos da sociedade atribuem ao Welfare State. Trata-se de uma restrição institucional e financeira que somente poderia ser eliminada caso não estivéssemos em uma democracia. O preceito dos direitos adquiridos, mesmo no

seu sentido restrito, impede a privatização de um sistema que conta, hoje, com mais de 16 milhões de trabalhadores recebendo aposentadorias e pensões.

Dada essa restrição, a abertura de mercado para os fundos de pensão abertos, no Brasil, deve passar necessariamente pela diminuição do teto de contribuição e de concessão de aposentadoria (hoje igual a 10 salários mínimos). A redução do teto de 10 para 5 ou 3 salários mínimos já seria suficiente para fomentar a estruturação de fundos de pensão voltados principalmente para a classe média brasileira.

4 Considerações Finais

A formação dos sistemas de proteção social está estreitamente vinculada ao processo de construção da sociedade salarial. Embora o movimento dos trabalhadores tenha, principalmente nos países europeus, obrigado a que o Estado se responsabilizasse, em última instância, pelos riscos sociais, a construção dos sistemas de proteção social foi fundamental para o próprio capital. A literatura especializada é, nesse particular, unânime quanto ao papel que a estruturação da previdência e da saúde pública jogou na construção da oferta de trabalho brasileira para a indústria. Mais do que isso, o Welfare State auxiliou no disciplinamento dos trabalhadores e na formação e manutenção da demanda.

A partir da década de oitenta, no entanto, aquilo que antes era “funcional” para o capital passa a ser visto como um grande obstáculo. Segundo os neoliberais, os sistemas de proteção social, na medida que pressupõem a participação das empresas em seu financiamento, impedem que a lucratividade volte aos níveis dos anos sessenta e são um dos elementos explicativos do desemprego.

As propostas de privatização da proteção social, no entanto, têm sofrido forte resistência nos países europeus e têm mais facilmente encontrado guarida em países da América Latina. Isso denota que, embora os sistemas de fato enfrentam problemas sérios de financiamento, decorrentes do envelhecimento da população, do aumento do gasto com saúde e do nível de desemprego, a sociedade, se assim o quiser, tem como firmar novo pacto que viabilize a criação dos postos de trabalho necessários e o financiamento da nova realidade. Para isso, no entanto, seria necessário que a lógica do pensamento neoliberal fosse abandonada, isto é, aquela que pretende recompor a lucratividade das empresas a partir da redução de custos promovida pela destruição das conquistas dos trabalhadores.

No caso da América Latina, chama a atenção a reforma brasileira ora em discussão. A proteção social dela derivada, embora elimine direitos de certas categorias de trabalhadores e abandone a perspectiva mais ampla de proteção que sempre foi seu traço característico (garantia a universalização da cobertura mesmo com um mercado de trabalho informal significativo), ainda é organizada segundo os princípios anteriores. O regime previsto continua público e de repartição simples. A hipótese aqui defendida é que, além da resistência dos trabalhadores às reformas - que no caso brasileiro não foi tão efetiva - o grau de institucionalização e universalização impede sua substituição por um regime privado, pelo menos nos marcos da democracia.

Por outro lado, a reação manifestada pelos trabalhadores europeus às tentativas de reforma dos sistemas de proteção social, particularmente pelos franceses, indica que, em matéria de proteção social, nada está ainda definido. Os contornos futuros dos sistemas vão depender da história de cada país e, principalmente, da capacidade de luta dos trabalhadores. O que fica claro é que, não há, como querem fazer entender os neoliberais, nenhum modelo de proteção social associado ao que está sendo chamado de globalização. Antes de ser o resultado de uma tendência natural, a substituição dos sistemas públicos por sistemas privados é uma proposta que visa ampliar o espaço de acumulação de capital e criar condições mais favoráveis para a lucratividade das empresas.

Referências bibliográficas

- CHESNAIS, F. Demain les retraites à merci des marchés. *Le Monde Diplomatique*, Paris, abr. 1997.
- COMTE, M. Três milhões de desempregados. In: BESSON, J. L. (Org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo : UNESP, 1995.
- LAURELL, A. C. *La reforma contra la salud y la seguridad social*. México : Ediciones Era, 1997.
- MARQUES, R. M. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo : Bional, 1997.