

Desenvolvimento Social e proteção social: o que Existe de Convergência?

***Fabrício Fontes de Andrade**

****Clóvis Roberto Zimmermann**

*Assistente Social, com graduação pela Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Mestrando em Desenvolvimento Social pela mesma Universidade. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. (CAPES) - E-mail: fabriciof8@yahoo.com.br.

**Doutor em Sociologia pela Universidade de Heidelberg na Alemanha, professor colaborador do Mestrado em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), Professor Titular da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), membro da ONG FIAN-Brasil e Relator Nacional para o Direito à Alimentação e Terra Rural

RESUMO:

Este ensaio busca debater as mudanças conceituais das categorias desenvolvimento social e proteção social, bem como estabelecer suas convergências históricas, avanços e retrocessos do conteúdo e estudo dos mesmos. Não obstante, busca-se enfatizar a inter-relação dos dois termos na consecução da melhoria da qualidade de vida das pessoas, em suas possibilidades de escolhas concretas e na dinamização das suas capacidades.

PALAVRAS CHAVE: Desenvolvimento Social, Proteção Social, Direitos Sociais, Liberdade Humana.

ABSTRACT:

This essay searches to debate the conceptual changes of the categories social development and social protection, as well as establishing its historical convergences, advances and retrocessions of the content and study of the same ones. In a similar way, one searches to emphasize the interrelation of the two terms in the achievement of the improvement of the quality of life of the people, in its possibilities of concrete choices and the qualification of its capacities.

KEY WORDS: social development; social protection; social rights; human freedom.

Introdução

Dois novos conceitos têm pautado a agenda de reformas sociais dos países em vias de desenvolvimento. De um lado, crescem as iniciativas governamentais no sentido de ampliar as políticas de proteção social e por outro lado cresce a discussão sobre uma nova agenda do desenvolvimento social. No debate acadêmico esses dois conceitos também ganharam adeptos nos últimos anos. Sposati (2007) discute um modelo de proteção social não contributiva, Euzéby (2004) debate a proteção social enquanto um pilar da justiça social e Esping-Andersen (1991) apresenta as possibilidades das políticas de proteção social garantirem a desmercantilização, um processo de ampliação da capacidade dos indivíduos terem oportunidades e de realizarem escolhas. Por outro lado, Amartya Sen¹ (2000) inovou ao conceber o desenvolvimento como o processo de ampliação da capacidade dos indivíduos no sentido da afirmação das liberdades substantivas, ou seja, a operacionalidade de escolhas concretas em face as possibilidades. Sen (2000) relativiza os indicadores econômicos, que devem ser considerados como um meio e não como um fim em si.

¹ Amartya Sen recebeu em 1988 o Prêmio Nobel de Economia por seus trabalhos teóricos na área social e por ter contribuído para uma nova compreensão dos conceitos de desenvolvimento, miséria, fome, pobreza e bem-estar social em regiões pobres.

Neste sentido, é objetivo deste artigo debater a evolução histórica dos conceitos de desenvolvimento e proteção social, bem como suas interfaces. Não menos relevante é a necessidade de se elucidar as mudanças conceituais que atravessaram esses dois conceitos em virtude de questões políticas, sociais e econômicas.

Portanto, buscaremos realizar uma conexão entre desenvolvimento e proteção social, tendo em vista a relação entre as mudanças no conceito de desenvolvimento e a concepção de intervenção estatal via proteção social e afirmação dos direitos sociais. Deste modo busca-se contribuir para a discussão acadêmica sobre o desenvolvimento social e proteção social no Brasil, que permaneceu em grande medida ambígua, ora era perpassada pela equiparação entre desenvolvimento social com crescimento econômico, ora se trabalhava a tese de desenvolvimento social e proteção social enquanto medidas reduzidas unicamente à superação da fome e da pobreza.

Conceito de Desenvolvimento

É no advento do capitalismo industrial que se gestam as primeiras idéias ligadas ao desenvolvimento e a utopia do progresso e da homogeneização das condições de vida nas diversas sociedades. Deste modo incrementa-se um debate da economia política sobre tais processos, que se convencionou chamar de *Economia do desenvolvimento*. (FIORI, 1999).

De Marx a Weber, passando por Smith e Ricardo, o tratamento da idéia de homogeneização e generalização das benesses do sistema capitalista mundial perpassa a produção teórica. Ao analisar a produção e publicização sobre os caminhos de políticos destacados por estes autores no desenvolvimento e progresso, Fiori (1999) destaca o fato de que não é exclusividade dos teóricos do século XX, construções políticas sobre o processo de desenvolvimento.

