

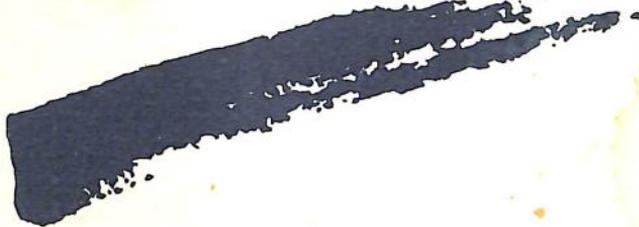
S
UFRJ/IEI
TD272

040007-6

n.º 272

*Crise do Welfare:
"A Receita" Italiana em Debate*

Maria Alice E. de Magalhães



dezembro 1991

Instituto de Economia Industrial
Universidade Federal do Rio de Janeiro

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



CRISE DO WELFARE: A "RECEITA" ITALIANA EM DEBATE*

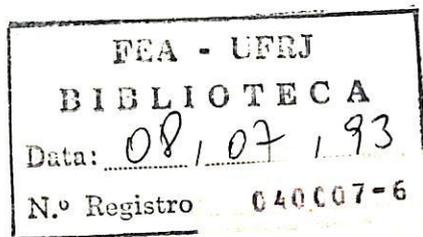
Maria Alice E. de Magalhães

Dezembro/1991



43 - 016624

(*) Este texto é subproduto do trabalho coletivo desenvolvido com Mauro Stein, sob a coordenação de Maria Lucia T. W. Vianna, na pesquisa "Cidadania, Desigualdades e Política Social: Estado de Bem-Estar brasileiro numa perspectiva comparada". Agradeço particularmente à colaboração de Maria Lúcia, eximindo-a, obviamente, da responsabilidade sobre o conteúdo do texto que se apresenta.



S
UFRJ/IEI
TD 272

MS 94368

FICHA CATALOGRÁFICA

MAGALHÃES, Maria Alice Espínola.

Crise do welfare: a "receita" italiana em debate./
Maria Alice E. de Magalhães. Rio de Janeiro: UFRJ/
IEI, 1991.

19p., 21 cm. (Texto para Discussão. IEI/UFRJ.nº 272).
Bibliografia: p. 19.

1. Bem-estar social - Itália. 2. Itália-Política Social.
3. Parlamentarismo-Itália. 4. Previdência Social-Itália. I. Título. II. Série.

1. A "RECEITA ITALIANA"

O questionamento dos programas de proteção social por parte de diversos setores da sociedade constitui atualmente um item obrigatório de discussão na maior parte das nações da Europa Ocidental, não sendo desse modo um "privilégio" italiano. A crise - cujas dimensões mais correntes e difundidas são a participação das políticas sociais nos desequilíbrios das finanças públicas e ineficiência na prestação dos benefícios - está vinculada a mudanças que vêm ocorrendo desde fins dos anos 70. O sentido comum de tais mudanças reside nos processos de reestruturação industrial em curso naqueles países: as respostas verificadas, porém, tem sido diversas, na medida em que correspondem às relações econômicas, sociais e políticas que presidiram em cada um deles, a reprodução do desenvolvimento capitalista no pós-guerra, quando se consolidaram os programas sociais.

A compreensão da experiência italiana exige por conseguinte, que se tome em consideração a dinâmica e a forma como se interrelacionaram certos processos econômicos, políticos e sociais que, a partir de meados dos anos 60, viabilizaram a existência da chamada "receita italiana" de proteção social(1). Tal modelo traz entre suas características uma combinação da acentuada fragmentação das prestações em dinheiro e forte dependência dos setores mais beneficiados em relação ao Estado, com alto nível de ocultamento e difusão dos custos dos programas bem como altas taxas de evasão fiscal, conformando a chamada solidariedade oculta. Estas características, conforme alguns autores, correspondem aos traços mais marcantes da proteção social na Itália e a distingue das outras em vigor nos demais países europeus do ocidente.

(1) A evolução histórica e institucional do sistema de proteção social na Itália encontra-se detalhada em Ferrera (1984): uma análise da bibliografia italiana em torno deste tema encontra-se em Magalhães (1990).

Não obstante a multiplicidade de dimensões e relações que envolvem os problemas concernentes à crise porque passam as políticas sociais na Itália, dois conjuntos de questões, interligados, destacam-se como referências a partir das quais pode-se tentar melhor entender as dificuldades e os limites à continuidade da "receita italiana". O primeiro conjunto diz respeito à importância dos processos políticos na consolidação e crise do sistema de proteção social, enquanto que o segundo tem como eixo central uma característica mais estrutural que lhe conferiu um caráter dual, revelado pela oposição GARANTIDO versus EXCLUÍDO do acesso às prestações sociais.

Apesar da diversidade de enfoques e abordagens teóricas que a literatura oferece, um relativo consenso parece ter se formado acerca do papel central das decisões legislativas no processo de conformação das políticas sociais na Itália (2). A partir do momento em que os programas de proteção social se tornam públicos e obrigatórios, seu desenvolvimento constitui (em geral, e particularmente no que concerne aos benefícios monetários) o espaço de regulação pública dos conflitos redistributivos entre os diferentes setores da sociedade. Nesse sentido a política social explicitamente não é neutra (como de resto qualquer regulamentação pública não o é); mais ainda, não é tida como uma questão passível de ser resolvida técnica e imparcialmente com razoável autonomia face aos interesses dos grupos (inclusive da burocracia) envolvidos com a sua realização. Ao contrário, os processos que definem os rumos e normas dos programas sociais tendem a ser forte e assumidamente marcados por negociações e decisões políticas, sejam elas tomadas na burocracia pública ou no parlamento.

