

S
UFRJ/IEI
TD242

034464-8

DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 242
AJUSTE ECONÔMICO E PROTEÇÃO
SOCIAL NA ESPANHA

Mauro L. Stein

Setembro/1990

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



AJUSTE ECONÔMICO E PROTEÇÃO SOCIAL NA ESPANHA*

Mauro L. Stein
Setembro/1990



43 - 016635

(*) Este texto foi desenvolvido como parte do projeto "Cidadania, Desigualdade e Política Social: o Estado de Bem-Estar Brasileiro Numa Perspectiva Comparada", coordenado pela Prof^a Maria Lúcia T. W. Vianna do IEI/UFRJ.

anpec
Associação Nacional de
Centros de Estudos e Pesquisas
em Economia

ESTE TRABALHO FOI IMPRESSO NO
IEI, COM A COLABORAÇÃO DA ANPEC
E O APOIO FINANCEIRO DO PNPE

PROGRAMA NACIONAL DE
PNPE
PELOASIA ECONÔMICA

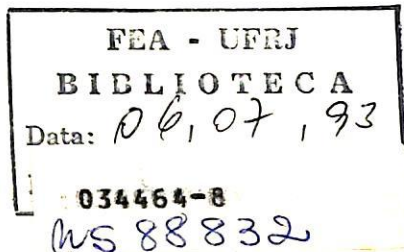
I. INTRODUÇÃO

A intenção deste artigo não é a de resenhar a vasta bibliografia espanhola sobre a recente crise econômica e social nem tampouco a de fornecer uma análise descritiva do sistema de proteção social na Espanha, sua evolução e tendências ao longo das últimas décadas. O tema que perpassa, e que interliga, tanto a definição de um reordenamento da política macroeconômica a nível mundial (no caso, no contexto europeu), - de balanço de pagamentos, industrial, de emprego, fiscal e monetária, entre outras - quanto uma reorganização da política pública macrosocial - de educação e formação profissional, de saúde, assistência e previdência social etc. - é o da reestruturação do Estado de Bem-Estar tendo em vista as transformações estruturais por que tem passado o capitalismo nas décadas mais recentes.

Após 25 anos de crescimento estável e consolidação de uma série de conquistas sociais, as bases de legitimação do sistema do Estado Social começam a deixar transparecer as contradições acumuladas durante os anos de "boom": movimentos sociais contestórios sacodem tanto a sociedade norte-americana quanto a européia ao final dos anos 60; o padrão monetário internacional, instituído desde o final da guerra, se rompe e uma crise financeira se instala na economia de sustentação do padrão energético vigente. Com tudo isto, os anos 70 e 80 são passados sob um clima de crise aberta e mundial e vêem emergir o renascimento vigoroso de políticas neoliberais e neoconservadoras.

No plano da técnica produtiva, a situação evolui intensamente no sentido da adoção de tecnologias poupadoras de combustível - como a de base microeletrônica, padronizadora das atuais tendências -, caracterizadas e complementadas tanto pela flexibilidade (facilidade de ajustamento) quantitativa e qualitativa da maquinaria como dos métodos organizacionais (inclusive com um renovado dimensionamento das qualificações e das relações de trabalho).

Nestes termos se inscreve a temática do futuro do Wel-



S
UFRJ/IEI
TD 242

FICHA CATALOGRÁFICA

STEIN, Mauro L.

Ajuste econômico e proteção social na Espanha/ Mauro L. Stein. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

33p., 21 cm. - (Texto para discussão. IEI/UFRJ; nº 242).

Bibliografia: p. 32-33.

Parte do projeto: "Cidadania, desigualdade e política social: o estado de bem-estar brasileiro numa perspectiva comparada".

1. Bem-Estar Social - Espanha. 2. Espanha-Política Social. 3. Protecionismo.

rare State. Em síntese, quais as novas bases de sustentação política e financeira do Estado de Bem-Estar? de que forma se articulam os interesses neoliberais - reforçados pela adoção de políticas de corte ortodoxo - e as representações políticas interessadas na manutenção do Estado Social? mais especificamente, em que direção apontam as transformações sofridas pela base técnica do sistema e quais as repercussões que o chamado novo paradigma microeletrônico - e seus rebatimentos sobre as estruturas de emprego e salário, de formação educacional e de relações do trabalho - vêm causando sobre os sistemas nacionais de proteção social?

Este trabalho pretende ser uma primeira aproximação a um número reduzido de questões incluídas no tema maior da reestruturação do Estado de Bem-Estar das sociedades mais desenvolvidas do mundo ocidental. Neste sentido caberia verificar de que forma evoluiu a situação num determinado contexto nacional europeu - a Espanha do pós-guerra civil; e aproveitar alguns aspectos da evolução espanhola, genericamente semelhantes a desenvolvimentos conhecidos pela sociedade brasileira - governos ditatoriais, implantação de esquemas (parciais) de proteção social por via autoritária, impulsos industrializantes concentrados no tempo e com forte intervenção estatal, largos contingentes populacionais à margem do mercado, administrações públicas ineficientes, burocratizadas e devedoras de favores políticos, redemocratização, etc. - para refletir sobre os condicionamentos e determinações que atuam no processo de resolução de conflitos sociais específicos e mediatizados pelo poder público, tais como a universalização dos direitos sociais, a redistribuição da riqueza e, mais pontualmente, a pactação dos encargos de financiamento do Estado Social.

II. O ESTADO ASSISTENCIAL PRÉ-GUERRA CIVIL

O Estado franquista espanhol, emergente do conflito civil ao final dos anos 30, adota alguns traços característicos que vão marcar sua atuação até a virada liberalizadora de 1959. A opção por uma política de desenvolvimento que privilegia o pequeno e débil mercado interno, a cobertura protecionista frente à concorrência internacional, a forte intervenção nos mercados de tra-

balho e capital, o controle administrativo nos mercados de trabalho e capital, o controle administrativo dos preços e a participação estatal no setor produtivo foi tomada com base num modelo de economia fechada, subsidiada fortemente pelo Estado no que tange os custos financeiros, de mão-de-obra e de infra-estrutura básica (SEGURA, 1988).

As funções sociais-assistenciais desse Estado se apoiavam mais num "conjunto de instruções de previsão social" (DACRUZ, 1989) do que num sistema articulado de Seguridade Social. Na verdade, datam do final do século XIX as primeiras tentativas de tratamento da "questão social" por via institucional - criação da Comissão (1883) e do Instituto de Reformas Sociais (1903) - num esforço claro, e democrático, de se pensar "uma articulação social que dê margem à participação das massas" num contexto de crescente tensão e complexificação das relações sociais do industrialismo emergente (MORENA, 1988). Em 1900 inaugura-se a legislação propriamente social com um Decreto Real que estabelece o princípio da responsabilidade patronal pelo acidente de trabalho e molda as bases do assecuramento por meio do contrato mercantil privado.

Em 1908 cria-se o Instituto Nacional de Previsão, uma entidade estatal mais de fomento e difusão do seguro social do que de administração do mesmo em caráter obrigatório. Até o final da década de 30, no entanto, tal instituto vai adquirindo cada vez mais um caráter organizador e gestor das várias modalidades de seguro incorporadas à legislação, ainda que em associação com outras entidades públicas e privadas (DACRUZ, 1989).

Em paralelo, o Instituto de Reformas Sociais segue sendo o órgão "reformador" por excelência, dotado de uma estrutura interna altamente descentralizada e flexível, democrática e dada a cruzamentos interdisciplinares. Detém autonomia jurídica e econômica e consegue integrar entre seus pesquisadores as várias correntes ideológicas representativas da época. Reflete, ainda, o caráter renovador de se pensar a política social como assentada no princípio de justiça, de regulação de conflitos e de garantia de um mínimo de prestações sociais ao invés da concepção tutelar até então em vigor (MORENA, 1988). A partir de 1917, no entanto,

dá-se uma virada antidemocratizante na política espanhola e, respondendo ao incremento da conflitividade social, impõe-se medidas extremas de repressão como o fechamento de sociedades trabalhistas e o emprego da violência contra manifestações de massa. Instaura-se a ditadura (Primo de Rivera) e cristalizam-se a nível da administração pública as tendências centralizadoras, burocratizantes e corporativistas que vão caracterizar o futuro Estado Franquista.

