

A reconstrução do Estado social na Europa meridional

INTRODUÇÃO

As imagens de *routiers* franceses, mineiros alemães ou operários da indústria automóvel belga em greve pela preservação dos seus empregos e garantias sociais serão, provavelmente, recordadas como os mais visíveis símbolos da batalha em torno da reforma do Estado social que tem dominado o panorama político da Europa ao longo da última década. Infelizmente, os meios de comunicação internacionais não têm prestado tanta atenção a outros, menos sonoros e interventivos, protagonistas da mesma problemática: meninos de rua napolitanos vivendo em condições de extrema pobreza; multidões de jovens espanhóis com fracas perspectivas de encontrarem um emprego; bairros esquecidos nas periferias de Atenas, Lisboa ou Palermo, onde o Estado (já para não falar do Estado social) não passa de uma vaga e remota presença. E, contudo, estas imagens são extremamente relevantes para a compreensão total dos problemas associados à reforma do Estado social da Europa dos nossos dias. E a Europa meridional é talvez a região onde esses problemas assumem uma maior gravidade. Aqui a reforma e modernização do Estado social não é apenas uma questão de dar resposta aos desafios demográficos e à globalização nem de corresponder às novas exigências da UEM — trata-se, acima de tudo, de melhorar as condições de vida de milhões de «marginais» que permanecem, na sua larga maioria, para além do alcance social do Estado.

A crise estrutural que afecta os Estados sociais da Europa meridional é, em parte, diferente daquela que se observa noutros sistemas do continente

* Universidade de Pavia.

européu. As razões são essencialmente geo-evolucionistas. Em Espanha, em Portugal, na Grécia e (em menor medida) na Itália o Estado social desenvolveu-se mais tardiamente e teve de enfrentar meios sócio-económicos mais problemáticos — incluindo o profundo atraso dos «povos do Sul». Nestes quatro países, a protecção social entrou, assim, numa era de «permanente austeridade», num estado de subdesenvolvimento institucional e financeiro sobrecarregado por desequilíbrios internos, tanto de carácter categórico como territorial. Os seus sistemas de transferência social apresentam, simultaneamente, picos de generosidade (pelo menos em termos de fórmulas legais) para determinados grupos ocupacionais e lacunas macroscópicas de protecção para outros. Empregados e desempregados surgem separados por uma vincada linha divisória em termos de garantias e oportunidades — existindo, em certos casos, um grupo intermédio de trabalhadores semiperiféricos que oscilam entre uns e outros. Os serviços públicos permanecem irregularmente distribuídos e, em certos casos, são insuficientes e/ou ineficazes. A forma mais natural e politicamente simples de superar esta síndrome seria a de completar a parábola do desenvolvimento, aplanando gradualmente os desequilíbrios internos com um maior crescimento (institucional e quantitativo). Mas esta hipótese foi posta de lado, pelo menos por enquanto, devido a limitações exógenas. Até ao momento, os países da Europa meridional têm sido obrigados a percorrer os terrenos politicamente arriscados das reestruturações internas, atribuindo benefícios menos generosos a «insiders» de modo a reduzirem os *deficits* e débitos e — tanto quanto as limitações orçamentais o permitem — financiando novos benefícios e serviços para os «desempregados». A dificuldade inerente deste percurso é agravada não apenas pelas novas limitações impostas pela UEM e pelos ventos da «globalização», como também por uma demografia particularmente adversa. As populações do Sul da Europa (especialmente as da Itália e da Espanha) apresentam uma das mais rápidas taxas de envelhecimento do mundo. Evidentemente, a intensidade da crise e a turbulência da acção política variam de país para país. A situação da Grécia parece ser, definitivamente, a mais grave, tendo em conta não apenas os indicadores objectivos, como também o grau de consciência do problema entre os principais actores políticos, que parece continuar a ser bastante reduzido. Os países ibéricos, por outro lado, encontram-se em bastante melhor forma — especialmente no que toca aos indicadores financeiros. Os problemas da Itália são mais graves do que os de Portugal e da Espanha — e a sua política social mais desordenada. No que respeita à Grécia, contudo, parece existir uma maior consciência daquilo que deveria fazer-se: além disso, deram-se recentemente alguns passos significativos no sentido da reformulação do Estado social.

O presente artigo pretende traçar uma perspectiva de conjunto sobre os principais problemas e os desafios colocados à reforma da protecção social

na Europa meridional. Na primeira parte analisaremos algumas características comuns dos Estados sociais da Itália, Espanha, Portugal e Grécia, que nos permitem falar da existência nestes quatro países de um tipo de política social relativamente distinto¹. Na segunda parte identificaremos algumas consequências perversas resultantes da interacção destas características, consequências essas que exigem profundas mudanças institucionais. Na terceira parte analisaremos, finalmente, com maior profundidade, a situação específica do sistema social italiano, ilustrando brevemente o debate sobre a reforma actualmente em curso neste país e as verdadeiras probabilidades de superação da má situação num futuro previsível. Na conclusão esboçaremos um quadro geral e discutiremos sumariamente as perspectivas futuras para os sistemas de segurança social da Europa meridional.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL NA EUROPA MERIDIONAL

A Europa meridional será distinta relativamente a outras macrorregiões do continente? Como é bem sabido, possuímos uma rica literatura histórica e sociológica que respondeu afirmativamente a esta questão². Os países do Sul da Europa seguiram um caminho específico para a modernização (no sentido lato do conceito) e continuam a partilhar uma série de características comuns ao nível das suas economias políticas contemporâneas. Existem, evidentemente, diferenças significativas entre os países desta região: a variação intra-regional é certamente muito maior do que aquela que verificamos noutras famílias de regiões — como a Escandinávia, por exemplo. Seria, contudo, difícil negar que a noção de «Europa meridional» possui não apenas uma conotação geográfica, como também uma conotação substantiva e político-económica.

A ideia de que esta região se distingue igualmente em termos de política social começou já a ser, por sua vez, objecto de debate. A questão não poderá ser facilmente esclarecida com base na literatura das décadas de 70 e 80. A anterior investigação sobre a economia política dos países da Europa meridional negligenciou em grande medida a dimensão social do problema;

¹ O debate internacional utiliza frequentemente o termo *modelo* para designar um conjunto de atributos comuns a um determinado número de experiências nacionais: por exemplo, o modelo escandinavo ou o modelo continental. Eu próprio utilizei este termo num anterior estudo sobre a Europa meridional (Ferrera, 1996). No presente artigo, contudo, optei pela utilização do termo *tipo*, que, não possuindo conotações normativas, não deixa de transmitir a ideia de uma certa interdependência sistemática entre os atributos em discussão.

