

Concepção e Alcance da Proteção Social: aproximações e divergências

Rosana de Carvalho Martinelli Freitas¹
romartin@matrix.com.br

RESUMO: Este artigo foi elaborado tendo em vista as pesquisas sobre políticas de combate à pobreza que vêm sendo desenvolvidas desde o ano de 2006. Insere-se, portanto, no conjunto das preocupações de pesquisadores e docentes, que são compartilhadas com os membros da “Red Políticas Públicas, Derechos y Trabajo Social en el Mercosur-Córdoba/Argentina”. Recupera-se, inicialmente, as diferenças conceituais entre seguridade social e proteção social, priorizando as concepções existentes no presente milênio. Em seguida, procura-se estabelecer o alcance do termo proteção social segundo as diferentes instituições, como Banco Mundial (BIRD), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e autores (as) nacionais e internacionais, entre os quais se destacam Boschetti (2007) e Fleury (1995); Alemany (2007) e Regil (2001). Depreende-se, das leituras e estudos realizados, que a proteção social é composta pela seguridade social, sendo, porém, mais abrangente, incluindo um conjunto de políticas, programas e serviços que servem para promover a justiça social e garantir os direitos humanos. Considera-se que a adoção de uma concepção dinâmica de proteção social não deve deixar de expressar claramente os princípios, os objetivos, e estratégias, condições estas imprescindíveis face às atuais características do sistema capitalista e às assimetrias entre os países que, empenhados na composição dos blocos econômicos, estão gradativamente identificando a importância da criação de um Sistema de Proteção Social no âmbito do Mercosul.

Palavras-chave: Proteção Social. Seguridade Social. Concepção.

¹ Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Coordenadora do Observatório da Desigualdade, Pobreza e Proteção Social no Mercosul – <http://www.observatoriomercosul.ufsc.br>, Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social (NESPP).

1. Introdução

Abordar as diferenças conceituais entre seguridade social e proteção social não é tarefa fácil e se complexifica, nos tempos atuais, com as mudanças freqüentes na situação de trabalho, os novos modelos de organização do trabalho, a reestruturação do capital e as inflexões quanto ao papel do Estado. A literatura sobre o tema, em grande parte, emprega indistintamente os conceitos de seguridade social e proteção social. No entanto, o significado, os enfoques e as estratégias que durante a presente década têm sido utilizados para fazer frente às mudanças econômicas reinseriram, no contexto internacional, o conceito de “proteção social” e seus (re)significados.

Tendo em vista estes aspectos, este artigo insere-se no conjunto das preocupações de pesquisadores e docentes, que são compartilhadas com os membros da “Red Políticas Públicas, Derechos y Trabajo Social em el Mercosur- Córdoba/Argentina”. Recupera-se, inicialmente, as diferenças e as semelhanças conceituais entre seguridade social e proteção social, priorizando as concepções existentes no presente milênio. Em seguida, apresentam-se as concepções e o alcance do termo proteção social segundo as diferentes instituições, como Banco Mundial (BIRD), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e autores (as) nacionais e internacionais, entre os quais se destacam Boschetti (2007) e Fleury (1995); Alemany (2007) e Regil (2001).

Admitindo-se que os termos seguridade social e proteção social não são sinônimos, considera-se que o exercício de construção do termo proteção social é fundamental para os governantes, profissionais, enfim, para os cidadãos envolvidos com a temática e que na atualidade, inclusive, vêm se dedicando à construção de um Sistema de Proteção Social no âmbito do Mercosul.

² Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Coordenadora do Observatório da Desigualdade, Pobreza e Proteção Social no Mercosul – <http://www.observatoriomercosul.ufsc.br>, Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social (NESPP).

2.Seguridade Social : a dança dos conceitos

Realizando-se um levantamento sobre as diferentes formas assumidas pela proteção, é possível distingui-las a partir do contexto social e político no qual historicamente tiveram origem, ou seja, desde o surgimento do Estado Moderno³. Assim, tendo-se como referência Fleury (1985), inicialmente, serão apresentadas três principais expressões ou modalidades da Proteção Social : Assistência Social, Seguro Social e Estado do Bem-Estar Social. No item seguinte, serão apresentadas as diferentes concepções e o alcance da Proteção Social segundo o Banco Mundial, a OIT e a CEPAL, e também conforme autores nacionais e estrangeiros.

