

OS PAPÉIS DOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NA ASSISTÊNCIA ECONÔMICA À VELHICE

Peter Lloyd-Sherlock¹

Introdução

Este texto resume brevemente o debate atual sobre os modelos de intervenção voltados para a velhice. Esses modelos incluem a tradicional abordagem da previdência social, tipificada pelo Escritório Internacional do Trabalho, e o novo modelo neoliberal, defendido pelo Banco Mundial. O texto avalia a importância desse debate e a proporção em que diferentes perspectivas têm sido desenvolvidas. Finalmente, avalia a eficácia de generalizações regionais sobre os papéis dos setores público e privado.

Debate Atual

Embora seja ilusório alegar que medidas para prover a manutenção econômica de grupos como os da velhice não fossem um tema em discussão até há pouco tempo, parece ter havido um consenso geral entre as agências internacionais, academias e a maior parte dos governos em relação ao papel do setor público. Mais recentemente, entretanto, as perspectivas tradicionais quanto ao papel do Estado na assistência à velhice têm sido questionadas por uma série de instituições neoliberais como o Banco Mundial.

Aparentemente, a principal razão para a falência do consenso do “bem-estar” é a deteriorada situação econômica dos programas de seguridade social, ao lado de projeções demográficas que indicam um acelerado crescimento nos índices de sobrevivência na maior parte do mundo. Todavia, é impossível separar o debate emergente das tendências ideológicas mais amplas

¹Professor da Universidade de Glasgow - Escócia.

Tradução de Silvia Helena Zanirato Martins - Professora do Departamento de História da Universidade Estadual de Maringá

relacionadas com o papel do Estado. Em outras palavras, é importante considerar se os debates entre intervencionistas e neoliberais estão diretamente voltados para as condições de vida cotidiana na velhice, ou se são essencialmente uma extensão do dogma ideológico em um novo campo de batalha.

O bem estar tradicional: o Escritório Internacional do Trabalho

O Escritório Internacional do Trabalho (International Labour Office - ILO), que é parte das Nações Unidas, tem desempenhado um papel central no desenvolvimento e disseminação do modelo de bem-estar. Em 1952, os países membros concordaram em adotar uma convenção internacional estabelecendo padrões mínimos de saúde, que fazem referências explícitas às necessidades econômicas na velhice (ILO, 1984a:164). O ILO continua estimulando esses objetivos de bem-estar na saúde através de publicações, seminários e programas de treinamento. O referido estudo do modelo ILO originou quatro publicações nas quais a organização procura esclarecer as definições existentes e os objetivos futuros. Três delas foram publicadas em 1984 e tentavam responder à crise detectada do modelo do bem-estar². Em 1992, uma quarta publicação buscou reafirmar a abordagem do ILO quanto à assistência econômica na velhice³. Juntas, essas publicações mostraram que os princípios básicos da organização não mudaram durante a década passada.

O ILO sustenta que as necessidades econômicas na velhice seriam fornecidas, primeiramente, através de programas de seguridade social. Define a seguridade social como:

a proteção que a sociedade dá a seus membros, através de medidas públicas, contra a miséria econômica e social que, por outro lado, seriam causadas pela paralisação ou redução substancial dos ganhos resultantes de (várias contingências, incluindo:) invalidez, velhice e morte (ILO, 1984:3).

Essa definição implica que a seguridade social é essencialmente um mecanismo público. Também enfatiza idéias e objetivos muito mais do que técnicas. Reconhecendo isso, o ILO aponta várias abordagens para alcançar essas metas, sendo as mais importantes:

²Essas publicações são: *Introduction to social security*, Genebra, 1984a; *Into the twenty-first century, the development of social security*. Genebra, 1984b e “Social security in the highly industrialised countries” in *World labour report 1*. Genebra, 1984c.

³ILO, *The ILO and the elderly*,. Genebra, 1992.

1) O seguro social: este é financiado através de contribuições de trabalhadores, de empregadores e do Estado. É uma obrigação, e um direito legal.

2) A assistência social: esta é financiada apenas pelo Estado e geralmente disponível, embora freqüentemente means-tested.

Implícitas na abordagem do ILO (ou pelo menos da forma que tem sido implementada nos seguintes) estão as seguintes idéias:

(i) Como está evidente na primeira definição, o ILO considera a seguridade social como administração, sendo fundamentalmente uma função estatal. Por outro lado, argumenta que o Estado seria responsável por regular e administrar os programas, tanto quanto por fornecer grande parcela de seus fundos. O ILO defende que essa administração estatal poderia ser realizada em nível nacional.

..a extensão, ou o peso potencial da seguridade social hoje em dia, deve realizar-se sob a supervisão política de um departamento governamental centralizado. Na maioria dos países isso é responsabilidade do Ministério do Trabalho (ILO, 1984a: 140).

