

SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL E REFORMA DA PREVIDÊNCIA

JÚLIO ASSIS SIMÕES

Um relatório do Banco Mundial intitulado *Evitando a Crise da Velhice*: políticas para proteger os idosos e promover o crescimento, divulgado em outubro de 1994, declarava que o envelhecimento da população mundial pressionava os sistemas de previdência social em todo o mundo, a ponto de pôr em risco não somente a segurança financeira dos idosos mas o próprio crescimento econômico. Segundo o relatório, no ano 2030 haveria na população mundial 1,4 bilhão de pessoas com mais de 60 anos, o que corresponderia ao triplo da cifra registrada em 1990 (cerca de 500 milhões). Para enfrentar essa "crise da velhice", o relatório recomendava a diversificação dos sistemas estatais de assistência aos idosos, mediante a maior participação da poupança individual e do setor financeiro privado na gestão dos fundos de pensão¹.

O documento do Banco Mundial atribuiu a "crise da velhice" à ação conjugada de dois fatores que marcam a chamada **transição demográfica** - o aumento da expectativa de vida e o declínio da fecundidade -, que estariam especialmente acelerados nos chamados países em desenvolvimento. Com efeito, as projeções da dinâmica demográfica brasileira, calculadas já no final da década passada, indicam alterações rápidas e intensas a partir do final do século, esperando-se que no ano de 2025 a população de 60 anos e mais chegue a 34 milhões de pessoas, representando 15,1% da população brasileira, ao passo que permaneceriam estabilizados os grupos etários de crianças, jovens e adultos até 49 anos de idade. Em 2025 a pirâmide populacional estaria, assim, tomando a forma de um retângulo².

O impacto do crescimento da proporção de idosos sobre a razão entre contribuintes e beneficiários da Previdência Social foi um argumento repetidamente utilizado na defesa do projeto governamental de reforma do sistema. Tomemos, por

¹ *Folha de S. Paulo*, 4 out., 1994, Segundo Caderno, p. 7.

² Cf. CAMARGO, A. B. M. e SAAD, P. M.. *A Transição Demográfica no Brasil e seu Impacto na Estrutura Etária da População*. In Fundação SEADE, *O Idoso na Grande São Paulo*. São Paulo: SEADE, 1990, p. 7-25.

exemplo, o artigo de um jovem economista do BNDES e assessor do Ministério do Planejamento, publicado em um jornal paulista sob o título *Por que a Previdência Deve Mudar*, onde a expressão “fatalidade demográfica” aparece para qualificar o crescente aumento da proporção de pessoas fora do mercado de trabalho em relação aos trabalhadores na ativa. Nesse texto, num procedimento recorrente, as estimativas demográficas comparadas falam por si, anunciando o desastre inevitável e iminente: “Basta dizer que em 1990 o Brasil tinha 18 pessoas com 55 anos ou mais para cada 100 pessoas com idades de 15 a 54 anos, proporção essa que no ano 2020 terá sofrido um aumento de mais de 50%, na medida em que as projeções indicam que haverá 29 pessoas de 55 anos ou mais para cada 100 pessoas na faixa de 15 a 54 anos”³.

Num tom mais direto, em um artigo intitulado *Não à Insegurança Social*, o deputado que então exercia a função de líder do governo na Câmara Federal brandia o que chamava de “dados alarmantes” sobre a relação entre beneficiários e contribuintes que lhe teriam sido fornecidos pelo Ministério da Previdência: “Mais assustadores ainda são os dados sobre a relação beneficiário/contribuinte que, na década de 50, era de 1 para 8. Hoje, está em 1 para 2 e, nos próximos 25 anos, se nada for feito, passará à paridade, ou seja, chegaremos à relação de 1 para 1”⁴.

Visto que, diante de perspectivas tão sombrias, “algo precisaria ser feito”, o projeto governamental de reforma da Previdência surgiu como uma peça simultaneamente racionalizadora e redentora, sintonizada com a visão “global” do problema que exige uma resposta “única”. A justificativa técnica da necessidade da reforma na Previdência insistiu bastante no diagnóstico de uma crise contábil e demográfica de proporções explosivas, enquanto silenciava sobre uma questão crucial para os sistemas de proteção social: o estabelecimento de uma solidariedade pública entre as gerações. Meu interesse neste trabalho é justamente contrapor a essa argumentação técnica aspectos relativos a economia moral e alargamento da esfera pública que vão além do grau de politização que o tema da aposentadoria voltou a ter entre nós. Sem menosprezar as dificuldades objetivas do sistema brasileiro de previdência, no que se refere à fragilização financeira e ao desafio colocado pela velocidade das mudanças demográficas no país, quero destacar o papel retórico e político dessa enunciação repetida de riscos e ameaças que se converte em crônica de uma crise anunciada⁵. Neste esboço crítico do discurso técnico-salvacionista avalizador da reforma da Previdência, tento iluminar outros aspectos da dimensão política envolvida no debate. As justificativas e avaliações apresentadas como um diagnóstico objetivo e desapaixonado da realidade consistem de determinadas ênfases e omissões, qualificações e desqualificações que não são acidentais nem neutras. Num momento em que a aposentadoria reassume uma grande visibilidade política, principalmente por obra de uma ação coletiva inédita de aposentados, pensionistas e reformados, e em que lideranças desses

³ *Folha de S. Paulo*, 28 mar., 1995, Segundo Caderno, p. 3.