Na Itália com efeito a arena político-institucional tornou-se, depois do término da guerra e da derrota do fascismo, o local privilegiado - embora não o único - onde se decidem os rumos relativos às políticas sociais. Por outro lado, tais políticas ocupam uma posição de relevo nos programas político-partidários

(2) PACI (1987, 1988), FERRERA (1984), ASCOLI (1984), MAESTRI (1987); a análise que se segue baseia-se nos argumentos desenvolvidos por estes autores.

rios e na agenda parlamentar. Isto porque em primeiro lugar, estão vinculadas a elas volumes crescentes de recursos. A Itália foi um dos países na Europa Ocidental que, desde a década de 50 até a de 80, ampliou continuamente os gastos públicos em programas sociais. Em segundo lugar, os programas sociais envolvem um número significativo, em termos absolutos, de beneficiários/eleitores que têm agido como grupos organizados cada vez mais ativos politicamente (em sindicatos e partidos) na defesa/reivindicação de seus interesses/direitos.

Algumas características do sistema político-partidário italiano explicam em boa medida a forma organizativo-institucional e a estruturação dos seus programas de proteção social. Em termos gerais, do ponto de vista da estrutura partidária, destacam-se um elevado grau de fragmentação e intensa competitividade. A fragmentação imprime uma dose grande de fragilidade à ação individual dos partidos na orientação das políticas sociais. Nestas condições os processos dos quais resultam a escolha das demandas a serem tratadas e a sua aprovação em leis, tendem a ser realizados sob a constante necessidade de viabilização de alianças e acordos interpartidários (tanto no interior da coalisão do governo como com as oposições); o que significa a negociação entre posições e discursos ideológicos não raras vezes heterogêneos. As diferenças ideológicas, entretanto, tornam-se mais flexíveis, menos rígidas, e possíveis de serem contornadas dado o caráter competitivo que marca o sistema partidário, que acaba por incentivar com relativa frequência o recurso à busca do consenso interclasses tanto nas esferas de competição eleitoral como nas de decisões legislativas. Ademais, dependendo da conjuntura política, econômica e social, os parlamentares e/ou o governo podem estar mais ou menos sujeitos e permeáveis a pressões diretas de grupos de interesse dos diferentes setores da sociedade. E tais pressões, conforme o momento, têm a possibilidade de exercer impactos significativos não somente sobre o sistema partidário, fortemente competitivo, como da mesma forma, sobre o equilíbrio da coalisão que sustenta o governo.

Por fim, cabe ainda considerar as relações de caráter clientelista, arraigadas e difundidas entre partidos, candidatos

e eleitores. As trocas diretas e pessoais (voto individual - acesso pessoal a algum benefício) que caracterizam o clientelismo, estão incorporadas aos processos políticos e detêm importância suficiente para influenciar sua dinâmica e o funcionamento dos programas sociais (FERRERA, 1984). Certos benefícios sociais, como auxílios assistenciais em moeda e determinados tipos de pensões, assim como os cargos ocupados por setores da burocracia na implementação de vários programas, são utilizados como instrumento (de grande relevância) para manutenção das trocas clientelistas, mais intensas provavelmente em torno das eleições, mas não menos presentes nos períodos não-eleitorais.

A fragmentação e a competitividade do sistema partidário, as relações clientelistas e a possibilidade de interesses corporativos, com sua atuação quase orgânica, exercerem pressões diretas sobre os parlamentares e/ou governo, conferem ao sistema político italiano um componente de forte instabilidade. Por seu turno, a flexibilidade e a mobilidade dos partidos políticos na arena parlamentar dificultam e fragilizam as condições para produção e manutenção de acordos e alianças. Sujeitas a descontinuidades, interrupções, suspensões e impasses, diante de crises de várias ordens, as negociações se convertem, assim, em fatores de instabilização da dinâmica parlamentar e em certos casos, da própria preservação do governo.

Os aspectos que caracterizam o sistema político italiano, brevemente resumidos, constituem algumas das principais variáveis que vêm condicionando a forma organizativo-institucional da proteção social e influenciando sobre os impactos gerados pelos programas. Estes aspectos contribuem para colocar em dificuldades (e muitas vezes tornar praticamente inviável) o processo legislativo voltado para aprovação e adoção das chamadas reformas gerais - isto é, para a implantação da medida de caráter e alcance mais abrangente, que transcendem os interesses particularistas e/ou corporativistas. O parlamento na Itália tem apresentado a tendência, desde o pós-guerra, de negociar e sancionar leis pontuais e parciais, algumas vezes ambíguas quanto à sua interpretação. Tal tendência pode chegar ao limite da paralisia do processo legislativo em contextos onde a intensidade de uma crise político-parla-

mentar impede que seja alcançado o entendimento necessário para levar a termo as negociações (MAESTRI, 1987).