As primeiras medidas de proteção social tiveram origem em um contexto rigidamente liberal, em que se negava a necessidade de intervenção estatal nas questões de natureza social, sob a alegação da eficácia do mercado no trato dos problemas sociais emergentes. Porém, o mercado mostrou-se incapaz de dar conta dos problemas que ele mesmo gerava, especialmente na esfera da reprodução humana, exigindo a crescente intervenção do Estado, tanto na esfera da produção regulando as relações de trabalho quanto na esfera da reprodução, através de medidas de proteção social (Fleury,1985).

As políticas sociais que tiveram origem neste contexto são conhecidas sob a designação de Assistência Social e incluíam o reconhecimento de uma *necessidade* e de alguma proposta para aliviá-la. Caracterizam-se por assumir que esta situação de necessidade decorre de um problema de caráter do necessitado, razão pela qual a assistência é provida em condições que tentam, parcialmente, compensar falhas passadas e prevenir falhas futuras. A natureza compensatória e punitiva destas medidas evidencia-se, por exemplo, na perda de outros direitos inerentes à condição de cidadania (no caso das crianças e adolescentes protegidos pelo Estado), ou em restrições de ordem simbólica, tais como rituais de degradação, atestados de pobreza e outras a que são submetidas as famílias em situação de carência . Esta condição política de *cidadania invertida*, em que o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão, tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base institucional que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais.

³ A recuperação dos conceitos foi realizada a partir deste recorte temporal: constituição do Estado Moderno, devido aos limites impostos para a abordagem da temática.

Outra forma de proteção social vem a ser o Seguro Social, que é fruto de um contexto social no qual a classe operária é reconhecida como ator qualificado na ordem política e econômica. Desse modo, o Seguro Social tem como característica destinar-se à cobertura da população assalariada com a qual se estabelece uma relação jurídica do tipo *contratual*: os benefícios são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiário. A participação tende a ser compulsória e, embora restrita a uma parcela da população, é uma relação de *direito social* estabelecida com base em um contrato. Trata-se, neste caso, da *cidadania regulada* (Santos, 1994) pela condição de exercício de uma ocupação oficialmente reconhecida, o que lhe garante a assinatura da carteira de trabalho.

Neste caso, as instituições responsáveis pela prestação dos serviços e benefícios tendem a ser financiadas com base na contribuição salarial, além dos aportes específicos do Estado, e submetem-se a uma lógica de capitalização de suas reservas. Essa forma de proteção envolve questões de equidade, justiça social e redistribuição de renda entre a população beneficiária. Por outro lado, perpetua a iniquidade do sistema produtivo, ao excluir da proteção exatamente os grupos mais necessitados, que são os que estão à margem do mercado formal urbano de trabalho.

Por sua vez, o Estado do Bem-estar Social rompe com as concepções de proteção social com base na evidência da necessidade ou no contrato firmado e propõe uma relação de *cidadania plena*, na qual o Estado está obrigado a fornecer a garantia de um *mínimo vital* a todos os cidadãos em relação à saúde, educação, pensão, seguro desemprego. O Estado do Bem-Estar Social baseia-se em uma relação de direito social inerente à condição de cidadania e, do ponto de vista institucional, implica uma organização nacional da política social em que o Estado assume os ônus básicos da administração e do financiamento do sistema. Trata-se de um projeto de redefinição das relações sociais em direção à redistribuição da renda e, portanto, à equidade e à justiça social para toda a sociedade.

Para Boschetti (2007, p. 91). conceitos como *welfare state*⁴ (anglo-saxão), *Etat-Providence*⁵ (francês) e *Sozialstaat* (alemão)⁶ são utilizados, em cada uma dessas

⁴ Segundo Flora e Heidenheimer(1981 apud Viana1998, p.36) “o termo Welfare State começou a ser usado na Inglaterra em 1941. O arcebispo Temple, no intuito de estimular o patriotismo britânico, teria cunhado a expressão que enfatizava o contraste com o Welfare State nazista. Para estes autores, só depois da publicação do Relatório Beveridge, em 1942, é que o termo se difundiu associado aos benefícios sociais”.

nações, para designar determinadas formas de intervenção estatal na área social e econômica. Entretanto, é comum encontrar, na literatura anglo-saxônica, a utilização do termo *welfare state* para designar, conforme Draibe e Aureliano (1989), uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico.