III. AS BASES CORPORATIVAS DO SISTEMA ASSISTENCIAL

Ao longo das décadas de 40 e 50 a economia espanhola permanece fechada ao exterior, com baixo dinamismo interno e, conseqüentemente, com seu desenvolvimento retardatário. A política oficial é intervencionista, porém de escassa eficácia. O sistema fiscal é ineficiente, regressivo, permite fraudes e vazamentos extensamente, concessor de largas subvenções e subsídios a segmentos determinados do capital nacional (tradicional-conservador) e, por consequência exerce baixa pressão fiscal sobre a sociedade. Por seu turno, o setor produtivo estatal se encontra mais voltado à incorporação de empresas privadas (com perdas acumuladas) ao Instituto Nacional da Indústria (INI) - criado em 1941 - e ao abastecimento de setores básicos do que a inversões em áreas estratégicas, rompedoras da inércia estrutural da economia espanhola. Já a gestão dessas empresas públicas é concedida basicamente como prêmio político a personagens sem preparo empresarial, em detrimento de uma administração racional e eficiente (SEGURA, 1988).

A política do mercado de trabalho mantém um esquema sindical fortemente atrelado ao governo, com liberdade e associação trabalhista nula e controle estrito do custo do fator trabalho.

Em suma, o desenvolvimento do capitalismo na Espanha se vê encurralado por uma série de fatores estruturais sem que o Estado, com toda sua tradição intervencionista, manobre na direção da superação dos estrangulamentos latentes que vão se acumulando ao longo de dois decênios de repressão política e rigidez econô-

mica. Ao final dos anos 50, o efeito conjugado de mudanças de correlação de forças interempresariais - o peso crescente do empresariado financeiro-industrial -, de esgotamento do estilo "endógeno" de crescimento e de descontentamentos ascendentes do operariado obriga o governo a rever sua política de desenvolvimento e de regulação social.

No âmbito da proteção social, a institucionalização da política social espanhola da era franquista apresenta características que a assemelham a modelos de base corporativa, com forte apoio nas categorias profissionais do mercado assalariado formal e, portanto, fragmentada quanto à cobertura dos riscos e quanto ao financiamento. Uma série de leis, de instituição de Caixas Nacionais de Seguro e de contratos complementários aos obrigatórios se sucedem de forma pouco integrada e redundam numa "combinação de gestão pública e gestão privada e, a sua vez, de prestações de garantia uniforme e básicas com prestações diferenciadas e complementares". (DACRUZ, 1989).

O sistema de previsão social espanhol apresenta, à entrada da década de 60, um quadro institucional "profissional pluralista", com uma diversidade de Caixas asseguradoras, especializadas por riscos e profissões, configurando sete modalidades básicas de cobertura (DACRUZ, 1989). Seriam elas:

- 1) Seguros Sociais Unificados - prestações de quantia uniforme cobrindo a) Regime de Subsídios Familiares; b) Seguro Obrigatório de Enfermidade e c) Seguro de Velhice e Invalidez. O financiamento se dava com aportes do Estado, mas basicamente em cima de contribuições patronais e dos trabalhadores assegurados;
- 2) Seguros de Risco Profissional - a) Acidentes de Trabalho e Enfermidades Profissionais - integração numa única modalidade dos anteriores seguros aos trabalhadores do Mar, da Indústria e da Agricultura; liberdade empresarial para contratar dito seguro com uma companhia mercantil do ramo, com a "mútua patronal" a que estivesse associado ou com a Caixa Nacional de Seguro de Acidentes de Trabalho do Instituto Nacional de Previsão (INP); b) Desemprego involuntário - criação do Seguro Nacional de Desemprego (1961), a cargo do INP, de caráter interprofissional e desvinculado dos Seguros Sociais Unificados dada sua natureza de propor-

cionalidade entre prestação/benefício e salário;

3) "Mutualismo Laboral" - ao final dos anos 40 começa-se a questionar o sistema de benefícios únicos dos Seguros Sociais Unificados. As prestações de quantias fixas se mostravam insuficientes diante de um quadro de elevação do custo de vida e a demanda por benefícios proporcionais aos salários ganhava voz junto a uma pressão política por "democratização" da gestão dos institutos públicos de seguridade. Regulamenta-se, então, os regimes obrigatórios complementares de benefício, por ramos profissionais, a cargo das chamadas Mutualidades Laborais. Este era um regime que se superpunha ao do sistema nacional de previdência, também sob a tutela do Ministério do Trabalho, porém dotado de uma estrutura organizacional (com técnicas administrativas e econômicas) distinta da do sistema de seguridade de nível primário a cargo do INP. Eram mutuários todos os profissionais empregados do comércio e indústria, excluídos os funcionários públicos, os empregados domésticos e os trabalhadores "a domicílio".

4) "Sistemas Complementares de Base Empresarial" - uma modalidade de Mutualismo Laboral (Plus Familiar, da Caixa Laboral da Empresa) que atuava como complemento dos auxílios familiares oficiais, porém com base na vinculação específica do trabalhador à empresa. Visava compensar os subsídios familiares de prestação fixa e, paralelamente, liberar a mulher casada para o mercado de trabalho.

5) "Seguros Sociais Totais de Base Profissional" - tentativa de cobrir amplos setores legalmente desprotegidos da população. Instituição do Seguro Escolar, do Montepio Nacional do Serviço Doméstico e da Mutualidade Nacional de Previdência Social Agrária.

6) "Mutualismo Administrativo" - da mesma forma que no caso dos Mutualismos Profissionais, o servidor público estava coberto por dois níveis de seguridade: o regime comum dos funcionários civis, dos militares, etc., e o regime complementar, mais fragmentado ainda.

7) "Caixas ou Mutualidades Externas" - em torno à lei(1941) que impunha como obrigatório o regime assecurativo profissional desde que peticionado por representantes legais do coletivo, organizou-se uma "fórmula de previdência social obrigatória corporativa" (DACRUZ, 1989). Em órgãos autogestionados, obrigaram-se médicos,

advogados, demais profissionais liberais, autônomos e empregados de determinadas entidades públicas específicas, como o pessoal do INP, do Mutualismo Laboral, de certos bancos oficiais, etc. Constituíram-se assim fundos privados de seguridade não só para os chamados profissionais liberais e autônomos como também para funcionários estatais e paraestatais.

Do resumo acima esboçado - extraído quase que integralmente de DACRUZ(1989) - depreende-se facilmente que o Estado espanhol se mostrava prolixo em regulamentações de caráter social, mas, em contrapartida, se empenhava de forma apenas parcial na aportação de recursos financeiros ao sistema e na garantia de direitos sociais mínimos àqueles marginalizados do mercado formal de trabalho. Por sua parte, o viés burocrático-centralizador da administração pública veio se conjugar com medidas incentivadoras da corporativização político-social conformando uma rede de instituições públicas de proteção social onde se superpunham funções e órgãos de objetivos comuns, mas de natureza e organização distintas.

IV. LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA E REFORMA DA SEGURIDADE SOCIAL

O Plano de Estabilização de 1959 surge como o grande marco da política econômica espanhola do Século XX - "este episódio transcendental" (GARCIA DELGADO, 1988). A adoção do Plano se dá num contexto de forte crise política e econômica. Por um lado, o movimento operário se encontra num momento de auge pressionando intensamente o governo por modificações trabalhistas e sociais. Mudanças na correlação de forças no interior do meio empresarial também promovem rupturas no equilíbrio até então conseguido na esfera da produção industrial. O peso crescente dos setores industriais e financeiros mais avançados ameaça o suporte das políticas voltadas prioritariamente à valorização daquele capital mais ligado aos interesses tradicionais: têxtil e agricultura de cítricos, por exemplo.

Pelo lado das dificuldades econômicas, aponta-se normalmente para o esgotamento de um padrão de crescimento demasiadamente calcado no fraco dinamismo de um mercado interno produtor

de bens tradicionais, extremamente dependente de matérias-primas, bens intermediários e bens de capital importados e de baixo potencial tecnológico. Um processo de aceleração dos preços em decorrência de custos inflacionários tem lugar destacado na explicação da opção por um plano de estabilização de cunho liberalizador.

As medidas adotadas procuraram reestruturar a economia espanhola a partir de sua reinserção no comércio internacional, o que implicava, em primeira instância, numa abertura do mercado doméstico não só para as importações (ainda seletivas) como também para os investimentos estrangeiros. Buscava-se uma renovação dos processos produtivos que permitisse ganhos de produtividade, o que por sua vez, calçaria alguma margem de negociação (elevação) salarial por parte do empresariado quando das reivindicações dos trabalhadores, uma vez que os próprios controles governamentais sobre o trabalho seriam também suavizados. Mantinham-se, ainda, sob reserva nacional, alguns setores estratégicos da economia mediante uma política de nacionalizações e de promoção industrial com forte apoio estatal (PEREZ, 1989).