As pressões diretas de organizações profissionais tiveram importância, significativa em alguns momentos, na condução das políticas sociais. De modo geral, após a Segunda Guerra, as pressões destas organizações contribuíram (nem sempre intencionalmente) para a expansão e a consolidação de programas com fortes conotações particularistas. Estas características se fizeram mais presentes nos programas específicos de pensões, pois, com eles, as categorias e sindicatos detentores de maior força política obtiveram ao longo do tempo vantagens consideráveis em relação a outros segmentos, de menor expressão. Em determinadas conjunturas, todavia, como a que se seguiu ao "outono quente de 69", as pressões sindicais foram dirigidas para a elaboração da reformageral no sistema de pensões. O chamado "pacto previdenciário", cujos momentos mais expressivos ocorreram entre 1969 e 1975, desenvolveu-se neste período através de acordos entre as principais organizações sindicais e o governo, tendo o parlamento atuado como ratificador legislativo das propostas acordadas entre o executivo e os sindicatos (REGONINI, 1985). No período subsequente, quando os partidos que integravam a coalisão do governo levaram as negociações para o interior do parlamento (envolvendo os partidos de oposição) e assumiram a condução do pacto, poucos avanços em termos de desenvolvimento da reforma foram registrados até os primeiros anos da década de 80.

A centralidade do processo legislativo na condução das políticas sociais contribuiu em grande medida para a consolidação de um sistema de proteção social irracional do ponto de vista da lógica administrativa. Os resultados se expressam na forma gradual e incrementalista que orientou a incorporação dos diversos segmentos da população à cobertura dos programas sociais, na fragmentação organizativo-institucional do sistema e na falta de coordenação entre os programas; aparecem também na diferenciação de corte corporativo dos critérios e normas que regem o acesso e a definição do valor dos benefícios, no desperdício de recursos em algumas áreas e na carência em outras; enfim, se estendem numa lista bastante longa de irracionalidades administrativas incorpo-

radas à proteção social ao longo dos últimos 30/40 anos.

O welfare state italiano, todavia, apresenta um perfil extremamente racional sob o ângulo político. Seu funcionamento tende a ser orientado - assim como sua expansão foi guiada - por uma lógica política, toda ela condicionada pelas características do sistema político-partidário e da estrutura de representação de interesses. Daí se explica, pelo menos em parte considerável, a aparente irracionalidade que o caracteriza, a qual, de uma maneira geral, não expressa outra coisa senão a incompatibilidade entre as lógicas política e administrativa e o predomínio da primeira sobre a segunda.

A questão da racionalidade administrativa e seus desdobramentos tem sido um dos principais objetos das costumeiras críticas dirigidas aos programas de proteção social na Itália, tanto por parte dos conservadores como pelas correntes mais progressistas, sobretudo com o acirramento da crise econômica na década de 80. Alguns argumentos identificam a falta de lógica administrativa com a fragilidade da burocracia técnica (sem tradição, sem quadros competentes e qualificados, etc.) vis-à-vis o poder das instituições políticas (ASCOLI, 1984 e MAESTRI, 1987). Tal constatação pode ser correta, com a ressalva de que se trata de uma visão excessivamente unilateral do problema. Subjacente a ela está o suposto de que o fortalecimento dos segmentos que executam e administram as políticas sociais poderia trazer uma série de benefícios aos programas e à população em geral por serem estes segmentos os que conhecem e dominam "de dentro" o funcionamento dos sistemas. As implicações e proposições daí derivadas conduzem geralmente a atitudes apolíticas e a soluções de caráter tecnocrático. Os próprios autores da crítica ao politicismo do sistema italiano de proteção social reconhecem os limites inerentes à tentativa de contornar a crise - diagnosticada como irracionalidade administrativa - pela "via técnica".

Quando se toma como referencial um modelo de proteção social idealizado - um sistema composto por engrenagens perfeitamente sintonizadas e lubrificadas, destituído de historicidade e dos componentes característicos das relações sociais - ou quando se recorre, de forma um tanto acrítica, a experiências realizadas

em países onde o processo histórico e as características econômicas, sócio-culturais e políticas são distintas, a "receita" italiana (e possivelmente muitos outros modelos, com maior ou menor intensidade, especialmente no decorrer dos anos 80) revela-se um caos administrativo, pouco eficiente para atingir os objetivos de redução tanto das desigualdades quanto dos custos dos programas. Pode-se, contudo, conceber o sistema italiano como um conjunto de políticas de redistribuição de renda, que não necessariamente guardam ex-ante e ex-post vínculos entre si; políticas produzidas a partir de conflitos (potenciais ou explícitos) e negociações entre grupos com interesses díspares sob a regulação do poder público em contextos definidos. Deste ponto de vista, a irracionalidade ou a falta de lógica administrativa bem como as perspectivas de superar, contornar e/ou dar soluções à crise do sistema de proteção social assumem uma dimensão menos "técnica".

Se à intensa politização do welfare state italiano cabe responsabilidade por certas distorções na distribuição de bens e serviços públicos, também a ela se devem a variedade das propostas de ajuste hoje em pauta e, sobretudo, a lucidez com que o debate em torno das mesmas vem sendo conduzido. O segundo elenco de questões concernentes à "receita italiana", centrado na oposição GARANTIDO versus EXCLUÍDO, constitui outro bom exemplo.