Ainda segundo Boschetti (2007, p. 91), seguridade social não se confunde com seguro social, política social, *welfare state*, Estado de Bem-estar Social ou Estado Providência, porque cada um destes termos expressa particularidades das nações em que tiveram origem e se desenvolveram. Para além de sua origem em momentos distintos, trata-se de assinalar que tais modalidades foram marcadas por esses contextos, diferenciando-se igualmente no nível das relações políticas, jurídicas e institucionais.

Com relação ao termo seguridade social, ratifica-se Vianna (1998) quando esta afirma que se trata de um dos conceitos mais expressivos da dinâmica do capitalismo avançado no século XX. Disseminado no pós-guerra como terminologia adequada para designar toda uma área de atuação estatal considerada decisiva para as políticas econômicas de inspiração keynesiana então dotadas, passou a fazer parte do vocabulário corrente do Ocidente até tornar-se, na década de 1980, objeto de críticas e debates, mantendo, ainda hoje, certa imprecisão conceitual. Segundo Boschetti⁷, na perspectiva reconhecida legalmente no Brasil e em alguns países da Europa – a França, por exemplo –, a seguridade social é concebida como um conjunto de políticas sociais relativas à previdência, saúde e assistência social.

A Constituição brasileira de 1988 consagrou a expressão seguridade social, até então oficialmente inexistente, para consignar um padrão de proteção social que se queria abrangente e redistributivo. O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa

⁵ Este conceito de economia mista surgiu na [Europa](#) no final do século XIX e foi introduzido nos [EUA](#) nos anos 30 do século XX. Na moderna concepção de *Estado-providência*, os mercados dirigem as atividades específicas do dia-a-dia da vida econômica, enquanto que os governos regulamentam as condições sociais e proporcionam pensões de reforma, cuidados de saúde e outros aspectos da rede de [segurança social](#).

⁶ Segundo Boschetti(2007,p.91) o termo *Sozialstaat* (Estado Social) era utilizado para designar o conjunto das políticas de proteção social , que incluía os seguros sociais, mas não se restringia a eles. A autora tendo como referencia Kott (1995) e Rosanvallon (1981) ressalta que , a expressão *Wohlfahrstaat* , seria a tradução literal de *welfare state*, era empregada na Alemanha desde 1870 pelos socialistas e designava os “aspectos positivos” da ação da política alemã.

⁷ Observatório da cidadania , 2007, p. 91Disponível em <http://www.ibase.org.br/userimages/seguridade1.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2008.

(versão eletrônica 3.0), apresenta uma definição ampla, pela qual a seguridade social abrange o *"Conjunto de medidas, providências, normas e leis que visam a proporcionar ao corpo social e a cada indivíduo o maior grau possível de garantia, sob os aspectos econômico, social, cultural, moral e recreativo"*.

Nos relatórios referentes aos países, autores e autoras utilizam o termo seguridade social para se referir não somente a pensões e aposentadorias (ou seja, à previdência tradicional no sentido restrito), mas também à saúde, à educação, à habitação e ao emprego. Além disso, há uma visão ampla da seguridade social como um conjunto de serviços sociais e direitos que reduzem os riscos sociais de indivíduos e comunidades. No que se refere a esse aspecto, Alemany (2007p.1) entende que:

[...] Em uma abordagem ampla, a seguridade social se refere ao conjunto de serviços sociais e direitos que reduz riscos para indivíduos e comunidades. Uma cobertura universal poderia ser o resultado de políticas orientadas para o emprego e a redução das diversas desigualdades sociais, considerada essencial para a governança e para os sistemas democráticos. Entretanto, os fatos mostram que os governos estão transferindo as responsabilidades de seguridade social para o setor privado, fora do controle da cidadania, simplesmente, abandonando essas responsabilidades, desmantelando os sistemas de proteção e a provisão de serviços sociais, como saúde e educação.

