



1290000686



TCC/UNICAMP Or8c



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

CRISE E GESTÃO DO WELFARE STATE : O ESTUDO DO CASO DA
PREVIDÊNCIA ITALIANA

Aluno : Alessandro Cesar Ortuso
Professor Orientador : Geraldo di Giovanni
Professor Banca : Jorge Rubem Biton Tapia

Campinas , outubro de 1996 ✓

TCC/UNICAMP
Or8c
IE/686

CEDOC/IE

Agradecimentos

Agradeço sinceramente a atenção do Professor Geraldo di Giovanni , uma pessoa tranqüila e bem humorada que consegue falar de igual para igual com seus alunos . O empréstimo de alguns de seus livros e textos foram essenciais para a efetivação desse trabalho . Nunca esperei encontrar alguém que , como eu , tivesse um grande gosto pela Itália, e isso foi sem dúvida , um dos fatores que mais estimulou o prosseguimento desse trabalho .

Agradeço também sinceramente ao Professor Jorge Rubem Biton Tapia , que confiou em mim e na minha capacidade . É uma pessoas que incentiva a superação de desafios .

Agradeço também aos meus amigos , o que inclui todos os funcionários do Instituto de Economia . Posso dizer com orgulho que amigos eu realmente tenho muitos . Considero isso a conquista mais importante da minha vida . A vida é bem mais fácil e prazerosa quando se tem muitos amigos . Não me imagino sem eles .

Agradeço a minha família , principalmente pelo suporte financeiro .

ÍNDICE

Introdução.....	3
<u>Capítulo 1</u>	
O conceito de cidadania.....	5
A origem e definição do termo Welfare State.....	7
Como estudar os sistemas de proteção social.....	12
Modelos de classificação.....	18
Titmuss.....	19
Gosta. Esping-Anderson.....	21
Ferrera.....	23
<u>Capítulo 2</u>	
As raízes históricas do sistema de proteção social italiano.....	32
O modelo de cobertura dos Welfares States ocidentais.....	40
O sistema previdenciário italiano.....	43
A gênese do sistema de previdência italiano.....	43
O projeto de reforma social de 1898.....	48
Os primeiros traços de um esquema mais universalizante.....	49
O projeto de um sistema global de asseguaração social.....	49
As propostas de reforma do segundo pós-guerra(1945).....	53
Um novo fôlego para o universalismo na previdência(CNEL).....	58
Resumo conclusivo.....	63
A crise do sistema previdenciário italiano.....	64
<u>Conclusão</u>.....	68
<u>Bibliografia</u>.....	70

INTRODUÇÃO

A sociedade capitalista hoje sofre uma profunda reestruturação , reagindo aos grandes processos de transformações na área produtiva , política e social . Isso tem implicações diretas na definição do papel social do Estado nesse novo e dinâmico contexto .

As relações de produção e trabalho sofreram mudanças significativas decorrentes da terceira revolução industrial , as fronteiras nacionais foram descaracterizadas no contexto de globalização mundial e a maneira pela qual as pessoas se comportam em sociedade está se transformando .

Podemos usar a palavra “modernização” para resumir todo esse contexto em um só termo , e dizer ainda que o Estado deve portanto se modernizar . Estaremos aqui sempre pensando no papel da intervenção estatal no campo das políticas públicas , ou seja na configuração do Estado como provedor de bens e serviços sociais para a sociedade como um todo . Para essa idéia usaremos o conceito de Welfare State , que pode ser adequadamente traduzido por Estado de Bem Estar Social .

A evolução do Welfare State não seguiu um curso linear no tempo e nem entres os países . Sua expansão se verifica depois da segunda grande guerra mundial , período áureo da seguridade social que apresentava uma complexa gama de serviços públicos . A partir dos anos setenta o Welfare State entra numa fase crítica até hoje não superada .

O objetivo desse trabalho é entender um caso específico de intervenção pública , a fim de se entender elementos da atual crise geral do Estado de Bem Estar Social . Isso é fundamental para se pensar em soluções para tal crise , no entanto isso não será feito explicitamente nesse estudo . A idéia é apenas evidenciar a particularidade de um caso dentro de uma perspectiva histórica contextual .

Nesse sentido esse trabalho será composto de dois capítulos básicos e uma conclusão final . O primeiro capítulo vai fornecer os elementos para se responder as seguintes perguntas : o que significa Welfare State ? qual a sua origem e o porque dessa origem ? como ele evolui ao longo do tempo ? como estudar esse processo ? e quais as maneiras e modelos para a classificação dos Welfares States dos diferentes países ?

Usaremos nesse trabalho as propostas de classificação definidas por Maurizio Ferrera em seu livro *Modelli di Solidarietà* de 1993 .

O segundo capítulo vai fazer um estudo do caso italiano , mais especificamente sobre o sistema previdenciário italiano e sua atual crise . Teremos sempre em mente o modelo de classificação definido por Ferrera .

CAPÍTULO 1

O CONCEITO DE CIDADANIA

Qualquer estudo sobre Welfare State tem como pressuposto o pleno conhecimento do conceito de cidadania . Ser cidadão é ser aquele que tem como direito adquirido e não com caridade a assistência social , a previdência , o direito a saúde e educação , além de outros deveres do Estado . É importante sublinhar que o direito do cidadão tem como contrapartida o dever do Estado . É nesse contexto que tentaremos entender o estado de bem estar social , sua origem e modelos de classificação . A cidadania , e por isso o Welfare State , é fruto de um processo social e político , que se dá ao longo da história e da estrutura de uma sociedade . Alguns fatos são importantes para a clareza dessa afirmação .

Em agosto de 1908 o governo britânico aprovou uma lei determinando o direito de uma pensão , a todas as pessoas com mais de setenta anos . Os correios do Reino Unido começaram pagar toda sexta feira uma quantia de cinco libras esterlinas , entretanto , nem todos velhos pobres fizeram valer seu direito . Muitos não acreditavam naquela “caridade” por parte do governo . Nos guichês do correio os funcionários recebiam flores e cestas de maçãs dos velhinhos . Para estes , isso era uma forma de contrabalancear o “presente” de cinco esterlinas que recebiam dos funcionários do correio . Se fizermos agora um salto no tempo e espaço chegando em setembro de 1992, temos uma cena totalmente diferente . O governo italiano tinha aprovado alguns decretos de lei para a contenção do gasto social . Entre esses decretos havia um suspendendo por um ano as pensões para velhos , e uma gradual elevação da idade mínima para se ter direito a aposentadoria . Diante desse quadro surge em toda Itália grandes movimentos de protesto e indignação . Os principais sindicatos declararam greve geral , e muitos líderes desses sindicatos acusados pelos membros de serem muito “moles” na luta contra o governo foram apedrejados e afastados de seus cargos (FERRERA 1993a) .

As duas cenas descritas acima tem como intuito demonstrar o que se entende por cidadania . É incrível como ocorre a mudança de flores e cestas de maçãs para pedradas . Agora sim podemos entender a cidadania como um processo . Nas sociedades modernas

altamente diferenciadas , a cidadania pode ser vista como um elemento integrador . Como definiu T.H. Marshall : “A cidadania é um *status* conferido a todos aqueles que são membros plenos de uma comunidade . Todos aqueles que possuem esse *status* são iguais em relação aos direitos e deveres (...) .” Marshall vai definir três elementos que compõem a cidadania : um elemento civil , definindo direitos que garantam a liberdade individual; um elemento político , garantindo o direito de participação no exercício do poder ; e um elemento social , traduzido por direitos que garantam um nível mínimo de bem estar social , segurança social e patrimônio cultural . O Welfare State nada mais é do que um direito social adquirido pelo cidadão , e como vimos todo direito tem como contrapartida o dever do Estado. Ser cidadão é reconhecer e lutar por seus direitos . As pensões não são mais vistas como “presente” ou “caridade” por parte do estado , mas sim direitos de um membro da sociedade que paga seus tributos e vota em seus representantes para o governo. E isso evidentemente faz parte de um processo histórico-cultural . É nesse contexto que entendemos o Welfare State como a realização política mais importante dos países ocidentais no último século .

A ORIGEM E DEFINIÇÃO DO TERMO WELFARE STATE

A institucionalização de uma forma inovativa de proteção social aconteceu na Alemanha em 1881 . O estado alemão foi pioneiro na promoção da seguridade social obrigatória para trabalhadores (KEMP , 1974) , entretanto a origem oficial do termo “Welfare State” surgiu na Inglaterra durante os anos quarenta . Foi também durante esse período que a expressão se generalizou por todo mundo . O uso público do termo aconteceu em 1941 quando a Inglaterra resistia isoladamente contra a ameaça do poderio de guerra alemão . O termo foi usado pelo arcebispo anglicano Temple , na tentativa de contrastar com o estado de potência e guerra (Warfare State) alemão . A intenção era criar um clima propício para a expansão da moral e da solidariedade social durante o difícil período de guerra . O termo a partir de então , é freqüentemente associado com os benefícios sociais que o governo democrata inglês pretendia oferecer depois de acabada a guerra . Em 1942 quando William Beveridge apresenta seu relatório sobre a situação dos serviços sociais britânicos , o termo se aproxima das definições usadas atualmente . A expressão se consagra com a publicação da conferência de Marshall sobre “Cidadania e Classe Social” . Esse autor demonstrou que “em determinados períodos da história de uma sociedade , pode se desenvolver um consenso particularmente forte em relação a certos pontos chaves do sistema social , um consenso que favorece o crescimento de uma forma de autoconsciência coletiva” . Nesse sentido “os anos quarenta na Grã Bretanha , era um destes períodos , e o termo Welfare State ganha forma em oposição à situação produzida pela velha *poor law* , onde os destinatários do Welfare , os pobres , perdiam a sua liberdade individual e seu direito de voto porque a dependência social implicava o sacrifício dos direitos de cidadania “(FLORA e HEIDENHEIMER ,1984) . Diz ainda Marshall que “o crescimento do novo consenso se explicava com a coincidência do repúdio de um passado indigno com uma específica constelação histórica contendo dois elementos interrelacionados . Em primeiro lugar , a guerra criava uma forma de solidariedade nacional que constituía a base das instituições sendo contemporaneamente reforçada pela mesma . Em segundo lugar , as reformas sociais eram realizadas num período de austeridade econômica , quando os controles dos mercados

e a regulamentação pública do consumo eram usuais , e a sociedade se sentia empenhada numa repartição igualitária e na redistribuição do rendimento efetivo” (FLORA e HEIDENHEIMER , 1984) . Dado esse contexto percebemos como a situação inglesa favoreceu a difusão do Welfare State na Inglaterra , como também a generalização da expressão . Isso também nos permite entender , o porque do provincianismo das primeiras análises sobre o assunto . Podemos dizer que de certa forma a Inglaterra adaptou e propagou o modelo Alemão inovativo . Feito esse comentário podemos definir o que se entende por Welfare State .

Os primeiros estudos a respeito foram feitos fundamentalmente por autores de tradição anglo-saxão provenientes da London school inglesa , caracterizando o provinciano de suas análises . Segundo Asa Briggs temos que: o Welfare State é “ um estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças de mercado em pelo menos três direções : primeiro, garantindo aos indivíduos e as famílias , uma renda mínima , independente do valor de mercado de seu trabalho ou de sua propriedade ; segundo , restringindo o arco de insegurança , colocando os indivíduos e famílias em condição a fazer frente a certas “contingências sociais” (por exemplo a doença , a velhice e a desocupação) que , de outra forma , conduziriam a crises individuais ou familiares ; e terceiro , assegurando que a todos os cidadãos , sem distinção de status ou classe , sejam oferecidos os mais altos padrões de uma gama reconhecida de serviços sociais¹” . Essa definição reconhece a necessidade de modificação no livre funcionamento das forças de mercado. Uma segunda definição feita por Wilenski diz que “A essência do Welfare State é um padrão mínimo -garantido pelo Estado- de renda , alimentação , saúde , alojamento e instrução , assegurado a qualquer cidadão como um direito político e não como uma beneficência²” .

Apesar do provincianismo essas definições não causam muitos danos para análises mais globais . Analisadas em conjunto podemos perceber elementos importantes . Em princípio temos o referimento a ação estatal na gestão e implementação dessas políticas de bem estar social . Decorre disso uma certa relação entre Estado e mercado , onde o movimento das forças de mercado são alteradas pela intervenção do Estado . Essa intervenção deve acontecer quando os resultados da livre movimentação do mercado forem

¹ A. Briggs , “The Welfare State in historical perspective” , 1961, pg 228.

² H.L. Wilenski “The Welfare State and Equality” , 1975 , pg XIII .

adversos , ou seja desemprego , doenças , etc...Está implícita aqui a idéia de substituição da renda dados os riscos normais próprios das economias de mercado . Há nessas definições , a idéia de um patamar mínimo de renda considerado satisfatório para o atendimento das necessidades sociais vitais dos indivíduos e famílias . Isso quer dizer que aqueles que estão fora do mercado também tem direito a esses serviços , ou seja , é o cidadão quem tem direito . O referencial não é apenas o trabalhador contributivo inserido no mercado , mas sim um conjunto de cidadãos no exercício de seus direitos adquiridos . Vale ressaltar que os serviços não são caridade de um Estado benevolente , mas sim um direito adquirido num processo histórico-cultural .

Entendido o conceito e a origem da expressão Welfare State , cabe aqui uma pergunta extremamente interessante : O que leva um cidadão a ajudar o outro ? . Essa questão foi melhor estudada por Claus Offe que a formula da seguinte maneira : “Quais são as considerações morais e estratégicas que induzem as pessoas a repartir os próprios recursos com outros em determinados regimes de política econômica” , ou então “Qual gênero de argumento e interesses pode forçar pessoas racionais a dividir e aceitar disposições no qual porções consistentes de suas entradas correntes sejam confiscadas por uma autoridade em favor de outros ou para o seu próprio futuro” . As respostas para tais perguntas envolvem uma grande complexidade de conceitos e idéias . Vamos partir primeiramente da idéia de que as políticas sociais consistem na atribuição de direitos e deveres para o cidadão . Esses direitos podem ser definidos como transferimentos de serviços ou dinheiro para o cidadão que é incapaz de cobrir suas necessidades básicas com recursos próprios . Essa incapacidade pode ser objetiva (falta de emprego , incapacidade física , velhice , doenças , etc) ou subjetiva e moral (pobreza , falência no acúmulo de poupança , etc) (OFFE , 1993) . Feita essas considerações Offe diz que as políticas sociais são “trocas implícitas” , onde os pacientes são curados em boas condições pelos doutores (conjunto de cidadãos na forma de estado) em troca de sua disponibilidade para um novo trabalho . Em suma , temos o transferimento de um serviço para o cidadão necessitado que em troca oferece seu respeito e sua moral para com os membros da sociedade , implicando numa determinada norma de comportamento social .

Os sistemas de proteção social vão funcionar segundo a seguinte lógica : “todos nós devemos pagar contributos , a fim de constituir um fundo onde qualquer um de nós terá o

direito à quantidades específicas de benefício em determinadas condições” . Nesse contexto teremos uma “redistribuição implícita” no qual alguns serão essencialmente contribuintes e outros essencialmente beneficiários . A grande questão é que , não se pode saber de nenhuma maneira quem será o beneficiário . O autor faz uma analogia com o seguro contra incêndio de uma casa , que em síntese é uma aposta da seguradora que sua casa não pegará fogo , enquanto você aposta que vai . A questão é que é impossível saber qual casa irá pegar fogo , o que torna sensato um seguro contra incêndio mesmo sabendo que muito provavelmente sua casa nunca pegará fogo . Os sistemas de proteção sociais podem ser definidos portanto como uma coletivização dos riscos e benefícios , pois de certa maneira todos corremos riscos . Aqui podemos observar a grande problemática de se entender a política de seguridade social como coletivização de riscos . Embora não podemos de maneira nenhuma saber quem serão efetivamente os beneficiários , e possível prever a existência de grupos ou pessoas que correm mais riscos que outros . A diferença de idade , sexo , região , setores industrias etc , permite definir pessoas com maiores possibilidades de virem a serem beneficiários do que outras . Essas diferenças são fatores conhecidos , mas existem fatores suspeitos como os defeitos comportamentais (viciados em drogas , loucos , vagabundos etc). Isso vai gerar uma sensação de injustiça e insatisfação por parte daqueles que contribuem e não fazem parte desses chamados grupos de riscos . O grande problema se resume em perguntar qual é a justa parte que cada um de nós deve pagar ? . A resposta para tal pergunta é obviamente impossível de se determinar com exatidão . Apesar desse sentimento de injustiça , as pessoas contribuem porque : são obrigadas por lei ; o destinatário do benefício é um desconhecido : por causa de um determinado comportamento cultural e moral de uma sociedade e seu conjunto de valores . A sensação de injustiça e insatisfação , entretanto , vai sempre existir e quanto maior esse sentimento maior será o “esforço moral” para se contribuir (OFFE , 1993) .

