

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS – CAHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: CULTURA,  
DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO**

**MAINARA MIZZI ROCHA FROTA**

**POLITICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO E NO SOCIALISMO: UMA  
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E CUBA**

Cachoeira  
2012

**MAINARA MIZZI ROCHA FROTA**

**POLITICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO E NO SOCIALISMO: UMA  
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E CUBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento da UFRB, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Roberto  
Zimmermann

Cachoeira  
2012

**MAINARA MIZZI ROCHA FROTA**

**POLITICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO E NO SOCIALISMO: UMA  
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E CUBA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais:  
Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Sociologia na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Nilson Weisheimer (UFRB)**

---

**Prof. Dr. Antonio Eduardo Alves de Oliveira (UFRB)**

Cachoeira  
2012

Dedico este trabalho a minha querida amiga Gabi Dias (*in memoriam*) e ao meu inestimável professor Marcelo Lacombe (*in memoriam*).

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão deste trabalho não seria possível sem a presença de pessoas especiais que estiveram comigo durante a consolidação do mesmo.

Agradeço a Deus pelo amor incondicional e presença constante na minha vida.

Aos meus pais que, mesmo distantes, sempre me incentivaram a realizar meus propósitos e a buscar o conhecimento.

Às minhas irmãs, pela vivência e paciência a mim conferidas durante a realização desse trabalho.

A José Morais, meu companheiro, agradeço pelo amor, presença, apoio e incentivo.

A Clóvis Zimmermann pela oportunidade de aprendizado e pelo compromisso na produção desta dissertação.

Aos/as colegas que se fizeram presentes durante esse processo, agradeço imensamente pela convivência, apoio e conhecimento compartilhado.

Aos professores do Mestrado em Ciências Sociais pelo conhecimento proporcionado durante esses dois anos de formação.

À FAPESB (Fundação de Amparo a Pesquisa da Bahia) pela bolsa de estudo dispendida durante os dois anos de formação, e, em especial ao Auxílio dissertação concedido para concretizar essa pesquisa.

A todos (as) que de alguma forma fizeram parte dessa história e que contribuíram para realização deste trabalho, eu deixo aqui o meu muito obrigada!

## RESUMO

O objetivo geral desta dissertação de mestrado foi explorar as relações existentes e possíveis entre políticas sociais, indicadores sociais e os sistemas sócio-econômicos: capitalismo e socialismo. O estudo de tais relações se basearam em um estudo comparativo – tendo como fundamento as concepções teóricas, a análise documental e de dados secundários entre Cuba/socialista e apresentando como variável de controle o Brasil/capitalista. Para tanto, utilizou-se a análise e a comparação de indicadores sociais relacionados à saúde, à educação e à assistência social no período de 1990-2008. As evidências obtidas a partir dessa análise comparativa permitem concluir que, as políticas sociais implementadas em Cuba são mais eficazes que as implementadas no Brasil. Estas, portanto, acabam por interferir na melhoria dos indicadores sociais na sociedade cubana. Nesse sentido, é incorreto afirmar que exige incompatibilidade em relacionar políticas sociais com o socialismo. Pode-se, na verdade, apontar o sistema sócio-econômico como peça fundamental para consecução de políticas sociais mais eficazes e universais. Em suma, as políticas sociais dependem, em última instância da vontade política e são portanto, natureza do sistema que as produzem.

**PALAVRAS-CHAVES:** Cuba, Políticas sociais, Brasil, socialismo, capitalismo.

## **ABSTRACT**

The general objective of this dissertation was to explore the relationship between social policies and potential, social indicators and the socio-economic systems: capitalism and socialism. The study of these relationships were based on a comparative study - taking as a basis the theoretical concepts, documentary analysis and secondary data from Cuba / socialist and presenting as a control variable Brazil / capitalist. For this purpose, the analysis and comparison of social indicators related to health, education and social assistance in the period 1990-2008. Evidence obtained from this comparative analysis indicate that, the social policies implemented in Cuba are more effective than those implemented in Brazil. They therefore end up interfering in improving social indicators in Cuban society. Thus, it is incorrect to state that requires mismatch in relating social policies with socialism. You can actually point to the socio-economic system as a key to achieving more effective social policies and universal. In short, social policies depend ultimately on the political will and are therefore the nature of the system that produced them.

**KEYWORDS:** Cuba, social policies, Brazil, socialism, capitalism.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1: PARTICIPAÇÃO DE CADA ÁREA NO TOTAL DOS INVESTIMENTOS – 1996.....</b>	<b>68</b>
<b>GRÁFICO 2: TAXA DE ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS (AMBOS OS SEXOS).....</b>	<b>95</b>
<b>GRÁFICO 3: ESTATÍSTICAS E INDICADORES SOCIAIS DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO (PORCENTAGEM).....</b>	<b>97</b>
<b>GRÁFICO 4 - TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULA POR NÍVEL DE ENSINO PRIMÁRIO.....</b>	<b>99</b>
<b>GRÁFICO 5 - TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULA POR NÍVEL DE ENSINO SECUNDÁRIO.....</b>	<b>100</b>
<b>GRÁFICO 6 - TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL EM MENORES DE 5 ANOS (IGME) – TAXA POR 1.000 NASCIDOS VIVOS.....</b>	<b>106</b>
<b>GRÁFICO 7 - GASTO PÚBLICO EM SAÚDE COMO PORCENTAGEM DO PIB – A PREÇOS CORRENTES.....</b>	<b>109</b>
<b>GRÁFICO 8 - TRAJETÓRIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL, 1995 A 2009: ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>121</b>



## **LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 1: CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MODELO BISMARCKIANO E BEVERIDGEANO.....</b>	<b>28</b>
<b>QUADRO 2: RESUMO – INDICADORES SOCIAIS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE.....</b>	<b>112</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1: COMÉRCIO COM OS PAÍSES MEMBROS DO CAME (1989).....</b>	<b>83</b>
<b>TABELA 2: EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO (SOCIAL) DA UNIÃO – 2000-2010.....</b>	<b>72</b>
<b>TABELA 3 - GASTO COM SAÚDE – BRASIL, 1998.....</b>	<b>110</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
<i>BNDES</i>	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAME	Conselho de Ajuda Mútua Econômica
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGME	Grupo Interinstitucional de Estimativa de Mortalidade infantil
INIE	Instituto Nacional de Investigações Econômicas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LOAS	Leis Orgânica de Assistência Social
MTSS	Ministério do Trabalho e Segurança Social
ONU	Organização das Nações Unidas
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	<i>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento</i>
SUS	Sistema Único de Saúde
URSS	<i>União das Repúblicas Socialistas Soviéticas</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
ESCOLHAS METODOLÓGICAS.....	15
DESENHO DO ESTUDO.....	17
<b>1 ESTUDO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: NECESSIDADE, HISTORICIDADE E CONCEITUALIZAÇÃO NA ABORDAGEM TEÓRICA DO CAPITALISMO E DO SOCIALISMO.....</b>	<b>19</b>
1.1 PROPOSIÇÕES A CERCA DO ESTADO CAPITALISTA: FUNDAMENTAÇÃO LIBERAL E CLASSES SOCIAIS.....	20
1.2 O CARÁTER IMPERIALISTA DO CAPITALISMO E A EMERGÊNCIA DO WELFARE STATE.....	26
1.3 HEGEMONIA DAS IDEIAS NEOLIBERAIS E O ENFRAQUECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	35
1.4 CONCEITOS E MODOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NAS SOCIEDADES CAPITALISTAS.....	38
1.5 FUNDAMENTOS GERAIS DO ESTADO SOCIALISTA.....	48
1.6 ESTADO DE BEM-ESTAR E POLÍTICAS SOCIAIS: CONCEITUAÇÕES SOCIALISTAS.....	53
<b>2 PANORAMA SÓCIO-HISTÓRICO DA SOCIEDADE CUBANA E BRASILEIRA.....</b>	<b>57</b>
2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA FORMAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DO COLONIALISMO A REPÚBLICA.....	58
2.2 ANOS 90: ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS.....	64
2.3 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DE CUBA: DO COLONIALISMO/NEOCOLONIALISMO AO SOCIALISMO.....	74
2.4 ANOS 90 E A CONJUNTURA POLÍTICA, ECONÔMICA E SOCIAL EM CUBA.....	83
<b>3 INDICADORES E POLÍTICAS SOCIAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O GOVERNO CUBANO E O GOVERNO BRASILEIRO 1990-2008.....</b>	<b>88</b>
3.1 EDUCAÇÃO: POLÍTICAS E INDICADORES NA SOCIEDADE CUBANA E BRASILEIRA.....	90
<b>3.1.1 Taxa de analfabetismo.....</b>	<b>94</b>
<b>3.1.2 Gastos públicos com a Educação.....</b>	<b>96</b>
<b>3.1.3 Taxa de matrícula.....</b>	<b>98</b>
<b>3.1.4 Conclusão.....</b>	<b>102</b>
3.2 SAÚDE: POLÍTICAS E INDICADORES NA SOCIEDADE CUBANA E BRASILEIRA.....	103
<b>3.2.1 Taxa de mortalidade infantil.....</b>	<b>106</b>
<b>3.2.2 Gastos com Saúde.....</b>	<b>107</b>
<b>3.2.3 Conclusão.....</b>	<b>111</b>

<b>3.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL: PERSPECTIVAS E PROGRAMAS.....</b>	<b>114</b>
<b>3.3.1 A assistência Social em Cuba.....</b>	<b>115</b>
<b>3.3.2 A assistência Social no Brasil.....</b>	<b>118</b>
<b>3.3.3 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Pobreza Humana (IPH) / Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).....</b>	<b>122</b>
<b>3.3.4 Conclusão.....</b>	<b>124</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>126</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>129</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado procurou estabelecer uma relação sistêmica sobre as políticas sociais a partir da análise de alguns indicadores<sup>1</sup> sociais de saúde, educação e assistência social e os sistemas sócio-econômicos: socialismo e capitalismo. De fato, refletir sobre a política social e as principais perspectivas teóricas que a circunscreve é uma tarefa complexa e de extrema importância. Vários estudos sobre o tema, nas ciências sociais e em especial, no campo da ciência política, sociologia e da economia política contemplam importantes análises conceituais e práticas, em especial, sobre seus distintos processos de implementação, dispositivos de consecução, deliberação da sociedade civil e operacionalização.