A oposição GARANTIDO versus EXCLUÍDO do acesso aos benefícios marcou os programas de proteção social desde seus primórdios. Em meados da década de 60, porém, uma nova tendência começou a ser desenhada, sobrepondo-se à oposição original no cenário social e consolidando-se na oposição CONTRIBUINTE - GARANTIDO versus EVASOR-ASSISTIDO. Entre os processos que concorreram para a formação desta nova oposição destaca-se, de um lado, a expansão do mercado formal de trabalho no sentido da institucionalização de atividades já existentes; o que permitiu a incorporação das categorias empregadas em tais atividades aos programas de proteção social, e a ampliação da base de arrecadação de impostos diretos pelo governo e das contribuições sociais. Paralelamente observou-se também o crescimento da participação do poder público no financiamento da proteção social (assistência, pensões e saúde); se bem que, no que se refere aos programas destinados aos

empregados do setor privado, esta expansão continuou sendo reduzida frente às contribuições das empresas, como indicado por Ferrera (1984).

Por outro lado, a partir de 1968/69 intensificaram-se as reivindicações junto ao governo e ao parlamento, dados os níveis de insatisfação da população em geral diante da aceleração do processo inflacionário e da correspondente queda do poder aquisitivo dos salários. O sentimento de insatisfação que perpassava a sociedade manifestou-se não apenas através dos conflitos no interior das fábricas e do movimento sindical, mas alastrou-se também, pelos setores médios, cujas manifestações de caráter contestatório alcançaram, então, dimensões sem precedentes desde o final da guerra (CROUCH e PIZZORNO, 1989). Tais pressões exerceram um impacto politicamente significativo sobre as decisões concernentes à condução das políticas sociais. Os acordos entre as confederações sindicais e o governo, que constituíram o pacto previdenciário (visando a reforma geral do sistema de pensões), buscavam tanto operar uma redistribuição de renda mais expressiva, que levasse à redução das desigualdades sociais, como garantir um papel central aos sindicatos na gestão do Instituto Nazionale della Previdenza Sociale. Na área de saúde registraram-se importantes avanços a partir de 1970, que culminariam na reforma sanitária de 1978. Da mesma forma, no âmbito do seguro desemprego ocorreram, neste período algumas melhorias e modificações legislativas de maior relevância como as voltadas a questão da reestruturação industrial. É digno de nota, entretanto, o fato de que estas questões não tenham sido tratadas de forma conjunta ou integrada no tempo, e sim colocadas de maneira relativamente fragmentada, desenvolvendo-se por meio de dinâmicas políticas próprias, conforme os atores e arenas (variadas) que ocupavam os papéis centrais nas negociações.

Grosso modo, o surgimento da nova oposição CONTRIBUINTE-GARANTIDO versus EVASOR-ASSISTIDO refletiu a direção assumida pelo processo de redistribuição de renda desde a metade dos anos 60 na Itália. De uma parte, observou-se uma crescente carga fiscal sobre os empregados com relações formais de trabalho. Cerca de 60-70% da renda fiscal, na década de 80 era oriunda do traba-

lho assalariado e 50% das instituições sujeitas ao imposto de renda sobre pessoa jurídica ou não pagavam impostos ou se beneficiavam 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 (FERRERA, 1984 e PACI, 1987). 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.

De outra parte, 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 têm baixos rendimentos) uma vez que as instituições públicas não dispõem 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; ao mesmo tempo, tem acesso gratuito a determinados serviços e benefícios em dinheiro destinados aos setores de baixa renda, o que termina por incentivar o trabalho não intitucional e a evasão fiscal. 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 num claro estímulo à proliferação da tomada do segundo emprego na economia informal e à criação de micro-empresas(3).

Paci faz notar que a oposição entre o contribuinte-garantido e o evasor-assistido guarda em si uma complementaridade. A evidência encontra-se nas relações compensatórias que se estabelecem entre a baixa eficácia dos serviços públicos e as transferências de rendas assistenciais (bem como no nível mínimo ou

(3) Apenas como indicação, aproximadamente 10-15% da população ocupada mantém duplo-emprego e 30% da população ativa é constituída por autônomos (PACI, 1987).

inexistente de carga fiscal) e entre a carga de impostos/contribuições sobre os assalariados do mercado formal e a garantia de acesso aos benefícios corporativos (fortemente dependente do poder público). 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 e solidariedade universal seria algo inexistente na Itália (PACI, 1987).

