

**OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL E NO
BRASIL: UMA AGENDA PARA O SERVIÇO SOCIAL**

***THE SOCIAL PROTECTION SYSTEMS IN PORTUGAL AND BRAZIL:
A SOCIAL WORK AGENDA SUMMARY***

**Tatiane-Lúcia Valduga¹
Tatiana-Dantas Calmon²
Cláudia-Priscila Santos³**

TRABAJO SOCIAL GLOBAL – GLOBAL SOCIAL WORK, 7 (12) Enero-junio 2017

¹ ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa. Portugal.

² ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa. Portugal.

³ ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa. Portugal.

Correspondencia: Tatiane L. Valduga. Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE). Av. das Forças Armadas, 376. 1600-077 Lisboa, Portugal. E-mail: valduga@hotmail.com

Recibido: **09-08-2016** Revisado: **12-12-2016** Aceptado: **20-03-2017** Publicado: **23-06-2017**

Identificador permanente: <http://hdl.handle.net/10481/47009>

Valduga, T.L., Calmon, T.D. e Santos, C.P. (2017). Os sistemas de proteção social em Portugal e no Brasil: uma agenda para o Serviço Social. *Trabajo Social Global – Global Social Work. Revista de Investigaciones en Intervención social*, 7 (12), Enero-junio 2017, 25-46

Resumo

A crise do capitalismo cria novas necessidades sociais que colocam ao Estado-Providência e ao Serviço Social alguns desafios. O presente artigo tem como objeto as políticas de proteção social em Portugal e no Brasil, com o objetivo de analisá-las tendo em linha as especificidades inerentes a cada contexto, identificando os aspetos convergentes e divergentes no âmbito da proteção social, no período compreendido entre 2008 a 2012. A pesquisa é de natureza dedutiva e orienta-se num método comparativo, com procedimento de pesquisa documental com recurso à análise de conteúdo aos documentos oficiais sobre o tema, de ambos os países. Elaborou-se um retrato das noções científicas dominantes sobre esta matéria, com base num Serviço Social que visa uma sociedade emancipada.

Abstract

The Welfare State and Social Work face challenges imposed by the crisis of capitalism. This article focuses on social protection policies in Portugal and Brazil, with the aim of analyzing them, taking into account the inherent specificities of each context, identifying the convergent and divergent aspects of social protection in the period between 2008 to 2012. The research is of a deductive nature with a comparative method documentary research, using content analysis of documents on the subject, from both countries. It develops a picture of the dominant scientific notions on this matter, based on a Social Work towards an emancipated society.

PC.- Proteção Social; Política Pública; Direitos Sociais.

KW.- Social Protection; Public policy; Social rights

Introdução

Pensar como Portugal e o Brasil têm estruturado os seus sistemas de proteção social para responder aos problemas sociais considerando as particularidades de ambos percursos, que conduziram a distintos projetos no campo social, no período de 2008 a 2012, é o objetivo central deste artigo.

Portugal e Brasil enfrentam as consequências de um processo tardio de implantação das suas políticas de proteção social, assim como vivenciam contextos económicos e sociais complexos que colocam ao Serviço Social, e às demais profissões afetas a esta área, um desafio quotidiano de persistir na tarefa de garantir o acesso dos cidadãos aos direitos de proteção social.

A materialização da proteção social nos moldes legalmente estabelecidos por cada país nem sempre ocorre de forma efetiva devido a vários constrangimentos impostos à sua prática, designadamente: posições ideológicas contrárias, influências dos organismos

internacionais, ausência de um projeto governativo e de políticas públicas eficientes no cumprimento dos objetivos para os quais foram concebidos. Apesar da incorporação dos direitos nas Constituições nacionais observa-se que, na prática, uma significativa fatia da população não tem acesso ao sistema de proteção social.

O presente estudo analisa o sistema de proteção social de Portugal e do Brasil, com base no método comparativo e dedutivo. Os procedimentos metodológicos usados foram a pesquisa bibliográfica e documental, a partir de fontes primárias, nomeadamente documentos oficiais nacionais que tratam da proteção social, centrando-se especialmente nas Cartas Constitucionais e leis específicas, buscando empreender uma análise de conteúdo. Usaram-se, ainda, dados estatísticos secundários de séries temporais curtas, publicados por organismos internacionais. O tratamento dos dados consistiu na análise reflexiva em torno do discurso académico produzido, tendo como medida de compreensão a proteção social, conforme os modelos clássicos de *welfare state*, analisados por meio do diálogo entre autores de referência.

1. A Proteção Social em Portugal e no Brasil: a conceção do direito

A proteção social¹ em Portugal, e de igual modo, no Brasil, foi concebida e incorporada legalmente de forma tardia, em comparação com outros países europeus e mesmo latino-americanos. Em Portugal foi após a revolução de 1974 e, no Brasil, em 1988, com a redemocratização do país, coincidindo, em ambos os países, com o término do período ditatorial e retomada da democracia.

A constitucionalidade do Estado-Providência em Portugal é garantida na Constituição da República Portuguesa (em diante, CRP), que imputa a tarefa fundamental do Estado em “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” (CRP, Art. 9º).

A Constituição da República Federativa do Brasil (em diante, CRFB) qualifica o Estado brasileiro como

um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (Preâmbulo).

Nesse sentido, os direitos sociais, que são matéria a ser concretizada pelo Estado-Providência, são enunciados por ambas as Cartas Constitucionais quando asseguram que os seus Estados estão erigidos com base no princípio da democracia e que as suas funções serão asseguradas considerando o valor da igualdade. Em ambos os países, o direito à proteção social resulta da evocação do Estado democrático de direito. A proteção social é distintamente estruturada pelos dois países mas a direção e o modelo que seguem revelam similaridades.

A universalidade, em Portugal, é princípio fundador da proteção social, à partida, “todos têm direito à segurança social” (CRP, Art. 63º), que é composta pelo sistema previdencial, pelo sistema complementar e pelo sistema de proteção social de cidadania. No entanto, na sequência da lei,

o sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; Todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado (CRP, Art. 63º).