⁴ *Folha de S. Paulo*, 6 abr., 1995, p. 3.

⁵ MARTIN, C.. Vieillessement, Dépendance et Solidarités en Europe: redécouverte des solidarités informelles et enjeu normatif. In ATTIAS-DONFUT, C.. (org.). *Les Solidarités entre Générations: vieillesse, familles, État*. Paris: Nathan, 1995, p. 223-242.

grupos são chamadas a participar da gestão da Previdência pública, o quadro sinistro e inexorável composto pela repetição de argumentos demográficos e contábeis pode ter um efeito normativo e desmobilizador bastante considerável.

Tratarei de três aspectos interligados, que identifiquei como pressupostos ou panos de fundo para uma crítica dos efeitos da abordagem técnica dos problemas da aposentadoria: a crise da previdência brasileira no contexto mais amplo da crise dos sistemas estatais e da ascensão da onda neoliberal de transferência dos encargos sociais para o domínio privado; a base moral das transferências de recursos dos sistemas públicos de proteção social; e as ameaças de retorno a formas privadas e individuais de proteção à velhice, em termos de um declínio do espaço público. Procuo desenvolver o argumento de que a insistência na natureza demográfico-contábil da crise da Previdência implica ignorar os aspectos de ordem moral e política dos sistemas de aposentadoria, nos quais a criação de uma forma de solidariedade pública entre as gerações é fundamental; ou seja, na aposentadoria não está embutida apenas uma forma de racionalização do mercado de trabalho, mas um contrato de solidariedade entre as gerações em bases universais, formando uma esfera pública de proteção social para além das solidariedades familiares e privadas.

O primeiro pano de fundo importante para esta discussão é o impacto da onda neoliberal internacional sobre os programas ou iniciativas de proteção social do Estado intervencionista. Descontadas a polêmica retórica em torno do neoliberalismo, seu uso como categoria acusatória e o debate em torno do real efeito das medidas tomadas em seu nome em diferentes países, pode-se utilizar o termo para designar um projeto hegemônico global no capitalismo contemporâneo, fundado na idéia de que não existem alternativas consistentes a um receituário de estabilidade monetária a qualquer custo, diminuição e privatização de serviços sociais e incremento da desigualdade como fator de crescimento econômico⁶. Se é discutível que os programas neoliberais tenham tido êxito em seus objetivos econômicos de promover a desestatização e a revitalização do capitalismo, o neoliberalismo tem-se revelado um sucesso como força ideológica a caminho de reordenar as relações entre Estado e sociedade, com importantes efeitos políticos e culturais.

Costuma-se incluir entre esses efeitos a percepção de que a economia, sob a globalização, adquiriu uma dinâmica própria e independente, que reduz a política à competência gerencial e anula a importância das distinções ideológicas. Mas essa espécie de fetichismo administrativista pode ser visto como o desenvolvimento de tendências do próprio Estado capitalista de bem-estar, conforme argumenta Habermas⁷. Como resultado de estratégias de utilização de um aparelho estatal expandido para promover a universalização de direitos sociais com base num crescimento capitalista regulado, o Estado passou a assumir ativamente a tarefa de "gerenciar" a instabilidade e as crises cíclicas do capitalismo clássico,

⁶ ANDERSON, P.. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, E. e GENTILI, P. (orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

⁷ Cf. HABERMAS, J., *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984; *A Crise de Legitimidade no Capitalismo Tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

adotando medidas de intervenção e compensação das desigualdades do mercado, as quais incluíram concessões e benefícios a organizações trabalhistas e a movimentos sociais, e significaram incorporar de alguma forma as pressões canalizadas por sindicatos e partidos. Habermas argumenta que esse processo introduziu uma racionalização do mundo da vida. O mundo da vida é caracterizado por contextos de ação em que os indivíduos atuam com base em alguma espécie de consenso intersubjetivo sobre normas, valores e fins. Exemplos desses contextos são as relações entre familiares, amigos e vizinhos, bem como o debate livre e a participação democrática na esfera pública que remetem a um conjunto de ideais expresso por uma concepção de cidadania. A colonização racional do mundo da vida ocorre quando aquelas relações passam a ser orientadas por cálculos de maximização da utilidade e interesse, segundo a lógica do dinheiro e do poder.