(ii) O ILO defende que programas de seguridade social deveriam visar à proteção total, satisfazendo às necessidades de saúde da população como um todo.

Que a seguridade social poderia se estender a toda comunidade é um truísmo. Que sua proteção poderia ser uniforme para cada setor da comunidade é uma simples questão de justiça social (ILO, 1984a:11).

e

Recomendamos que as pessoas desprotegidas, ou inadequadamente protegidas, poderiam ser totalmente assistidas onde não fosse possível prevenir as eventualidades, ou a cronicidade (ILO 1984b:21)⁴.

⁴ILO, Recommendation number 131, 1967.

Isso está ligado a objetivos mais amplos, tais como pleno emprego na economia formal e níveis mínimos de rendimentos, que poderiam tornar desnecessária a intervenção do setor privado na assistência.

(iii) - Implícita nesses objetivos de total cobertura pela seguridade social, está a crença de que tal proteção é inerentemente superior a outras fontes de sustento da velhice, tais como o emprego contínuo ou a assistência familiar. No seu relatório de 1992, o ILO sinaliza que os índices de atividades para a velhice estão caindo na maior parte do mundo e que a subsistência obtida por meio dos filhos é inadequada e provavelmente será menos significativa no futuro.

Alguns filhos são incapazes de dar mais apoio (aos seus pais) em razão de ganhos insuficientes, ou devido às responsabilidades com suas famílias. Outros são relutantes em dar mais apoio, talvez porque tenham se mudado ou estejam distanciados. De qualquer modo, a norma social e os valores da família tradicional estão em declínio em muitas partes do Terceiro Mundo, sob o peso da modernização (ILO, 1992:14).

(iv) O ILO argumenta que os programas de seguridade social deveriam ter precedência sobre os programas de assistência.

Os benefícios do seguro social forneceriam uma sustentação na qual programas especiais INCOME-TESTED poderiam ser realizados para suprir as necessidades particulares (ILO, 1984 b:24).

Isso se reflete claramente nos padrões de custos da seguridade social empregados no mundo todo, que mostram que as verbas destinadas aos benefícios dos não-contribuintes normalmente correspondem a uma pequena fração do financiamento dos seguros⁵.

(v) O ILO entende que o modelo do bem-estar é universalmente aplicável e na realidade tem sido implementado em países tão diversos como Costa Rica e Camarões. Em suas publicações de 1984, a entidade foi mais longe, defendendo que os programas de seguridades existentes fossem har-

⁵ILO, *The cost of social security. Thirteenth international inquiry, 1984-6. Comparative tables*, Genebra, 1992, p. 109-22.

monizados em suas diretrizes, de modo a simplificar o fluxo da mão-de-obra internacional (ILO, 1984b:105).

(vi) O ILO é geralmente associado, ou pelo menos é visto como defensor do financiamento pague-como-puder (*pay-as-you-go*: PAYG), no qual a renda anual é comparada com as despesas anuais. Isso contrasta com o sistema de capitalização individual, no qual as vantagens são consolidadas por valores acumulados durante a existência do contribuinte. Contudo, na publicação de 1984, o ILO adota uma abordagem mais flexível. Por um lado, recusa intensamente as afirmações de que o financiamento (PAYG) do setor público exerce uma influência negativa no desempenho econômico geral, através do fomento ao aumento de impostos e achatamento da poupança. Por outro lado, admite:

..não estamos convencidos de que haja constrangimento econômico persuadindo para a escolha de qualquer forma particular de financiamento estatutário da seguridade social (ILO, 1984b:86).

Olhando para o futuro, o ILO mostra um cenário surpreendentemente otimista, no qual os benefícios de cobertura e de saúde serão estendidos e atualizados. Defende que isso se tornará possível pelo crescimento econômico (que fornecerá os fundos) e avanços no discernimento público da realidade previdenciária (que irá reduzir as barreiras “psicológicas” para o aumento das contribuições). Em 1984, o ILO viu que não havia necessidade de reduzir o papel do Estado ou de inserir o setor privado como um ator principal, argumentando que:

Em comparação, nós acreditamos que a balança está claramente pesando contra o uso de seguros privados, dado que os programas públicos estão funcionando eficientemente e que provam ser sensíveis às exigências do usuário (ILO, 1984b:96).

Para justificar essa afirmação, o ILO identificou inúmeros problemas inerentes à intervenção privada. Isso incluía lucro e custo administrativo elevados, o risco de falência e o tratamento preferencial de grupos de baixo risco. Ele também defendia que a redução do papel do Estado poderia engendrar consideráveis resistências políticas e sociais.

Questiona-se que essas (propostas para dismantelar a previdência pública) poderiam estirar o tecido social. Em geral, elas podem sofrer resistência de pessoas que consideram que a luta contra a insegurança e a pobreza é uma das responsabilidades do Estado ... elas não obtiveram, em geral, muitos benefícios do governo (ILO, 1984c:167-8).