No caso do Brasil, a seguridade social tem por base “a universalidade da cobertura e do atendimento” é destinada “a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CRFB, Art. 194º). Enquanto que a “saúde é direito de todos e dever do Estado” (CRFB, Art. 196º), a previdência social tem “caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (CRFB, Art. 201º) e, a assistência social é prestada “a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (CRFB, Art. 203º). Coabitam, portanto, três lógicas heterogêneas, de universalidade, de contribuição ou do seguro e de insuficiência de meios para subsistência.

Nota-se que, para o Brasil, a saúde integra o sistema de seguridade social, área que no caso de Portugal está integrada em outro sistema², consistindo no único direito social pertencente à seguridade social construído na lógica da universalidade, portanto, beveridgiano³. De acordo com Boschetti (2003), neste modelo, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente, cujo financiamento é proveniente dos impostos.

Mesmo assim, verificam-se similaridades importantes nos modelos adotados para a proteção às questões relativas ao trabalho e às relativas à insuficiência de meios de subsistência que seguem para os extremos dos modelos bismarkianos e beveridgneanos nos mesmos sistemas de proteção.

Constituindo os princípios dos dois sistemas de proteção social, mesmo que de forma diferenciada, a universalidade não é, de facto, extensiva. A vinculação do cidadão ao trabalho formal é parâmetro de acesso à proteção social são os direitos do trabalho, desde a sua origem, assumindo a função de garantir benefícios derivados do exercício do trabalho para os trabalhadores que perderam, momentânea ou permanentemente, a sua capacidade laboral, corroborando as análises de Boschetti (2003).

Para Faleiros (2010, p. 197), “tanto o modelo de seguro social de Bismarck como o de Beveridge pressupunham a existência de um regime salarial para a implementação da proteção social” e nenhum dos dois modelos exclui a presença do Estado e do mercado na constituição dos sistemas de proteção social. Contudo, nota-se maior presença do Estado, através do financiamento público às políticas sociais no caso beveridgiano do que em relação às caixas, no modelo bismarckiano, embora o Estado controlasse o poder dentro das caixas (Faleiros 2010).⁴

O vínculo formal de trabalho, historicamente, é fulcral para a garantia dos direitos da proteção visto que este se move pela lógica do contrato, ou do seguro social, deixando trabalhadores desempregados ou com trabalho independente desprotegidos e à margem do sistema. Isto porque o financiamento deste modelo é originado pela contribuição direta de empregados e empregadores, extraídos nas folhas de salários, com uma gestão basicamente centralizada pelo Estado, compartilhado pelos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados” (Boschetti, 2003).

A lógica bismarckiana de seguros sociais predominou nos sistemas de proteção social dos países do Centro/Sul da Europa ocidental (França, Alemanha, Áustria, Países Baixos, Itália, Portugal, Grécia e Espanha), de acordo com Boschetti (2012), facto este que, segundo a autora, atribuiu a estes países um tipo de direito social fortemente, porém não exclusivamente, “estruturado em torno da organização do trabalho e por regimes profissionais, o que atribui a esses sistemas uma forte fragmentação. A maioria das prestações sociais e seus montantes dependem da posição ocupada pelos trabalhadores no mercado de trabalho” (Boschetti, 2012, p. 760-761).

Acerca aos direitos sociais voltados à insuficiência de meios de subsistência, apesar da universalidade ser preceito da proteção social, quer no Brasil, quer em Portugal, ao aprofundarmos a análise das legislações específicas, constata-se que a “diferenciação positiva” constitui um princípio comum aos dois países. Ambas as leis determinam situações em que é necessário “diferenciar positivamente” determinados indivíduos ou grupos a fim de “proteger” e, de certa forma, garantir a sustentabilidade dos sistemas. Para Portugal, “consiste na flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais, nomeadamente, de natureza familiar, social, laboral e demográfica” (Lei nº 83-A/2013, Art 10º). Tem efeitos, em especial, nos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade, de atribuição das prestações por encargos familiares, do subsídio social de desemprego, dos subsídios sociais no âmbito da parentalidade, e do rendimento social de inserção. Desta forma, as prestações pecuniárias são estabelecidas tendo em conta os rendimentos, a composição e a dimensão do agregado familiar do beneficiário.

Para o Brasil, a “diferenciação positiva” tem como base a “seletividade e a distributividade na prestação de benefícios e serviços” (Lei nº 8.212, Art. 1º). Na prática isso pode ser traduzido em “privilégio” (mediante avaliação sociofamiliar) de amparo à família que se encontra em condição de pobreza, com a garantia de um benefício financeiro, bem como a garantia de um benefício mensal, independente de contribuição à Seguridade Social, à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida pela sua família (Benefício de Prestação Continuada). De acordo com Boschetti (2003), no caso do Brasil, este princípio não abrange apenas os direitos assistenciais, mas possibilita tornar seletivo, tanto os benefícios da previdência, como os da saúde. Para a autora, a direção predominante da seguridade social brasileira é a seletividade em detrimento da universalidade.

Na análise dos modelos de proteção social português e brasileiro, constata-se que ambos não apresentam um “modelo puro”. Uma das evidências é o facto do sistema de proteção social brasileiro possuir fontes mistas de recursos. O sistema único de saúde é financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e outras fontes. Já a previdência social é organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória (CRFB, Art. 201). A assistência social recebe recursos do orçamento da seguridade social, bem como de outras fontes (CRFB, Art. 204º).

Desta forma, segundo Boschetti (2003), a seguridade social brasileira, está entre o seguro e a assistência. Na mesma direção, seguem análises de Sposati (2013) que incluem reflexões no contexto de governação do partido trabalhista, para quem

a previdência social se destina ao trabalhador formal. A assistência social tem operado de modo seletivo, aplicando teste de meios àqueles que demandam sua atenção. A saúde tem contraparte na seguridade social, estabelece prioridades de atenção pelo risco da situação, cria filas de espera significativas ou agendamento com grandes intervalos de espera (Sposati, 2013, p. 658).

