

S
UFRJ/IEI
TD231

034068-5

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 231

NOTAS PRELIMINARES SOBRE A CRISE
DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NA
ITÁLIA

Maria Alice E. de Magalhães

Março/1990

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



NOTAS PRELIMINARES SOBRE A CRISE DO SISTEMA
DE PROTEÇÃO SOCIAL NA ITÁLIA (*)

Maria Alice E. de Magalhães
Março/1990



43 - 016592

(*) Este texto foi desenvolvido como parte do projeto Cidadania, Desigualdades e Política Social: Estado de Bem-Estar Brasileiro, numa perspectiva comparada, coordenado pela professora Maria Lúcia T. W. Vianna no IEI/UFRJ.

FEA-UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 24 04 190.
N.º Registro: 034068-5

UFRJ/IEI
TD 231

FICHA CATALOGRÁFICA

MS 88453

MAGALHÃES, Maria Alice E. de

Notas preliminares sobre a crise do sistema de proteção social na Itália/Maria Alice E. de Magalhães — Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

29p.; 21cm., — (Texto para discussão IEI/UFRJ; n. 231)

1. Seguro Social - Itália. 2. Itália - Assistência Social. 3. Conflito Social - Itália. I. Título. II. Série.

1. O sistema de proteção social na concepção moderna do termo, isto é, conduzido ou regulado sistematicamente por meio da intervenção do Estado, apresentou seus primeiros traços de existência na Europa Ocidental no final do século XIX com a introdução do seguro público obrigatório. A origem deste tipo de intervenção encontra-se nas práticas públicas e privadas de assistência a pobreza registradas a partir do século XVI, que em alguns casos chegaram a formar um conjunto de leis (como a Poor Law na Inglaterra). A consolidação da ideologia liberal no século XIX promoveu, todavia, um afastamento desta origem ao questionar o paternalismo conservador, que então ditava as ações de assistência aos pobres, e incentivar o associativismo privado, este sim plenamente compatível com o liberalismo. Por isso, o surgimento do seguro obrigatório na maioria do ocidente europeu nos últimos 20 anos do século XIX representou um acontecimento digno de nota, uma inovação institucional significativa. Em 1883 a Alemanha inaugurava o seguro de saúde e um ano após o seguro contra acidentes de trabalho, acompanhada pela Áustria em 1887 (acidentes de trabalho) e 1888 (saúde), Noruega em 1894 (acidentes de trabalho), Finlândia em 1895 (acidentes de trabalho) e Itália em 1898 (acidentes de trabalho).

O fato de ter sido mais frequente a introdução do seguro contra acidentes de trabalho antes de qualquer outra modalidade de seguro, não foi uma coisa fortuita. Significava no contexto político da época o primeiro passo possível na direção de um rompimento com as idéias liberais acerca da intervenção do Estado na sociedade. Concretamente, estavam por demais visíveis, e quem sabe chegariam a tornar-se incontroláveis, os problemas sociais oriundos de acidentes de trabalho, cuja incidência vinha aumentando com a aceleração do crescimento industrial na maior parte dos países europeus. Por outro lado, o seguro obrigatório contra acidentes e trabalho não chegava a ferir frontalmente os princípios liberais, podendo ser derivado da idéia de responsabilidade individual pelos danos causados a terceiros. E ainda, por estar diretamente vinculado à regulamentação do trabalho fabril, era apoiado e bem-vindo pelo movimento socialista, que já de antes vinha reivindicando medidas a serem

tomadas nesse sentido.

A obrigatoriedade de seguros de saúde, velhice e invalidez foi instituída quase que em seguida em alguns países mas, ao contrário do seguro contra acidentes, estes representaram uma ruptura mais forte com a tradição liberal, na medida em que sua existência implica em considerar como risco social a incapacidade para o trabalho gerada por tais situações. Tanto assim, que em uma série de países, o Estado limitou-se a instituí-los como seguros voluntários com financiamento público antes de os tornarem obrigatórios, como sucedeu na Finlândia e Itália, por exemplo. Por fim, a ruptura mais radical com o pensamento liberal veio com o seguro desemprego quando é assumido explicitamente que tal condição produzida diretamente pelas relações de mercado representa um risco social e não uma incapacidade individual. Muito em função deste seu significado, em alguns países só foram forjadas condições políticas para adotá-lo após a Segunda Guerra Mundial, quando prevalece a desorganização e a desestruturação econômica e social tornou-se mais intensas (França e Holanda). Competiu à Inglaterra a posição pioneira em introduzi-lo (1911), no que foi seguida pela Itália (1919) e Áustria (1920).

A criação de seguros públicos obrigatórios, em uma quantidade de países da Europa Ocidental, concentrada em um período reduzido de tempo, sugere que se fizeram presentes condições comuns, em alguma medida, a todos eles, não obstante a existência de fatores específicos que contribuíram para o processo de estruturação e desenvolvimento posterior do sistema de proteção social em cada país. De um lado, impunha-se a necessidade de garantir e dirigir a reprodução dos segmentos operários, já inseridos no desenvolvimento capitalista industrial e que não mais podiam contar com os laços de solidariedade tradicionais característicos das sociedades pré-industriais, na medida em que estes estavam sendo progressivamente desarticulados e destruídos com a consolidação do capitalismo. Nesse sentido as elites governantes, conservadoras ou liberais, tinham interesse em encaminhar e solucionar os problemas da integração social e da legitimação do Estado frente aos segmentos populares, de modo a inserir os confli-

tos sociais em um quadro institucional e legal. As mobilizações operárias, entre outras a criação do primeiro partido socialista na Alemanha, foram um fator decisivo para criação dos seguro público obrigatório, não apenas pelo que representavam como ameaça potencial às elites, mas também pelo apoio político que deram à sua adoção. Por outro lado, a expansão industrial colocava a disposição uma quantidade crescente de recursos fiscais e o processo de racionalização do aparato estatal, principalmente no que se refere a tributação, oferecia os instrumentos administrativos necessários para a arrecadação e viabilização financeira da intervenção pública.

As condições específicas ou particulares que permitem estabelecer distinções, em níveis variados, entre os sistemas de proteção social produzidos a partir da introdução dos seguros públicos obrigatórios estão vinculadas, na sua maioria, a características de natureza política-institucional, informadas por sua vez por fatores estruturais econômicos e sociais. Historicamente os sistemas foram produzidos por meio de duas vias ou percursos distintos (ALBER, 1982) que geraram cada um deles os dois modelos paradigmáticos de Welfare State na Europa Ocidental: a via tedesca ou alemã da qual originou-se o modelo bismarquiano ou conservador; e a via parlamentar, da qual foi desenvolvido o modelo social-democrata. A via tedesca teve seu ponto de partida em regimes monárquicos-autoritários, onde o poder do parlamento era limitado frente as prerrogativas da coroa. Neste contexto as elites conservadoras do governo reagiram a constituição de um partido operário negociando o seguro obrigatório a fim de autolegitimarse e adquirir meios de controle social. De uma maneira geral os países que trilharam este percurso (Itália, Alemanha e Áustria) tenderam a ser pioneiros na constituição de sistemas de proteção social. A segunda via teve lugar em regimes políticos identificados pela centralidade do parlamento em relação à coroa. Neste quadro, a adoção do seguro obrigatório se deu no tempo em que os partidos operários o incluíram nas suas agendas políticas. Para que tal ocorresse, os partidos tiveram que, antes disto, alcançar representação parlamentar que permitisse então sua negociação, geralmente após a introdução do voto universal. Dessa forma a

adoção do seguro obrigatório constituiu um processo mais demorado, como observado na Inglaterra, França, Bélgica e Holanda, vis-à-vis os regimes monárquico-autoritários.