As conseqüências da colonização do mundo da vida são politicamente ambivalentes. Por um lado, houve ganhos de liberdade, com a instituição de direitos sociais que limitaram o poder irrestrito do capital no mercado de trabalho; assim, a implantação de programas previdenciários foi um avanço em relação ao paternalismo assistencialista pontual. Por outro lado, constituíram-se novas ameaças à liberdade. O papel de **consumidor** ganhou preponderância sobre o de **trabalhador**, na medida em que as formas de compensação da desigualdade no mercado passaram a se caracterizar, principalmente, por incentivos ao consumo. Além disso, o papel de **cidadão**, que anteriormente institucionalizava as trocas entre esfera pública e Estado, foi progressivamente substituído pelo papel de **cliente** da seguridade social. A esfera pública política, por seu turno, fragmentou-se em arenas de organizações sociais burocratizadas (sindicatos, partidos etc.), que tenderiam a agir de modo corporativo ou particularista na defesa dos direitos sociais instituídos pelo Estado.

Outras ameaças decorreram da institucionalização dos direitos sociais mediante procedimentos burocráticos, incorporação de especialistas e auxílio em dinheiro. Elas são mais evidentes na implementação de programas de assistência aos idosos, de saúde, educação e direito familiar, nos quais a capacidade de os beneficiários interpretar suas próprias experiências, necessidades e interesses é desqualificada em favor das exigências da administração racional e das ingerências dos saberes institucionalizados⁸.

Contra a colonização do mundo da vida emergem formas de resistência que se expressariam primordialmente pela contestação dos papéis inflados de consumidor e cliente, bem como da burocratização dos serviços sociais. Os **novos movimentos sociais** traduziriam a forma de conflitos específica do capitalismo de bem-estar. Seus alvos principais de contestação não seriam as desigualdades de *status* e distribuição de renda, mas sim a normatização das formas de vida⁹.

Assim, duas vertentes contrapostas parecem digladiar-se na interpretação do sentido da política e da democracia nas sociedades contemporâneas. Uma

⁸ Cf. HABERMAS, J., *Theorie de l'Agir Communicationnel*, v. 1, Paris: Fayard, 1987; FRASER, Nancy. O Que é Crítico na Teoria Crítica? O argumento de Habermas e o gênero. In BENHABIB, S. e CORNELL, D. (orgs.). *Feminismo como Crítica da Modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1991, p. 38-65.

⁹ HABERMAS, J., *New Social Movements*, *Telos*, n.º. 49, 1981, p. 33-37.

visão acentua que a gestão da economia contemporânea prescinde dos rituais da política, enquanto outra ressalta o papel dos movimentos sociais e da sociedade civil na redescoberta da política como domínio autônomo e na abertura de novos espaços de participação democrática. Mais raros são os estudos que se desenvolvem na obscura zona liminar entre esses dois campos aparentemente disjuntos.

Um estudo¹⁰ que se refere à experiência recente do Chile, o país verdadeiramente pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea, é de especial interesse para esta discussão. A partir de uma análise intensiva do discurso de ativistas feministas de ONGs e de práticas dos movimentos de mulheres pobres na periferia de Santiago, esse estudo explora as possibilidades de convergência entre o discurso dos movimentos sociais em favor da autonomia e da ação política direta e responsável, e as estratégias do projeto de modernização neoliberal, no sentido de redefinir a cidadania como o exercício ativo de responsabilidades, tanto no plano da participação política quanto no da auto-suficiência econômica. Nessa redefinição, – que, no Chile, se seguiu a um violento assalto às instituições e práticas que sustentaram por longo tempo as expectativas de inclusão social, mediante uma feroz repressão política e um frenesi privatizante – estaria implícita a desconstrução da idéia de cidadania “passiva”, associada a concepções de “dependência estatal” e “cultura de dependência” atribuída às populações pobres. Essa concepção de cidadania estaria articulada a elementos da “modernização” sócio-econômica à maneira do “individualismo possessivo”¹¹, entendendo liberdade e desenvolvimento pessoal como a independência em relação às vontades alheias e o livre exercício das propriedades e capacidades individuais.

Esse trabalho chama a atenção para o caráter lábil da noção de cidadania e, ao mesmo tempo, para a força de seu apelo nos projetos modernos de dominação. Argumenta-se que, em princípio, nada impede que as conquistas culturais dos movimentos sociais em nome da igualdade de direitos e pelo direito à diferença sejam rearticuladas às estratégias “normalizadoras” dos projetos de dominação, podendo contribuir para o surgimento e desenvolvimento de novas estruturas de opressão nas relações de poder¹². Políticas de participação cidadã, mesmo quando implementadas ou apoladas por lideranças originárias dos movimentos de base, não se traduzem necessariamente na ampliação e universalização efetiva de direitos, mas podem desembocar em formas de participação focalizada, vinculadas a um projeto excludente e individualista, que acaba por corroer os valores da ação e da mobilização coletivas.