² Uma perspectiva de conjunto sobre esta literatura é apresentada em Gunther, Diamanduros e Puhle (1995).

simultaneamente, a principal linha teórica da investigação comparativa sobre o sistema social não incluía tradicionalmente os países do Sul da Europa (com a parcial excepção da Itália) nas suas amostras de observação. As primeiras investigações comparativas dos anos 90 confirmam, todavia, a existência de determinadas similitudes regionais sistemáticas, tais como: o relativo subdesenvolvimento do Estado social e a discrepância entre as medidas prometidas (e por vezes até legisladas) e as realmente levadas à prática (Leibfried, 1992; Gough, 1996); a importância e elasticidade da família como uma espécie de carteira de compensação para o bem-estar dos seus membros — com implicações importantes em termos de género (Castles, 1995; Moreno, 1996 e 1997; Saraceno, 1994; Trifiletti, 1999); uma cultura social imbuída de um tipo específico de solidariedade muito influenciado pela doutrina social da Igreja (Castles, 1994; Van Kersbergen, 1995). Com base nesta literatura, e com vista a uma caracterização abrangente do Estado social da Europa meridional, traçarei de seguida os sete principais traços que o distinguem³.

A primeira destas características é a elevada relevância das remunerações de transferência e, especialmente, da polarização interna dos sistemas de manutenção de rendimentos da Europa meridional. Os benefícios monetários desempenham um papel proeminente nos países desta região: de facto, os Estados sociais do Sul da Europa constituem uma versão radical do modelo centrado na transferência típico da Europa continental (Kohl, 1981; Esping Andersen, 1990; Kosonen, 1994). Tal como nos outros países «bismarckianos», a manutenção de rendimentos nos países do Sul da Europa baseia-se no *status* profissional, com um marcado grau de fragmentação institucional. A peculiaridade mais distintiva destes sistemas é, contudo, o carácter dualista, quase polarizado, da protecção social oferecida. Por um lado, os sistemas destes países proporcionam uma protecção generosa aos sectores nucleares da força laboral, localizados dentro do mercado de trabalho regular ou institucional; por outro lado, concedem apenas uma fraca subsidiarização aos sectores situados no mercado de trabalho dito irregular ou não institucio-

³ A presente análise reelabora aquilo que já foi afirmado em Ferrera (1996 e 1998a). Como todas as tentativas tipológicas, a minha caracterização é — em termos weberianos — uma «acentuação unilateral» de uma realidade bastante mais rica e heterogénea. Não pretende revelar a «verdadeira» natureza dos sistemas de segurança social da Europa meridional, mas simplesmente enfatizar algumas características que são relevantes para a análise das políticas sociais de Portugal, Espanha, Itália e Grécia e que estão, até certo ponto, interligadas. Não obstante estas características comuns, persiste, evidentemente, um número significativo de diferenças entre os quatro países que vale bem a pena explorar, como é tipicamente recomendado pela abordagem *per genus et differentiam* (para uma análise mais específica de tais questões metodológicas, v. Ferrera, 1998a). Para algumas observações interessantes sobre as variações intra-regionais no Sul da Europa, v. Petmesidou (1996); v. também Rhodes (1998), uma compilação de artigos sobre as políticas sociais na Europa meridional.

nal. Espanha, Portugal, Itália e Grécia são também caracterizados por redes de segurança modestas. Nos três primeiros países só muito recentemente foram introduzidos planos locais que garantem um rendimento mínimo, enquanto a Grécia continua a primar pela ausência virtual de tais planos (Guibentif e Bouget, 1997; Matsaganis, 1999).

O segundo traço distintivo é uma distribuição desequilibrada da protecção social pelos escalões de riscos padronizados e, de um modo mais geral, pelas diversas funções da política social. Este desequilíbrio é essencialmente atestado por três indicadores:

- a) A superprotecção do risco da velhice e dos idosos como grupo social, o que é atestado pela mais elevada quota das despesas com pensões de reforma relativamente a outros tipos de despesas (especialmente na Itália e na Grécia), bem como pelos dados sobre as despesas sociais totais discriminadas por tipo de beneficiário: idosos e não idosos. De acordo com cálculos efectuados pela OCDE (1994), por exemplo, em 1989 o *ratio* entre as despesas com a protecção social dos idosos e dos não idosos era superior à média da CE em todos os quatro países, especialmente na Itália e na Grécia (média da CE: 1,27; Portugal: 1,40; Espanha: 1,30; Itália: 4,14; Grécia: 3,2). De acordo com os mais recentes dados disponíveis (Eurostat), em 1996 as pensões de reforma dos idosos absorviam 54% do total das despesas da protecção social na Itália (um caso verdadeiramente isolado), 41,2% na Grécia, 41% em Espanha (contra os 36,2% de 1993) e 36% em Portugal; a média nos restantes onze Estados membros da CE é de 33,6% (Eurostat, 1999);
- b) O subdesenvolvimento dos benefícios e serviços para a família. De acordo com os dados da Eurostat, em 1995 as despesas com a família na UE, em dinheiro e géneros, constituíram, em média, 2,1% do PIB; em contrapartida, alcançaram uns modestos 1,1% em Portugal, 0,4% em Espanha, 0,8% na Itália e 0,1% na Grécia (os quatro valores mais baixos dos doze Estados membros) (CEC, 1995)⁴;
- c) O subdesenvolvimento da habitação social e dos subsídios para a habitação, associado, nalguns casos, a uma regulamentação particularmente rigorosa do mercado de arrendamento privado. Em parte como consequência deste facto, os países da Europa meridional (em especial a Espanha, a Itália e a Grécia) apresentam as mais elevadas taxas de posse de habitação própria da Europa. São também virtualmente os únicos países do mundo desenvolvido em que os mais idosos (pelo menos, aqueles que se reformam após uma carreira completa) possuem

⁴ O valor para a Grécia refere-se a 1993. A média da UE refere-se a 14 Estados membros, excluindo a Grécia.

oportunidades institucionalizadas para gozarem tanto de uma reforma generosa como de habitação própria, desafiando, assim, a lógica mutuamente exclusiva da «posse de casa própria/pensão de reforma» que parece ser uma realidade em quase todos os países da OCDE (Castles e Ferrera, 1996)⁵.

Estes três elementos interligados funcionam de modo a activarem um desequilíbrio demográfico nos sistemas de segurança social da Europa meridional, desequilíbrio esse que — como veremos mais à frente — traz consigo consequências muito graves para o funcionamento geral desses sistemas.