O financiamento da segurança social portuguesa, que abrange os sistemas de proteção social de cidadania, previdencial e complementar, obedece aos princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação seletiva (Lei nº 83-A/2013, Art. 87º). Desta forma, os sistemas apresentam graus distintos de proteção e diferentes formas de financiamento e de concessão de benefícios, tendo como influência vários modelos de proteção social.

O sistema de proteção social de cidadania (composto pelos subsistemas de solidariedade, proteção familiar e ação social) é financiado por transferências do Orçamento do Estado, por consignação de receitas fiscais e receitas provenientes de jogos sociais, como é o caso do subsistema de ação social. As prestações substitutivas dos rendimentos de atividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial e as políticas ativas de emprego e formação profissional, são financiadas por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras. Já o sistema complementar não integra o orçamento da segurança social, que apresenta natureza voluntária e procura complementar a proteção através de um regime de gestão pública e privada, coletiva ou individual (Lei nº 83-A/2013, Art. 90º). Com isso, verifica-se que o modelo de segurança social em Portugal,

tal como no Brasil, é misto, com características bismarkiana e beveridgiana, no qual o subsistema de solidariedade, baseia-se na conceção de Beveridge, e de seguro social obrigatório tem a conceção de Bismarck (Silva, 2014, p. 172).

À natureza do modelo de *welfare* da Europa do Sul⁵, no qual encontra-se Portugal, conforme Silva (2002), é uma versão pouco desenvolvida do modelo “corporativo” defendido por Esping-Andersen (1990), “dada a natureza bismarckiana dos seus esquemas de segurança social, quer organizacionalmente, quer em termos de benefícios” (Silva, 2002). Além disso, Portugal apresenta um esquema de proteção social dualista, uma vez que apresenta “uma combinação única entre tradições bismarckianas na segurança social e beveridgeanas na saúde; e pelo impacto das práticas políticas e disposições organizacionais nos *outputs* distributivos” (Silva, 2002).

Apesar da Constituição portuguesa almejar que o Estado democrático e de direito português viabilize a construção de uma sociedade socialista, o conteúdo legal relativo à proteção social neste país apresenta um paradigma liberal, de acordo com Adão e Pereira (2012). Os autores defendem que o sistema de proteção português foi desenhado para um mercado de trabalho de natureza corporativa, muito segmentado e com uma enorme dualidade entre o homem “ganha-pão”, ou seja, com emprego protegido e taxas de participação elevadas. Além disso, afirmam os autores, as mulheres e os jovens apresentam uma menor proteção quanto ao emprego, salários mais baixos e menores níveis de participação, enquanto o mercado de trabalho evoluía a um ritmo intenso, resultando em uma institucionalização de um padrão de riscos distinto, próximo do “modelo liberal” (Adão e Pereira, 2012, p. 140).

De certo modo, no caso de Portugal e do Brasil, a inexistência de um modelo puro implica na coabitação de interfaces complexas dos vários modelos no processo de implementação das políticas sociais em diversas regiões e conjunturas, sendo que a composição dos sistemas de proteção social varia de um país para outro (Boschetti, 2012; Faleiros, 2010). Assumem, por vezes, versões contraditórias e antagónicas, no aspeto ontológico, no público que privilegia e na forma como financia o setor.

2. A desvendar a Proteção Social em Portugal e no Brasil

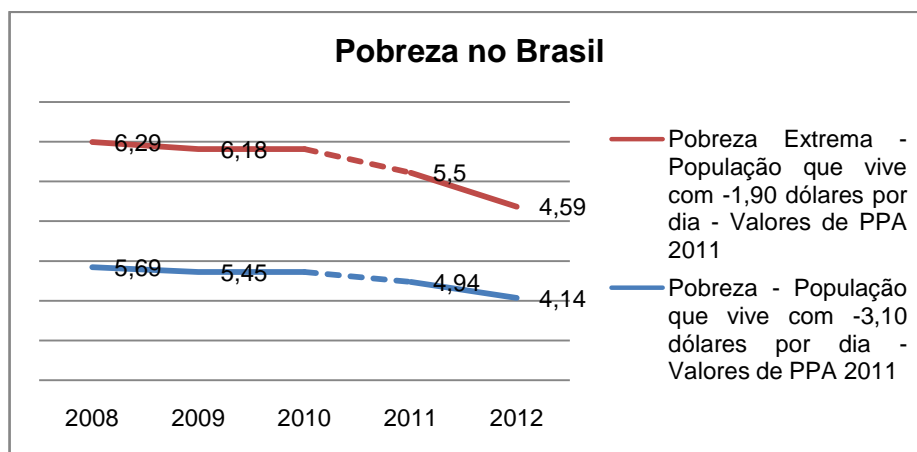
A exposição dos elementos teóricos e das evidências documentais realizados até então serão úteis para que sejam desvendadas as “sombras” da proteção social em Portugal e no Brasil por meio da análise de indicadores sociais relativos ao período de 2008 a 2012.

As estruturas sociais de uma determinada sociedade são determinadas pela ideologia dominante e fomentadas pelas suas instituições sociais. As relações sociais desta sociedade consolidam tal ideologia, reforçando um sistema próprio de crenças, valores e ideias (Mullaly, 2007). Neste sentido, importa destacar especificidades que se refletem na capacidade das instituições nacionais, responsáveis por assegurar a proteção social, vêm respondendo aos constrangimentos criados no contexto temporal definido para o estudo, demonstrando dados quantitativos oficiais de evolução de alguns indicadores sociais.