O caráter complementar da relação contribuinte-garantido versus evasor-assistido, o alargamento dos direitos sociais durante a década de 70 (decorrente em parte considerável desta nova oposição), a presença de partidos de esquerda relativamente fortes e favoráveis à expansão de tais direitos (que tiveram uma participação em nada desprezível na formação e consolidação desta oposição), bem como a baixa visibilidade da estrutura de financiamento e das despesas públicas em programas sociais - base da solidariedade oculta - constituíram algumas das principais condições que viabilizaram a manutenção de uma oposição fiscal em patamares pouco expressivos política e socialmente, em comparação e outros países da Europa Ocidental durante os anos 70 (FERRERA, 1984). Nesse sentido, alguns autores (FERRERA, 1984; ASCOLI, 1985) situam a "receita italiana" como um esquema expansionista dos programas de proteção social dos mais consensuais da Europa, produto de uma coalisão que, além dos assistidos, envolveu importantes contingentes dos contribuintes. Seu êxito não significa necessariamente que tenha havido, durante este período e entre os vários segmentos sociais, predominância de valores altruístas e/ou aspirações por maior equidade - embora, como metas estes valores estejam incorporados aos discursos e programas dos partidos de esquerda (a luta pela cidadania social) e da Democracia Cristã (a cooperação e solidariedade inter-classes). Tampouco indica (a coalisão) que a solidariedade de base corporativa fortalecida durante o fascismo tenha sido superada, mesmo constatando-se que o corporativismo atual apresenta características distintas do

pré-guerra (OFFE, 1989). Ao contrário, pode-se sugerir que a grande coalisão a que se refere Ascoli - um dos elementos que contribuíram para a irrelevância dos movimentos de oposição fiscal, vale repetir - preservou, como seus eixos de sustentação, o individualismo e o particularismo que caracterizam a complementaridade da relação contribuinte - garantido versus evasor-assistido.

Nos anos 80, entretanto, as condições que viabilizaram a manutenção da "receita italiana" durante a década de 70 não conseguiram se reproduzir, em função de modificações que tiveram lugar nos cenários econômico, político e social. Por um lado, as transformações demográficas ocorridas indicam perspectivas de redução na relação população ativa/inativa. Entre meados dos anos 60 e a década de 80, não obstante a diminuição do crescimento da população em sua totalidade parece ter havido queda na taxa de natalidade e elevação na taxa de longevidade. A persistência de tais tendências revela, no mínimo potencialmente, o despontar de dificuldades para o financiamento de programas sociais fundamentados na solidariedade entre gerações. Ademais, o crescimento do emprego com a recessão de 1975, a expansão do trabalho autônomo e da economia informal (com conseqüente ampliação da evasão fiscal) em grande parte incentivada pela política econômica do governo comprometeram a capacidade de arrecadação fiscal e das contribuições sociais, restringindo sobremaneira a base de financiamento das políticas sociais. Ao mesmo tempo, a despesa pública teve seu crescimento acelerado, e entre os principais motivos, para que isto acontecesse estão os juros da dívida pública, cuja participação no PIB alcançavam 1,8% em 1970 e 7,2% em 1981. Em termos absolutos os gastos com proteção social foram os que mais se ampliaram, passando de 21% em 1970 para 29,8% do PIB em 1981. Esta expansão foi gerada sobretudo pelos gastos em programas de manutenção e transferências de renda (pensões, seguro desemprego e assistência social) cada vez mais financiados através do endividamento público (FERRERA, 1984). Desse modo foram introduzidos em cena significativos limites financeiros ao processo de redistribuição de renda baseado nas transferências entre gerações e categorias ocupacionais, tal como intencionado no início dos anos 70, ganhando espaço político e força social as questões relativas à

necessidade de equilibrar as finanças públicas e de desmontar os mecanismos que viabilizaram a solidariedade oculta.

A crise econômico-fiscal, que acentua-se no correr dos anos 80, se faz acompanhar - e em alguma medida é reforçada - por uma maior instabilidade política e social, reflexo (entre outros tantos processos) do acirramento dos conflitos redistributivos. Se esta conjuntura cria condições para o fortalecimento (embora tímido) dos até então frágeis e pouco expressivos movimentos de oposição fiscal representados especialmente pelos setores médios, de modo comparável intensificam-se os movimentos organizados e as pressões em defesa dos programas sociais principalmente os de pensões e transferências de renda. A defesa destes programas além de sensibilizar e mobilizar sindicatos e partidos - alguns foram criados especificamente em torno deste problema - conta também com apoio de segmentos políticos vinculados a práticas clientelistas. Para estes segmentos a existência de determinados programas e estruturas administrativas constitui um dos pilares de sua própria sobrevivência política, o que os faz extremamente ativos.

A despeito das pressões e interesses envolvidos com a manutenção e expansão dos programas de proteção social, Lange e Regini (1987) apontam que a presença de uma maioria democrata-cristã no parlamento nos últimos governos favoreceu as posições neoliberais de uma maneira geral, e a adoção de medidas contencionistas visando a redução e controle da dívida pública. No que se refere às políticas sociais - tidas como grandes responsáveis não só pelo aumento como também pelo automatismo dos gastos - tentou-se, no início dos anos 80, eliminar alguns privilégios na área de pensões, concentrar as prestações de auxílios familiares aos grupos de mais baixa renda e conter a demanda por medicamentos e exames laboratoriais. Tais medidas, no entanto, não produziram os impactos desejados sobre os desequilíbrios nas finanças públicas. Quer porque operaram cortes marginais, quer porque estes cortes se viram compensados com a aprovação de outras tantas medidas que implicaram nova expansão dos gastos, verificou-se nítida impossibilidade de conjugar políticas de rigor com demandas e pressões dos diferentes grupos de interesse. Nesse sentido, dada a estrutura de representação de interesses e as ca-

racterísticas do sistema partidário italiano, a intenção de adotar medidas de austeridade além de não alcançar os objetivos pretendidos, promoveu maior instabilidade política, com fortes conflitos e oposições marcando as relações entre governo e oposição e no interior da própria coalisão no governo. A situação atual tende a tornar mais tortuosas e difíceis as tentativas de negociar prioridades e critérios para superação e/ou administração da crise por que passa o sistema de proteção social italiano.