Destaca-se que mesmo Weber com seu conceito de dominação já tratava dos processos de desenvolvimento, mesmo que tautologicamente, uma vez que para este autor, “Em última análise, também os processos de desenvolvimento são lutas de dominação”. (WEBER, *Apud* FIORI, 1999, p.11). Por sua vez, o argumento sobre as vantagens absolutas de Smith, mais bem elaborado por Ricardo e suas Vantagens Comparativas, busca através dos pressupostos clássicos de livre comércio afirmar o papel dos mercados na distribuição das riquezas entre as nações. Não obstante, em vários momentos de sua obra, Marx envereda a crítica ao caráter do mercantilismo e de certo modo se alinha ao pensamento de Smith e Ricardo, pois, para Marx a produção e a exploração do mercado mundial possibilitaram a burguesia o intercâmbio em todas as frentes, e conseqüentemente a superação do atraso mercantilista.

Este debate, ancorado no iluminismo, fundou uma visão linear e utópica do desenvolvimento ancorada na racionalidade moderna e na idéia de progresso. Para Furtado (1981) entender a idéia de progresso é fundamental na tentativa de elaborar um conceito de desenvolvimento. A idéia de progresso se desenvolve a partir de três concepções otimistas da história. A primeira idéia de progresso se filia ao pensamento iluminista, que concebe a história como uma marcha progressista para a racionalidade. A segunda idéia de progresso se funda na acumulação de riquezas sob a promessa de uma melhoria de bem-estar. A terceira idéia de progresso se centra na consideração de uma expansão do pensamento europeu como meta de civilidade.

A concepção de progresso enquanto marcha da racionalidade pressupõe que o processo de condução do caos a ordem se reproduz de acordo com uma lógica inexorável de superação das contradições da sociedade em direção ao progresso social.

Por sua vez, a marcha do progresso como acumulação de riquezas pressupõe a ação benéfica do mercado, uma vez que neste sentido “(...) Somente ali onde os homens são livres para transacionar entre si em função de seus próprios interesses, em que são mínimos os obstáculos à circulação de pessoas e bens e do exercício da iniciativa individual, emerge a requerida harmonia” (FURTADO, 1981, p.02) Deste modo a história não resultaria logicamente no progresso, mas este se encontra condicionado as instituições que funcionam para garantir a maximização das potencialidades dos indivíduos no livre mercado.

A terceira concepção de progresso pressupõe que este só se afirmaria pela ação civilizadora dos sistemas de trocas internacionais levando a pujança e o progresso social europeu aos demais países e regiões do planeta.

Logo, a idéia de progresso perpassa as transformações no processo mercantil em que todas as esferas da sociedade estariam inscritas na racionalidade de tal organização. Este processo resulta em resultados nefastos a vida social, mas esta condição era encarada como um caminho necessário à superação da situação vigente.

Igualmente, no que toca a abordagem do conceito de desenvolvimento, Veiga (2006) aponta três concepções fundamentais em relação ao aspecto desta categoria, quais sejam: a) desenvolvimento enquanto crescimento econômico; b) Desenvolvimento enquanto meta inexistível; c) O *Caminho do meio*.

A primeira resposta a indagação sobre o conteúdo do desenvolvimento, - talvez a mais restrita – é a que equipara o desenvolvimento com crescimento econômico. Esta equiparação se fundamenta no entendimento do desenvolvimento enquanto aumento das riquezas de uma nação. Assim sendo, o desenvolvimento deveria ser medido através de critérios de viés exclusivamente econômico tais como: PNB (Produto Nacional Bruto), PIB (Produto Interno Bruto), Renda *Per Capita* entre outros.

Os principais esforços na tentativa de sistematizar o conceito de desenvolvimento social enquanto crescimento econômico partem do entendimento do processo de desenvolvimento enquanto mediação do modo capitalista de produção, seja através das trocas no mercado internacional, ou mesmo como modernização através da industrialização.

A corrente de pensadores que enfatizavam o comércio internacional enquanto meio de desenvolvimento, apresentam tal proposta com base no que David Ricardo considerava *Lei das Vantagens Comparativas*. De acordo com Cardoso (1980), esta teoria advogava que o comércio internacional, através das vantagens comparativas dos países (cálculo dos custos de produção), levaria a processos que gerariam ganhos para todos os países. Neste sentido, de acordo com esta concepção “[...] comércio se transformava num instrumento adequado para reduzir as desigualdades entre as nações”. (CARDOSO, 1980, p.20)

Porém, as críticas ao enfoque de que o câmbio internacional levaria ao desenvolvimento demonstraram que ao invés de diminuir as desigualdades entre os países, o comércio internacional acentuava o conjunto das diferenças existentes entre as diversas nações. Esta dinâmica se justificava, segundo tais críticos, devido a diferença de produtividade agrícola e industrial, bem como a dificuldade dos países agrícolas subdesenvolvidos realizarem a acumulação do capital através do incremento de valor às mercadorias.

Vale a pena destacar também a crítica realizada pela CEPAL (Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe) em relação a teoria do comércio internacional, que em seus estudos

“[...] partiram de um questionamento das vantagens e da eficácia universal do livre cambismo para postular analiticamente a existência de uma condição periférica agravadora do problema do *atraso* na evolução econômica do subdesenvolvimento latino-americano” (FIORI, 1995, p.123). Ressalta-se que estas críticas cristalizaram a intervenção do Estado na indução do desenvolvimento nos países da região, sendo este de grande importância na história do desenvolvimentismo na América Latina.