Como a proteção social se trata de um bem coletivo destinado a todos os cidadãos, há uma propensão para que as pessoas não contribuam ou simplesmente tentem tirar proveito de situações fictícias a fim de se obter uma parcela dos benefícios .Existe um incentivo para que se tente levar vantagem sobre os demais , o que em temos mais simples seria um incentivo ao roubo. Seria algo como a chamada “Lei de Gerson” no Brasil . Isso definitivamente é fatal para o funcionamento de um sistema de seguridade social

administrado pelo Estado . Mesmo que esse crie normas e legislações que obriguem a contribuição , o “esforço moral” será definitivamente o único fator determinante para se contribuir . A solidariedade , a ética e a moral são fatores fundamentais , o que em última instância pode entendido como o respeito ao gênero humano , fundamental , portanto , para o funcionamento do Welfare State .

COMO ESTUDAR OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Como vimos os primeiros estudos a respeito foram feitas por estudiosos da London school inglesa , o que imprime um caráter provinciano na análise . Esses estudos se condensaram principalmente durante os anos sessenta . Passado três décadas os estudos se multiplicaram em diversos países. Há um abandono do provincialismo anglo-saxão , em busca de uma interpretação mais comparativa , que tem por mérito explicar as variações dos sistemas de proteção social nos diversos países . A tradição narrativa do caso inglês imprime uma interpretação mais estática e parcial do Welfare State , já a análise comparada permite entender diferenças e semelhanças dos Welfare State nos diversos países que praticam tal política . Essa é sem dúvida uma interpretação dinâmica , conveniente com a definição de Welfare State como um processo histórico político-cultural . Dado esse contexto podemos definir duas maneiras básicas de se estudar sistemas de proteção social : primeiramente a análise estatística influenciada pela tradição narrativa anglo-saxão ; e depois a análise comparada considerando os diferentes processos históricos em diferentes países .

A análise estatística centrou-se na segunda metade dos anos sessenta nos Estados Unidos . Os fatores de explicação da origem dos modernos sistemas de proteção social são fundamentalmente econômicos , não há uma inspiração histórica nessas análises . Por isso podemos dizer que esse tipo de estudo se aproxima das idéias neoclássicas de teoria econômica , dado seu caráter estático e parcial que não leva em consideração os processos históricos que vão constituir a estrutura econômica-política de um país . O problema consiste em definir as variáveis de explicação para uma variável dependente , que no caso é o gasto do Estado com programas de proteção social . As diferenças qualitativas entre países são minimamente tratadas , cada país é tratado como um *locus* de aplicação da análise estatística e não como objeto de explicação de sua especificidade . Dessa maneira o estudo consiste em definir as variáveis independentes , que podem ser o nível de industrialização , urbanização , produto interno bruto *per capita* , estrutura demográfica e uma variável política que pode ser por exemplo a ideologia do partido que está no governo , ou movimentos de sindicatos de operários . É importante ainda definir um período de tempo para a análise e um conjunto de

países com características comuns . Isso obviamente exclui as diferenças entre países , formulando generalizações probabilísticas . Não podemos negar que se trata de observações empíricas concretas , onde as explicações do gasto social são logicamente provadas através de equações matemáticas . No entanto como observa Ferrera esse tipo de estudo entra em crise “não porque a teoria não corresponde aos fatos , mas porque os fatos correspondem a muita teoria”. É muito difícil fazer generalizações e escolher variáveis para explicar o gasto público social em diferentes países . É o preço que se paga por não considerar as especificidades históricas dos diversos países . É difícil entender nessas circunstâncias as origens dos sistemas de proteção social .

A análise comparada vai permitir um tratamento mais dinâmico e interpretativo no estudo do Welfare State . De certa maneira ela explica as generalizações dos modelos estatísticos , e quais os fatores dentro de um processo histórico que explicam o surgimento de um Estado de bem estar social . As diferenças e semelhanças nos sistemas de proteção social entre diversos países podem assim ser melhor compreendidas . Nesse contexto um dos trabalhos significativos é aquele de Jeans Alber (1987) . Esse autor explicita correntes teóricas e hipóteses relacionadas a gênese e a expansão do Welfare State (DRAIBE e AURELIANO 1989). Nesse sentido temos quatro correntes teóricas de interpretação : os modelos pluralistas e os modelos marxistas , que por sua vez podem se dividir em dois tipos de abordagens ; a funcionalista e a conflitualista . Os pluralistas definem o Welfare State como um produto dos processos de crescimento e diferenciação inerentes a modernização das sociedades . Na sua abordagem funcionalista , as políticas sociais são vistas com exigências dos riscos impostos pelos processos de desenvolvimento econômico , ou seja industrialização e urbanização . Considerando agora a abordagem conflitualista , temos que o Welfare State expressa demandas sociais crescentes , alimentadas por processos de mobilização social e política . Os marxistas entendem a política social como um produto específico do desenvolvimento capitalista . Sendo assim o gasto social é fundamental para garantir a acumulação de capital e a reprodução da força de trabalho (fatores chaves para a reprodução capitalista) . As políticas sociais tem ainda a função de regular e amenizar os conflitos de classes . Na sua versão funcionalista enfatiza-se a política social como exigência do desenvolvimento capitalista , sendo assim uma exagerada concentração de capital pode ameaçar a reprodução da força de trabalho . A abordagem conflitualista .

embora considerando as transformações estruturais da sociedade , define a política social como fruto de protestos coletivos e da luta de classes .

Uma observação importante é que tanto marxistas e pluralistas na sua abordagem conflitualista , concordam em interpretar a origem das políticas sociais como forma de legitimação de poder de uma classe dominante .O gasto social de certa maneira controla e administra as pressões sociais e os conflitos de classe .

Outro trabalho importante é o de Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer (1984) . O trabalho faz uma análise mais integrada do Estado de bem estar social , usando elementos tanto dos modelos pluralistas quanto dos marxistas . O Welfare State é nesse contexto uma resposta aos problemas inerentes do processo de modernização nas sociedades industriais . As soluções vão depender , no plano institucional , do processo de desenvolvimento político e da estrutura organizativa do Estado . Considerando portanto as sociedades industriais temos dois processos fundamentais para explicar o crescimento dos modernos³ Welfare State: o movimento de transformação da formação do Estado Nacional em democracias de massas depois da revolução francesa ; e a expansão do capitalismo como modo de produção predominate após a revolução industrial .

Considerando a evolução das democracias de massa , podemos interpretar o Welfare State como uma resposta à crescente exigência de igualdade sócio-econômica , ou então como a institucionalização dos direitos sociais dado o desenvolvimento dos direitos civis e políticos . Esse contexto vai implicar numa “transformação fundamental do próprio estado” no que se refere a sua estrutura , funções e legitimidade . Isso é fruto da própria expansão do capitalismo , onde o mercado se mostra incapaz de regular as relações econômicas , especialmente aquelas de implicações sociais . Essas funções portanto devem ser atribuídas ao Estado , que deve garantir igualdade e segurança sócio-econômica ao cidadão . A demanda por segurança , entretanto , pode ser interpretada como implicação do segundo processo fundamental de explicação da expansão do welfare: o crescimento do capitalismo . O desenvolvimento capitalista na sua tradição marxista gera conflitos de classe e crises econômicas cíclicas , aumentando as exigências sócio-econômica por segurança . O Welfare State seria uma resposta para essa exigência .

³Ao usarmos a expressão “modernos” sistemas de proteção social , estamos nos referindo aos Welfare State europeus instituídos predominantemente depois da segunda grande guerra mundial .

Em síntese temos que a expansão capitalista e as democracias de massas são os fatores chaves para explicar a origem e o desenvolvimento dos sistemas de proteção social (as duas explicações não se contradizem, na verdade se complementam). Nesse contexto era de se esperar que as sociedades européias, mais avançadas em termos capitalistas e democráticos, fossem as pioneiras no desenvolvimento dos sistemas de proteção social. Entretanto estudos históricos demonstram que o surgimento de sistemas de proteção social são anteriores aos modernos Welfare State europeus. O Welfare State é um fenômeno mais geral que o simples processo de modernização vinculado à democracia e a expansão capitalista.

Como afirma Geraldo di Giovanni⁴ “Não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social”. É inerente da natureza humana uma certa solidariedade social. Nesse contexto os sistemas de proteção social podem ser entendidos como a forma pela qual a sociedade protege seus membros. A velhice e a doença por exemplo, são fatos que podem afetar qualquer indivíduo que viva em sociedade. daí a necessidade da alocação de recursos e esforços para alguma forma de proteção (institucionalizada ou não). Essa alocação como diz Giovanni, vai depender das diferenças de um grupo social para outro segundo critérios históricos e culturais, onde no entanto está sempre incluído, implícita ou explicitamente, uma dimensão de poder. Diante disso temos três fatores básicos definindo os critérios de alocação dos recursos para a proteção social: a tradição, a troca e autoridade. Esses fatores não são excludentes entre si, e convivem conjuntamente na história dos sistemas de proteção. A tradição é entendida como um conjunto de valores como a fraternidade e caridade, que se deslocam no tempo nas diferentes gerações de membros da sociedade. A troca é um conjunto de relações econômicas, que culmina na ação das forças de mercado. A autoridade se resume na definição de um Estado gestor, regulador e produtor das formas de proteção. Esse fator é cada vez mais acentuado quando a tradição e principalmente a troca não são suficientes para suprir as necessidades sociais. Começamos a entender aqui a necessidade e a importância da presença de um Estado.

Resumidamente vimos que há mais fatores explicativos para a gênese e expansão do Welfare State do que, simplesmente a democracia e a expansão do capitalismo. Esses

⁴ Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp (orientador desse trabalho), que escreveu uma apostila sobre sistemas de proteção social (1996).

fatores são certamente fundamentais para a explicação do surgimento dos modernos sistemas de proteção social europeu , mas não são únicos . A prova disso é que as origens de formas de proteção social são mais remotas , antes mesmo da formação dos modernos Estados Nacionais europeus. No mesmo texto Giovanni cita que , na idade média as corporações medievais por exemplo , já incluíam nos seus regulamentos uma espécie de sistema previdenciário . As associações de aprendizes previam a assistência a seus membros em casos de doenças , e no caso de morte uma espécie de indenização às famílias . A Inglaterra introduziu em 1573 uma taxa incidindo sobre a propriedade fundiária para a assistência aos pobres . Isso feito com a fiscalização do Estado . Em 1793 vemos a regulamentação de atividades de mútuo socorro , que mais tarde se disseminaram por toda Europa .

Considerando agora , particularmente , a formação dos modernos Welfare State europeus (os mais desenvolvidos em todo mundo) , podemos perceber mais claramente a democracia de massas e a expansão do capitalismo como fatores explicativos . Nunca se esquecendo que as causas explicativas da origem dos Welfares States , como vimos , são mais gerais e complexas . A pretensão aqui é apenas evidenciar a democracia e a expansão capitalista como fatores explicativos da origem e evolução dos sistemas de proteção social na Europa , dentro de um processo de modernização das sociedades industriais . Nesse sentido temos que o século XIX na Europa foi marcado por conflitos sociais . A revolução industrial , inicialmente na Inglaterra , através da urbanização e industrialização agrava e evidencia os problemas ligados a pobreza . As péssimas condições de trabalho implicavam em acidentes profissionais e doenças . O desemprego também era um fator preocupante . Nesse contexto começa surgir a percepção e a consciência que a pobreza não é responsabilidade única do indivíduo em si . Ser pobre não depende apenas da performance pessoal do indivíduo . As condições sociais de vida e trabalho proporcionam riscos , que não podem ser atribuídos essencialmente ao indivíduo membro da sociedade . Mesmo aquele que trabalha , quer trabalhar e pode trabalhar pode ser pobre . Isso não é exclusividade dos loucos , doentes e vagabundos . Esses fatores vão provocar pressões , por parte dos sindicatos de operários e partidos políticos de ideologia socialista , para o surgimento de formas de proteção social . O indivíduo começa a se entender como cidadão , exigindo do Estado direitos de proteção contra os riscos da modernização das sociedades industriais . Surge portanto a demanda pela normatização e regulamentação de formas de

proteção social , e daí vem as origens dos modernos Welfare States europeus . O período posterior a segunda guerra mundial , vai marcar definitivamente os grandes avanços na forma e qualidade dos Welfare State na Europa .

MODELOS DE CLASSIFICAÇÃO

Os sistemas de proteção social vão apresentar diferenças entre os diversos países que adotam tal tipo de política. Torna-se relevante para o estudo uma maneira de classificar os diferentes tipos de Welfare State. Vamos aqui nos basear em três tipologias básicas: aquela instituída pelo autor inglês Richard Titmuss⁵; a tipologia feita mais recentemente por G. Esping-Anderson em 1990; e por último e não menos importante a tipologia feita por Ferrera em 1992. Como veremos esse trabalho vai adotar a classificação de Ferrera para estudarmos no próximo capítulo o caso italiano.

Titmuss

A proposta de Titmuss é de grande importância por ser um referencial obrigatório para os estudos recentes. O autor propõem três gêneros de Welfare State:

1. O Modelo Residual (The Residual Welfare Model of Social Policy), nesse modelo a política social intervém *ex-post*, quando os canais “naturais” e “tradicionais”, entendidos como família, igreja, mercado, não respondem por determinadas exigências do indivíduo (DRAIBE e AURELIANO, 1989). Nesse sentido a intervenção deve ser limitada temporalmente, e cessaria quando as exigências sociais fossem atendidas. As políticas sociais nesse modelo tem um caráter seletivo, sendo dirigida a grupos particulares de indivíduos com particulares riscos sociais.

2. O Modelo Meritocrático-Particularista (The Industrial Achievement Performance Model of Social Policy), nesse modelo os programas públicos de intervenção social constituem um complemento do sistema econômico. O indivíduo deve resolver suas necessidades, com base no seu trabalho, na sua performance profissional, ou seja na sua produtividade, se isso não for possível a política social intervém de forma parcial corrigindo a ação do mercado.

3. O Modelo Institucional Redistributivo (The Redistributive Model of Social Policy), nesse modelo os programas de proteção social constituem uma função central na

⁵ Titmuss, R.; “Social Policy”, London, Allen & Unwin, 1974.

sociedade , fornecendo a todo cidadão os direitos e as prestações relativas ao seu bem estar social , independentemente do mercado . Os patamares mínimos para uma condição de vida definida historicamente , são garantidos pelo Estado .

A tipologia de Titmus tem como um aspecto importante a relação entre Estado *versus* mercado . Nos dois primeiros modelos , o mercado ocupa um papel central . No primeiro a política social tem um papel marginal , sendo destinada exclusivamente para as camadas mais pobres da população . O mercado nesse contexto , não resolve as necessidades básicas de bem estar social dessas camadas . Ele é suficiente para uma grande parte da população , que não se enquadra como os mais pobres . O Estado por sua vez , tem apenas a função de regulação geral . No segundo modelo o Estado tem a função de complementar e corrigir a ação do mercado . No terceiro modelo , o mercado se mostra incapaz de realizar , por si próprio , uma alocação dos recursos que elimine a pobreza , seja ela futura ou presente . O Estado tem nesse contexto uma função chave , constituindo sistemas públicos para a prestação e regulação dos serviços sociais fundamentais .

Outro aspecto importante da tipologia de Titmuss , são os destinatários das políticas sociais , ou seja quem são os protegidos , se são muitos , poucos ou todos .

Como observação importante , e de grande relevância para o estudo do caso italiano , podemos citar o autor italiano Ugo Ascoli (1984) , que analisando o Welfare State de seu país o define como meritocrático-particularista . A inovação consiste em observar na Itália , uma lógica clientelar inclusiva (GIOVANNI , 1996) regulando o sistema político e subordinando as formas de intervento público . O autor está preocupado com os componentes políticos , presentes nos casos de Welfare . Nesse sentido podemos classificar o modelo meritocrático particularista em duas sub-espécies: a particularista clientelar e a particularista corporativista . A diferença é que no primeiro existem partidos políticos que monopolizam parte importante do acesso aos recursos públicos , enquanto no segundo são organizações de interesses corporativos que detêm essa espécie de monopólio .

Existem outras críticas a tipologia proposta por Titmuss . Primeiramente podemos destacar o esquematismo dessa tipologia , que restringe o número de variáveis para a construção do modelo (relação Estado *versus* mercado , e destinatários) . Esse autor propõe uma análise analítica-descritiva , não captando as particularidades históricas de cada país . Parece haver a idéia de um modelo típico-ideal , muito distante das experiências reais . Isso

vai levar ainda à uma idéia de evolucionismo linear dos modelos de Welfare . A fase mais avançada de desenvolvimento das políticas de proteção social , seria o modelo institucional-redistributivo . Essa afirmação não condiz com a realidade . O Welfare State , como vimos anteriormente , deve ser entendido com um processo histórico-cultural . Não existe nenhuma garantia que esse processo culmine no modelo institucional . Um processo é por definição dinâmico , não existindo resultados prévios melhores ou piores . A tipologia proposta pelo próximo autor a ser estudado , parece ter essa idéia mais elaborada .

Gosta Esping-Anderson

Esse autor reconhece o Welfare State como em conjunto de elementos diversos , que não permitem uma classificação pura e definitiva (FERRERA , 1992a) . Ele propõe uma tipologia na tentativa de agrupar e classificar os países da OCDE , em *clusters* bem definidos . O conceito de *cluster* combina elementos quantitativos , e qualitativos na medida que considera informações históricas dos países agrupados . Nesse contexto podemos identificar três gêneros (*clusters*)de sistemas de proteção social :

1. Liberal , onde como diz Ferrera , “a hegemonia social da burguesia empresarial e a predominância de valores liberais centrados na iniciativa privada e na ética do trabalho formam um obstáculo para o reformismo social , encorajando soluções mercantis também como resposta às necessidades de proteção” . O Welfare State , como programa de assistência , é somente para aqueles que provam ser necessitados através de um teste de meio (*means tested*) . Dessa maneira as classes médias ficam fora do sistema . Entre os países que compõem esse *cluster* , podemos citar os EUA , o Canada , a Austrália , a Nova Zelândia e a Inglaterra .