Nesse sentido, alguns estudos versam sobre a ideia de que as políticas sociais são um conjunto de medidas e programas que tem por objeto garantir o bem-estar social da população, providos e regulados, em sua grande maioria, pelo poder estatal. São, portanto, fundamentalmente necessárias ao atendimento das necessidades básicas dos cidadãos ao prover as condições mínimas de sobrevivência (Behring e Boschetti, 2006; Behring, 1998; Sposati, 2002; Zimmermann, 2006; Vieira, 1992; Friedman, 1980; Mesa-Lago, 2005; Marshall, 1963; Esping Andersen, 1990). Outros estudos, também bastante difundido nas ciências sociais, entendem que as políticas sociais vão surgir como uma necessidade do capital e, portanto, apenas revela seu caráter perverso de reafirmação das próprias desigualdades sociais. Nesse sentido, desenvolvem estratégias fragmentadoras da pobreza e revelam-se ineficientes, inadequadas e insatisfatórias no sentido de promover a melhoria das condições sociais. (César, 2005; Sader, 2001; Demo, 2002; Oliveira, 2006; Yasbek, 2004; Fernandes, 2007; Gramsci, 2001; Espina, 2008).

Partindo da apreensão dessa literatura que contempla os estudos relacionados às políticas sociais, ao Estado e a sociedade civil, devo ressaltar que, esta pesquisa foi motivada pelo fato de parte de autores especializados no tema entenderem que as políticas sociais são ineficientes e desnecessárias (especialmente na área da Assistência Social), tanto nas

---

<sup>1</sup> Os indicadores podem ser analíticos (constituídos de uma única variável: esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização, escolaridade média, etc.) ou sintéticos (quando resultantes de uma composição de variáveis, como o IDH). Para este estudo, utilizarei tanto os indicadores analíticos quanto os sintéticos para aferir o nível de desenvolvimento social das sociedades analisadas.

sociedades capitalistas, quanto nas sociedades socialistas. Trazendo, com isso, uma ideia pautada na contradição entre socialismo e políticas sociais.

Assim, figurar a categoria política social em um estudo comparativo, como pretendo, requer mais que propor um conceito representativo ou abstrato do Estado enquanto ‘entidade’ máxima de poder deliberativo. Torna-se necessário, propor uma análise com enfoque teórico da categoria Política Social com respaldo na história e na dinâmica da realidade na qual está referenciada. Assim, o problema central desse estudo consiste em verificar em que medida existem diferenças entre as políticas sociais instituídas no contexto socialista e no contexto capitalista. E, nesse sentido, entender até que ponto existe a necessidade de políticas sociais nos contextos analisados e, se a diferença de regime tem reflexos nos indicadores sociais na área de educação, na saúde e na assistência social. Para tanto, utilizar-se-á como foco para essas análises os países: Cuba e Brasil.

Vale ressaltar que o Brasil foi utilizado neste estudo como variável de controle por ser visto como referência na área social e também por julgar necessário e pertinente a análise dos indicadores sociais da nossa realidade. Além disso, apesar das diferenças demográficas e territoriais<sup>2</sup> existentes entre os dois países a serem estudados e relativizando o contexto histórico, ambos passaram por um processo de readaptação às novas conjunturas globais na década 90, o Brasil com o processo de redemocratização – pós ditadura militar e Cuba com o período especial – pós derrocada do socialismo soviético.

Nesse sentido, apresento como objetivo geral deste estudo desenvolver um estudo comparativo - tendo como fundamento as concepções teóricas, a análise documental e de dados secundários - entre Cuba/socialista e Brasil/capitalista no que se refere às políticas sociais<sup>3</sup>. Para tanto, utilizo para esse fim a análise e a comparação de indicadores sociais relacionados à saúde, à educação e à assistência social no período de 1990-2008. A escolha desses indicadores sociais se deu pela capacidade e representatividade dos mesmos na aferição dos principais aspectos da realidade social. Identificado, desse modo, as principais conjunturas pautadas no desenvolvimento social de cada região.

---

<sup>2</sup> Localizada nas Ilhas do Caribe ao Norte da América Central a área geográfica que compreende o território cubano é de 110.861 km<sup>2</sup> com uma população estimada em 11,07 milhões de habitantes (estimativa 2012) e densidade demográfica de 9,98 hab./ km<sup>2</sup> (CUBA, 2010). O Brasil está localizado ao Leste da América do Sul, possui uma área geográfica de 8.514.876,599 km<sup>2</sup>, uma população estimada em 190.732.694 milhões com densidade demográfica de 22,4 hab./ km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

<sup>3</sup> Entretanto, vale ressaltar que, esse estudo está pautado na análise das políticas sociais no âmbito dos direitos sociais, assim, análises recorrentes aos direitos políticos e civis extrapolam o objetivo geral do estudo. Assim sendo, é preciso advertir que o caminho aqui proposto está longe de esgotar o campo infinito da abordagem teórico-conceitual da política social, mas, busca trazer para o campo científico algumas questões que se façam importantes para contribuir no debate.

Entre outros aspectos, proponho identificar também, de que forma as políticas sociais são percebidas nas diferentes correntes das Ciências Sociais, de como se deu os processos de formação sócio-histórica e desenvolvimento dos sistemas sócio-econômicos instaurados em Cuba e no Brasil.

Para elaboração deste estudo foram utilizados os instrumentos metodológicos a seguir apresentados.

## ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Para o desenvolvimento de uma investigação científica é necessário dispor de um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos” (Gil, 1999, p.26) que auxiliem no alcance dos seus objetivos. Estes procedimentos são os métodos científicos que, constituem como um conjunto de processos ou procedimentos sistemáticos que se devem empregar na investigação a fim de descrever, compreender e explicar os fenômenos sociais. É, portanto, através do método que se busca garantir a objetividade do fenômeno social estudado (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 1993).

Assim sendo, os procedimentos metodológicos que nortearam a discussão empreendida nessa dissertação foram o método comparativo e as técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de dados secundários. Essa opção metodológica está diretamente relacionada com o objetivo da pesquisa, o qual aponta para a necessidade de um conhecimento aprofundado do papel desempenhado pelas instituições públicas no âmbito capitalista e socialista, seus modelos teóricos na consolidação do Estado e no desenho institucional das políticas sociais.

Nesse sentido, a *pesquisa bibliografia* permite o aprofundamento da dinâmica de atuação de cada modelo investigado e é conceituada como aquela que “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituída principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 1988, p. 58). Constitui-se como uma etapa fundamental em todo trabalho científico que influenciará todas as etapas de uma pesquisa, na medida em que der o embasamento teórico. As fontes da *pesquisa documental* “são documentos sem tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornais, cartas, filmes, fotografias, gravações etc.” (GIL, 1995, p. 74) ou que já tiveram alguma análise, tais como: tabelas estatísticas, relatórios de pesquisa, de empresas, etc. E, por fim, a técnica de pesquisa através dos *dados secundários*



torna possível obter, a partir de dados já coletados e disponíveis para consultas, uma grande variedade de informações para investigação. As fontes secundárias possibilitam a resolução de problemas já conhecidos e explorar outras áreas onde os problemas ainda não se cristalizaram suficientemente. (MARCONI E LAKATOS, 1991).

O método comparativo utilizado nessa pesquisa tem sido empregado em diferentes níveis de análise e áreas substantivas das Ciências Sociais, não sendo, no entanto, uma ferramenta exclusiva da análise (LIÑÁN, 2008). Nesse sentido, o método comparativo será aqui empregado através de uma análise teórica pautada na história e nos indicadores sociais de Cuba e do Brasil. Para tanto, utilizarse-a, especialmente, os dados secundários da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL.

Conforme Schneider e Schmitt (1998), a premissa de um processo evolutivo para as sociedades a partir da análise comparativa foi desenvolvido em Karl Marx (1885), Auguste Comte (1878), Herbert Spencer (1864), James George Frazer (1890), Émile Durkheim (1887) dentre outros estudiosos do século XIX, que buscavam identificar o estágio alcançado por determinada sociedade na escala da “evolução social”. Utilizaram-se do método comparativo na construção do conhecimento, com o objetivo de analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais. Marx (1885), por exemplo, em seu estudo a cerca das “*Formações econômicas pré-capitalistas*” trabalhou sistematicamente com o confronto entre diferentes casos históricos singulares. Comte (1878), Durkheim (1887) e Weber (1904), por sua vez, ainda que de modo diferenciado, utilizaram-se da comparação como instrumento de *explicação e generalização* (SCHNEIDER E SCHMITT, 1998).

Em “*As regras do método sociológico*”, Durkheim (2006), discute longamente a questão do método. A fim de conquistar a objetividade tão idealizada, Durkheim parte da afirmação de que, o método não se aplica a fenômenos que não podem ser produzidos artificialmente pelo pesquisador, como ocorre com os fenômenos sociais. Em tais casos, emprega-se “o método da experimentação indireta ou método comparativo” cuja base se encontra na ciência experimental, no axioma da relação causal entre os fenômenos, a relação de causa e efeito. Nesse sentido, o autor apresenta dois tipos de comparação: comparação entre sociedades de mesma estrutura e comparações entre sociedades basicamente diferentes. Quando, ao contrário, eles podem ser artificialmente produzidos pelo observador, o método é a experimentação propriamente dita. Portanto, se quisermos empregar o método comparativo de maneira científica, ou seja, conformando-se ao princípio de causalidade tal como ele se depreende da própria ciência, deveremos tomar como base das comparações que instituímos a proposição seguinte: “*A um mesmo efeito corresponde sempre uma mesma causa*”

(DURKHEIM, 2006, p.112), e se há mais de uma causa, é porque há mais de um tipo de um mesmo fenômeno (DURKHEIM, 2006).