No Brasil, as coisas parecem ainda mais complicadas. A **cidadania regulada**¹³ – isto é, a concepção de cidadania embutida num sistema de estratificação ocupacional, que reconhece e limita os direitos do cidadão aos

¹⁰ SCHILD, V.. *New Subjects of Rights? Women's movements and the construction of citizenship in the 'new democracies'*. The University of Western Ontario, Department of Political Science, 1996 (mimeo).

¹¹ MACPHERSON, C. B.. *A Teoria Política do Individualismo Possessivo: de Hobbes a Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

¹² SCHILD, V.. *Op. cit.*, p. 5.

¹³ GUILHERME DOS SANTOS, W.. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987, 2ª. ed..

direitos de sua profissão ou ocupação, definidos por lei – foi a forma particularizante, excludente e parcialmente desmobilizadora pela qual o Estado brasileiro efetivou seu peculiar mecanismo de distribuição desigual de benefícios compensatórios. Daí emergiu uma espécie de Estado de bem-estar **meritocrático-particularista**, que partia da premissa de que cada qual deveria resolver suas próprias necessidades através de esforço, mérito e desempenho pessoais no trabalho, na família e nas redes comunitárias, ao mesmo tempo em que reconhecia necessária a intervenção estatal para corrigir parcialmente as grandes distorções geradas pelo mercado, tendendo para um padrão de comportamento ora corporativo, ora clientelista. Até 1964, o sistema brasileiro de proteção social fez avançar a centralização institucional e a incorporação de novos grupos sociais segundo moldes e parâmetro definidos no período 1930-1943: “sob um padrão seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de Intervenção social do Estado”¹⁴. No caso da Previdência Social, medidas de caráter universalizante passaram a ser institucionalizadas somente a partir de 1966, sob a ditadura militar, e foi no governo Collor que começaram a ser regulamentadas as disposições da Constituição de 1988 que estabeleciam, entre outras coisas, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, um valor mínimo para todos os benefícios previdenciários (de um salário mínimo) extensível aos idosos que não pudessem arcar com seu próprio sustento, mesmo que não tivessem contribuído para a Previdência, e a revisão do valor dos benefícios já concedidos a fim de recuperar e preservar seu poder aquisitivo.

Foi nesse momento em que o sistema previdenciário brasileiro passava a incorporar a concepção universalizante de um seguro coletivo contra o risco velhice, paralelamente à tradição anterior do seguro individual, que surgiu uma grande novidade na cena política brasileira: um movimento unitário de aposentados e pensionistas, promovido em grande parte à revelia dos sindicatos, ganha as ruas para protestar contra a forma como o governo Collor pretendia recalcular o valor das aposentadorias. A “mobilização pelos 147%”, como ficou conhecida, torna-se ainda mais interessante se considerarmos que, em princípio, se tratava de uma demanda pontual, à qual teriam direito apenas os segurados da Previdência cujos benefícios fossem superiores a um salário mínimo, contingente que correspondia a cerca de 1/4 do total de segurados. O atendimento dessa reivindicação favoreceria, pois, apenas uma parcela minoritária dos aposentados, não incluindo os que estavam em pior situação, em termos do valor de seus benefícios. Apesar disso, a mobilização alcançou uma ampla repercussão popular e se tornou manchete nacional. Os 147%, que deveriam ser apenas a expressão do desnível entre o cálculo do valor da aposentadoria e o salário dos trabalhadores da ativa, tornaram-se o símbolo do desprezo com que a população de mais idade era tratada no país. Os aposentados que sofriam nas filas e agora protestavam nas ruas passaram a ser os “velhinhos” carentes e revoltados com a sua própria situação¹⁵.

¹⁴ DRAIBE, S. M.. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1992 (mimeo).

¹⁵ SIMÕES, J. A.. A Maior Categoria do País: notas sobre o aposentado como ator político. XXVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1994 (mimeo).

Vemos então que o movimento social de aposentados e pensionistas despertou e ganhou força e espaço na mídia e na cena política exatamente quando se procedia à institucionalização da universalização dos benefícios previdenciários, e numa conjuntura vista hoje como a primeira grande investida da onda neoliberal no país. Deste caso se pode depreender, em primeiro lugar, que a situação brasileira apresenta complexidades e peculiaridades que simplesmente não podem ser contempladas pelo modelo de análise que identifica uma tendência global contemporânea para uma participação cidadã particularista, excludente e desmobilizadora. Se levamos em conta a expansão das associações voluntárias e movimentos sociais nas últimas décadas, podemos afirmar que a sociedade civil brasileira nunca foi tão organizada quanto hoje em dia. Mas se sabe também que, durante as lutas pela liberalização do regime, a ênfase nos direitos humanos e na democracia levaram à crítica do Estado como opressor e mau patrão¹⁶: recordemos que a própria eleição de Collor sustentou-se em sua habilidade de canalizar o desespero popular diante do Estado perdulário e corrupto simbolizado nos marajás que ele prometia exterminar¹⁷. Reconhecemos aqui aspectos de um processo comum na América Latina, de desgaste da concepção de solidariedade social moldada por um ideal de nacionalismo e desenvolvimentismo patrocinado pelo Estado, para o qual se voltavam as expectativas de inclusão da população pobre e de fortalecimento de uma comunidade nacional de interesses¹⁸.