A década de 60, e parte da de 70, assiste a um crescimento econômico espanhol em proporções até então desconhecidas. No mesmo passo da industrialização caminham seus corolários: transformações estruturais no campo e urbanização. E em paralelo a este processo concentrado no tempo - levado a cabo com uma defasagem de pelo menos uma década em relação aos outros países da Europa Ocidental -, surgem algumas disfunções típicas do desenvolvimento acelerado e "desequilibrado": desníveis entre necessidades de consumo e potencial de oferta agrícolas, deficiências no que tange a infra-estrutura urbana (bens públicos e coletivos), problemas de abastecimento industrial, etc. Acrescente-se a isto alguns aspectos típicos do caso espanhol: especialização econômica nos ramos de atividades tradicionais (de baixa qualificação da mão-de-obra), mínima diversificação na produção de bens de capital/intermediários, maciça intervenção estatal no mercado de trabalho e de capital e as demais características políticas do franquismo (SEGURA, 1988).

Pelo ângulo da administração pública vários são os

problemas que se acumulam ao longo destes anos de crescimento. Sob a égide do centralismo burocrático, de origem corporativista, o setor público padece de uma rigidez crônica. Tanto no seu aspecto fiscal-tributário quanto no seu lado produtor de infra-estrutura social básica, o Estado apresenta um comportamento aquém do requerido. Com referência ao sistema tributário, este é rígido, regressivo e apresenta enorme evasão fiscal. No que toca a oferta de serviços coletivos - como educação, saúde, assistência social, etc. - o gasto público é não só baixo (dadas as necessidades e pelos padrões internacionais) como viesado em favor do assegurado contratual e do gasto corrente em detrimento da despesa em investimento.

Tais deficiências do setor público terão efeitos graves quando do aparecimento dos primeiros sinais de crise no início dos anos 70.

No que respeita a institucionalidade da proteção social, uma série de reformas se fazem sentir à entrada dos anos 60. Estas acompanham, de certa forma, a tendência liberalizante que orienta as medidas de caráter econômico. Mais que isto, reestruturam-se os princípios norteadores da seguridade social na direção de um crescente universalismo das prestações, ainda que sob uma base histórica-institucional de fragmentação e heterogeneidade dos benefícios.

Na verdade, quatro são os momentos jurídicos em que se reforma a proteção social na Espanha: a Lei de Bases de Seguridade Social, de 1963, sua regulamentação em 1966 (Lei da Seguridade Social), a Lei de Financiamento e Aperfeiçoamento da Ação Protetora (1972) e a Lei Geral da Seguridade Social, de 1974. Buscava-se, ao longo de tais reformas, a consolidação de um sistema de seguridade de gestão unificada, com participação dos interessados e isento de ânimo do lucro, característico de algumas de suas entidades gestoras. Por outro lado, o momento em que ocorrem tais mudanças reflete o crescente potencial conflitivo das organizações sindicais, seu relativo poder de pressão política e a opção governamental por um estilo de regulação social mais ao molde dos padrões da democracia europeia (DACRUZ, 1989).

O sistema se estrutura, finalmente, na conjugação de

dois eixos transversais: no horizontal, se busca a unidade, mas se distingue entre um Regime Geral e uma pluralidade de Regimes Especiais (ferroviários, marítimos, funcionários públicos, etc.) denunciando a "resistência inercial dos correspondentes coletivos" à adoção de um Regime Único (DACRUZ, 1989); no vertical, reconhece-se formalmente, ao interior do próprio sistema, dois níveis de proteção: um básico, de serviços sociais, assistência sanitária e prestações econômicas, e outro complementar, de "melhora voluntária".

Institucionalmente, consolidam-se os dois grandes blocos de prestação social, o Instituto Nacional de Previdência e o Mutualismo Laboral, com larga vantagem, em termos de afirmação política, para este último. O aparato público reforça seu caráter oficial e condiciona as entidades privadas a agentes colaboradores do sistema estatal.

Esquemáticamente, caberia ao INP as funções e serviços derivados da assistência sanitária comum não originária das condições de trabalho) e das prestações econômicas por incapacidade laboral transitória (desvinculadas de qualquer acidente de trabalho), as prestações familiares, as causadas por desemprego involuntário e as de assistência social. Às Mutualidades Laborais - instituídas e tuteladas pelo Ministério do Trabalho, mas formadas por empresários e trabalhadores, de base territorial e profissional - correspondiam a gestão das pensões de aposentadoria, as prestações por invalidez temporária decorrentes de acidentes/enfermidades profissionais, as de invalidez permanente e a assistência sanitária por acidente de trabalho e doença profissional (em conjunto com o INP).

À margem destes dois grandes complexos administrativos, subsistiam outros organismos especializados tais como os Regimes Especiais de Seguridade Social dos Funcionários Públicos, o Instituto Social da Marinha, as chamadas Mútuas Patronais, etc.

Com relação ao financiamento do sistema e ao nível dos benefícios econômicos, as reformas apresentaram um conjunto de medidas que, a princípio, procuraram adequar o salário de contribuição - muito baixo e regulador das prestações - ao salário real, sem tocar na estrutura de custos das empresas, o que acabou

não resultando em um incremento efetivo das prestações e corroendo a legitimidade social do sistema. Com a Lei de Financiamento de 1972 não só o Estado se comprometia a aportar recursos crescentes à Seguridade Social, como também tentava-se novamente a aproximação entre salário real-salário de contribuição - benefício.

O momento político e econômico, no entanto, não favorecia a adoção desse elenco de medidas. No plano interno, o regime autoritário conhecia um período de forte contestação e deterioração do seu poder político-repressivo. O panorama econômico internacional se instabilizava com o agravamento da crise financeira e com a suspensão do fornecimento de petróleo pelos países produtores do Oriente Médio. Nesta conjuntura, os últimos governos franquistas e os primeiros da transição não conseguiram mais que se ajustar passivamente à crise deixando sem resposta e sem enfrentamento efetivo questões como a alta da inflação, do desemprego e o baixo nível da cobertura social oficial.

V. OS ACORDOS DE MONCLOA E AS REFORMAS POSTERIORES

Na tentativa de contornar a grave crise por que estava passando a economia espanhola, o Governo propõe e concretiza um plano de negociação e acordo social sobre a reforma e o saneamento da economia, inclusive, e principalmente, no que tocava a administração pública. Desta forma, ao final de 1977, se afirmam os Pactos de Moncloa entre os partidos políticos, mas com o respaldo das principais centrais sindicais. As medidas de ajuste econômico imediato seguiam a linha de uma terapia dura para a contenção da inflação: redução do crescimento, aumento do desemprego, restrita negociação salarial, etc. Com efeito, a inflação se reduziu ao longo dos anos seguintes, porém às custas de uma deterioração nas condições de vida do assalariado e de uma crescente massa de desempregados, oriunda não só do baixo dinamismo econômico como também da estratégia de reconversão industrial adotada pelos governos de então.

As reformas estruturais programadas nos Acordos constituíam processos de difícil implantação. O saneamento do setor financeiro e do setor público, a reforma fiscal orientada com fins

de eficácia e equidade, a modernização e racionalização da Seguridade Social e outras diretrizes de médio e longo prazos contidas nos textos dos Acordos acabaram sendo aceitas formalmente inclusive sendo objetos de enquadramento legal porém tiveram escassa relevância no plano real.

Ainda no que diz respeito ao saneamento econômico-financeiro, à política industrial e do mercado de trabalho e à reforma fiscal, estima-se que os avanços dos governos socialistas (pós-1982) têm sido considerados relevantes (SEGURA, 1988). Sob o aspecto da política macroeconômica, então, a Espanha tem apresentado taxas de crescimento econômico que superam com larga vantagem a média européia, além de manter sob controle os agregados econômicos fundamentais: balanço de pagamentos, inflação e déficit público.

As limitações da estratégia espanhola se mostram em sua maior amplitude quando se atenta para o quadro propriamente social do alcance das políticas públicas. Persistem problemas gravíssimos nas áreas de cobertura social (desemprego, saúde, previdência, etc.), relações trabalhistas, políticas de habitação e educação e, de forma geral, em todas as ações governamentais de intuito redistributivista. Como aponta SEGURA(1988), as atenções foram dadas mais às reformas que tocavam os ingressos do que àquelas referentes aos gastos, o que implicou num acúmulo de tensões e decisões a serem tomadas no âmbito da distribuição e alocação dos recursos públicos, o que coloca em confronto as várias esferas de interesse posicionadas no interior e ao redor do poder público.

