

*Reportagem*

# Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo

*Dominique Lima*

Seminário Internacional reuniu especialistas brasileiros e estrangeiros, que examinaram modelos e estratégias em andamento e debateram acerca dos desafios para a produção de políticas públicas de proteção social. Também foram reconhecidos os avanços brasileiros nessa área. O debate ganha ainda mais relevância em função do atual contexto de crise mundial.



O seminário reuniu cerca de 100 dirigentes da área de proteção social e cidadania

Focar temas que incidem na efetividade das políticas públicas de enfrentamento da pobreza e da desigualdade no Brasil e em outros países, com destaque para o exame de modelos e estratégias em andamento e para as expressões mais complexas dessa realidade: a extrema pobreza e os desafios para a produção de políticas públicas com propósito multidimensional de proteção

social. Esse foi o pano de fundo do “Seminário Internacional sobre Proteção Social e Cidadania: desafios para a superação da extrema pobreza”, realizado pela ENAP, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O evento buscou considerar reflexões acadêmicas frente a políticas sociais em vigor em diversos países, especialmente no Brasil, abordando discussões e temas que permitissem a compreensão sobre a proteção social, enfatizando, sobretudo, a dimensão da solidariedade, da territorialidade e da cidadania.

Durante os dias 10 e 11 de agosto, os especialistas desdobraram-se para expor e analisar os desafios, sob a ótica da concepção de estruturas de oportunidades no âmbito

do enfrentamento da vulnerabilidade e da produção de políticas públicas de proteção social.

Nomes como o do pesquisador da Universidade Autônoma de Barcelona Ricard Gomà; o do francês Serge Paugam, da École des Hautes Études en Sciences Sociales; e do sueco Kenneth Nelson, da Universidade de Estocolmo, compuseram as mesas de debates. Também integraram o evento o chileno Pedro Guëll Villanueva, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), e Fernando Filgueiras, do Fundo de População das Nações Unidas (Unfpa).

Na mesa de abertura do evento, a secretária executiva do Ministério do Planejamento, Iranete Monteiro, destacou o momento atual do Brasil, sob a perspectiva das conquistas registradas nos últimos anos, por meio do aprimoramento das políticas sociais. Em sua reflexão, esse cenário possibilita a troca de experiências exitosas

com outros países. Citando recentes programas e políticas sociais do governo, como o Bolsa Família e o Brasil sem Miséria, a secretária observou que “esse esforço de superação da pobreza extrema é um movimento que tem de contemplar todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), com a sociedade civil”.

Na ocasião, o diretor de Desenvolvimento Gerencial da ENAP, Paulo Marques, salientou que atividades como o Seminário Internacional Proteção Social e Cidadania: Desafios para a Superação da Extrema Pobreza” ajudam a Escola a cumprir sua missão. “Além do ensino, temos de disseminar conhecimento e promover discussões”, afirmou. Na ocasião, o diretor reiterou a importância da parceria com o MDS, iniciada em 2005, bem como da ampla participação de representantes de ministérios, universidades e governos estaduais, municipais e distrital no evento.



Da esquerda para a direita: a secretária executiva do Ministério do Planejamento, Iranete Monteiro; o secretário executivo do MDS, Rômulo Paes; o diretor de Desenvolvimento Gerencial, Paulo Marques; e o representante-residente do Pnud no Brasil, Jorge Chediek

Representante-residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Jorge Chediek lembrou que, até pouco tempo, a questão do desenvolvimento com distribuição de renda era tida como impraticável e impossível. Entretanto, segundo ele destacou, a temática de políticas sociais passou a ser agenda viável para as novas economias. No Brasil, por exemplo, relatórios governamentais indicam que o Programa Bolsa Família reduziu a pobreza extrema de 12%, em 2003, para 4,8%, em 2008. Essa política atende a mais de 13 milhões de famílias com renda mensal limitada a R\$ 140, em todo território nacional, com benefícios que variam entre R\$ 32 e R\$ 306.

### **Proteção social e desenvolvimento: elos indispensáveis**

A solidariedade e sua materialização em escolhas políticas, decisões econômicas, estratégias de políticas nas sociedades contemporâneas. Com esse viés, o primeiro painel do seminário, que reuniu o francês Serge Paugam e o chileno Pedro Güell Villanueva, debateu o tema “Proteção social e desenvolvimento: elos indispensáveis”. Foram pontos norteadores da fala dos dois debatedores a pobreza como violação da cidadania; o desenvolvimento social como perspectiva estratégica para a proteção social; os efeitos econômicos das políticas sociais; e enfoques estratégicos para a superação, e não para a administração da pobreza.