Nesse quadro, o movimento de aposentados expõe suas ambigüidades: de um lado, suas reivindicações explícitas são pontuais, corporativas e redistributivistas; de outro, elas são expressas por uma organização que cria uma nova identidade política de aposentado acima das segmentações profissionais e a aproxima da imagem do idoso carente mas revoltado, o que aponta para o problema da solidariedade moral entre as gerações. Os discursos em favor da reforma previdenciária centrados em aspectos econômicos e demográficos estritos ignoram ou omitem essa dimensão moral e política crucial dos sistemas de aposentadoria, que cumpre recuperar aqui.

Fundamentalmente, se esquece que a aposentadoria é também um problema de economia moral¹⁹, isto é, que remete ao consenso coletivo em torno da definição de práticas legítimas e ilegítimas, fundamentadas numa visão coerente das normas e obrigações sociais. Desse ponto de vista, a questão econômica fundamental na aposentadoria é a definição de quem pode e deve trabalhar; e a questão política mais importante é o estabelecimento de uma espécie de contrato entre as gerações, que possibilitou a criação de uma esfera pública para além do âmbito da solidariedade familiar privada. Para elaborar melhor esses pontos, vale a pena recuperar um pouco da história da institucionalização do direito à aposentadoria.

¹⁶ CARDOSO, F. H., Desafios da Social-Democracia na América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, n.º. 28, 1990, p. 29-49.

¹⁷ OLIVEIRA, F. de. *Collor, a Falsificação da Ira*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

¹⁸ REIS, Elisa. Desigualdade e Solidariedade: uma releitura do "familismo amoroso" de Banfield. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º. 35, 1995, p. 35-48.

¹⁹ THOMPSON, E. P., The Moral Economy of the English Crowd in the 18th Century. *Past and Present*, n.º. 50, 1971, p. 76-136.

No plano econômico, a aposentadoria foi desde o início uma forma de marcar não o envelhecimento físico ou cronológico do trabalhador, mas sim sua incapacitação para o trabalho. Nos primeiros sistemas públicos de proteção social instituídos na Europa no século XIX, como o da Alemanha de Bismarck, a velhice se confundia com outras formas de incapacitação para o trabalho, como a doença e a invalidez²⁰; e freqüentemente a maior parte dos recursos destinados à aposentadoria iam para os doentes e inválidos, não para os velhos. Até então, enquanto conservassem a saúde e o vigor físico, os trabalhadores idosos permaneciam em seus empregos. Essa situação se modificou a partir das primeiras décadas do século XX, devido principalmente às transformações na organização da produção, que introduziram não só nova tecnologia de produção mas principalmente o interesse por uma gestão racional da mão-de-obra, tendo em vista a maximização da produtividade. Os trabalhadores mais velhos passaram a ser discriminados por serem mais lentos e não atingirem o nível de produtividade esperado e desejado pelas indústrias modernas²¹. Elaborou-se assim uma modalidade de envelhecimento profissional, associada à inadaptação às novas condições de trabalho e à produtividade declinante. Os trabalhadores idosos, ainda que conservassem a saúde e o vigor físico, passaram a ser vistos como um fardo para as empresas: seus salários eram altos demais em comparação com sua produtividade, de modo que mantê-los em seus postos tornava-se uma irracionalidade econômica. Em decorrência, começou a crescer entre o patronato industrial o interesse pela aposentadoria dos trabalhadores mais velhos, como um meio de livrar a empresa da responsabilidade de lhes prover emprego e salário.

Houve assim uma estreita vinculação entre as preocupações públicas com a aposentadoria e as formas de discriminação dos trabalhadores idosos. A institucionalização da aposentadoria foi um dos diversos meios disponíveis para uma cultura empresarial comprometida com a reestruturação da composição etária da força de trabalho. De acordo com a sua lógica estrutural, o contrato intergeracional que deu origem aos sistemas de aposentadoria foi, em primeiro lugar, um contrato em torno da definição de quem poderia e deveria trabalhar, e somente mais tarde um contrato visando estabelecer uma renda substitutiva ao trabalhador afastado de sua atividade. Os sistemas de aposentadoria adotados nos países ocidentais industrializados, até a Segunda Guerra Mundial, proporcionavam uma renda apenas suplementar, e não substitutiva, aos salários declinantes dos trabalhadores mais velhos ainda na ativa. Mesmo o sistema pioneiro criado na Alemanha, com seu princípio de que o valor das pensões concedidas deveria privilegiar os mais pobres, não supunha que os benefícios de aposentadoria pagos a um velho trabalhador fossem suficientes para garantir o seu sustento. Na Inglaterra, as investigações de uma comissão governamental formada em 1919 concluíram que nem mesmo a duplicação do valor das pensões públicas pagas aos velhos trabalhadores atende-

²⁰ GUILLEMARD, A.-M.. *La Vieillesse et l'État*. Paris: Presses Universitaires de France, 1980; *Le Déclin du Social: formation et crise des politiques de la vieillesse*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.