Outro enfoque predominante na concepção de desenvolvimento e crescimento econômico se centralizava no intuito de demonstrar que o processo de desenvolvimento dos países se daria através da industrialização. No entanto, as principais divergências em relação a este enfoque, que resultou em uma primeira inflexão do conceito até então hegemônico, foi o fato de alguns países terem experimentado ciclos de crescimento econômico, sem, entretanto, terem conseguido traduzir tais avanços econômicos em melhorias de qualidade de vida de sua população.

No que diz respeito à *segunda concepção* do desenvolvimento, ou seja, o enfoque do desenvolvimento enquanto uma meta inatingível destaca-se a tese que advoga ser a rígida economia capitalista um empecilho que torna altamente improvável que o núcleo central de países ricos absorva a gama de países da semiperiferia.

A essência desta tese caracteriza-se por se negar a entender que, “[...] no sentido estrito de acúmulo de riquezas por parte de um número significativo de países [...] significaria em algum momento seu ingresso no núcleo orgânico”. (VEIGA, 2006 p.22). Para estes autores, se realmente o crescimento econômico fosse sinônimo de desenvolvimento, a quantidade de países desenvolvidos teria que ser muito maior que na realidade tem sido.

Para alguns autores da tese da impossibilidade de desenvolvimento, a centralidade da falta de desenvolvimento estaria na “miséria técnico - científica” dos países da semiperiferia, isto é, o avanço dos preços dos produtos industrializados seria sempre maior do que dos produtos primários dos países que estão no hall dos não desenvolvidos. Outro enfoque a ser destacado por este grupo de autores é que os países subdesenvolvidos não conseguem aferir o que se denomina “rendas estratégicas”, ou seja, não conseguem uma posição favorável na dinâmica do comércio internacional capitalista.

Para Furtado (1974), citado por Veiga (2006), o principal mito em relação ao desenvolvimento diz respeito à premissa de que este possa ser universalizado a todos os países do mesmo modo de que vem sendo focado nos países capitalistas centrais.

Sinteticamente, observamos que até a década de 1970, a teoria do desenvolvimento se centra no progresso material, seja por via da espontaneidade da similaridade entre crescimento econômico/desenvolvimento, seja por via da sua inconcretude devido às conjunturas políticas com efeitos diferenciados nas estruturas sociais. Deste modo, a teoria do desenvolvimento ficou relegada aos enfoques da teoria da modernização, que confundia a meta do desenvolvimento com o arranjo do sistema produtivo industrial.

Outra grande mudança de abordagem na concepção de desenvolvimento incidiu principalmente na elaboração ampliada deste conceito empreendida por Sen (2000), que desenvolve uma perspectiva de desenvolvimento que supera a equivalência crescimento/desenvolvimento, bem como descarta a visão de impossibilidade da efetivação do desenvolvimento. Esta concepção é o que o próprio Sen (2000) destaca com sendo o *caminho do meio*.

Em uma concepção ampliada de desenvolvimento, Sen destaca que este pode ser visto como processo de expansão das liberdades concretas das pessoas. Para esse autor, este enfoque analítico contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, que o qualifica como aumento das rendas nacionais, industrialização etc.

Diante deste quadro, Sen (2000) propõe o entendimento do desenvolvimento como sendo o processo que objetiva a expansão das liberdades humanas, ou seja, significa buscar os fins e os meios do desenvolvimento, não somente os aspectos quantitativos de renda. No que diz respeito ao debate sobre a riqueza e o crescimento econômico, concordamos com Sen (2000, p. 29): “O crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem que estar relacionado, sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”.

Logo, diante da necessidade de se pensar o desenvolvimento como liberdade, deve-se buscar a superação das privações de todas as ordens as quais os seres humanos estão sujeitos. Assim sendo, Sen (2000) destaca que a destituição das liberdades humanas ora se dá por privação ou pobreza monetária, que muitas vezes acarreta na falta de serviços básicos de saúde, educação, nutrição ou mesmo “[...] a privação da liberdade vincula-se estritamente à carência de serviços públicos e assistência social” (SEN, 2000, p.18).

Dentro de uma concepção ampliada de liberdade, A. Sen apresenta cinco tipos de direitos e liberdades instrumentais preponderantes na dinamização e promoção das capacidades humanas, quais sejam: 1) Liberdades políticas; 2) Facilidades Econômicas; 3) Oportunidades Sociais; 4) Garantias de Transparência; 5) Segurança Protetora.