Ao apresentar o contexto de pobreza da sociedade europeia, Serge Paugam destacou que é imprescindível que as sociedades entendam a noção de pobreza, elencando três fatores explicativos que delimitam essa noção:

- **Pobreza integrada:** é definida como a condição social de uma grande parte da população. Nesse caso, o debate social é organizado em torno da questão do desenvolvimento econômico, social e cultural. Os integrantes dessa categoria não formam uma subclasse, mas, sim, um grupo social estendido. As sociedades mediterrâneas, segundo o professor, estão próximas dessa forma elementar de pobreza (modelo tradicional da pobreza rural e regional), caracterizada pela forte intensidade da pobreza no espaço e no tempo, mas com manutenção dos laços sociais tradicionais e fraca estigmatização dos pobres.

- **Pobreza marginal:** é entendida como aquela que não é abrangente, mas sim restrita a segmentos e extratos sociais específicas. O debate social se forma em torno da questão das desigualdades e da divisão dos benefícios. A visibilidade é aquela de um grupo social marginalizado (o quarto mundo). As pessoas que têm um status social de “pobres” – no sentido de George Simmel (2005) –, não são numerosas, mas são fortemente estigmatizadas. São tratados como “casos sociais”. As sociedades escandinavas conseguiram manter essa forma de pobreza durante as últimas décadas. Há um alto nível de proteção social, um papel residual da assistência, mas risco de estigmatização dos menos favorecidos.

- **Pobreza “desqualificante”:** por fim, a pobreza que o autor chama de desqualificante consistiria no ganho coletivo de consciência do fenômeno da “nova pobreza” ou da “exclusão”.

Paugam observou que cada vez mais as pessoas estão suscetíveis a serem reconhecidas como pobres ou excluídas, mas com forte heterogeneidade de parâmetros de *status* sociais. O palestrante alertou que

a desqualificação social dificulta a reintegração de pessoas à sociedade. Segundo ele, a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha são fortemente afetadas por esse novo tipo de pobreza. “Processos acumulativos de deficiências e rupturas sociais, crescimento considerável de pessoas dependentes de assistência e de serviços sociais, fraca solidariedade familiar caracterizam esse grupo”, definiu Paugam. Também ressaltou que existe um forte risco de que essa forma de pobreza se estenda a outros países europeus.

Sob a ótica empírica, esses fatos levantados pelo pesquisador francês demonstraram que, desde 2003, houve uma inversão nos conceitos de pobreza na Europa. O consenso acerca da responsabilidade da nação em relação aos menos favorecidos teria sido posto à prova. “A ‘culpabilização’ dos pobres e assistidos voltou a ser a tese mais apoiada e, consequentemente, verificou-se um retorno à noção de mérito e demérito como fator determinante da classe social”, analisou. Os Gráficos 1 e 2 auxiliam na compreensão desse fenômeno.

Segundo Serge Paugam, a pobreza pode ser combatida, mas não eliminada. “É importante deixar os pobres mais bem preparados. No Brasil, há uma individualização de comportamentos e um enfraquecimento da solidariedade de proximidade (probabilidade de desaparecimento da pobreza integrada). Tudo depende da ética de solidariedade, que instaure uma doutrina da solidariedade”, observou.

### **A proteção social como construção da cidadania**

Em sua fala, Villanueva afirmou que a proteção social é resultado de um

conjunto de decisões acerca do tema social, uma construção deste. “Não é simplesmente algo dado na natureza”, disse. Para ele, uma tese de política pública relativamente simples é a de que quanto mais somos conscientes dos processos sociais que afetam as políticas de proteção social, maior a eficiência para fazê-las e socialmente mais sustentáveis e legítimas se tornam.

Para ele, há hoje uma sociedade heterogênea, na qual a distribuição de perigos, riscos e ameaças é uma das formas mais evidentes de luta pelo poder. “Lutamos para encontrar um modo de nos proteger e de nos desvencilhar desses perigos e riscos. O poder se expressa, então, no deslocamento de inseguranças para os outros e na captação de seguranças sociais para nós mesmos. Precisamos de proteção em que está presente o jogo de poder”, disse.

Na sua visão, a política de proteção social, quando dispõe de estrutura e fundamento cultural e subjetivo, requer uma política de comunicação social. “Não somente uma política de comunicação funcional, mas uma comunicação simbólica, em que se comunique um futuro crível, um tipo de sujeito que queremos ser, de um tipo de sociedade para a qual apontamos. Sem comunicação simbólica, a política de proteção fica prejudicada. Somente na democracia é possível a criação de políticas de proteção social”, explicou.