Contudo, apesar dessas críticas, o apoio público para o sistema previdenciário gerenciado pelo Estado continuou a cair durante os anos 80. Ao mesmo tempo, países como o Reino Unido e o Chile privatizaram parcialmente seus sistemas públicos de pensão com, à primeira vista, um considerável sucesso. Não surpreendentemente, pedidos para uma revisão total do papel do Estado na assistência a grupos tais como a velhice tornaram-se bastante eloqüentes.

A alternativa neoliberal: o Banco Mundial

Durante os anos 80, o Banco Mundial começou a atacar o modelo tradicional de assistência, embora não tenha ido tão longe a ponto de propor uma abordagem alternativa para o sustento na velhice⁶. Contudo, em 1994 o Banco Mundial apresentou um substancial documento político que foi além da simples crítica à provisão do setor público⁷. Realçando o aparente benefício que resultara de reformas radicais dos sistemas de seguridade social em um pequeno número de países, defendeu uma nova abordagem neoliberal para o gerenciamento dos fundos de pensão.

Críticas da abordagem WELFARIST

Algumas das críticas anunciadas pelo Banco Mundial haviam sido previstas e rejeitadas pelas publicações do ILO de 1984, outras não. Aquele incluía afirmações de que o valor dos benefícios fornecidos pelos programas públicos seriam reduzidos desde que:

⁶Para um exemplo dessa tendência, veja D. Puffert *Social security in developing countries*. (Relatório do Banco Mundial), Washington, 1988, p. 28-9.

⁷*Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote economic growth*. Oxford (1994).

as reservas públicas dos fundos de pensão fossem utilizadas improdutivamente, os rendimentos baixos, até índices de retribuição negativos (World Bank, 1994:45).

e

O fracasso em indexar benefícios significa que os pensionistas em muitos países não têm sido protegidos da inflação (World Bank, 1994:44).

O ILO calcula que nenhum desses problemas são inerentes ao setor público, mas simplesmente refletem a eficiência do gerenciamento.

Do mesmo modo, o Banco Mundial defende que os altos encargos das folhas de pagamento, associados com programas públicos, sufocam o crescimento ao reduzir as poupanças, desencorajando o emprego e negando recursos financeiros ao setor privado (Banco Mundial, 1994:43-44). Ele afirma que, em algumas regiões, as altas taxas impostas sobre os trabalhadores empurram-nos para a economia informal:

O amplo setor informal em muitos países latino-americanos, por exemplo, reflete em parte os esforços dos trabalhadores e empregados para escapar da taxa salarial (Banco Mundial, 1994:4).

O ILO sustenta que os encargos das folhas de pagamento seriam igualmente altos em um sistema privado.

Contudo, o Banco Mundial apresentou algumas críticas adicionais que não são apresentadas pelo ILO. Essas críticas incluem:

(i) Que a seguridade social pública é inerentemente regressiva:

Valores consideráveis são destinados aos idosos com rendimentos elevados, enquanto que muitos idosos, com rendimentos reduzidos, não são amparados (Banco Mundial, 1994:45).

(ii) Que as concessões públicas tendem a minar os sistemas informais de assistência:

As pensões para os idosos, como muitos outros programas públicos, poderiam induzir a equiparações privadas que precisam ser levadas em conta quando se mede o efeito distributivo. Por exemplo, os filhos dariam menos

assistência aos pais idosos se o setor público fornecesse mais. Experiências (do Peru e das Filipinas) mostram que a seguridade social realmente induz a reduções nas concessões privadas (Banco Mundial, 1994:67).

Assim, embora o Banco Mundial e o ILO concordem que a assistência informal está se tornando menos significativa, os motivos colocados em evidência para isso são quase que diametralmente opostos. O ILO defende que os sistemas de previdência públicos são necessários para compensar o impacto da modernização em sociedades com rápidas mudanças. Já o Banco Mundial responsabiliza tais intervenções pelo declínio da assistência informal.

(iii) Que os programas públicos são vulneráveis a manipulações políticas e têm curta duração:

Pressões políticas levam a fórmulas tax-financed que não são sustentáveis (Banco Mundial, 1994:43).

O modelo dos três suportes

O Banco Mundial apresenta uma solução tripartite para as contribuições da seguridade, incorporando tanto o setor público quanto o privado.

1) Um suporte com gerenciamento público, obrigatório, financiado por contribuição geral:

O suporte público teria o objetivo limitado de aliviar a pobreza na velhice e assegurá-la de uma grande variedade de riscos. Tendo um objetivo limitado e sem ambigüidades, o suporte público poderia reduzir a base necessária de impostos de forma substancial (Banco Mundial, 1994:16).

