



Segurança Social Básica como Instrumento de Combate à Pobreza

Idéias orientadoras sobre nosso empenhamento em prol da segurança social

Ficha Técnica

Editor:

Diakonisches Werk der EKD e. V.
para a Ação "Brot für die welt"
Stafflenbergstraße 76
D-70184 Stuttgart
Alemanha
Telefone: ++49 711/2159-568
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Redação: Dr. Lucimara Brait-Poplawski, Jörg Jenrich, Mechthild Schirmer,
Dr. Klaus Seitz

Layout: Jörg Jenrich

Resp. segundo o direito de imprensa: Thomas Sandner

Tradução: Ana Maria Teixeira Moreno

Foto da capa: Jörg Böthling

Art.Nr.: 129 600 410

Stuttgart, julho 2010

Segurança Social Básica como Instrumento de Combate à Pobreza

Idéias orientadoras sobre nosso empenhamento em prol da segurança social

Prefácio	7
1 Enquadramento e significado do tema para o trabalho de “Brot für die Welt”	8
1.1 Análise	8
1.1.1 A globalização da questão social	8
1.1.2 Grupos da população com insuficiente capacidade de auto-ajuda têm crescente necessidade de apoio	9
1.1.3 A Segurança Social como abordagem de combate à pobreza	9
1.2 Aspectos normativos	10
1.2.1 O que significa “segurança social básica”?	10
1.2.2 Um padrão de avaliação importante: critérios dos direitos humanos	13
1.2.3 O papel da sociedade civil	14
2 Debate	16
2.1 A controvérsia sobre a orientação dos programas de segurança social básica para os grupos alvo versus para as necessidades	16
2.2 Como avaliar as condicionalidades sob o ponto de vista dos direitos humanos?	17
2.3 Prestações monetárias ou em espécie?	18
2.4 A responsabilidade dos doadores estatais	18
3 Perspectivas	20
Bibliografia	21
Quadro 1: Categorização dos vários tipos de transferência social	11
Quadro 2: Resumo dos critérios típicos elegidos por Programas de transferência social	12

Prefácio

A Obra Diacônica da Igreja Evangélica da Alemanha (Diakonische Werk der EKD), com a sua Ação “Brot für die Welt” (Pão para o Mundo), e o “Serviço das Igrejas Evangélicas para o Desenvolvimento” estão de momento preparando intensamente sua fusão como “Centro Evangélico para o Desenvolvimento e Diaconia”. Esta fusão de ambas as organizações é também uma resposta às mudanças ocorridas a nível mundial na sequência da globalização, as quais colocam a Igreja, e consequentemente a Diaconia, perante novas tarefas. Atendendo à globalização da questão social e à sua peculiaridade em transpor fronteiras e globalizar os problemas ecológicos, económicos e sociais, torna-se necessária uma maior interligação e concertação entre a ajuda humanitária, a promoção do desenvolvimento e o trabalho social na Alemanha.

O presente documento de trabalho sobre segurança social básica, produzido no âmbito do projeto “Pobreza Global – Estratégias para a Segurança social básica”, também deverá ser visto nesse contexto. Este projeto é uma das plataformas atuais para o intercâmbio de experiências entre a Diaconia nacional e a Diaconia ecumênica, tendo em vista a aprendizagem mútua e – tanto quanto possível – um posicionamento comum. Ele é ainda uma reação aos preocupantes processos de exclusão ocorridos a nível mundial. Em seqüência, cada vez mais grupos da população são excluídos do acesso a recursos materiais e à participação social.

Com base nas experiências obtidas até agora nesta área de trabalho e motivados pelo diálogo contínuo com as organizações parceiras, pretendemos com este documento apresentar idéias orientadoras para debate, a fim de dar continuidade ao trabalho sobre questões da segurança social básica no contexto da política de desenvolvimento. Com isso, não pretendemos assumir posições categóricas nem definir um conceito definitivo para o futuro empenhamento de “Brot für die Welt” em matéria de segurança social. Porque, de fato, existem ainda muitas questões em aberto e pontos controversos que referimos neste documento e que necessitam de escla-

recimento. Este documento deverá ser entendido como um convite à discussão – e como início de um entendimento sobre os pontos de referência conceituais do empenhamento da Igreja no que toca à segurança social – tema esse que atualmente só pode ser entendido no contexto social mundial.

Este texto foi elaborado pelo grupo de projeto interdepartamental “Pobreza global”, sob a direção de Mechthild Schirmer. Nossos sinceros agradecimentos a todos os participantes. E aqui fica o convite a todas as leitoras e aos leitores para, com suas sugestões e comentários, contribuírem para o melhoramento deste documento de trabalho.

Stuttgart, abril de 2009

Dr. Klaus Seitz
Diretor do Departamento Política e Campanhas de Brot für die Welt

1 Enquadramento e significado do tema para o trabalho de “Brot für die Welt”

1.1 Análise

1.1.1 A globalização da questão social

“A globalização aprofundou mais ainda o fosso entre ganhadores e perdedores”. Ela provocou

“a propagação e internacionalização de numerosos problemas de desenvolvimento que, até alguns anos atrás, eram considerados fenômenos típicos dos “países em desenvolvimento”, como a pobreza, a fome e a desigualdade social extrema. A oposição internacional entre Norte e Sul está hoje entrecruzada com a oposição entre pobre e rico, a qual se estende a todos os países e continentes. Verifica-se o aumento da concentração de renda e de riqueza tanto entre os estados, como dentro de muitos países. (...) Para centenas de milhões de pessoas em todo o mundo a pobreza tornou-se uma realidade da vida quotidiana” (Brot für die Welt 2008).

As 500 pessoas mais ricas do mundo possuem juntas uma renda mais elevada do que os 416 milhões de pessoas mais pobres; 2,5 mil milhões de pessoas - representando 40% da população mundial – têm uma quota de apenas 5% na renda mundial, sendo obrigadas a sobre viver com menos de dois dólares americanos por dia. Esta situação faz prever que o primeiro dos chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, – a redução para metade do número de pessoas que têm uma renda (ponderada) abaixo de um dólar americano por dia – já não possa ser alcançado, como planejado, até ao ano 2015.

Segundo dados das Nações Unidas, em 2008 o número de pessoas que sofrem fome aumentou em 109 milhões, passando de 854 para 963 milhões e está em risco de ultrapassar o limiar de mil milhões ainda este ano.