O terceiro traço distintivo tem que ver com os cuidados da saúde. Apesar de apresentarem uma elevada fragmentação institucional ao nível das linhas ocupacionais dos seus sistemas de manutenção de rendimentos, os Estados sociais do Sul da Europa são caracterizados por uma abordagem universalista no que toca aos seus serviços de saúde. Todos os quatro países criaram um serviço nacional de saúde inspirado no modelo britânico — ainda que só a Itália tenha implementado um serviço universal inteiramente viável sem distinções ocupacionais. A combinação entre o ocupacionalismo da manutenção de rendimentos e o universalismo dos serviços de saúde é uma característica muito peculiar dos Estados sociais desta região da Europa. Salvaguardada por cláusulas específicas e pormenorizadas das constituições italiana, portuguesa, espanhola e grega, esta abordagem dual distingue, em termos programáticos, *a via* dos sistemas de segurança social dos países do Sul da Europa (Moreno e Sarasa, 1992) tanto do modelo «beveridgiano» da Europa do Norte, centrado na cidadania, como do modelo panprofissional «bismarckiano» dos países germânicos, centrado nos seguros. A ideia de que os benefícios monetários devem estar ligados a posições laborais (e ser financiados pelos contribuintes), mas que os cuidados de saúde devem estar, pelo contrário, unicamente ligados à cidadania universal e sob formas descentralizadas, é um projecto relativamente distinto e original dos sistemas de segurança social dos países do Sul da Europa⁶.

A quarta característica refere-se a uma combinação altamente articulada (mas ocasionalmente conluída) entre instituições e actores públicos e não

⁵ As políticas da habitação não são normalmente consideradas uma componente central do Estado social (apesar de a Eurostat incluir a «habitação» na lista das funções da protecção social). É um facto lamentável, já que a distribuição dos recursos habitacionais — gerida por políticas governamentais específicas — desempenha um papel importante na determinação dos resultados do Estado social no seu todo.

⁶ Um projecto que, pelo menos na Itália, possui raízes ideológicas autóctones (neste país surgiu pela primeira vez em 1918, depois de Bismarck, mas muito antes de Beveridge), relacionadas não apenas com o cristianismo social, mas também com uma tradição laborista e marxista específica (Ferrera, 1993). Para uma análise sobre as tendências recentes dos sistemas de saúde na Europa meridional, v. Guillen (1999a).

públicos. Esta característica é particularmente evidente no campo da saúde e dos serviços sociais. Na Grã-Bretanha e na Escandinávia, o estabelecimento de um serviço nacional de saúde implicou não só uma universalização da protecção e uma standardização de normas e estruturas, como também o afastamento dos provedores privados do sector da saúde. A combinação público/privado evoluiu de forma diferente no Sul da Europa. Aqui o estabelecimento do serviço nacional de saúde (de tipo italiano ou ibérico, mas especialmente grego) não promoveu o fortalecimento da esfera pública e o afastamento de provisões privadas, mas antes um peculiar conluio entre público e privado, frequentemente com grande vantagem para este último (Mozzicafreddo, 1992; Paci, 1987; Pereirinha, 1992).

A quinta característica importante tem menos a ver com a arquitectura formal ou tangível do Estado social e mais com o seu modo concreto de funcionamento. Estou a referir-me à persistência do «particularismo institucional», se não mesmo do puro e simples clientelismo, e, em certos casos, à formação de elaboradas «máquinas de protecção» para a distribuição dos subsídios monetários. Isto é especialmente verdade nos casos da Itália e da Grécia (Petmesidou, 1991), mas, segundo alguns autores, também nos países ibéricos podem encontrar-se alguns exemplos de manipulação partidária de certos sectores do Estado social, pelo menos no decurso da década de 80 e nos inícios da década de 90 (Cazorla, 1992 e 1994; CEMOTI, 1989; Perez Diaz, 1990). É certamente verdade que um determinado grau de particularismo institucional caracteriza todos os sistemas evoluídos de protecção social. No entanto, quando os laços ou redes privados desempenham um papel proeminente, e por vezes determinante, na concessão do acesso a importantes benefícios ou serviços, quando os mesmos chegam até a apresentar um certo grau de institucionalização formal (como foram os casos do sector das pensões de invalidez na Itália ou do sector dos subsídios aos desempregados do sector agrícola em Espanha durante a década de 80), então as normas privadas e os circuitos clientelistas começam a ter peso e influência em termos sistémicos (Ferrera, 1996).

As duas últimas características têm essencialmente que ver com o financiamento da segurança social. Aqui o problema é constituído por (a) uma distribuição altamente desequilibrada dos custos pelos diversos grupos ocupacionais devido a disparidades legais e (b) uma elevada incidência da «economia paralela» e, assim, da evasão fiscal. Calcula-se que a economia paralela produza entre 15% e 30% do total do PIB nos países desta região e a sua presença tem implicações sérias no Estado social — não apenas ao nível da estabilidade financeira, como também da sua eficácia e legitimidade global. A dimensão e persistência da economia paralela na Europa meridional representa uma variante dessa «armadilha de inactividade» que opera noutros sistemas continentais em consequência de contribuições elevadas e do ren-

dimento mínimo garantido (Scharpf, 1997). O papel deste último é desempenhado na Europa meridional mais pelas famílias numerosas (nas quais as diversas «migalhas» de rendimento resultantes do trabalho e do sistema de segurança social são concentradas e redistribuídas) do que pelos subsídios da assistência social *per se*, devendo a inactividade subsidiada antes ser considerada «actividade subterrânea», mas as duas síndromes apresentam de facto analogias estruturais e têm implicações igualmente perversas. Como Scharpf demonstrou, na Alemanha a alta incidência das contribuições para a segurança social tende a inibir particularmente a expansão do sector dos serviços privados. A variante italiana desta síndrome é uma incidência particularmente elevada do trabalho paralelo precisamente neste sector (ISTAT, 1999).

Estas sete características não esgotam a lista de peculiaridades da política social nos países da Europa meridional. Consideradas no seu conjunto, contudo, constituem, de facto, um conjunto de elementos bastante coerente que pode ser considerado uma única configuração institucional, com uma lógica interna de algum modo autónoma: uma lógica que, em larga medida, pressupõe (reforçando assim) esse «familiarismo» tantas vezes enfatizado — como referimos acima — em debates acerca da sociedade e política social do Sul da Europa. Analisei já noutro artigo algumas possíveis causas históricas para esta configuração (Ferrera, 1996). Por conseguinte, passarei de seguida a realçar algumas das suas consequências estruturais.

A SITUAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL NA EUROPA MERIDIONAL

No decurso dos anos 90, a configuração atrás ilustrada começou a levantar uma série de problemas que ameaçavam enredar os sistemas de segurança social dos países do Sul da Europa numa espécie de círculo vicioso. A principal raiz de tais problemas reside, possivelmente, na natureza polarizada e demograficamente assimétrica da protecção social. Este estado de coisas tornou-se, na verdade, altamente incongruente no que diz respeito ao contexto sócio-económico externo; simultaneamente, a sua lógica interna dificulta bastante a concretização de mudanças adaptativas. Esta linha de pensamento poderá ser melhor explicitada através de uma perspectiva evolucionista.

Nas suas fases iniciais de desenvolvimento, este padrão de distribuição social polarizado e demograficamente assimétrico não colocou problemas especiais às outras esferas institucionais (especialmente à família e ao mercado de trabalho) e revelou-se, de facto, perfeitamente compatível com (a) a tradicional «família do Sul», com a sua extensa rede de solidariedades e o seu intenso fluxo de transferências intergeracionais e (b) o mercado de trabalho de tradição «fordista», capaz de oferecer um número crescente de

empregos estáveis que proporcionam salários familiares às novas gerações. Como é sabido, não obstante a sua tardia industrialização e a persistência de um amplo sector informal, as economias da Europa meridional criaram no passado mercados de trabalho muito rígidos, proporcionando trabalho e salários relativamente elevados a todos os empregados regulares. Existe uma ligação sistemática entre a existência de fortes laços familiares, um mercado de trabalho institucional rígido e um ênfase nas pensões de reforma. Só a disponibilidade de empregos seguros durante a vida activa e a existência de elevadas transferências intrafamiliares (materiais e imateriais) nas fases cruciais do ciclo de vida podem realmente sustentar uma concentração de benefícios nos idosos, o que, por sua vez, retira recursos aos benefícios e serviços sociais para os jovens e/ou trabalhadores activos e suas famílias. Por outras palavras, nas últimas décadas, a configuração da Europa meridional baseou-se no seguinte «círculo» (talvez não um círculo virtuoso, mas pelo menos relativamente coerente):

- Os trabalhadores activos no mercado de trabalho regular financiam — via contribuições sociais — os benefícios respeitantes aos pais (benefícios mais generosos do que noutros países continentais, pelo menos para os trabalhadores comuns);
- As pensões de reforma relativamente elevadas eliminam a possibilidade de outros benefícios sociais, como abonos de família e subsídios para a habitação social;
- As necessidades familiares e de habitação dos trabalhadores activos poderão ser satisfeitas através de salários relativamente generosos ganhos no mercado de trabalho regular ou através de transferências intra-familiares por ocasião de casamentos, educação dos filhos, etc.

A persistência da economia informal contribui também para absorver o efeito adverso de uma distribuição social demograficamente assimétrica, permitindo às famílias trabalhadoras conquistar rendimentos suplementares através de actividades marginais ou evitar impostos sobre esses rendimentos secundários.

Até certo ponto, as coisas continuam, actualmente, a funcionar desta forma. Mas a transformação do contexto sócio-económico externo, por um lado, e a própria maturação do sistema das pensões de reforma, por outro, absorvendo uma crescente proporção dos recursos, converteram este mecanismo institucional relativamente coerente num círculo vicioso, que está a desgastar gradualmente as próprias fundações materiais.

Consideremos, de facto, os efeitos desta configuração na família. A ausência de apoios e oportunidades externos relativamente à habitação, às transferências e aos serviços começou a restringir o leque de opções dos

jovens e a funcionar como um evidente obstáculo para a formação de famílias (casamentos) e para a expansão familiar (filhos). Há indícios de um gradual adiamento do primeiro casamento e do nascimento dos filhos por toda a Europa meridional, o que explica parcialmente o notável declínio da fertilidade testemunhado nos países desta região (Jurado Guerrero e Naldini, 1996). A habitação e a segurança social não são os únicos factores que influenciam o casamento e as decisões reprodutivas, mas o actual *status quo* distributivo contribui certamente para o agravamento das sombrias perspectivas demográficas das populações da Europa meridional, circunstância que afectará gravemente a estabilidade financeira dos sistemas das pensões de reforma desta região. Em debates recentes começou a reavaliar-se a orientação familiar dos sistemas de segurança social do Sul da Europa tanto em termos funcionais como normativos (Perez Diaz, Chulià e Alvarez-Miranda, 1998). Mesmo assim, há que reconhecer, contudo, a emergência nesta região de uma espécie de círculo vicioso: uma configuração institucional originalmente concebida para servir a família está agora a erodir as próprias fundações, desencorajando, precisamente, a reprodução familiar.

As consequências da assimetria demográfica e distorções distributivas dos Estados sociais da Europa meridional são igualmente graves no que toca ao mercado de trabalho. No novo contexto globalizante, insistir em empregos altamente rígidos e em salários pesadamente tributados contribui apenas para uma coisa: o aceleração do seu declínio. Por seu turno, a baixa disponibilidade de serviços públicos para pais trabalhadores e de mercados de arrendamento flexíveis dificulta essa mobilidade, que está a tornar-se cada vez mais um pré-requisito nos processos da reestruturação económica pós-industrial e neo-industrial. Apesar do longo registo histórico de migrações para o estrangeiro, os trabalhadores da Europa meridional apresentam-se hoje entre os menos móveis da Europa. Embora as dinâmicas culturais estejam envolvidas nesta situação, uma das razões fundamentais para este baixo grau de mobilidade geográfica dos europeus do Sul reside também nos custos de reestabelecimento ou na sua pura impossibilidade — devido à falta de habitação acessível, por exemplo. É bem possível que poderosos estímulos políticos e institucionais funcionem de molde a preservarem o *status quo* distributivo (isto é, uma protecção social pesadamente suportada pelos contribuintes e essencialmente dirigida aos empregados do mercado de trabalho regular). Mas, uma vez mais, o círculo resultante é vicioso, desgastando gradualmente as próprias pré-condições sócio-económicas, ou seja, a reserva permanente de trabalhadores do mercado formal⁷.

⁷ Para uma análise das determinantes político-institucionais da elevada taxa de desemprego em Espanha e da dicotomia empregado/desempregado, v. Maravall e Fraile (1998).