Este princípio metodológico tem larga aplicação nos processos de correlação múltipla de dados estatísticos e constituiu a principal base metodológica da sociologia, assim, para Durkheim (2006), o método comparativo constitui-se como o método sociológico por excelência.

Na concepção de Colino (2004) e Lijphart (1971) a construção de teorias e generalizações nas ciências sociais tem sido amplamente auxiliada pelos esforços comparativos. Nesse sentido, Sartori (1994) ressalta que o processo de comparação implica fundamentalmente em encontrar semelhanças e diferenças, o que pode ser feito pelo uso da classificação, na qual as categorias devem ser mutuamente excludentes. As estratégias comparativas são escolher os sistemas mais semelhantes ou os sistemas mais diferentes. Dessa forma, buscou-se reconhecer através do método comparativo as estruturas sociais do capitalismo tendo como foco o Brasil e do socialismo tendo como foco Cuba. Evidenciando assim, os elementos teóricos que configuraram o debate sobre a implementação e a validade dessas políticas como instrumento de análise científica.

## DESENHO DO ESTUDO

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos.

No capítulo I realizo um debate teórico da categoria Política social. Desse modo, o debate é focado entre as principais correntes de pensamento que se dedicam a estudar as políticas sociais no campo capitalista e socialista. Assim, inicialmente, será estudada a conformação, as características e o desenvolvimento do estado capitalista, bem como uma síntese articulada dessas concepções com a análise da formatação das políticas sociais nesse cenário. Após a exposição dessas principais correntes de análise, trataremos das características do Estado socialista a partir da concepção marxista. Essa teorização nos conduzirá a uma abordagem sistematizada das políticas sociais nas sociedades socialistas.

No segundo capítulo o marco referencial será a sociedade cubana e a sociedade brasileira. O espaço será dedicado a análise do processo de formação social – Estado, Sociedade Civil e desenvolvimento das políticas sociais nos contextos acima referenciados.

No terceiro capítulo abordo a análise comparativa dos indicadores sociais – entendidos

como instrumento de avaliação, sejam eles: saúde, educação, e assistência social de Cuba e do Brasil compreendendo um espaço temporal de 1990 até 2008. A principal referencia utilizada para tal análise é a base de dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL.

Finalmente, o quarto capítulo, ocupa-se dos comentários finais deste trabalho. A fim de subsidiar essa conclusão são recuperados conceitos centrais desenvolvidos durante o percurso teórico identificando as principais características das políticas sociais desenvolvidas em Cuba e no Brasil, principalmente, a partir das análises dos indicadores sociais.

## **1 ESTUDO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: NECESSIDADE, HISTORICIDADE E CONCEITUALIZAÇÃO NA ABORDAGEM TEÓRICA DO CAPITALISMO E DO SOCIALISMO**

O debate em torno das políticas sociais, ou seja, ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, tem sido enfatizado no decorrer dos séculos XX e XXI e com isso vem ganhando relevância na literatura nacional e internacional. Tal perspectiva se deve, por exemplo, às mudanças estruturais advindas do processo de globalização que suscitou um amplo debate envolvendo os mais diferentes segmentos da sociedade, tais como: sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos, associações, organizações não-governamentais, etc. Nesse sentido, a revolução Industrial e a emergência do Capitalismo liberal resultaram em um salto significativo no processo de globalização das economias mundiais. Assim, ao longo do século XX, a concepção de integração econômica foi conduzida, em suma, à globalização da informação, da reflexividade social, dos padrões culturais e de consumo.

Os espaços políticos criados especialmente a partir do processo de globalização e a busca constante de novos espaços de participação, através da chamada democracia deliberativa, constitui-se como um meio de fortalecimento dos indivíduos para que sejam reconhecidos como sujeitos políticos portadores de direitos e, como tais, reivindiquem mudanças importantes na consecução de políticas econômicas e sociais que venham a favorecer a maioria da população.

Essa nova conjuntura política tem exigido uma reforma do Estado e, com isso, uma reavaliação do modo de se “fazer” política. Desse modo, o Estado capitalista tem procurado viabilizar mecanismos que minimizem as tensões existentes entre as necessidades econômicas do capital e as necessidades sociais da população, colocando em discussão a função do Estado no atendimento à questão social. Mais do que oferecer “serviços” sociais, que estejam articulados com as demandas da sociedade, tais como: educação, saúde, assistência social, etc. as ações públicas, por meio de políticas sociais, devem se voltar para a construção e efetivação dos direitos sociais.

A insurgência na arena política e social desses trabalhadores e cidadãos despossuídos do mínimo necessário a sobrevivência, dentre outros, fizeram com que emergisse um Estado de Bem - Estar Social nas sociedades capitalistas desenvolvidas a partir dos anos 40. Embora o seu desenvolvimento tenha se dado, fundamentalmente, no século XX, suas bases foram

consolidadas na segunda metade do século XIX prevendo, com isso, uma redefinição prática na garantia dos direitos sociais e uma nova solidariedade sob a forma de um pacto social entre o Estado e as classes menos favorecidas. Em outras sociedades, essa insurgência social reanimou propostas de eliminação das desigualdades sociais via revolução socialista.

Desse modo, podemos afirmar que, para além das produções teóricas que buscam compreender as políticas sociais, faz-se necessário entender os instrumentos pertinentes às estratégias de intervenção governamental. Mais do que definir Estado e suas funções, pretendemos focalizar como autores que se inscrevem em tradições diferentes nas ciências sociais analisam o Estado Capitalista e o Estado Socialista e como estes pensam e concebem na prática suas políticas sociais.

Portanto, no presente capítulo, propomos uma reflexão inicial pautada na perspectiva do Estado como *instância social* e, desse modo, trazemos para o debate correntes de pensamento de cunho capitalista e socialista. Assim, na primeira parte será estudada a conformação, as características e o desenvolvimento do estado capitalista, bem como uma síntese articulada dessas concepções com a análise da formatação e necessidades das políticas sociais nesse cenário. Posteriormente, trataremos das características do Estado socialista a partir da concepção marxista. Essa teorização nos conduzirá a uma abordagem sistematizada das políticas sociais nas sociedades socialistas.

## 1.1 PROPOSIÇÕES A CERCA DO ESTADO CAPITALISTA: FUNDAMENTAÇÃO LIBERAL E CLASSES SOCIAIS

Com o advento do Estado Republicano Democrático e Liberal, sobrepondo-se aos Estados monárquicos absolutistas, constituídos entre os séculos XVII e XVIII nos estados europeus ocidentais, há uma reconfiguração nítida das instituições políticas nessas sociedades. Esses Estados caracterizavam-se principalmente pelo dogmatismo da Igreja e pelo autoritarismo dos reis. Nesse sentido, a religião constituía-se, como uma espécie de depósito e de permanência onde a relação entre o monarca e Deus era pautada pela ideia da representação e da emanção de Deus na terra. Para Montesquieu (1973 apud WEFFORT, 2000), em vez das leis, o que se venerava nessas sociedades estava baseado na religião e nos costumes e, dessa forma, o poder do clero numa república era tão perigoso, quanto era conveniente numa monarquia, sobretudo naquelas que caminhavam para o despotismo.

No campo político e econômico, o liberalismo emerge nesse contexto e, pressupõe, dessa forma, a defesa de uma democracia burguesa. Dentro dessa perspectiva Bobbio ressalta que:

(...) historicamente, o Estado Liberal nasce de uma contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei, e em períodos históricos de crise mais aguda, de uma ruptura revolucionária (exemplares os casos da Inglaterra do século XVII e da França do fim do século XVIII), racionalmente, o Estado liberal é justificado como o resultado de um acordo entre os indivíduos inicialmente livres que convencionam estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura (BOBBIO, p. 14, 1998).

Esse Estado passa a ser caracterizado, portanto, pela doutrina dos direitos naturais e pela teoria do contrato social que possuem como concepção a ordem individualista da sociedade segundo a qual primeiro existe o indivíduo singular com seus interesses e suas carências, e depois a sociedade. Essa transição ocorrida entre o Estado Absoluto (concepção organicista) para o Estado Liberal (concepção individualista) sugeriu também uma mudança nos códigos das regras de conduta estabelecidos pelo Estado: os indivíduos passaram a ser detentores não só de deveres, mas principalmente de direitos – é o que Bobbio convencionou chamar de Revolução Copernicana (BOBBIO, 1998).

É importante ressaltar que o Estado de Direito, constituído nesse período fundamentou-se na liberdade individual e, posteriormente, na liberdade política gerenciada pela classe dominante. Desta maneira, a conformação deste Estado tem em sua base o estabelecimento dos direitos civis e políticos. A obtenção desses direitos e mais tarde dos direitos sociais tem sido identificados por T.H.Marshall como o *status* de cidadania<sup>4</sup>. Segundo o autor,

O elemento civil é composto dos direitos necessários a liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito a propriedade e de concluir contratos válidos e o direito a justiça (...). (...) as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são

---

<sup>4</sup> Para Marshall, cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status (MARSHALL, 1963, p. 76).

o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1963, p. 63).

O estudo desses três elementos da cidadania empreendidos por Marshall baseado, em suma, na história da Grã-Bretanha forneceu uma importante contribuição para a compreensão da dimensão histórica da cidadania (COUTINHO, 2005). Embora esse modelo não tenha se reproduzido do mesmo modo em um grande número de países, dentre os quais o Brasil, não podemos deixar de mencionar que estes elementos se tornaram importantes instrumentos heurísticos para a análise do desenvolvimento político-social dos países ocidentais (FARIA, 1998). Esse modelo evolutivo, no qual o progressivo alargamento da cidadania - enquanto status de direitos atribuídos - emerge como desdobramento dos direitos civis conquistados no século XVIII, leva a conquista dos direitos políticos no século XIX e, por fim a consolidação dos direitos sociais no século XX (COUTO, 2004).