Em consequência da globalização, as pessoas que habitam no “Norte global” estão sendo agora mais fortemente expostas a riscos de caráter social, como por exemplo, o desemprego; mundialmente há, cada vez mais, grupos da população afetados ou ameaçados por processos de exclusão. Frequentemente, a exclusão social está associada a riscos económicos ou ao empobrecimento material e à exclusão de possibilidades de participação política, representando uma violação da dignidade humana das pessoas afetadas.

Daí resulta um ciclo vicioso fatal: a exclusão agrava a pobreza e é transmitida às gerações seguintes pré-determinando, também para estas, uma vida de pobreza. Nós não podemos aceitar esta situação.

Todo esse processo é agravado pela crescente tendência para a privatização em escala mundial, que a cada vez abrange mais bens e serviços públicos. Como consequência, é freqüente as pessoas pobres não os poderem pagar e deixarem de lhes ter acesso.

“A globalização neoliberal representa um desafio para o bem estar social nos países industrializados e para as perspectivas de desenvolvimento social justo nas economias em desenvolvimento e em transformação.” (Marinakou 2005, 97).

A crise financeira a nível mundial e suas consequências reais no plano económico afetam a maioria dos países em desenvolvimento de forma especialmente dura.

Tal como constata o Banco Mundial em seu relatório “Nadando contra a maré” (World Bank 2009), atualmente já 94 de 116 países em desenvolvimento sofrem consideravelmente as consequências da crise – através da redução do comércio mundial e do crescimento económico, do declínio dramático das exportações, da queda de preços das matérias primas, da retirada de capital estrangeiro e do retorno forçado de centenas de milhares de emigrantes trabalhadores, por exemplo, das minas de África ou dos campos petrolíferos da Arábia. O Banco Mundial calcula que, em apenas um ano, o número de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza extrema aumentou entre 130 e 155 milhões de pessoas.

1.1.2 Grupos da população com insuficiente capacidade de auto-ajuda têm crescente necessidade de apoio

Já nos anos anteriores, tanto no Sul como no Norte existe um número crescente de pessoas que não podem participar devidamente no crescimento global de rendas e muitas delas nem sequer têm possibilidade de assegurar sua própria subsistência. Algumas não possuem, por razões individuais, por exemplo devido a sua idade, a uma doença ou uma deficiência – temporária ou permanentemente, da capacidade de auto-ajuda necessária, ou não conseguem assumir um emprego. Outro fator agravante é a transformação demográfica: até meados deste século, a percentagem de pessoas idosas na população mundial irá aumentar significativamente, em especial nos países em desenvolvimento onde se calcula que o número de pessoas com mais de 60 anos irá quadruplicar.

Além disso, existe um número crescente de pessoas que não podem assegurar sua própria subsistência por razões estruturais, seja por não terem acesso ao mercado de trabalho, por não possuírem terra (arável) ou por não conseguirem vender no mercado os produtos que produzem a um preço que lhes permita assegurar sua subsistência. Em África, a situação é ainda agravada pelo fato de cada vez mais pessoas terem que cuidar de seus familiares, enquanto, por exemplo, aqueles que tradicionalmente asseguram o sustento da família estão doentes ou morreram devido ao HIV/AIDS.

O trabalho de “Brot für die Welt” e de seus parceiros se direciona em primeira linha para os pobres, apoiando-os há já muitos anos em seus esforços para alcançar condições mais justas e promover a “ajuda para a auto-ajuda”. Uma série dos chamados “Estudos sobre a fome” realizados em diferentes países e regiões do mundo (ver Wörner 2005) demonstrou que é necessária uma maior diferenciação dos programas de combate à pobreza, para, numa época marcada pela AIDS e por um número crescente de catástrofes naturais e bélicas, conseguir alcançar os mais pobres entre os pobres. Para estes grupos da população, assegurar um nível mínimo de vida torna-se cada vez mais uma pré-condição necessária para pos-

sibilitar medidas de geração de renda, constituindo pois uma forma de ajuda à auto-ajuda. Por essa razão, “Brot für die Welt” e seus parceiros pretendem dedicar maior atenção à questão da segurança social, sobretudo à segurança social básica. Um fundamento importante para fazê-lo é a orientação para os direitos humanos.

1.1.3 A Segurança Social como abordagem de combate à pobreza

Já em 1995, a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social em Copenhague enfatizou a importância da segurança social para o combate à pobreza e formulou, em sua declaração política, a obrigação que o Estado tem de

“elaborar e implementar políticas que assegurem que, em caso de desemprego, doença, maternidade, viuvez, invalidez, na velhice e durante o tempo em que cuidam da educação dos filhos, todas as pessoas beneficiem de uma proteção econômica e social adequada.”

Estas tarefas próprias de uma política social estatal “clássica” visam em especial assegurar o nível de vida perante possíveis situações de risco, sendo normalmente reguladas através de sistemas de seguro social. Porém, em geral estes sistemas só são válidos para o setor formal ou mesmo somente para os funcionários do estado. Ora, nos países do “Sul global”, a grande maioria dos trabalhadores pobres (“working poor”) trabalha no chamado setor informal (por exemplo, na produção e venda de produtos nos mercados locais ou em serviços simples), ficando pois à margem das áreas econômicas formalmente regulamentadas. A esses grupos adiciona-se a população rural, grande parte da qual também trabalha no setor informal, sobretudo os camponeses sem terra e os trabalhadores agrícolas. Todos eles, portanto a maioria da população, estão excluídos destes sistemas de segurança.

Segundo dados da OIT, apenas cerca de 20% da população mundial têm suficiente acesso a algum tipo de segurança social, enquanto mais de metade da população mundial está excluída desse acesso. E, no entanto, sob a

perspectiva dos direitos humanos, faz parte das obrigações do Estado garantir o acesso à segurança social e disponibilizar redes de segurança para casos de urgência.

Uma política social estatal tem que cumprir várias funções, entre elas, minimizar as consequências de situações de risco (função de segurança) e melhorar a situação em que vivem grupos da população socialmente carenciados (função redistributiva da riqueza). Tendo em vista o número crescente de pessoas que vivem em extrema pobreza, a política social estatal tem também que assegurar uma segurança social básica, destinada a facultar a uma segurança mínima e a cobrir as necessidades básicas.

É deste ponto que partem as reflexões que realizamos no contexto de nosso projeto de trabalho “Pobreza Global – Estratégias para a segurança social: a segurança social básica”.