Apesar de não existir um modelo único de seguridade social, há determinados princípios básicos que, segundo o Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Mercado de Trabalho (2005), foram acordados internacionalmente e todos os sistemas devem seguir: benefícios seguros e não discriminatórios; rigor e transparência dos regimes; custos mínimos de administração; participação relevante dos interlocutores sociais; confiança da população; boa administração. Outro princípio é o da igualdade entre homens e mulheres reconhecendo o enorme benefício dos cuidados não remunerados proporcionados pelas mulheres, especialmente a crianças, pais e pessoas incapacitadas (REGIL, 2001).

Os delegados reunidos no XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, na cidade de Maceió (AL), entre os dias 3 e 6 de setembro de 2000, representando o conjunto dos assistentes sociais brasileiros, afiançam publicamente a importância da luta em defesa da Seguridade Social pública no país. Reafirmam, através da Carta de Maceió (2000,p.1)⁸,

⁸ Para mais informações sugere-se consultar :<http://www.ts.ucr.ac.cr/decla-003.htm>

sua concepção de seguridade, entendida como “um padrão de proteção social de qualidade, com cobertura universal para as situações de risco, vulnerabilidade ou danos dos cidadãos brasileiros”. Esta concepção, salvo melhor juízo, não difere substancialmente da concepção de proteção social, pois apresenta a seguridade social como um conceito integrador que envolve e articula diversos objetivos, valores e políticas, cujo conteúdo se modifica em face das alterações econômicas, políticas e sociais, ou seja, expressa um sentido *lato sensu* à medida que incorpora que a seguridade também deve ser pública e universal.

A título de conclusão para este item, ratificam-se as colocações realizadas por Bochetti (2007): a seguridade social não se confunde e nem é sinônimo de *welfare state*, *Etat Providence* ou *Sozialstaat*, mas é parte integrante, e mesmo elemento fundante e constituinte de sua natureza, bem como de sua abrangência; a caracterização da seguridade social predominante em qualquer país é imprescindível para a compreensão da natureza da intervenção social do Estado; a seguridade social também não se confunde e nem se restringe ao seguro social (ou previdência social, para utilizar uma expressão brasileira); pelo menos três elementos estão presentes: seguros, assistência médica e auxílios assistenciais, ainda que os termos possam ser diferentes em cada país; para entender a seguridade social, é imprescindível compreender sua configuração, ou delimitar os benefícios ou políticas que a integram; a precisão conceitual da seguridade social requer a superação das análises fragmentadas ou parcializadas das políticas que a compõem; a compreensão de suas propriedades internas, bem como de seu significado na conformação do Estado social pressupõe investigar os elementos que definem o caráter dos direitos, assim como o tipo de financiamento e a forma de organização.

Julga-se importante esclarecer que o fato de estas concepções terem tido origem em momentos históricos sucessivos não quer dizer que o processo se assemelhe a um contínuo em uma espiral ascensional de evolução da política social rumo à cidadania plena, cada nova forma destruindo as que lhe precedem. Ao contrário, pretende-se demonstrar, neste estudo, a sobrevivência e a concomitância das três formas descritas de política social, embora a convivência entre elas nem sempre se dê sem conflitos e contradições.

3. Concepção e alcance da Proteção Social⁹

Diversas instituições e autores(as) têm postulado múltiplas definições do conceito de proteção social. Assim sendo, neste item recupera-se, de forma resumida, algumas dessas definições que, embora possuam elementos comuns, referindo-se, de uma ou de outra maneira, à idéia de reduzir as vulnerabilidades dos locais frente a eventuais diminuições da renda através de um melhor manejo do risco ou fazendo alusão ao apoio que as pessoas e as localidades requerem em face da situação de pobreza na qual se encontram, não são sinônimas.

De acordo com o Banco Mundial, a Proteção Social objetiva reduzir a vulnerabilidade dos lugares de baixa renda em relação ao consumo e aos serviços básicos, e deve permitir às famílias administrarem a renda de forma eficaz durante o ciclo de vida completo, financiando, com isto, o consumo quando necessário, assim como aumentar a equidade, particularmente em termos de exposição às crises e aos seus efeitos.

Sob este enfoque, o Sistema de Proteção Social deverá garantir proteção social frente às crises econômicas, aos desastres naturais e aos riscos individuais. A proteção social inclui: programas de seguridade social, pensões e seguro de saúde; programas de assistência social: empregos de emergência, assistência aos indigentes e transferência de renda; programas e políticas de mercado de trabalho.