V.1 - A Tomada de Consciência Sobre a Necessidade de Reforma do Sistema de Seguridade Social

Ao final de 1976 vem a luz o primeiro documento oficial sobre a questão da Seguridade Social o chamado "Livro Branco" de autoria de técnicos do Ministério do Trabalho e Seguridade Social. Este texto enumera os problemas (e suas causas), que vem enfrentando o sistema e conclui com um quadro detalhado de proposições resolutivas. Segundo GONZALEZ et alli (1985), "se trata de

um documento escassamente inovador, pouco realista e, improvisado". Surge como resposta a uma crítica mais embasada elaborada pelo Instituto de Estudos Laborais e da Seguridade Social, publicada posteriormente sob o nome de "Informe sobre o estado atual do sistema espanhol de Seguridade Social".

Ao nível dos Pactos de Moncloa faz-se também menção explícita ao tema, ainda que de forma genérica, ambígua e bastante incompleta. A idéia base contida nos Pactos era a de se executar uma pré-reforma financeira - aumentando substancialmente a participação estatal na aportação dos recursos - e dotar o sistema de uma disciplina orçamentária/contábil controlada diretamente pelos representantes parlamentares. Descentralização e participação dos interessados na manutenção do sistema integravam o rearranjo programado.

Um terceiro momento de discussão acerca dos caminhos da Seguridade Social na Espanha se dá quando da promulgação da nova Constituição, em 1978. Uma série de decretos que precedem e se seguem à legislação constitucional reorganiza todo o aparato institucional da Seguridade. São extintos organismos tradicionais como o Instituto Nacional de Previsão e o Serviço de Mutualismo Laboral e criados as seguintes novas entidades gestoras: Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Instituto Nacional de Serviços Sociais (INSERSO) e Instituto Nacional de Saúde (INSALUD), além da consolidação da Tesouraria Geral da Seguridade que vai se constituir na espinha dorsal de todo o sistema (DÁCRUZ, 1989).

O Acordo Nacional de Emprego (A.N.E.) e o "Livro Verde da Seguridade" são lançados no mesmo ano, 1981. Ambos propõem mudanças profundas no Sistema de Seguridade em todas as suas variáveis, dos princípios norteadores aos mecanismos de financiamento. As palavras-chaves são "melhoria" e "racionalização" o que implica em propostas que imputam uma maior relevância ao financiamento estatal, revalorização das prestações econômicas, racionalização dos esquemas arrecadatórios com vistas a eliminar evasões, padronização e universalização dos serviços, etc. Apesar da farta documentação e das reais tentativas de se pensar numa reforma globalizante, tanto o Acordo Nacional - com sua Comissão Especial

Tripartite - como o estudo elaborado pelo Ministério não implicaram na concretização de mudanças efetivas. Foram mais importantes como referências a discussões posteriores e a formação de opinião pública do que enquanto instrumentos operativos de uma transformação do sistema.

O "Livro Amarelo" de março de 1982, conjuga propostas dos dois documentos anteriormente citados - ANE e Livro Verde. Insiste no equilíbrio financeiro de curto e longo prazos e na forte pressão que sofre o sistema em momentos de crise econômica. Também a administração que o lançou a público não executa medidas reformadoras.

O Governo socialista que se instala em 1982/83 assume uma posição francamente economicista frente aos problemas da Seguridade e Proteção Sociais. A perseguição de metas de equilíbrio macroeconômico acaba por relegar a segundo plano as propostas sociais do novo Governo. As prioridades no que tange o esquema securitário são aquelas ligadas aos seus problemas mais estritamente econômicos: reordenação das fontes financeiras, controle dos gastos e melhoria da gestão arrecadatória. Ainda que anunciada, a urgência na aplicação de medidas com vistas à solução das questões de melhoria de cobertura/prestações/serviços, estas tomavam nitidamente caráter secundário no discurso governamental.

Finalmente, por resolução do Acordo Econômico Social (A.E.S., 1984) posterga-se a discussão da reformulação geral da seguridade por mais algum tempo, concedendo aos ajustes efetuados posteriormente uma natureza meramente conjuntural e parcial, quando não meramente formal.

V.2 - Os Atores Envolvidos na Discussão

GONZALEZ et alli (1985) indicam dois pontos para os quais convergem as várias correntes de opinião e interesse da sociedade no que respeita a seguridade social: o primeiro, é "o juízo sobre a necessidade de reformas" e o segundo, "a insistência na demanda" pelas mesmas.

Por parte dos gestores do sistema - e suas entidades de estudos e pesquisas - a premência das reformas deve ser acompa-

nhada pela profundidade das mudanças. Os objetivos básicos, expressos já ao começo da década por um dos documentos elaborados pelo Instituto de Estudos Laborais, seriam a universalidade e a uniformidade (igual tratamento) da proteção, a integralidade (técnica, econômica, administrativa e política) do sistema, a melhoria dos serviços (especialmente o da saúde), a racionalização dos métodos de organização, financiamento e arrecadação e a participação dos interessados no sistema.

Nos círculos culturais acadêmicos, o debate sobre as transformações de Seguridade Social se avolumam a partir do final da década de 70. Estudos, monografias, seminários e publicações de forma geral passam a enquadrar a reflexão sobre o caso espanhol tanto com relação a dados comparativos internacionais, como em relação à reforma política ou ainda sob o enfoque das exigências colocadas pela crise econômica. Como regra geral todos os trabalhos ressaltam a extensão e a profundidade dos problemas a serem equacionados.

As sindicais majoritárias (UGT e Comissões Obreiras) se expressam marcadamente sobre o tema. A UGT, assumindo uma posição mais radical, contesta os critérios de concessão dos benefícios, aponta para o caos legislativo e administrativo do sistema, exige a ampliação da cobertura a todos os necessitados e conclui seu documento - "Para uma reforma em profundidade da Seguridade Social (Madid, 1979) - chamando o sistema de "anárquico", "antidemocrático", "socialmente regressivo" e "claramente insuficiente" na garantia de "princípios decentes e humanos nas suas prestações". À época da assinatura do Acordo Econômico Social (1984), a UGT, ainda que permanecendo na defesa de uma radical reforma, abranda seu tom e concorda com uma estratégia de gradualismo reformista.

Contrastando com a proposição universalista da UGT as Comissões Obreiras "propugnam mudanças superficiais, de ação imediata e de limitado alcance solidário" (GONZALEZ et alli, 1985). Na sua concepção, a Seguridade deve manter seus vínculos com o mercado de trabalho, constituindo não mais que uma segurança contra os riscos que afetam o fluxo de ingressos do trabalhador (invalides, desemprego, doença, etc.).

As Organizações empresariais - representadas pelo Cír-

culo de Empresários - também se manifestam oficialmente por uma reforma da Seguridade. No âmbito do Acordo Nacional de Emprego (1981) sua posição é de acusação à excessiva timidez dos planos renovadores do Governo e dos Sindicatos. A motivação para o empreendimento de caráter urgente parecia residir na "recondução à iniciativa privada da constituição e gestão da Seguridade Social profissional obrigatória" - aquele segundo nível de proteção, complementar ao básico (GONZALEZ et alli, 1985).

O texto constitucional, no capítulo concernente à Seguridade Social, é uma condensação de praticamente todas as propostas de reforma do sistema apresentadas pelos partidos políticos. Como acomodadora de tensões, numa época de transição à democracia, a constituição continua "a mais exigente, completa e profunda de quantas reformas tenham sido projetadas para o vigente sistema de Seguridade Social durante os anos de crise" (GONZALEZ, 1985), em que pese o caráter inerentemente ambíguo e frouxo das normas de efetivação das mesmas.

Após a promulgação da carta constitucional, os partidos só se mostram mais empenhados na execução das medidas reformadoras quando da aproximação de períodos eleitorais. Já ao nível do governo, a constância das declarações em favor da reforma supera em muito o planejamento concreto da operacionalização da mesma.

V.3 - Os Objetivos Gerais da Reforma

Tanto a sociedade civil organizada quanto o setor público parecem concordar com uma série de medidas objetivas de espectro bastante amplo que visam redirecionar o modelo de Seguridade Social na Espanha. Questões como o grau e o ritmo com que se farão executar tais reordenamentos, no entanto, acabam por impedir acordos formais acerca de mudanças concretas. É evidente, por outro lado, que as prioridades de controle macroeconômico por parte dos últimos governos têm subjugado enormemente quaisquer ações de fundo relativas às políticas de proteção social.