Tendo em vista o papel fundamental e inter-relacionado destas liberdades instrumentais, considera-se fundamental explicitar cada uma delas: 1) *Liberdades Políticas* - Em uma concepção ampliada, as liberdades políticas referem-se a possibilidade e às oportunidades que as pessoas têm para escolher os governantes, e consequentemente, fiscalizar e criticar autoridades políticas. Essas liberdades são compostas por liberdades civis e políticas; 2) *Facilidades Econômicas* - São oportunidades que os indivíduos têm ou deviam ter, para acessar recursos econômicos: micro-créditos, financiamentos entre outros, ou seja, a consideração perpassa “[...] o modo como as rendas adicionais geradas são distribuídas”. (SEN, 2000, p.56); 3) *Oportunidades Sociais* - São as disposições sociais que as pessoas têm acesso objetivando a melhoria da sua qualidade de vida, através da oferta de serviços de saúde e educação, públicos e de qualidade para todos; 4) *As Garantias de Transparência* - Seria na concepção de Sen (2000) “[...] A liberdade de lidar uns com os outros sob a garantia do dessegredo e clareza”. (SEN, 2000, p.56) Essa liberdade corresponde ao que muitos autores denominam de capital social; 5) *A segurança Protetora* - Fundamenta-se na necessidade de uma rede de segurança social, impedindo que a população seja reduzida e miséria ou à fome. A segurança seria composta por prestações aos desempregados, bem como medidas de transferência complementar de renda em casos de não alcance dos padrões básicos de civilidade no que diz respeito à renda. Seriam os sistemas de previdência e assistência social.

Percebe-se que dentre as concepções de liberdade e direitos explicitados por A. Sen está contemplada a proteção social, sobretudo na junção das *oportunidades sociais e da segurança protetora*, portanto, a análise da convergência do pensamento de Sen e os aspectos da proteção social se focalizarão nestas duas liberdades substantivas.

Não obstante, deve-se considerar que estas concepções não estão isoladas, mas, que sua dimensão instrumental é fundamentalmente inter-relacionada positivamente, corroborada de

forma preeminente por uma gestão de políticas públicas que busquem dar conta dessa complexidade conceitual.

Sinteticamente, uma consideração ampliada de desenvolvimento perpassa a possibilidade de manifestação das liberdades humanas substantivas, levando em conta as capacidades humanas, talentos, esforços coletivos, ou seja, a possibilidade de realizar escolhas concretas com vistas a efetivar melhorias nas condições de vida individual e coletiva.

Conceito de Proteção Social²

Tradicionalmente, as necessidades de proteção social eram supridas pelos chamados agentes de *sociabilidade primária*³, ou seja, família, igreja, grupos e associações (CASTEL, 1998). A consolidação da proteção social enquanto *política pública* toma corpo, segundo alguns analistas, com o processo de desenvolvimento do capitalismo e a conseqüente agudização das desigualdades sociais (VIANA & LEVCOVITZ, 2005). No entanto, para outros autores como Esping-Andersen (1991), a estruturação dos sistemas de proteção social estaria ligada ao aumento das lutas, mobilizações e conquistas da classe trabalhadora, aliadas à sua capacidade de consolidação de alianças políticas nos parlamentos e a franca expansão das massas médias urbanas.

A proteção social se caracteriza enquanto sistema que se funda segundo Viana e Levcovitz;

[...] na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionados com múltiplas situações de dependência [...] os sistemas de proteção social tem origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade (2005, p.17).

Os sistemas de proteção social implicam na redistribuição de recursos e serviços sociais como forma de controlar os riscos inerentes à sociedade capitalista. Na realidade, a presença ativa do Estado, com maior ou menor intensidade, é que torna viável a expansão da proteção social e a configuração do que se concebe como *welfare state*⁴. Entretanto, para Di Giovanni (1998), a existência de um conjunto de garantias mais ou menos assumidas pelo Estado não exclui a persistência e a composição de formas privadas de intervenção, seja na forma de relações mercantis ou mesmo na mediação fundada em vínculos tradicionais.

Em termos gerais, a estruturação de medidas de proteção social no *welfare state* se configura em uma dinâmica que “resulta de complexas relações macropolíticas travadas no plano do poder público envolvendo, além das principais instituições do Estado (como governo e parlamento), outras instituições e grupos (tais como classes sociais, partidos políticos e sindicatos)” (DI GIOVANNI, 1998, p.11).

² Adaptação de análise realizada em ZIMMERMANN, Clóvis ; ANDRADE, Fabrício F. *Proteção Social e o suas: análise de um sistema em construção*. **Revista Emancipação v 8 (1)**. Ponta Grossa, 2008. (pp. 65-78).

³ Sociabilidade primária é o lugar real ou simbólico que as pessoas interagem diretamente; um espaço concreto de intersubjetividade, onde a dádiva é a modalidade concreta e específica, são o parentesco, a aliança, a vizinha, a amizade, a camaradagem. (GODBOUT, 1999)

⁴ Procurou-se apreender através da vasta literatura dos estudos comparados, um Estado Social que não se resume a uma consolidação da social democracia européia (Suécia e Inglaterra), mas é um elemento estrutural de fundamental importância nas economias capitalistas, levando em conta diversos padrões de relação Estado/mercado; Estado/sociedade que se desenrolam em diversos modelos de proteção social.