A considerar que Portugal, país do Sul da Europa, apresenta uma população, em 2011, de 10.557,6 habitantes e extensão territorial de 92.090 km², e que o Brasil, país da América do Sul, onde habitam mais de 206 milhões de habitantes, segundo o Censo de 2010, por uma área de 8.514.876,599 km², este último destaca-se ao nível da densidade populacional e que as distâncias numéricas ganham ainda mais expressão nos indicadores sociais e económicos.

Os dados do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2013 revelavam que Portugal, país situado entre os de desenvolvimento humano muito elevado, registava um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de US\$ 21.317, enquanto que o Brasil, situado entre aqueles de desenvolvimento humano elevado, apresentava um PIB *per capita* de US\$ 10.278. O PNUD (2013) classificava Portugal na 43^o posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), entre os 186 países, com 0,816 e o Brasil ocupava a 85^o posição, com o IDH de 0,730.

Comparar os índices de pobreza entre Portugal e Brasil constitui-se uma tarefa complexa uma vez que o conceito de pobreza é entendido em diferentes sentidos. No entanto, é possível verificarmos como os indicadores de pobreza têm-se comportado no caso de cada país e como cada Estado responde à sua realidade.



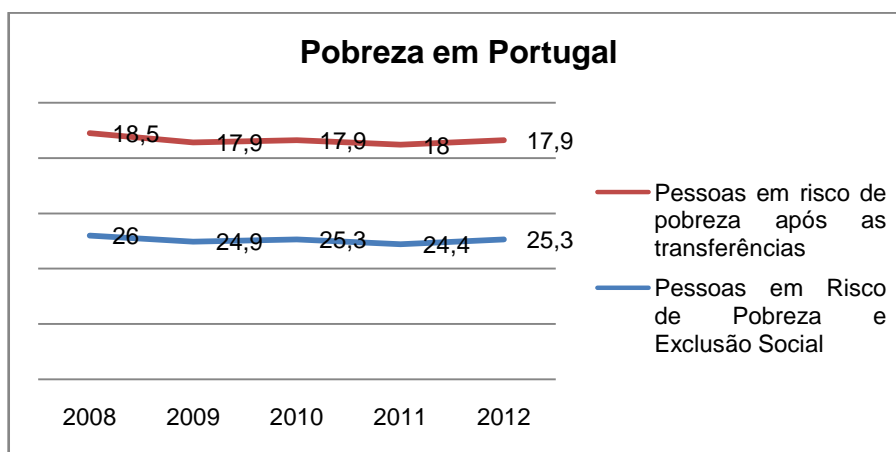
Fonte: CEPAL e Banco Mundial

O Brasil comemorou a redução dos indicadores de pobreza de 2008 a 2012, trazendo um “alívio a situação dos pobres e uma melhora relativa das famílias mais pobres entre os mais pobres” (Comissão Económica para América Latina e Caribe, 2016: 20). O Brasil registou, em 2012, 4,59% da população em pobreza extrema, enquanto que, em 2008, este número era de 6,29%, segundo Comissão Económica para América Latina e Caribe (CEPAL) e Banco Mundial. A redução na taxa de pobreza deveu-se às realizações na área das políticas de proteção social no Brasil, especialmente através dos programas de transferências de rendas, a considerar que a trajetória das políticas de proteção social brasileira foi alterada consoante às influências ideológicas a partir da emergência do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2010 e de 2011 a 2014). Foi neste período que se efetivou a implantação da Rede Social Brasileira de Proteção Social, sendo ela um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, com o objetivo de protegê-las do risco e da vulnerabilidade.

Com tal marco, o papel das políticas de proteção social tenderia a sofrer alterações no sentido da ampliação da cobertura e do avanço das conquistas de direitos sociais. Foram anunciadas medidas que contemplariam uma ampla agenda de políticas sociais em diferentes âmbitos, com ações voltadas ao fortalecimento dos direitos ao acesso aos serviços sociais, universais e de qualidade, incisivas quanto à garantia de renda com prioridade para programas e benefícios assistenciais. Nesta mesma agenda foram previstas medidas que rompessem com ações voluntaristas e improvisadas para enfrentamento da pobreza, significando uma rutura com práticas focalizadas na pobreza extrema, articulando políticas públicas. Especificamente no âmbito da Assistência Social, foi implementado o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2004, pelo Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome, cujo compromisso foi afirmado em fóruns de discussão, com a participação da sociedade civil organizada e pelo Conselho Nacional de Assistência Social. A esperança gerada pela posse de um governo trabalhista era de viabilizar um novo projeto de desenvolvimento social e de fortalecimento da política de proteção social como perspectiva para a universalização.

No entanto, a política social no Brasil voltada para os pobres com a criação do programa Fome Zero é reforçada pelo Plano Brasil sem Miséria⁶, o qual mostra “a ultrafocalização, ou o princípio da minimalíssima elegibilidade, associados à prevalência do *workfare* sobre o *welfare*” (Pereira, 2012, p. 747). Em outras palavras, medidas no sentido de garantir o suporte de apenas àqueles indivíduos que cumprem com condicionalidades.



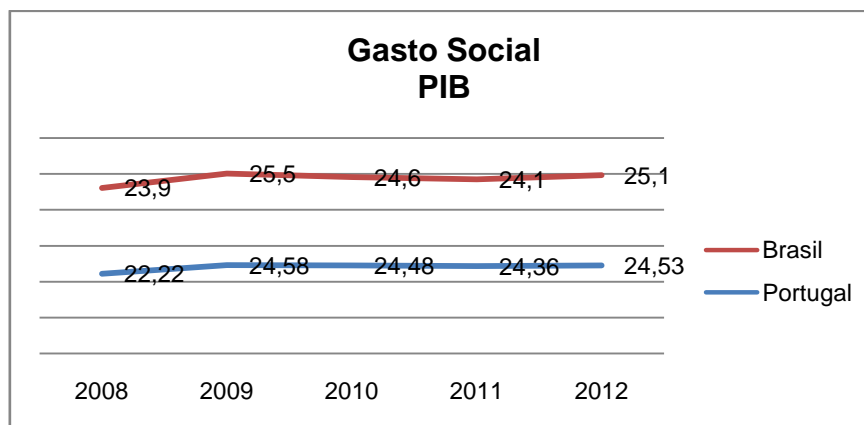
Fonte: Eurostat

Relativamente à Portugal, segundo o Eurostat em 2008, 26% da população encontrava-se em risco de tornar-se pobre ou excluído socialmente, com uma pequena redução, 25,3%, em 2012. Quanto as pessoas em risco de pobreza após as transferências sociais, Portugal registava em 2012 uma taxa de 17,9%. Importa dizer que as políticas implementadas, após a assinatura do Memorando de Entendimento entre o Estado português e os organismos internacionais (Banco Central Europeu, Banco Central e Fundo Monetário Internacional), em 2010, assentaram fundamentalmente na diminuição das transferências sociais e na redução dos rendimentos salariais e das pensões (Rodrigues, 2014).