Conforme tipologia de Esping-Andersen, há três modelos gerais de sistemas de proteção social classificados segundo o regime político dominante: conservador, liberal e social-democrata (ESPING-ANDERSEN, 1987). O primeiro é orientado pela segmentação meritocrática baseado no status pessoal, sendo o acesso e distribuição dos benefícios determinados pela categoria ocupacional. O modelo liberal tem na idéia de preservar a autonomia e a liberdade de escolha do indivíduo sua principal característica; a intervenção pública é limitada ao máximo (com distribuição de benefícios definida geralmente através de testes de renda) ao passo que a iniciativa privada é incentivada a participar do sistema de proteção social. O terceiro modelo, social-democrata, está fundamentado no princípio da igualdade de direitos (e de deveres) entre os cidadãos, buscando oferecer serviços e benefícios universais e gratuitos na sua maioria.

É óbvio que analiticamente não são observadas experiências que correspondam a qualquer destes três modelos no seu estado puro. A análise permite tão somente identificar os traços predominantes dos sistemas de proteção social em cada país. Desse modo, na Itália, o Partido Democrata Cristão contribuiu decisivamente para o desenvolvimento de um sistema conservador, enquanto que na Áustria as forças liberais tiveram uma participação importante na privatização das pensões. O modelo social-democrata parece não constituir uma experiência muito difundida, tendo ficado restrito a um número muito pequeno de países, como a Noruega e principalmente a Suécia, onde a participação do partido social-democrata nos governos é uma tradição.

A despeito desta tipologia revelar-se problemática para explicar os vínculos entre as relações políticas e as questões econômicas e sociais na conformação dos diferentes sistemas de proteção social, ela merece destaque na medida em que enfatiza a importância das condições externas na estruturação e dinâmica dos sistemas, o que é comumente ignorado na maior parte dos esforços

de classificação, que buscam identificá-los tendo como referência suas características internas. Ao fazer isto, tendem a reduzi-los a modelos fechados e mecânicos, muitas vezes auto-explicativos, perdendo de vista justamente seu significado no conjunto das relações econômicas, sociais e políticas. Para se entender melhor a distinção entre os diversos sistemas de proteção social faz-se necessário também incorporar variáveis como a estrutura de distribuição de renda (se é mais ou menos concentrada), o nível de homogeneidade ou heterogeneidade social (se baseada em uma solidariedade social mais forte ou mais fragmentada), a conjuntura econômica, política e social em que são adotadas determinadas medidas de política social (na qual podem predominar o espírito cívico, os sentimentos altruístas ou o individualismo, presentes em maior ou menor grau na sociedade). Enfim, a consideração de condições externas, onde a importância destas variáveis (estruturais e de conjuntura) é significativa, parece não apenas enriquecer os estudos comparativos sobre o Welfare State em diferentes países, mas também permite entender alguns aspectos que os tornam experiências distintas. Nesse sentido, o texto a seguir constitui uma primeira sistematização de informações, sobretudo de caráter histórico, e um levantamento preliminar de questões que informam o debate nos anos 80 sobre alguns aspectos do sistema de proteção social na Itália.

2. A adoção da via bismarquiana na constituição de um sistema de proteção social na Itália nos últimos anos do século XIX praticamente marca o início da intervenção pública em políticas sociais após a unificação do país. Ao longo das décadas precedentes as ações sociais constituíram um terreno de domínio da Igreja que monopolizava quase que com exclusividade a educação e a caridade. O poder público então circunscrevia-se a uma regulação, bastante frouxa, sobre as primeiras sociedades de auxílio-mútuo (as mutue) de caráter privado, e as atividades sociais exercidas pelo clero. A reforma social de maior envergadura neste período foi a relativa a obrigatoriedade do ensino em todo o território nacional em 1877. Politicamente, tanto a burguesia liberal quanto a Igreja e o movimento operário, por motivos distintos entre si,

apoiavam o reduzido nível de intervenção do Estado na sociedade. Este quadro, todavia, entra em um processo de transformação por volta de 1880 quando a questão social ganha maior importância política exigindo mais atenção do Estado.

O crescimento industrial, principalmente no norte do país promoveu um aumento do ritmo do processo de proletarianização e da imigração para aqueles centros urbanos que, por sua vez, começaram a expandir-se mais aceleradamente, produzindo as mazelas características das carências de infra-estrutura social e urbana. Neste cenário registra-se a consolidação das associações voluntárias de auxílio-mútuo de trabalhadores e o fortalecimento do movimento operário, inclusive com a fundação do primeiro partido socialista em 1892. Ao mesmo tempo, os conservadores e democratas do Mezzogiorno denunciavam as condições de miséria da população do sul reclamando a intervenção do Estado, apoiados, se bem que com interesses distintos, pelos "socialistas de Estado" do norte, pela Igreja e pelo próprio movimento operário. Entre 1880/1900 são adotadas algumas medidas direcionadas à regulamentação das relações de trabalho, das atividades assistenciais da Igreja e realiza-se o reconhecimento jurídico das mutue. Em 1898 é instituído o seguro obrigatório para acidentes de trabalho e os seguros voluntários voltados para atender as situações de velhice e invalidez, todo geridos pela então criada Casa Nazionale di Previdenza.

A semelhança com a via bismarquiana não deu-se apenas quanto a estrutura institucional arquitetada - incorporação progressiva pelo aparelho de Estado das associações da previdência privada, sistema de benefícios meritocrático segmentado segundo a categoria ocupacional e financiamento tripartite. O sistema de proteção social na Itália nasceu trilhando a via tedesca principalmente porque seu processo de criação foi marcado pela iniciativa das elites que propunham a integração social dos segmentos populares, a fim de prevenir e controlar os conflitos sociais, sobretudo o movimento operário.