Nesse sentido, o século XVIII foi marcado tanto pela efetivação dos direitos civis quanto pela emergência da Revolução Industrial na Europa – resultando na emergência do Estado capitalista. Segundo Marx e Engels (2002) esse século foi o século do comércio. Foi caracterizado pelo aparecimento do comércio de dinheiro, dos bancos, das dívidas do Estado, enfim, do sistema financeiro em geral. O capital perdeu, com isso, grande parte do caráter natural que ainda trazia consigo.

O modo de produção capitalista<sup>5</sup> configurou-se, portanto, como um sistema sócio-econômico em que os meios de produção são propriedades privadas de uma classe social em contraposição à outra classe detentora da força de trabalho (SINGER, 1987). De forma geral, a Revolução Industrial constituiu-se como resultado de um processo secular, com suas raízes pautadas no desmoronamento da estrutura social e política do feudalismo.

Segundo Marshall (1963), “na sociedade feudal, o status era a marca distintiva da classe e a medida de desigualdade. Não havia, nesse sentido, nenhum princípio sobre a igualdade dos cidadãos para contrastar com o princípio da desigualdade de classes” (MARSHALL, 1963, p. 64). Assim, dentro da concepção capitalista de desenvolvimento do

---

<sup>5</sup> Para Marx, o homem no capitalismo é um ser alienado, pois, nessas sociedades as condições impostas a este são tais que se torna um estranho para si mesmo, eles mesmos se perdem na coletividade. A raiz de todas as alienações é a alienação econômica (MARX, 1978).

Estado Nacional o *status* cede lugar à submissão de novas relações sociais que se dão graças ao surgimento da propriedade como domínio do trabalho. Dessa forma, os instrumentos de produção que antes eram calcados na produção natural, na subordinação à natureza, e na constituição da pequena indústria *sem* divisão do trabalho, agora, se inserem em um processo de produção criado pela civilização moderna, ou seja, a produção vista como produto do trabalho assumindo uma forma concreta através do dinheiro. Com efeito, o dinheiro torna-se o equivalente universal das mercadorias<sup>6</sup>. A pequena indústria de dantes transforma-se na grande indústria que passa a existir apenas *na e pela* divisão do trabalho (MARX E ENGELS, 2002).

Temos, portanto, uma classe<sup>7</sup> de burgueses representados pelos donos dos meios de produção, e uma classe de proletários, representado pelos detentores da força de trabalho. Dessa maneira, elimina-se a antiga organização corporativa da produção utilizada pelos artesãos. Nessa perspectiva, Marx (1988) ressalta que,

Os primeiros acumularam riquezas e os últimos, finalmente, nada tinham para vender senão sua própria pele. E desse pecado original data a pobreza da grande massa que até agora, apesar de todo o seu trabalho, nada possui para vender senão a si mesmo, e a riqueza dos poucos, que cresce continuamente, embora há muito tenham parado de trabalhar (MARX, 1988, p. 251).

Entretanto, Marx ressalta que não coube a ele o mérito de ter descoberto nem a existência das classes na sociedade moderna nem a luta de classes entre si, já que,

Muito tempo antes de mim, historiadores burgueses já tinham descrito o desenvolvimento histórico dessa luta de classes, e economistas burgueses haviam mostrado a anatomia econômica dessas lutas. O que fiz de novo foi: 1) demonstrar que a existência das classes só está ligada a fases de determinado desenvolvimento histórico da produção; 2) que a luta de classes conduz necessariamente a ditadura do proletariado; 3) que essa ditadura constitui apenas a transição para a abolição de todas as classes e para uma sociedade sem classes (MARX E ENGELS, 1951, p. 125).

---

<sup>6</sup> Segundo Marx, o tipo de troca capitalista por excelência consiste em passar do dinheiro ao dinheiro passando pela mercadoria, para ter, no fim do processo, mais dinheiro do que no ponto de partida (ARON, 2002).

<sup>7</sup> Em suma, a classe social configura-se como um grupo que ocupa um lugar determinado no processo de produção, ficando entendido que esse lugar tem um duplo significado: é um lugar no processo tecnológico de produção e um lugar no processo jurídico, imposto ao processo técnico (ARON, 2002, p.259). Além dessas características, o conceito de classe implica, ainda, na percepção da tomada de consciência da unidade que remete a ações conjuntas com vistas a certa organização coletiva.



A fim de dar prosseguimento a essas análises, Marx identifica a existência de uma terceira classe<sup>8</sup> – classe dos proprietários fundiários, bem como a existência de grupos intermediários tais como: artesão, pequenos burgueses, comerciantes, camponeses, proprietários de terras, que circulam entre as duas classes essenciais para o desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, Marx (1978b) afirma que há uma tendência intrínseca a simplificação dessa classe e dos grupos intermediários, pois à medida que o capitalismo se desenvolve a importância da renda fundiária diminui e seguindo esse mesmo raciocínio o processo de proletarização desgastaria os grupos intermediários e assim, seriam “obrigados” a se alinhar com uma ou outra classe (ARON, 2002). Compreende-se, portanto, que, aos olhos de Marx só existem duas grandes classes: burguesia e proletariado. Classes essas que são dotadas de representações contraditórias e um dinamismo histórico capaz de apresentar um propósito político e histórico-social definido.

É importante ressaltar que, segundo Marx “a divisão da sociedade em classes não é um elemento ligado ao conjunto da história e a essência da sociedade, mas corresponde a uma fase determinada” (ARON, 2002, p. 226). Dessa forma, numa fase ulterior, a divisão em classes poderá desaparecer, uma vez que, as classes dos burgueses e dos operários seriam dotadas de um dinamismo histórico capaz de modificar as estruturas sociais, políticas e econômicas da sociedade.

Marshall (1963) admite que existem inúmeras formas de classes sociais, entretanto, existem dois tipos de classes que o autor entende ser extremamente relevantes para o entendimento da cidadania: classe estabelecida na ordem feudal e a classe da ordem capitalista. O primeiro tipo de classe está intimamente relacionado à hierarquia baseada no status, vista em suma, como uma ordem natural, sem direitos compartilhados. Nesse sentido, a ideia de cidadania é incompatível com o feudalismo medieval.

O segundo tipo de classe “emerge da combinação de uma variedade de fatores relacionados com as instituições da propriedade e educação e a estrutura da economia nacional” (MARSHALL, 1963, p. 77). Nesse contexto, a desigualdade social determina a distribuição de poder e é tanto proposital quanto necessária, haja visto que, a pobreza é fator indispensável para a existência dessa sociedade. Nessas circunstâncias, a sociedade capitalista se propôs a criar espaços necessários para a livre expansão do comércio liberando, com isso, a

---

<sup>8</sup> No último capítulo do Livro III de *O Capital*, Marx concebe os proprietários da simples força de trabalho, os proprietários do capital e os proprietários de terras, cujas fontes de renda são, respectivamente, os salários, o lucro e a renda, isto é, os assalariados, os capitalistas e os proprietários fundiários, constituem as três grandes classes da sociedade moderna, baseada no sistema de produção capitalista (ARON, 2002).

indústria das concessões de monopólios feita pelos reis. Além disso, é relevante destacar a emergência das teorias econômicas liberais - *laissez faire*<sup>9</sup>; a ruptura com os meios de produção que, transformou a produção fazendo com que o capital fixo deixasse de ser artesanal e manufaturado para transformar-se em um capital circulante mecanizado, concentrado em grandes fábricas (MARTINELLI, 1997).

Para Marx e Engels (2002), esse cenário é protagonizado pela universalização da grande indústria. O seu desenvolvimento criou uma massa de forças produtivas (entendidas como destrutivas) para as quais a propriedade privada transformou-se em um triunfo. Para os autores,

(...) torna insuportável para o operário não apenas a relação com o capitalista, mas o próprio trabalho. (...) os operários excluídos da grande indústria são jogados por ela para uma condição de vida ainda pior do que a dos operários da própria indústria (MARX E ENGELS, 2002, p. 85).

Dessa forma, as idéias liberais e as novas relações de trabalho, pautadas pelo lucro, pela exploração da mais-valia e pela ampliação do exército de reserva submetia os trabalhadores às piores condições de trabalho e impulsionaram o crescimento econômico capitalista. A ideologia dessa sociedade justificava a riqueza como mérito pela realização do trabalho. Já a situação de pobreza era considerada fruto do fracasso do próprio indivíduo e a sociedade não se responsabilizava por esta situação (REZENDE, 2000).

O crescimento do capitalismo mercantil e concorrencial deu margem à criação de uma nova classe que se desenvolve a margem desse processo, mas que, ao mesmo tempo, é resultado objetivo da transformação do capital/trabalho – a classe de vagabundos e mendigos. Esses indivíduos, tais como: artesões, servos, agricultores, etc. que até então estavam inseridos no processo de produção durante o feudalismo são imersos em um cenário pautado, em suma, pela livre concorrência, pelo domínio legal da propriedade privada pelo burguês e pela introdução do trabalho assalariado. Agora, a existência de pobres e ricos, e, portanto, da desigualdade social, passa a ser legitimado através de critérios morais, de uma moral natural e

---

<sup>9</sup> Na obra “A riqueza das nações” Adam Smith (1996) defendia o ideário do Laissez-faire – ‘Deixai fazer’ - que consistia, em suma, na tese de que, somente os capazes e inteligentes é que prosperariam em um regime de livre e intensa concorrência sem intervenção estatal. O Estado, nesse contexto, teria a função de arbitrar os conflitos que porventura surjam na sociedade civil (FALEIROS, 2009). Adam Smith (1996) ressalta que (...) deixe-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas (SMITH, 1976, p. 47).

desse modo, o indivíduo pobre passa a ser culpado pela sua situação (FALEIROS, 2009). Essa conjuntura marca o que Demo (2008) define como caráter eminentemente histórico da desigualdade social<sup>10</sup>. Nessa perspectiva, como também ressalta Faleiros (2009), a desigualdade é tida como algo historicamente inventado em decorrência dos processos relativos ao novo modo de produção instaurado. Assim, desenvolve-se a ideia de que o modo de produção capitalista é a causa da desigualdade e dessa forma, o bem-estar da minoria burguesa se funda na espoliação do esforço da grande massa proletária. Com isso, torna-se necessário agir no sentido de propor uma *transformação histórica*, transformação essa que, através da revolução socialista eliminaria *todas* as formas de desigualdade social e as políticas sociais, nesse sentido, não existiriam.