1.2 Aspectos normativos

1.2.1 O que significa “segurança social básica”?

A defesa da dignidade humana é o ponto fulcral da defesa dos direitos humanos. Para defender a dignidade das pessoas que vivem em pobreza extrema e melhorar a situação dessas pessoas, é necessário que todas as possibilidades estatais sejam utilizadas de forma comprometida. Na opinião de “Brot für die Welt”, isso deverá acontecer também através da criação ou do alargamento dos sistemas de segurança social básica.

Não estamos sós na defesa desta posição. Entre as nossas organizações parceiras, também estão surgindo cada vez mais vozes em favor desse tipo de iniciativas. Várias organizações já estão trabalhando com muito empenhamento para isso. Por exemplo, na Namíbia e na África do Sul parceiros da sociedade civil participam ativamente em amplas alianças em prol de melhores sistemas de segurança básica; na Índia, alguns parceiros se empenham, juntamente com outras organizações não governamentais, numa ampla campanha que reivindica melhor segurança social também para o sector informal;

no Brasil, parceiros acompanham de forma empenhada e crítica os programas de transferência social do Governo brasileiro.

E, tal como mostra um estudo encomendado por “Brot für die Welt” (ver Loewe 2008), existe um grande número de importantes atores da cooperação para o desenvolvimento que defendem os sistemas de segurança social básica como abordagem adequada para o combate à pobreza, ainda que defendendo diferentes modalidades.

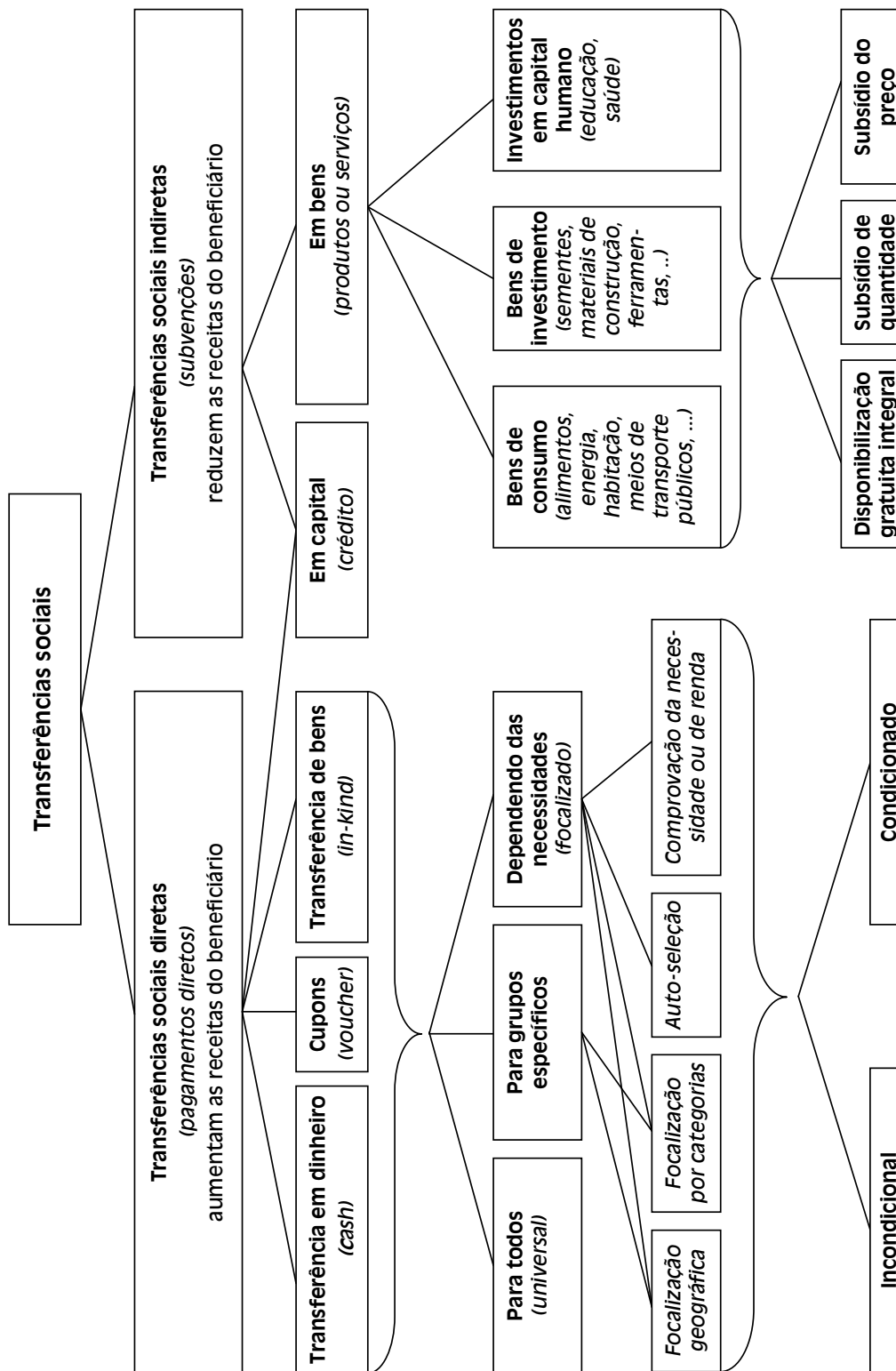
“Brot für die Welt” entende como “segurança social básica” em primeira linha, sistemas estatais de transferências (incluindo municipais) para indivíduos e domicílios, seja em forma de prestações em espécie ou monetárias. Na prática atual, estas prestações se destinam a pessoas com possibilidades muito limitadas de auto-ajuda ou ainda a pessoas que, em princípio, poderiam assegurar seu próprio sustento, mas cuja capacidade está bloqueada devido a condições estruturais existentes.

Dependendo das condições regionais e locais do entorno, os sistemas de segurança social básica necessários terão sobretudo que assegurar a sobrevivência e reduzir a pobreza extrema (no Sul) ou proteger as pessoas em situações de risco de vida e de exclusão social (no Norte). Os sistemas de segurança social básica diferenciam-se de outras formas de ajuda na medida em que

- não pressupõem o pagamento de contribuições, nem têm que ser reembolsados;
- são doações de recursos destinadas a indivíduos e/ou a agregados familiares;
- constituem ajudas para a subsistência (e não em primeira linha para promover a educação ou o emprego);
- são concedidos em forma de ajuda material a longo prazo (ver Leisering 2006, 94).