Entre o início do século XX e a Primeira Guerra Mundial observa-se uma rápida expansão da intervenção pública na economia e na sociedade, assim como são produzidas inovações no caráter de

tal participação. Os gastos públicos na Itália elevam-se de 13,6% para 14,7% do PIB no intervalo compreendido entre 1900/1913, o que representou um crescimento maior que o alcançado pela Inglaterra (12,7%), França (9,3%) e Alemanha (14,2%) no mesmo período. Também entre 1900/1913 a participação dos gastos sociais nos gastos públicos passa de 3,6% para 7,3%. No âmbito institucional algumas medidas são introduzidas, entre elas, a extensão para 12 anos do tempo regular de instrução obrigatório (1904); e a aprovação em 1910 das primeiras verbas públicas destinadas a desempregados.

O que merece destaque, entretanto, é que o processo de definição das políticas sociais (sobretudo o que se refere à previdência) deixa de se revestir tão fortemente do caráter antecipatório e defensivo que o marcara até então. Muitas das medidas adotadas neste período responderam a pressões e reivindicações das organizações operárias, reforçadas e apoiadas pelo Partido Socialista e pela CGL e, inclusive pela Igreja. Nesse sentido, o voto universal inaugurado em 1912 permitiu que a política social assumisse uma posição de relevo num cenário novo, caracterizado pela mais intensa competição pelos votos populares. Tanto assim, que no entre-guerras, no período que precede a ascensão do fascismo, questões como a obrigatoriedade do seguro social e o seguro desemprego tiveram um peso significativo nos programas políticos tanto dos liberais como dos socialistas.

Nesta mesma época foi instituída a Comissão Parlamentar para Reforma Previdenciária que recomendou a criação de um seguro global unificado para velhice, invalidez, acidentes de trabalho, saúde e desemprego para todos trabalhadores e suas famílias. No setor de saúde foram propostas a reestruturação da rede hospitalar submetendo-a ao controle público e a estatização dos serviços médicos. Desse modo o debate de então direcionava-se para mudanças significativas no sistema de proteção social recomendando, em última instância, a superação do seguro de trabalho e a adoção do seguro social, o que não consegue viabilizar-se no legislativo. O avanço real ocorreu por conta da introdução da obrigatoriedade das pensões de velhice, para trabalhadores com idade entre 15 e 65 anos que mantivessem vínculo empregatício, e

do seguro desemprego em 1919 para os ocupados na indústria. No mesmo ano, um mês após a aprovação destas medidas, as eleições realizadas deram ao Partido Socialista 31% dos votos.

O fato da política social ter sido incorporada na agenda dos partidos não significou, todavia, alterações mais profundas no modelo de proteção social que vinha sendo conformado. Este, mantém-se praticamente inalterado no que diz respeito aos seus eixos de orientação: acesso aos benefícios definidos pelo status ocupacional e distribuição de prestações proporcionais às contribuições realizadas anteriormente; o que acentua e acaba por incentivar em alguma medida a solidariedade corporativa, fragmentada e heterogênea, que expressa-se no jogo político numa maior dispersão de interesses. Tal situação permitiu e promoveu, em parte considerável, o avanço das relações clientelistas entre as corporações profissionais e os partidos (PACI, 1987).

A ascensão do facismo na metade da década de 20, seguida de violenta e sistemática repressão ao movimento operário, imprime traços que vão deixar marcas profundas no sistema de proteção social contribuindo para reforçar a solidariedade categorial presente na sociedade italiana. A ideologia de colaboração harmônica entre capital e trabalho, corroborada pela Carta del Lavoro (1927) e pela criação dos Institutos Corporativos, teve na política social um instrumento privilegiado de difusão. Isto ajuda a explicar a onda de expansão por que passou a política social a partir de 1927: a participação dos gastos com seguros sociais na despesa pública evolui de 3,9% em 1922 para 5,5% em 1927 e alcança 14,4 em 1941. A cobertura do seguro desemprego que em 1920 atinge 12% da força de trabalho empregada no mercado formal, em 1925 aumenta para 19% e em 1940 chega a 37%, uma taxa inferior apenas a da Alemanha, Inglaterra e Noruega. O que registra um crescimento mais notável no entanto, é a extensão da cobertura do seguro de saúde que parte de aproximadamente 6% entre 1920-25 e em 1940 abrange 47% da população ocupada.

No campo institucional as áreas de saúde, maternidade, auxílios familiares e assistência social constituíram o alvo de maior interesse do governo. No setor de saúde é estabelecida a

obrigatoriedade do seguro contra tuberculose (1928) e de todos os contratos de trabalho apresentarem normas para proteção da saúde dos trabalhadores. Entre as medidas adotadas com relação à maternidade, merece destaque a que abole o auxílio para maternidade e introduz prêmios de incentivo à natalidade em 1939. Também no correr da década de 30, os subsídios para as famílias tornam-se obrigatórios para todos que mantêm vínculo empregatício. Por fim, no que se refere à assistência social, o governo facista cria as Enti Comunali di Assistenza e, através destas e de outras obras assistenciais, passa a intervir pesadamente no setor, não levantando barreiras, por outro lado, às ações da Igreja.

De uma maneira geral, apesar da racionalização levada a termo na administração dos recursos, centralizados no INPS, INAIL e INAM (1) operou-se, por outro lado, uma intensa normatividade extratificante expressa, sobretudo, na diferenciação dos direitos e deveres de cada categoria ocupacional, o que acentuou a heterogeneidade e fragmentação de interesses dos diversos grupos sociais. Tal diferenciação, num contexto político que inviabilizava a canalização das reivindicações via sindicatos, permitiu a expansão da prática de negociação de privilégios para determinadas categorias em troca de apoio político ao governo. Este processo, juntamente com a ocupação da burocracia dos institutos pelos quadros do partido facista representou um forte sustentáculo da rede de controle político e social do regime.

No período subsequente à queda do facismo a estrutura do sistema de proteção social mantém-se basicamente inalterada não obstante ter sido criada em 1948 a Comissão para Reforma da

(1) - INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, encarregado da gestão dos recursos para pensões de aposentadoria, invalidez, desemprego, subsídios familiares e tuberculose.

INAIL - Istituto Nazionale per l'Assicurazione, controgli Infortuni sul Lavoro, responsável pela administração dos recursos para pensões de acidentados e doenças profissionais.

INAM - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro le Malattie, responsável pela gestão dos recursos para licenças de saúde e maternidade.

Previdência Social, que vai propor transformações bastante profundas no sentido de dirigir o sistema para universalização da sua cobertura e racionalização de sua estrutura normativa e administrativa: a) - unificação e simplificação administrativa da previdência; b) cobertura universal para velhice, invalidez, saúde e acidentes de trabalho; c) seguro desemprego, indenização por doença e auxílios familiares a todos que tenham vínculo formal de trabalho; d) constituição de um único plano para pensões de velhice; e) vinculação dos valores das pensões aos salários do período de atividade e; f) estatização dos institutos de saúde e dos serviços médicos e controle rigoroso do Estado em relação aos serviços convencionados.