No que toca as análises em relação aos aspectos gerais dos modelos de proteção social, tornou-se parte integrante do *mainstream* das ciências sociais e humanas em nível internacional analisar as políticas sociais através de diferentes abordagens tipológicas⁵. Buscar-se-á analisar as contribuições tipológicas empreendidas por Esping-Andersen (1991), bem como as recentes revisões nesta tipologia empreendidas por Ferreira.

Já nos anos 90 do século passado, Esping-Andersen (1991) avança em direção aos estudos comparativos sobre as políticas sociais, realizando um perfil tipológico de *welfare state*, considerando uma gama variada de fatores. Em seus estudos, esse autor descobre três categorias de Estado de Bem-estar Social capitalistas: Liberal; Conservador/corporativo e o Social Democrata⁶.

O primeiro grupo tipológico elaborado Esping-Andersen é o chamado regime *Liberal*. Este regime de *welfare state* apresenta características que o alinham com o modelo residual de Titmuss, uma vez que existe a marginalidade do poder estatal e a pujança do mercado na provisão de bens e serviços. Não obstante, vislumbram-se como características deste modelo o recorte seletivo dos programas e sua operacionalização por testes de meios, além do caráter modesto dos benefícios sociais.

Segundo Laurell (2004), são características do regime de *welfare state* liberal:

[...] que o gozo dos benefícios deve corresponder a uma contrapartida: o desempenho do trabalho ou de seu pagamento. Assim, só é legítimo que o Estado garanta um nível mínimo de bem-estar e, em princípio somente àqueles comprovadamente indigentes. [...] Uma segunda característica da visão liberal é o alto grau de mercantilização dos próprios bens sociais (LAURELL, 2004, p.155).

Portanto, mesmo que em alguns países de regime Liberal existam simulacros universalistas, seu traço fundamental é a responsabilidade individual sob o seu sucesso/fracasso na sociedade⁷.

O segundo regime proposto por Esping-Andersen é característico de países cuja influência da Igreja é bastante demarcada, sendo denominado *Conservador/corporativo*⁸. Segundo Arretche (1995), a particularidade destes países está na incompletude de reformas liberais e a ação estatal busca romper com as ameaças do capitalismo exacerbado e do socialismo. Os direitos sociais estão, nos regimes corporativos, ligados a contribuições diretas, garantindo a diferenciação do *status* social e profissional, uma vez que vincula os direitos sociais ao *locus* profissional.

De acordo com Esping-Andersen (1991), embora o regime *Conservador/corporativo* apresente um sistema previdenciário bastante amplo, sua capacidade de intervenção

⁵ São diversos os manuais em política social, especialmente em nível internacional, que utilizam a abordagens tipológicas para analisar programas e políticas específicas. Confira Esping-Andersen (1991), Merrien (2002) entre outros.

⁶ Esping-Andersen (1991) utiliza como referência a categoria dos “recursos de poder” para explicar as diferentes formas institucionais de políticas sociais, ou seja, analisa a capacidade de pressão da classe trabalhadora e as respectivas coalizões de classe como aspectos causais da institucionalização de políticas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.102).

⁷ O país protótipo desse regime são os Estados Unidos da América, seguidos da Austrália, Nova Zelândia e Canadá.

⁸ Países em que esse regime é preponderante são a Alemanha, França e Itália.

desmercantilizante fica comprometida, pois, “não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.103).

O ultimo regime de *welfare state* proposto por Esping-Andersen é o chamado *Social-Democrata*. Este terceiro regime proposto pela tipologia de Esping-Andersen é preponderantemente marcado por um efeito desmercantilizante e é composto por um pequeno número de países⁹. É comum nestes regimes a busca de uma qualidade de vida universal a todos os cidadãos, sem distinção de classe social.

A atitude central dos regimes social-democratas é elevar a responsabilidade pública acima da dinâmica mercadológica e da tradição familiar na provisão dos bens e serviços dos seus sistemas de proteção social. Logo, para chegar à seara da desmercantilização, estes países ofertam uma larga carga de benefícios e serviços sociais.

Há que se destacar que os regimes social-democratas não se caracterizam, e não se restringem apenas a oferta de serviços universais, mas os serviços e benefícios são elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias. Em segundo lugar, a igualdade é concedida garantindo-se aos trabalhadores “plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.109).

Destacamos que algumas críticas têm sido feitas a tipologia adotada por Esping-Andersen¹⁰, por deixar de fora importantes relações como o papel da mulher, da economia informal e da reprodução ou contestação do poder patriarcal. Não obstante, diante da hibridez dos sistemas de proteção social da Europa do Sul (Portugal; Espanha; Grécia), Mauricio Ferreira ressalta a necessidade de se incluir um quarto modelo de Bem-estar social.

A estrutura organizacional proposta por Ferreira para as tipologias de *welfare state* se caracteriza pela análise da cobertura dos riscos sociais, sendo esta categoria a unidade de balizamento das diferenças e singularidades dos modelos de bem-estar. As explicações explicitadas por Ferreira se caracterizam por ordenar a multicausalidade de fatores, e, sobretudo, por privilegiar como foco de análise o que chama de “modelo de cobertura”.