No que concerne o núcleo das mudanças, quatro são os objetivos comuns e gerais colocados com ênfase diferente dependendo do grupo de interesses em questão recolhidos entre as pro-

postas mais em evidência:

- 1) equilíbrio entre receitas e gastos, com ênfase sobre uma reordenação e uma melhor administração dos últimos;
- 2) com respeito aos ingressos, coloca-se a necessidade de uma repartição mais solidária (equitativa) dos encargos do sistema mediante uma revisão da estrutura/composição do financiamento; reforça-se a relevância da eficiência na arrecadação (eliminação das fraudes, evasões e morosidade nos recolhimentos);
- 3) revisão dos mecanismos e métodos de organização e gestão institucionais com os objetivos de reduzir os desperdícios e elevar substancialmente a qualidade dos serviços; e
- 4) estabelecimento e melhoria dos regimes complementários não contributivos - que atuam sobre situações não protegidas pelo seguro básico - e constituição dos regimes suplementários livres - de apoio técnico e fiscal públicos, destinados àqueles que desejam uma "melhora voluntária" sobreposta ao regime de cobertura primária (GONZALEZ, 1985).

Esta última questão desemboca na discussão acalorada sobre o princípio universalizador da Seguridade Social - atendendo a todos quantos se apresentem como beneficiários - e a garantia da livre complementação, ambos temas integrantes da Carta Constitucional. O impasse que se coloca é basicamente o de como garantir um serviço mínimo de cidadania a uma sociedade com graves problemas de marginalização e pobreza, (logo, pois, demandante de volumosos investimentos em infra-estrutura social), problemática esta agravada pela pressão que vem se acomodando sobre os recursos públicos destinados ao gasto social. O problema da regulamentação dos fundos de pensão, e dos regimes livres de forma geral, é de outra natureza. Há que compatibilizar suas diretrizes econômicas com objetivos sociais, tal como preconiza a Organização Internacional do Trabalho.

Os dois primeiros pontos - os que enfatizam a necessidade do equilíbrio próprio entre entrada e saída de recursos e a renovação dos esquemas contributórios de financiamento - são objetos de unanimidade social e política quanto a sua entrada em vigor. Reconhece-se que há forte e desmedida pressão contributiva sobre a massa de salários o que não só implica em regressividade

fiscal como também em uma incidência negativa sobre o nível de emprego e da conjuntura econômica. A racionalização econômica aponta ainda, para a reversão da tendência de fragmentação das estruturas do sistema "através de uma utilização abusiva e clientelar da técnica de criação de regimes especiais" (A. DESDENTADO, citado em GONZALEZ et alli, 1985).

O terceiro objetivo comum - racionalização administrativa - há que desembocar finalmente na questão da descentralização da gestão ao nível das Comunidades Autônomas. O assunto, no entanto, não tem merecido destaque nos programas de governo e nas propostas dos interlocutores sociais interessados no remodelamento administrativo do sistema. O tema é discutido no trabalho de SOLEDAD GARCÍA (1988) junto com o das desigualdades territoriais.

VI. A AÇÃO ESTATAL EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Qualquer estudo que se proponha a analisar o papel do Estado na formulação e condução de políticas sociais passa necessariamente por uma avaliação preliminar do encaminhamento governamental das questões do crescimento econômico e da distribuição de renda.

Em linhas gerais, a política econômica adotada em toda a década de 80, e particularmente pelos governos socialistas pós-82, tem privilegiado a questão do ajuste macroeconômico em detrimento à redistribuição de renda. Programas de incentivo à reconversão industrial com vistas a recomposição do poder de inversão do empresariado industrial tem sido adotados com efeitos deletérios para a massa de assalariados urbanos. Uma das críticas que tem sido feita à política industrial do governo é a de que a competitividade alcançada pelas empresas espanholas tem tido menos a ver com a reorganização dos processos de trabalho e produção (adoção de tecnologias mais eficientes) - o que estruturaria definitivamente a indústria espanhola num patamar sólido de eficiência produtiva - do que com o rebaixamento dos custos da mão-de-obra - via subsídios e incentivos do tipo, isenção do recolhimento previdenciário, facilidade na contratação de força de trabalho de tempo parcial e com prazo limitado e retardamento e

subavaliação dos reajustes do Salário Mínimo Interprofissional (ISE, 1989).

Em que pese o forte incremento das taxas brutas de crescimento econômico e o elevado nível das inversões, o reflexo dessas variáveis sobre as condições de vida da sociedade espanhola tem sido objeto de severas críticas. O informe publicado pelo Instituto de Estudos Sindicais, organização patrocinada pela UGT, central sindical ligada politicamente ao Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), isto é, ao partido governista não poupa críticas à política econômica e social adotada na última década (ISE, 1988 e 1989). Não seria oportuno resenhar todos os pontos delinados pelos citados informes já que os mesmos abrangem uma vasta área da atuação pública, da evolução da legislação social e trabalhista à política abitacional. No entanto, a persistência de problemas apontados por entidades e autores de natureza diversa - ISE, J.SEGURA, J.L.G. DELGADO, E.B. DACRUZ, S.GARCÍA, B.G. GONZALEZ, etc. - permite que uma apreciação sintética das mais relevantes questões da política de bem-estar espanhola seja apresentada.

VI.1 - Política de Cobertura ao Desemprego

Um tema da maior importância, não só no contexto espanhol, mas inclusive, e especialmente, ao nível dos países mais desenvolvidos diz respeito às altas taxas de desemprego e a uma crescente tendência à não absorção de contingentes de trabalhadores em potencial e em períodos de longa duração de afastamento do mercado de trabalho. A questão maior por detrás desses fenômenos parece residir na transformação de uma sociedade tradicionalmente erigida em torno a um padrão ético, moral e produtivo fundado no trabalho assalariado clássico - seja ele taylorista ou fordista - em direção a uma sociedade estruturada econômica e socialmente em bases qualitativamente diferentes daquelas que a precederam. O tema admite uma infinidade de questionamentos: da suposição de uma transformação "branda" em direção a novas estruturas técnico-organizativas à radicalidade das teses sobre o fim da sociedade do trabalho. Alguns dos trabalhos que tem se debruçado sobre o tema são OFFE (1989), HABERMAS(1987), WOOD (1988), LEVIN e RUM-

BERGER (1989) BAETHGE(1989) e GORZ (1988).

À parte esta breve digressão - importante também na medida em que recoloca sob outra ótica a sustentação política e financeira do próprio sistema público de proteção social - o problema mais imediato no caso da Espanha tem sido enfatizado no decorrer dos últimos três anos, quando, apesar da forte recriação de postos de trabalho, o total da população ocupada em 1988 não se iguala ao volume ocupado uma década antes (e em que pese o aumento do número absoluto da população ativa; dados do Ministério do Trabalho, ISE, 1988). A Espanha permanece com a maior taxa de desemprego entre os países da CEE (20,5% em 1988). Outras tendências desfavoráveis na evolução do emprego são o processo de precarização do trabalho - intenso crescimento relativo dos contratos temporais de trabalho -, a baixa taxa de cobertura sobre a massa de desempregados (entre 20 e 25%), a grande concentração do desemprego entre os que buscam trabalho pela primeira vez (jovens) e os que já estão há mais de 1-2 anos sem ocupação (cerca de 60% dos que estão parados) e a expansão acelerada da economia submersa (apesar das dificuldades de mensuração estima-se em cerca de 23% a renda oculta fiscal como proporção da renda nacional em 1983). Cada um destes itens é fartamente comentado nos Cadernos do ISE números 2 e 4, "Evolução Social da Espanha 1977-1987" e "1988", respectivamente.

A cobertura ao desemprego merece menção à parte já que está conectada mais diretamente à política oficial de proteção social. Através da criação de um órgão central gestor da política de emprego e formação técnica - o Instituto Nacional do Emprego (INEM) - e da promulgação da Lei Básica do Emprego (LBE), em 1980, o governo se propunha a dotar de maior racionalidade o sistema de cobertura ao desemprego e a formulação de programas de incentivo à contratação laboral. O resultado imediato é a introdução de limitações ao recebimento do seguro, tanto na sua forma contributiva quanto na sua vertente assistencial. Assim, cai a taxa de cobertura de cerca de 50% em 1980 para menos de 30% três anos depois. Em 1984, tendo em conta o continuado aumento da oferta de trabalho e do coletivo desprotegido (pela LBE), executam-se algumas alterações no corpo da referida lei: garante-se o

Salário Mínimo Interprofissional como quantia mínima de prestação, ampliam-se as condições de acesso ao seguro assistencial, prorrogam-se os prazos de vigência do benefício, etc., mas a situação real da cobertura não sofre melhoras substanciais.

Apesar de algumas tentativas de adaptação da Lei de Agosto de 84' às condições estruturais da economia espanhola entre as quais uma convocação para discussão com os sindicatos em julho de 1988 - a tônica do discurso e da prática governamentais tem sido a reafirmação dos princípios básicos da legislação em vigor, ou seja, a manutenção de uma política de proteção parcial tanto no que se refere ao coletivo desocupado quanto no que toca o prazo de cobertura daqueles que fazem jús ao seguro. Uma vez mais faz-se referência aos estudos do ISE que contêm comparações internacionais, análise das deficiências do sistema e uma proposta sintética e "concreta de ampliação que requer uma mudança qualitativa na cultura da proteção" (ISE, 1989).