Uma nova geração de políticas sociais surgiu em Portugal com o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI)⁷. Estas são orientadas para que a inclusão seja concebida como um

processo duplo de transformação das estruturas e das instituições sociais, económicas, políticas e culturais, no sentido de as tornar capazes de acolher todas as pessoas, em função das suas necessidades específicas e de permitir a realização dos seus direitos (Plano Nacional de Ação para a Inclusão, 2006, p. 43). Esta nova geração de políticas sociais, de acordo com Hespanha (2008), tem o objetivo de inserir as pessoas socialmente no mercado de trabalho ou em atividades socialmente reconhecidas⁸.

Contudo, o Estado português se vê envolto com suas obrigações diante dos tratados da União Europeia e pela crise financeira, económica e social. Rodrigues (2014) defende que as políticas de austeridade, implementadas num contexto de recessão económica e de aumento de desemprego, traduzem-se necessariamente numa deterioração acentuada das condições de vida, precariedade social e da pobreza. Esta deterioração pode ser verificada em conformidade com os dados relativos aos gastos públicos com a área social.



Fonte: CEPAL e OCDE/Eurostat

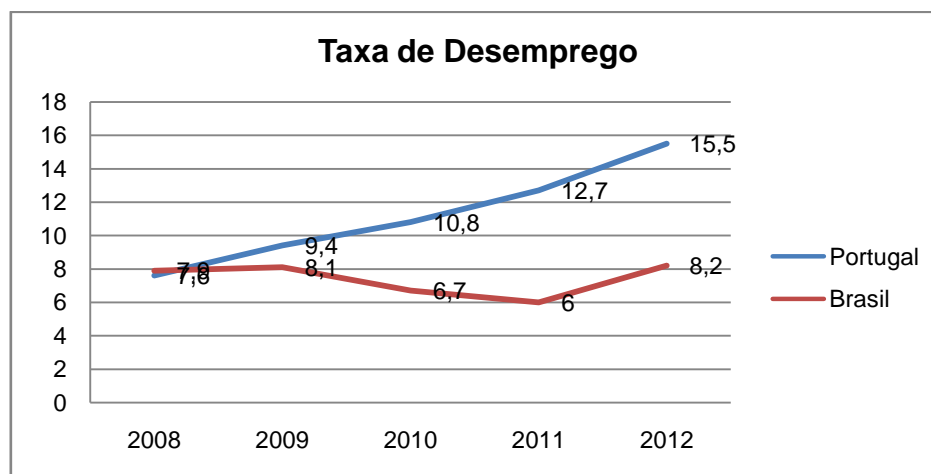
Os gastos públicos na área social do governo português, em relação ao PIB, em 2008, apresentou 22,22%, segundo dados da Eurostat e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Já em 2012, Portugal registava um aumento para 24,53%. No entanto, é pertinente destacar que, neste período, Portugal viveu um aumento nas taxas de risco de pobreza e de desemprego e que, por esta razão, o gasto público com as prestações sociais, subsídios de desemprego e outros foram os responsáveis pelo aumento percentual das despesas sociais de cerca de 2%. O que, aparentemente, pode significar um Estado preocupado com o enfrentamento dos riscos aos quais os indivíduos estão expostos, aproximando-se do paradigma socialista, na essência, reflete um gasto que

pretende colmatar deficiências estruturais importantes num período a que se pode chamar de crise socioeconómica.

Além disso, vale ressaltar que ocorreram mudanças importantes nas legislações relativas à proteção social, nomeadamente nos critérios de elegibilidade das prestações sociais. O Decreto-Lei nº 70/2010 materializou o Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 e as políticas no âmbito dos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade, foram regulamentadas por um conjunto de normas e procedimentos com o objetivo de uniformização das regras para a composição familiar e contabilização dos rendimentos para fins de verificação dos recursos e definição do direito ou não do acesso aos subsídios e prestações sociais. Assim, o gasto na área social, no período do estudo, conjetura-se, deveria ter sido superior àqueles que os dados apresentam.

Com relação ao Brasil, o Estado registou, no período em análise, um gasto público social de 23,9%, em 2008, segundo a CEPAL e OCDE. Desde 2008, o gasto social aumentou timidamente e, em 2012, registou 25,1%. Os gastos sociais são distribuídos principalmente em áreas como a educação, a saúde, a seguridade, a assistência social e habitação. Pode dizer-se que a diminuição da pobreza é um reflexo do visível, porém tímido, aumento do gasto social, uma vez que os gastos com transferências sociais diretas contribuíram para isso, conforme revelam o PNUD e a CEPAL. Apesar dos avanços em políticas sociais nos últimos anos, o Brasil, ainda é afetado por desigualdades estruturais significativas que no contexto mais atual de crise política e económica (a partir de 2013, segundo Quadros (2015), no entanto foge ao recorte temporal deste artigo), o valor gasto no domínio social deve sofrer alterações.