2. PERSPECTIVAS: UMA AGENDA TUMULTUADA

O enfrentamento da crise no âmbito das políticas sociais passa, em termos do debate contemporâneo, pela colocação de alternativas aos arranjos consagrados de welfare e, sobretudo, pela revisão de alguns paradigmas que orientaram a sua expansão no pós-guerra. Aparentemente paradoxal, a simultânea reativação das questões relacionadas à contenção de gastos e à redistributividade efetiva mostra, na verdade, o leque diferenciado de opções que se abre com a discussão sobre as perspectivas de médio e longo prazo. Discussão esta que tem se voltado, simplificada, para um par de escolhas: seletividade ou universalização da cobertura-protetiva e privatização ou estatismo do gerenciamento e financiamento da proteção social.

Na Itália, a orientação favorável à seletividade encontra um de seus pontos de apoio na avaliação dos resultados da universalização de alguns programas de proteção social (especialmente nos sistemas sanitário e educacional). No que diz respeito 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 tem conseguido eliminar as diferenças produzidas pelas relações de mercado. Autores que tratam o tema afirmam que, ao contrário, a tendência tem sido a de reproduzi-las como é o caso do sistema educacional, muitas vezes contribuindo para gerar novas desigualdades (ASCOLI e DENTE, 1985). Políticas e programas universalizados estariam favorecendo, social e economicamente, os segmentos de rendas médias e elevadas, que detêm um nível maior de informações

e condições materiais para usufruir dos benefícios. Além disso, começa-se a verificar que a provisão gratuita per se não garante o acesso a todos, sobretudo em situações onde há barreiras não monetárias ao acesso, como no caso do sistema de saúde.

Além do mais, as expectativas de que maior distribuição de renda se operaria na medida em que políticas de cobertura universal fossem financiadas por meio de taxaço progressiva, se mostraram um tanto frustrantes. A elevação dos gastos com pensões e dos custos com serviços para atender a toda a população parece ter levado à queda da qualidade dos serviços oferecidos (novamente o exemplo é o Sistema Sanitário Nacional) e a pensões de valor insuficiente para prover um mínimo social adequado. Para evitar ou inverter tal quadro, as análises indicam a necessidade de elevar a carga fiscal sobre os contribuintes e/ou aumentar a dívida pública; ambas, soluções que não têm obtido consenso político. Desse modo, a universalização de programas de proteção social não teria logrado materializar, e tampouco o faria no futuro, segundo os prognósticos, o princípio da igualdade de todos os cidadãos frente aos riscos sociais básicos; sequer estaria a imprimir melhoras significativas na distribuição compensatória de renda (MAESTRI, 1987).

Alguns estudos sugerem, inclusive, que a seletividade no acesso às prestações da proteção social dotaria o sistema de capacidade adicional para mitigar as desigualdades sociais e promover melhorias na distribuição de renda, principalmente sendo tais benefícios financiados com recursos fiscais gerados por tributação progressiva (PACI, 1988). Assim ressaltam, também se estaria forçando a redução dos gastos sociais, já que acima de determinada faixa de renda os bens e serviços seriam pagos pelos usuários.

A crítica mais geral a estes argumentos "seletivistas" - sejam eles de coloração redistributivista ou contencionista - prende-se à idéia de que a consecução de maior equidade na distribuição de renda (objetivo ainda fundamental) pela via de políticas seletivas pressupõe restrições e controles no acesso às prestações sociais. Restrições e controles que viriam provocar novas desigualdades sociais, porque os segmentos beneficiados tenderiam a ser marginalizados socialmente. Esta consequência

perversa poderia ser minimizada, talvez, se os benefícios se constituíssem prioritariamente em serviços e não (como ocorre) em transferências monetárias. Mesmo assim o problema se recolocaria: uma oferta de serviços especializada no atendimento aos segmentos de baixa renda, por conta da baixa capacidade de expressão e poder político para vocalizar demandas que estes dispõem, correrias sérias ameaças de decomposição. (FERRERA, 1984).

Por seu turno, a extensão do acesso a um espectro mais abrangente de segmentos sociais, se evita a estigmatização dos beneficiados, reintroduz complicações relativas ao financiamento dos programas. Pois o financiamento de programas de proteção social com acesso seletivo - mas amplo o suficiente para incorporar as parcelas, também pobres, situadas acima do nível de miséria - exige elevação da carga fiscal, bem como maior progressividade na taxaço, para alcançar a desejada equidade na distribuição de renda. O que se observa, em particular na Itália, onde o sistema tributário ainda apresenta deficiências, é que propostas de aumentos e progressividade na tributação de renda pessoal, com a finalidade de financiar programas seletivos, dificilmente obtém consenso político e aceitação social. As evidências já aparecem, hoje, na magnitude da crise fiscal e de financiamento de programas seletivos com acesso bem restrito (e, portanto, mais baratos). A expansão de tal forma de financiamento resultaria muito provavelmente em maior hostilidade por parte dos contribuintes, na intensificação da evasão fiscal e do ocultamento de renda, e no incremento do trabalho não institucional. Ao final, a viabilização dos programas acabaria por requerer um aumento do endividamento público (FERRERA, 1984).