VI.2 - Política de Saúde

Posta em marcha em meados dos anos 80, via Lei Geral da Saúde, a Reforma Sanitária espanhola ainda não está de fato implantada. Somente 1/4 do seu conteúdo se encontra regulamentado complementarmente e, mesmo assim, com desvios em relação às diretrizes originais.

Um dos eixos da Reforma planejada pela política sanitária socialista - o privilegiamento da atenção primária à saúde em contraste com o tradicional corte "hospitalocêntrico" que caracterizou do início o sistema - não teve um desenvolvimento proporcional à importância que lhe era concedida ao nível do discurso oficial. Se em 1982 tais programas consumiam 18,4% do orçamento do INSALUD, cinco anos depois esta proporção mal passava dos 19%, acusando um aumento real dos gastos inferior a 20%. Dada a elevação no número de beneficiários incorporados ao sistema entre estas duas datas, o resultado concreto de tal política é a constante deterioração do serviço (ISE, 1988 e 1989).

Em compensação, a atenção hospitalar foi agraciada com uma elevação de 46% dos recursos e com uma participação crescen-

te, da ordem de 53% dos gastos do INSALUD. A própria reforma dos padrões de gestão hospitalar não chegou a ser consumada, o que manteve o baixo padrão de qualidade dos serviços (massificação do atendimento, não utilização dos recursos, não integração dos profissionais sanitários na reforma, etc.).

Outras áreas aonde não se avançou na concepção e execução das propostas iniciais são a da regionalização dos serviços de saúde, a do controle e administração farmacêuticas e a do cumprimento da estratégia da Organização Mundial de Saúde para a Europa do ano 2000.

A reorganização da administração sanitária segundo um modelo de Sistema Nacional - formado pelo conjunto dos serviços regionais coordenado pelo Conselho Interterritorial - requer a descentralização das competências a nível das Comunidades Autônomas, dos "Ayuntamientos" e das "Disputaciones", a transferência de recursos do INSALUD e a compatibilização dos programas e estatutos de cada esfera administrativa. O que tem se assistido até hoje é o retardamento no enfrentamento de todas estas questões (ISE, 1989).

A política de fármacos tem sido criticada não só pelo seu volumoso dispêndio dentro do orçamento da Saúde como também pela ineficácia no controle qualitativo dos medicamentos, pelo desperdício financeiro e pela introdução da cobrança seletiva de taxas de serviços e de "tarifas" de consumo de remédios ("ticket moderador").

Quanto aos objetivos colocados pela OMS como de consecução de médio prazo, a Espanha tem se mostrado envolvida por dificuldades para atingir a eliminação das desigualdades e a erradicação de enfermidades tal como constante do programa por ela subscrito.

Uma apreciação mais geral da política de Saúde do governo espanhol na última década apontaria para a indefinição do modelo que se deseja adotar para o país. Se, por um lado, marchou-se na direção de um sistema universalizador nos moldes geralmente cunhados pelas propostas chamadas "sanitaristas" (vide o modelo teórico italiano) - fruto de pressões organizadas por setores interessados da sociedade - por outro, adotou-se condicio-

nantes estritamente econômicos na planificação orçamentária - compressão dos gastos e alavancagem de receitas "operacionais" -, cedeu-se a interesses corporativos da esfera médico-empresarial - numa estratégia, consciente ou não, de reprivatização do sistema - e a pressões internas e próprias da burocracia estatal de forma que a resultante de todas estas contraditórias variáveis em jogo foi a manutenção de um sistema com largas falhas operacionais, de cobertura distorcida e insuficiente (ISE, 1989).

VI.3 - Pensões, Subsídios Familiares e Prestações Assistenciais

Indiscutivelmente, o sistema espanhol de seguridade ru- ma em direção à universalização. Aliás, esta é a evolução "natural" de sistemas que tiveram por base critérios de cobertura ancorados na posição profissional individual e/ou coletiva do segurado (vide, por exemplo, o caso italiano). Não por coincidência esta aspiração é um dos eixos principais das recomendações tanto da OIT como do Conselho da Europa (Documento Base...AES, 1985), o que, certamente, tem influenciado o governo espanhol a adotar medidas universalizantes, uma vez que sua integração à Comunidade Européia pressupõe algum grau de homogeneidade entre seu sistema securitário e os dos outros membros comunitários.

Neste sentido - e tendo em vista os movimentos organizados da sociedade espanhola - apontam-se, por um lado, alguns avanços em direção a um modelo de seguridade mais racional, equânime e eficaz, logrados, em boa medida, por obra do próprio poder executivo governamental. Melhoras parciais na unificação e integração dos vários regimes, na eliminação de fraudes e evasões ao nível da arrecadação contributiva, na ampliação da cobertura e no controle dos gastos têm dotado o sistema espanhol de ares mais modernos no que respeita a gestão, o financiamento e as finalidades do serviço.

Visto de outro ângulo, no entanto, o formato institucionalmente remodelado do sistema tem deixado à mostra flancos por onde vazam os esforços "renovadores" daqueles que estão (mais ou menos) interessados na sua transformação. A política de pensões, por exemplo, tem sido alvo de críticas ferrenhas por parte

de seus beneficiários e das centrais sindicais mais combativas. O problema da revalorização periódica dos benefícios pagos é apontado como o núcleo das discussões entre o governo e a sociedade (ISE, 1989). A adoção de reajustes anuais com base na previsão da inflação têm impactado de forma negativa o poder aquisitivo da grande maioria das pensões. Além disso, segundo dados do próprio Ministério, quase 80% dos pensionistas percebiam benefícios de valor inferior ao Salário Mínimo Interprofissional. Acusa-se, também, o governo de "assistencializar" a previdência social ao concentrar nos patamares mínimos sua política (contenedora) de revalorização, incentivando, assim, a que os trabalhadores de alto poder aquisitivo recorram a fundos privados de pensão como forma de complementar a renda no futuro. Nesta mesma linha, teme-se que a regulamentação da atuação destes fundos favoreça interesses do setor financeiro, além de promover uma realocação de recursos (por via fiscal) que implique numa regressividade da distribuição dos fundos públicos (ISE, 1988 e 1989 e GONZALEZ, 1985).

A Lei das Pensões (1985) se coloca, assim, como um instrumento não só de racionalização na alocação dos recursos, controle do abuso na concessão de pensões por invalidez, etc. como principalmente de contenção do ritmo de crescimento do gasto securitário. Este, efetivamente, se apresenta estagnado desde 1985, se o tomarmos como percentagem do PIB: 7,59 naquele ano, 7,44, em 1988 (ISE, 1989). O número de pensionistas, no entanto, continua aumentando: 5.312 milhões em '85 e 5.786 milhões em '88.

Agregado ao problema das pensões "contributivas" tem se instalado a discussão em torno à lei das pensões "não contributivas", ou seja, aquelas que não tomassem como pré-requisito ao seu acesso qualquer esquema de contribuições compulsórias. Ainda que tal debate venha se travando desde 1982, sua conclusão não parecia anunciada até a publicação do último informe oficial disponível em fins de 1989. Tal retardamento na confecção de uma legislação protetora de âmbito tão amplo parece apontar para resistências (internas e/ou externas ao governo) à adoção de critérios mais universalistas no regimento das ações públicas de Seguridade Social.

Algumas modalidades de assistência têm suprido parcialmente as deficiências de cobertura do regime securitário. As chamadas pensões assistenciais - de Velhice e de Enfermidade, no que compete o Fundo Nacional de Assistência Social e os subsídios concedidos pela Lei de Integração Social dos "Minusválidos" (LIS-MI) - são instrumentos de alcance reduzido (cerca de 420 mil beneficiários em 1988), além de conceder prestações, sociais e econômicas, de qualidade e quantia discutíveis.

Outro serviço securitário, também objeto de severas críticas por parte dos que estão envolvidos na discussão do tema, é o da proteção familiar. As comparações internacionais demonstram que o nível de proteção espanhol é o mais baixo dentre os países da CEE. Portugal, Grécia e Irlanda, por exemplo, gastam, em média e por família, 4, 8 e 11 vezes mais, respectivamente, que a Espanha. Já os sistemas protetores belga e holandês concedem subsídios familiares 50 vezes superiores ao do espanhol. Tal distanciamento veio crescendo ao longo das décadas de 70 e 80, já que a primeira revalorização nominal desse subsídio, desde 1971, só aconteceu quinze anos após. Assim mesmo, o gasto real neste programa continuou decrescendo: em termos de proporção do orçamento da seguridade, ele representava 6,5% em 1977 e somente 0,8% dez anos após; em valores constantes, as despesas com proteção familiar caem 80% entre aquelas duas datas.