Neste sentido, Hespanha (sd) expõe as principais especificidades do novo modelo proposto por Ferreira, quais sejam: A existência de um Estado Providência rudimentar e residual, que institucionalizado corporativamente, coexiste com provisões conservadoras de proteção social como entidades religiosas, com a persistência de intervenções caritativas, patriarcais e assistencialistas. Neste sentido, não só a desmercadorização é limitada pelo acesso restrito e desigual aos serviços sociais, como nestes países as instituições estatais são substituídas por provisões comunitárias e confecionais.

Diante do exposto sobre a configuração da proteção social, deve-se ter em mente que os diversos arranjos e modelos de proteção social se relacionam com concepções de desenvolvimento diferenciadas, tendo em vista a centralidade do Estado, características do mercado, das instituições sociais, sua intensidade e qualidade na oferta de serviços e benefícios de proteção social. Assim sendo, diferentes enfoques de desenvolvimento levam a

⁹ Destacam-se os países escandinavos, de modo especial a Suécia.

¹⁰ Vale a pena ratificar que diante da multiplicidade de arranjos de proteção social, a tipologia de Esping-Andersen continua sendo uma referência fundamental nos estudos comparados de bem-estar (haja vista os recentes estudos que utilizam tal tipologia.). (HESPANHA, sd)

diferentes formas e estruturas de proteção social, e estas com enfoques de trabalho social e contrato social específicos, levando, portanto, a objetivos e resultados diferentes. (BAJOIT, 2006)

Desenvolvimento Social e Proteção Social

Procuramos demarcar no decorrer deste artigo a evolução histórico-social dos conceitos de proteção social e desenvolvimento social. A tentativa empreendida a partir de agora é estabelecer a devida conexão entre os dois conceitos e a atualidade do debate.

Euzéby (2004) considera que os sistemas de proteção são a ancora da justiça social, ao contrário da visão fundada somente no respeito absoluto e inato aos direitos de propriedade como propõe os liberais, que configura o quadro segundo os quais (liberais) “[...] Qualquer forma de proteção social ou do Estado de Bem-Estar é rejeitada completamente em nome da liberdade individual e do respeito de propriedade”. (EUZÉBY, 2004, p.14). No entendimento deste autor, o enfoque da justiça social deve ser centrado na liberdade e nas capacidades das pessoas, sob as quais seria necessário abordar a justiça social “em função das capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar” (SEN, 2000, p.109).

Enquanto a teoria do desenvolvimento era hegemonicamente tratada pela medida restrita e quantitativa da renda *per capita* e do aumento das rendas nacionais, as medidas de proteção social se afiguravam em segundo plano, já que, na concepção hegemônica liberal de desenvolvimento, a ação do Estado enquanto dinamizador do Bem-Estar resultaria na acomodação e na apatia dos cidadãos, afetando negativamente a oferta de trabalho.

Esta concepção de um padrão minimalista do Estado se reforçou em grande medida no final da década de 1980 e no início dos anos de 1990, com a emersão do neoliberalismo em escala mundial com advento dupla Reagan-Tatcher, sobretudo nos países da semiperiferia, que viram seus aparatos estatais sofrerem forte ataque em detrimento de medidas de enxugamento contidas no que os autores denominam *Consenso de Washington*.

O discurso das agências multilaterais, através do consenso de Washington, indicava a alternativa da busca do mercado para que todas as esferas da vida social tenham caráter privado. Isso tornou a procura pelos fundos públicos cada vez mais atraente, operando na prática da socialização dos custos e a *privatização dos lucros*. Dessa forma, os argumentos economicistas do desenvolvimento social defendiam o corte nos gastos públicos das políticas sociais. A política social é entendida neste âmbito como geradora do desequilíbrio, sendo, portanto, categoria mercadológica. Segundo essa visão, os sistemas de proteção social, sobretudo os de concepção mais universalistas tais quais os regimes social-democratas, teriam seus aparatos institucionais sobrecarregados como medidas ultrapassadas que não dariam conta das novas exigências do capitalismo em esfera mundial.

No entanto, de acordo com Boschi e Diniz (2007), a crítica realizada no que diz respeito a posição dos Estado-Nação em relação a globalização e seu provável enfraquecimento frente a estes processos, sofreu grandes inflexões, que segundo os autores levou a superação de grande parte de seus pressupostos. A primeira inflexão se ancora no fato de que “[...] comparando casos de sucesso e de fracasso na condução de políticas de estabilização e reformas orientadas para o mercado durante as duas últimas décadas, conclui que a busca de soluções próprias e a preservação de margens razoáveis de autonomia estão na raiz dos casos bem-sucedidos” (BOSCHI & DINIZ, 2007, p.26).

Esta visão de falência dos parâmetros neoliberais se atribui ao fato de os países que adotaram as medidas restritivas se encontraram em grandes períodos de estagnação, enquanto que de países que adotaram posturas críticas, apresentaram níveis mais altos de desenvolvimento. Além disso, as propostas neoliberais têm tido pouca aceitação político-eleitoral na América Latina, o que pode explicar a proliferação de governos de esquerda no continente.