Dessa forma, como sublinham vários autores, efeitos colaterais previsíveis fazem com que a orientação para a seletividade das políticas sociais, na Itália, possa, no limite, potencializar a fragmentação social, incentivada pela mobilização individual, além de constituir um sólo fértil para a reprodução das relações clientelistas. Em contraposição, 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, tendendo, ainda, a por freios no

clientelismo (PACI, 1987).

À primeira vista, o debate em torno das alternativas para a crise do sistema de proteção social italiano aponta para uma polarização entre posições progressistas, defensoras da universalização e a postura liberal, a favor da seletividade. Alguns aspectos da discussão evidenciados acima, porém, mostram recortes mais complexos. Sem dúvida, os conservadores têm se esforçado para dar ao sistema um perfil mais seletivo e insistido na tecla de que devem ser repassados para o mercado o financiamento, a produção e a distribuição das prestações voltadas para atender faixas de renda mais elevadas, a fim de reduzir a participação das despesas sociais nos gastos públicos. As disputas e a negociação política que se dão entre os vários blocos de interesses pela apropriação dos recursos públicos, na Itália, entretanto, são muito fortes. A seletividade no acesso aos benefícios sociais e, sobretudo, a privatização, esbarram no preceito legal da obrigatoriedade do Estado em garantir a manutenção de compromissos contraídos anteriormente. O núcleo de prestações constituído principalmente por pensões e aposentadorias - objeto das reivindicações sindicais e de partidos de esquerda - oferece, ao menos no curto e médio prazos, um alto grau de resistência à redução ou cortes de verbas.

As propostas progressistas, de outro lado, têm reconhecido a inviabilidade da universalização plena ou da estatização total. Enfatizando traços próprios à estrutura da proteção social italiana, características do contexto sócio-político e a conjuntura porque passa o país, sugerem, na verdade, medidas mais profundas - externas e internas ao sistema. Entre as primeiras, assinalam a necessidade do redirecionamento das políticas industrial e de emprego e a reforma tributária; entre as segundas, a manutenção de um núcleo de benefícios com cobertura universal, o acesso gratuito a algumas prestações para os segmentos de mais baixos rendimentos e a cobrança de taxas progressivas para consumo de outros tantos bens e serviços.

Interessante, na reflexão crítica de esquerda, é a tentativa de romper o círculo vicioso em que caiu a polêmica sobre a crise do welfare state italiano, deslocando seu eixo temático.

Assim, seletividade versus universalização e estatismo versus privatização aparecem como oposições falaciosas, que escondem as questões mais relevantes. Para Geri (1986), estas questões se agrupam em duas rubricas: a sustentabilidade macroeconômica do sistema e sua função social.

O debate em torno da sustentabilidade macroeconômica dos sistema permite, efetivamente, que se coloquem em pauta alternativas à expansão universalizadora dos programas sociais. Indicadores de desequilíbrio do sistema, num futuro próximo não são desprezíveis (indicadores demográficos, contábeis, etc.). Mas a tônica num horizonte deficitário e no aprofundamento da defasagem entre encargos e recursos constitui apenas uma visão parcial das transformações que ocorrem atualmente. Para o autor acima mencionado, o envelhecimento da população se entrelaça, por um lado, com a mudança na composição da estrutura ocupacional, na qual o peso dos trabalhadores com vínculo empregatício tem diminuído em relação aos autônomos; por outro, com a evolução dos sistema produtivo, onde a revolução tecnológica pode determinar um incremento relevante de produtividade (e de rendas) do trabalho, a despeito do número de trabalhadores ocupados. A Itália se encontra neste percurso e previsões catastróficas para o sistema previdenciário podem revelar, portanto, "um pessimismo muito interessante".

Quanto à função social do welfare state, Geri lembra que há muito o sistema italiano (e a maioria dos sistemas de proteção social no mundo desenvolvido) deixou de ser do tipo capitalização - em que a relação entre o indivíduo assegurado e o esquema previdenciário é essencialmente atuarial e privatista -, caracterizando-se pelo regime de de repartição, que elimina a relação individual pela qual o trabalhador, com sua contribuição, financia sua própria pensão pessoal. O sistema de repartição se funda, de fato e de direito, sobre a solidariedade entre sujeitos coletivos e implica num pacto entre gerações. Daí necessidade de ser público, pois o pacto geracional, para ter credibilidade, deve ser garantido por um ente situado acima das partes contratantes: o Estado.

Ora, se os objetivos do sistema previdenciário compreen-

dem valores como equidade, solidariedade, bem-estar social, seu caráter público está fora de discussão. O que não significa negar validade a soluções descentralizadoras e não estatizantes e sim desmistificar a idéia, recentemente revigoradora, de que é possível alcançar eficácia social sobre bases privadas.