O quadro de desemprego para ambos os países apresenta tendências divergentes. Confirmando a tendência apontada aquando da análise do gasto na área social, a Eurostat aponta um aumento considerável da taxa de desemprego em Portugal desde 2008, de 7,8% para os 15,5%, em 2012. De acordo com Carmo e Cantante (2014) o rasto de destruição de emprego que ocorreu nos últimos anos em Portugal foi compensado de forma insuficiente pelos canais de proteção social previstos no sistema, o que significa que uma parte substancial da população desempregada enfrentou, e continua a enfrentar, situações de precariedade laboral e provações materiais agudas.



Fonte: CEPAL, INE e PORDATA

No outro lado do Atlântico, o Brasil, de 2009 a 2011, registou uma queda na taxa de desemprego de 7,8%, para 6%, de acordo com a CEPAL, com inversão a partir de 2012 como decorrência da adoção de políticas de ajuste económico que levaram à recessão (Pochmann, 2015) além de ser agravado pelas crises política e fiscal. “O Brasil segue na rota de políticas que favorecem muito mais o capital que o trabalho” (Boschetti, 2013, p. 364).

Portugal começou a sentir os efeitos da crise socioeconómica a partir de 2008. As consequências sociais para o país, com uma recessão prolongada, têm sido severas: destruição de emprego e aumento das taxas de desemprego, afetando particularmente os segmentos mais jovens da população ativa, a desproteção crescente dos desempregados e de outros sectores mais vulneráveis da população, expulsão do país, sob a forma de emigração, de um número crescente de portugueses e o agravamento das desigualdades nomeadamente de rendimento (Observatório sobre Crises e Alternativas, 2013).

O Brasil foi um dos países de médio rendimento que optou pelo aumento da demanda interna através da expansão do salário mínimo e da cobertura da proteção social, segundo o Relatório Mundial sobre Proteção Social 2014-2015, da Organização Internacional do Trabalho (2014), seguindo a tendência dos países em desenvolvimento para enfrentar a recessão e impulsionar o crescimento económico. No entanto, as realizações na área das políticas de proteção social no Brasil, entre 2008 a 2012, não são revolucionárias, porém produziram impactos substantivos quando a questão é a redução da pobreza nas últimas décadas – especialmente através dos programas de transferências de rendas.

Verifica-se, portanto, que o período de 2008 a 2012, os sistemas de proteção social de Portugal e do Brasil sofreram impactos de naturezas inicialmente distintas, tendo estes que responder de forma também diferente às pressões sociais e institucionais consoante ao contexto particular. Se em Portugal observou-se um período de aproximação e aprofundamento da crise socioeconómica com indicadores importantes como a taxa de desemprego e o risco de pobreza e exclusão social a aumentar, no Brasil verificou-se, no mesmo período, a tentativa de expansão das políticas de proteção social resultado da alteração da trajetória das políticas sociais, com a criação de estratégias de alívio da pobreza, mas mantendo-se a focalização e o estreitamento da elegibilidade, evidenciando a tendência histórica de crise estrutural e baixo investimento público em políticas sociais de igualdade. As respostas de ambos os sistemas para tais constrangimentos foram similares: dificuldade em garantir os direitos sociais e de manter o seu financiamento.

3. A Proteção Social na pauta do Serviço Social

A crise do desenvolvimento capitalista é a responsável direta pelas transformações do Estado e a reconfiguração das políticas sociais, com características predominantemente do paradigma liberal, o que causa ao Serviço Social grande inquietação. Apesar das forças contraditórias (controlo e opressão, bem como de libertação humana) que se colocam ao Estado Providência, como também ao Serviço Social, este deve maximizar o potencial emancipatório do Estado Providência e neutralizar e/ou minimizar os seus elementos repressivos (Mullaly, 2007).

O Serviço Social busca na proteção social a igualdade, a solidariedade e a participação democrática, tendo como motivação a emancipação humana, procurando concretizar a passagem de uma sociedade desigual e excludente social para uma sociedade emancipada e livre de qualquer forma de dominação.

A realidade das políticas de proteção social, em Portugal e no Brasil, indica que é necessário ao Serviço Social reafirmar “o compromisso com os direitos e interesses dos usuários, na defesa da qualidade dos serviços sociais” (Iamamoto, 2014: 619). No entanto, não basta lutar para assegurar a prestação de serviços com qualidade aos usuários e defender os direitos. “Esse é um dever ético profissional fundamental, mas insuficiente, diante dos avassaladores efeitos da mundialização, da financeirização da economia

mundial, e das persistentes formas de exploração do trabalho pelo capital” (Boschetti, 2008, p. 14).

De acordo com Boschetti, um dos mais importantes desafios do Serviço Social é “compreender, analisar e situar os direitos numa perspectiva de totalidade, além de ser capaz de identificar suas múltiplas determinações, bem como reconhecer suas contradições no espaço de construção da sociabilidade humana” (Boschetti, 2008, p. 14). Este é um desafio é pertinente e que se faz necessário para fomentar um trabalho voltado ao questionamento das relações sociais atuais e da forma como as instituições sociais se solidificam, sendo preciso assumir “um carácter prescritivo no sentido de propor novas formas de estar em sociedade, que respondam aos novos problemas colocados à questão social contemporânea e que não passam, necessariamente, por uma integração no mercado laboral” (Amaro, 2008, p. 71). Isto implica encontrar caminhos que conduzam à mudança social, especialmente no que diz respeito à participação dos cidadãos nos processos de construção das políticas sociais e no envolvimento político de forma saudável e construtiva, exercendo protagonismo no papel de controlo social.

Desta forma, o Serviço Social, ao participar na formulação, gestão e execução da política social, pode contribuir para que o processo de institucionalização da proteção social esteja voltada à inclusão, à participação e à emancipação da pessoa, como forma de negar a desigualdade, a exclusão e formas de dominação social. Assim sendo, a luta do Serviço Social por trabalho, direitos e democracia, quer em Portugal, quer no Brasil, deve ser uma luta contra as políticas que priorizam, sobretudo, o mercado, e a favor de políticas que priorizam a emancipação humana.