O especialista chileno fez uma análise em que procurou desconstruir o que se entende por proteção social, mostrando os mecanismos que estão por trás da área e que não são vistos normalmente. “Antes da criação de política de proteção social, há um enorme trabalho democrático e de cidadania a ser feito. E se não o fazemos, torna-se mais difícil afastar-se do perigo e obter proteção”, concluiu.

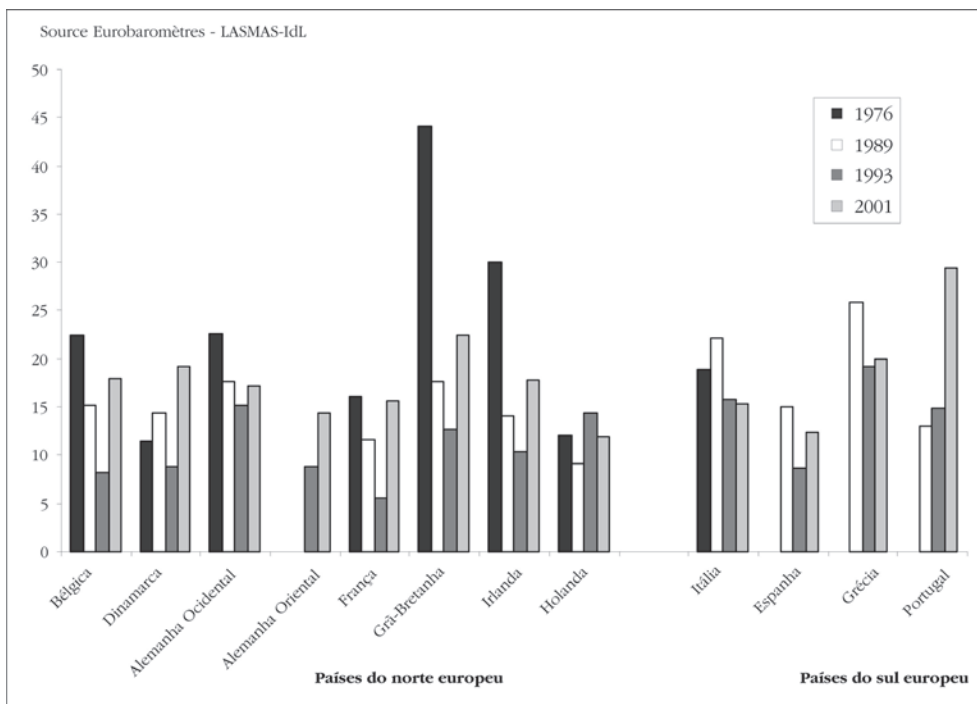


Gráfico 1: Evolução da explicação da pobreza pela preguiça

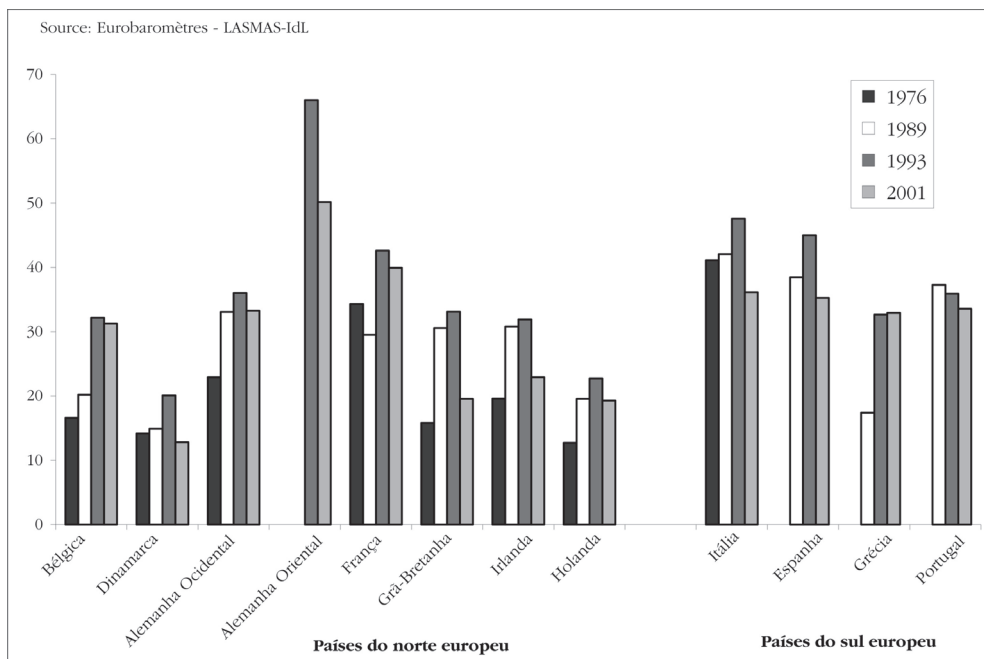


Gráfico 2: Evolução da explicação da pobreza pela injustiça

## Tendências na reconfiguração das políticas de proteção social

Tendências na reconfiguração das políticas de proteção social no mundo, e como distintas estratégias redistributivas impactam a pobreza e a desigualdade foram os temas dos desdobramentos da segunda mesa do Seminário Internacional de Proteção Social e Cidadania. As diferenças entre assistência e proteção social também foram abordadas. Participaram dos trabalhos a professora Aldaíza Sposati, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), na condição de coordenadora da mesa, e o professor Kenneth Nelson, da Universidade de Estocolmo, na Suécia, e o secretário executivo do MDS, Rômulo Paes de Sousa, como debatedores.

Aldaíza Sposati, que falou para os cerca de 200 participantes do seminário, trouxe para a mesa uma provocação – ao estabelecer o contraponto entre a visão dos países escandinavos, maior expressão do Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) dentro de suas características, com o modelo brasileiro, que se encontra em plena construção e focado na erradicação da extrema pobreza.



A mesa debateu o lugar e o papel da assistência social nos modelos de proteção e seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade

Kenneth Nelson apresentou um mapeamento dos benefícios sociais de 26 países desenvolvidos nos últimos 10 anos, destacando as diferenças entre iniciativas de erradicação da pobreza e aquelas voltadas à diminuição da desigualdade social. Para ele, o Brasil teve um “progresso impressionante”, mas esforços continuam necessários para criar políticas públicas cada vez mais efetivas. O professor sueco dividiu os problemas associados à assistência social, com relevância para a diminuição da pobreza, em adequação, vulnerabilidade e interdependência.