Entretanto, evidentemente, a classe burguesa não apóia essa transformação histórica, mas se propõe a implementar algumas medidas de proteção social. Essas surgem sobre as mais variadas perspectivas, tais como: com o objetivo de minimizar as causas do capitalismo baseando-se em uma noção de direito social; como uma perspectiva útil e funcionalista a manutenção do capitalismo ou com o objetivo de manter a harmonia e solidariedade aumentando com isso a coesão social e etc.

O reconhecimento dessas questões sociais tem, de fato, assumido uma relevância central nos estudos sobre políticas sociais. Nesse sentido, as primeiras medidas de proteção social e o advento do Estado de Bem-Estar Social no século XIX caracterizam essas discussões. É o que proponho discutir na sessão seguinte.

## 1.2 O CARÁTER IMPERIALISTA DO CAPITALISMO E A EMERGÊNCIA DO WELFARE STATE

O cenário inglês e alemão, com um debate polêmico entre liberais e reformadores sociais humanistas, sem dúvida, constitui palco central das discussões que contemplam o surgimento das primeiras medidas de proteção social via intervenção social do Estado (BEHRING, 2000).

---

<sup>10</sup> Além desse caráter histórico, Demo (2004) ainda define dois outros tipos de abordagem da desigualdade social, são elas: de caráter histórico-estrutural e a de caráter estrutural, apenas. Oportunamente, voltaremos a essa discussão.

A análise histórica referente aos padrões de proteção social na Inglaterra tem na Poor Law – Lei dos pobres - de 1601 sua referência inicial. Essa Lei compreendia uma série de medidas legais que se preocupava notadamente com a questão da ordem e do disciplinamento do trabalho (MARSHALL, 1963). Segundo Pasinato (2009) esse estatuto legal de 1601 estabelecia a necessidade da criação das chamadas *poorhouses* que servia como habitação para os pobres incapacitados. Para os pobres desempregados em plenas condições para o exercício do trabalho existiam as *workhouses* – casas de trabalho.

Além disso, Marshall (1963) argumenta que a Poor Law elisabetiana buscava aliviar a pobreza, suprimir a vadiagem e propunha realizar aquilo que a regulamentação dos salários já não mais conseguia. Esse cenário propiciou a separação entre os direitos sociais e o status de cidadania. Assim,

os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem. (...) O estigma associado à assistência aos pobres exprimia os sentidos profundos de um povo que aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos indigentes (MARSHALL, 1963, p.72).

Essas medidas protetivas se caracterizavam, na verdade, como medidas *coercitivas*, já que, confrontavam com o direito civil de estabelecer, por exemplo, um contrato de trabalho.

Dentro desse contexto, Faleiros (2009) adverte para a concepção de que essas medidas mais se assemelhavam com um esquema de obrigação ao trabalho, já que, inicialmente, os despossuídos ao serem “resgatados” da insuficiência econômica teriam que emprestar sua força de trabalho nos mais diversos ofícios. Constituíam-se, portanto, como uma coação direta e indireta ao trabalho.

No contexto alemão, em 1871, Otto Von Bismarck inaugurou o primeiro sistema previdenciário estatal<sup>11</sup> que abrangia a categorias dos trabalhadores, a partir de contribuições compulsórias. Zimmermann e Silva (2008) ressaltam que a crescente força política das organizações operárias e dos partidos políticos resultaram em uma expressiva ampliação das políticas de proteção social por parte do chanceler Otto Von Bismarck, ficando conhecido,

---

<sup>11</sup> Abarcava a legislação relativa a acidentes, seguro-saúde e aposentadoria por idade ou invalidez.

portanto, como uma concepção de política social bismarckiana. Esse modelo predominou durante boa parte do século XX.

O período do pós-guerra é caracterizado, principalmente, pela generalização de medidas de seguridade social no capitalismo. O plano Beveridge, surgido na Inglaterra em 1942, aparece nesse cenário com uma proposta de universalização dos direitos sociais, o que difere, portanto, das perspectivas individualistas da seguridade alemã (BEHRING, 2000).

A quadro 1 resume de forma geral as características desses dois modelos de padrões originários via intervenção social do Estado.

Quadro 1 - Características gerais do Modelo Bismarckiano e Beveridgeano

<b>Características</b>	<b>Bismarck</b>	<b>Beveridge</b>
Cobertura	Só para os segurados	Toda população
Financiamento	Contribuições individuais	Impostos gerais
Valor do benefício	Conforme valor da contribuição	Valor unitário
Serviços Sociais	Cobertura pelo serviço	Grátis
Administração	Privada	Pública
Efeito redistributivo	Baixo	Alto

Fonte: Elaboração própria, baseada em Zimmermann e Silva, 2008.

Depreende-se a partir da análise desse quadro que o modelo bismarckiano segue a lógica do mérito individual, caracterizado por contribuição individual como critério para o aferimento de benefícios, valendo também para a aposentadoria. Esse modelo é muito criticado por excluir parcelas significativas da população do acesso à proteção social, pois quem não pode contribuir com o sistema previdenciário não tem direito a receber benefícios. Já o modelo Beveridgeano caracteriza-se pelo seu caráter universal, possui ainda um maior poder distributivo e não exige contribuição individual anterior para a obtenção de um benefício básico, aferindo direitos sociais pela característica definidora da cidadania, ou seja, o simples fato da pessoa ter nascido ou possuir o passaporte de um determinado país.

Behring (2000) afirma que tal variedade, dentre outros aspectos, está relacionada às relações entre as classes sociais e os segmentos de classe. Nesse sentido, Sorj (2004, apud ZIMMERMANN & SILVA, 2008), afirma que houve uma passagem do modelo

Bismarckiano ao modelo Beveridgeano e que esta passagem resultou em uma nova percepção de direitos sociais.

Essa nova percepção teria reconhecido que, acima dos direitos associados ao trabalho, encontra-se a pessoa humana, com direito a se reproduzir, independentemente de ter trabalhado ou não, incluindo não apenas os incapacitados para o trabalho (doença ou idade), mas inclusive aqueles que não conseguem obter uma renda através de um emprego. (...) isso resultou na extensão dos direitos originados no mundo do trabalho (incluindo uma renda mínima, aposentadoria e serviços médicos) a todos os cidadãos de um determinado país (Sorj, 2004 apud ZIMMERMANN & SILVA, 2008, p.1).

O debate sobre essa nova configuração estatal será identificado com uma maior particularidade na emergência dos Estados de bem-estar Social. E, nesse sentido, César (2005) adverte que essas discussões levam claramente a identificar a questão do Estado sob a ótica liberal.

Os liberais, com a intenção de conservar a disposição para competição no mercado capitalista e garantir seus objetivos centrais: liberdade e autonomia - defendem a idéia de que a política econômica do *laissez-faire* no âmbito doméstico e do livre comércio entre as nações é a mais adequada à estabilidade social, ao progresso, a solução dos problemas da pobreza e da paz universal. Assim sendo, toda forma de intervenção do Estado é considerada como sendo prejudicial ao espírito empreendedor do trabalhador (CÉSAR, 2005).

Dentro desse contexto liberal, a tecnologia industrial avançou, os movimentos sociais ganharam certa representatividade e os movimentos imigratórios se intensificaram. Em 1873 sobreveio a primeira Grande Depressão (1873-1896) permitindo uma realocação na perspectiva da produção capitalista mercantil predominante até então. A baixa tendencial da taxa de lucro provocou profundas transformações nas relações de produção e, dessa forma, buscou-se estabelecer uma correlação direta entre a mão-de-obra mais barata e uma maior produção aferindo ao final dessa atividade uma maior percentagem na taxa final dos lucros (FALEIROS, 2009).

Perfazendo um total de 23 anos, essa crise marca a substituição da livre concorrência capitalista pelos monopólios capitalistas. Os monopólios são engendrados de contradições, fricções e conflitos particularmente agudos e intensos. O monopólio é, em suma, a transição do capitalismo para um regime superior (LÊNIN, 2011). Mandel (1982) define essa concorrência monopolista como

[...] uma fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista em que um aumento qualitativo de concentração e centralização do capital leva a eliminação da concorrência dos preços de toda uma série de setores-chave da indústria, em que são feito acordo monopolista, nos quais umas poucas empresas dominam completamente um mercado após o outro. O capital bancário se funde cada vez mais com o capital industrial, formando o capital financeiro, onde uns poucos e grandes grupos financeiros dominam a economia de cada país capitalista. Esses monopólios gigantescos dividem entre si os mercados mundiais de mercadorias-chave e as potências imperialistas dividem o mundo em impérios coloniais ou áreas de influência semicoloniais. Uma tendência a “regular” (isto é limitar) os investimentos e a produção nos setores monopolizados vigora a partir daí, a despeito do surgimento do superlucros monopolistas, de maneira que o excesso de acumulação leva a uma busca frenética de novos mercados para o investimento de capital, e daí ao crescimento da exportação de capital (MANDEL, 1982, p.412).

Esse contexto marcado especialmente pelo domínio dos grandes grupos financeiros constituiu-se como a fase imperialista do capitalismo. Segundo Lênin (2011)

O imperialismo surgiu como desenvolvimento e continuação direta das características fundamentais do capitalismo em geral. Mas o capitalismo só se transformou em imperialismo capitalista quando chegou a um determinado grau, muito elevado, do seu desenvolvimento, quando algumas das características fundamentais do capitalismo começaram a transformar-se na sua antítese, quando ganharam corpo e se manifestaram em toda a linha os traços da época de transição do capitalismo para uma estrutura econômica e social mais elevada (LÊNIN, 2011, p. 216).