Mesmo que a actual má situação do Estado social nos países da Europa meridional apresente raízes principalmente internas, certos factores externos têm contribuído para o seu agravamento. Estes desafios externos resultam principalmente dos processos da integração europeia e das fortes pressões para dar resposta aos critérios de convergência de Maastricht até 1998. Tratava-se de um objectivo virtualmente implausível para a Grécia, mas Portugal, Espanha e Itália acabaram por conseguir alcançá-lo. A adesão à UEM intensificou marcadamente as pressões sobre a disciplina orçamental, a racionalização burocrática e a contenção de custos laborais não salariais para manter a competitividade. Tudo isto tem afectado directamente o Estado social, que se tornou objecto de acalorados debates e de medidas políticas bastante controversas. Infelizmente, os desafios externos só poderão ser vencidos por meio de um processo contínuo de reequilíbrio dos orçamentos públicos, envolvendo maiores contenções nas despesas com a segurança social. Haverá talvez mais algum espaço para novos agravamentos fiscais em Espanha e em Portugal. Mas deve ter-se em consideração que as receitas públicas têm vindo a crescer muito rapidamente ao longo da última década; além disso, devido à dimensão do sector informal, a pressão fiscal sobre a quota formal do PIB é mais intensa nestes países.

O DIFÍCIL CAMINHO PARA A REFORMA: A EXPERIÊNCIA ITALIANA

O sistema italiano de segurança social condensa as principais contradições «geo-evolucionistas» da Europa meridional — e mais algumas. Numa perspectiva comparativa, as despesas sociais não são elevadas (25,3% em 1994): encontram-se acima das dos outros três países, mas bem abaixo das de outros países europeus com um PIB *per capita* similar. Os problemas residem na distribuição interna das despesas, bem como no seu padrão de financiamento (Ferrera, 1997). As despesas recaem sobretudo sobre os trabalhadores regulares, em termos de grupos sociais, e a favor das pensões de reforma dos idosos, em termos de riscos sociais: só os benefícios destes últimos absorvem 50% do total das despesas sociais. Isto gera uma distribuição social altamente polarizada, a qual, dada a geografia dos mercados de trabalho italianos, possui também uma forte componente territorial. Os principais vencedores são os funcionários públicos reformados e os trabalhadores «fordistas» reformados dos sectores fortes, ao passo que os maiores vencidos são as famílias numerosas com cônjuges desempregados do Sul — de facto, uma unidade social virtualmente sem acesso às transferências públicas. Este *status quo* polarizado assenta sobre um sistema de financiamento altamente

desigual — um elemento agravado pelos altos níveis de evasão aos impostos e às contribuições sociais. O outro problema grave no que toca ao aspecto financeiro é o *deficit* crónico entre receitas e despesas do sector da segurança social: este *deficit* (que surgiu já nos finais da década de 60) contribuiu enormemente para a formação da grande dívida pública italiana (cerca de 123% do PIB em 1995).

Desencadeada pelas crescentes pressões exógenas ligadas ao «processo de Maastricht», teve inícios nos começos da década de 90 uma sequência de reformas com vista ao reequilíbrio (tanto em termos financeiros como institucionais) do *stato sociale* italiano. Não sem surpresa, as pensões de reforma têm sido o principal alvo das reduções — especialmente o benefício extremamente generoso chamado *pensioni di anzianità*, requerível após 35 anos de contribuições (20 para os funcionários públicos) e sem limiar etário. Uma primeira reforma restritiva foi aprovada em 1992 pelo governo de Amato. Em 1994, Berlusconi tentou introduzir novos cortes rigorosos, mas foi obrigado a recuar após um violento confronto com os sindicatos. Contudo, depois da queda de Berlusconi, os sindicatos concordaram em negociar com o novo governo uma ampla reforma que acabaria por ser aprovada em Agosto de 1995 sob o governo de Dini.

Os principais pontos da reforma de Dini são: a mudança da antiga fórmula ligada aos salários para uma nova fórmula ligada às contribuições, a ser posta em marcha a partir de 2013; a introdução de uma idade de reforma flexível (57-65); a introdução de um limiar etário para as pensões de antiguidade (57 anos) para todos os trabalhadores, a ser posta em marcha em 2008; a standardização gradual das regras para os trabalhadores públicos e privados; a graduação de benefícios de sobrevivência de acordo com os rendimentos; finalmente, regras mais severas sobre a cumulatividade de benefícios por incapacidade e de rendimentos de trabalho, bem como um maior controle sobre a actual atitude de condescendência para com as regras de elegibilidade. Deve notar-se que a luta contra as práticas de clientelismo, a manipulação partidária e os comportamentos fraudulentos, tanto por parte dos administradores como dos beneficiários do sistema social, se tornou um objectivo político cada vez mais proeminente durante a década de 90. Além das pressões orçamentais, outros incentivos importantes para os avanços neste sentido chegaram das investigações judiciais sobre as práticas de corrupção e suborno lançadas pelos magistrados de Milão no início da década e a subsequente ruptura do tradicional *establishment* «partidocrático».

Também no que diz respeito à saúde, o Outono de 1992 marcou um importante ponto de viragem, com a aprovação de uma profunda reforma do serviço nacional de saúde, visando a simplificação de fluxos financeiros, introduzindo incentivos «quase-mercado» e promovendo o profissionalismo

administrativo, com vista a contrariar os efeitos perversos da combinação público-privado das provisões.

As reformas de 1992-1995 representaram grandes avanços em relação aos legados institucionais do passado. Contudo, constituíram também o resultado de compromissos sociais e políticos que obrigaram o governo a fazer uma série de concessões (quanto ao faseamento das reformas, por exemplo) relativamente aos planos originais. O exemplo mais emblemático de tais concessões surgiu em 1995, altura em que Dini foi forçado a isentar todos os trabalhadores que venceram 18 anos de seguro da aplicação da nova, e menos generosa, fórmula de pensão de reforma definida pelas contribuições. A aproximação dos prazos estipulados pela UEM mantinha as autoridades italianas sob agudas pressões orçamentais: assim, pouco depois de cada um destes compromissos, o governo relançou os seus esforços reformadores, alargando até o alcance das suas ambições. Seguindo esta tendência, a nova coligação de centro-esquerda — Oliveira — liderada por Romano Prodi e eleita na Primavera de 1996 fez da reforma abrangente do *stato sociale* uma das suas principais prioridades. O objectivo de reequilibrar o modelo italiano de segurança social tornou-se explícito e foi publicamente enfatizado com o lema *più ai figli, meno ai padri* (mais aos filhos, menos aos pais)⁸. Em Janeiro de 1997, Prodi nomeou uma comissão de peritos para traçar um amplo plano de reforma. Esta comissão (conhecida como comissão Onofri, devido ao nome do seu presidente, um economista de Bolonha) apresentou um extenso relatório. Centradas na ideia de reequilibrar e conter (embora não reduzir na globalidade) as despesas sociais, as principais propostas da comissão Onofri foram: (1) a introdução de medidas adicionais de restrição e racionalização das pensões públicas⁹; (2) uma minuciosa reforma dos subsídios de desemprego e dos esquemas de promoção de emprego; (3) uma maior racionalização da estrutura do incentivo dentro do serviço nacional de saúde; (4) uma clara separação entre os benefícios da segurança social e da assistência social (especialmente em termos financeiros); (5) uma racionalização da assistência social através do estabelecimento de um esquema de rendimento mínimo garantido; (6) a introdução de novas e mais eficazes regras e procedimentos de «selectividade».