2) Um suporte com gerenciamento privado, obrigatório, consistindo de poupança individual ou projeto profissional:

..um segundo suporte bem sucedido poderia reduzir a demanda do primeiro (Banco Mundial, 1994:16).

Entretanto,

Planos obrigatórios requerem regulamentações cuidadosas (Banco Mundial, 1994:16).

O Banco Mundial não especifica se o setor público seria responsável por essa regulamentação, ou se isso teria uma outra forma, tal como uma auto-regulamentação.

3) Um suporte voluntário, fornecendo proteção adicional através de planos de poupança ocupacionais e pessoais.

Conforme a abordagem do ILO, alguns princípios diretivos norteiam o modelo do Banco Mundial. Esses princípios incluem:

(i) Uma afirmação de que o setor privado é mais adequado no sentido de suprir as necessidades econômicas na velhice e não está sujeito às falhas citadas acima. Conseqüentemente, o setor privado teria primazia em relação ao setor público, assim como é claramente apresentado na importância relativa que o Banco fornece a cada um desses três suportes. Nesse sentido, o modelo ajusta-se dentro de uma ampla filosofia neoliberal do Banco Mundial, que defende a primazia das forças livres de mercado, a desregulamentação do mercado de trabalho e a redução da extensão do setor público em todas as áreas da economia.

(ii) A afirmação de que a grande maioria da população está em condição de economizar ou adiar o consumo para uma época futura. Se isso não ocorrer, será devido à falha do mercado ou à irresponsabilidade das pessoas. Quando se relacionam os fatores que respondem pelas falhas na cobertura do seguro, o Banco Mundial deixa o impacto da pobreza crônica para mais tarde. Isso torna clara a ênfase que o Banco coloca sobre o seguro privado, muito mais do que sobre a assistência pública.

(iii) O Banco Mundial defende que a chave determinante para a assistência econômica na velhice é o desempenho da economia como um todo, daí o título de sua publicação. Nessa área, pelo menos, o Banco Mundial e o ILO estão de acordo.

(iv) Como o ILO, o Banco Mundial argumenta que seu modelo único é universalmente aplicável (embora os meios e a velocidade de sua completa implementação possam variar conforme a região):

O tipo de reforma necessária e o ritmo com que um sistema multi-sustentado poderiam ser introduzidos também variam - rapidamente, nos países de média e alta economia, cujos sistemas estão com

problemas bastante sérios -, para muito lenta em países de baixa economia, que poderiam evitar estes mesmos erros. Mas uma simples recomendação está clara: todos os países deveriam começar a planejar já (Banco Mundial, 1994:23).

Dada a considerável influência exercida pelo Banco Mundial, particularmente nas economias em transição e em desenvolvimento, poucos ministérios estarão em posição de ignorar essa recomendação.

Abordagens alternativas: contribuições acadêmicas ao debate

Nenhum modelo alternativo para a assistência à velhice tem sido apresentado pelos intelectuais. Isso ocorre em grande parte porque as pesquisas acadêmicas sobre a condição econômica na velhice (outras além das relacionadas aos sistemas de pensão) têm sido muito limitadas. Contudo, os poucos estudos que existem identificam algumas falhas e contradições importantes nas abordagens tanto do Banco Mundial quanto nas do ILO.

Uma visão mais próxima à manutenção da assistência na velhice

Conquanto o ILO e o Banco Mundial reconheçam a importância da assistência informal na velhice, pelo menos nos países em desenvolvimento ambos vêem também os sistemas formais e universais dos fundos de pensão como o caminho do futuro. Seu principal ponto de diferenciação é se tais sistemas deveriam ser administrados de forma privada ou pública. Essas visões refletem e demonstram a insuficiente atenção que tem sido dada aos cuidados informais na velhice pelas organizações oficiais e acadêmicas. O pequeno número de estudos que analisam esses problemas volta sua atenção para o perigo de generalizações simplistas (Kendig, Hashimoto e Coppard, 1992; Farath, 1989:91-93; Johnson e Falkingham, 1992:59-71). Eles mostram que os programas de pensão, a garantia de emprego, os cuidados familiares e outras formas de apoio deveriam ser examinadas como opções mutuamente exclusivas. Ao contrário, elas coexistem e interagem ao fornecer uma rede complexa de recursos oportunos e constrangedores para as pessoas idosas. Conseqüentemente, é necessário considerar a situação econômica na velhice dentro de um contexto político amplo. Por exemplo, um estudo dos habitantes das favelas na Grande Buenos Aires mostrou que as taxas de desemprego crescentes tinham muito mais influência sobre sua situação econômica do que

as mudanças feitas nos direitos ou nos valores de pensão (Lloyd-Sherlock, 1994:351).