2. Conservador-corporativo , diz Ferrera que nesse agrupamento “a hegemonia burguesa vem conjugada à tradição estatal , à doutrina social da Igreja e à articulação por categorias do corpo social , promovendo a expansão de programas generosos , com efeitos redistributivos negligenciados”Aqui a classe média tem direito a prestações diferenciadas de melhor nível . Esse agrupamento , onde o setor privado tem um papel secundário , compreende os países da Europa continental .

3. Social-democrático , nesse agrupamento ainda com as palavras de Ferrera temos que “a hegemonia social-democrata produziu a expansão de um Welfare State apoiado no intervento público em substituição tanto do mercado quanto da família , e dirigido à promoção de uma igualdade de padrões mais elevados , garantindo a toda a população o acesso a prestações de alto nível e qualidade”. Esse agrupamento prevalece nos países escandinavos , onde a classe média está incorporada ao esquema universal de distribuição de recursos.

Como critério principal para fazer sua tipologia , esse autor utiliza o conceito de desmercantilização , ou seja , a medida em que o cidadão trabalhador é independente do mercado para suas necessidades . Nesse contexto teríamos uma baixa desmercantilização no modelo liberal , uma desmercantilização média no modelo conservador-corporativo , e uma máxima no modelo social-democrata , onde a dependência do mercado é neutralizada. O autor ainda utiliza outros critérios para sua tipologia , como os “princípios de estratificação”. Esse princípios podem ser entendidos como atributos políticos sociais (grau de corporativismo , estatalismo , residualismo , privatização , universalismo e diferencial de prestações) .

Essa tipologia também sofre algumas críticas , feitas basicamente pelo próximo autor a propor uma tipologia ; Ferrera . Numa das críticas, a desmercantilização é vista com um conceito “carregado de valor” . Isso implica em dizer que o modelo social-democrata é “bom” , ao contrário do liberal que é “ruim” . O mercado nesse contexto é visto como um elemento prejudicial à uma sociedade . Não se pode misturar a eficiência e o desenvolvimento econômico com os objetivos sociais de igualdade e distribuição de recursos . A desmercantilização sugere ainda , que o Welfare State é fruto de uma luta de classes , que se resume no confronto entre a burguesia e o movimento operário. O Welfare State como vimos no estudo de sua origem , é fruto de diversos outros fatores , que não só a luta de classes sociais . Isso vai implicar numa segunda crítica , que diz respeito a metodologia da classificação de G . Esping-Anderson . É difícil identificar os critérios usados para o agrupamentos dos países em *clusters* definidos . Não se sabe ao certo quais são as políticas sociais relevantes para se definir o agrupamento .

Ferrera

Ferrera vai se utilizar das idéias de Claus Offe para definir seu modelo de classificação . Essas idéias induzem ao entendimento do Welfare State como “uma forma institucionalizada de solidariedade dentro dos limites do Estado-Nação” , como vimos a ética , a solidariedade e a moral , ou seja o respeito ao gênero humano , são fatores fundamentais para o pleno funcionamento de um sistema de proteção social . Nesse sentido Ferrera vai propor um novo conceito que é o de “modelos de solidariedade social”. Tendo em mente esse conceito explicaremos o esquema de classificação de Ferrera , que parte das seguintes perguntas : quem incluir ou excluir ? pergunta essa que é preliminar historicamente às perguntas quanto e como proteger ?

Ao responder a primeira pergunta poderíamos escolher entre dois tipos de “modelos de cobertura”: aquele ocupacional , onde se privilegia a redistribuição horizontal *infra-categorias* (transferências de jovens para velhos , ocupados para não ocupados , de pessoas com boa saúde para os doentes e assim por diante) ; aquele universalista , onde se privilegia a redistribuição vertical entre faixas de renda de toda população . Percebemos ainda nessa opção uma clara intenção política de integração e expansão da cidadania social . A escolha do modelo de cobertura vai definir um certo arranjo institucional com diversidades básicas , o que no entanto não propicia grandes transfigurações no seu caráter e sua natureza original (GIOVANNI , 1996) . O reconhecimento dessa diversidade básica nos esquemas ocupacionais e universalistas , vinculados a contextos históricos particulares e algumas combinações entre os dois esquemas , induz uma classificação quadripáida , ou seja : modelo ocupacional puro , ocupacional misto ; modelo universal misto , universal puro.

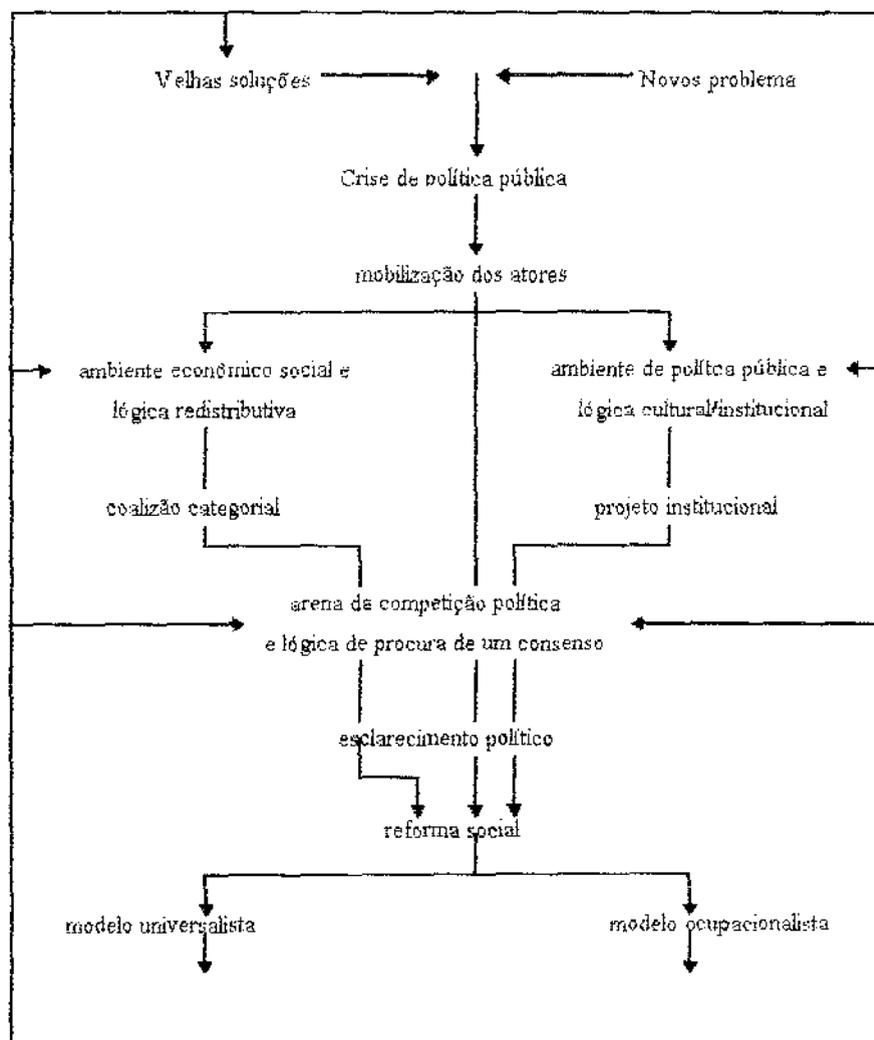
A questão central agora se resume em perguntar : quais são os fatores que determinam a adoção de um ou outro modelo ? A resposta para essa pergunta é ainda mais importante se considerarmos que o “modelo de cobertura” manifesta uma persistência histórica . Eles apresentam uma grande durabilidade temporal , resistindo a tentativas de transformações radicais . As únicas mudanças observadas dizem respeito a fatores constitutivos como a forma e o montante das prestações sociais , e suas modalidades de financiamento . Como diz Ferrera a adoção da variável modelo de cobertura “se trata de um

critério de natureza exclusivamente descritiva e portanto normativamente neutro , fácil de manejar sob um perfil analítico e privado de predisposições explicativas . Aparece, além disso , como o critério mais apropriado para a elaboração de teorias genéticas articuladas , enquanto destinado a incidir nas junções naturais da história do Welfare State , ou seja , aquelas escolhas de inclusão/ exclusão que determinaram a diversa evolução nos vários contextos ” . Em suma temos ainda que responder a questão já proposta , ou seja , quais são os fatores que determinam a escolha de um ou outro “modelo de cobertura” ou “modelos de solidariedade social” ? Outra questão relevante seria : como explicar as diferenças no desenvolvimento dos welfares states nos diferentes países ? A resposta para tais questões implica no entendimento do esquema teórico proposto por Ferrera , que por sua vez fornece importantes elementos para se entender a origem dos modernos Welfares States ocidentais .

Segundo esse autor o edifício institucional do Welfare State vai se apoiar sobre dois aspectos básicos . Em primeiro lugar temos o contexto econômico e social contribuindo na determinação da forma do welfare nos vários momentos históricos . Trata-se de uma análise “contextualista” , que pode ser exemplificada por autores como Esping-Anderson ao considerar a relação entre as classes sociais . Como veremos mais adiante é possível dizer que o modelo de Ferrera vai englobar o de Esping-Anderson . Em segundo lugar percebemos que o edifício institucional do welfare é também determinado por uma lógica de desenvolvimento interno , caracterizado por projetos específicos idealizados pelos tomadores de decisões (políticos e burocráticos) e pelos seus instrumentos disponíveis . Esse tipo de análise pode ser definida como “institucionalista”. O contexto tem um papel distante, o que nos permite dizer em última instância que os programas de proteção social dos vários países vai depender essencialmente das idéias e preferências dos tomadores de decisões , das vigentes regras de decisão e não somente das tradicionais formas de intervento social definida no passado . Em síntese temos que a análise contextualista se apoia em fatos passados , enquanto a análise institucional se apoia em fatos presentes .

Ferrera vai propor uma terceira perspectiva explicativa para explicar o edifício institucional do welfare , é a chamada análise “político-processal” que de certa maneira conjuga as duas análises anteriores . Essa nova perspectiva vai evidenciar o processo político de competição pelo poder no ambiente das políticas públicas , e a relação entre esse processo e as pressões contextuais e institucionais . Essas três abordagens(contextual,

institucional e político-processual) vão interagir no esquema teórico proposto por Ferrera para explicar a eleição de um modelo ocupacionalista ou universalista . Esse esquema parte da seguinte pergunta : “que coisa ativou os processos de reforma social responsáveis pelo surgimento dos welfares states ocidentais ?” Sinteticamente podemos responder tal pergunta, e portanto explicar o esquema , identificando primeiramente uma **crise de política pública** que por sua vez é gerada pela pressão de **novos problemas** confrontados com **velhas soluções** . Essa crise exige uma resposta institucional dos atores sócio-econômicos envolvidos no processo . A figura na página ao lado ilustra de maneira objetiva o esquema proposto .



Iremos agora evidenciar e explicar particularmente cada uma das etapas do esquema . Vale lembrar que todos estudos adotam como base o desenvolvimento dos modernos Welfares States ocidentais , principalmente os europeus . Primeiramente temos então uma (1) crise de política pública . Vimos que o processo de modernização sócio-econômica resultante da expansão capitalista nas últimas décadas do século XIX , originou uma série de novas exigências assistenciais (velhice , doenças , invalidez , etc) . Essas exigências constituíram uma conjuntura de crise político social para todos países ocidentais . É certo entretanto , que cada país em particular enfrentou uma específica crise de política pública . Os novos problemas oriundos do processo de modernização capitalista vão ser diferentes para cada país , embora todos tenham problemas . Os diferentes novos problemas são implicações das diferentes estruturas demográficas e sócio-econômicas de cada país , ou seja dos diferentes contextos nacionais. As maiores diferenças , entretanto , dizem respeito aos instrumentos institucionais a disposição dos vários governos para enfrentar os novos problemas , ou seja às diversas velhas soluções tradicionalmente utilizadas pelas autoridades estatais na luta contra as necessidades sociais . Portanto é a partir dessas particulares e específicas crises que se origina o impulso inicial para a formação do Welfare State e o tipo de modelo de cobertura .

Um segundo passo imediatamente sucessivo dessa seqüência reformista , proposto pelo esquema , é a (2) mobilização dos atores que participam dos debates sobre as possíveis soluções para a crise de política pública . Esses atores podem ser definidos como categorias ocupacionais , classes sociais , associações e grupos de várias naturezas (sindicatos, Igrejas , etc) , partidos , movimentos culturais , intelectuais, governos e parlamentos . A grande preocupação aqui é definir os interesses dos atores(dentro de um contexto de competição política) na elaboração das propostas de reforma social necessária para enfrentar a crise política .

Como mostra o esquema há uma divisão feita com base na explicação contextualista e institucionalista , respectivamente teremos um ambiente econômico social e um ambiente de política pública . Essas explicações vão se contrapor ou/é completar-se na arena de competição político-partidária , ou seja a terceira perspectiva de explicação chamada político-processual . Nesse contexto teremos uma coalizão categorial dentro do ambiente econômico social e um projeto institucional dentro do ambiente de política pública Feito

isso teremos uma explicação política vencedora , definindo a adoção do modelo de cobertura ocupacional ou universal (considerando suas sub-divisões) . Estudaremos agora detalhadamente todos os passos listados .

Temos agora , portanto , uma **(3.a) coalizão categorial** . Nessa perspectiva de interpretação contextualista , as estruturas ocupacionais sócio-econômicas (classes sociais) são os principais determinantes das diversas constelações de interesses que promoveram a origem e adoção dos modelos cobertura . Nesse sentido países com uma estrutura ocupacional heterogênea , fragmentada e com grandes diferenças intra e inter setorial (indústria *versus* agricultura , setores modernos *versus* setores atrasados , etc) tenderão a adotar um modelo de solidariedade ocupacionalista , já os países com uma estrutura ocupacional mais homogênea tenderão para o modelo universalista . Nessa análise as classes sociais tem um papel de protagonista na eleição do modelo de cobertura . Os trabalhadores entendidos como uma classe por excelência solidarista tenderão para o universalismo , ao contrário dos burgueses por excelência anti-solidarista . Esse tipo de análise no entanto , dá uma excessiva atenção ao conflito de classes entre burgueses e trabalhadores . Esse dualismo (capital e trabalho) acaba por desconsiderar o papel dos agentes intermediários na determinação do modelo de cobertura . Para evitar esse problema é conveniente perguntar aos agentes participantes do processo de escolha do modelo de proteção social , quais são as conseqüências (custos e benefícios) da adoção de um ou outro modelo ? Devemos identificar portanto os interesses dos atores envolvidos nessa escolha , levando em consideração a incidência dos riscos e a capacidade de auto-proteção desses agentes . Quanto mais uma categoria estiver protegida dos riscos menos essa terá vontade de assumir responsabilidades num esquema de seguridade social administrado pelo Estado .

Olhando agora o esquema vemos que ele se divide em outra direção , definindo um ambiente de política pública que vai caracterizar o **(3.b) projeto institucional** . Nessa tipo de análise institucionalista os fatos presentes são fundamentais , a base cultural e tecnológica vigente são fatores chaves para explicar o movimento de reformas sociais . Esse ambiente de política pública vai influenciar os atores na busca de soluções institucionais , ou seja , um projeto institucional para a superação da crise de política pública . O contexto proposto na coalizão categorial vai no entanto servir de base de apoio para elaboração desse projeto . Vamos agora enumerar os principais elementos constitutivos do ambiente de política

pública, que por sua vez determinam e delimitam um sistema político nacional . Em primeiro lugar temos os instrumentos de intervenção pública provenientes do passado , as velhas soluções , utilizados na elaboração do projeto institucional a fim de que esse resolva os novos problemas . Esses instrumentos impregnados de predisposições culturais e organizativas vão ter uma influência muito forte na delimitação de um sistema político nacional . Dado essa influência a pergunta relevante é : Onde vamos a partir daqui ?⁶ Um segundo elemento constitutivo são os exemplos estrangeiros de intervenção pública . O problema aqui é definir traços nos programas de proteção social externos que podem ser imitados com sucesso em outros países . A seguridade social inovativa na Alemanha , por exemplo , serviu de referimento obrigatório para a maioria dos países . Um terceiro elemento constituinte do ambiente de política pública seria o conjunto de idéias circulantes nos meios acadêmicos e intelectuais em gerais . É nesse ambiente de constantes debates e polêmicas que surgem idéias para a solução da crise de política pública . É um ambiente repleto de elementos ideológicos definindo os interesses dos atores participantes do debate intelectual . Essa componente ideológica vai definir a identidade das categorias ocupacionais, influenciando a competição dos atores políticos . Podemos entender dessa maneira o papel da Igreja e da doutrina liberal como elementos ideológicos atuantes no processo de debate intelectual . A escolha entre o modelo universalista ou ocupacionista vai se dar na medida que um desses modelos se adapte melhor aos distintos elementos ideológicos . O quarto e último elemento seria definido pela burocracia presente no ambiente de política pública . A burocracia pode ser entendida como um conjunto de acessórios e ferramentas utilizados no processo de competição política . Dado esse contexto podemos entender , por exemplo, porque regimes autoritários introduziram programas de proteção social mais rapidamente que regimes democráticos , onde a burocracia modifica e atrasa o processo de tomada de decisões . Todos os quatro elementos citados acima vão definir portanto um sistema político , que delimita a elaboração de um projeto institucional .