O sueco destacou que, apesar das inúmeras diferenças, é possível encontrar semelhanças entre o quadro atual brasileiro e aquele de países europeus na década de 1950. “Com isso, é possível analisar as políticas públicas adotadas à época na Europa e identificar pontos relevantes para o desenvolvimento do Brasil no longo prazo”, afirmou. O professor acredita que o país precisa aumentar seus investimentos para se equiparar com o que a Europa fez há 60 anos.

## Brasil sem miséria

Rômulo Paes de Sousa apresentou, inicialmente, a evolução dos modelos de programas de assistência social, dando destaque para os números da pobreza no Brasil. De acordo com ele, apesar dos investimentos governamentais dos últimos nove anos, são 16,2 milhões de pessoas em estado de extrema pobreza, sendo 59% residentes na região Nordeste, 70,8% negros e 25,8% analfabetos. Do total de brasileiros no campo, um em cada quatro se encontra em pobreza extrema.

Em seguida, destacou as tendências para o futuro a partir do exemplo do

programa “Brasil sem Miséria”, que pretende erradicar a extrema pobreza, promover a inclusão social e garantir o acesso aos serviços públicos. Para isso, levou em conta a celeridade das mudanças sociais, a desigualdade socioeconômica e de organização existentes no país, apontando como solução o trabalho intersetorial qualificado.

O secretário executivo do MDS reconheceu a necessidade de aumentar o volume de recursos destinados às políticas sociais, mas ressaltou o crescimento do país na área. “Em oito anos, os investimentos subiram de US\$ 5 bilhões para US\$ 25 bilhões, isso sem considerar a depreciação do dólar nesse período”, explicou. Entre os desafios para o futuro, apontados por Paes, encontram-se o orçamento, a capacidade de lidar com a heterogeneidade, a necessidade da revalidação do mandato político e a capacidade de diálogo por meio de resultados.

### Proteção social e estrutura de oportunidade

Em outra mesa do seminário internacional, Lena Lavinias, da Universidade

Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e o uruguaio Fernando Filgueiras, do Fundo de População das Nações Unidas (Unfpa), discutiram a concepção de estrutura de oportunidades no âmbito do enfoque da vulnerabilidade e da proteção social.