No plano econômico, o país sai da guerra com seu setor industrial desorganizado e obsoleto tecnologicamente, apresentando altos índices de inflação, desemprego e déficit na balança de pagamentos. De outra parte, os efeitos sócio-culturais do facismo e o sentimento de derrota disseminado no pós-guerra contribuem para reforçar a solidariedade corporativa e estimular as motivações individualistas. A disputa nas eleições de 1948, marcada pela radicalização política, resulta numa nova coalisão de centro. Desta maneira a crise econômica e o esforço de reconstrução que lhe seguiu, a direção que tomaram as expectativas e anseios de grande parte da população saída da guerra e as alterações no jogo político deslocaram para segundo plano a questão previdenciária e inviabilizaram a adoção de qualquer reforma de significado.

Algumas poucas modificações de caráter limitado com relação à capacidade de reestruturação do sistema foram realizadas no início dos anos 50. A proteção à maternidade, de cunho fortemente facista, é redefinida garantindo às empregadas do setor industrial a manutenção do posto de trabalho e uma licença de cinco meses com pensão equivalente a 80% do salário. Na definição das pensões é instituído um valor base, adicionada às prestações mensais uma quota definida a partir do número de dependentes, e incorporada a atualização monetária aos valores totais.

No início dos anos 60 novas reformas são sugeridas e, apesar de terem suscitado um intenso debate, não produzem maiores

repercussões no plano legislativo. Em 1963 a Companhia Nacional de Energia Elétrica recém estatizada, apoiada pelos sindicatos e pelo Partido Socialista, apresenta propostas de reorganização e universalização dos sistemas de saúde e de pensões. Neste último as mudanças deveriam passar pela criação de pensões sociais desvinculadas das categorias ocupacionais, iguais para todos os cidadãos e integráveis aos regimes profissionais. A reforma das pensões em 1965 criou um Fundo Social no INPS com vistas a que progressivamente fosse instituída a pensão social para velhice. O que ocorreu, entretanto, foi a introdução de uma quota de valor uniforme às pensões distribuídas que continuaram a ter seu valor vinculado às contribuições pagas anteriormente e a categoria ocupacional do beneficiado. Quanto ao setor de saúde, as reivindicações são dirigidas para a racionalização do sistema mutualista a fim de orientar o atendimento hospitalar para a cobertura universal, o que não obtém nenhuma receptividade, nem respaldo legal.

Desse modo, durante praticamente as duas décadas subsequentes ao término da Segunda Guerra o sistema de proteção social italiano segue mantendo quase que intactas suas características mais estruturais, acentuadas pelo facismo. Seu desenvolvimento foi orientado para a incorporação de várias categorias ocupacionais ao sistema de pensões, para melhorias no valor dos benefícios em dinheiro e para a diversificação dos benefícios, diferenciados segundo a capacidade de pressão e negociação das categorias e sindicatos: em 1950 o seguro previdenciário tornou-se obrigatório para todos os trabalhadores da indústria com relações de trabalho formalizadas; em 1957, a cobertura é estendida aos trabalhadores agrícolas, em 1958 aos pescadores e em 1959 aos artesãos e 1966 aos empregados do comércio.

Somente a partir de 1968 são operadas mudanças significativas no sistema que culminam com a criação do Serviço de Saúde Nacional (SSN) dez anos depois. Estas transformações foram decorrentes, em grande parte, da mobilização e conflitos sociais, cuja principal expressão foi o "outono quente" de 1969. Tais acontecimentos representaram sobretudo o nível de

insatisfação dos segmentos operários urbanos diante do processo de concentração de renda, que criara fortes disparidades na distribuição pessoal e regional da renda; da precariedade nas condições de infraestrutura dos centros urbanos e da redução do poder de compra dos salários.

No que se refere ao sistema de pensões é adotada em 1968 a pensão retributiva, isto é, seu valor passa a ser definido como uma porcentagem (que varia em função da categoria ocupacional) da remuneração recebida na vida útil de trabalho do beneficiado. No ano seguinte se estabelece a indexação das pensões ao custo de vida (com periodicidade também variável conforme a categoria) e é inaugurada a pensão social para os que tem mais de 65 anos sem renda mínima. Com relação ao desemprego e à maternidade são estabelecidas algumas medidas entre 1968 e 1972. Entre elas, a incorporação de novos setores (além do industrial) ao direito do benefício da licença maternidade e a elevação do valor dos benefícios do seguro desemprego, assim como a expansão de sua cobertura.

O setor de saúde foi o que mais avançou no sentido de realizar mudanças estruturais - as reformas sanitárias. No ano de 1968 são definidas normas para padronização da organização e administração dos hospitais. Em 1972 a responsabilidade pela política sanitária é descentralizada para as regiões, o que também ocorre dois anos após com a gestão dos hospitais controlados pelos "mutue". Neste mesmo ano é estendida a todos os cidadãos não cobertos pelo seguro social, a assistência hospitalar gratuita. Por fim em 1977 são liquidadas as instituições mutualistas e é criado o Serviço Sanitário Nacional (SSN) em 1978.

Assim o sistema de proteção social na Itália ingressa nos anos 80 com um setor de saúde em processo de redefinição na direção da universalização de sua cobertura e com o sistema de pensões menos reestruturado nesse sentido, apesar da criação da pensão social para velhice. Em meados da década o sistema é composto por oito tipos de programas: previdência, saúde, acidentes e doenças profissionais, subsídios familiares, desemprego, assistência social, educação e habitação. A maior

parte dos benefícios guarda a forma monetária (manutenção e transferência direta de renda), o que de resto tem sido a tradição ao longo da existência dos programas.

As fontes de recursos constituem basicamente recursos oriundos do Tesouro e contribuições sociais de empregados e empresas, sendo que a participação de cada uma das partes é determinada pela natureza do benefício e por quem deve assumir a responsabilidade do risco. De total responsabilidade da empresa são as pensões voltadas para cobrir acidentes e doenças de trabalho. O Estado financia quase que exclusivamente os programas de assistência social (serviços e transferências de renda) e de saúde (tanto as prestações de serviço como as pensões, na medida em que reembolsa às empresas os valores pagos por pensões para licença de saúde). O seguro desemprego é financiado pelas empresas através de contribuições sociais e os déficits que possam existir são cobertos pelo Estado. As prestações de auxílios familiares utilizam verbas do Estado ou das empresas, dependendo do setor ocupacional. Por fim, as pensões da previdência são constituídas por contribuições de empregados e empregadores (cuja participação é determinada pela categoria ocupacional, sendo que o Estado assume os déficits, além dos encargos com as pensões sociais e de sua quota nas pensões dos funcionários públicos. Portanto os recursos públicos estão presentes direta ou indiretamente na maior parte dos programas, dando às suas bases de financiamento um caráter misto, de integração entre verbas públicas e contributivas.

Com a vigência das pensões sociais e de algumas medidas adotadas no âmbito do SSN, todos os cidadãos têm direito aos benefícios da previdência e à assistência à saúde e educação gratuitas. Ou seja, todos tem formalmente direito ao mínimo necessário à existência social. A partir deste mínimo, entretanto, o acesso aos programas e o valor dos seus benefícios são diferenciados em função do status ocupacional.