As prestações dos sistemas de segurança social básica que são designadas “transferências sociais” podem ser concedidas em forma de transferências monetárias (por

Quadro 1: Categorização dos vários tipos de transferência social



Fuente: Loewe 2008, 11

Quadro 2: Resumo dos critérios típicos elegidos por Programas de transferência social

Grau de necessidade	Incondicionado	Condicionado
Global para todos (universal)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsídios gerais para produtos alimentares ■ (Renda básica cidadã) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Medidas geradoras de trabalho (programa de dinheiro por trabalho ou alimentos por trabalho) ■ Programa de dinheiro ou alimentos por educação/saúde
Global para todos os membros de um grupo social específico (focalização por categoria ou geográfica)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pensão básica (pensão básica não contributiva) ■ Renda para crianças/famílias ■ Cestas básicas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Medidas geradoras de trabalho (programa de dinheiro por trabalho ou alimentos por trabalho) ■ Programa dinheiro ou alimentos por educação/saúde
Dependente da necessidade comprovação da necessidade ou de renda ou focalização baseada na comunidade	<ul style="list-style-type: none"> ■ Assistência social ■ Cupons alimentares 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Medidas geradoras de trabalho (programa de dinheiro por trabalho ou alimentos por trabalho) ■ Programa dinheiro ou alimentos por educação/saúde
Dependente da necessidade e somente para membros de um grupo social específico (teste categorial ou geográfico com comprovação de renda ou de necessidade)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pensão social (pensão não contributiva com comprovação da necessidade) ■ Subsídio infantil/familiar com comprovação da necessidade ■ Cupons alimentares 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Medidas geradoras de trabalho (programa de dinheiro por trabalho ou alimentos por trabalho) ■ Programa dinheiro ou alimentos por educação/saúde

Fonte: Loewe 2008, 13

exemplo, ajuda social), cupons (por exemplo, cupons alimentares ou para habitação) ou bens em espécie (como cestas básicas alimentares, medicamentos, sementes, material de construção) (ver Quadro 1 e 2).

Os sistemas de segurança social básica não podem substituir outros investimentos necessários em bens públicos, como em infra-estrutura, assistência médica, educação, administração, transporte, mas, pelo contrário, devem complementá-los e só podem desenvolver seu efeito favorável ao desenvolvimento nesse contexto. Nunca é demais enfatizar este ponto. As prestações diretas da segurança social básica também não podem servir de justificação para quaisquer falhas do Estado em outros campos políticos. Mudanças estruturais e reformas urgentes

que muito justamente são reivindicadas pela sociedade civil em numerosos países, como por exemplo, em relação ao mercado de trabalho e a reforma agrária, não deixam de modo nenhum de ser necessárias mediante o desenvolvimento de sistemas de segurança social básica. Do mesmo modo, as prestações sociais não podem servir de justificação para excluir pessoas e comunidades de participarem na economia ou de acederem e utilizarem os recursos produtivos.

Os microcréditos demonstraram ser um meio importante para reduzir a pobreza. Micro-seguros na área da saúde são, por exemplo, instrumentos úteis e cada vez mais utilizados na segurança social. Ambos os conceitos são adequados e, sem dúvida, complementares para garan-

tir uma segurança social básica direcionada para assegurar a sobrevivência. Porém, eles pressupõem que os destinatários disponham de recursos financeiros próprios, mesmo que sejam mínimos. Assim não são geralmente acessíveis aos mais pobres entre os pobres. Por esse motivo eles não serão tomados em consideração nas reflexões que se apresentam seguidamente.

Com base nas quatro características da segurança social básica acima referidas, “Brot für die Welt” tem um conceito muito amplo de segurança social básica, que não prescreve a priori um determinado sistema ou uma determinada forma de como ela deverá ser concretizada. No entanto é importante que - independentemente da forma concreta que cada sistema de segurança básica assumir - os indivíduos sejam portadores de direitos e os possam exigir.

Além disso, consideramos prioritário encontrar soluções para o sector informal e, sobretudo que beneficiem os mais pobres de entre os pobres, assim como os grupos da população cuja capacidade de auto-ajuda é insuficiente.

Na óptica dos direitos humanos, para nós a segurança social básica é, em primeira linha, uma tarefa dos Estados (“obrigação de garantia”). Ainda sob a perspectiva dos direitos humanos, não há um determinado sistema de segurança estabelecido por princípio e a priori. Contudo, as diversas formas de segurança devem satisfazer uma série de critérios que podem ser úteis como orientações para avaliar as diversas abordagens. São esses critérios que apresentamos seguidamente.

1.2.2 Um padrão de avaliação importante: critérios dos direitos humanos

Os direitos humanos sociais enunciados em 1948 e 1966 referem aspectos importantes da segurança social básica. Em particular os Artigos 9 e 11 do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais formulam o direito à segurança social e a um nível de vida adequado. Um Comentário Geral sobre o Artigo 9 (Segurança Social) emitido no final de 2007 pelo Comité das Nações Unidas dos Direitos Económicos, Sociais e

Culturais indica diretrizes para sua interpretação e aplicação, contendo também propostas referentes à urgente inclusão do sector informal nos sistemas de segurança social.

A princípio, é função do Estado impedir tudo aquilo que possa bloquear ou prejudicar a realização dos direitos humanos. É sua tarefa proteger as pessoas da violação de direitos por terceiros e assegurar que determinados grupos de pessoas não sejam discriminados. Além disso, eles têm que garantir a completa realização dos direitos através de medidas adequadas, se necessário procurando apoio de terceiros (por exemplo, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento).

Os direitos não têm que ser todos efetivados imediatamente, mas sim gradualmente - princípio da “realização progressiva” - e utilizando todas as possibilidades existentes em cada país.

O princípio referido não é aleatório, mas pelo contrário exige dos países signatários

- medidas concretas e direcionadas,
- a prova de que mobilizam e aplicam o máximo de recursos disponíveis para a realização destes direitos,
- passos para sua implementação em várias áreas, nomeadamente na legislação, administração, etc. e ainda
- um monitoramento apropriado, para obter indicadores específicos necessários para medir a concretização do direito.

Isso significa que os estados pobres também têm que assumir a devida responsabilidade. Isso está já começando a acontecer, como mostram, por exemplo, vários programas de transferência monetária ou de ajuda alimentar.