Conclusão

A análise dos sistemas de proteção social em Portugal e no Brasil realizada neste estudo corrobora a formação discursiva sobre a proteção social que indica que o enfoque brasileiro e português evoluiu dentro do que se considera o paradigma ocidental, ou seja, teve origem nos modelos bismarkiano e Beveridgeano. No Brasil, a proteção social de privada e voluntária evoluiu para um modelo centrado numa maior intervenção do Estado. Em Portugal, a evolução da proteção social está inserida num contexto tardio de conceção do

Estado Providência e, atualmente, condicionada em certa medida pela participação no projeto de integração na União Europeia.

Assim, observa-se que a proteção social sofre influências dos vários projetos políticos, interesses económicos e estratégias de controlo social e uma indiscutível dimensão civilizacional do modelo de sociedade contemporânea. No entanto, não pode ser desvinculada das forças contraditórias que atuam sobre a estrutura social.

No Brasil, apesar dos avanços no sistema de proteção social e do enfrentamento, através de políticas públicas e/ou do debate social alargado das grandes questões sociais, o país resente a ausência de um projeto de promoção dos direitos e da cidadania desvinculado de programas político-ideológicos (que é transitório por apresentar-se numa esfera partidária). Parece existir uma espécie de contínuo sobressalto em toda as esferas profissionais envolvidas, incluindo o Serviço Social, com a construção de um programa social brasileiro passível de alteração a cada mudança governativa.

Os programas de especial atenção para os grupos socialmente mais vulneráveis não parecem suficientes para tornar o Brasil uma nação com padrões de desenvolvimento consistente, inclusivo e justo socialmente. As contestações acerca do funcionamento do sistema de proteção social são demandas necessárias ao pleno exercício da democracia, não devem ser coibidas e sim ampliadas para que os novos atores políticos e socialmente influentes sejam convidados a pensar num futuro que não despreze as conquistas do passado.

Em Portugal, os indicadores económicos e sociais alertam para os riscos de aceitar uma austeridade sem o compromisso político do desenvolvimento humano através do crescimento económico e da estabilidade social. Mesmo condicionado por acordos de pertença ao projeto europeu, Portugal necessita que as particularidades da sociedade portuguesa (com as suas fragilidades e fissuras sociais) sejam respeitadas e consideradas no conjunto de ações, programas e atividades de interesse comum.

Embora a proteção social em ambos os países seja resultado de um determinismo histórico, político e social distinto é possível estabelecer uma relação dialética entre o contexto de proteção social de cada país e a capacidade de resiliência no enfrentamento de problemas estruturais, a exemplo da emergência da crise global de 2008, no caso de Portugal. O

grande desafio será o de contrariar o discurso de redução nos gastos sociais e nos projetos que visam expandir as medidas de apoio social existentes.

Se acrescenta que o funcionamento do sistema de proteção social não pode ser determinado por uma construção ideológica que o reduza ao conceito de despesa pública, pelo contrário, é condição imperativa para um projeto de crescimento e desenvolvimento participativo.

Finalmente, a presente análise sobre a proteção social de Portugal e do Brasil, bem como a posição do Serviço Social diante destas distintas realidades, não encerra o debate, uma vez que a complexidade subjacente a estas realidades pressupõe uma reflexão permanente e conjunta, numa tentativa de se erguerem oportunidades que favoreçam a dignidade humana em todas as suas dimensões.

Referências Bibliográficas

Adão, P. e Pereira M. (2012). As políticas de proteção no desemprego em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 70, 133-150.

Amaro, M. I. (2008). Os campos paradigmáticos do Serviço Social: proposta para uma categorização das teorias em presença. *Locus Social*, 1/2008, 65-80

Banco Mundial. Poverty & Equity Data. Recuperado em 20 de Dez. 2016 de <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/BRA>

Boschetti, I. (2003). Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade* 15(1), 57-96.

_____ (2008) O Serviço Social e a luta por trabalho, direitos e democracia no mundo globalizado. Palestra proferida na Conferência Mundial de Serviço Social, ocorrida em Salvador, em 17/08/2008.

_____ (2012) A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. *Serviço Social e Sociedade*, n. 112, 754-803, out./dez.

- _____ (2013) Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais. *Ser social*, 15(33), 261-384, jul. / dez. 2013.
- Carmo, R. M. e Cantante, F. (2014). Precariedade, desemprego e proteção social: caminhos para a desigualdade? Observatório das Desigualdades, ISCTE-IUL, CIES-IUL. Recuperado em 19 de Dez. 2016 de <http://wp.me/p4h6tu-m3>
- Comissão Económica para América Latina e Caribe -CEPAL- (2016). *Panorama Social de América Latina 2015*. Colección Informes Anuales. Santiago: Nações Unidas. Recuperado em 23 de Dez. 2016 de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Diário Oficial da União nº 191-A, 5 de Outubro de 1988.
- Constituição da República Portuguesa (1976). Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10
- Decreto Lei 70/2010 de 16 Junho. Estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade. Diário da República n.º 115/2010, Série I de 2010-06-16
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Eurostat. European Statistics. Recuperado em 23 de Dez. 2016 de <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Faleiros, V. P. (2010). As reformas da seguridade social: o contexto mundial e o caso canadense. *Ser Social*, n. 4, 195-233
- Hespanha, P. (2008). Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios. *Revista de Ciências Sociais*, 39(1), 5-15.
- Iamamoto, M. (2014). A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro. *Serviço Social & Sociedade*, n. 120, 609-639, out./dez. 2014

Instituto Nacional de Estatística (INE). Statistics Portugal. Recuperado em 23 de Dez. 2016 de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE

Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Lei Orgânica da Seguridade Social. Diário Oficial da União - Seção 1 - 25/7/1991, Página 14801.

Lei nº 83-A/2013. Primeira alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social. Diário da República n.º 252/2013, 3º Suplemento, Série I de 2013-12-30.

Mullaly, B. (2007). *The new structural social work*. Oxford: Oxford University Press.