O segundo ponto de inflexão em relação as concepções hegemônicas de desenvolvimento propõem o resgate do papel indutor e organizador do Estado tanto em natureza de intervenção quanto à sua qualidade. Tal argumento se reforça para as nações em desenvolvimento, já que, segundo Boschi e Diniz (2007) estes países “[...] não podem prescindir de um Estado ativo em todas as esferas, particularmente na ordem econômica [...] que seja capaz de coordenar a ação dos agentes públicos, bem como dos atores privados” (BOSCHI & DINIZ, 2007, p.32).

O terceiro ponto de inflexão converge com a proposta da ampliação da concepção de desenvolvimento elaborada por Sen (2000). Para este autor a noção de desenvolvimento é multidimensional e a economia não pode ser pensada sob as vias de eficiência e eficácia, mas pela visão de justiça e de moralidade.

A necessidade de se estabelecer sistemas de proteção social enquanto estratégia de desenvolvimento social é descrita por A. Sen (2000) como decorrência de sua influência positiva, bem como seu custo relativamente baixo, sobretudo em países em desenvolvimento e correlacionada com as demais liberdades instrumentais, explicitadas como caminho e fim do desenvolvimento. Dessa forma, para este autor, “essas liberdades instrumentais aumentam diretamente as capacidades das pessoas, mas também suplementam-se mutuamente e podem, além disso, reforçar umas às outras”. (SEN, 2000, p.57).

Também neste sentido, Esping-Andersen (1991), seguindo a linha de Marx e Polany inovou ao propor o estudo das políticas de proteção social à luz das possibilidades de *desmercantilização* das relações sociais. Seguindo a premissa de que a força de trabalho foi artificialmente transformada em mercadoria, Esping-Andersen (1991) aponta que as medidas sociais são formas eficazes de redistribuição de poder, propiciando a desmercantilização da força de trabalho, e, conseqüentemente, maior autonomia frente as contingências do trabalho.

Quanto mais mercantilizadas as relações, maior seria a dependência de sobrevivência dos trabalhadores em relação ao mercado e à competitividade. Isso dificultaria enormemente o processo de mobilização dos trabalhadores com vistas a ações solidárias. Ademais, a desmercantilização fortaleceria a organização e luta dos trabalhadores e enfraqueceria o poder e a autoridade dos patrões, especialmente dos mais autoritários. Isso explica, em parte, a oposição dos empresários em relação à introdução, concepção e implementação de políticas sociais com um viés desmercantilizador.

Dessa forma, no pensamento de Esping-Andersen (1991), a desmercantilização é vista como uma pré-condição para os trabalhadores terem maior liberdade e autonomia em relação às regras de mercado e um nível tolerável de bem-estar e segurança, sem serem obrigados a participar das regras de competitividade e concorrência no capitalismo.

Em outras palavras, a desmercantilização refere-se ao grau em que indivíduos podem manter um nível de vida tolerável, independentemente da participação direta no setor produtivo e no mercado de trabalho. Em virtude disso, Sposati (2007) aponta a concepção de desmercantilização como uma característica inovadora ao direito social de cidadania. A qualidade da desmercantilização depende das políticas públicas, especialmente aquelas que

garantem independência e autonomia em relação aos processos de trabalho. A grande contribuição da concepção da desmercantilização é conceber as políticas de proteção social como um processo de ampliação da capacidade dos indivíduos terem oportunidades e de fazerem escolhas concretas ao longo da vida.

Ao se pensar o desenvolvimento enquanto liberdade e essa enquanto possibilidade de realização de escolhas concretas sobre o nível e tipo de vida que as pessoas têm acesso, faz-se imprescindível a prevalência e a afirmação da proteção social enquanto meio e fim do desenvolvimento. A proteção social também possibilita um aumento da capacidade de escolhas, sendo que tanto a perspectiva do desenvolvimento quanto a perspectiva da desmercantilização passam pelo retorno da centralidade da intervenção estatal na provisão, organização e oferta de serviços à população.

Neste sentido, a proteção social e o desenvolvimento social devem ser entendidos enquanto dinamizadores de bem-estar vinculados aos direitos sociais, sendo que estes têm que ser essencialmente garantidos. Devem possibilitar sua exigibilidade, ou seja, devem ser reclamáveis administrativamente e judicialmente.

Considerações Finais

Neste artigo trabalhamos com duas dimensões presentes nas discussões sobre reformas sociais, quais sejam: a proteção e o desenvolvimento social. Esse debate tem como foco dois autores centrais. De um lado, Amartya Sen (2000) elaborou um novo conceito de desenvolvimento social que tem como proposta a ampliação da capacidade de escolhas e opções dos indivíduos. No mesmo sentido, Esping-Andersen (1991) defende a introdução de políticas de proteção de caráter desmercantilizador. Na proposta do autor, quanto maior o grau de desmercantilização, maior o grau de autonomia e liberdade e opções proporcionadas pelas políticas de proteção.