Além disso, existe um consenso geral na pesquisa acadêmica de que a velhice poderia ser considerada como participante ativa na economia e na comunidade e não simplesmente como recipientes passivos de assistência financeira (Keith et al., 1994:334). Ainda como exemplo, é importante estabelecer a extensão pela qual a velhice proporciona assistência financeira para as crianças e outras assistências. De modo análogo, a pesquisa tem mostrado que é vital considerar a velhice como parte de uma unidade familiar, mais do que individual. Assim, mudanças nos programas de pensão não afetam simplesmente o bem-estar de indivíduos-alvos, mas devem ser vistas dentro de uma dinâmica microeconômica de uma unidade familiar. Novamente isso mostra a importância de situar a reforma de pensão dentro de um contexto político mais amplo.

Ao mesmo tempo, a pesquisa tem mostrado que é perigoso tratar os benefícios pecuniários e a assistência médica como problemas separados. O tratamento médico responde várias vezes pela alta proporção de gastos com os idosos e a saúde deficitária pode impedi-los de trabalhar ou de desempenhar tarefas caseiras. Em alguns países da América Latina, os portadores de benefícios de pensões desfrutam de acesso privilegiado aos planos de saúde subsidiados. Assim, mudanças na política de pensões devem levar em conta os problemas da assistência médica..

Pesquisas sobre a dinâmica do setor informal mostram que é muito mais complexo do que uma simples tax-refuge, como sugerido pelo Banco Mundial. Na verdade, pode servir à função oposta, fornecendo uma rede segura de saúde onde a proteção do Estado está ausente (Hakkert and Goza, 1989:23-24). A esse respeito, as propostas do Banco Mundial para diminuir o seguro público podem reforçar as conseqüências socialmente negativas de outras áreas da política do Banco, que muitas vezes levam à diminuição inicial no setor formal de emprego.

A importância da dicotomia setor público/privado

Tanto o ILO quanto o Banco Mundial defendem planos universais de seguro. Sua principal área de discordância é quanto ao papel que eles atribuem, respectivamente, aos setores público e privado. Embora essa questão possa ser importante, em que extensão está baseada em definições simplistas e em que extensão desvia a atenção de outros aspectos importantes?

Certamente, a natureza do setor público varia consideravelmente de um país para outro. Uma ampla diversidade pode ser encontrada quanto ao seu tamanho relativo, eficiência, autonomia de manipulação política e estruturas institucionais gerais. Do mesmo modo, uma diversidade considerável pode ser vista na natureza do setor privado, incluindo características tais como a composição dos mercados de trabalho, a sofisticação do mercado de capital e o nível de influência externa. Conseqüentemente, é perigoso fazer generalizações sobre os méritos relativos ou as desvantagens de cada setor na assistência à velhice. Por exemplo, no caso do Brasil, o fundo de administração, tanto do setor público quanto do privado, tem sido notoriamente ineficiente e corrupto. Em 1977, algumas agências privadas de seguro foram à falência, com sérias conseqüências para os beneficiários idosos (Matijasic, 1993:5-7). Por volta de 1995, ambos os setores - público e privado - tinham acumulado um grande déficit atuarial (*Folha do Aposentado*, 15 de fevereiro de 1995). De modo inverso, problemas de mau gerenciamento e corrupção não aparecem nas críticas dos sistemas públicos de pensão da antiga Alemanha Ocidental. É importante perguntar em que extensão o debate público/privado desvia a atenção de aspectos mais relevantes, tais como prática administrativa, cultura política e a natureza da estrutura institucional na economia como um todo.

Outro problema acerca do debate quanto aos méritos relativos dos setores público e privado é que este falha no estabelecimento de definições e tipologias claras. Os termos setor “privado” e “voluntário” podem se referir a uma larga fatia de diferentes estratégias de intervenção. Isso inclui: (i) a longo prazo: planos nacionais de seguro privado; (ii) a médio prazo: plano grupal e atividades comunitárias; (iii) a curto prazo: estratégias familiares e individuais.

Do mesmo modo, a intervenção do setor público pode ser administrada ao nível de um governo local ou nacional, pode fornecer uma variedade de benefícios diferentes e pode ser financiada de vários modos. Há, então, uma necessidade de desenvolver definições mais precisas e classificações de “privado”, “voluntário”, “informal” e intervenção do setor “público” para refletir a variedade de graus e formas encontradas no mundo real.

Comparações regionais

Como temos visto, tanto o ILO quanto o Banco Mundial têm uma visão doutrinária dos benefícios da seguridade. No caso do ILO, essa visão é

baseada em um simples diagnóstico político. O Banco Mundial adota uma abordagem mais flexível, junta suas prescrições às características econômicas e demográficas de diferentes regiões. Tal tendência em generalizar sobre regiões diferentes também se reflete na compartimentalização geográfica da literatura acadêmica sobre a seguridade social. Muito mais do que aceitar a validade dessas generalizações, de valor aparente, é importante estabelecer quão homogêneas e distintas essas regiões são atualmente.