Observatório sobre Crises e Alternativas (2013). Primeiro Relatório Preliminar. Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra. Recuperado em 23 de Dez. 2016 de http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf

Organização Internacional do Trabalho -OIT- (2014). *Relatório Mundial sobre a Proteção Social, 2014-2015*. Geneva, Switzerland: Departamento de Comunicação e de Informação Pública, Bureau international du Travail. Recuperado em 3 de Jan. 2017 de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_245157.pdf

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). OECD Data, Social Spending. Recuperado em 23 de Dez. 2016 de <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>

Pereira, P. A. (2012). Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, n. 112, 729-753, out./dez. 2012

Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008 -PNAI- (2006). República Portuguesa, Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2006. Diário da República n.º 240/2006, Série I de 2006-12-15

Pochmann, M. (2015) Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil metropolitano. *Estudos Avançados*, 29(85), 7-19.

Pordata. Bases de Dados Portugal Contemporâneo. Recuperado em 23 de Dez. 2016 de <http://www.pordata.pt/>

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento -PNUD- (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Washington DC: Communications Development Incorporated. Recuperado em 3 de Jan. 2017 de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf

Quadros, W. (2015). Paralisia econômica, retrocesso social e eleições. Campinas: IE/Unicamp (Texto para Discussão n. 249, jan. 2015). Recuperado em 3 de Jan. 2017 de www.eco.unicamp.br na série Textos para Discussão.

Rodrigues, C. F. (2014). Portugal 1989/2009: Uma década na redução da pobreza. Em Fernando Ribeiro-Mendes e Nazaré da Costa-Cabral (Org.). *Por onde vai o Estado Social em Portugal?* (pp 68-98). Porto: Vida Económica.

Silva, C. M. P. (2014). O futuro do Seguro Social: regressar ao essencial no contexto do Modelo Social Europeu. Em Fernando Ribeiro-Mendes e Nazaré da Costa-Cabral (Org.). *Por onde vai o Estado Social em Portugal?* (pp 171-189). Porto: Vida Económica.

Silva, P. A. (2002). O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 38, 25-59.

Sposati, A. (2013). Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. *Serviço Social & Sociedade*, nº 116, 652–674, oct./dez. 2013.

Van Parus, Philippe (1995). *Sauver la solidarité*. Paris: Les Éditions du CERF.

Notas

¹Os sistemas de proteção social possuem diferentes nomenclaturas em Portugal e no Brasil. Em Portugal, é denominado Sistema de Segurança Social e, no Brasil, Seguridade Social. No decorrer do texto, o termo proteção social pode designar um e outro, consoante o contexto que se analisa.

²De acordo com a Lei de Bases da Saúde, a saúde em Portugal é um modelo misto, com diferentes modelos de pagamento, nomeadamente: via Sistema Nacional de Saúde (SNS) através do orçamento do Estado; via seguro social financiado pelos fundos da saúde de matriz profissional; via seguro voluntário financiado individualmente; e via pagamentos diretos pelos utentes. O Estado português inclui medidas de responsabilidade individual no financiamento direto da saúde, promovendo “taxas” e “taxas moderadoras” na utilização dos serviços de saúde, para pagamento de consultas, internamentos, cirurgias de ambulatório, entre outros.

³ Durante a Segunda Guerra Mundial, em 1942, surge na Inglaterra o Plano Beveridge, que propõe a instituição do *welfare state* que, por sua vez, tem na sua origem influências, tanto do modelo macroeconómico Keynesiano, como do Fordismo e, fundamentalmente, do Plano Beveridge.

⁴ No modelo bismarckiano cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (Boschetti, 2003). No modelo beveridgiano, apesar de visar a prestação de uma renda mínima em vários momentos da vida humana, em caso de perda da capacidade de ganho, tem como base uma política de pleno emprego, a qual é a garantia fundamental dos ingressos (Van Parus, 1995).

⁵ A “Europa do Sul” é uma realidade baseada em factores sociopolíticos e não geográficos, composta por Espanha, Grécia, Itália e Portugal (Silva, 2002).

⁶ O governo brasileiro adotou como critério definidor de pobreza e indigência o utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) na definição de suas metas do milênio, o qual, por ser o mais restrito entre outros disponíveis, considera pobre a família com renda mensal de até 120,00 reais e indigente a que ganha mensalmente até 70,00 reais (1,25 dólares/dia) (Pereira, 2012: 747).

⁷ O PNAI, assente no Método Aberto de Coordenação, que conjuga objetivos comuns, planos nacionais de ação e um programa comunitário com vista a promover a cooperação no domínio da inclusão social, compromete Portugal a implementar uma estratégia global, identificando os principais eixos estratégicos de intervenção e as medidas políticas em curso e a implementar.

⁸ Em geral, a inserção pretende constituir um espaço intermédio entre o emprego assalariado e a actividade social naqueles casos em que as políticas indemnizatórias falham. Para tal, ela reveste-se de um conjunto de características que são inovadoras e que marcam a diferença relativamente às políticas sociais clássicas (Hespanha, 2008: 1).

Tatiane Lúcia Valduga é doutoranda em Serviço Social, no ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa. Bolseira CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/Brasil. Mestre em Serviço Social, pelo ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa. Tem licenciatura em Serviço Social pela UNIGRAN, Centro Universitário da Grande Dourados e licenciatura em Comunicação Social pela UNIVALI, Universidade do Vale do Itajaí –Brasil-
valduga@hotmail.com

Tatiana Dantas Calmon é doutoranda em Serviço Social, no ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa. Mestre em Jornalismo, pela Escola Superior de Comunicação Social, no Instituto Politécnico de Lisboa e Licenciada em Economia, na UnP, Universidade Potiguar –Brasil-
calmontatiana@hotmail.com

Cláudia Priscila Santos é doutoranda em Serviço Social do ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Assistente social da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina –Brasil-
Claudia_Priscila_Santos@iscte.pt