Observando novamente o esquema , vemos que ele converge para a (4) arena de competição política , onde será definido um consenso para a solução da crise de política pública . É nessa arena que se desenvolve a lógica político-processual definida por Ferrera, onde a luta pelo poder constitui sem dúvida o componente principal e típico do processo

⁶ Heilo , H . (1974 , 16) Modern Social Politics in Britain and Sweden , New Haven , Yale University Press

político . Percebemos aqui o papel chave desempenhado pela política e pelos partidos no desenvolvimento do Welfare State . Até então a literatura havia considerado as elites políticas e os partidos apenas como atores participantes do sistema de classe e do sistema cultural-institucional . O esquema proposto por Ferrera vai sugerir que a “dinâmica de competição política enquanto tal contribui para modelar de forma autônoma o processo de mobilização dos atores , em alguns casos favorecendo , em outros prejudicando , e em outros ainda transformando significativamente a lógica de redistribuição e apropriação institucional’ . Em síntese os atores políticos , dentro do ambiente de competição pelo poder, são vistos como protagonistas e não meros participantes no processo de desenvolvimento do Welfare . O esquema propõem ainda um coligamento sistemático entre o ambiente político de luta pelo poder , e o desenvolvimento do Welfare . Como sub-produto da luta pelo poder teríamos a definição da escolha do modelo de cobertura ocupacionista ou universalista . Há no entanto duas características particulares do processo político que contribuem para essa escolha : a constelação dos *cleavages* ; e a competição entre esquerda-direita , dado o grau de polarização ideológica .

A constelação dos *cleavages* politicamente ativos vai influir no grau de *stateness* dos programas sociais . Isso acontece basicamente porque a formação da constelação dos *cleavages* implica numa fragmentação do espaço político e uma segmentação cultural . Os diferentes conflitos existentes como aqueles entre Estado e Igreja , étnico-linguístico , territorial , racial , etc , vão influenciar de maneira direta as soluções consensuais para a crise de política pública obtidas dentro da arena de luta pelo poder . Por tal motivo podemos dizer que a estrutura dos *cleavages* influencia na definição do papel do estado nos programas de seguridade social . É certo portanto que diferentes países possuem diferentes constelações de *cleavages* , e por isso diferentes graus de *stateness* .

O segundo fator que vai influenciar significativamente a formação de um consenso para a definição do modelo de cobertura , é a polarização ideológica . O eterno conflito entre esquerda e direita define posições ideológicas que se confrontam na arena de competição política . Essas posições são visualizadas , por exemplo , nos movimentos sindicais de operários (socialistas) e nas elites liberais-conservadoras . Dado esse contexto Ferrera formula a seguinte hipótese : nos esquemas universalistas existem baixas polarizações ideológicas , ao contrário dos esquemas ocupacionais com altas polarizações

ideológicas . Isso acontece basicamente porque nos esquemas universalistas existem poucas pressões políticas oriundas de interesses particulares , ou seja de grupos específicos impregnados com determinados componentes ideológicos . Já nos esquemas ocupacionais temos grandes interesses particulares envolvidos , o que por sua vez promove interventos públicos seletivos .

Feita todas essas considerações chegamos à um (5) esclarecimento político como subproduto da luta pelo poder dentro da arena política . Esse esclarecimento vai ser diferente para cada país , implicando em diferentes propostas de reforma social para solucionar a crise de política pública , que também é diferente para cada país . O passo final é portanto , a adoção de um modelo de solidariedade social , ocupacionalista ou universalista (considerando suas sub-divisões) .

Em suma temos o modelo universalista vai se caracterizar por :

1)Estruturas sócio-econômica dominada por poucas , mas amplas categorias ocupacionais definindo interesses mais homogêneos .

2)Ambiente de política pública baseado em leis para pobres , com pouca influência de tradição bonapartista-bismarckiana , mas impregnado pelo doutrina do liberalismo social e do protestantismo .

3)Na arena da competição política , temos um prevalecimento de *cleavages* sócio-econômicos , com baixa polarização ideológica e um mecanismo de competição entre elites de caráter expansivo .

O modelo ocupacionalista por sua vez vai se caracterizar por :

1)Estruturas sócio-econômicas marcadas por grandes diferenciações inter e intra setorial , territorial , etc , e interesses heterogêneos .

2)Ambiente de política pública caracterizado por grandes pluralismos assistenciais, grande influência da tradição bonapartista-bismarckiana e hegemonia da doutrina social católica e calvinista .

3)Na arena de competição política uma presença marcante de *cleavages* étnicos com grandes segmentações culturais e altas polarizações ideológicas , e um mecanismo de competição entre elites tipicamente defensivo .

CAPÍTULO 2

AS RAÍZES HISTÓRICAS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL ITALIANO

O primeiro embrião de uma assistência burocraticamente organizada aparece na Itália por volta do século XVI, com as associações comunitárias e as congregações de caridade. São exemplos o *Santo Spirito* em Roma, a *Casa Santa dell'Anunciata* em Napoli e a *Pietà* em Veneza.

Com um declínio econômico e um aumento da população há o surgimento de um novo fenômeno social, o "*vagabondaggio*", que literalmente traduzido significa vagabundagem. Há uma mudança na estrutura social italiana, exigindo uma nova ordem de assistência social. Nasce nas grandes cidades, dada a necessidade das autoridades locais de controlar esse novo fenômeno, formas altamente organizadas de benefícios e aparatos assistenciais. É importante lembrar que o combate ao "*vagabondaggio*" vai assumir um caráter repressivo. Havia o medo de que esse grupo se concentrassem nas cidades espalhando doenças epidêmicas. Os hospitais surgem nesse sentido para controlar o fenômeno, e por isso a disseminação de doenças. Dentro dos hospitais as pessoas incluídas nesse grupo são reclusas e forçadas a algum tipo de trabalho. É uma política de reabilitação dos mendicantes, chegando em alguns casos haver uma punição contra os reincidentes.

A Igreja surge nesse contexto de intervento centralizado e burocraticamente organizado como uma instituição de ação direta. Muitos hospitais são instituídos e administrados pela Igreja. Ela encontra uma justificativa moral para a discriminação dos mendicantes ao dividir o grupo em pobres que merecem assistência por não terem culpa de suas condições sociais, e os mendicantes ociosos, ou seja, os realmente vagabundos. Esses são considerados pecadores e devem permanecer reclusos nos hospitais, onde forçados a trabalhar são reeducados para a vida em sociedade.

No século seguinte amplia-se o número de indigentes, dada a reestruturação da economia italiana que dura até o século XIX. Acentua-se o caráter repressivo da assistência institucional. A presença da Igreja é ainda muito importante, dada seu vasto poder cultural e

político além da tardia formação de um Moderno Estado Nacional , como aconteceu na maioria dos países europeus . Esse processo tardio implica economicamente , na vagareza da consolidação de uma estrutura industrial , e no plano político , na lentidão da unificação . Esse é um contexto que só reforça a supremacia da Igreja no campo assistencial , com fortes implicações culturais e sociais . O Estado liberal burguês de recente formação mostra-se incapaz de mudar tal situação , dado interesses internos políticos e econômicos contraditórios . Em 10 de março de 1865 temos a unificação administrativa do Reino Italiano. O Estado começa a assumir progressivamente a responsabilidade da assistência sanitária , enquanto as instituições católicas ainda são responsáveis por grande parte da assistência social , como exemplo temos a “*Opere Pie*” que posteriormente foi transformada em uma instituição pública : o IPAB (*Instituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza*) , permanecendo ainda no entanto uma natureza fundamentalmente privada . O Estado tem dificuldade de entrar em setores onde a estrutura da assistência é acompanhada de poderes econômicos e políticos . O intervento do Estado nessa fase tem apenas a função de policiar a assistência social , delegando poderes a iniciativas de caridade .

Com o surgimento das organizações políticas e sindicais de trabalhadores exigindo mais amplas intervenções no campo social , dado o processo de industrialização e os eventos bélicos da primeira guerra mundial , o Estado tende a assumir maiores responsabilidades . O Estado nesse contexto vai portanto ampliar sua política de intervento , o que se traduz principalmente em pensões de guerra e assistência às famílias dos mortos em combate . Essa política de maior impenho no campo assistencial encontra seu coroamento nos anos vinte com o Fascismo , constituindo um dos fundamentos centrais do estado corporativista , caracterizado pelos seus *enti* autárquico de assistência e previdência . A função assistencial do Estado assume uma clara conotação política , tendo entre outros objetivos o controle da infância e juventude . Podemos definir alguns *enti* como :

ONB - *Opera Nacional Balilla* , responsável pelo controle da infância e juventude .

ONMI - *Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'infanzia* (controle da maternidade e infância) .

Há ainda outros *enti* responsáveis pelos idosos , incapacitados físicos e mentais , e assim por diante . Apesar desse pesado intervento , o estado Fascista não rompe com a

tradição católica , que ainda tem um papel importante na assistência social . O Partido Nacional Fascista parece mais interessado na infância e juventude , setor fundamental para a disseminação de uma ideologia , enquanto a Igreja organiza setores de assistência nas diversas categorias de indigentes e pobres .

O complexo aparato de assistência como fruto da política social Fascista , se revela importante para compreender o aspecto institucional que vem assumir o setor de assistência no período Republicano . Sua herança é importante para os novos princípios no campo assistencial e por isso para com o rompimento do ordenamento vigente . Se reconhece que o funcionamento do sistema económico provoca uma situação de necessidade para alguns membros da sociedade , levando ao entendimento da assistência social como um direito adquirido pelo cidadão . A intervenção pública estatal surge como uma necessidade crescente , dando origem à concepção do que vem a ser o moderno Welfare State italiano . No entanto a política assistencial dos anos cinquenta ainda é caracterizada pela continuidade da hegemonia das forças católicas e da Igreja . Por sua vez a sobrevivência dos *enti* Fascistas , caracterizando uma representação do Partido , vai promover a continuidade dos interventos no sentido de constituir “feudos” clientelares e eleitorais para o mesmo Partido Nacional Fascista .

Pelo lado das organizações sindicais e os partidos de esquerda há uma atenção discreta para a problemática da assistência . Tem-se a impressão de que essa discussão é considerada muito “enraizada” , para que vala a pena impenhar todas as forças na constituição de um partido genuinamente revolucionário (DAVID , 1984) .

Os anos cinquenta são marcados por duros ataques aos movimentos operários e sindicais . A classe dominante (burguesia industrial) faz uma certa chantagem , forçando a sociedade entre a escolha de investimentos produtivos ou o emprego social do produto gerado . É uma estratégia de luta centrada especificamente nos interesses industrializantes . O Estado de bem estar social é moldado no sentido de atender os interesses dessa elite política de caráter industrializante .

Uma comissão parlamentar entre 1950-1953 , denuncia as lacunas mais evidentes na política e no interventos social da época . A assistência aos velhos , por exemplo , é definida apenas como um internamento dos mesmos nas instituições públicas e privadas . Não há nenhum outro tipo de auxílio alternativo . Isso vai acontecer em muitos outros *enti*

assistenciais . A conclusão que se chega é que há um desperdício e uma inadequação do sistema assistencial . Há uma “migalha” de *entis* , organizações públicas e privadas , ocupando-se da assistência social na Itália .

Em síntese , percebemos nos anos cinquenta um aumento da institucionalização do intervento , que se torna mais abrangente . Há um aumento dos institutos de cobertura público e privado de 4917 em 1952 , para 5544 em 1961 . Há ainda um instrumento de intervento mais capilar , com a instituição em todas as *comunes*⁷ de uma representação assistencial . São os chamados “Ente Comunale di Assistenza” , configurando uma maior autonomia local para o intervento público . Em 1952 esses *entes* assistem 60 pessoas para cada 1000 habitantes , o que é um número bastante considerável .

A conclusão do período definido nos anos cinquenta , é de que a política assistencial continua ancorada a interventos do tipo paternalístico e representativo , onde o objetivo principal é aliviar as tensões sociais existentes . O conceito de assistência é ainda pensado essencialmente como caridade aos necessitados .

Já os anos sessenta , vão ser marcados pelo aparecimento de uma base para a atuação intensa de uma política de serviço social . Lê-se aqui um intervento de caráter mais abrangente e univesalístico . Os serviços não seriam mais destinados a grupos particulares de necessitados , mas sim para todos o cidadão . Em 1963-64 , identificamos o aparecimento de uma formula de centro-esquerda , que apesar de ficar em muitos aspectos somente no discurso literário , essa induz e estimula o debate político e cultural paralisado nos anos cinquenta . Há perspectivas de renascimento da ação pública , através de alguns princípios fundamentais como o superamento do critério de pobreza para o acesso aos serviços sociais . Adota-se critérios mais igualitários , onde fixa-se um patamar mínimo de serviços . Podemos verificar aqui uma lógica preventiva da ação social . Nesta fase é de grande importância , os movimentos sindicais . Dada uma crescente capacidade de contratação (coletiva) dos mesmos , sua ação sai dos limites estreitos da fábrica para entrar no campo social . Toma-se consciência que o complicado processo de industrialização e urbanização causaram uma grande parcela de excluídos sociais . Nesse contexto , entendemos porque os movimentos de trabalhadores ganham tanta força . A opinião pública reconhece esses movimentos e suas implicações sociais .

⁷ A menor subdivisão administrativa do estado , compreendendo um centro habitado e seu território imediato.

Os anos sessenta , são na prática onde encontramos a gestação da base cultural para a formação do Welfare State . Define-se a fórmula de ação do estado assistencial . Constituído de um lado pela atribuição ao aparato estatal da obrigatoriedade do fornecimento de assistência (dinheiro ou serviços) a todos o cidadão que sofrem os riscos da sociedade de mercado , e de outro no reconhecimento da atuação dos sindicatos de trabalhadores na contratação coletiva e na formação de política pública . No entanto a efetiva atuação dos interventos , não revela modificações estruturais a respeito do decênio precedente . O centro do poder assistencial continua o mesmo . As mesmas forças políticas e de governo se encontram profundamente divididas na definição dos princípios inspiradores para a formulação da política assistencial do Estado italiano . A assistência pública atinge um relevante interesse geral , porém os serviços e atividades sociais parecem apenas defender a sociedade dos elementos passivos e parasitários , que outrora foram chamados de *vagabondaggio* .

No final de 1969 temos uma comissão parlamentar , que tem como objetivo organizar a legislação social que não responde aos interesses da coletividade . Verifica-se nessa comissão que o quadro da situação social é insuficiente , dispersivo , com lacunas e sobretudo com interferências de segmentos sociais particulares . A política e a legislação social se desenvolveram de modo fragmentado , não correspondendo às verdadeiras necessidades sociais . Os *enti* nacionais haviam se multiplicado sem uma real necessidade e eficácia . O intervento social não assiste o indivíduo cidadão , na multiplicidade de suas necessidades . Atende , entretanto , a categorias particulares onde prevalece os interesses privados . Há uma condição de desigualdade entre o cidadão , no que se refere ao acesso aos benefícios sociais .

Analisando a relação entre os setores públicos e os privados de assistência , verificamos um total descompasso . Em muitos casos o intervento é delegado à instituições privadas , no entanto seu financiamento é exclusivamente público . A gestão é privada e o financiamento é público . Isso vai criar uma rigidez no sistema , que impede modificações estruturais e um caráter mais universalizante da intervenção . No final dos anos sessenta o setor privado é responsável por mais da metade das formas de intervenção social .

Em 1968-69 , observamos uma onda de contestações se desenvolvendo nos movimentos estudantis e operários . A reivindicação é por interventos desinstitucionalizados

e serviços abertos , onde qualquer cidadão possa participar diretamente na escolha da política e da gestão pública .

Ao chegarmos nos anos setenta verificamos o surgimento de perspectivas para uma grande transformação na política social , dado a evolução do processo de conscientização e sensibilidade coletiva , ou seja a solidariedade social . No plano político institucional , isso parece ser garantido com a atuação em 1970-71 da “*Regione a statuto ordinario*” . Essa era um programa de governo com o objetivo de programar , legislar e regulamentar todas as atividades de interesse público no campo assistencial , sejam elas feitas por instituições públicas ou privadas . Com a crescente pressão dos movimentos de reivindicação social , observamos no plano legislativo a adoção de uma série de medidas . Nesse contexto temos em 1971 ,por exemplo , a instituição de uma espécie de creche (*asili nido comunali*) nas *comunes* para os filhos dos trabalhadores , e em 1975-77 o fim de alguns *entes* arcaicos e inúteis como o ONMI .