Ressaltamos, entretanto que, de modo mais enfático do que Amartya Sen, Esping-Andersen evoca a necessidade das políticas de proteção social serem garantidas com caráter de desmercadorização enquanto direitos de cidadania, portanto exigíveis judicialmente, em um mesmo *status* de direitos civis e políticos. Neste sentido, concordamos com Artigas (2005), pois o enfoque em direitos sociais nas políticas de desenvolvimento,

considera a la protección social como un derecho exigible y no simplemente una cuestión de caridad. Los beneficiarios de los esquemas de protección social deben ser vistos como ‘titulares de derechos’ que efectúan legítimos reclamos sobre la asignación de recursos y la disponibilidad de los servicios (ARTIGAS, 2005, p.26).

Diante do exposto neste artigo, considera-se que desenvolvimento social e proteção social não são sinônimos, mas a proteção social é componente de indicadores de desenvolvimento social, através da eficiência e efetividade de sua rede de serviços e benefícios, ou seja, devido a sua vantagem institucional comparativa. Em virtude deste fato, destacamos dois dos cinco itens das liberdades substantivas descritas por Sen (2000), que corroboram nossa afirmação: *Oportunidades Sociais e a Segurança Protetora*.

O desenvolvimento social, portanto, desenrola-se através de uma gama complexa de ações e medidas que habilitam capacidades humanas (individuais e coletivas) através da oferta de serviços e oportunidades sociais e econômicas. Logo, consideramos que ao contrário de muitas teses, proteção social não é política auxiliar ao mercado de trabalho, muito menos é

contrária a este, mas é uma política que se propõe a afirmar medidas que ampliem as certezas e as condições de vida em sociedade.

Esta ponderação se torna importante, pois, diversas concepções políticas conceituam as medidas de proteção social como antitéticas ao crescimento ou desenvolvimento, fazem tal afirmação em um entendimento restrito de que a ação dita “tuteladora” leva a estagnação e apatia das pessoas, sobretudo as mais pobres, tais críticas reforçam o debate de crescimento econômico, mas não avançam no que diz respeito ao perfil de distribuição e redistribuição da riqueza.

Diante disto, busca-se reafirmar que a proteção social deve ser entendida como política que produz resultantes para o desenvolvimento social, bem como para a ampliação das liberdades humanas e de suas capacidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare state: teorias explicativas. IN: **BIB** nº. 39, Rio de Janeiro, 1995, p.03-40.

ARTIGAS, Carmen. **Una mirada a la proteccion social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales**. Serie políticas sociales nº 110. Santiago: Nações Unidas/Cepal, 2005.

BAJOIT, Guy. Olhares sociológicos, rostos da pobreza e concepções de trabalho social. In: Balsa, Cassimiro; BONETI, Lindomar; SOULET, Marc-Henry. (Orgs). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 91-102.

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal**. Belo Horizonte: Ed. UFMG/ Rio de Janeiro: Iuperj, 2007.

CARDOSO, Fernando H. **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Cadernos Cebrap nº 33. Petrópolis: Vozes, 1980.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco A. de. (org.) **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998. p. 09-30.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare state. In: **Lua Nova**. Rio de Janeiro, nº. 24, 1991.

EUZÉBY, Alain. Proteção Social, pilar da Justiça Social. In: SPOSATI, Aldaíza (Org) **Proteção Social de Cidadania: Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

FIORI, José L. **Em busca do dissenso perdido: Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FIORI, José L. (Org) **Estados e Moedas no desenvolvimento das nações**. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento**: um enfoque interdisciplinar. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1981.

GODBOUT, Jacques T. **O Espírito da Dádiva**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

HESPANHA, Pedro. Mal-estar e Risco social num mundo globalizado novos problemas e novos desafios para a teoria social. In: SANTOS, Boaventura. **Globalização: fatalidade ou utopia?** Porto: Afrontamento (no prelo)

LAURELL, Asa C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa C. (org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2004, p.151-178.

MERRIEN, Façois-Xavier. Os Estados-Providência e o Futuro – uma releitura crítica de pesquisas recentes. In: CARVALHO, Denise de; BICALHO, Nair; DEMO, Pedro (Org.). **Novos Paradigmas da política social**. Brasília: UNB, 2002. p. 51-90.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Cia. das Letras, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo de Proteção Social Não Contributiva: Concepções Fundantes. In: **ENAP: Curso de Formação de Multiplicadores**. Volume I. Brasília, 2007. p. 2-31.

VEIGA, José E. Desenvolvimento sustentável: o desafio do Século XXI. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VIANA, Ana Luiza & LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção Social: introduzindo o debate. In: VIANA, Ana Luiza; ELIAS, Paulo; IBÁÑEZ, Nelson. (Orgs.) **Proteção Social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005, p.15-57.

ZIMMERMANN, Clóvis ; ANDRADE, Fabrício F. Proteção Social e o suas: análise de um sistema em construção. **Revista Emancipação v 8 (1)**. Ponta Grossa, 2008. (pp. 65-78).