De uma maneira geral o acesso pleno ao sistema de proteção de renda só é garantido aos que tem vínculo empregatício regulamentado. Estes costumam estar cobertos por um ou mais programas. Os autônomos, por exemplo, não tem direito ao seguro desemprego, licenças de saúde, auxílios familiares e acidentes pro-

fissionais (exceto os artesãos). O acesso aos benefícios pressupõe a existência de requisitos tais como o enquadramento do trabalhador em uma categoria, seu registro em algum programa com o pagamento da contribuição prevista e a maturação do período de contribuição. Estes requisitos são de difícil efetivação em parte significativa do mercado de trabalho italiano. O mercado de trabalho não institucional (cuja dimensão pode ser avaliada pelo fato de suas atividades representarem 15% do PIB) permite, quando muito, o acesso a pensão social ou a períodos descontínuos de consumo de alguns serviços (FERREIRA, 1984). Isto significa que a estrutura ocupacional na Itália exerce uma influência de peso nas oportunidades de acesso ao sistema de proteção social, sobretudo no que se refere ao seu segmento voltado a proteção e manutenção de renda. Em grande medida, como decorrência deste perfil da estrutura ocupacional e da fragmentação e desigualdade na capacidade de organização e pressão política dos diferentes grupos sociais o sistema não apenas mantém um acentuado caráter corporativo como também revela um dualismo: oferece uma proteção mais forte e extensa às categorias empregadas nos setores centrais da economia ao passo que aqueles alocados na periferia ou marginais ao mercado formal de trabalho recebem uma cobertura mais débil ou então nenhuma. Ou seja, os maiores beneficiados pelo sistema são aqueles com relações de trabalho em condições formais, que lhes dão direito a uma série de benefícios enquanto que em posição diametralmente oposta, um outro segmento social, menos organizado, está excluído do acesso às prestações sociais ou, numa situação mais favorável, recebe benefícios de forma parcial.

Mesmo entre os que exercem atividades com vínculo empregatício há desigualdade de tratamento, principalmente no que toca os benefícios de programas que pagam pensões. Novamente a existência de desigualdades de força sindical das categorias é um dos condicionantes deste fato. A diferença de tratamento é observada nas bases de referência e equações para o cálculo do valor dos benefícios, no valor e no tempo de carência das contribuições, na fórmula de indexação das pensões. Assim é com a idade de aposentadoria dos autônomos, 65 anos, enquanto que para o setor privado é de 60 anos ou 35 anos de trabalho e para o

setor público são necessários 20 anos de serviços prestados. As pensões para os aposentados por empresas privadas equivalem a 80% do salário médio indexado dos últimos 5 anos de vida profissional ao passo que as dos servidores públicos não raro alcançam 100% do valor indexado do último salário recebido em atividade, e as dos autônomos estão vinculadas ao valor das contribuições anteriormente realizadas.

3. O caráter dual - uma das características do sistema de proteção social italiano, particularmente presente nos programas que envolvem pagamento de pensões - constitui um ponto de referência a partir do qual pode se tentar compreender melhor alguns aspectos da crise que domina o sistema (que de resto está presente na maior parte dos países da Europa Ocidental) bem como o debate relativo a algumas propostas de seu encaminhamento futuro.

Em torno da oposição garantido x excluído do acesso aos benefícios, que vem marcando o sistema desde seus primórdios, produziu-se uma contratendência gerando a partir dos anos 60 uma nova dicotomia. De um lado, observou-se uma crescente carga fiscal sobre os empregados com relações formais de trabalho. Cerca de 60-70% da renda fiscal é oriunda do trabalho assalariado enquanto que 50% das instituições sujeitas ao imposto de renda sobre pessoa jurídica ou não pagam impostos ou se beneficiam de subsídios e deduções fiscais. Além disto não há tributação sobre a renda financeira e patrimonial. As pequenas empresas e os autônomos (cuja participação na economia ampliou-se até os anos 80) tem sido contemplados com "franquia fiscal", dada sua crescente inserção no mercado informal. Visto que a maior parte dos programas de proteção e manutenção de renda conta em alguma medida, com recursos públicos, é sobre os trabalhadores com vínculo empregatício (que pagam impostos e contribuições sociais), que recai grande parcela da responsabilidade pelo financiamento das políticas sociais do governo.

Por outro lado, as políticas de transferência de renda que na Itália predominam nos programas de assistência social e subsídios familiares, tendem a beneficiar especialmente os

autônomos e os que trabalham no setor informal (que não necessariamente tem baixos rendimentos), na medida em que não há por parte das instituições públicas a capacidade de lançar mão de mecanismos confiáveis de verificação de renda. Assim, estes grupos, por declararem baixos rendimentos ou por simplesmente participarem da economia "submersa", não pagam impostos ou são taxados em valores reduzidos, e têm, ao mesmo tempo, acesso gratuito a determinados serviços e benefícios em dinheiro destinados aos setores de baixa renda. Tal situação termina por incentivar o trabalho não institucional e a evasão fiscal, o que promove sua manutenção e expansão. Contribuindo para fortalecer este processo, a pressão da carga fiscal sobre os trabalhadores do mercado formal vem assumindo tal magnitude que os tem induzido para as áreas de trabalho não reguladas pelo setor público; isto é, incentivando a proliferação da tomada do segundo emprego na economia informal e a criação de micro-empresas. (Apenas como indicação, aproximadamente 10-15% da população ocupada mantém duplo-emprego e 30% da população ativa é constituída por autônomos (PACI, 1987).

Paci faz notar que esta nova oposição definida na relação que se estabelece entre contribuinte-garantido x evasor-assistido guarda em si uma complementaridade. Sua manifestação expressa-se na relação compensatória entre a baixa eficácia dos serviços públicos e as transferências de rendas assistenciais, bem como o nível mínimo ou inexistente de carga fiscal; entre a carga de impostos/contribuições sobre os assalariados do mercado formal e a garantia de acesso aos benefícios corporativos. No plano sócio-cultural a complementaridade revela-se na "cultura do posto" do mercado de trabalho institucional impregnada de valores individualistas e corporativos, presentes da mesma forma na "cultura privatista" da economia informal, dos subsídios assistenciais e da evasão fiscal. No entender do autor, a cultura da cidadania social, com seus valores de igualdade solidariedade universal seria uma coisa inexistente na Itália (PACI, 1987).