Verificamos os primeiros passos para um sistema não mais centrado em intervenções marginais e fragmentados , e sim para a constituição de um sistema moderno e coordenado de serviço social público , destinado a cobrir uma vasta gama de necessidades . Com a “*Regione*” , o esquema de intervento assume uma real conotação de serviço social . Primeiramente num nível nacional de princípios gerais , seguido de um nível regional até chegarmos na atuação direta das comunidades locais (*comunes*) para gerir e legislar a intervenção social . Esse modelo de repartição das responsabilidades que , na teoria tem a função de dar uma maior racionalidade e funcionalidade ao sistema , na prática se mostra diferente . Falta um quadro de referência mais geral , um ponto de partida melhor definido . Isso vai provocar elementos de fragmentação no interior do sistema . Os mesmos institutos regionais (*entes*) , na maioria dos casos , atuam mais como elementos frenantes do que de estímulo das autonomias locais . Principalmente quando aparecem como os únicos responsáveis pela programação da intervenção social . Assumem uma mera função operativa sendo usado como um instrumento de gradual absorção das reivindicações coletivas . A lei número 1044 , por exemplo , que institui o *asili nido comunali* , considerado um serviço aberto a todo cidadão e com ampla função educativa e de socialização (sendo uma novidade até então) , por de falta de financiamento da parte do estado é instituída somente depois de cinco anos da sua entrada em vigor , e mesmo assim

somente em algumas regiões centro-setentrional . Constatamos portanto uma escassa estrutura de serviços , que assistem somente a situações particulares de necessidades .

A conclusão que chegamos é que , ainda existe o risco de se perpetuar a tradicional tendência do setor assistencial , ou seja , sempre privilegiar a estrutura privada (forte presença da Igreja) a respeito dos serviços públicos .

No final dos anos setenta , desenvolve-se um debate político em torno da redefinição dos ambientes públicos e privados da intervenção social . Esse debate resulta da polêmica sobre a escolha dos *entes* antárquico de previdência e assistência . Resulta desse contexto a lei número 382 de 22 de julho de 1975 . Diz a lei que o governo deve completar a transferência das funções administrativas , até então controlada por *entes* nacionais e interregionais , para as regiões de competência . Portanto as comunidades locais deveriam administrar o intervento social com total autonomia . Os recursos financeiros , bens patrimoniais e pessoais devem ser transferidos para as localidades de competência . Essas irão escolher os *entes* assistenciais e o tipo de intervenção social que lhes interessa . Em síntese temos o transferência do IPAB (*istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*), para as comunidades locais , o que significa em última instância uma grande reforma dos serviços sociais . Entretanto a situação dos *entes* de assistência instituído no período Fascista , para satisfazer interesses corporativos e clientelares permaneceu no interior dessa nova lógica . Um exemplo disso são os *entes* que assistem os órfãos , numerosos e com um custo caríssimo de gestão . Diante desse quadro onde os interesse corporativistas e clientelares , ainda são numerosos e poderosos temos em 24 de agosto de 1977 o decreto de lei número 616 . Esse decreto vai representar uma forma de resistência à reforma instituída pelo decreto de lei 382 . Nesse contexto muitos *entes* , que deveriam ser eliminados permanecem . A reforma de 22 de julho de 1975 , prevendo um modelo de Welfare State mais universalístico e abrangente , é em última instância bloqueada pelo novo decreto de lei em 1977 . O total transferência das funções do IPAB para as comunidades locais não acontece.

A reação por parte de ambientes eclesiásticos impede , por exemplo , a transferência das funções educativos-religiosas às comunidades locais . O decreto portanto , traz novamente a tona o debate entre Estado e Igreja (*Opere Pie*) . Essa “guerra religiosa” vai assumir uma clara conotação econômica , dados os interesses econômicos em determinadas

regiões . Basta dizer que os 57 IPAB com sede em Roma , possuem por exemplo , 36 imóveis sedes assistenciais , 38 prédios para uso habitacional , 550 apartamentos para uso habitacional e de escritório , 218 para negócios em geral , 5 Igrejas , 3 cinemas, 3 hotéis , 12 terrenos urbanos , e assim por diante .

Em 1979 temos um outro decreto de lei de número 113 , que tem um caráter revisório sobre o 616 . Esse decreto só causa mais polêmicas e seus efeitos não são claros . A única certeza é que há uma rediscussão sobre quais regiões devem receber transferências e uma maior autonomia , e quais as instituições responsáveis pelo intervento social . A conclusão é que , o sistema de assistência social ainda está ancorado em critérios de caridade e benevolência , quando devia ser um direito político adquirido para qualquer cidadão .

O sistema de proteção social italiano como vimos remete sempre ao passado , gerando situações de extrema confusão e contradição . A lógica clientelar-corporativista é sempre presente . As forças políticas tem enorme penetração , impedindo uma clara reforma que estabeleça uma linha definida de ação . Um exemplo disso é a reforma sanitária em 1978, que tinha como objetivo a constituição de uma unidade de serviço social-sanitário de caráter universalístico , e no entanto sua prática revela um sistema localizado de difícil integração . O setor privado institucional está ainda diretamente ligado na concepção de uma política social . Os anos oitenta vão ser marcados por esse quadro .

Atualmente se discute reformas a respeito das autonomias locais , associações voluntárias de proteção , a reforma do sistema de pensões e do sistema sanitário . Toda essa discussão deve ser analisado no contexto de crise do Welfare State italiano .

Esse pequeno resumo da formação do sistema de proteção social italiano , nos permite chegar a uma conclusão fundamental : O Welfare State na Itália é um modelo que se aproxima da definição meritocrático-particularista de Titmus , do conservador-corporativista de Esping-Anderson , ou ocupacionalista misto de Ferrera . Isso fica claro ao considerarmos a relevância do aspecto clientelista-corporativista da intervenção social , sempre aliada a interesses privados de grupos particulares . Não se constitui na Itália um modelo mais abrangente , as forças privadas de mercado estão sempre presentes .

O MODELO DE COBERTURA DOS WELFARES STATES OCIDENTAIS

Utilizando o modelo classificatório de Ferrera , podemos definir o modelo de cobertura italiano como ocupacional misto . Isso pode ser visualizado no pequeno resumo histórico do sistema de proteção social italiano descrito no item anterior , e vai ficar evidente quando descrevermos o sistema previdenciário italiano no próximo item . O que nos interessa agora é apenas delimitar e definir , segundo a classificação de Ferrera , os demais modelos de cobertura presentes nos principais países ocidentais . A intenção é permitir uma maior visualização , através de critérios comparativos , do que venha significar o modelo de cobertura ocupacional misto italiano .

Teremos dessa maneira , considerando principalmente a asseguaração previdenciária e sanitária , a seguinte tipologia :

<u>ocupacionais puros</u>	<u>ocupacionais mistos</u>	<u>universalistas mistos</u>	<u>universalistas puros</u>
França	Itália	Grã-Bretanha	Suécia
Bélgica	Holanda	Canada	Noruega
Alemanha	Suíça	Nova Zelândia	Dinamarca
Áustria	(Irlanda)		Finlândia

Essa tipologia não inclui dois países considerados *sui generis* , Estados Unidos e Austrália . Antes de considerar o Welfare desses países como ocupacionais ou universalistas, devemos considerá-los , como diz Ferrera , “subdesenvolvidos”⁶ . São exceções de gêneros diferentes . Nos Estados Unidos temos uma base fragmentada e categorial da tutela previdenciária , e a falta de uma asseguaração obrigatória no setor de saúde . Isso permite dizer que o seu modelo de cobertura se aproxima da definição ocupacional . Considerando agora a Austrália vemos uma asseguaração sanitária nacional obrigatória e um esquema previdenciário virtualmente universal , apesar de existir ainda uma prova de meio para usufruto desse benefício . Isso nos permite dizer que seu modelo de cobertura se aproxima do universalismo .

⁶ ver Ferrera (1993) , Modelli di solidarietà , pgs 84-86 .

Considerando agora os países com modelos ocupacionais puros , percebemos um contexto comum definindo esquemas de seguridade reservados a algumas categorias de trabalhadores dependentes , com pequenas inclusões ocupacionais ao longo do tempo . Apesar de verificarmos uma rede de proteção cada vez mais ampla , a solidariedade pública permanece fragmentada e com fortes demarcações ocupacionais , o que implica em uma multilicitude de comunidades com risco diferentes . Esse é o caso da França , Bélgica , Alemanha e Áustria .

Em relação aos Welfare States ocupacionais mistos temos quatro países : Itália , Holanda , Suíça e Irlanda . Esses são caracterizados por uma combinação de esquemas ocupacionais e universais , onde o modelo ocupacional , no entanto , permanece dominante . O ponto em comum é que em todos os países temos a presença de um esquema nacional de cobertura baseado na cidadania , e não na contribuição categorial de trabalhadores . Como exemplo podemos citar a assistência sanitária na Itália .

Convém agora pensar um pouco no caso irlandês como um caso particular . Como está demonstrado no esquema a Irlanda fica entre o modelo ocupacional e universal misto . Esse país oscilou no processo de formação do seu Welfare entre esses dois modelos de cobertura . Isso se deve à proximidade com a Grã-Bretanha (universalista mista) . O setor previdenciário na Irlanda é essencialmente ocupacional , ao contrário do sanitário com critérios mais universalizantes .

Em síntese temos que tanto os modelos ocupacionais puros como os mistos , tem uma origem assistencial baseada na caridade e no corporativismo .

Já entre os modelos universalistas mistos encontramos três países : Grã-Bretanha , Canada e Nova Zelândia . Os esquemas de asseguaração nesses países na sua origem eram nacionais e visavam principalmente uma legislação para os pobres . Depois da segunda guerra mundial esses esquemas sociais se tornaram amplos e com prestações homogêneas. A especificidade se refere ao fato de que , os esquemas universais baseados na cidadania e não na caridade prevalecem nesses países . Como exemplo temos a presença do *National Health Service* na Grã-Bretanha , definido uma cobertura sanitária de caráter universal . O que encontramos nesses países é a possibilidade de escolha em algumas áreas entre um esquema de proteção pública ou privada , isso é comum por exemplo no campo pensionístico .

Enfim temos agora os países que apresentam modelos universalistas puros . São eles os países escandinavos : Suécia , Noruega , Dinamarca e Finlândia . Nesses países os esquemas de proteção sociais cobrem toda a população residente , ou seja o cidadão . São esquemas públicos de amplo alcance cobrindo toda população ativa , segundo normas homogêneas .

O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ITALIANO

Vamos aqui estudar o sistema de previdência italiana sempre tendo em mente o esquema proposto por Ferrera no capítulo 1 . O objetivo é evidenciar a estrutura ocupacional dessa sistema , o que por sua vez explica em grande parte a classificação do Welfare italiano .

Apenas como detalhe um importante , vale a pena gastar algumas poucas palavras com o sistema sanitário italiano , já que esse último ao contrário da previdência tem características mais universalizantes . A combinação entre sistema sanitário e previdenciário é o que caracteriza em última instância a classificação do Welfare State italiano como ocupacional misto . Nesse trabalho , entretanto , iremos nos concentrar apenas na previdência e suas implicações para o modelo de solidariedade italiano .

A Gênese do Sistema de Previdência Italiano

O processo de formação de uma estrutura previdenciária para os trabalhadores italianos foi lento e marcado por fortes conflitos de interesses . Embora esse processo desembogue em uma estrutura tipicamente ocupacional e fragmentada , não se observa uma linearidade e objetividade nesse caminho , o que caracteriza a existência de conflitos. Em alguns momentos observamos a possibilidade da adoção de uma estrutura mais global e menos fragmentada cobrindo a totalidade da população . Nesse contexto o critério para a seguridade é a cidadania , ou seja para se ter o direito à uma segurança previdenciária basta ser cidadão italiano .

Iremos portanto fazer uma breve reconstituição do caminho do sistema previdenciário italiano , considerando seus principais momentos de conflitos , até chegarmos aos critérios que nos possibilitem classificar esse sistema de ocupacionalista .

Podemos dividir o período de gestação e nascimento da seguridade social italiana , o que evidentemente inclui o sistema previdenciário , em duas fases distintas . O critério para essa divisão é a presença de uma autoridade central delimitando os rumos da política social. Primeiramente temos uma fase que vai de 1896 à 1900 , onde o traço marcante é a presença

de uma elite liberal no poder tomando decisões isoladas . Nesse sentido temos , como afirma Ferrera , medidas de “concessões do alto” , onde a tutela previdenciária “é introduzida por partes , de maneira gradual e determinadas pela autoridade central” . Nesse sentido temos por exemplo em 1898 , a instituição de um esquema facultativo de proteção a velhice e invalidez , embora sempre limitado aos operários industriais . Os trabalhadores agrícolas só vão ser incluídos em 1919 com um projeto de asseguaração pensionística obrigatória (estudaremos com detalhes mais adiante) , caracterizando já a segunda fase que vai de 1900 1920 . Nesta fase observamos uma expansão da legislação social italiana , abandona-se as medidas de “concessões do alto” em favor de medidas mais democráticas discutidas em um ambiente parlamentar entre as principais forças políticas vigentes . A tutela de proteção social se expande para alguns setores de trabalhadores agrícolas e para mulheres . Temos nesse contexto o já citado projeto de asseguaração pensionística (1919) para todos os trabalhadores dependentes . Isso evidencia idéias de caráter mais univesalizantes e globais .

Em suma temos uma primeira fase de gestação do sistema previdenciário público . onde as formas de proteção eram circunscritas e delimitadas para trabalhadores industriais e categorias de trabalhadores específicas (incidência de riscos relativamente homogênea) , já na segunda fase surgem idéias de extensão da previdência para todos os trabalhadores dependentes , o que evidencia um caráter universalizante ao contrário da primeira fase evidentemente ocupacionalista . Entretanto o projeto globalizante de 1919 não se concretiza efetivamente . O sistema previdenciário público italiano continua marcado por uma estrutura eminentemente ocupacionalista e fragmentada , com ênfase aos trabalhadores industriais e outras categorias específicas . Nosso objetivo agora vai ser explicar com base no esquema teórico proposto por Ferrera , o porque dessa estrutura ocupacionalista , apesar de em alguns momentos surgirem propostas de caráter universalizante . Iremos considerar para isso três fatores macro econômicos explicativos .

O primeiro fator seria a diversidade categorial . A estrutura ocupacional da Itália depois da unificação era uma das mais descontínuas da Europa . Comparando com outros países europeus vemos por exemplo que , os trabalhadores dependentes italianos representavam somente 52% da totalidade da força de trabalho , enquanto na Grã Bretanha 83% e na Alemanha 66% . A agricultura absorvia isoladamente 58% dessa força de trabalho, já na Grã Bretanha 10,4% e na Alemanha 37,5% . Verificamos na Itália a formação

de uma estrutura social agrária tradicional . A tabela abaixo mostra a distribuição percentual das principais figuras profissionais na agricultura em 1881 , como vemos os proprietários de terrenos próprios representavam apenas 15,5% dos trabalhadores agrícolas , enquanto os trabalhadores braçais contratados (assalariados) representavam 67% . Isso evidencia uma estrutura agrária tipicamente tradicional .

Temos também um grande dualismo entre as regiões norte , onde a modernização capitalista é evidente atuando inclusive nos setores agrícolas , e as regiões sul , onde temos resquícios da antiga estrutura feudal atuando nas relações produtivas e sociais . Mesmo no centro-setentrional , observamos um mercado de trabalho com grandes diversidades entre a grande indústria manufatureira e as pequenas indústrias (principalmente têxtil e construção civil) , que se caracterizam por fortes sazonalidades da força de trabalho dada a proximidade com a agricultura .

	Propr. de terrenos próprios	Arrendatario	Colonos	Trabalhadores braçais
Piemonte	32	2,5	2,5	63
Liguria	31	5	7	57
Lombardia	12,5	9	11,5	67
Veneto	14	11	8	67
Emilia-R.	10	4	28,5	57,5
Toscana	10,5	2,5	42	45
Marche	7,5	0,5	53	39
Umbria	11	0,5	22	66,5
Lazio	13,5	2,5	6	78
Abruzzi-M	21,5	5	7	66,5
Campania	10,5	8	4	77,5
Puglia	13	2,5	0,5	84
Basilicata	15	5,5	0,5	79
Calabria	7,5	3	2,5	87
Sicilia	12	3	4	81
Sardegna	20	7	5	68
ITALIA	15,5	5	12,5	67

Fonte : Ferrera , 1993 , Modelli di solidarietà , pg 205

Temos portanto uma variadíssima configuração produtiva e ocupacional , onde o processo de mobilização das classes trabalhadoras segue na Itália um itinerário tortuoso ,

caracterizado por conflitos internos (Romanelli, 1990)⁹. As grandes mobilizações permanecem circunscritas durante muito tempo à região centro-norte¹⁰, e mesmo no interior dessa região encontramos divisões internas e organizações particulares locais. Há uma grande distância (sócio-econômica, organizacional e ideológica) entre as categorias operárias condensadas na área industrial e alguns assalariados agrícolas, e categorias intermediárias formadas por camponeses proprietários, comerciantes e funcionários públicos (FERRERA, 1993a).