Tampouco pode ser justificada tal política por meio das deduções fiscais a que têm direito as famílias com menores a cargo. Por um lado, este instrumento é de eficácia redistributiva regressiva, isto é, favorece as famílias de renda mais alta, já que as de renda muito baixa estão isentas do pagamento do imposto de renda e, portanto, não se incluem entre os beneficiários deste específico esquema "protetor". Por outro lado, tal mecanismo fiscal de proteção familiar é, inclusive, desaconselhado pela OIT - que, aliás, no seu Convênio 102 estabelece os níveis mínimos de proteção direta - e utilizado em pequena escala nos países comunitários (de renda mais elevada e mais bem distribuída que a espanhola). Na Espanha, porém, a dedução fiscal por filho representa 90% do gasto total em subsídios familiares oficiais (ISE, 1988 e 1989).

VI.4- Financiamento e Gasto da Segurida Social

O equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias vem sendo a meta principal da administração socialista no que respeita a Seguridade Social. Esta opinião se encontra difundida por quase toda a bibliografia pesquisada; e dada a preocupação governamental de manter sob controle as variáveis macroeconômicas mais relevantes - inflação, déficit público e balança de pagamentos - tal equilíbrio tem se mantido ainda que às custas de uma deterioração da infra-estrutura básica dos equipamentos sociais coletivos. SEGURA(1988) aponta que a atenção dada ao redirecionamento dos gastos públicos - e notadamente os sociais - é suplantada pela priorização concedida às questões da extração de recursos da sociedade e do gerenciamento das instituições públicas (organização, gestão e titularidade das entidades estatais).

Duas linhas de ação têm sido perseguidas ao longo dos últimos anos em matéria de financiamento: crescente participação financeira dos recursos públicos (tanto no orçamento do INSS quanto nos programas assistenciais de cunho fiscal) e abrandamento da carga contributiva sobre as empresas. Ao longo da primeira, o Estado passou a contribuir crescentemente com a sustentação financeira da seguridade: entre 1977 e 1987 sua participação no orçamento passou de menos de 4% para cerca de 25%; em relação ao PIB, enquanto a aportação estatal se eleva de 1,8 a 3,1% (no período 1982/87), o peso das contribuições se reduz de 9,4 a 8,7%.

Esta redução é a tradução em número da política adotada de desgravar os custos empresariais das cargas fiscais que incidem, basicamente, sobre suas folhas de salários. Posta em prática em conjunto com uma política de emprego incentivadora de contratações por tempo determinado, a introdução de mecanismos que isentam do recolhimento à Seguridade as parcelas devidas a tais tipos de contratação tem sido justificada como necessária à promoção da competitividade da indústria espanhola. Uma comparação com os níveis de cotização empresarial de outros países da Comunidade Europeia não corrobora a tese de que a empresa espanhola perde competitividade por conta do alto custo indireto de sua mão-de-obra: como porcentagem do PIB, enquanto a Es-

panha recolhia 10,4% em contribuições sociais empresariais, a Itália recolhia 15,6% e a média da CEE se situava em 12,5% (os dados são de 1983; após esta data o ritmo de crescimento das isenções e bonificações espanholas ganharam em intensidade e extensão). Como já comentado no item referente à política de cobertura do desemprego, suspeita-se que não só a renúncia fiscal embutida nestas práticas de assistencialismo empresarial é de uma magnitude respeitável, como também seriam perversos os efeitos sociais da "precarização" das relações de trabalho, processo este que tem assumido proporções mais que transitórias (ISE, 1989).

Paralelamente, o controle mais rigoroso sobre os recolhimentos tem se mostrado eficaz no combate à sonegação e à morosidade fiscal, incrementando, com isto, a geração de receita em alguns pontos percentuais.

Na verdade, os problemas de financiamento da Seguridade não parecem admitir soluções simples como o aperto do controle arrecadatário ou mesmo a crescente participação financeira estatal (PÉREZ, 1989). Da mesma forma que no resto da Europa Ocidental, está colocado um problema estrutural de sustentação financeira do sistema, qual seja, o da transformação na composição da pirâmide etária da população, o que implica, de imediato, numa maior taxa de dependência dos indivíduos de sessenta e cinco ou mais anos com respeito àqueles em idade ativa (elevação de 20% em 1980 acerca de 25% até o final do século) e num decréscimo da relação contribuinte/beneficiário, agravada ainda esta última pelo baixo dinamismo da demanda do mercado por empregados formais e com contratos de trabalho por tempo indeterminado. Ou seja, dadas as tendências que se delineiam de expansão de contratos flexíveis de trabalho - fenômeno este ampliado, no caso da Espanha, pela política praticada pelo INEM -, dada a natureza parcialmente "não-contributiva" que caracteriza tais relações, e tendo em vista o espraiamento da economia informal, as projeções de receitas futuras da Seguridade Social necessitariam, para sua sustentação, de uma reestruturação em bases mais amplas do que as até aqui comentadas (Documento Base...1985).

Outro problemas que afeta o financiamento securitário é o da distribuição da carga contributiva, tanto ao nível interno

empresarial quanto entre as empresas e os trabalhadores. Atualmente, a contribuição empresarial penaliza mais as firmas de menor porte (que empregam menos trabalhadores) do que as de maior tamanho. Em outras palavras, dá-se uma redução da pressão contributiva à medida em que aumenta a dimensão da empresas. Aponta-se também a regressividade imputada no desbalance entre o financiamento empresarial e aquele a cargo dos trabalhadores. Uma comparação com a média dos países comunitários indica que enquanto nestes (em 1982) a distribuição da carga contributiva (empresa/trabalhador) era da proporção de três para dois, na Espanha era de cinco para um (1984). Isto implica no co-financiamento, indireto, - na medida em que as empresas percebem tais despesas enquanto custos - de toda a sociedade a um sistema que cobre basicamente somente aqueles assegurados via contribuição formal e individualizada.

Em matéria de gasto, a avaliação que comumente se faz aponta tanto para a insuficiência do mesmo quanto para o desperdício na sua alocação (SEGURA, 1988; DELGADO, 1988; ISE, 1988 e 1989). Com respeito ao último ponto, usualmente se faz referência ao processo de reforma institucional da Administração Pública, o que passa pela questão da descentralização e as expectativas que esta produz no que tange a dotação de maior racionalização na aplicação e eficiência no gerenciamento dos recursos voltados à área social (DELGADO, 1988; GARCIA, 1988 e GONZALEZ et alli, 1985). Avaliações parciais parecem indicar que "mais do que descentralização e efetiva transferência de competências" o processo está a "duplicar e reproduzir funções" a nível local (Comunidades Autônomas e Corporações Locais) (DELGADO, 1988); da mesma forma, "se põe em dúvida que a descentralização signifique até o presente um passo adiante na diminuição da desigualdade social" (GARCIA, 1988), e se requer "revisar a atual organização institucional múltipla, sobrecarregada, desnecessariamente custosa, evitando sua mimética repetição a escala local" (GONZALEZ et alli, 1985).

O problema da escassez de investimentos em bens públicos sociais também tem sido notado por vários autores (SEGURA, 1988; DELGADO, 1988; ISE, 1988 e 1989). O estudo do ISE analisado, com algum detalhe, a evolução recente das inversões nos seto-

res de Habitação, Saúde e Educação e conclui que o nível das mesmas e a direção das políticas adotadas estão em desacordo com os requisitos mínimos consensuais de bem-estar para o conjunto da sociedade espanhola (ISE, 1988 e 1989), mormente para os setores mais desprotegidos.

O gasto total em proteção e Seguridade Social tem se colocado sistematicamente abaixo da média européia. Em meados da década passada a média da CEE para as despesas em proteção social - como porcentagem do PIB - se encontrava em torno a 27%, enquanto a mesma taxa para a Espanha se defasava quase 10 pontos percentuais. Mesmo comparações com países de menor relevância econômica, como Irlanda e Grécia, não propiciam um abrandamento das contradições do "modelo" espanhol. Dados do Parlamento Europeu e da CEE para 1984 apresentam as seguintes relações (ISE, 1988):

	PIB/HABITANTE MÉDIA CEE=100	GASTO PROTEÇÃO SOCIAL Em % PIB	TAXA CRESCIMENTO DE (2), 1984/1980
	(1)	(2)	(3)
Espanha	72,5	17,4	1,8
Irlanda	62,6	23,9	3,3
Grécia	56,2	20,0	6,7
Portugal	52,8	15,2	-

Ainda, para o mesmo ano, e segundo a mesma fonte, os gastos espanhóis por pessoa protegida (em valores corrigidos por poder de compra) nas categorias "Pensão", "Desemprego", "Enfermidade", "Incapacidade Transitória para o Trabalho" e "Subsídio Familiar", como proporção da média comunitária, eram de 76, 67, 48, 45 e 8%, respectivamente.