A manutenção desta relação complementar viabilizou-se na medida em que se fizeram presentes certas condições, algumas

delas de determinação externa e independentes da estrutura do sistema. De um lado, a assistência social em dinheiro desempenhou um papel de destaque na sustentação do bem-estar coletivo em um contexto sócio-cultural onde as relações familiares (suas redes de solidariedade, a divisão sexual dos papéis, a base de subsistência agrícola ainda predominante nas regiões mais pobres) eram fortemente tradicionais. Além disto, as políticas de transferência de renda estavam sujeitas as demandas clientelistas, o que também lhes conferia importância no plano das relações políticas. Por outro lado, o financiamento das despesas sociais, baseado no crescente uso de mecanismos de endividamento do poder público e na chamada solidariedade oculta (isto é, no ocultamento do caráter seletivo da arrecadação fiscal) permitiu ao Estado sustentar o sistema de proteção social tal como havia sido estruturado.

Na década de 80, no entanto tais condições não puderam mais continuar a se reproduzir. Transformações culturais e demográficas minaram progressivamente a base dos valores tradicionais que davam suporte à política assistencial do Estado. O crescimento do desemprego, com a recessão de 1975, e a expansão do trabalho autônomo e da economia informal (com conseqüente ampliação da evasão fiscal), em grande parte incentivados pela política econômica do governo, comprometeram a capacidade de arrecadação fiscal, restringindo ainda mais a base de financiamento das políticas sociais. Ao mesmo tempo, a despesa pública teve seu crescimento acelerado, devido entre outros aos juros da dívida pública cuja participação no PIB equivalia a 1,8% em 1970 e registrava em 1981, 7,2%. Em termos absolutos os gastos com proteção social foram os que mais se expandiram, passando de 21% do PIB em 1970 para 29,8% em 1981. Este crescimento foi gerado principalmente pelos gastos com programas de manutenção (pensões e seguro desemprego) e transferências (assistência social) de renda. Por fim, a solidariedade oculta posta a descoberto, tem provocado, neste processo, uma série de críticas mútuas entre os segmentos que contribuíram como parte integrante no financiamento do sistema e aqueles que dele se beneficiaram de alguma forma. Tais críticas em um contexto no qual predominam valores individualistas, corporativos e a prática do

clientelismo, tendem de uma maneira geral a fragilizar os laços de solidariedade exigidos para sustentação do sistema.

Assim é que o modelo dualista de proteção social, por motivos estruturais e de conjuntura tanto externos como internos à sua própria dinâmica, entra em crise cuja extensão não alcança somente a ordem de problemas referentes ao financiamento dos programas. Nesse sentido, é consensual em alguns segmentos da literatura dos anos 80 que o encaminhamento da questão do financiamento das políticas sociais na Itália passaria em grande medida em um primeiro momento por uma reforma tributária que possibilitasse a redução e o controle da evasão fiscal. Entretanto, problemas de natureza distinta e que também rebatem sobre o plano financeiro, se explicitaram neste processo que levou à crise. O questionamento da solidariedade oculta - isto é, de um tipo de relação através da qual montou-se a estrutura de financiamento do sistema de proteção social - significa que também se constituem alvo das críticas os princípios e fundamentos assim como os objetivos a serem atingidos com o desenvolvimento do sistema. Um sistema, e é importante ter em mente, criado de forma autoritária, baseado no modelo bismarkiano - com normas de acesso corporativas e benefícios meritocráticos - e que incorporou práticas clientelistas as quais expandiram-se ao longo de sua existência. Alguns de seus programas tenderam à universalização da cobertura (como é o caso do SSN) enquanto que outros (sobretudo os que envolvem pensões) seguiram orientados pelos princípios corporativos e meritocráticos, excluindo total ou parcialmente contingentes consideráveis da sociedade. Uma parcela dos excluídos, ao que tudo indica nada desprezível dada a expressividade do mercado de trabalho informal e dos autônomos na Itália, terminou por se beneficiar de programas assistenciais e sobretudo do não pagamento de impostos diretos.

De outra parte, as avaliações acerca dos impactos das políticas sociais desde o término da Segunda Guerra revelam resultados bastante modesto, quando não ambíguos. Em 1951 cerca de 23% das famílias residentes no país viviam em situações de miséria ou pobreza, concentradas no Mezzogiorno, na Sicília e Calábria. Nestas regiões a condição de pobreza era mais frequente en-

tre as famílias numerosas, entre os anciãos, inválidos e desempregados e subempregados, e no setor agrícola. Este quadro de miséria teria sido mitigado, em parte, com a difusão do desenvolvimento econômico que teve lugar a partir da metade dos anos 50, com as medidas e políticas econômicas orientadas especificamente para superar o atraso das regiões do sul do país e com as melhoras introduzidas no sistema de proteção social e serviços públicos. Entre 1950/70 a renda média per capita aumenta 2,5 vezes e também observa-se uma expansão no mercado formal de trabalho; o salário mínimo, da mesma forma, sofre aumentos e são introduzidas as pensões sociais. (FERRERA, 1984)

A crise econômica instalada por volta de meados dos anos 70, no entanto, traz novamente à pauta do debate e dos programas políticos o problema da pobreza, obscurecido que esteve, em alguma medida, pelos anos de expansão e reestruturação das décadas precedentes. Em 1978, situavam-se no nível de pobreza cerca de 21,8% das famílias italianas, o que em comparação com outros países da Europa Ocidental representava o segundo índice mais alto (QUADRO I). Em vista destes indicadores, é de se supor que os efeitos do desenvolvimento econômico do pós-guerra e das medidas de proteção social foram menos difundidos do que se supuzera anteriormente. No que toca aos programas de manutenção e transferência de renda, a pensão social, da mesma forma que o

QUADRO I - A POBREZA NOS PAÍSES DA CEE

PAÍS	ANO DE REFERÊNCIA	FAMÍLIAS POBRES %
Bélgica	1976	6,6
Dinamarca	1977	13,0
França	1975	14,6
Alemanha	1973	6,6
Irlanda	1973	23,1
Itália	1978	21,8
Luxemburgo	1978	14,6
Países Baixos	1979	4,8
Grã-Bretanha	1976	6,3
CEE		11,4

(1) o nível de pobreza é fixado abaixo de 50% da renda média

FONTE: FERRERA, 1984.

seguro desemprego e os subsídios assistenciais não conseguiram garantir um nível considerado mínimo para a existência, nos casos em que representaram a única fonte de rendimento familiar, especialmente nas regiões onde as relações não formalizadas de trabalho prevalecem, como no Mezzogiorno.

Quanto à redução das desigualdades relativas de renda, os 60% mais pobres elevaram sua participação na renda disponível em 2,9% enquanto que os 10% mais ricos tiveram uma perda de 6,5% entre 1948 e 1978 (QUADRO II). Apesar da impossibilidade de precisar com rigor o que provocou tais mudanças, duas questões tem sido levantadas. A primeira, se reporta ao aumento da participação dos rendimentos dos trabalhadores com vínculo formal na renda nacional. A evolução desta participação passa de 49% em 1950 para 67% em 1979 (ISTAT, 1981). Disto pode-se inferir (se bem que com ressalvas pois seria necessária uma comparação com a expansão do mercado de trabalho formal) que a estrutura de distribuição dos salários constituiria uma variável importante para explicar as desigualdades de renda na Itália. Com efeito, no início dos anos 70 a distribuição dos salários apresentava uma dispersão bastante ampla e fragmentada, o que foi sendo atenuado no decorrer da década (FERRERA, 1984). Este processo realizou-se muito em função da atuação dos sindicatos, cuja reivindicações estiveram voltadas para uma política salarial mais igualitária, e dos mecanismos de indexação dos salários.