O relatório Onofri foi objecto de um debate muito vivo no Verão e no Outono de 1997. Na lei do orçamento para 1997, o governo de Prodi tentou

⁸ Este foi o título de um pequeno livro de um professor romano, Nicola Rossi, no qual aconselha o governo em matéria de política social e que se tornaria muito popular em 1997 (Rossi, 1997).

⁹ Incluindo: a harmonização total das regras sobre os fundos ocupacionais; um faseamento mais rápido da fórmula Dini; regras mais severas para as pensões de antiguidade; contribuições mais elevadas dos trabalhadores por conta própria; um aumento da idade mínima para a reforma.

adoptar muitas das recomendações da comissão. Contudo, a feroz oposição dos novos comunistas (cujos votos eram cruciais para se alcançar uma maioria no parlamento) e as difíceis negociações com os parceiros sociais forçaram o governo a reduzir substancialmente as suas ambições. No campo das pensões de reforma, Prodi conseguiu introduzir alguns cortes nas pensões de antiguidade, especialmente no caso dos funcionários públicos: o requisito contributivo para o requerimento de uma pensão de antiguidade foi ajustado ao aplicado aos trabalhadores do sector privado. As contribuições dos trabalhadores por conta própria foram aumentadas, introduzindo-se um congelamento temporário na indexação das pensões mais elevadas e dando-se alguns passos no sentido da «harmonização». Ainda que modestos (relativamente às ambições originais do governo), estes cortes revelaram-se imediatamente eficazes, contribuindo apreciavelmente (0,2% do PIB) para o cumprimento dos objectivos orçamentais para 1998. A mais importante recomendação do plano Onofri — nomeadamente um mais rápido faseamento da nova fórmula das pensões de reforma introduzida em 1995 — não pôde ser adoptada e, por meio da abertura de um gabinete de crise, os novos comunistas conseguiram obter a isenção dos cortes nas pensões de antiguidade para os operários¹⁰. Também nada se fez no campo da segurança no desemprego. Mas o governo conseguiu impor algumas inovações importantes nas frentes da assistência social e da selectividade. Introduziram-se regras mais transparentes no financiamento da assistência social e a lei do orçamento para 1998 — aprovada em Dezembro de 1997 — delegou no executivo a tomada de medidas em duas direcções importantes: (1) a introdução de um novo «indicador de condições sócio-económicas» (ISE), baseado nos critérios do rendimento e do património, a ser utilizado como padrão de medida para todos os subsídios aos mais carenciados; (2) a introdução de um novo plano (experimental) de «rendimento de inserção mínimo» (RMI), isto é, uma rede de segurança de último recurso administrada pelas autoridades locais. Tanto o ISE como o RMI experimental foram de facto introduzidos no decurso de 1998¹¹.

Desde meados dos anos 90 foram adoptadas medidas significativas relativamente ao aspecto financeiro do sistema de segurança social e à economia paralela. As disparidades legais nas taxas de contribuição das diferentes categorias profissionais foram niveladas, o financiamento do SNS completamente fiscalizado (isto é, com base nos impostos e despesas dos utentes e

¹⁰ Para uma revisão integral da reforma de 1997 sobre as pensões e o seu impacto financeiro, v. Mira d'Ercole e Terribile (1998).

¹¹ Uma análise mais pormenorizada destes novos desenvolvimentos é apresentada em Ferrera (1999).

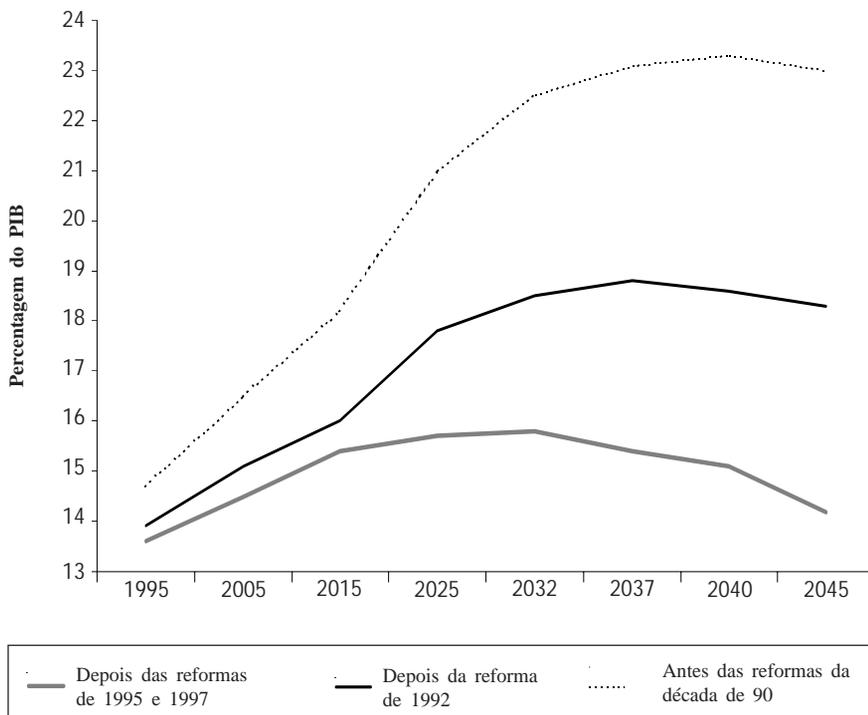
não nas contribuições), e introduziram-se incentivos específicos para a regularização das actividades subterrâneas¹².