²¹ GRAEBNER, W.. *A History of Retirement: the meaning and function of an American institution, 1885-1978*. New Haven: Yale University Press, 1980.

ria o mínimo necessário à subsistência de um indivíduo. Na França, o sistema adotado a partir da Lei de Assurances Sociales de 1910 – instituindo um direito à aposentadoria baseado no princípio da capitalização, garantindo uma pensão a partir dos 60 anos de idade, após 30 anos de contribuição, àqueles cujos salários estivessem abaixo de um patamar de subscrição – assegurava apenas um auxílio aos trabalhadores idosos mais carentes, exortando os demais assalariados a se auxiliarem uns aos outros, ainda dentro de um espírito mutualista. Em suma, essas primeiras experiências de instauração de pensões públicas destinadas aos velhos trabalhadores não iam além das formas de assistência social para os indigentes, pois não proporcionavam um rendimento de aposentadoria para uma população massiva de idosos²².

A diferença entre esses sistemas de aposentadoria e aqueles que foram instituídos no pós-guerra, sob a inspiração do Relatório Beveridge, reside principalmente no fato de que o direito à aposentadoria deixou de ser um atributo do trabalhador e passou a ser universal, estendido a todo cidadão, independente de seu *status* profissional. Assim, enquanto na Alemanha de Bismarck o vínculo entre as aposentadorias e o Estado estava orientado para o mundo do trabalho, na Inglaterra de Beveridge ele passou a se orientar para a sociedade civil. Dessa perspectiva, o regime de aposentadorias criado sob o princípio da seguridade social instaurou uma nova esfera de solidariedade que, além de englobar as diferentes categorias profissionais, levou a um alargamento da esfera moral, ampliando-a do âmbito mais restrito das relações familiares ou comunitárias para o mundo do trabalho, até abarcar o Estado-nação. Essa extensão dos laços de ordem moral ao Estado-nação, promovida pelas formas de proteção social, foi um preâmbulo não apenas para a instauração de uma nova forma de lidar com os riscos do mercado, mas para o funcionamento de uma economia nacional de mercado, com um duplo objetivo: de um lado, estabelecer uma racionalização da mão-de-obra e do mercado de trabalho; de outro, criar uma esfera de legitimidade e solidariedade no plano nacional²³.

Não se trata, portanto, de pensar os sistemas de proteção social à velhice apenas como um meio de enfrentar os riscos do mercado, mas também como uma estratégia para criar um mundo social. O reconhecimento dessa dimensão política dos sistemas de proteção social, desse esforço de criar não só uma nova economia, mas uma nova **comunidade imaginada**²⁴ a partir dos vínculos de solidariedade intergeracional, é obscurecido toda vez que a discussão se concentra apenas na questão do risco e da proteção. Aos teóricos clássicos da Sociologia, no entanto, não escapou a percepção de que as ações ou mecanismos de bem-estar social

²² Cf. MYLES, J.. *Old Age in the Welfare State: the political economy of public pensions*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989; HECLLO, H.. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press, 1984; GUILLEMARD, A.-M., *op. cit.*; DONAHUE, W. *et al.* Retirement: the emergent social pattern. In TIBBITS, C. (org.). *Handbook of Social Gerontology*. Chicago: University of Chicago Press, 1960, p. 330-406.

²³ KOHLI, M.. La Presence de l'Histoire. In ATTIAS-DONFUT, C. (org.). *Les Solidarités entre Générations: vieillesse, familles*. Érat. Paris: Nathan, p. 245-258.

²⁴ Cf. ANDERSON, B.. *Nação e Consciência Nacional*. São Paulo: Ática, 1989.

dizem respeito ao problema da solidariedade social, isto é, dos sentimentos de integração vivenciados pelos indivíduos enquanto membros de uma coletividade. Mauss²⁵, por exemplo, interpretou a legislação de Previdência Social como uma forma moderna do princípio de reciprocidade, envolvendo o indivíduo e o Estado de forma indireta. Embora se possa ponderar que as concepções de reciprocidade e contrato de Mauss não se apliquem bem à Previdência Social, visto que as aposentadorias dependem de contribuições efetivamente obrigatórias e impostas, é possível também recolocar a questão nos termos de saber se essas contribuições são consideradas legítimas e justas no plano moral. Se a resposta for afirmativa, então é possível falar em dádiva e reciprocidade. Uma sondagem realizada em 1990, em seis países (Austrália, Alemanha, EUA, Hungria, Itália e Noruega), onde a despesa com aposentadorias e pensões consome parte considerável dos respectivos PIBs, mostrou que a ação estatal de proteção à velhice baseada na solidariedade pública entre as gerações ainda era uma atividade bem vista pela maioria da população e que a opinião pública nesses países ainda não parecia disposta a apoiar um eventual retorno a formas privadas de proteção à velhice, a cargo da família ou do próprio indivíduo²⁶.