Os seguintes critérios dos direitos humanos foram formulados em relação às transferências sociais monetárias (ver Künnemann/Leonhard 2008) podendo, porém ser aplicados não só nesta forma especial de segurança básica, mas também a outras formas (como por exemplo,

prestações em espécie, bonificações) e ser úteis para sua concretização e avaliação:

- **Integralidade:** Todas as pessoas deveriam ter acesso seguro a um sistema de transferências que, através de uma ou várias transferências, possibilite um nível de consumo mínimo. O sistema de transferência de um Estado deveria ser integral no sentido de assegurar este nível, seja através de um único programa ou de uma combinação de vários programas. Os estados deveriam apresentar um plano estratégico nacional para a realização destas transferências.

- **Adequação:** O valor das transferências deveria ser suficiente para assegurar o acesso à alimentação adequada e a outros bens necessários a nível que conceda uma vida digna.

- **Cobertura total:** As transferências deveriam abranger todas as pessoas cuja renda é inferior a um nível mínimo estipulado; caso essas pessoas não possam ser abrangidas pelas transferências, isso pode ser considerado uma violação dos direitos humanos.

- **Justiciabilidade/efectividade:** Todas as pessoas elegíveis para receberem uma transferência, mas que não a recebem, deveriam poder processar judicialmente o Estado e serem imediatamente compensadas. As pessoas deveriam ser informadas sobre seus direitos e sobre como e onde podem apresentar sua reclamação.

- **Papel das entidades estatais:** Para as pessoas necessitadas, é frequente que as transferências representem a última salvação. As transferências só podem ser garantidas se forem disponibilizadas pelas entidades estatais – caso necessário, mediante ajuda orçamental ou assistência técnica da comunidade internacional.

- **Não-compensatórias:** As transferências sociais não podem ser utilizadas politicamente como forma de justificar que grupos de pessoas e comunidades sejam excluídos de participar economicamente ou aceder e utilizar recursos produtivos. As transferências sociais não isentam os governos da sua obrigação estatal de respeitar, proteger e garantir o acesso de todas as pessoas a estes

recursos e à sua utilização, de modo a que, qualquer pessoa, sozinha ou em comunidade, possa usufruir de um nível de vida decente.

- **Objetividade:** Caso exista um processo de seleção prévio ao pagamento da transferência, os critérios de seleção devem ser objetivos, não discriminatórios e verificáveis

1.2.3 O papel da sociedade civil

Segundo Wolfgang Huber, presidente do Conselho da EKD, em relação à segurança social básica a abordagem dos direitos humanos significa um

“desafio permanente para que o estado providencie e continue a desenvolver os instrumentos a fim de poder corresponder à sua responsabilidade social. (...) Igualmente importante é não deixar apenas ao Estado a tarefa de ajudar as pessoas a avançarem e as encorajar a procurarem novos caminhos. Paralelamente a todo o apoio estatal, elas precisam de redes do amor redentor” (Diakonisches Werk da EKD 2008).

Para os parceiros de “Brot für die Welt”, como membros da sociedade civil, isso significa que, além do trabalho de Lobby dirigido ao respectivo governo, se torna necessário também prestar apoio direto aos mais pobres de entre os pobres e incluir ambas as tarefas em seus programas. Por exemplo, poderá ser conveniente averiguar em que medida os sistemas tradicionais de apoio e as redes solidárias ainda existentes podem ser reativados e promovidos em muitos locais, sobretudo nas áreas rurais.

Muitos desses sistemas e dessas redes foram desaparecendo por várias razões como o desenvolvimento económico, o êxodo rural, a migração ou o desenvolvimento demográfico e atualmente já não são conhecidos pelas gerações mais jovens - como se constatou, por exemplo, em pesquisas realizadas no Quênia.

Em situações graves de emergência e catástrofe, a transferência de prestações sociais, por exemplo em forma de

“transferências em dinheiro”, faz parte da ajuda humanitária das organizações de ajuda. Todavia, esse tipo de transferências não pode nem deve ser prestado a longo prazo por agências de ajuda privadas. A garantia dos direitos humanos fundamentais, como é o direito de não sofrer fome, é uma tarefa do Estado.

Quando os governos não funcionam, cabe à sociedade civil assumir a tarefa de apoiar diretamente as pessoas que se encontram em situação de grande vulnerabilidade. Este apoio deve ser realizado de tal forma que não crie dependências em um prazo indeterminado. É exatamente a combinação entre a ajuda direta e uma abordagem baseada nos direitos que permite distinguir entre as tarefas que a sociedade civil deve assumir e quais aquelas que fazem parte da área soberana do estado. Assim, não pode ser uma tarefa da sociedade civil assumir a longo prazo as funções do Estado, nem ela deve desresponsabilizá-lo de suas obrigações. Pelo contrário, a sociedade civil deve ser capacitada para reivindicar perante o Estado o cumprimento de suas obrigações.

Para o trabalho dos parceiros de “Brot für die Welt” isso significa, por exemplo, informar e esclarecer de forma sistemática e específica, sobretudo os grupos mais pobres da população sobre direitos já adquiridos e, em conjunto com outras organizações da sociedade civil, reivindicar iniciativas estatais de segurança social básica e acompanhá-las de maneira crítica. Uma das formas de fazê-lo é examinar em que medida o respectivo governo se esforça por cumprir sua obrigação de garantir os direitos humanos e utiliza os recursos disponíveis para colocar em prática o direito humano à segurança social em forma de uma segurança básica, dirigida para os mais pobres de entre os pobres.

2 Debate

2.1 A controvérsia sobre a orientação dos programas de segurança social básica para os grupos alvo versus para as necessidades

À partida parece plausível advogar que os - geralmente escassos - recursos disponíveis sejam aplicados da forma mais direcionada possível, o que neste caso, significa em favor dos mais necessitados. Assim, um resultado dos chamados “Estudos sobre a Fome” de “Brot für die Welt” (Brot für die Welt 2008), foi que, nos projetos futuros, se deveria proceder a uma delimitação mais rigorosa e a uma maior diferenciação dos grupos alvo do que vinha acontecendo até esse momento.

Porém, em relação aos sistemas de segurança social básica, o processo de seleção e focalização nos grupos alvo (“targeting”) estritamente com base em suas necessidades levanta algumas dificuldades. A primeira questão que se coloca é quem seleciona os grupos alvo e segundo que critérios. Existe claramente o perigo de provocar distúrbios sociais, por motivo de inveja, além de que critérios ou processos inadequados de seleção podem se tornar numa questão de sobrevivência.