Esta sequência de reformas não erradicou completamente as distorções distributivas e atributivas do Estado social italiano acima mencionadas. Contudo, representou um passo significativo nessa direcção. Mais importante, plantou importantes sementes institucionais que poderão desencadear uma espécie de dinâmica espontânea e auto-sustentável de reequilíbrio interno. Por um lado, o estabelecimento de limites mais transparentes e claros entre a segurança social e a assistência social, bem como a consolidação de novos instrumentos, como o ISE e o RMI, favorecerão o fortalecimento da rede de segurança de benefícios e serviços para os mais carenciados, que tem estado praticamente ausente ao longo da história do Estado social italiano. Seguindo esta tendência, o governo de D'Alema, formado em Outubro de 1998, decidiu aumentar as pensões sociais e mínimas e introduzir dois novos benefícios para os mais carenciados: um abono para famílias com três ou mais filhos e uma pensão de maternidade para as mulheres não abrangidas por seguro obrigatório. Por outro lado, a nova arquitectura do sistema de pensões funcionará de modo a reduzir (ou, pelo menos, a conter a futura expansão de) um sector que se tem apresentado, historicamente, hipertrofiado. É verdade que, não obstante as reformas, a Itália apresenta ainda, nestes finais da década de 90, um dos mais elevados *ratios* de despesas com pensões/PIB em toda a zona da OCDE. É verdade também que a situação tende a agravar-se. Contudo, se olharmos para a composição interna da totalidade das despesas sociais, veremos emergir alguns indícios positivos: em 1996, pela primeira vez em diversas décadas, a quota das pensões para os idosos começou a decair (de 54,5% para 54,2%), acompanhada por um paralelo (ainda que muito reduzido) aumento da quota relativa dos serviços e benefícios para a família (de 3,5% para 3,6%). Além disso, o significado das reformas do sistema de pensões de 1992, 1995 e 1997 deve ser apreciado em contraste com o *status quo* e as tendências para a «não mudança». Como é atestado pelo gráfico n.º 1, na ausência destas reformas, as despesas com as pensões teriam atingido o impressionante pico de 23,2% do PIB no ano 2040, antes de começarem a declinar. Depois das reformas, espera-se que o pico atinja «apenas» 15,8% do PIB no ano 2032. A estabilização virtual das despesas pode não ter sido suficiente para curar completamente a prolongada doença do desequilibrado Estado social italiano. Mas conteve, sem dúvida, o seu fatal agravamento.

¹² A mais importante medida neste campo foi o estabelecimento de «contratos de emersão» pelos quais os empregadores subterrâneos podem negociar com a administração da segurança social uma amnistia sobre as evasões passadas e um gradual alinhamento pelas taxas legais de contribuição e se comprometem a regularizar a sua actividade.

Projeções das despesas com as pensões para a Itália, 1995-2045

[FIGURA N.º 1]



Fonte: Ministério do Tesouro, 1998.

CONCLUSÃO

Durante a década de 90, os restantes três países da Europa meridional conheceram igualmente um processo de ajustamento gradual em resposta à má situação institucional esboçada atrás. Os ingredientes e *timing* específicos de tal ajustamento foram, evidentemente, variáveis. Mas é possível apontar algumas similitudes básicas nas tendências reformistas nesta região: o nivelamento das fórmulas de benefícios para os grupos profissionais privilegiados e os trabalhadores «fordistas», acompanhado por um aumento dos benefícios mínimos; a introdução e consolidação de programas de redes de segurança; alguns passos no sentido de remediar a conspícua deficiência dos serviços sociais para a família; a racionalização e, em certos casos, a descentralização do quadro organizacional e dos incentivos financeiros dos serviços «nacionais» de saúde; finalmente, as diversas medidas moralizantes de

combate à corrupção, ao clientelismo e à evasão fiscal. Uma nova e precisa análise à situação actual das sete características dos sistemas de segurança social da Europa meridional apresentadas atrás poderá bem revelar, dentro de alguns anos, que a síndrome foi superada¹³ e que os Estados sociais italiano, espanhol, português e grego se converteram em variantes da configuração familiar do continente — não obstante um irregular serviço de saúde. Mas, mesmo que estas perspectivas se cumpram, persistirá, infelizmente, um grande problema: a configuração continental enquanto tal. Como é ilustrado pela vasta literatura sobre a matéria (e, tipicamente, por Esping Andersen, 1996 e 1999), a combinação entre um mercado de trabalho rígido, uma protecção social generosa e passiva e um forte «familiarismo» torna esta configuração altamente inadequada para responder aos novos desafios sociais e económicos. De facto, a colagem dos padrões da Europa meridional às normas e níveis continentais representará apenas um caminho sem saída. E, a ser verdade — como afirmam certos analistas — que o regime continental pode apenas salvar-se mediante uma estratégia de «desfamiliarização», então os sistemas da Europa meridional têm escassas hipóteses de salvação... O desafio é, de facto, muito sério, não tendo sido ainda adequadamente compreendido pelos principais actores sociais e políticos destes países. O declínio da fertilidade italiana e espanhola, por exemplo, deveria ser mais honestamente debatido e explicitamente abordado pela política civil do que é actualmente. Contudo, é muito improvável que a resposta adequada a tal desafio resida na colectivização, ao estilo escandinavo, das necessidades da família pelo Estado, devido a obstáculos financeiros, organizacionais e (não menos importantes) culturais e «discursivos». Uma estratégia mais viável de «desfamiliarização» na Europa meridional seria a promoção de uma nova combinação social orientada para a família, que parece começar a emergir nalgumas regiões desta região, como a Catalunha ou a Emilia-Romana: uma combinação de regras e incentivos públicos inteligentes, acordos corporativos, activismo do sector terciário e do empresariado privado para responder às necessidades da família e, especialmente, das mulheres. Paralelamente a reformas do mercado de trabalho via pactos sociais e territoriais, estabelecendo gradualmente condições mais flexíveis de entrada, saída e salários, facilitando a mobilidade e reabsorvendo os «desempregados», a nova combinação orientada para a família poderá constituir um ingrediente crucial para o salvamento do tipo meridional de Estado social: e até para o converter, talvez, num verdadeiro «modelo».

¹³ Pelo menos é o que pensam alguns observadores mais optimistas (por exemplo, Guillen, 1999b).