A própria taxa de crescimento do produto poderia ter ensejado uma elevação proporcional do gasto público entre 1975 e 1986. No entanto, enquanto a média, para os períodos 75/82 e 83/86, de expansão do PIB se acresceu de 60%, o gasto público (como proporção do produto) variou, positivamente, de pouco mais de 20% (SEGURA, 1988).

Para não se estender em demasia em análises "do tipo elevador" (sobe-desce), sintetizam-se os feitos do Estado espanhol na área social com o seguinte trecho extraído da "Evolução Social da Espanha, 1988" - relativizado, logicamente, pelos inúmeros avanços conseguidos, ainda que de forma parcial, nos vários

campos de atuação social do Estado pós-franquista:

"O ano de 1988 não oferece dado algum que faça supor uma mudança de tendência na política de proteção social; esta se caracteriza, como as anteriores, pela continuidade do discurso baseado na idéia de que uma política redistributiva prejudica o crescimento".

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após quase uma década de crescimento ininterrupto - e com taxas relativas mais altas do que a média europeia - a Espanha permanece hoje com sérios problemas de marginalização social, elevadas taxas de desemprego e, apenas moderada eficiência na institucionalização dos esquemas públicos de proteção social. Se, por um lado, tal quadro responde parcialmente a um linha de condução dos negócios econômicos, por parte dos últimos governos espanhóis, de corte mais ortodoxo, por outro, não se pode relegar a segundo plano as resistências, estruturais mais que conjunturais, do conjunto da sociedade espanhola - isto é, as grandes organizações do tipo empresarial, público-administrativo, político-partidário, etc. - a mudanças profundas no desenho de um Estado que caminha de um modelo corporativo - autoritário em direção a um outro que se quer de Bem-Estar Social, de orientação universalista e integrador dos segmentos mais desprotegidos da população.

Na Espanha parece que se cristalizam, no mínimo, duas tendências que, se não são contraditórias, são pelo menos não convergentes, quais sejam a da adoção de políticas macroeconômicas que imputam um menor raio de manobra à face social da política pública - tendência esta característica de boa parte dos mais sólidos Estados de Welfare - e a da tentativa de perseguição de objetivos cada vez mais globalizantes em matéria de proteção social - trajetória esta que se afirma nos casos nacionais onde vastas parcelas da população se encontra à margem do processo de industrialização/modernização social, como se percebe nos países menos ricos da Europa (a Itália seria uma exceção, já que tem elevada renda per capita) e, mais genericamente, nos países mais desenvolvidos do Terceiro Mundo.

O que se deve ter presente, então, é que uma série de variáveis interagem no sentido de proporcionar à montagem do "welfare state" espanhol um ritmo não linear e um processo de negociação política carregado de contradições. Assim, concentra-se num relativamente curto espaço de tempo (os últimos 30 anos), a real industrialização espanhola (com todos os subprodutos que ela acarreta), a passagem de um governo fechado, autoritário e interveniente na economia a um regime de amplas liberdades democráticas, a reversão de uma situação economicamente crítica para uma de crescimento acelerado, a manutenção de uma altíssima taxa de desemprego por mais de uma década e a inserção da economia (e de Sociedade) espanhola na esfera dinâmica e competitiva da realidade europeia.

Para finalizar, pode-se enfatizar uma vez mais a heterogeneidade da base sobre a qual os fatores acima atuam. A Espanha da década de 60 era um país de fortes disparidades interregionais, de economia débil e amplamente subsidiada pelo Estado, de distribuição de renda pouco homogênea e com um significativo contingente populacional vivendo abaixo do umbral da pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAETHGE, Martín (1989) - "Novas Tecnologias, perspectivas profissionais e auto-compreensão cultural: desafios à formação", in Educação e Sociedade, n.34, dez.1989.
- DACRUZ, E.Borrajo(1989) - "De la Previsión Social a la Protección en España: Bases Histórico-institucionales hasta la Constitución", in Revista de Economía y Sociología del Trabajo, num. 3 marzo.89.
- DELGADO, J.L. García(1988) - "La Economía Española en la Europa del final del Siglo XX (Una Presentación)", in España, Economía. Tomo II. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1988.
- DOCUMENTO Base Sobre la Reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social (A.E.S.) (1985), Colección "Informes", Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1985.
- GARCÍA, Soledad(1988) - "Ciudadanía, Bienestar y Desigualdad Social en España", in Revista Española de Investigaciones Sociológicas, num.41, enero-marzo.1988.
- GONZALEZ, Bernardo Gonzalo et alii(1985) - "Evolución y Tendencias de la Seguridad Social durante la Crisis Económica", Colección "Informes", Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1985.
- GORZ, André (1988) "Pour donner un sens aux changements", Paris, 1988. Mimeo.
- HABERMAS, Jürgen(1987) - "A Nova Intransparência - A Crise do Estado de Bem-Estar e o Esgotamento das Energias Utópicas", in Novos Estudos CEBRAP, nº 18, set.1987.
- ISE (1988) - Evolución Social en España - 1977-1987, Cuadernos I.S.E. nº 2, Instituto Sindical de Estudios, Madrid, julio, 1988.
- ISE (1989) - Evolución Social en España - 1988, Cuadernos I.S.E. nº 4, Instituto Sindical de Estudios, Madrid, octubre 1989.
- LEVIN, Henry M. et RUMBERGER, Russel W.(1989) - "Education, Travail et emploi dans les pays développés: situation et défis pour l'avenir", in Perspectives, n.70, vol.XIX, nº 2, UNESCO, 1989.
- MORENA, J.I. Palacio(1988) - La institucionalización de la reforma social en España, 1883-1924: La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, Colección "Historia Social", num.11, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

- OFFE, Clauss (1989) - "Trabalho como categoria sociológica fundamental" e "O futuro do mercado de trabalho. A necessidade de complementação de um princípio distributivo fracassado" (com BERGER, Johannes), in Trabalho e Sociedade. Problemas Estruturais e Perspectivas para o Futuro da "Sociedade do Trabalho". Vol. I - A Crise. Biblioteca Tempo Universitário, 85, Ed. Tempo Brasileiro, 1989.
- PÉREZ, Felipe Serrano (1989) - "Crisis Económica y crisis de la Seguridad Social", in La Economía Española desde Otras Perspectivas. Revista de Economía, num.665, Ministério de Economía y Hacienda, enero 1989.
- PROGRAMA 2000 (1989) - "Estado Redistribuidor: El Proyecto de Estado del Bienestar", in La Economía Española a Debate, Programa 2000, PSDE, 1988.
- SEGURA, Julio (1988) - "Intervención Pública y Política de Bienestar: el Papel del Estado", in España. Economía, op.cit.
- WOOD, Stephen (ed.) (1989) - "The Transformation of Work?", in The Transformation of Work?, Unwin Hyman, London, 1989.

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 Eduar do F. <u>Trajelórias 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
232. FIORI, José Luís. <u>Leitura Política de uma Industrialização Tardia.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão 232).	31
233. ARAÚJO JR. José Tavares de. <u>A Política Comercial Brasileira e a Integração Latinoamericana.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 233).	32
234. FIORI, José Luis. <u>Para repensar o papel do estado sem ser um neo-liberal.</u> IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 234).	25
235. HAJENAUER, Lia. <u>Estrutura Industrial e Distribuição de Renda.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 235).	40
236. BURLAMAQUI, Leonardo. <u>Notas neo-schumpeteriana.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 236).	29
237. TORRES FILHO, Ermani Teixeira. <u>O novo ciclo do investimento direto japonês e o Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 237).	19

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
238. BASTOS TIGRE, Paulo. <u>Indústria brasileira de equipamentos de automação industrial: implicações para competitividade internacional.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 238).	13
239. BURLAMAQUI, Leonardo. <u>De te fabula narratur? Capitalismo organizado no Japão.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 239).	32
240. FIORI, José Luis. <u>Cenários políticos brasileiros para a década de noventa.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 240).	38
241. TOLIPAN, Ricardo de Mendonça Lima. <u>Cinco Notas Sobre Teoria Econômica.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 241).	23
242. STEIN, Mauro L. <u>Ajuste econômico e proteção social na Espanha.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 242).	35