A fim de proteger as pessoas em situação de pobreza e resguardar os serviços sociais, o Banco Mundial oferece assistência técnica e apoio financeiro para o desenvolvimento de programas que envolvem redes de proteção social, pensões, intervenções no mercado de trabalho e fundos sociais.

Banco Mundial, o conceito de Proteção Social aparece em cena referindo-se aos mais vulneráveis e minimizando a participação estatal. Em princípio, seus programas foram concebidos a partir de um caráter emergencial, por que procuravam reduzir a vulnerabilidade dos pobres em face das crises, porém, progressivamente, eles têm se fortalecido e lhes tem sido outorgado um caráter permanente em decorrência do prolongamento das crises.

⁹ Há questões que precisam ser respondidas quando se discute a questão da proteção social: a quem proteger? Sociedade em geral? Grupos Sociais? Quais? Como proteger? De que proteger?

No que diz respeito a OIT, em conformidade com o documento *Extender la Protección Social, do Programa Modular de Capacitación e Información sobre Género, Pobreza y Empleo*, de 2001,

[...]Protección social es aquella que responde al concepto moderno de “riesgo social”, entendido como todo acontecimiento de realización incierta que afecta la plenitud de las facultades físicas y mentales de una persona, disminuye sus recursos económicos o determina su desaparición (OIT,2001,p.1)

Cabe destacar, ainda segundo o mesmo documento, as contingências reconhecidas como riscos sociais pela doutrina, pelas legislações nacionais e pelas normas internacionais, que são as seguintes: doenças, invalidez, acidentes de trabalho e enfermidades profissionais, maternidade, desemprego, despesas familiares, velhice e morte. Neste e em seu sentido mais amplo, a proteção social formal abarca desde a legislação trabalhista até os seguros sociais, a atenção à saúde pública e a assistência social.

Em 2001, durante a Conferência Internacional do Trabalho,¹⁰ os governos e as organizações representativas do empregadores e trabalhadores alcançaram um consenso em torno da definição de seguridade social. Concluíram os constituintes da OIT que a seguridade social é:

[...] uma importante ferramenta para reduzir a pobreza e para promover o desenvolvimento econômico e social. Se administrada corretamente, a seguridade social aumenta a produtividade, ao oferecer assistência médica, segurança de renda e serviços sociais aos trabalhadores, sendo um meio necessário ao processo de globalização e às políticas de ajuste estrutural.(tradução nossa)

Esta concepção *strictu sensu* da proteção social circunscreve a proteção aos marcos do capitalismo contemporâneo e suas necessidades, considerando a proteção social como um instrumento funcional às necessidades do capital. Confronta-se portanto, com os princípios dos direitos humanos.

Por outro lado, o enfoque e a estratégia da OIT ocupam-se tanto da privação total quanto das vulnerabilidades dos mais pobres e das necessidades dos que não o são no momento, porém necessitam se sentir seguros diante das circunstâncias adversas, em

¹⁰No site do Centro de Formação Internacional da OIT <http://lamp.italo.org/segsoc/public/quien somos2.htm>, encontra-se a terminologia Segurança Social, com o mesmo sentido de Seguridade Social.

determinadas etapas da vida, em razão das modificações na natureza e forma de organização do trabalho (horário diário, flexível, trabalho em tempo parcial, trabalho noturno e por turno, semana de trabalho ampliada ou comprimida, trabalho de plantão). A concepção de proteção se constitui, aqui, em um conceito dinâmico multifacetado e mais amplo que o de seguridade social, apesar deste último ser, sem dúvida, um dos elementos essenciais da proteção social.

Já no entendimento da CEPAL (2006), a proteção social não pode ser concebida fora do contexto dos direitos humanos, uma vez que todos os Estados referendam constitucionalmente e subscrevem os tratados internacionais sobre a matéria. Pelo fato, ademais, de que seu fundamento é a proteção da população contra os riscos representados pelas doenças, pela vulnerabilidade da velhice e pela falta de recursos das famílias para atender às suas necessidades básicas, a proteção social está relacionada, em última instância, com o direito à vida e ao bem-estar.