BIBLIOGRAFIA

- CASTLES, F. (1994), «On religion and public policy», in *European Journal of Political Research*, 25 (1), pp. 19-39.
- CASTLES, F. (1995), «Welfare state development in Southern Europe», in *West European Politics*, n.º 1, vol. 18, pp. 291-313.
- CASTLES, F., e M. Ferrera (1996), «Home ownership and the welfare state: is Southern Europe different?», in *Southern European Society and Politics*, n.º 2, pp. 163-185.
- CAZORLA, J. (1992), *Del Clientelismo Tradicional al Clientelismo de Partido: Evolucion y Caracteristicas*, Institut de Ciències Politiques i Socials, WP 92/55, Barcelona.
- CAZORLA, J. (1994), *El Clientelismo de Partido en España ante la Opinión Pública*, Institut de Ciències Politiques i Socials, WP 94/86, Barcelona.
- CEMOTI (*Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*) (1989), «États des travaux sur le clientelisme de parti en Europe du Sud», CNRS, *cahier* n.º 7, Paris.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1995 e 1998), *Social Protection in Europe*, Luxemburgo.
- ESPING ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Nova Iorque, Polity Press.
- ESPING ANDERSEN, G. (1999), *The Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- EUROSTAT (1999), *Depenses et recettes de protection sociale. Données 1980-1996*, Luxemburgo.
- FERRERA, M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Bolonha, Il Mulino.
- FERRERA, M. (1996), «The Southern model of welfare in social Europe», in *Journal of European Social Policy*, n.º 1, vol. 6, pp. 17-37.
- FERRERA, M. (1997), «The uncertain future of the Italian welfare state», in *West European Politics*, vol. 2, pp. 231-249.
- FERRERA, M. (1998a), «General introduction», in *Comparing Social Protection Systems in Southern Europe*, Paris, MIRE, pp. 13-24.
- FERRERA, M. (1998), «Welfare reform in Southern Europe: institucional constraints and opportunities», in *Challenges to the Welfare State*, H. Cavanna (ed.), Aldershot, Elgar.
- FERRERA, M. (1999), «Targeting welfare in a soft state», in *Targeted Social Benefits*, N. Gilbert (ed.), New Brunswick, Transaction (no prelo).
- GOUGH, I. (1996), «Social assistance in Southern Europe», in *South European Society and Politics*, 1/1, pp. 1-23.
- GUIBENTIF, P., e D. Bouget (1997), *Minimum Income Policies in the European Union*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas.
- GUILLEN, A. M. (1999a), *Health Care in Southern Europe* [...]
- GUILLEN, A. M. (1999b), *Pension Reform in Spain (1975-1997): The Role of Organized Labour*, seminar paper WS/22, Florença, Fórum Europeu, EUI.
- GUNTHER, R., P. N. Diamanduros e H. J. Puhle (eds.) (1995), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- JURADO GUERRERO, T., e M. Naldini (1996), *Is the South so different? Italian and Spanish Families in Comparative Perspective*, WP/MZES, Janeiro, Manheim.
- KOHL, J. (1981), «Trends and problems in postwar public expenditure development», in *The Development of Welfare States in Europe and North America*, P. Flora e A. J. Heidenheimer (eds.), New Brunswick, Transaction, pp. 367-412.

- KOSONEN, P. (1994), *European Integration: a Welfare State Perspective*, série de Sociologia do Direito da Universidade de Helsínquia, n.º 8, Helsínquia.
- ISTAT (1999), *Rapporto annuale*, Roma, Istat.
- LEIBFRIED, S. (1992), «Towards a European welfare state», in *Social Policy in a Changing Europe*, S. Ferge e J. Kolberg (eds.), Boulder, Westview Press, pp. 279-345.
- MARAVALL, J. M., e M. Fraile (1998), *The Politics of Unemployment. The Spanish Experience in Comparative Experience*, Madrid, Instituto Juan March, WP 1998/124.
- MATSAGANIS, M. (1999), *Social Assistance in Greece Revisited*, Universidade de Creta (inédito).
- MINISTERO DEL TESORO (1998), *Convergenze dell'Italia verso l'Uem*, Roma.
- MIRA D'ERCOLE, M., e F. Terribile (1998), «Pension spending: developments in 1996 and in 1997», in *Italian Politics. Mapping the Future*, L. Bardi e M. Rhodes (eds.), Boulder, Westview Press.
- MORENO, L. (1996), «Southern welfare states in transition», comunicação apresentada à conferência «South European Policy», Universidade de Atenas, 13-14 de Setembro.
- MORENO, L. (1997), «The Spanish Development of Southern Welfare», I. E. S. A. (dt 97-04), Madrid (<http://www.csic.es/iesa>).
- MORENO, L., e S. Sarasa (1992), «The Portuguese welfare state: dimensions and specific features», comunicação apresentada à conferência anual RC19 «Comparative Studies of Welfare State Development», 4-6 de Setembro, Universidade de Bremen (<http://www.csic.es/iesa>).
- NEGRI, N., e C. Saraceno (1996), *La lotta contro la povertà*, Bolonha Il Mulino.
- PACI, M. (1987), «Pubblico e privato nel sistema italiano di welfare», in *Stato e regolazione sociale in Italia*, P. Lange e M. Regini (eds.), Bolonha, Il Mulino, pp. 271-293.
- PEREIRINHA, J. (1992), «Portugal», consolidated report prepared for the Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion, Bruxelas, DGV-European Commission.
- PEREZ DIAZ, V. (1990), «El espectro del neo-clientelismo», in *El Pais*, 5 de Junho.
- PEREZ DIAZ, V., E. Chulià e B. Alvarez-Miranda (1998), *Family and Welfare Systems: the Spanish Experience*, Madrid, ASP-Gabinete de Estudios.
- PETMESIDOU, M. (1991), «Statism, social policy and the middle classes in Greece», in *Journal of European Social Policy*, 17/1, pp. 31-48.
- PETMESIDOU, M. (1996), «Social protection in Southern Europe: trends and problemas», in *Journal of Area Studies*, vol. 9, pp. 95-125.
- RHODES, M. (ed.) (1998), *The Southern European Welfare States*, Londres, Frank Cass.
- ROSSI, N. (1997), *Più ai figli, meno ai padri*, Bolonha, Il Mulino.
- SCHARPF, F. (1997), *Combating Unemployment in Continental Europe: Policy Options under Internationalization*, Robert Schuman Centre, WP n.º 3/97, Florença, European University Institute.
- SARACENO, C. (1994), «The ambivalent familism of the Italian welfare state», in *Social Politics*, n.º 1.
- TRIFILETI, R. (1999), Southern European welfare regimes and the worsening position of women, in *Journal of European Social Policy*, n.º 1, vol. 9, Fevereiro de 1999.
- VAN KERSBERGEN, K. (1995), *Social Capitalism*, Londres, Routledge.

Tradução de Rui Cabral