A transformação do capitalismo em imperialismo configurou-se, portanto, como uma nova era econômica do capital – a etapa mais desenvolvida do capitalismo – que, seria caracterizada por crises cada vez mais intensas e a constante necessidade de recuperação da taxa média de lucro exigindo, com isso, um acréscimo da massa de mais-valia extraída do trabalho (LÊNIN, 2010). Segundo Lima (2010) essa fase de centralização do capital permitiu a formação de cartéis e trustes<sup>12</sup>. Essas formas de controle do grande capital levam a um aumento substancial da produtividade e da intensidade do trabalho por meio da inovação

---

<sup>12</sup> Por Cartel compreende-se, em suma, por um grupo de empresas independentes que formalizam um acordo para sua atuação coordenada, com vistas a interesses comuns. Por Truste entende-se como um tipo de estrutura empresarial na qual varias empresas, já detendo a maior parte de um mercado, combinam-se ou fundem-se para assegurar esse controle, estabelecendo preços elevados que lhes garantam elevadas margens de lucro (SANDRONI, 2005).

tecnológica. Esse cenário vai caracterizar a emergência de novas formas processuais de trabalho tais como o taylorismo e posteriormente, o fordismo. Para Gramsci (2001)

(...) A indústria Ford exige uma especialização, uma qualificação para seus operários que as outras indústrias ainda não exigem, ou seja, uma qualificação de novo tipo, uma forma de consumo da força de trabalho e uma quantidade de força consumida no mesmo tempo médio que são mais gravosas e extenuantes do que em outros locais, forma e quantidade que o salário não consegue compensar em todos os casos, não consegue reconstruir nas condições dadas pela sociedade tal como é (GRAMSCI, 2001, p.274).

Essas profundas modificações cunhadas pelo fordismo viabilizaram um objetivo primário: o acréscimo do lucro capitalista através do controle do mercado (LIMA, 2010). De maneira geral, o capital produtivo promoveu uma busca frenética por novos mercados tanto para o investimento do capital quanto para a exploração de matérias-primas. A mais-valia apropriada pelos países hegemônicos através dessa internacionalização garantiu o acréscimo dos lucros e a conquista de novos territórios tais como a Ásia e África (NETTO, 1992).

Este processo histórico da mudança estrutural do capitalismo trouxe uma redefinição nítida na consciência política e social culminando, principalmente, com as primeiras medidas de proteção social. Netto (1992) reafirma essa questão ao afirmar que “a transição ao capitalismo dos monopólios realizou-se paralelamente a um salto organizativo nas lutas do proletariado e do conjunto dos trabalhadores” (NETTO, 1992, p.23).

De acordo com Sposati (2002) as primeiras medidas de proteção social tiveram origem nesse contexto rigidamente liberal onde se inseria a concepção do *laissez-faire*. Essa fase caracterizada pela livre e intensa concorrência mostrou-se incapaz de minimizar os inúmeros problemas sociais gerados pelo mercado e, dessa forma, urge a intervenção estatal como forma de regulamentar as relações de trabalho, as questões da reprodução da força de trabalho e as questões relativas à desigualdade e pobreza extrema.

O panorama econômico e político do século XIX e XX foi pautado, portanto, pela hegemonia do sistema capitalista no mundo. Em 1929 esse sistema sofre uma grande depressão cujo fenômeno principal foi o *crash* da bolsa de valores de Nova York afetando com isso o liberalismo clássico e provocando uma expansão nas políticas sociais.

Segundo Coutinho & Belluzzo (1998) três fatores são circunstanciais para entendermos as causas que desencadearam nessa *crise de superacumulação*, quais sejam: 1. Envelhecimento de padrões tecnológicos e de produção; 2. Intensidade aparente do capital



constante; 3. Aumento tendencial da composição orgânica do capital, com o agravamento da ociosidade planejada para fazer frente aos custos de produção e ao desaquecimento da demanda.

Dentro desse contexto, percebe-se que a crise de 1929, representou, entre outros, um momento de destruição anárquica do capital que não foi reaplicado; uma nova divisão de mercados e ordenação do comércio internacional. Em outras palavras, se estabeleceram nesses anos as bases de um novo padrão de acumulação, em meio a rápidos surtos de expansão, seguidos de recessões profundas (DOBB, 1981).

Diante de todo esse contexto de Depressão e mais tarde com a emergência da 2ª Grande Guerra Mundial (1939-1945) houve uma desarticulação da economia mundial, uma transformação do próprio Estado a partir de suas funções, estrutura e legitimidade e, portanto, uma nova ordenação conjuntural emerge nessas sociedades.

Esse fato decorre da insuficiência e/ou incapacidade do capital na reprodução da força de trabalho para toda a população economicamente ativa. Nesse sentido, com o aumento do exército de excluídos urgia a instalação de instituições não tipicamente capitalistas, em suma, de políticas sociais, tais como: sistemas de seguro social, políticas educacionais profissionalizantes, programas de qualificação técnico-científica, políticas setoriais, etc. que garantissem a reprodução desse contingente humano não inserido no processo de trabalho e sem condições, portanto de assegurar sua sobrevivência (LIMA, 2010).

Nesse momento, consolida-se, portanto, outra esfera de ação estatal: a esfera social ampliada para o campo dos direitos sociais. Assim, o estado capitalista passa a configurar-se como um Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)<sup>13</sup> que é identificado como o modelo paradigmático das políticas sociais no século XX e segue uma lógica Keynesiana<sup>14</sup> de enfrentamento da crise que atingiu o sistema capitalista em 1929 (BEHRING, 1998). Dessa forma, a solidariedade interpessoal passou a ser em boa medida, substituída por técnicas sociais fundadas em responsabilidades públicas *juridicamente reguladas*. Assim, o Estado de Bem-Estar buscou reorganizar as responsabilidades morais transferindo as questões sociais da sociedade civil para o âmbito público (SORJ, 2004).

Segundo Couto (2004), Keynes propõe que o Estado tenha um papel ativo não só na economia como em programas sociais,

---

<sup>13</sup> As terminologias *Estado de Bem-Estar* e *Welfare State* serão comumente utilizadas como sinônimos.

<sup>14</sup> Keynes foi o pensador econômico que mais avançou nestas reflexões, porém é incorreto atribuir à ele a concepção de Estado de Bem-Estar Social. Esta forma de Estado se desenvolve nos Estados Unidos e na Europa.

buscando incidir na grave crise que a sociedade enfrentava, estabelecendo, com essa proposta, relação com as idéias defendidas pelos socialistas. Mas preserva a noção de liberdade individual, tão cara ao liberalismo, como patamar a ser conservado, mesmo pela intervenção do Estado. A política social está localizada, portanto, ao lado de outras medidas anticrise, que tentavam garantir uma elevação da demanda global a partir da ação do Estado (COUTO, 2004, p. 45).

A citação acima revela a construção de um Estado que buscava associar uma nova via distinta do arranjo liberal, mas que preservava, em primeira instância, a liberdade individual. Nesse sentido, a estratégia Keynesiana buscou valorizar o papel do Estado desenvolvimentista e provedor do bem-estar, garantindo a consecução de serviços sociais universais bem como interferindo na economia via controle de crédito, moeda, juros, poupança, etc. (COUTO, 2004). O Estado de Bem-Estar Social caracterizou-se, portanto, como um

[...] sistema de organização social que procurou restringir as livres forças do mercado em três principais direções: a) garantindo direito e segurança social a grupos específicos da sociedade, como crianças, idosos e trabalhadores; b) distribuindo de forma universal serviços sociais como saúde e educação; c) transferindo recursos monetários para garantir a renda dos mais pobres em certas contingências como à maternidade, ou em situação de interrupção de ganhos devido a fatores como doença e desemprego (PEREIRA, 1999 apud STEIN, 2000, p.138).

Assim, pode-se afirmar que esse Estado é configurado pela intervenção na economia e na sociedade no sentido de regular a sociedade civil e proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos através de uma política fiscal que possa ser revertida na execução de programas de moradia, saúde, alimentação, educação, previdência social, seguro desemprego, programas subsidiários de renda e, finalmente, garantir a política do pleno emprego. Além de desenvolver a produção de bens e serviços sociais, o Estado tem como prerrogativa controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais (SANDRONI, 2004).

Pode-se afirmar, portanto, que esse Estado além de *propor* uma relação harmônica entre os interesses do capital e do trabalho busca suprir as demandas tanto por serviços de segurança social quanto de segurança econômica e, desse modo, tende a agregar ideais de democracia e de justiça social ampliando os direitos civis, sociais e políticos. Os direitos

sociais, em particular, exigem um Estado intervencionista que garanta princípios da igualdade e liberdade e tenha papel ativo na redistribuição da riqueza socialmente produzida (COUTINHO et al. 2004).

Para Pereira (2010), a conformação do Estado de bem-estar nos Estados Unidos e na Europa pode ter sido uma conquista da classe trabalhadora. Mas, destaca os limites desse Estado. Para a autora, privilegiar essa conquista é sobrepor a reforma aos objetivos de transformação social. Nesse sentido, a conquista do bem-estar no seio do capitalismo e a insistência em concebê-lo como um direito universal é uma farsa (PEREIRA, 2010), pois, em sua essência, o capitalismo preza a manutenção das classes e a dinamização do mundo do capital (LIMA, 2010).

A cerca da configuração desse Estado de Bem-Estar Social, Mandel (1982) desenvolve uma análise pautada na perspectiva de que apesar do significativo avanço na organização dos trabalhadores com a implantação de inúmeros benefícios sociais, tais como: universalidade a saúde, a educação, seguro-desemprego, licença maternidade, etc., essa nova forma de distribuição da riqueza social não se preocupou em fortalecer a classe trabalhadora e suas organizações, já que, posteriormente, o cenário vigente será tomado por uma política econômica que propõe um estado mínimo. Assim, as políticas sociais, nessa configuração estatal, são vistas como uma resposta aos interesses próprios do capital, na medida em que o capital se sustenta na desigualdade.