O enfoque de direitos relativos à proteção social vem a ser uma das obrigações atribuídas ao Estado, exigindo-se deste, pela prioridade conferida à cidadania, sua exeqüibilidade mediante o acesso às instâncias de reivindicação e participação reconhecidas internacionalmente (Piron, 2004). A autora enfatiza que uma noção de proteção social baseada em direitos não deve limitar-se a respostas assistenciais ou paliativas, mas estende-se a políticas de fomento do desenvolvimento do capital humano e à prevenção de riscos, em um sistema integrado de acesso universal a benefícios explicitamente garantidos.

Diante de necessidades e direitos considerados universais, o Estado deve apoiar especialmente os que não estão em condições de se autofinanciar e cuja voz é mais fraca no debate público. Por conseguinte, a seletividade e a focalização bem entendidas não contradizem o caráter universal dos direitos sociais, ao contrário, são um instrumento de redistribuição que, levando em conta os recursos disponíveis para repartição, apontam para a titularidade de um direito social por parte daqueles que se vêem mais privados de seu exercício.

Diversos autores nacionais e internacionais pesquisaram e conceituaram a proteção social. Dentre eles, Artigas (2005), tendo como referência o trabalho desenvolvido pelo International Expert Groups Meeting, em Berlim (2000) define a proteção social como:

[...] as políticas e ações públicas destinadas a dar respostas aos diferentes níveis de vulnerabilidades, riscos e privações, vinculadas ao desemprego, a

doença, a maternidade, a crianças e os filhos, a viuvez, as incapacidades, o envelhecimento entre outros.

Outrossim Shepherd et al (2000,p.10) contribuem apresentando sua concepção de proteção, bem como os atores responsáveis por sua existência, o que também induz à reflexão sobre o seu alcance. Para esses autores, além de um conjunto de políticas e ações, a proteção social constitui um enfoque que se concentra na redução do risco e das vulnerabilidades e inclui “ todas as intervenções , públicas, privadas e de organizações de voluntários e de redes informais para apoiar as comunidades, locais e indivíduos em seus esforços para prevenir, manejar e superar riscos e vulnerabilidades” As redes informais incluiriam indivíduos que transferem recursos a amigos e familiares.

Já a concepção de proteção social de Holzmann y Jorgensen (2000, p.3) é compartilhada por Guerrero C. (2006, p.1) . Estes autores consideram a

[...] a proteção social como uma série de intervenções públicas para: a) ajudar as pessoas, famílias e comunidades a manejar melhor os riscos e b) apoiar os mais pobres em situação crítica. (Holzmann y Jorgensen,2000, tradução nossa)

Em especial, Guerrero C. (2006), a partir de uma concepção *strictu sensu* de proteção social, considera que seus componentes são o seguro¹¹ e a assistência social¹². O autor considera que existe uma relação de complementariedade entre estes elementos, a qual sustenta a noção de sistema de proteção social, e que o mercado de trabalho tem um papel central como articulador dos componentes deste sistema.

Completando esta análise, de acordo com a categorização de Piron (2004, p. 15), a consideração da proteção social no contexto normativo e conceptual dos direitos humanos leva a qualificá-la nos seguintes termos:

- a proteção social é um direito e não um benefício assistencialista;
- existem obrigações claras de parte dos Estados para garantir a proteção social;

¹¹ Seguro Social é considerado, pelo autor, como o conjunto de seguros regulados pelo Estado e financiados com contribuições de trabalhadores e empregadores, que protegem as pessoas face dos riscos econômicos associados à saúde, à velhice e ao desemprego. Estes seguros devem buscar cobrir a toda a população e não somente àqueles que tem um contrato de trabalho formal, devem incorporar mecanismos de prevenção e, finalmente, podem ser providos por instituições públicas ou privadas, sob a coordenação e regulação do Estado (Guerreiro C., 2006,p.5).

¹² Assistência Social é considerada o conjunto de intervenções estatais orientadas a reduzir a pobreza através de duas estratégias : estrutural - busca dotar toda a população de um nível suficiente de capital humano e físico, de maneira que todas as pessoas possam gerar uma renda compatível; e assistencial - entrega subsídios, em espécie ou em dinheiro, às pessoas com insuficiente capacidade de geração de renda. (Guerreiro C, 2006,p. 6).