Se o poder de decisão sobre “carência” estiver na mão de pessoas individuais, poderá ser indevidamente utilizado para manipular. Por isso, é importante que se utilizem não só procedimentos participativos e compreensíveis (ver em baixo) como também bases jurídicas que possibilitem, por exemplo, interpor processos de recurso em caso de indeferimento.

De acordo com os critérios dos direitos humanos, os aspectos tomados como base para a seleção dos grupos alvo ou a definição das necessidades têm que ser pelo menos transparentes, objetivos, compreensíveis e comprováveis. A chamada focalização geográfica ou a focalização por categorias facilitam este processo especialmente se estes critérios estejam vinculados à verificação das necessidades básicas humanas. Estas podem ser usa-

das como medidas, por exemplo, através de indicadores de renda ou riqueza. Quando se utilizam métodos de focalização verificam-se com frequência efeitos colaterais estigmatizantes ou discriminatórios, os quais também contradizem os critérios de direitos humanos anteriormente mencionados.

A focalização encerra ainda o perigo de que ocorram erros de exclusão, ou seja, que pessoas de fato carentes não sejam abrangidas pelas prestações de apoio - seja devido a falta de informação, a canais de procedimentos pouco claros ou por erro de implementação, etc. Isso contradiz o critério que prescreve que o grau de abrangência deverá ser o maior possível.

Além disso, as provas de necessidade podem ter efeitos contra produtivos, por exemplo, se bloqueiam iniciativas individuais para assumir um trabalho, atuando contra o objetivo sociopolítico mais amplo de eliminar a pobreza e promover a autonomia; ou podem conduzir à interrupção ou uso irregular de tratamento médico, quando, por exemplo, as prestações só são concedidas a partir de um determinado grau de doença (como pode acontecer no caso de apoio financeiro para doentes de HIV/SIDA).

Por outro lado, a verdadeira eficácia da focalização ainda não está suficientemente provada. Por exemplo, um estudo do Banco Mundial sobre 85 programas de transferência em 48 países mostrou que 21 programas tinham uma eficácia tão reduzida, que se obteria o mesmo resultado procedendo de acordo com o princípio da casualidade (ver Schubert 2005, 26). Segundo o estudo, independentemente dos métodos escolhidos, a eficácia da focalização nos países pobres é em média menor do que em países emergentes.

Em termos conceituais, a abordagem de focalização (targeting) através de uma seleção do grupo alvo baseada nas necessidades contrapõe-se aos chamados programas universalistas, direcionados para a população em geral ou a determinados grupos, independentemente de sua necessidade particular. No âmbito do debate sobre o assunto chama-se a atenção de que, em comparação com uma prática baseada prioritariamente na focalização,

são mais bem sucedidos os países que, em geral, praticam uma política social universalista e utilizam as prestações orientadas para as necessidades de certos grupos alvo como complemento adicional às medidas universalistas.

Em nossa opinião, deve-se questionar a dispendiosa utilização de métodos de focalização (targeting) especialmente em países e regiões onde a taxa de pobreza é especialmente elevada, já que, onde existe muita pobreza extrema, se torna difícil fazer uma diferenciação centrada nas necessidades.

Tendo em conta a escassez de recursos, também há que questionar de forma crítica a relação entre os encargos administrativos desproporcionalmente elevados para os métodos de focalização e a dimensão dos próprios recursos disponíveis para as transferências sociais. Proporcionalmente aos recursos transferidos, os custos administrativos das transferências monetárias são nitidamente mais baixos do que, por exemplo, para programas de ajuda alimentar ou de trabalho público. Mesmo assim, com 30% dos fundos transferidos, eles absorvem uma fração relativamente elevada dos fundos disponíveis.

2.2 Como avaliar as condicionalidades sob o ponto de vista dos direitos humanos?

Muitos daqueles que são a favor das condicionalidades como premissa para o acesso a prestações da segurança social básica consideram que elas são um elemento central para a promoção do desenvolvimento: somente através delas é possível, além de prestar apoio material, intentar potenciais de mudança a nível do comportamento.

Além disso, assim se argumenta, as condicionalidades correspondem ao conhecido princípio da reciprocidade de prestações, complementando a “promoção” com a

“exigência”¹ (ver também as discussões sobre as reformas sociais na Alemanha).

Contra isso se pode argumentar que os programas com condicionalidades também têm um aspecto de imposição e insinuem que os beneficiários das prestações, por exemplo, não têm interesse próprio nem motivação para enviarem os filhos à escola ou a exames médicos regulares. Do ponto de vista dos direitos humanos, as condicionalidades são, no mínimo, um assunto muito delicado e têm que ser analisadas de forma extremamente diferenciada.

Tendo em conta a escassez de recursos públicos é compreensível que o Estado também espere dos beneficiários de prestações uma certa vontade de cooperar. A questão que se coloca é somente se isso não poderá ser conseguido de forma mais adequada usando motivação e estímulos, ao invés de se impor como condição obrigatória. Por isso, ao analisar a possibilidade de utilizar condicionalidades, deverá sempre examinar-se em que medida as transferências sociais poderão alcançar os mesmos resultados sem as condicionalidades.

Em termos de direitos humanos, os limites colocam-se no momento em que as transferências da segurança social básica são necessárias para efetivar o direito à alimentação - nesse caso não podem ser colocadas quaisquer condições (relativas ao comportamento). Nos outros casos, a avaliação das condicionalidades se deve realizar especificamente para cada contexto e sua apreciação do ponto de vista dos direitos humanos deve ser feita de forma diferenciada para cada caso concreto. Como critério importante poderá analisar-se, por exemplo, se as condições são aceitáveis, se elas são adequadas e realistas, bem como objetivas e verificáveis (ou seja, existem indicadores claros)?

Não faz sentido, por exemplo, exigir aos destinatários das prestações a comprovação de que seus filhos vão regularmente à escola ou se submetem a exames médicos, se no meio em que vivem não existirem escolas

¹ Em alemão os dois termos estão muito próximos um do outro, formando como que um par: Fördern und Fordern (N.T.).

ou postos de saúde; ou se a frequência da escola estiver associada a elevados custos indiretos, por exemplo, com materiais escolares, transporte, uniforme que ultrapassam as possibilidades financeiras da família.