Em termos de tendência concreta, as medidas adotadas nos últimos anos, especialmente em relação ao setor de saúde, têm priorizado a seletividade (4). A probabilidade de que tal princípio venha a se impor e ser aceito pelo conjunto da sociedade ou por seus segmentos politicamente mais organizados, entretanto, é discutível. A intensa politização do contexto italiano torna muito complexos os caminhos a serem trilhados na busca de respostas à crise contemporânea, seja ela interpretada na acepção usual - cíclica - ou entendida como etapa de um processo de modificações mais orgânicas na própria estrutura produtiva do capitalismo. Igualmente dificulta qualquer solução "integrada" o fato do sistema de proteção social na Itália apresentar um perfil muito heterogêneo: programas que oferecem benefícios de natureza distinta (serviços, pensões e subsídios de renda), com bases de financiamento diversos (fiscal e/ou contributiva) e normas de acesso - (teste de renda, ocupação na estrutura econômica e direito de cidadania) também diferenciadas. O predomínio de qualquer "princípio", nessas condições, só pode resultar da ação de variáveis externas aos arranjos de welfare, fazendo remotas as chances de que reformas mais globalizantes venham a se impor em tempo visível.

(4) A ampliação do uso dos tickets é exemplo. A Lei 833 que criou o SSN já previa seu uso para aquisição de medicamentos; desde 1982, porém, vêm sendo estendido para consultas médicas. A Lei Financeira, de 1986, reduziu as faixas de renda isentas de pagamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBER, J.: "Le origini del welfare state: teorie, ipotesi ed analisi empirica"; Revista Italiana di Scienza Politica, XII: 3, dez, 1982.
- ASCOLI, V.: Welfare State all'italiana; Roma, Ed. Laterza, 1984.
- ASCOLI, V. e DENTE: "Recenti tendenze del welfare state in Italia"; Stats e Mercato nº 14, Bologna, ago, 1985.
- CROUCH, C. e PIZZORNO, A.: 1989.
- DAIN, S.: "A crise da política social: uma perspectiva comparada"; Economia e Desenvolvimento nº 3, Brasília, MPAS/CEPAL, 1989.
- DRAIBE, S.: O welfare state no Brasil: características e perspectivas, trabalho apresentado no XIIº Encontro Anual da ANPOCS, São Paulo, 1989, mimeo.
- ESPING-ANDERSEN, G.: The three political economies of the welfare state; Firenze, European University Institute, 1987, mimeo.
- FERRERA, M.: Il welfare state in Italia, Bologna, Il Mulino, 1984.
- GERI, M.: "Um pessimismo molto interessato"; Rinascita, 15/11/86.
- MAESTRI, E.: "La regolazione dei confeiti redistribuitivi in Italia: il caso della politica pensionistica: (1948-1983)"; Stato e Mercato nº 20, Bologna, 1987.
- MAGALHÃES, M.A.E. de: "Notas preliminares sobre a crise do sistema de proteção social na Itália"; Textos para Discussão 231, RJ, IEI/UFRRJ, 1990.
- MARSHALL, T.H.: Cidadania, classe social e status; RJ, Ed. Zahar, 1967.
- OFFE, C.: "A atribuição de status público aos grupos de interesse"; in O Capitalismo Desorganizado, SP, Ed. Brasiliense, 1989.
- PACI, M.: "Ma il male sta nelle fasce sociali"; Rinascita, nov. 1986.
- _____: "Público e privado nel sistema italiano di welfare"; in LANGE; e REGINI, (org.): Stato e Regolazione sociale: nuove prospettive sul caso italiano, Bologna, Il Mulino, 1987.
- _____: "Il welfare state come problema di egemonia"; Stato e Mercato nº 1, abr, Bologna, 1988.
- REGONINI, G.: "Effetti non previsti del "PACTO PREVIDENZIALE"; Stato e Mercato nº 14, Bologna, 1985.
- VIANNA, M.L.T.W.: "Nem Leviatã nem moinho diabólico: notas para pensar a crise (e as perspectivas, sobretudo) da política social"; Textos para Discussão 247, RJ, IEI/UFRRJ; 1990.

PUBLICAÇÕES DO IEI 1991

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
264. CORREA, Paulo Guilherme e KUPFER, David. " <u>Padrão de Concorrência e Dinâmica Competitiva: o caso da Indústria brasileira de máquinas-ferramenta</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 264)	26
265. KUPFER, David Sérgio. " <u>Padrões de Concorrência e Competitividade</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 265)	32
266. TOLIPAN, Ricardo. " <u>Considerações sobre a História da Análise Econômica</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 266)	30
267. PROCHNIK, Victor. " <u>Flexibilidade Espúria: Modernização Técnica com Desigualdade Social na Indústria Brasileira de Calçados</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 267)	38
268. SABÓIA, João. " <u>Distribuição de Renda e Pobreza Metropolitana no Brasil</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 268)	42
269. LIMA, Fernando Carlos Greenhalgh de Cerqueira. " <u>Sistema de Financiamento Habitacional nos Estados Unidos Expansão, Crise e Nova Estrutura</u> ". IEI/UFRJ Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 269)	31
270. MACHADO, João Bosco Mesquita. " <u>Algumas Considerações sobre a Gênese da Forma Dinheiro em Marx</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 270)	20
271. VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. " <u>Benefícios Privados, Vícios Públicos: Considerações sobre o Liberalismo à Brasileira</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 271)	28
272. MAGALHÃES, Maria Alice E. de. " <u>Crise do Welfare: a "receita" italiana em debate</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 272)	21