(i) O Leste Europeu e os membros da União Soviética:

Antes que a transição democrática começasse, a provisão dos ganhos na velhice era totalmente obtida por meio de pensões estatais (veja Quadro 1). De acordo com os dados oficiais da Polônia, o setor privado não tinha praticamente nenhum papel, mesmo no nível macro (poupança, seguro privado, etc.) ou no micro (apoio familiar, etc.). É provável, contudo, que a natureza não monetária do apoio no nível micro fosse minimizada pelas autoridades.

Quadro I: Polônia: origens dos rendimentos do arrimo de família (1989)

| Fonte de receita | % do Total |
|-------------------------------|------------|
| Ganhos/salários | 11 |
| Renda com agricultura própria | 8 |
| Pensões estatais | 75 |
| Outros benefícios estatais | 4 |
| Outros | 2 |

Fonte: Adaptado do Banco Mundial (1993), p.140

Como tem sido amplamente documentado, a condição econômica dos pensionistas estatais nessa região foi deteriorada dramaticamente durante a transição capitalista. Isso foi resultado de uma redução dos gastos públicos e da desvalorização inflacionária das pensões⁸. Ao mesmo tempo, oportunidades de emprego reduzidas têm impedido os idosos de obter novos recursos e limitado a capacidade de outros membros da família em fornecerem assistência. Atualmente, diversos países estão buscando reformar profundamente seus sistemas de seguridade social dentro dos parâmetros do Banco Mundial.

⁸Veja, por exemplo, IMF *Economic review* 8 (1993): Russian Federation, Washington (1993), p. 20-21.

Geralmente as reformas pedem a criação de dois tipos de sistemas: um de benefícios básicos e um contributivo complementar. Mesmo assim não está claro qual papel as companhias de seguro privado poderão desempenhar nos novos regimes⁹.

(ii) América Latina:

Desde os anos 80, a manutenção da renda na velhice era geralmente garantida através de programas de seguridade social, estruturados conforme as linhas do modelo ILO. Normalmente, isso proporcionava ao setor público um monopólio total da administração das pensões, embora em alguns casos, como no Brasil, fosse permitido aos fundos de pensões privados desempenharem um papel secundário.

Diferentemente das antigas economias socialistas do Leste Europeu, as pensões públicas não eram universais. Nos últimos anos da década de 80, os modelos oficiais para cobertura de seguro social da população economicamente ativa mostraram consideráveis variações: 74% na Argentina, 54% no México e somente 16% na Colômbia. Também a alta inflação dos anos 80 reduziu o valor das pensões estatais para uma faixa onde elas passaram a responder apenas por uma pequena proporção das necessidades de subsistência da velhice.

Os gastos com assistência social na região são extremamente limitados e tendem a atingir outros grupos além da velhice. Estimativas sobre a Argentina (onde a assistência é, se tanto, mais amplamente disponível) mostram que somente 5% dos não-segurados acima de 65 anos obtiveram esse tipo de benefício em 1994, apesar das afirmações de que elas eram universais, embora means-tested (Lloyd-Sherlock, 1994:130). Não surpreendentemente, a pouca produção acadêmica sobre a região mostra que as pensões estatais somente fornecem uma pequena parte dos ganhos da velhice. A maioria confia mais em outras estratégias, particularmente no emprego fixo e no apoio familiar (Contreras de Lehr, 1991: 215-23).

A falha dos programas estatais em suprir as necessidades de previdência na velhice e os déficits cada vez maiores dos fundos de pensão têm direcionado a mudança para uma parcial ou total privatização: Chile (1980), Argentina (sistema complementar 1986, reforma total 1994), Colômbia e Peru (reformas totais 1994). Revisões amplas do sistema de seguridade social estão sendo planejadas no Brasil e no Uruguai. No entanto, não existem indicações de que envolverão uma participação significativa do setor privado.

⁹ISSA "Developments and trends in social security 1990-1992" *International Social Security Review*, Genebra, (1992), 45-4, pp. 24-6.

(iii) África Subsaariana:

Quadro 2: Cobertura Pública das Pensões em países da África Subsaariana

| País | Percentual da população com 60 anos ou acima em 1990 | Percentual de pensões públicas sobre a população com 60 anos ou acima (1989) |
|-----------------|---|---|
| Burundi | 4.6 | 4.7 |
| Costa do Marfim | 4.2 | 5.7 |
| Madagascar | 4.8 | 4.1 |
| Ruanda | 4.0 | 5.6 |

Fonte: Banco Mundial (1994 (1994:p.346, 347 e 356)