Essa grande diversidade categorial, vai se constituir num obstáculo para coalizões categoriais interessadas em propostas mais universalizantes e de abrangência nacional do sistema previdenciário. Podemos dizer que a estrutura ocupacional italiana se originou mais pela demanda dos interessados (setores e categorias particulares), do que pela oferta de um serviço previdenciário, o que podia ser feito pelo Estado mas esse, entretanto, era formado por elites liberais conservadoras. As características do mercado de trabalho italiano ajudam a explicar portanto a escolha do modelo ocupacional para a previdência, além de explicar o atraso com que as prestações previdenciárias são estendidas para a agricultura. Os operários do norte por exemplo, eram pouco interessados em esquemas amplos de previdência já que esses estavam relativamente mais protegidos, ao contrário dos trabalhadores do sul relativamente menos protegidos e portanto mais interessados na ampliação dos benefícios previdenciários.

Outro aspecto relevante para a explicação da estrutura ocupacional é o interesse privado dos patrões na definição de um sistema mais abrangente. Para os patrões industriais do norte isso significaria uma redução relativa de competitividade, enquanto que para os grandes proprietários de terra do sul se preocupavam com uma provável perda de rendimento de seus latifúndios. Em síntese temos que a gênese de um sistema previdenciário italiano levou em consideração a minimização dos custos de trabalho, vinculada à uma estrutura agrícola tradicional combinada com organizações produtivas e sociais modernas circunscritas na região centro-setentrional italiana.

O segundo fator macro econômico de explicação para a estrutura ocupacionalista do sistema previdenciário italiano é a existência de uma pré-sinalização institucional. O jovem

⁹ ver Romanelli 1990, *L'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino.

¹⁰ É essa a região chamada de Vale da Padânia, onde observamos um recente movimento de separatismo no sentido de promover um novo país, não mais subordinado ao governo central italiano.

Estado italiano tinha que dar respostas à emergente questão social , e a previdência nesse contexto podia ser vista como uma resposta apropriada . No entanto , os presentes instrumentos institucionais de intervento público foram definidos no passado (pré-unificação) , influenciados por uma forte presença da Igreja e suas capilares instituições de caridade (*Opere Pie*) . Esses instrumentos eram débeis , fragmentados e dispersos , não havendo por parte do recente Estado italiano uma legislação social previdenciária adequada. Devemos considerar ainda os precedentes de proteção estatal destinados a particulares categorias , como é o caso dos inválidos da marinha mercante . Em suma havia uma sinalização institucional , definida num passado recente , para um intervento estatal apenas subsidiário e orientado para categorias particulares .

Identificamos agora o último fator macro econômico explicativo definido pelo contexto ideológico presente na época , onde percebemos uma forte influência dos exemplos estrangeiros na determinação da estrutura do sistema previdenciário italiano . Entre esses exemplos o mais relevante é o alemão , que introduziu pioneiramente a asseguaração pensionística **obrigatória** . Essa nova legislação alemã obteve um grande sucesso tanto no campo social quanto no campo político , originando um novo ambiente cultural de política social além de um novo contexto ideológico , que influencia a maioria dos países europeus ocidentais. Analisando o caso italiano constatamos que grande parte dos pensadores liberais italiano se convertem do liberalismo econômico para o estatalismo econômico (1870-1880). Isso vai explicar no campo social teses expressamente orientadas para a não promoção da previdência ocupacional , que desemboca na reforma de 1898 (trataremos disso mais adiante) . Essas novas idéias e teses vão delimitar um debate parlamentar sobre a legislação social e uma necessidade de reforma , entretanto considerando a forte influência da Igreja e as particularidades das idéias socialistas , constatamos que a previdência italiana permanece orientada a concessões estreitamente operárias (principalmente no setor industrial) e por isso relutante para qualquer solução do tipo universalista . A igreja imprime a sociedade sua ideologia hostil à idéia de uma asseguaração pensionística obrigatória . Ela defende particulares relações entre operários e patrões na definição de uma proteção previdenciária , que devia portanto ser fruto de esforços individuais . Outras formas de asseguaração previdenciária deviam ser consideradas como caridade e benevolência . Já as idéias socialistas são marcadas pela sua marginalização política e uma implícita oposição a um

intervento público total , pois sua ideologia socializante permanece fortemente vinculada apenas aos movimentos de operários industriais.

Em síntese temos que dada a constelação dos *cleavages* e o grau de polarização ideológica , a solução universalista não seria uma opção viável para os protagonistas do reformismo social italiano (FERRERA 1993) .

O Projeto de Reforma Social de 1898

O objetivo aqui é evidenciar a reforma ocorrida no final do século e sua particular dinâmica política definindo os rumos das mudanças no sistema previdenciário .

Essa reforma partiu de iniciativas do “alto” (elite liberal-conservadora) , na tentativa de aliviar as crescentes tensões políticas e sociais . A base do projeto reformista era toda proveniente do exemplo alemão , nesse sentido temos as seguintes características das medidas :

1) Foram medidas limitadas quanto a gama de esquemas introduzidos . No campo pensionístico a asseguaração obrigatória permaneceu facultativa , sendo introduzida somente para tutela de determinadas categorias de necessitados e de riscos . Esse limitado caráter das novas medidas , quanto a obrigatoriedade da asseguaração pública , se deve à dois fortes vínculos políticos : primeiramente a oposição da Igreja de Roma e do movimento católico , preocupados em conservar o seu quase monopólio assistencial eclesiástico ; e a oposição dos empresários setentrionais , preocupados em manter baixo seus custos de produção .

2) As medidas reformistas evitaram a introdução de um verdadeiro e próprio monopólio público sobre os novas esquemas de seguridade . Os trabalhadores podiam por exemplo escolher entre esquemas públicos e privados de previdência , isso se deve à influência dos interesses das empresas privadas de asseguaração , e à relutância das organizações de trabalhadores de serem inteiramente incorporadas pelo novo regime de intervento público .

3) A cobertura de asseguaração foi rigorosamente circunscrita aos operários industriais . Em 1903 , por exemplo , apenas 146.000 trabalhadores estavam inscritos nos programas públicos de pensão , o que representa 1% do total da força de trabalho . Na

Alemanha esse número era equivalente a 55% . A atividade agrícola , predominantemente na região sul , estava totalmente excluída desses programas . Isso mostra o enorme poder político exercitado pela região norte-setentrional , com características mais industrializantes .

Em suma temos que a reforma de 1898 foi fruto de uma lógica política predisposta para soluções ocupacionais na previdência . Os três fatores macro econômicos explicativos da gênese do sistema de pensões italiano (descritos anteriormente) , continuaram presentes na estrutura dessas reformas . O Estado definitivamente não organiza de maneira completa um sistema de asseguaração pensionística obrigatório , definido um caminho ocupacional para tal sistema .

Os Primeiros Traços de um Esquema mais Universalizante

Em 1919-1911 observamos os primeiros sinais no sentido de um esquema mais universalizante para as pensões . Em 1910 no congresso de Milão , o partido socialista foi responsável pela aprovação de uma ordem exigindo a introdução de um esquema pensionístico obrigatório para todos trabalhadores . O financiamento de tal reforma seria garantido por uma instituição sobre a asseguaração da vida monopolizada pelo Estado (INA). Essa nova instituição passaria grande parte de seus recursos para a *Cassa di Previdenza* instituída na reforma de 1898 . Essas medidas configuraram um notável passo adiante a respeito da limitada estrutura de proteção social do fim de século passado .

Essa tendência expansionista da política providenciária pode ser entendida por uma eminente perspectiva de abertura do mercado eleitoral através do sufrágio universal , atitude essa reivindicada pelos socialistas . O sufrágio universal só acontece efetivamente em 1912. Logo depois temos uma enorme crise pública originada pela primeira guerra mundial , que vai marcar profundamente a expansão do Welfare italiano , tendo relevantes implicações para o esquema previdenciário .

O Projeto de um Sistema Global de Asseguaração Social

A primeira grande guerra vai provocar na Itália uma ampla crise de política pública . O cenário era de grandes perdas humanas , aumento de preços , desocupação e rápido

empobrecimento de grande parte da população . Dado esse contexto as instituições de mútuo socorro e as organizações assistenciais não dispunham de recursos financeiros para atender tantas pessoas . A guerra vai colocar em evidência a insuficiência e a limitação do sistema previdenciário italiano . É sem dúvida um ambiente propício para reformas sociais de caráter mais globais , dado o clima de solidariedade nacional .

A partir de 1917 , essa crise de política pública começa exigir uma ativa mobilização reformista dos principais atores do cenário nacional , no sentido de uma nova legislação social . É um ambiente de constantes debates e estudos . Em meados de 1919 temos no parlamento dois projetos de reforma com características mais universalizantes .

O primeiro projeto foi elaborado pela comissão *Rava*¹¹ , e previa a instituição de um sistema global de asseguaração obrigatória , estendidos a toda população ativa . Entre as propostas destacamos :

1) a asseguaração obrigatória devia compreender todos trabalhadores assalariados ou independentes (camponeses , artesões , etc) , cujo renda não fosse superior a um dado limite pré-estabelecido . As prestações obrigatórias para os beneficiários deviam compreender um mínimo necessário para proteger a família dos danos causados pelo risco do trabalho , entre esses temos a saúde , maternidade , desemprego , morte , e assim por diante .

2) as contribuições são fixadas , de maneira gradual , segundo os salários de cada trabalhador contribuinte .

Uma rápida análise dessas propostas mostra seu caráter absolutamente inovativo , pois há um aumento da cobertura dos riscos e da quota de população assegurada , isso ainda combinado com a definição de um mínimo necessário para manter um padrão de vida adequado . Entretanto se olharmos particularmente as reformas na legislação providenciaria, que diz respeito as aposentadorias dos velhos , constatamos que não há mudanças significativas . Isso se tornou um objeto de discussão separado do mesmo governo . No decreto de lei nº 603 de 29 de abril de 1919 , que institui a aposentadoria obrigatória , existe a idéia de se estender a cobertura para os empregados privados com limites superiores de renda e também para os trabalhadores independentes . O tratamento seria homogêneo onde a

¹¹ Luigi Rava era um dos integrantes da comissão que se originou para discutir os problemas provenientes do pós-guerra entre 1917-18 . Sua principal preocupação era a questão social e previdenciária .

base seria o cidadão sem exceção ou distinção , o que caracteriza um esquema essencialmente universalista , como o sueco .

Outro ponto importante para entender esse novo contexto político e social é um segundo projeto datado de 1917 , portanto anterior ao da comissão *Rava* , que propunha essencialmente um esquema de proteção sanitária pública universalizante , destinados a todos os cidadãos .

Essas ambiciosas propostas de caráter universalizante são explicadas :

1) pela grande possibilidade de reforma que se deu no sistema institucional durante a guerra , considerando novos princípios de política social .

2) pela aproximação entre as classes trabalhadoras e categorias intermediárias (principalmente na questão providenciária) durante o esforço bélico .

3) pela formação de embrionária coalizão progressista entre liberais democráticos , socialistas reformistas e populares

Todos esses três fatores estão claramente associados com o novo contexto político , social e econômico que se deu com o esforço bélico . Vamos agora entender melhor cada um deles .

(1) Primeiramente temos que a crise de política pública como implicação indireta da guerra vai estimular os vários atores políticos à procura de uma solução institucional , principalmente no campo previdenciário . Deriva disso , por exemplo , uma Comissão entre 1917 e 1918 para discutir os problemas oriundos do pós-guerra . Essa comissão tem como objetivo central programar a transição do pós-guerra e definir as reformas necessárias , foi essa comissão que originou a comissão *Rava* em 1919 , e a definição de três novos princípios para a proteção social pública : a obrigatoriedade , globalidade e inclusão total .

O princípio da obrigatoriedade se originou antes mesmo da guerra , dada a crise das instituições voluntárias e da previdência pública subsidiada . Dois princípios contribuíram decisivamente para a obrigatoriedade da previdência : a constatação da existência em algumas províncias de uma asseguuração obrigatória para doentes ; e a obrigatoriedade de inscrição na *Cassa di Previdenza* dos trabalhadores de todos os estabelecimentos auxiliares requisitados pelo governo para a produção de material bélico . Esses dois fatores criaram um ambiente favorável para a institucionalização obrigatória da previdência .

O princípio da globalidade foi resultado de uma exigência cada vez maior de um ordenamento e de uma integração organizacional das várias normas e estruturas de prestações .

O princípio da total inclusão foi delineado mais lentamente que os outros . Num primeiro momento temos o consolidamento da idéia de que a asseguaração obrigatória devia se estender a todos os trabalhadores subordinados , incluindo a agricultura . Num segundo momento surge a idéia de incluir outras categorias ocupacionais de trabalhadores (não somente os subordinados ou dependentes) . Nesse sentido temos a inclusão dos pequenos comerciantes , pequenos industriais , proprietários agrícolas , e assim por diante .

(2) Outro ponto que explica os projetos de caráter mais universalizantes em 1919 é o compromisso categorial . Com a guerra a maioria das categorias ocupacionais estavam sofrendo dificuldades , e não somente aquelas categorias já expostas precedentemente à modernização capitalista . Isso vai provocar uma mobilização conjunta das categorias no sentido de formar um compromisso categorial comum ou uma coalizão universalista estendida não somente de modo “horizontal” para os operários industriais e assalariados agrícolas , mas também de modo “vertical” para as classes médias e as pequenas burguesias . Constatamos nas palavras de Ferrera um “verdadeira e própria aliança inter-classista” com objetivos de políticas sociais comuns .

(3) O terceiro fator para explicar a tendência universalista dos projetos de 1919 foi uma convergência centrípeta entre liberais democráticos , socialistas reformistas e católicos de centro , tanto na arena parlamentar quanto na arena governativa . O objetivo era constituir um bloco de centro-esquerda e concentrar as forças políticas em uma direção democrática-reformista , a fim de solucionar os graves problemas econômicos e sociais do país .

Uma implicação desse novo ambiente é por exemplo , a criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social em 1920 . Entretanto , essa coalizão política não segue adiante e acaba falindo por muitos motivos , entre eles destacamos : a gravidade da situação econômica , as grandes tensões sociais , a hesitação da população e principalmente dos socialistas para com a incapacidade mediação das lideranças do governo . Essa situação vai provocar um esvaziamento do poder central , o que por sua vez deixa espaço para polarizações ideológicas e competições políticas que culminam na política Fascista da década de vinte . É uma situação de paralisia parlamentar que acaba corroendo rapidamente

o projeto democrático-reformista , e por isso as bases de um sistema previdenciário e um Welfare State universalista . O ideal do globalismo previdenciário torna-se definitivamente “letra morta” .

O aparecimento do Fascismo freia de maneira brusca o desenvolvimento do sistema previdenciário italiano na busca de soluções mais universalistas . A participação dos setores agrícolas , por exemplo , foi abolida em grande parte . O Fascismo estava mais interessado com as categorias intermediárias , essas foram favorecidas economicamente através de programas seletivos (concessões de comércio , crédito , etc.) . A política Fascista é marcada por princípios corporativos e seletivos , e a previdência social vai se desenvolver somente dentro desses limites . Mudanças importantes desse quadro só vão ocorrer com o advento da segunda grande guerra mundial , onde destacaremos novos projetos de reforma social .

As propostas de Reforma do segundo Pós-guerra (1945)

Como em muitos outros países europeus durante o período entre 1945-1948 , a Itália se defronta com uma nova possibilidade de escolha entre o modelo de cobertura ocupacionalista ou universalista para seu Welfare State . Depois de muitos anos dominados pelo corporativismo e particularismo característicos do Fascismo , surge uma nova crise de política pública como consequência direta da segunda grande guerra mundial . Essa crise abre grandes possibilidades para uma reforma institucional no sistema de proteção social italiano .

Pela segunda vez na história do Welfare State italiano identificamos um momento em que reformas de caráter universalizante seriam bem aceitas , no entanto como iremos perceber , isso não ocorre efetivamente no sistema previdenciário . As razões para isso são identificadas em parte pela desorganização e pressa dos planos reformistas , e pela falta de um pensamento completo da estrutura das reformas , principalmente no que diz respeito ao seu financiamento . Todavia os obstáculos principais são de ordem político social , nas palavras de Ferrera temos que : “A proposta de instituir um único sistema assegurativo estendidos a todos trabalhadores , sem distinção , ameaçou de fato prejudicar os interesses (quando não os verdadeiros e próprios privilégios) de muitas das categorias já cobertas por

esquemas próprios , originando grandes antagonismos do tipo horizontal . À isso soma-se um antagonismo vertical entre categorias de renda que-com base nas propostas da reforma-teriam tornado-se essencialmente **contribuintes** e categorias de renda que teriam se tornado ao contrário **recebedoras**".

Um detalhado relatório sobre a reforma da previdência preparado em 1963 pela CNEL (*Consiglio Nazionale dell'Economia e dell' Lavoro*) , descreveu assim a crise de política pública italiana no imediato pós-guerra : "a guerra com as suas destruições , com a ocupação do território nacional e sobretudo com a inflação determinou graves danos à estrutura da previdência social . Por efeito da inflação quase foram aniquiladas as reservas mobiliárias , aumentando os custos das prestações em natura e os custos de administração dos *Entis* , enquanto não aumentaram simultaneamente , por várias razões técnica e administrativa s, os recursos contributivos ."