O fato de que a proteção pública à velhice seja ainda socialmente desejável não significa, porém, que a aposentadoria e outros dispositivos de seguridade social destinados aos idosos sejam direitos plenamente assegurados e intocáveis. Autores que analisaram a progressiva extensão dos sistemas de proteção à velhice apresentam opiniões diferentes quanto ao que seria o principal fator desse desenvolvimento: para alguns, a aposentadoria é uma consequência quase automática da modernização e da industrialização, enquanto para outros ela é fruto de pressões políticas, sejam estas resultantes do poder de mobilização da classe operária ou de uma coalizão complexa envolvendo o capital, o trabalho e o Estado. Não obstante, parece ser consensual, nessas interpretações, a visão de que a aposentadoria é um direito estabelecido de forma definitiva e irrevogável²⁷.

Mas, especialmente no debate atual sobre os cuidados dos idosos dependentes (que consomem cada vez mais tempo e recursos), pode-se constatar o retorno da antiga crítica liberal aos sistemas públicos de proteção social, segundo a qual a intervenção do Estado desestimularia as famílias a se encarregarem do cuidado de seus membros mais vulneráveis. Como se sabe, o antigo discurso liberal considerava antagônicas as relações entre a família e a esfera pública; dessa perspectiva, a intervenção do Estado nas questões que deveriam dizer respeito ao domínio das relações privadas e familiares – como o cuidado de idosos e doentes – era encarada como uma ameaça à hierarquia da família e, por conseguinte, à ordem social como um todo. Atualmente, um discurso em favor do papel tradicional da família e das mulheres ressurgiu articulado a uma crítica das políticas de bem-estar como formas de controle social, e tem sido empregado, em países como a

²⁵ MAUSS, M.. Ensaio Sobre a Dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In MAUSS, M., *Sociologia e Antropologia*. v. 2. São Paulo: EPU/ Edusp, 1974, p. 37-184.

²⁶ KOHLI, M., op. cit., p.256-257.

²⁷ Cf. a bibliografia citada na nota 22.

Grã-Bretanha e a França, para legitimar a redução das despesas com os serviços de seguridade social e reatribuir à família e às mulheres, sob o eufemismo de comunidade, a responsabilidade pelo cuidado dos idosos²⁸.

A desconsideração dos riscos representados por esses discursos e práticas que pregam a volta da responsabilidade familiar pelos idosos pode ser vista como uma conseqüência da desconsideração generalizada do papel crucial da solidariedade pública intergeracional na gestação, expansão e conservação dos sistemas de aposentadoria. A solidariedade pública entre as gerações não é um mecanismo de moto perpétuo, em permanente expansão. De um lado, as ameaças de ruptura do pacto intergeracional provêm das mudanças no mundo do trabalho, no que se refere à crise do acesso a empregos formais que assegurem um fluxo de renda constante, só interrompidos por riscos sociais reconhecidos, como doença, invalidez, velhice e desemprego temporário²⁹. De outro, em meio ao contexto atual de crise ideológica generalizada do Estado-nação, que constituiu modernamente o núcleo básico das noções universalizantes de solidariedade e de espaço público, estas parecem estar se restringindo enquanto se revigoram formas privadas ou familiares de solidariedade que desengajam os indivíduos da cooperação e associação em escala mais geral na vida pública. Para elaborar um pouco mais este último ponto, é interessante recorrer à noção de **familismo amoral** de Banfield, a qual foi objeto de uma estimulante releitura em um recente artigo de Elisa Reis³⁰.

Banfield criou a expressão familismo amoral para dar conta da situação que pesquisou em um povoado no sul da Itália, nos anos 50, onde a solidariedade social e o sentimento de pertencimento não iam além do ambiente da família. O familismo amoral designa um *ethos* que exclui a colaboração fora do círculo restrito da família, impedindo que as pessoas atuem em conjunto tendo em vista o bem comum. Trata-se de uma noção interessante para se pensar essa restrição da moral social que nega a noção universalizante de solidariedade e espaço público. Dessa perspectiva, pode-se afirmar que as investidas especificamente dirigidas contra a aposentadoria e a previdência pública põem em xeque o contrato entre as gerações e, por conseguinte, um mecanismo fundamental de ampliação da esfera moral, para além do âmbito privado, em direção ao mundo do trabalho e ao Estado-nação. O enfraquecimento da proteção pública à velhice implica, pois, a corrosão de um dos principais meios para se sair do familismo amoral.