O debate também tratou dos benefícios – transferência de renda – e serviços na composição da proteção e da integração das políticas sociais, e do conjunto das políticas públicas para a efetividade de uma estrutura de oportunidade suficiente para a promoção social. Lavinias levantou a questão da acessibilidade como grande desafio brasileiro.

A pesquisadora destacou os avanços do país na área, como a redução da fome e da extrema pobreza em 50% num período de sete anos, como mostra a Tabela 1. Em contrapartida, há um enorme desafio: levar o crescimento e a assistência a parcelas da população que ficam à margem dessa alavancagem social.

Segundo a palestrante, para a efetividade da política social, a política assistencial precisa garantir direitos para todos. Isso porque nem todos saíram da invisibilidade social. “Os benefícios assistenciais necessitam de regras e datas

**Tabela 1: Proporção de pobres e indigentes na população brasileira**

Ano	Pobres (%)	Indigentes (%)
2001	33,3	15,6
2004	22,1	8,5
2007	19,2	8,2
2008	15,5	6,5
2009	10,1	5,4

Fonte: Pnad, IBGE, anos citados, com base na renda familiar per capita

de reajuste, adequando-se às exigências do orçamento do governo”, avaliou.

Outra importante medida para o sucesso do programa de proteção social, citada pela professora, é a definição de linha de pobreza única para estruturar acessos e garantir a integração das políticas sociais com cobertura universal. “Para resolver a pobreza com formação de dotações de médio e longo prazo, não basta apenas capacitar para trabalho desqualificado, é imprescindível capacitar para a cidadania”, recomendou.

### **Tendências sociais e dilemas de políticas públicas**

PIB dos países da América Latina, após a crise dos anos 1980, recuperou-se em 1994, ao passo que a pobreza só voltou a seus níveis anteriores depois de 25 anos, Filgueiras demonstrou que os ativos, os seguros e os vínculos se diferem nas classes sociais. De acordo com ele, a única também melhorou na região, emoldurada por uma boa distribuição demográfica, com a proporção favorável entre as populações ativa e inativa.

Contudo, o especialista uruguaio alertou que a taxa de crescimento deve diminuir, haja vista a capacidade fiscal dos países latino-americanos. Ele advertiu que existe uma parcela considerável da população exposta ao risco de cair abaixo da

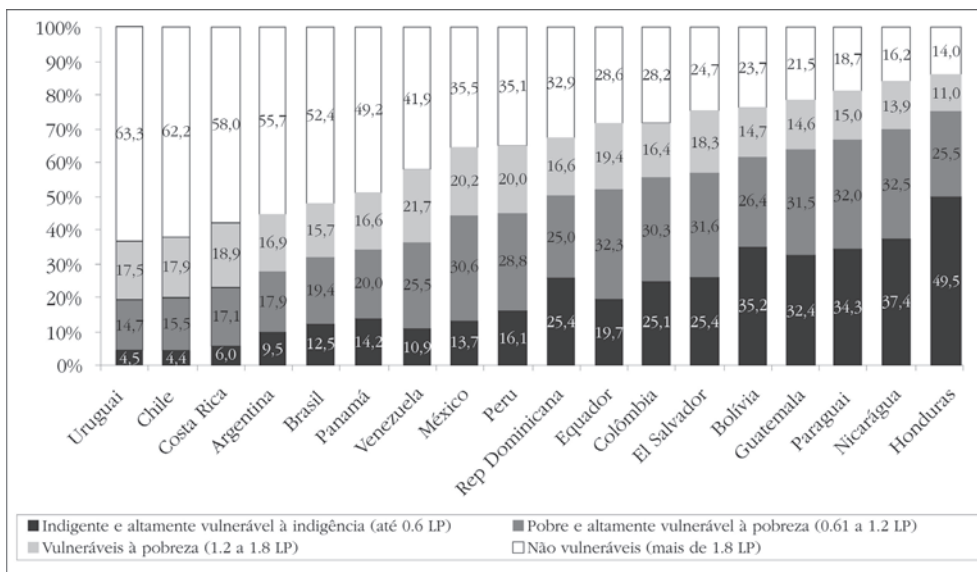


As discussões enfocaram a concepção de estrutura de oportunidades no âmbito da vulnerabilidade e da proteção

O uruguaio Fernando Filgueiras incitou o questionamento da desigualdade de riscos e oportunidades nos diferentes extratos da população. Ao mostrar que o

linha de pobreza em caso de crise financeira, como mostra o Gráfico 3. “No Brasil, 47,6% dos cidadãos se encontram nessa situação”, estimou.