O texto acima evidencia o problema do financiamento da previdência . diante disso o governo italiano entre 1945 e 1947 propõem uma série de medidas de emergência , como a instituição de um fundo de integração para a seguridade social financiado através de contribuições adicionais sobre os salários , e medidas em favor do fornecimento de subsídios integrativos para as pensões mais modestas . Esses procedimentos de emergência , no entanto , restaram demasiadamente fragmentados , não originando precedentes institucionais para a promoção de uma eventual transição em favor de um modelo mais universalista .

Além dessas medidas de emergência o governo vai então nomear duas comissões de estudos encarregadas de refletir sobre as possíveis reformas no sistema previdenciário . A primeira comissão foi instituída em julho de 1945 (presidida por A. **Pesenti**) para estudar os problemas do trabalho . A segunda comissão foi instituída em abril de 1947, sendo presidida pelo socialista Ludovico **D'Aragona** , e tinham como objetivo básico fazer uma exame na forma da previdência , assistência e asseguaração social , na procura de uma legislação mais simples e uniforme que estendesse os limites dos benefícios em favor das classe trabalhadoras . A preocupação era definir as comunidades de risco que serviriam de base para um novo edificio previdenciário . Nas palavras de D'Aragona durante os trabalhos de abertura da comissão isso fica claro e evidente : "...quem deve se beneficiar da previdência ? Todo o povo italiano , os trabalhadores em geral , todos os trabalhadores abaixo de um certo

limite de renda , somente os trabalhadores dependentes ?... Vocês se lembram que , grosso modo , se beneficiam hoje da previdência somente os trabalhadores dependentes , com muitas exclusões e limitações . Diferenças de tratamento (...) permanecem ainda para operários e empregados e entre dependentes públicos e dependentes privados . Os trabalhadores autônomos , do mais humilde artesão ao mais renomado profissional , estão totalmente fora da esfera de ação da previdência social . Pode continuar esse estado de coisas ? ... Começa a tomar corpo uma corrente que afirma que a seguridade social deve ter um caráter geral , no sentido se der estendida a toda população ...sem excluir aqueles em grau de prover diretamente a si próprio ...”

Os comissionários , entretanto , se pronunciaram contra uma mudança tão radical . A idéia de se instituir um pleno sistema universalista não foi aceita nem pela comissão Pesenti, nem pela comissão D’Aragona . Isso se deve a três motivos básicos : 1) os excessivos custos financeiros ; 2) o desejo de se respeitar a tradicional imposição mutualística-trabalhadora da previdência social ; 3) a convicção de que com uma previdência integrada e somada seria impróprio prover as necessidades daqueles cidadãos que não tiram do próprio trabalho seus rendimentos .

Embora as comissões rejeitassem a idéia do universalismo pleno ou puro , as propostas eram orientadas num sentido de estender a abrangência dos benefícios sociais . As principais propostas do projeto D’Aragona , mais completas e avançadas no campo previdenciário , podiam ser assim resumidas :

1) extensão da cobertura a todos os trabalhadores dependentes e independentes , sem limite de renda e para seus familiares .

2) instituição de um único esquema (*enti*) para todos os trabalhadores , considerando o princípio de que a previdência deve estar baseada na solidariedade geral de todos os trabalhadores .

3) o financiamento deveria ser feito de maneira proporcional , através de prestações contributivas definidas com base nos salários (trabalhadores dependentes) e níveis de renda (trabalhadores independentes) , sem um limite máximo .

Eram portanto , propostas extremamente inovativas , mas seus impactos foram demasiadamente modestos e geraram um interesse relativamente escasso no debate social vigente . Nosso trabalho será agora entender o porque desses resultados negativos .

Primeiramente constatamos que esses resultados negativos são conseqüências de algumas relevantes causas conjunturais , entre essas o brevíssimo tempo que governo colocou a disposição das comissões : quatro meses que depois foram prorrogados a seis . Isso impediu uma completa e eficiente análise do projeto , principalmente no que diz respeito ao seu financiamento . Os custos previdenciários seriam triplicados , exigindo uma aumento das alíquotas dos contribuintes (de 28% para 31,7% para os trabalhadores dependentes , e 15,6% da renda convencional dos trabalhadores independentes) . Além disso podemos dizer que as reformas tinham um caráter de improvisação , sendo marcada por fortes incoerências internas .

As causas conjunturais apontadas acima , não explicam inteiramente o relativo fracasso das propostas das comissões . Na verdade a razão principal para isso pode ser entendida pelo fato de que , essas propostas configuravam um projeto institucional que não somente se movia contra a corrente no que se refere ao tradicional ambiente de política pública , mas também era “suspenso no vazio” , ou seja não era realmente sustentado por uma adequada coalizão categorial ou um esclarecimento político efetivamente interessado em promover o projeto (FERRERA , 1993) . Os objetivos do projeto eram pouco compatíveis com a constelação de interesses ocupacionais e com a configuração político partidária italiana em 1947-48 .

O princípio da unicidade do plano D'Aragona , por exemplo , se configurou como um ninho de antagonismos e conflitos entre diferentes categorias de trabalhadores . As categorias mais protegidas relutavam contra a perspectiva de formação de uma comunidade constituída por todos trabalhadores italianos , o que incluiria evidentemente setores de trabalhadores menos protegidos . Outro claro problema se refere ao pagamento dos tributos, pois os trabalhadores dependente com alíquotas pré-definidas temiam que os independentes com renda variável não pagassem de maneira justa seus tributos , o que caracterizaria uma evasão fiscal e uma injustiça para com os trabalhadores contribuintes dependentes . Era muito difícil promover uma equidade no pagamento do tributo destinado à previdência pública . Como podemos perceber o plano D'Aragona tocava em pontos delicados e práticas institucionais já tradicionalmente consolidadas .

Um outro problema ser considerada é quanto a inclusão de todos os trabalhadores sem um limite de renda e sem a definição de um máximo de contribuição . Isso provoca

problemas de redistribuição vertical , na medida em que categorias particulares de trabalhadores (que podiam garantir por si próprio uma certa proteção previdenciária) deveriam pagar tributos elevados e no entanto jamais usufruiriam de maneira significativa os benefícios da previdência pública . Haveria aqueles que pagam menos tributos e usufruem melhor os benefícios do sistema previdenciário público , o que claramente favoreceria os setores com faixa de renda média e baixa .

Em suma percebemos que o plano era repleto de conflitos internos , já que não se formou uma coalizão de interesses comuns no interior da sociedade italiana . Além disso há ainda as implicações políticas do plano . Tanto a comissão Pesenti quanto a D'Aragnona, se iniciaram com coalizões entre católicos e sociais-comunistas , dominando a política italiana entre 1945-47 , e essa coalizão se rompe em maio de 1947 levando consigo a possibilidade de uma opção pelo universalismo na previdência . Começa nesse contexto a era do Welfare State particularista-clientelar , marcada pela defesa extrema da previdência destinada somente aos operários e pela mobilização individualista das várias categorias intermediárias.

Os anos entre 1950 até 1966 vão ser marcados por um período de máxima expansão e consolidação do Welfare State particularista-clientelar . Durante esse espaço de tempo , várias grupos ocupacionais de trabalhadores foram incorporados ao esquema previdenciário, e muitos outros tiveram sua tutela reconhecida . É importante observar que essa extensão da proteção pensionística para grupos particulares de trabalhadores , foi frequentemente acompanhada pela respectiva instituição de novos tipos de gestão previdenciária , com normas e estruturas administrativas próprias . É isso de fato que caracteriza o aspecto particularista-clientelar desse período . O esquema na próxima página mostra alguns dos grupos incorporados nesse particular esquema de previdência com suas respectivas datas de inclusão e , mostra também alguns dos grupos autônomos que tiveram sua tutela reconhecida .

A extensão da Tutela Previdenciária (1950-1966)	
dirigentes	1953
cultivadores , arrendatários e colonos	1957
pescadores	1958
artesões	1959
obstetras	1962
doutores comercialistas	1963
contadores e peritos comerciais	1963
advogados	1963
domésticas	1963
comerciante	1966
Reconhecimento dos grupos autônomos já existentes	
marinheiros em geral	
artistas	
jornalistas	
farmacêuticos	
médicos	

Um Novo Fôlego para o Universalismo na Previdência (CNEL)

Apesar do fracasso (1948) das reformas propostas pelas comissões Pesenti e D'Aragnona no imediato pós-guerra , e da grande expansão do ocupacionalismo categorial , a opção pelo universalismo na previdência toma novo fôlego no início dos anos sessenta com a criação da CNEL em 1958 (*Consiglio Nazionale dell'Economia e dell'Lavoro*).

Esse órgão vai promover uma série de estudos sobre a reforma na previdência , retomando em muitos aspectos as propostas do pós-guerra . No início dos anos sessenta temos no interior da CNEL a formação de uma comissão permanente para os problemas do trabalho , e da previdência social . O objetivo era realizar uma ampla pesquisa a respeito da situação da asseguaração social italiana e as possibilidades de uma reforma . Os resultados dessa pesquisa são apresentados em 1963 num relatório preliminar , sugerindo várias opções para o intervento público . Depois de um longo e articulado debate sobre essas opções , o conselho (CNEL) formula em outubro de 1963 uma série de observações e propostas , entre essas destacamos :

- a extensão da tutela pensionística para toda a população através de um regime nacional , com prestações uniformes independentemente da situação de renda precedente do beneficiário , garantindo um **mínimo** de segurança .

Essa retomada das propostas universalistas no começo dos anos sessenta , são antes de tudo uma correta reedição histórica das propostas da comissão de *RAVA* em 1919, da comissão Pesenti em 1945 e principalmente da comissão D'Aragnona em 1947 , que sempre estiveram presente no ambiente dos partidos de esquerda . Os ideais univesalistas voltam a tona com a criação de CNEL como um órgão constitucional . Se considerarmos ainda a influência externa da reforma inglesa e da escandinávia (fundamentalmente universalistas), podemos dizer que o universalismo tornou-se na Itália um sinônimo de progresso civil e social .

Diferentemente e ao contrário do plano D'Aragnona , as propostas da CNEL encontraram um ambiente favorável para a sua aceitação , no que diz respeito aos interesses categoriais e esclarecimentos políticos . Formou-se um coalizão de interesses favoráveis para um possível sucesso das propostas da CNEL . Isso se deve basicamente à enorme expansão econômica verificada no início dos anos sessenta e a adoção com sucesso de políticas econômicas fiscais tipicamente keynesianas nos principais países europeus e mundiais . Era efetivamente uma época de acelerada expansão do capitalismo mundial , e isso evidentemente se reflete no plano político-social , já que existem mais recursos financeiros para investimentos na área social .

Em todos os grupos ocupacionais cresce as aspirações para uma expansão da política social . O desenvolvimento capitalista se traduz em maiores dividendos fiscais para o Estado, além de promover uma maior homogeneização do mercado de trabalho . Em suma a euforia expansiva da economia mundial parecia ter diminuído a tendência particularista-clientelista da previdência italiana , além de difundir uma geral disponibilidade no sentido de promover uma maior convergência solidaridária entre diferentes categoriais .

No contexto político a convergência entre democratas e socialistas no começo dos anos sessenta , significava uma fórmula consistente para se atingir o objetivo de uma integração pró-sistêmica das massas populares (FERRERA , 1993a)¹² .

¹² ver Ferrera 1993 , modelli di solidarietà , pg 250-251 .

Podemos dizer que as propostas da CNEL encontraram um ambiente sócio-econômico e político propício para se desenvolverem . Os atores protagonistas no campo previdencial estavam realmente interessados na efetivação das propostas . Vários programas e propostas específicas no sentido de estender a proteção previdenciária surgiram entre 1963 e 1965 .

Apesar de todo esse contexto favorável para a introdução de um sistema universalista no campo previdenciário , esse objetivo não é realmente atingido . A tradicional tendência ao ocupacionalismo é mantida , não se institui na Itália um esquema realmente universalista puro como nos países escandinavos . Nosso problema será agora responder o porque desse novo fracasso . A resposta novamente remete para o entendimento das diversas sinalizações institucionais , e das diversas constelações de interesses econômicos e políticos existentes .

Vamos identificar uma parte dessa resposta ao entendermos a diferença entre previdência social e assistência social . Em síntese a previdência seria um direito apenas dos trabalhadores efetivos , enquanto a assistência seria destinada como um direito , e de maneira generalizada , aos cidadãos impossibilitados de trabalhar e desprovidos de meios necessários para manter sua sobrevivência . Essa é sem dúvida uma diferença explicada pela não existência de um precedente histórico no Welfare italiano , caracterizando definitivamente e efetivamente um ambiente universalista no campo previdenciário ¹³, o que por sua vez faria com que essa diferença não fizesse sentido . Um dos grupos políticos defensores dessa idéia , apesar da aparente contradição, é aquele formado principalmente por forças de esquerda e comunistas . Esses consideravam as pensões como salários diferidos , e os salários por sua vez eram o elemento central no conhecido confronto entre capital e trabalho (ou lucros e salários) . Os salários são destinados exclusivamente aos trabalhadores efetivos , e se as pensões são salários diferidos elas fazem parte do confronto ideológico entre capital e trabalho . Aqueles que não trabalham não estão inseridos nesse confronto , o que nos leva a concluir que esses não teriam direito a pensões , entretanto como cidadãos tem direito a assistência e daí portanto a diferença entre previdência e assistência .

Em suma a não existência de um precedente histórico universalista , a separação entre previdência e assistência e a existência de interesses políticos e propensões

¹³ Esse precedente existe no campo sanitário ; ver Ferrera 1993 , Modelli de Solidarietà , pg 256 .

ideológicas particulares vai freiar a institucionalização de um sistema universalista na previdência, prevista no projeto da CNEL.

Pensando agora na estrutura ocupacional italiana vamos encontrar novos elementos de explicação para o fracasso do projeto de reforma da CNEL. Como vimos o mundo capitalista estava em expansão nos anos sessenta (políticas fiscais tipicamente Keynesianas), isso se traduz na Itália em maiores oportunidades de emprego e uma maior homogeneização do mercado de trabalho. A Itália atinge uma consistência próxima à européia, com um aumento da ocupação industrial que acabou superando a agrícola (ver tabela na página 44), e um maciço transferência de trabalhadores do sul para o norte. A estrutura ocupacional estava portanto mais homogênea. Isso teria consequências relevantes para o sistema previdenciário na medida em que a maior ocupação se traduzisse em maiores recursos contributivos financeiros para os institutos de previdência social. O total de contribuição entre 1950 e 1960 passou de 4,1% da renda nacional para 8,4%. Todo esse contexto parecia favorável para sucessos de projetos visando maior solidariedade e universalidade na previdência, no entanto isso não acontece efetivamente. A diversidade categorial e o clientelismo-particularismo característicos do período Fascista voltam a tona. Esses grupos tinham (ver tabela página 57), como vimos anteriormente, possuíam institutos de gestão próprios, estando habituados a pensar isoladamente na sua estrutura financeira. O aumento dos recursos fiscais e as possibilidades de um melhoramento nos serviços previdenciários foram pensadas no interior desses institutos e não para a sociedade e cidadãos como um todo. Isso vai provocar em última instância o reforçamento das coalizões particulares e a defesa do ocupacionalismo. Definitivamente permanece na Itália forte tradição em busca de soluções ocupacionalistas para a previdência. Apesar de todo um contexto econômico favorável para mudanças a estrutura ocupacional sempre se mostra vencedora.

Vamos identificar grupos categoriais com situações financeiras melhores que outros. Os trabalhadores dependentes privados¹⁴ eram aqueles que se encontravam em melhores condições, no extremo inverso estavam os trabalhadores autônomos "tradicionais" (cultivadores, pescadores, artesões, etc.). Esses últimos sofreram as consequências da migração dos jovens do sul para o norte na busca de trabalho em fábricas e indústrias, isso implicou numa diminuição direta da base contributiva. Diante desse grande diversidade

¹⁴ Esses tinham maiores recursos graças a um aumento salarial conseguido no triênio 1960-1963.

categorial a transição para o universalismo na previdência podia seguir dois caminhos . O primeiro seria aquele onde o Estado assumia todas as responsabilidades quanto ao déficit contributivo das categoriais em piores condições . Isso seria acompanhado de uma fiscalização geral do financiamento de todas as categorias , no sentido de formar um único regime de base , além de uma reforma tributária no sentido de promover uma adequada redistribuição dos recursos financeiros entre as categorias . O segundo caminho seria o de reforçar a solidariedade inter-categorias , permitindo que as categorias fortes sustentassem as mais fracas . Esse é o caminho escolhido pelo governo , e vai provocar uma contra-argumentação hostil por parte dos trabalhadores privados dependentes (categorias mais fortes) . Os sindicatos dos trabalhadores dependentes promovem uma série de movimentos para defender seus interesses , evidenciando uma batalha com o governo italiano . Reforça-se as coalizões categoriais e os fundos de financiamentos privados , diminuindo a possibilidade de um universalismo na previdência . É um período marcado por fortes “jogos de interesses” no campo da política , não se forma definitivamente um consenso ou esclarecimento político na direção do universalismo na previdência .