Paulo Netto (1992) compartilha dessa opinião ao afirmar que a questão social no Estado de Bem-Estar é de certa maneira internalizada de modo que o conflito entre capital/trabalho permanece sem mudanças significativas.

Dessa forma, Faleiros (2009) destaca que toda teoria liberal está baseada no mercado de consumo, mesmo sendo uma teoria de Bem-Estar. Nesse esquema, Rawls (1981) busca compreender o papel das políticas sociais nesse cenário. Para o autor, a política social compreende a criação de direitos dentro do consenso social, e apresenta como objetivo manter um mínimo razoável para os menos favorecidos e oferecer a estes “oportunidades” – que, teoricamente significam a aceitação da desigualdade e não sua eliminação. Dessa forma,

O estado ao aparecer como consensual, vem esvaziar as lutas de classe e controlar os movimentos sociais, concedendo certos mínimos históricos exigidos pelas classes subalternas depois de muita pressão por parte destas últimas, o que mostra seu compromisso com as classes dominantes (RAWLS, 1981 apud FALEIROS, 2009, p.27).

Esse consenso ideal proposto por Rawls (1981) significa aceitar o projeto histórico da classe hegemônica, compartilhar o mecanismo de exploração e esforçar-se para tentar corrigir os abusos e os desvios da burguesia. Dessa forma, o projeto do Welfare State buscou desempenhar esse papel consensual.

A partir do que foi abordado nessa sessão, pode-se concluir que não há consenso em torno dos significados, perspectivas e concepções em torno do estudo do Welfare State<sup>15</sup>. Na próxima sessão, abordaremos a preeminência dos ideais neoliberais especialmente a partir da II Guerra mundial e o conseqüente enfraquecimento do Estado na garantia da proteção social.

### 1.3 HEGEMONIA DAS IDEIAS NEOLIBERAIS E O ENFRAQUECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL

A concepção neoliberal de sociedade e de Estado retoma a tradição do liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX a partir, fundamentalmente, das críticas voltadas às proposições keynesianas que inspiraram o Estado de Bem-Estar Social. Para Behring (1998) esse contexto pode ser explicado a partir dos limites estruturais da estratégia Keynesiana que, não conseguiu empreender uma política econômica que associasse à busca de super lucros a uma revolução tecnológica permanente. Nesse sentido, a ampliação da resistência do movimento operário e a intensificação do processo de monopolização do capital colocaram a economia capitalista em nova onda recessiva no final da década de sessenta. Se o Estado social foi um mediador ativo na regulação das relações capitalistas em sua fase monopolista,

o período pós-1970 marca o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado social e o ‘consenso’ do pós-guerra, que permitiu a instituição do Welfare State (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 85).

---

<sup>15</sup> Para uma análise mais rebuscada a cerca da origem e o desenvolvimento do Welfare State nos países de capitalismo avançado ver Arretche (1995) e Farias (1998). Arretche (1995) buscou ordenar esse debate segundo argumentos analíticos selecionados a partir de duas principais correntes teóricas de explicação do fenômeno, são elas: a origem e o desenvolvimento do Welfare State como conseqüência do desenvolvimento econômico e como causas de ordem política.

Além das causas citadas acima, Sorj (2004) observa que a progressiva generalização dos serviços e da crise fiscal, acompanhada às transformações demográficas, ao crescimento exponencial de gastos com saúde pública e ao aumento do nível de desemprego também podem ser elementos essenciais para explicar e acirrar a crise do sistema nesse período. Assim,

A crise do estado de bem-estar é produto de um longo processo pelo qual os “direitos sociais”, originados em torno da figura do trabalhador, passaram a ser generalizado e, em boa medida, desencaxados do sistema de seguro obrigatório que os financiava. À medida que novos setores se acoplavam ao estado de bem-estar, os custos eram transferidos ou aos grupos “pagantes”, isto é, trabalhadores e patrões, ou ao Estado, que se financiava através de impostos ou políticas inflacionárias. O novo contexto criou as condições para as chamadas políticas neoliberais, apoiada por amplos seguimentos sociais que se sentiam prejudicados com a dinâmica de financiamento dos crescentes custos de manutenção do sistema ou afetados pela inflação (SORJ, 2004, p. 45).

Dessa forma, as críticas ao Welfare State juntamente com a crise deflagrada no início da década de setenta formaram uma conjuntura propícia para a emergência do neoliberalismo como “novo” modelo de desenvolvimento político e econômico para as sociedades capitalistas. Ressaltando os fundamentos do individualismo, os neoliberais se voltam para uma perspectiva que compreende uma maior atuação do mercado em sobreposição às ações estatais, em suma, “mais mercado e menos Estado”. Além disso, medidas pautadas nas liberdades individuais como base da atividade econômica e nas “possíveis” virtudes reguladoras do mercado como regulador da riqueza e da renda são apresentadas como possíveis saídas para a crise.

Assim, o Estado é concebido com a função de arbitrar e não de regular os conflitos dentro da sociedade civil, tais como a disputa de interesses nas relações de classe entre proprietários e trabalhadores. Já o livre mercado tende a equalizar as relações entre os indivíduos e as oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade.

Ampliando essa perspectiva, Friedman (1980) em *Capitalismo e liberdade*, ressalta que o papel do Estado é agir de modo a desenvolver condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados. O autor chama atenção ainda para os riscos que a intervenção estatal tende a causar nas esferas da vida em sociedade, já que,

(...) só há dois meios de coordenar as atividades de milhões. Um é a direção central, utilizando a coerção – a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica de mercado (FRIEDMAN, 1980, p. 87).

Dessa forma, para Friedman (1980) as relações que devem prevalecer nessas sociedades são relações de cooperação voluntária e espontânea, pois, é só assim, que, de fato, estaremos respeitando a livre iniciativa do indivíduo e o equilíbrio natural da sociedade e do mercado como regulador da riqueza e da renda. Assim, o capitalismo competitivo exercitará a tão coerente liberdade econômica.

Para Höfling (2001), essa liberdade econômica tão prezada no neoliberalismo é outra face do neo-imperialismo, e dessa forma, a liberdade se transforma enquanto tal somente nos países subordinados que são induzidos a serem não-protecionistas, enquanto que, nos países imperialistas a ordem é, em suma, desenvolver alternativas protecionistas para proteger seus mercados.

Em nome da soberania do mercado, a busca pela privatização e contenção dos gastos sociais – inclusive das políticas de assistência social - são mais algumas políticas empreendidas pelo neoliberalismo. No que concerne a privatização, o Estado tende a dividir ou transferir suas responsabilidades tanto de gestão quanto de promoção de políticas ao setor privado o que, provavelmente, tende a incutir uma relação direta entre mercado-sociedade gerando uma relação inversa na dicotomia sociedade-Estado. Esse panorama, contundentemente, marca uma ruptura de valores no cenário social, haja visto que, a contenção dos gastos sociais por parte do Estado é, na grande maioria das vezes, maximizada (GENNARI, 2001).

Essa centralidade no mercado própria do neoliberalismo substitui o conceito de cidadania pelo de consumidor. Sob o entendimento da hegemonia econômica neoliberal, a noção de direito ao acesso a respostas públicas como condição universal fica fragilizada e é reforçado o modelo político da subsidiariedade que propõe a intervenção estatal para último plano ou só quando ocorrer ausência da família em prover as necessidades básicas do indivíduo. Quando isso acontece, a garantia social é tão rebaixada em seu alcance que o padrão de qualidade não consegue afiançar autonomia ou segurança aos cidadãos que são seus usuários (SPOSATI, 2002). Segundo Zimmermann (2006),

Os direitos sociais precisam ser entendidos como um fim em si mesmo na sociedade, sendo função da economia e do mercado, mediante o pagamento de impostos ao Estado, estar a serviço da realização da cidadania plena. Precisamos, antes de tudo, compreender o princípio da universalidade, respeitar as opções *do outro* e cobrar as responsabilidades na garantia e efetivação dos direitos do Estado e não do mercado. No centro de nossa análise devem estar as pessoas sujeitas de direito, a cidadania ao invés das estruturas políticas e econômicas. Por último, visando garantir a universalidade dos direitos sociais, os programas instituídos devem possibilitar o acesso incondicional à proteção social. Assim, a proteção social poderá ser um fator de garantia de mais justiça social e de autonomia e independência dos indivíduos frente aos mecanismos destrutivos do mercado capitalista (ZIMMERMANN, 2006, p. 1).

A partir dessa perspectiva, percebe-se que, as políticas sociais, nesse contexto neoliberal, têm repercutido de forma extremamente negativa na consecução dos direitos sociais. A intervenção do Estado por meio dessas políticas além de serem consideradas como um dos maiores entraves ao desenvolvimento socioeconômico constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio.

A seguir será abordado de forma mais enfática os conceitos e as formas de operacionalização das políticas sociais no cenário capitalista.

#### 1.4 CONCEITOS E MODOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NAS SOCIEDADES CAPITALISTAS

De fato, o resgate histórico do modo de produção capitalista empreendido nesse estudo é tido como instrumento essencial para compreensão das contradições contemporâneas, de como o capitalismo se estabeleceu, se edificou, de como preserva a hegemonia da dominação burguesa e, principalmente, de como as políticas sociais se inserem nesse processo.

Para tanto, é pertinente entender a relação que se estabelece entre Estado/Sociedade já que, é a partir dessas relações que se desenvolvem os processos políticos e socioeconômicos de determinado governo, que, conduzem, por sua vez, as ações do Estado.

Para Höfling (2001) o entendimento dessa relação intrínseca deve ser situada, primeiramente, na diferenciação entre Estado e governo:

(...) é possível considerar **Estado** como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e **Governo**, como conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções do Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 31).