**Gráfico 3: Situação de vulnerabilidade nos países da América**

Entre as medidas mais importantes, Filgueiras elencou o que chamou de “as chaves para fechar as brechas do bem-estar”. Seriam elas:

- Diminuir a inatividade nas idades avançadas (prolongar a vida laboral ativa para 65 anos em diante);
- Diminuir a inatividade nas idades ativas (incorporação da mulher ao mercado de trabalho);
- Incrementar a população inserida em setores de alta produtividade (a partir da oferta, isso implica incrementar a formação do chamado capital humano);
- Aprimorar a capacidade fiscal do estado sem apresentar formalização e penalização dos mais pobres (expansão de carga tributária sem recorrer à folha de pagamento);
- Incrementar orientação progressiva e produtivista do gasto social (investir em capital humano, em serviços de atenção social, orientar a expansão do gasto com a mulher, a infância e a adolescência).

Outra questão importante, levantada por ambos os debatedores, foi a situação

da mulher no cenário de aumento da proteção social, para quem as oportunidades foram mais tímidas.

**A proteção: onde ela se realiza e como isso ocorre?**

O Seminário terminou com discussões sobre a gestão social como um campo de gestão da complexidade e da territorialidade, e também sobre gestão ativa do território e a intersectorialidade como perspectiva de ação para a efetividade da proteção social. Para tanto, estiveram presentes no auditório da ENAP o espanhol Ricard Gomà, da Secretaria de Serviços Sociais de Barcelona e pesquisador da Universidade Autônoma de Barcelona, o consultor internacional argentino Roberto Martinez Nogueira e, coordenando a mesa, Trajano Quinhões, do Ministério do Meio Ambiente.

Pautados pela questão “A proteção: onde ela se realiza e como isso ocorre?”, os palestrantes trouxeram duas perspectivas distintas. Ricard Gomà destacou a

importância do trabalho social no nível local e como a capacidade de exercer o direito é diferenciada entre as pessoas, enquanto Roberto Nogueira focou-se nos mecanismos de construção e implementação das políticas públicas de proteção social.

O pesquisador espanhol iniciou sua fala propondo um novo conceito de cidadania. “Podemos defini-la como a capacidade de cada pessoa para desenvolver seu projeto pessoal a partir dos parâmetros básicos de vida e de comunidade em que ela se desenvolve”. São esses parâmetros que ele aponta como desafio premente para as políticas sociais. Isso porque a sociedade atual se confronta como uma heterogeneidade e complexidade únicas na história. As necessidades da sociedade e sua forma de expressá-las se tornaram múltiplas.

A solução para tal problema, segundo Gomà, é a flexibilização de políticas sociais centradas no trabalho comunitário e fundadas em três conceitos: valores, critérios e práticas concretas. Ele citou, como exemplos, programas adotados pela prefeitura de Barcelona e ressaltou como a inclusão social na cidade está avançada em relação a outras capitais europeias, evitando episódios de tensão social como os que ocorrem em Londres e já aconteceram em



Ricard Gomà é especialista em políticas sociais, Estado de Bem-Estar Social, governos locais, participação cidadã e movimentos sociais, tanto na Europa quanto na América Latina

Paris. “É preciso pensar local para agir global”, concluiu.

O argentino Roberto Nogueira trouxe para o debate a integração de políticas dirigidas à pobreza. Entre os objetivos de tal necessidade estão atingir a igualdade, dedicar maior atenção à condição do receptor e aumentar o impacto na população, da eficiência, da participação social e da transparência. Ele levantou questões sobre percepção atual, reconhecimento de novas demandas e a forma de relacionamento do Estado com a sociedade.

Foram apresentados dois grandes desafios para centrar o pensamento. O primeiro é o mecanismo de trabalho sobre as políticas públicas. O outro trata da capacidade de formular e implementar políticas públicas eficazes, com impacto significativo no combate à pobreza.

“Precisamos que, no nível local, haja sistemas integrados de convergência de aportes, além de trabalhos intersetoriais que foquem a problemática específica da população”, explicou. Em sua conclusão, enumerou os conceitos primordiais para a integração, como considerar a necessidade e dificuldade desse processo, saber as condições institucionais e políticas para implementá-lo, fazer a construção de capacidades de planejamento, análise e gestão, reorientando as organizações e os servidores. Há ainda, segundo Nogueira, a importância da participação social e horizontalidade, além da concretização de uma nova concepção da relação entre Estado e cidadania.