QUADRO II - Distribuição de Renda entre as Famílias

	1948	1958	1968	1978	1980
10% superiores (decil 10)	33,9	30,6	29,3	27,4	29,9
30% medianas (decil 9-7)	34,7	35,2	39,0	38,3	35,3
60% inferiores (decil 6-1)	31,4	34,1	31,7	34,3	33,8

FONTE: FERRERA, 1984.

A outra questão envolvida com a redução das desigualdades de renda teria sido a intervenção do Estado por meio da ação combinada da política fiscal e dos programas de transferência e manutenção de renda. Nesse sentido, a taxação direta progressiva juntamente com a forma de financiamento dos programas de transferência de renda teriam exercido efeitos positivos sobre as desigualdades. Simultaneamente, os impostos indiretos e as contribuições sociais com alíquotas fixas teriam promovido impactos no sentido contrário. Torna-se difícil de tal forma, proceder a uma avaliação dos efeitos reais da intervenção pública; mais ainda, quando se considera as características do sistema de proteção social italiano e os problemas relacionados com seu sistema tributário. Não obstante, pelo menos no que diz respeito aos programas cujos benefícios guardam vínculos com as contribuições sociais dos trabalhadores, há indicações de prevalecer a tendência de reprodução das desigualdades e diferenças salariais produzidas no mercado. Em linhas gerais, é neste quadro que se vem travando as discussões acerca das possibilidades do Welfare State na Itália.

A crise econômica-fiscal e a presença da maioria democrata-cristã no parlamento nos últimos governos tem favorecido a retomada de propostas de medidas de cunho neo-liberal. Nesse sentido a Lei Financeira de 1986-87 propõe o direcionamento da proteção social apenas àqueles que realmente tenham necessidade, a fim de que sejam reduzidos os custos do sistema, e que aos outros segmentos da sociedade sejam cobrados valores proporcionais aos custos dos benefícios prestados. Ou seja, com o intuito de operar uma diminuição dos gastos com o sistema, que de sua parte vinham se expandindo (a Itália foi um dos poucos países que desde a década de 50 ampliou continuamente seus gastos sociais), é introduzido o princípio da seletividade para definição da população beneficiada, acompanhado de propostas de privatização em diferentes níveis de sua estrutura.

A orientação para a seletividade tem como um de seus pontos de referência a crítica dos resultados dos esforços de universalização do sistema de proteção social (especialmente no que se refere ao SSN e ao sistema educacional). Com relação aos seus efeitos redistributivos e à redução das desigualdades

sociais, a argumentação centra-se principalmente no fato de que a provisão gratuita e universal de bens e serviços não teria conseguido eliminar as diferenças produzidas pelas relações de mercado. Ao contrário, a tendência teria sido reproduzi-las, como é o caso do sistema educacional, muitas vezes contribuindo para gerar novas desigualdades. Tais políticas e programas teriam favorecido mais, tanto social como economicamente, os segmentos de rendas médias e elevadas, que detêm um nível maior de informações e condições materiais para usufruir dos benefícios. Além disto, a provisão gratuita per si não garante o acesso a todos, sobretudo em condições onde há barreiras não monetárias ao acesso, observadas neste caso no SSN.

Por outro lado, o argumento de que seria operada uma redistribuição de renda caso políticas de cobertura universal sejam financiadas por meio de taxaço progressiva apresenta fortes limites. A elevação dos gastos com pensões e dos custos com serviços para atender a toda a população resultou na queda da qualidade dos serviços oferecidos (como diz-se que ocorreu com o SSN) e em pensões cujo valor é insuficiente para prover o que seja um mínimo social necessário. Para evitar ou inverter tal situação teria que se elevar a carga fiscal sobre os contribuintes e/ou aumentar a dívida pública, sendo que ambas as soluções não tem obtido consenso político. Desse modo, a universalização de programas de proteção social não teria conseguido materializar, e tampouco o faria no futuro, o princípio da igualdade de todos os cidadãos frente aos riscos sociais básicos, nem ainda alcançado melhoras significativas na distribuição compensatória de renda.

A seletividade no acesso as prestações da proteção social teria maior probabilidade de mitigar as desigualdades sociais e de promover melhoras na distribuição de renda, principalmente se tais benefícios fossem financiados com recursos fiscais gerados por tributação progressiva. Sob esta orientação também se estaria operando a redução dos gastos sociais na medida em que acima de determinado faixa de renda os bens e serviços seriam pagos pelos usuários. A crítica a este tipo de argumento prende-se à idéia que o objetivo de maior equidade na

distribuição de renda pressupõe que seja determinadamente restrito e controlado o acesso às prestações sociais o que provocaria novas desigualdades sociais. Isto porque os segmentos beneficiados tenderiam a ser marginalizados socialmente, o que seria minimizado, contudo, caso os benefícios se constituíssem em serviços e não (ou menos) em transferências monetárias. E mesmo assim, não haveria nenhuma garantia com relação ao nível de qualidade dos serviços prestados na condição de sua oferta estar voltada para atender predominantemente os segmentos de mais baixas rendas.

Por outro lado, a ampliação do acesso a parcelas maiores da sociedade, se bem que possa impedir o avanço de um processo de estigmatização dos beneficiados, reintroduz complicações relativas ao financiamento dos programas e outros problemas de natureza social. O financiamento de programas de proteção social com acesso seletivo, mas amplo o suficiente para incorporar os segmentos mais pobres, posicionados, no entanto, acima do nível de miséria, vai exigir necessariamente elevação da carga fiscal bem como maior progressividade na taxaço, se mantiver a proposta de alcançar maior equidade na distribuição de renda. O que se observa (de um modo geral, e especificamente na Itália onde o sistema tributário apresenta uma série de problemas) é que propostas de aumentos e maior progressividade na taxaço pessoal para financiar programas de acesso seletivo, dificilmente obtém consenso político e aceitação social; sobretudo quando se considera o significado da crise fiscal e de financiamento dos programas seletivos com acesso mais restrito. Tal forma de financiamento resultaria muito provavelmente em maior hostilidade por parte dos contribuintes, intensificação da evasão fiscal e do ocultamento de renda e do trabalho não institucional. Ao final, a viabilização dos programas acabaria por exigir um aumento do endividamento público.

Dessa forma, os efeitos sócio-políticos da orientação a seletividade dos programas levaria a uma maior fragmentação social produzida pelo incentivo à mobilização individual, além de constituir um sólo fértil para reprodução das relações clientelistas. Em contraposição, argumenta a crítica, o acesso

universal aos benefícios sociais, apesar de não produzir sensíveis impactos na estrutura de distribuição de renda, estimularia a mobilização coletiva e a solidariedade social e tenderia ainda a por um freio no clientelismo.