Um escasso número de pesquisas empíricas têm sido produzidas nessa região. Frequentemente, a questão de proporcionar assistência econômica na velhice está obscurecida por preocupações maiores quanto à alimentação, à segurança e à escassez (von Braun, 1991:400-404). Isso reflete a extrema pobreza da região e o fato de que a velhice (definida por idade) ainda compreende somente uma proporção relativamente pequena (veja Quadro 2). A seguridade social responde por uma parte bem menor dos gastos governamentais do que em outras regiões e, geralmente, está menos preocupada com as necessidades na velhice (von Braun, 1991: 397-8). Isso se observa no caso de Zimbábwe antes da reforma ampla de 1993, onde a seguridade social somente fornecia os benefícios por acidentes de trabalho (ISSA, 1992:26-7). A cobertura das pensões públicas é comumente limitada a um grupo muito pequeno de empregados altamente privilegiados (veja Quadro 2). Outros setores formais de trabalhadores são geralmente encorajados a conseguir pensões e aposentadoria através de planos individuais das companhias. As informações sobre o nível de proteção proporcionado por tais planos não estão disponíveis. Entretanto, está claro que a grande maioria dos aposentados na região obtém o montante de seus rendimentos através de estratégias de nível micro e informais (Puffert, 1988:13). O Banco Mundial enfatiza o importante papel de grandes famílias e sociedades mutualistas na região, que, explica, estão “trabalhando relativamente bem” (Banco Mundial, 1994:54).

(Iv) Economias desenvolvidas:

Quadro 3: Origens da renda principal de pensionistas arrimo de família (porcentagens)

| | Canadá 1965 | Canadá 1975 | USA 1967 | USA 1976 |
|-------------------------|-------------|-------------|----------|----------|
| Benefícios estatais | 28 | 37 | 38 | 42 |
| Emprego | 44 | 30 | 29 | 23 |
| Poupança e investimento | 14 | 17 | 15 | 18 |
| Pensões privadas | 8 | 11 | 12 | 13 |
| Outros | 6 | 5 | 6 | 4 |

Fonte: adaptado de Johnson and Falkingham, 1992:60

No início deste século, foram implementados, na maioria dos países, programas nacionais de pensão administrados publicamente. Entretanto, esses sistemas têm sido substancialmente liberalizados nas recentes décadas e, em alguns casos, o valor da pensão estatal tem sido reduzido de modo a fornecer um mínimo de ganhos básicos (Gordon, 1988:10-12). Isso tem sido confrontado pela maior ênfase na responsabilidade individual em poupar para a velhice e na expansão de planos privados de pensão suplementares. (ISSA, 1992:19). É interessante notar que, mesmo nos anos 60, suposto auge da previdência estatal, o setor público usualmente forneceu menos do que a metade dos ganhos da velhice na maioria das economias desenvolvidas. Ao contrário, a garantia de emprego e as poupanças individuais contribuíram com o seus rendimentos (veja Quadro 2).

(V) Ásia:

A diversidade de experiências nessa região é análoga à diversidade de padrões de desenvolvimento. Na maioria dos “Tigres Asiáticos” que formam o anel do Pacífico, o Estado atua de forma mínima em todas as áreas de saúde, incluindo os fundos para a velhice¹⁰. Contudo, em certos casos (mais notadamente na Indonésia), o papel regulador do Estado está sendo aumentado e os sistemas de seguridade social nacional estão começando a tomar for-

¹⁰Veja Keith et al., 1994:249-51, para uma avaliação das iniciativas do Estado para a velhice em Hong Kong e o capítulo 4º sobre a Tailândia no mesmo volume.

ma. Contudo, é realmente inconcebível afirmar que esses países irão com o tempo se mover na direção do modelo japonês, no qual as pensões públicas estipulam um maior campo de benefícios para a velhice do que a maioria das economias industrializadas¹¹. Nas economias socialistas, o Estado tem um papel muito mais ativo, embora a cobertura fornecida esteja longe da universal.

Comparações gerais

Em muitos aspectos, as características comuns de diferentes regiões podem ser mais significativas do que as diferenças entre elas. Em quase todos os casos, apesar do aumento no gasto público com a velhice, o Estado somente fornece parte de suas necessidades econômicas e freqüentemente essa parte está diminuindo. Conseqüentemente, em quase todas as regiões tem havido recentemente um deslocamento em larga escala do setor público dos programas em direção a modelos de intervenção mais pluralistas. Apesar da difusão, há deficiências em satisfazer todas as necessidades econômicas da velhice através da intervenção macro (tampouco pela via privada ou pelo setor público); pouco interesse tem sido dado aos sistemas de assistência à velhice ao nível de comunidade ou familiar. Isso é tão verdadeiro nas pesquisas acadêmicas quanto nas agências oficiais.