- as obrigações essenciais e os padrões mínimos projetáveis, bem como as necessidades específicas dos grupos vulneráveis, devem orientar a atividade estatal;
- os princípios de direitos humanos não só justificam a proteção social, como também devem influir na formulação de marcos gerais de igualdade e não discriminação, de participação e de prestação de contas;
- na concepção e na prestação dos serviços de proteção social, deve-se levar em consideração o contexto social e político;
- deve-se reforçar a possibilidade de os cidadãos exigirem o exercício do direito à proteção social;
- devem ser adotados mecanismos de prestação de contas e de desenvolvimento da capacidade institucional para garantir a adequada formulação e a devida prestação dos serviços de proteção social;
- deve existir um vínculo entre a oferta e a procura de serviços.

Nesse contexto, um pacto ou contrato social contendo padrões aceitáveis de proteção social para todos os cidadãos sempre se encontra entre os dois extremos mencionados: o da equidade individual e o da equidade coletiva. Entende-se que os dois extremos que se colocam e que conceitualmente devem ser abordados são: justiça individual e justiça coletiva. Será, como preconiza a autora citada, o equilíbrio idôneo aquele que permite mobilizar recursos no maior nível possível e, ao mesmo tempo, lograr uma distribuição ótima dos destinados à proteção social?

Por último, em todo pacto de proteção social concentrado no reconhecimento explícito dos direitos econômicos, sociais e culturais, a política social deve ser concebida como um instrumento que realce a justiça e não somente a equidade, e que juntamente, resguarde os princípios de universalidade, solidariedade e eficiência. A respeito destes princípios, a CEPAL (2000, p. 16) assim se pronuncia:

[...] a universalidade não desobriga a necessidade de exercício de determinados graus de seletividade e não pode estender-se até níveis de proteção que não sejam financiáveis; os graus de solidariedade devem ser acordes com as exigências de integração social e com a estrutura da distribuição da renda; e a eficiência não pode ter uma leitura apenas no âmbito macroeconômico, mas deve, em última instância, ser entendida como a capacidade para maximizar os objetivos sociais com recursos escassos.

Esta concepção, tecida sob a influência da racionalidade financeira e que traz subjacente o apelo a contrapartidas sociais, está destituída de materialidade e impregnada de apelo moral. Cabe à intelectualidade comprometida com uma outra concepção de proteção social apreender o redirecionamento ideo-político da CEPAL na duas últimas décadas, como já sinalizado por Freitas (2007).

Finalizando o presente item destaca-se que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a assistência social, a saúde e a previdência social são as três áreas que constituem o Sistema de Seguridade¹³ Social. Na realidade brasileira, portanto, a assistência social como política pública, ao final do século XX, passou a integrar o sistema de Seguridade Social e da Proteção Social, não representando, porém, a expressão máxima da proteção social.

Julga-se conveniente esclarecer ainda que se apreende que a proteção social é composta pela seguridade social, sendo, porém, mais abrangente, e que deve englobar um conjunto de políticas, programas e serviços decorrentes de uma ampla integração intersetorial entre as políticas, expressão de uma concepção de direito à proteção social. O conceito de proteção social tanto é uma expressão dos direitos humanos quanto uma expressão de medidas preventivas para a sua garantia e até mesmo de medidas paliativas para muitos déficits da efetiva realização desses direitos. Acredita-se ainda que existe uma interdependência dos enfoques ou significados que se atribui à proteção social, mas, sem dúvida, ela possui um conteúdo ético-valorativo. Por isso, e tendo em vista também, mas não só, a criação de um Sistema de Proteção Social no âmbito do Mercosul, se faz necessário realizar um trabalho integrado entre representantes governamentais, não governamentais e, fundamentalmente, entre pesquisadores e docentes dos diferentes Estados membros para completar seu desenho conceitual.

A situação que prevalece atualmente no contexto latino-americano, em especial, no Mercosul, induz à adoção de um enfoque mais amplo a respeito da proteção social, por um lado, para satisfazer as necessidades essenciais à existência de uma vida digna e, por outro, para potencializar a capacidade das pessoas e favorecer sua inserção social e política. Contudo, não existe uma “fórmula única” em matéria de política de proteção social.