Se à primeira vista o debate em torno da crise e encaminhamento do sistema de proteção social na Itália aponta para uma polarização entre a esquerda ou os progressistas, defendendo sua universalização, e os moderados ou liberais tomando a posição a favor da seletividade do sistema, alguns aspectos da discussão apresentados fornecem uma idéia resumida da complexidade que envolve a questão. Há um relativo consenso indicando que as posições mais conservadoras têm se esforçado para dar ao sistema um caráter mais seletivo e ao mesmo tempo passar para o mercado o financiamento, produção e distribuição das prestações voltadas para atender faixas de renda mais elevadas, a fim de reduzir a participação das despesas sociais nos gastos públicos. Nesse sentido torna-se necessária uma reflexão mais sistemática com relação à disputa e negociação política que se dão entre os vários blocos de interesse pela apropriação dos recursos públicos. Entretanto, também é sabido que a expansão da seletividade, como eixo orientador do acesso aos benefícios, e sua contrapartida mais frequentemente observada (pelo menos ao nível do discurso) a privatização, esbarram e têm sido contidas por limites relacionados ao reconhecimento legal da obrigatoriedade do Estado em garantir a manutenção de compromissos contraídos anteriormente. Assim é que existe um núcleo de prestações, constituídas principalmente por pensões e aposentadorias que ao menos no curto e médio prazos, apresentam um alto grau de resistência à redução ou cortes de verbas.

De outra parte, as propostas progressistas têm reconhecido a inviabilidade da "universalização plena" ou da "estatização total" do sistema de proteção social, dadas suas estruturas e dinâmicas internas, as características econômicas, políticas sociais e a conjuntura porque passa o país. De um modo geral, sugerem como necessárias medidas mais profundas, no âmbito interno e externamente ao sistema: redirecionamento das políticas industrial e de emprego e reforma

tributária, de um lado; manutenção de um núcleo (zoccolo) de benefícios com cobertura universal, acesso gratuito a algumas prestações para os segmentos de mais baixos rendimentos e cobrança de taxas progressivas para consumo de outros tantos bens e serviços, por outro lado.

Em termos de tendência, as medidas adotadas nos últimos anos, especialmente em relação ao setor de saúde, têm enfatizado a seletividade como princípio que deve nortear o acesso aos benefícios. A capacidade de tal princípio se impor e ser aceito, como uma vertente principal, pelo conjunto da sociedade ou por seus segmentos politicamente mais organizados, entretanto, é uma outra questão. O que se tem observado (e a semelhança do que vem ocorrendo e tem se revelado como denominador comum e mais geral entre diversos países onde desenvolveu-se de uma forma ou de outra um sistema de proteção social) é que o sistema italiano apresenta uma forma de estruturação mista. Ou seja, compõe-se de programas que oferecem benefícios de natureza distinta - serviços, pensões e subsídios de renda - com bases de financiamento - fiscal e/ou contributiva - normas de acesso - teste de renda, ocupação na estrutura econômica ou direito de cidadania - também diferenciadas. O predomínio de um princípio, assim como os processos desencadeados e os resultados obtidos, são definidos em larga medida por variáveis externas ao sistema. A estrutura de distribuição da renda e riqueza, o grau de homogeneidade social, a estrutura de poder e os regimes políticos, assim como o momento da conjuntura têm uma importância significativa, como observado na parte inicial do texto.

A literatura tem destacado que países que conjugaram uma estrutura de distribuição de renda mais homogênea, uma forte solidariedade social, com maior permanência de governos social-democratas e momentos particularmente favoráveis à mobilização política e social - como foi a experiência da Suécia nos anos 30 e 40 - conseguiram obter um elevado consenso político e social para desenvolver sistemas de proteção social orientados por critérios universais. Da mesma forma, e não é obra do acaso, em países onde foram produzidas tais condições (e são bem poucos) os resultados das políticas sociais se revelaram mais produtivos

em termos de maior equidade econômica e social, constituindo-se em paradigmas.

A despeito da precariedade de informações a que se teve acesso, o caso italiano tem fornecido uma riqueza de material para se pensar a questão de relativizar a importância da participação do sistema de proteção social tanto na solução de problemas estruturais da miséria absoluta quanto na redução das desigualdades econômicas e sociais, especialmente em se tratando de sociedades onde a heterogeneidade econômica, social e cultural são mais acentuadas. Nesse sentido a Itália também se revela uma experiência interessante para se proceder a uma análise comparativa com o caso brasileiro.

Referências Bibliográficas

- . ALBER, J.: "Le origini de welfare state: teorie, ipotesi, ed. analisi empirica", Revista Italiana di Scienza della Politica, nº 3, 1982.
- . DAIN, S.: "A crise da política social: uma perspectiva comparada" in Economia e Desenvolvimento, vol. 1, Brasília, MPAS/CEPAL, 1989.
- . ESPING-ANDERSEN, G.: The three political economies of the welfare state, Florença, European University Institute, 1987, mimeo.
- . FERRERA, M.: Il welfare state in Italia, Bologna, Il Mulino, 1984.
- . FLORA, P. e HEIDENHEIMER, A.J.: Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America, Bologna, Il Mulino, 1983.
- . MARSHALL, T.H.: Cidadania, Classe social e Status, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1967.
- . OLIVEIRA, F.: "O surgimento do autivalo" , Novos Estudos CEBRAP, nº 22, São Paulo, 1988.
- . PACI, M.: "Publico e privado no sistema italiano de welfare" in Stato e Regolazione Sociale, Bologna, Il Mulino, 1987.
- . _____: "Il welfare state com problema di egemonie", Stato e Mercato, nº 1, Bologna, 1988.
- . RINASCITA: PACI, M: "Ma il male nelle fasee sociali", 15/11/1986.
- . _____: GERI, M.: "Um pessimismo molto interessato", sem data.
- . TOSTES VIEIRA, M.L. e SIFFERT FILHO, N.F.: Da comparação do desenvolvimento econômico entre Itália e Brasil, Rio de Janeiro.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
228. AZEREDO, Beatriz. <u>Da Previdência à Seguridade Social: Os Perigos da Transição.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 228).	29
229. FERRAZ, João Carlos; CAMPOS, Nauro; YOUNG, Carlos Eduardo F. <u>Trajetórias de Crescimento e a Modernização da Indústria Brasileira: Um Cenário para a Década de 90.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 229).	67
230. VIANNA, Maria Lúcia Werneck; OLIVEIRA, Isabel A. Ribeiro de. <u>Considerações Preliminares Sobre a Questão do Parlamentarismo no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 230).	33
231. MAGALHÃES, Maria Alice E. de. <u>Notas Preliminares Sobre a Crise do Sistema de Proteção Social na Itália.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 231).	29