A preocupação do Banco Mundial com a preservação da integridade dos sistemas informais de sustento na velhice, em face do aumento da intervenção estatal, poderia parecer deslocada. Em todas as regiões, com possível exceção da Europa Ocidental, os sistemas informais têm mantido um importante papel. É mais relevante perguntar se a redução do suporte estatal para a velhice levará ao aumento compensatório na proteção obtida dos sistemas informais.

Conclusões

¹¹Em 1994, as pensões públicas correspondiam a 51,2% dos pagamentos daqueles com idade de 60 anos ou mais (Takayama, 1992-33).

Este texto aponta e examina as deficiências dos debates atuais sobre o fornecimento das necessidades materiais da velhice. Apesar de aparente falha nos modelos ILO e no Banco Mundial, nenhuma alternativa integrada tem sido articulada. Onde isso é possível, pesquisas acadêmicas e outras podem ser capazes de trazer mais sofisticação ao presente debate. O desenvolvimento de padrões alternativos de intervenção necessita de pesquisas empíricas suficientes, especialmente nas estratégias do nível micro. A pesquisa deveria dar atenção para a realidade cotidiana da velhice e não simplesmente para a relativa força de diferentes tipos de programa de previdência.

Como tem sido apresentado, na maior parte do mundo a velhice recebe recursos de diversas fontes. Assim, é importante entender como formas diferentes de intervenção podem ser coordenadas para proporcionar na velhice um efetivo, global plano de apoio. Esse entendimento deve incluir assistência médica e políticas de trabalho em geral, tanto quanto o provisionamento de pensão.

Ultimamente, os debates sobre os méritos relativos de diferentes formas de intervenção setorial dependem de amplas filosofias desenvolvimentistas. Os sistemas públicos de seguridade social representam uma área de intervenção do Estado que é particularmente ineficiente e, por essa razão, propícia à reforma, ou eles deveriam ser mantidos como uma das funções centrais do Estado? A participação do setor privado estimula o crescimento econômico e daí aumenta a capacidade da sociedade para proporcionar assistência à velhice, ou o crescimento somente falha em garantir seguro à velhice? Contudo, como foi sugerido acima, o paradigma dos setores privado/público pode ser de pouca relevância para o bem-estar econômico de pessoas idosas e pode desviar a atenção de questões mais importantes, tais como cobertura, financiamento e a escala geográfica de intervenção.

Referências Bibliográficas

LEHR, E Contreras de. Aging and family support in Mexico. In: Kendig, H. et al. Eds. *Family support for the elderly: the international experience*, Oxford: (s.n), 1992.

FARATH, M. O trabalho na terceira idade. *São Paulo em Perspectiva*, 3 (3): 1989.

- GORDON, M. *Social security policies in industrial countries*. Cambridge: (s.n.), 1988.
- HAKKERT, R. & GOZA, F. Demographic consequences of austerity in Latin America In: Canak, V. (ed.) *Lost promises: debt, austerity and development in Latin America*. Colorado: (s.n.), 1989.
- International Labour Office (ILO). *Introduction to social security*. Genebra: (s.n.), 1994.
- ILO. *Into the twenty-first century: the development of social security*. Genebra: (s.n.), 1984.
- ILO. Social security in the highly industrialised countries. *World labour report I*, Genebra: (s.n.), 1984.
- ILO. *The ILO and the elderly*. Genebra: (s.n.), 1992.
- International Monetary Fund Economic review 8. 1993: Russian Federation, Washington, 1993.
- International Social Security Association. "Developments and trends in social security 1990-1992". *International Social Security Review*, Genebra, 45/4.
- JOHNSON, P. & FALKINGHAM, J. *Ageing and economic welfare*, London: (s.n.), 1992.
- KEITH, J. et al. *The aging experience. Diversity and commonality across cultures*, London: (s.n.), 1994.
- KENDIG, H., HASHIMOTO, A. & COPPARD, L. *Family support for the elderly: the international experience*. Oxford: (s.n.), 1992.
- LHOYD-SHERLOCK, P. Income maintenance strategies of shanty town residents in Greater Buenos Aires". London, 1994. Tese (Doutorado em Economia), School of Economics.
- MATIJASIC, M. "Fundos de pensão brasileiros para financiamento." Campinas, 1993. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- PUFFERT, D. *Social security finance in developing countries*. Washington: (s.n.), 1988.

- SCHULTZ, J. "Economic support in old age: the role of social insurance in developing countries" *International Social Security Review*, 45(4), 1992.
- TAKAYAMA, N. *The greiving of Japan: an economic perspective on public pensions*. Oxford: (s.n.), 1992.
- BRAUN, J. von. "Social security in Sub-Saharan Africa: reflections on policy challenges" In: Ahmed E. et al., (ed.) *Social security developing countries*. Oxford: (s.n.), 1991.
- World Bank. *Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote economic growth*. Oxford, 1994.
- World Bank. *Poland: income support and social safety nets during the transition*. Washington, 1993.