A tendência de transferir a responsabilidade pelas ações de bem-estar do plano público para o privado, alimentada pelos discursos que enfatizam repetidamente o colapso financeiro do Estado e apelam para as virtudes e a boa vontade da família e da "comunidade" é certamente mais danosa para as expectativas de expansão do espaço público em países como o Brasil, onde a definição de uma identidade política coletiva esteve historicamente associada a uma subordinação da sociedade civil à autoridade do Estado, como fonte da racionalidade e patrono

²⁸ Cf. MARTIN, C., op. cit., p. 234-236.

²⁹ MELO, M. A. de. Crise do Mundo do Trabalho e Seguridade Social. *São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n.º 4, 1995, p. 40-45.

³⁰ BANFIELD, E. *The Moral Basis of a Backward Society*. Nova Iorque: Free Press, 1958; REIS, E., op. cit..

do desenvolvimento. Nesse caso, conforme observa Reis, na medida em que a autoridade estatal deixa de ser vista como guardiã do organismo social e parece fracassar como promotora do desenvolvimento nacional, desaparecem as bases universais para a solidariedade, e o familismo amoral pode ser a única alternativa.

Como atestam as citações incluídas no início deste trabalho, a ênfase dos especialistas, políticos e administradores sobre as tendências ao envelhecimento populacional e conseqüente aumento das despesas sociais evidencia que uma das características dominantes dos discursos técnicos sobre a necessidade de reforma do sistema previdenciário é uma preocupação maior com os acontecimentos futuros do que com os presentes. Tais discursos exercitam sua futurologia manipulando cifras demográficas e contábeis implacáveis, que invariável e repetidamente anunciam a falência do sistema. No entanto, a previsão futura dos sistemas de proteção e das relações entre as gerações não se reduzem a problemas de demografia ou de contabilidade nacional. É sem dúvida mais difícil fazer estimativas e previsões sobre as mudanças culturais na relação entre as gerações ou na imagem social do envelhecimento – para não falar na alteração das condições sócio-econômicas ou na evolução do mercado de trabalho –, mas não se pode ignorar esses fatores ou se limitar à conclusão simplista de que eles responderão à mera multiplicação dos efeitos percebidos atualmente. Assim como o modo de vida dos sexagenários de hoje tem pouco a ver com o dos sexagenários de quarenta anos atrás, nada garante que as capacidades, necessidades, condições sócio-econômicas ou participação na vida pública dos indivíduos que terão mais de 70 anos em 2035 possam ser projetadas apenas com base nas circunstâncias que se colocam para os indivíduos que têm 70 anos hoje. Até porque as condições de vida dos futuros idosos terão a ver também com as dos outros grupos etários.

É importante ressaltar ainda que o discurso técnico sobre as conseqüências do envelhecimento, em termos do desequilíbrio demográfico ou do aumento do custo financeiro das políticas sociais, ao produzir certas qualificações e desqualificações, tem nítidas ressonâncias políticas e normativas³¹. Os agentes e instituições especializados em política social não podem ser apenas considerados como instrumentos de gestão dos riscos sociais, mas são também eles próprios poderosas fontes de criação de riscos³². Na medida em que o envelhecimento passa a ser visto como fonte de perigo à continuidade da vida social, por conter as ameaças de desequilíbrio demográfico e de falência das finanças públicas, agentes e instituições especializadas em administração pública, política social e gestão previdenciária passam a dispor da oportunidade de exercer um poder de magistratura que desqualifica o discurso dos movimentos sociais. As lideranças do movimento e associações de aposentados e pensionistas, chamadas a tomar parte nas decisões relativas à gestão da Previdência, sofrem um bombardeio de razões

³¹ LÉNOIR, R.. *Objet Sociologique et Problème Social*. In CHAMPAGNE, P. *et al. Initiation à Pratique Sociologique*. Paris: Dunod, 1989.

³² Cf. GIDDENS, A.. *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Ed. da Unesp, 1990; CHEAL, D.. *Repenser les Transferts Intergénérationnels: axes de recherche sur les relations temporelles dans pays anglo-saxons*. In ATTIAS-DONFUT, C.. *Les Solidarités entre Générations: vieillesse, familles, État*. Paris: Nathan, p. 259-268, 1995.

demográfico-contábeis que pode acabar por desmotivá-las e imobilizá-las. Desse ângulo, a luta política em torno da Previdência insere-se na questão mais geral do desafio posto às lideranças emergentes de movimentos sociais ao conquistarem o direito de participar de conselhos e comissões gestoras de serviços e instituições públicas: o dilema entre a pressão das razões do Estado e o compromisso com os interesses e valores da sociedade civil.

Submeter o discurso técnico sobre a Previdência Social à discussão crítica de seus pressupostos é um meio de insistir na importância da politização crescente desse debate. Pois, na medida em que o saber técnico ignora a questão da solidariedade pública entre as gerações e tenta desqualificar as razões dos movimentos e associações de base, ele está contribuindo para o retraimento da esfera pública e, conseqüentemente, para o risco da reprodução do **familiismo amoral** numa escala ainda maior.