Resumo Conclusivo

O Welfare State italiano deve ser classificado , de acordo com o modelo de Ferrera , como ocupacional misto . Isso é definido pelas características dos sistemas previdenciário , que como vimos é claramente ocupacionalista e pelas características do sistema sanitário com uma tendência mais universalista . Esse trabalho no entanto se concentrou na previdência , mas não podemos classificar a totalidade do Welfare italiano sem considerarmos a área da saúde . Basicamente vamos identificar a combinação de três fatores diversos para explicar os traços ocupacionalistas do caso italiano :

1) a inexistência de marcadas predisposições ideológicas e constitucionais , que permitissem a formação de um consenso institucional capaz de superar as barreiras colocadas pela fragmentação organizativa do governo italiano .

2) a não formação de uma coalizão categorial com interesses comuns , favorável a formação de um única comunidade de risco , subordinada ao Estado .

3) a inexistência de um esclarecimento político no processo de luta pelo poder , agrupando as principais forças política , no sentido de superar o tradicionalismo italiano para o ocupacionalismo .

Esses fatores explicam a introdução de um sistema ocupacionalista no campo previdenciário . Essa afirmação deve vir combinada com os problemas de financiamento , largamente vinculados à estrutura fragmentada dos institutos e órgãos previdenciários . Estamos diante de um contexto claramente particularista-clientelista .

O problema do déficit de financiamento está estreitamente vinculada a essa estrutura particularista-clientelar , e vai evidenciar a crise do sistema previdenciário italiano com veremos a seguir . A peculiaridade italiana é portanto , apesar de em alguns momentos procurar o universalismo , não ter realmente um Estado univesalista , ou seja um órgão público de ação autônoma eficiente . Podemos dizer em termos mais recentes , com afirma Ferrera , que há na Itália um **deficit de stateness** .

A CRISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ITALIANO

Para estudar a crise do sistema pensionístico italiano partiremos de um ponto de referência fundamental, seu custo de financiamento. Entre 1961 e 1981, todos os países da OCDE apresentaram uma elevação dos custos, entretanto a Itália se caracterizou pelo contínuo incremento dos seus custos nos anos mais recentes. Em 1964, as despesas para as pensões representavam 3,8% do PIB, em 1973 8,4% e em 1980 11,9%. Comparando com os demais países da OCDE, constatamos que a parcela destinada as pensões são de muito maior magnitude na Itália.

Dado o desequilíbrio entre contributos e prestações, o custo do sistema pensionístico tem um enorme impacto nas contas do setor público. É onerosa a administração do sistema para o Estado. O déficit do sistema de pensão é um assunto de grandes proporções na Itália. A causa desse desequilíbrio tem elementos econômicos, políticos e sociais de procedência histórica. Tornou-se a grande questão em discussão atualmente no mundo, já que em última instância evidencia a crise em escala global dos sistemas de proteção social.

Nesse contexto torna-se evidente que o processo demográfico, ou seja o alongamento da vida média e a queda da taxa de natalidade, são determinantes para entender o desequilíbrio entre a quantidade de benefícios e as prestações contributivas destinadas ao sistema previdenciário. Esse processo pode ser entendido como resultado das políticas sociais dos anos precedentes. Temos ainda a crise econômica mundial em 1973, que vai influenciar diretamente a situação financeira dos institutos previdenciários. A contração do número de ocupados, o aumento da área de trabalho informal e a diminuição do PIB, são fatores processuais que diminuem o fluxo de entrada de contributos para as pensões.

Os primeiros esquemas de financiamento eram tipicamente privados. Os inscritos pagavam um contributo para a constituição de um fundo, que recebiam no momento de abandono do trabalho. O pagamento era proporcional à contribuição para o fundo durante a vida ativa do trabalhador. Temos tipicamente a definição de um sistema de financiamento por capitalização. Nesse contexto o Estado começa a intervir para a obrigatoriedade do seguro pensionístico. Surge o problema de como definir as pessoas que teriam direito ao

benefício previdenciário . Existem aquelas que não contribuíram suficientemente para usufruir de seu direito . A questão se resolve com o consentimento para os mais velhos , de uma cobertura pensionística para aqueles que não tiveram uma carreira de contribuição longa . Essa é a solução adotada na Itália com a lei número 1919 , sancionando o seguro obrigatório para os casos de invalidez , velhice e demais dependentes privados .

Em 1939 introduz-se o sistema adotado pelo Estados Unidos nos anos trinta . O financiamento por capitalização é substituído pelo sistema PAYGO (*pay-as-you-go-system*). É um método onde as contribuições recolhidas em determinado período , serão necessariamente usadas para as prestações de pensões do mesmo período . Em outras palavras , os beneficiários atuais são financiados pelas contribuições da geração atualmente produtiva . Os jovens transferem sua renda para os mais velhos , e assim por diante . É um mecanismo de transferência de renda entre gerações . Nos anos cinquenta e sessenta esse método era entendido como extremamente vantajoso , dada a redistribuição imediata de recursos para a geração mais velha . Entretanto nos anos setenta aparecem suas limitações , esse método era claramente dependente de um crescimento demográfico e econômico constante . Esses são fatores imprevisíveis , sem contar com a suposta lealdade das gerações futuras .

A resposta para a causa dos déficit do sistema previdenciário , pode ser agora melhor formulada e compreendida . Ela remete para processos históricos como : a crise econômica dos anos setenta , e a incidência crescente da população de velhos no cômputo geral .

O caso italiano se diferencia dos demais em alguns aspectos . No período entre 1951 e 1978 , o crescimento da despesa para as pensões é predominantemente determinado por fatores internos : a extensão progressiva dos direitos de pensões e o melhoramento das pensões médias . O elevado custo para a coletividade desse serviço podia ao menos ser compensado , teoricamente , com um grau de cobertura pensionística mais igualitário , no entanto não é isso que verificamos . Observamos no caso italiano um *mix* entre previdência , assistência e seguridade social . Ora um instituto , ora outro se encontra na evidência do interventivo social , gerando efeitos perversos socialmente inúteis . Isso é acentuado ao verificarmos o aspecto financeiro , normativo e de gestão das políticas públicas de interventivo social .

Considerando agora o déficit público , é óbvio que o financiamento das despesas para pensões incide de maneira crescente na sua magnitude . Entretanto não é claro como isso acontece , dada a estrutura diversa das categorias de níveis de pensões . É difícil determinar custos nas diferentes composições das pensões , bem como definir os canais de incidência no déficit público . Do ponto de vista económico isso não faz diferença no resultado final , mas politicamente é relevante , pois a opinião pública deseja saber quais as categorias sociais que contribuem para um incremento do déficit público . Nesse sentido podemos entender as discussões para projetos de reforma , que promoveriam a unificação de todas as categorias de pensões .

A situação normativa que regula o sistema pensionístico público italiano , é caracterizada de um curioso paradoxo : de um lado , os seguros obrigatórios cobrem de fato a grande maioria das prestações , deixando um espaço muito pequeno aos fundos de financiamento privado e associações voluntárias . Por outro lado os regimes obrigatórios funcionam com normas de leis totalmente diversas entre eles . Existe um pluralismo de normas , que é produto não da diversa capacidade de contribuição dos diversos grupos sociais , mas sim das sanções de leis . O resultado dessa complexidade normativa , é a criação de uma série de vantagens relativas para determinadas categorias , classes de idade e situação familiar . Isso com já vimos evidencia o aspecto particularista-clientelar do Welfare State Italiano .

Num ambiente complexo de normas , torna-se interessante analisar os efeitos sociais colaterais , e definir quem ganha e quem perde nessa complicada repartição de custos e benefícios . O sistema previdenciário italiano é caracterizado por algumas anomalias : a despesa para as pensões ocupam um espaço absolutamente preponderante no transfêrimento de renda para as famílias ; as principais gestões pensionísticas acumulam déficit crescentes que pesam sobre toda a coletividade ; e as normas prevê o afastamento da equivalência de distribuição de recursos em favor de algumas categorias mais privilegiadas . Da observação conjunta desses elementos deriva a idéia de que : no sistema de proteção social italiano as pensões tem uma função diferente da sua proposta original (proteção) . As pensões , por exemplo , substituem uma política regional de equilíbrio territorial e de renda ao garantir vantagens para o trabalhador agrícola , e substituem uma política ativa de trabalho ao transferir diretamente renda aos desocupados . Outro aspecto fundamental é o fato do sistema.

de pensões ter a função latente de sustento de renda para empresas , através das numerosas leis de fiscalização do ônus social . O INPS pode por exemplo , conceder para as empresas em dificuldade prorrogações para as despesas com contributos sociais . Isso é acentuado pèlos longos prazos concedidos , com taxas de juros muito inferiores ao do mercado financeiro . Em última instância isso é uma forma de financiamento para as empresas privadas . As empresas em crise obtêm um crédito que dificilmente conseguiriam no sistema bancário normal . Elementos de corrupção encontram um caminho tranquilo nesse contexto . Percebemos aqui que , ao contrário de suas propostas iniciais , o sistema previdenciário acentua as desigualdades e as tensões sociais . Novamente percebemos o aspecto particularista-clientelar do intervento social na Itália , e sua subordinação a elementos políticos .

Se analisamos agora as políticas sociais dos principais países industrializados , vemos que os *policy-makings* são fundamentalmente os interessados na expansão dos serviços sociais . Na Itália , entretanto , os *policy-making* do sistema pensionístico estão vinculados à um controle político forte , contínuo e direto. Toda modificação normativa mesmo mínima , devia ser ser caracterizada como fruto de um debate entre partidos , sindicatos , governo e partidos de oposição . Isso definitivamente não acontece na Itália .

Atualmente o sistema pensionístico apresenta uma enorme crise fiscal , e projetos de reformas como o prolongamento da idade para aposentadoria e o período mínimo de contribuição , além de projetos para uma maior unidade das diferentes categorias de pensões. Esse não é um problema unicamente Italiano , mas é particularmente acentuado pela irresponsabilidade fiscal do governo que . gasta mais do que arrecada . A Itália é um dos países europeus que apresenta um maior estoque de dívida pública interna , chegando a representar mais de 120% do PIB . O poder de fogo do governo é extremamente limitado , ainda mais se combinarmos a isso a subordinação do Estado à categorias ocupacionais particularistas-clientelares .

CONCLUSÃO

A partir da metade dos anos setenta os Welfare States ocidentais vão enfrentar uma longa crise , originada pelo descompasso entre os crescentes novos problemas frente as velhas soluções . Os novos problemas são conseqüências diretas da globalização da economia , que pode ser entendida como um processo dinâmico referente a certas transformações na economia política global . Essas transformações por sua vez "alteram de modo significativo a gama de opção abertas ao governos nacionais , as empresas comerciais, as classes sociais , as gerações (compreendida a posteridade) , aos dois sexos"(STRANGE , p.248) e a posição particular dos indivíduos na economia política global . Podemos identificar algumas tendências principais , entra elas a emergência de mercados virtualmente mundiais dada a elevada internacionalização dos fluxos comerciais , industriais e financeiros. Esse contexto vai caracterizar um elevado grau de interdependência no sistema econômico internacional .

O Welfare State numa prospectiva histórica-comparada , sempre teve um caráter marcadamente nacional . O núcleo original e fundamental do Welfare , ou seja a concessão de direitos de proteção social , esteve sempre condicionada ao limite territorial da nação . É o Estado de cada nação em particular o responsável pelo desenvolvimento das políticas de seguridade social .

A interação entre a dimensão nacional do Welfare State e a crescente interdependência da economia mundial , define os principais elementos de crise do Welfare . Esse contexto configura uma grande vulnerabilidade externa das políticas de proteção social de cada país em particular . A questão é que para os governos nacionais a dinâmica de globalização significa em última instância , uma redução das suas capacidades de controle macroeconômico . A possibilidade de um governo macroeconômico nacional é cada vez menor , pois os vínculos externos estão cada vez mais fortes e os custos de uma suposta divergência da tendência da economia mundial cada vez mais altos .

O contexto descrito acima vai definir uma crise de política pública nos países que praticam programas de Welfare , originada pelos novos problemas de caráter global e pelas velhas soluções de caráter nacional .

O sistema de proteção social italiano vai experimentar todos os elementos dessa crise com uma particularidade intensidade . Podemos falar em outros termos do elevado déficit público e da crescente necessidade de conter os custos de proteção social . Esses problemas são agravados pelo envelhecimento da população e suas conseqüências para o sistema previdenciário , onde a crise , sem dúvida , é a mais evidente .

Apesar da intensidade da crise o Welfare italiano ainda tem grande apoio dos cidadãos , 93,1% apoiam a afirmação de que o Estado deve prover recursos a todos aqueles com problemas de desemprego , pobreza , doenças e invalidez . Todavia se considerarmos que os serviços sociais podem significar um aumento dos contributos fiscais para os cidadãos , a porcentagem de apoio cai para 57,5% .

Considerando agora o sistema previdenciário temos que : 46,7% dos italianos concordam com a afirmação de que o Estado deve fornecer apenas um limitado número de prestações sociais de base , deixando as pessoas livres para escolha de como financiar as demais . Essa afirmação é conveniente com o caráter ocupacionalista do sistema previdenciário , pois é possível dizer que quase metade da população italiana prefere um sistema ocupacional . Essa característica é reforçada ao considerarmos que 63,1% dos cidadãos sustentam a idéia de que , a responsabilidade do fornecimento dos serviços de pensões e assistência sanitária dever ser atribuída aos patrões dos trabalhadores .

Essas estatísticas permitem afirmar que : uma reforma do sistema previdenciário tende a caminhar na direção de uma acentuação do ocupacionalismo e uma redução do valor das prestações (dado o grande déficit público italiano) . Entretanto qualquer reforma deve considerar o esquema proposto por Ferrera descrito na página 24 . A particularidade do caso italiano é sua grande fragmentação categorial e uma crise nos tradicionais sistemas partidários . Nesse contexto é muito difícil formar uma coalizão categorial e um esclarecimento político capaz de sustentar e realizar qualquer projeto de reforma .

BIBLIOGRAFIA

- ALBER, J. , (1987) . *Dalla carità allo stato sociale* . Bologna : Il Mulino
- ASCOLI, Ugo (a cura di , 1984) . *Welfare State all' italiana* . Bari : Laterza
- DRAIBE, Sônia ; AURELIANO, Liana (1989) . *A especificidade do "Welfare State" brasileiro* . In MPSA/CEPAL (1989) . *Projeto : A política social em tempo de crise: articulação internacional e descentralização* . vol .1 : Reflexões sobre a natureza do Estado de Bem Estar Social , item I , Brasília .
- ESPING -ANDERSON, G. (1990a) . *The Three Worlds of Welfare Capitalism* . New York : Polity Press
- ESPING-ANDERSON, G.(1995b) . *O futuro do welfare state na nova ordem mundial* , em Revista LUA NOVA n° 35.
- FERRERA, Maurizio (1993a) . *Modelli di solidarietà : politica e riforma sociali nelle democrazie* . Bologna : Il Mulino .
- FERRERA, Maurizio (a cura di 1993b) . *Stato Sociale e Mercato Mondiale* . Torino : Edizione della Fondazione Agnelli
- FERRERA, Maurizio (1993c) . *Dinamiche di globalizzazione e stato sociale : un' introduzione* , em Ferrera (a cura di) [1993 , 1-21]
- FLORA, Peter ; HEIDNHEIMER, Arnold J .(a cura di , 1981) . *The Development of Welfare State in Europe and America* , New Brunswick , Transaction , trad . it . *Lo Sviluppo del Welfare State in Europa e in America* . Bologna : Il Mulino

GIANOLIO R. , GUERZONI e G.P. Storchi (1980) . *Assistenza e beneficenza tra "pubblico" e "privato"* . Milano : Franco Angeli

GIOVANNI , di Geraldo (1996) . *Apostila sobre sistemas de protecção social* : Instituto de economia Unicamp .

HECLO . Hugh (1981) . *Verso un Nouvo "Welfare State"* , em Flora , Heidelheimer (acura di) [1981 , 465-497]

HOBBSAWM , Eric (1995) : *Era das Extremos : O breve século XX. 1914-1991*. São- Paulo : Companhia das letras

JESSOP , Robert . (1983) . *La transizione al post-fordismo e il welfare state post-keynesiano* , em Ferrera (acura di) [1993 , 65-98]

KEMP , Tom . (1974) . *La revolucion industrial en la Europa del siglo XIX* . Barcelona . Libros de Confrontacion , serie : histórica I.

LA ROSA , Michele (1990) . *Welfare State : teorie e metodologie di analisi* . Milano : Franco Angeli .

OFFE , Claus (1993) . *Politica sociale , solidarietà e stato nazionale* , em Ferrera (a cura di) [1993 , 169-179]

PFALLER , Alfred (1993) . *I welfare state europei di fronte a sfide comuni endogene ed esogene : verso la convergenza ?* , em Ferrera (a cura di) [1993 , 143-167]

PONZINI Guisepe , (1993). *Recent Developments of Welfare policies in Italy* , "Paper" preparado para a conferência : Comparative Research on Welfare States in Transition . Oxford

POLANY . K .(1979) . *A Grande Transformação* . Rio de Janeiro : Campus .

REGONINI , Gloria ,(1984) *Il Sistema Pensionistico :Risorse e Vincoli* , em Ascoli (a cura di) [1984]

ROSE , Richard (1993) . *Il welfare state in un'economia aperta* , em Ferrera (a cura di) [1993 , 127-141]

STRANGE , Susan (1993) . *Economia politica globale e welfare : un commento conclusivo* , em Ferrera (a cura di) [1993 , 245-253]