2.3 Prestações monetárias ou em espécie?

Do ponto de vista dos direitos humanos, tanto as prestações monetárias como em espécie são válidas. Não se pode impor ao Estado sob que forma ele tem que cumprir sua obrigação de garantir o mínimo necessário.

Porém, a experiência dos últimos anos tem mostrado que, em muitos casos, é mais fácil organizar as transferências monetárias e que elas são significativamente mais favoráveis em termos de eficiência de custos do que as prestações em espécie. Além disso, podem ter uma função positiva importante em relação aos mercados locais.

As transferências monetárias não são paternalistas, elas dirigem-se aos receptores de prestações enquanto cidadãos e cidadãos responsáveis, que podem, por si próprios, decidir como utilizam esses recursos. Em nossa opinião, essa também é uma razão que, em muitos casos, pesa em favor das prestações em dinheiro e contra as prestações em espécie na segurança social básica. Obviamente isso não se aplica a prestações materiais complementares necessárias como, por exemplo, para construção de infra-estrutura local.

2.4 A responsabilidade dos doadores estatais

Que custos se devem calcular para a segurança social básica? Segundo cálculos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), seriam necessários cerca de dois por cento do produto interno bruto (PIB) mundial para prover os pobres de todo o mundo com um pacote mínimo

de prestações e serviços sociais (acesso a serviços médicos básicos, educação básica e transferência de renda básica, caso necessário) (OIT 2006, 7).

Para pensões-base não contributivas calcula-se, para a maioria dos países, custos da ordem de um a dois por cento do PIB ou de cinco a dez por cento do orçamento nacional (OIT 2006, 8). Conforme cálculo da OIT, a pensão-base universal custaria no Botswana, Brasil, Lesoto, Maurícias, Namíbia, Nepal e na África do Sul entre 0,2 e dois por cento do PIB (Cichon 2007) e um por cento no Senegal e na Tanzânia (ver Schubert 2005).

Sobretudo os países de baixa renda não terão, em curto prazo, capacidade de apenas com seus próprios recursos nacionais disponibilizar as quantias financeiras necessárias para financiar os sistemas de segurança social básica. Eles necessitam de apoio adicional, seja no âmbito da cooperação bilateral ou da cooperação internacional.

No Parlamento Federal Alemão, uma maioria pronunciou-se num decreto a esse respeito em favor de que o Governo Federal reforce seu empenhamento na área da segurança social no âmbito da cooperação alemã para o desenvolvimento, que o tema seja implementado como prioritário no BMZ² e que sejam disponibilizados recursos financeiros adequados para esse fim (ver Parlamento Federal Alemão 2008). Por princípio, nos congratulamos com este fato. A concessão de recursos adequados deveria contemplar não só a área da cooperação técnica e de assessoria para a criação de sistemas de segurança social básica como parte do sistema de segurança social, mas também o próprio financiamento de transferências sociais.

Perante as urgentes tarefas que se colocam no âmbito do combate à pobreza - e seguindo uma posição da Diáconia tendo em vista as expectativas em relação à presidência alemã do Conselho da União Europeia em 2007 - deveria se refletir em que medida se deveria exigir de países beneficiários que alocassem uma certa percentagem mínima do respectivo PIB para tarefas da segurança

² BMZ: Ministério para a Cooperação Económica e o Desenvolvimento

social, à qual também deveria corresponder uma quota adequada por parte dos países doadores.

“É necessário que os doadores e as instituições financeiras internacionais e regionais contribuam para a criação de sistemas nacionais de proteção social nos países em desenvolvimento (...). Qualquer progresso nesta área só será possível se a solidariedade internacional aumentar. Como para qualquer outra comunidade, esta é uma questão chave central para a comunidade global. A segurança básica é um direito humano reconhecido e uma responsabilidade global. Todos os países industrializados disponibilizam recursos consideráveis para a proteção social e as transferências sociais, mas a nível global as políticas nesta área são extremamente limitadas. (...) É necessário aceitar um certo nível mínimo de proteção social como parte inegável da base sócio económica da economia mundial. Sempre que os países – por mais pobres que sejam – forem capazes de cobrar um certo valor de impostos e contribuições, eles estarão em condições de assegurar uma proteção social mínima. Se o fizerem, também merecem apoio internacional. Sem um compromisso global para lidar com a insegurança, a globalização não pode ter legitimidade” (Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização 2004).

Outra idéia que deveria ser cuidadosamente analisada é que a disponibilização de recursos adequados não ocorra no âmbito da cooperação bilateral para o desenvolvimento, mas sim através de um fundo social internacional, ainda por criar. Uma vantagem desse tipo de fundo seria que ele poderia assegurar maior continuidade no fluxo de recursos do que a ajuda bilateral, a qual normalmente está vinculada a períodos de tempo mais curtos. Além disso, poderia também reduzir os custos administrativos, no caso de ser utilizado por vários doadores.

Por exemplo, a OIT advoga desde há alguns anos em favor da idéia de um Sindicato Social Global (Global So-

cial Trust), cujos recursos seriam disponibilizados por contribuições voluntárias de pessoas individuais, (sobretudo) dos países da OECD³, para, em complemento aos recursos públicos dos países receptores, serem utilizados para a criação de sistemas de segurança social básica nos países em desenvolvimento.

Desde que este tipo de iniciativas não tenha como efeito que os países beneficiários e a cooperação para o desenvolvimento oficial sejam desresponsabilizados, mas pelo contrário complementem durante um certo tempo seus esforços e prestações, as contribuições voluntárias podem ser consideradas bem-vindas, como expressão de solidariedade.

Contudo, para que possam ser consideradas positivas, é necessário que existam algumas condições. Assim, as doações individuais deveriam confluir para um fundo comum, administrado e controlado a nível nacional no país beneficiário, com a participação da sociedade civil. As modalidades de concessão dos recursos têm que ser transparentes (critérios de seleção, modalidades de concessão) e há que criar as bases jurídicas que formulam os direitos legais, estabelecem os mecanismos de recurso e abrem vias jurídicas.

Para que os pagamentos sejam calculáveis, planejáveis e confiáveis, as prestações voluntárias têm também que implicar um compromisso de financiamento a médio prazo e o desenvolvimento de “estratégias de saída” para a substituição do “fundo de solidariedade” por recursos orçamentais ou da ODA⁴.