¹³ Segundo a Constituição brasileira em seu Art. 194, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

REFERÊNCIAS

ALEMANY, Cecília. **Seguridade social, de direito humano a luxo? Observatório da Cidadania**. Rio de Janeiro: Ibase, 2007 p.18-30. Disponível em: <http://www.ibase.org.br>
Acesso em: 02 fev. 2008.

ARTIGAS, Carmen. **CEPAL**. Série Políticas Sociales, no. 110 Santiago do Chile, 2005, 47p.

BANCO MUNDIAL. **Documento de Estratégia, Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social**, 2003, 34p.

_____ **Dynamic Risk Management and the Poor: Developing a Social Protection Strategy for Africa. 2000, 71 p.** Disponível em: <http://www.info.worldbank.org>. Acesso em: 02 fev. 2008.

BOSCHETTI, Ivanete . **Seguridade Social na América Latina Após o Dilúvio Neoliberal**. Observatório da Cidadania. Rio de Janeiro: Ibase, 2007 p.18-30. Disponível em: <http://www.ibase.org.br>. Acesso em: 02 de fev. 2008.

_____ Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In:

Psicol. Soc. vol.15 no.1 Porto Alegre Jan./June 2003 ISSN 0102-7182. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822003000100005.

Acesso em: 12 dez. 2007.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). **Enfrentado o Futuro da Proteção Social: acesso, financiamento e solidariedade**. Santiago do Chile , Publicação das Nações Unidas, 2006, 56p.

_____ **Panorama social de América Latina. 2004 (LC/G.2295-P)**, Santiago do Chile, novembro. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.04.II.G.148, 2004.

_____ **Globalización y desarrollo [LC/G.2157(SES.29/3)]**, Santiago do Chile, 2002.

_____ **Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/Rev.1-P/E)**. Santiago do Chile, maio. **Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade. Síntese** 56, 2000.

_____ “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, serie Libros de la CEPAL, Nº 47 (LC/G.1997/Rev.1-P). Santiago do Chile, julho. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.98.II.G.5,1998.

_____ Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P). Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.90.II.G.6.,1990.

FLEURY, Sonia Maria Fleury. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. In: Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas e Escola Nacional de Saúde Pública - FIOCRUZ1(4),out/dez/, 1985 p. 400-417. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf>. Acesso em: 09 dez. 2007.

FREITAS, R.C.M. Proteção Social no Brasil: desafios e perspectivas. In: 12 Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2007, Foz do Iguaçu. Brasília: CEFESS, 2007, v.1,14 p.

GUERRERO C., Ramiro. **El concepto de la Protección Social**. Cuadernos de Protección Social, no. 3. Bogotá, 2006, 20p.

HOLZMANN, R., JORGENSEN, S. **Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the socialprotection strategy paper**. Social protection discussion paper Nº 9904, Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000.

INTERNATIONAL EXPERT GROUP MEETING .BEYOND SAFETY NETS: **The challenge of social protection in a globalizing world**. Berlin, 9-12 de octubre de 2000. Disponível em www.inwent.org. Acesso em: 12 fev. 2007.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). **Extender la Protección Social. Programa Modular de Capacitación e Información sobre Genero, Pobreza y Empleo**, 2001.

PIRON, Laure-Hélèn. **Rights-Based Approaches to Social Protection**. Londres, Departamento de Desenvolvimento Internacional do Governo do Reino Unido, setembro, 2004.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
SHEPHERD, Andrew. MARCUS, Rachel, BARRIENTOS, Armando. **Policy paper on social protection**. Final dfid, septiembre. Disponível em: [http://odi.org.uk/AfricaPortal/pdf/Social Protection 1.309.pdf](http://odi.org.uk/AfricaPortal/pdf/Social%20Protection%201.309.pdf). Acesso em:.....

SOARES, Laura Tavares. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina.**

Coleção Questões da Nossa Época, no. 78 . São Paulo: Cortez, 2000, 118p.

VUOLO, Rubén M. Lo. **Alternativas la economía como cuestión social.**

Argentina:Altamira, 2000.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Revan :UCAM, IUPERJ.

_____ **Seguridade Social:** três mitos e uma mentira. Universidade e Sociedade, Brasília, v. 9, n. 19, p. 39-47, 1999.