³ OECD - Organization for Economic Co-operation and Development (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE))

⁴ ODA: Official Development Assistance (Ajuda Oficial ao Desenvolvimento)

3 Perspectivas

Com o projeto de trabalho “Pobreza Global: Estratégias para a segurança social/segurança básica”, “Brot für die Welt” propôs-se, utilizando também a longa experiência da Diaconia nacional, procurar soluções para a superação da pobreza e para o combate à desigualdade e as exclusões resultantes da globalização neoliberal. O ponto central dessas reflexões é a criação ou ampliação de sistemas de segurança social básica, dirigida, sobretudo à maioria da população do “Sul global”, que trabalha no sector informal.

A realização de estudos exemplares em vários países e em diversas regiões do mundo deverá providenciar material de base e permitir a identificação dos pontos de partida apropriados para o trabalho de Lobby, assim como para o trabalho programático dos parceiros. Outro aspecto de especial importância é o debate com as organizações parceiras sobre questões fundamentais ainda em aberto, todas elas relacionadas com a questão chave: qual a política social mais adequada para promover o desenvolvimento humano, em vez de bloqueá-lo. Teremos, pois que analisar diversas posições, como por exemplo, as que avaliam as transferências sociais de forma extremamente crítica por considerarem que elas desviam a atenção dos campos políticos realmente importantes, ou que são utilizadas somente como instrumento para apaziguar potenciais de agitação social, que bloqueiam mais do que promovem a auto-ajuda e que destroem os sistemas de segurança tradicionais ou, pelo menos, os erodem paulatinamente. Existem ainda outras opiniões controversas no conjunto de nossos de parceiros como, por exemplo, quanto à avaliação das abordagens de focalização ou das condicionalidades.

Estamos ainda no início de um processo de formação de opinião. O documento de trabalho que aqui apresentamos constitui apenas um primeiro passo, que deverá ser desenvolvido e complementado através do diálogo e em consulta com nossos parceiros.

- Brot für die Welt (2008): Fünfzig Jahre „Brot für die Welt“. Standortbestimmung und Selbstverständnis eines kirchlichen Entwicklungswerks. Stuttgart
- Cichon, Michael/ILO (International Labour Organisation) (2007): Die Soziale Sicherung als Grundpfeiler einer neuen Entwicklungsstrategie (Präsentation bei einer internationalen Fachtagung der GTZ vom 18.-19. September 2007 in Berlin)
- Deutscher Bundestag (2008): Entwicklungs- und Schwellenländer verstärkt beim Aufbau und bei Reformen von sozialen Sicherungssystemen unterstützen und soziale Sicherung als Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit implementieren (BT-Drucksache 16/7747)
- Diakonisches Werk der EKD (2008): Evangelischer Dialog mit Politik und Wirtschaft zu Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik;
- Sozialpolitischer Kongress in Erinnerung an Johann Hinrich Wichern mit Preisverleihung Wichern-Jugendwettbewerb (Presseinformation vom 03.06.2008). Berlin
- ILO (International Labour Organisation) (2006): Social security for all: Investing in global social and economic development. Issues in Social Protection Discussion paper 16. Genf
- Künnemann, Rolf/Ralf Leonhard/„Brot für die Welt“/Evangelischer Entwicklungsdienst (2008): Sozialgeldtransfers und Millenniumsentwicklungsziele – eine menschenrechtliche Betrachtung. Stuttgart/Bonn
- Leisering, Lutz/Petra Buhr/Ute Traiser-Diop (2006): Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Bielefeld
- Loewe, Markus/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)/Brot für die Welt (2008): Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure zum Thema soziale Grundsicherung. Stuttgart
- Marinakou, Maria (2005): Globalisation and its Impact on Welfare Systems – From an anti-poverty Perspective. In: European Anti Poverty Network (Hrsg.) (2005): The EU we want – views from those fighting poverty and social exclusion on the future development of the EU. Brüssel, S. 94-102
- Schubert, Bernd (2005): Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Studie im Auftrag der GTZ. Eschborn
- Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (2004): Eine faire Globalisierung - Chancen für alle schaffen. Genf.
- World Bank (2009): Swimming against the Tide. How Developing Countries are Coping with the Global Crisis. Washington D.C. siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/swimmingagainstthetide-march2009.pdf
- Wörner, Beate/„Brot für die Welt“ (2005): Gesichter des Hungers. Der Hunger Report. Frankfurt/Main



Soziale Grundsicherung

(Segurança Social Básica)

O estudo analisa quais são as posições que atualmente assumem instituições importantes da cooperação para o desenvolvimento no que se refere à promoção de sistemas de segurança básica nos países em desenvolvimento.

Versão em alemão

Art.Nr. 123 319 018, Preço: 5,- EUR, DIN A 4, 72 Páginas, monocromático
Download: www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/analyse01_grundsicherung.pdf

Versão em Inglês

Art.Nr. 121 319 018, Preço: 5,- EUR, DIN A 4, 72 Páginas, monocromático
Download: www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/analysis01_social-protection.pdf



Poverty, Social Security and Civil Society in South Africa

(Pobreza, Segurança Social e Sociedade Civil na África do Sul)

Este estudo regional analisa os diversos instrumentos e medidas de segurança social básica na África do Sul e enfoca seus pontos fortes e fracos. Ele dá um panorama fundamentado sobre o ponto em que se encontra o debate a nível da sociedade civil e formula recomendações sobre as possibilidades de reforçar o empenho das organizações da sociedade civil e das organizações parceiras de "Brot für die Welt" nesta área.

Versão em inglês

Art.Nr. 121 319 010, Preço: 5,- EUR
Formato DIN A 4, 60 Páginas, monocromático, texto em Inglês
Download: www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/analyse03_suedafrika.pdf



Sozialgeldtransfers und Milleniumentwicklungsziele

(Transferências de Renda e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio)

Uma análise sobre as transferências sociais de renda com base nos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. O estudo dá um panorama sobre a discussão internacional em curso e apresenta aspectos da prática atual. Só disponível como pdf.

Versão em alemão

www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/studie_sozialgeldtransfer.pdf

Versão em inglês

www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/studie_sozialgeldtransfer_engl.pdf



Diakonisches Werk der
Evangelischen Kirche
in Deutschland e.V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Postfach 10 11 42
70010 Stuttgart
Staffenbergstraße 76
70184 Stuttgart

Telefon: 0711/2159-568
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de