A partir dessas definições, Demo (2008) ressalta que, o Governo estabelece um papel essencial na condução das políticas sociais, já que, é uma instância delegada de serviço público, e nisso poderia tornar-se lugar importante de equalização de oportunidades. Nesse sentido, o que passa a ser essencial perceber é a *quem* esse Governo serve e não o seu tamanho, sua presença ou suas instituições.

Dado essas proposições iniciais, pode-se afirmar, em suma que, as interferências do Governo através das políticas sociais são entendidas, na concepção de Höfling (2001) como “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a redução das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p.31)

Nesse sentido, Demo (2008) ressalta que, não será social e, portanto, será desnecessária, a política que não tocar as desigualdades ou não desconcentrar renda e poder, pois, o espectro da desigualdade é, certamente, o campo principal de atuação dessas políticas. Segundo Lenhardt & Offe (1984) o Estado capitalista moderno tem como iniciativa não somente cuidar em qualificar a mão-de-obra para o mercado como também, através das políticas e programas sociais, procura manter sob domínio parcelas da população não inseridas no processo produtivo. Dessa forma, os autores advertem para a função reguladora da política social. Segundo os autores “(...) a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (LENHARDT & OFFE, 1984, p. 15).

As políticas sociais emergem nesse cenário após os intensos movimentos populares deflagrados pelo conflito entre capital e trabalho no processo de desenvolvimento das primeiras revoluções industriais do século XIX. Além disso, o abrandamento dos conflitos



sociais com o objetivo de evitar a transformação social ou uma crise governamental e a necessidade das empresas em garantir a reprodução da força de trabalho são algumas questões que também devem ser levadas em consideração (BEHRING, 1998). De forma mais enfática, Offe & Lenhardt (1984) buscam explicar a gênese das políticas sociais sob dois esquemas conceituais: o primeiro baseia-se na teoria dos interesses e das necessidades, a partir de exigências políticas dos trabalhadores assalariados organizados; o segundo refere-se ao processo de produção capitalista, em suma, voltam-se às exigências funcionais da produção capitalista (OFFE & LENHARDT, 1984). Entretanto, os autores ressaltam que, para estabelecer uma explicação evolutiva da política social

(...) precisam ser levadas em conta como fatores causais concomitantes tanto exigências quanto necessidades, tanto problemas da integração social quanto problemas da integração sistêmica (Lockwood), tanto a elaboração política de conflitos de classe quanto a elaboração de crises do processo de acumulação (OFFE & LENHARDT, 1984, p. 36).

O impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem, teoricamente, esses efeitos o que leva a identificar expressas relações sociais de poder. Alguns autores, tal como, Francisco de Oliveira (2001) entende que essas relações de poder se dão verticalmente e nesse sentido, as exigências e as necessidades se dissociam configurando em um cenário notadamente desigual. Ou seja, as necessidades geradas pelo capitalismo não são supridas pela implementação de políticas sociais resultando em políticas fragmentadas e insuficientes.

Segundo Zimmermann e Silva (2009) a questão central que envolve as investigações sobre políticas sociais entre os estudiosos do assunto consiste em analisar os efeitos positivos da política social, tais como a melhoria da qualidade do bem-estar da população. Entretanto, esse debate teórico contemporâneo apresenta outra discussão que está relacionada à formulação e aos principais objetivos que as políticas sociais devam constituir. Sob esse aspecto, Gero Lenhardt e Claus Offe (2006 apud Zimmermann e Alves, 2009) criticam os estudos que buscam apenas medir a eficácia das políticas sociais sem levar em conta a dimensão política e de conflitos, inerentes a essas políticas. Portanto, segundo esses autores,

não são os resultados numéricos das políticas, os “*policy outputs*”, que produzem impactos, mas as mudanças nas relações sociais, especialmente no que tange ao poder de coerção, ameaças legais e politicamente sancionadas, bem como as oportunidades de realização de interesses. Esses aspectos, sim, determinariam o grau de justiça social das políticas sociais. Destarte, uma pesquisa sociológica na área da política social teria de adotar como objetivo central o de desvendar os mecanismos e condições concretas de geração de novas oportunidades, ocasionadas a partir e após a introdução das políticas sociais (ZIMMERMANN E ALVES, 2009, p. 346).

No escopo dessa discussão, as concepções inerentes ao grau de justiça social auferem certa centralidade, pois serão condicionantes na determinação relacional entre políticas sociais, governo e sociedade. Oportunamente, analisaremos essas concepções sob duas óticas conceituais: mercado e Estado.

Na segunda metade do século XX essas políticas ganham corpo, como um conjunto coerente de intervenção do Estado na garantia de direitos sociais. Por meio dos sistemas de proteção social esse esforço de organização da ação social do estado tem profundas implicações na estrutura e na dinâmica social:

a partir de los modelos de protección y más generalmente de las políticas sociales se está, constantemente, rediseñando la composición de la estructura social en términos de la distribución de poder y de recursos (FLEURY E MOLINA, 2000, p. 28).

Essa nova ordenação política de distribuição de poder e de recursos na consecução de modelos de proteção social e políticas sociais têm caracterizado as políticas sociais sob vários aspectos. Segundo Demo (2008) o grupo dominante entende a política social como tática de desmobilização e controle, já o grupo dominado a entende como uma contraposição. Na verdade, não é pertinente categorizar a política social sob um viés maniqueísta, pois, não podemos simplesmente, por um lado, condená-la e entender que a questão social só poderá ser lembrada ao mudar o modo de produção via intervenção radical na realidade. Nesse sentido, o capitalismo por definição seria incompatível com medidas sociais e as políticas sociais passam a ser vistas como medidas compulsoriamente retrogradadas. Embora o capitalismo se sustente na exploração do trabalho alheio, tendo em vista seu notório cultivo da pobreza e da marginalização, a inferência da inutilidade das políticas sociais nesse cenário é no mínimo irreal, pois a história não é imutável. Por outro lado, não podemos também entender as políticas sociais como a salvação, a redenção dos problemas sociais, haja visto que, as medidas econômicas e os fatores circunstanciais de ordem política são extremamente

relevantes para o estabelecimento do Estado. Torna-se necessário, portanto, perceber a potencialidade e a possibilidade de adicionar iniciativas cada vez mais estruturais a essas políticas (DEMO, 2008).

Compreendendo essa realidade histórica e contraditória da emergência e efetivação das políticas sociais no capitalismo percebemos cada vez mais a necessidade dessas políticas no que tange a questões centrais do desenvolvimento social e econômico das sociedades. Compartilhando dessa perspectiva, Zimmermann e Silva (2009) ressaltam que há um consenso entre os pesquisadores de políticas sociais que não existem motivos contundentes para questionar a existência e a necessidade das políticas sociais públicas, já que, os serviços sociais como um direito de cidadania foi uma conquista efetiva do século XX.

Segundo Pereira (1986), o fundamento básico da sociedade capitalista é a desigualdade social. Diante dessa afirmação, Marx e Engels (2002), ressaltam que,

Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes; em outras palavras, a classe que é o poder *material* dominante numa determinada sociedade é também o poder *espiritual* dominante. A classe que dispõe dos meios da produção material dispõe também dos meios de produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles aos quais são negados os meios de produção intelectual está submetido à classe dominante (...) (MARX E ENGELS, 2002, p. 48).

A desigualdade nessas sociedades, entretanto, assume perspectivas de diferentes particularidades capazes de construir uma nova fase de acordo com as possibilidades que lhe são oferecidas. Dessa forma, Demo (2008) adverte que, para além do caráter histórico – já conceituado - há ainda outras duas perspectivas que buscam entender o caráter da desigualdade social, são elas: o histórico-estrutural ou apenas, o caráter estrutural. No primeiro eixo, toma-se a desigualdade como marca estrutural de qualquer história, assim, a historicidade não é algo circunstancial, mas da essência da realidade social. Nesse sentido, ao mudar os modos de produção de uma sociedade resulta, necessariamente, numa permanência da desigualdade, ou seja, o que se muda são os conteúdos históricos da desigualdade social, não a desigualdade em si, que, como forma continua estrutural. Essa postura remete a perspectiva de que a política social é necessária e importante. Oportunamente, voltaremos a essa questão, mas vale ressaltar que, será dentro dessa perspectiva – histórico-estrutural que desenvolveremos nossas proposições e elaborações pertinentes às formas de pensar a política social.

Na segunda postura, de caráter exclusivamente estrutural, despreza-se a capacidade histórica de modificação da realidade. Em termos concretos, no contexto de uma realidade social determinada, a intervenção humana é sempre algo secundário, o que leva a assumir que desigualdade social é dada e invariante. Assim, as políticas sociais estão sujeitas a interpretações funcionalistas e sistêmicas, pois, mesmo com o reconhecimento da desigualdade social suas propostas nunca chegarão a um patamar de redução substancial, mas estarão diretamente relacionadas à vigência das ordens preexistentes (DEMO, 2008).

Segundo Marshall (1963), as políticas sociais aparecem como elemento concreto que visa responder essas demandas sociais cunhadas, em suma, pela desigualdade social. Essas são definidas como um conjunto de medidas e programas que tem por objeto garantir o bem-estar social da população, providos e regulados, em sua grande maioria, pelo poder estatal. Vieira (1992) ressalta que, “a política social, é compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais (...)” (VIEIRA, 1992, p.19).

Com uma perspectiva contrária, a professora Potyara Pereira (1986) observa que, o Estado Liberal não tem nenhum interesse em interferir nas relações sociais como pressupõe Vieira, mas, tende a institucionalizar a desigualdade através da implementação de políticas sociais com viés focalizador. Dessa forma, o paradigma da cidadania proposto pelos Estados capitalista vislumbra tão somente reforçar os ideais burgueses calcados na exploração da classe operária e na obtenção de lucros sobrepondo-se à eliminação das desigualdades sociais.

Essas discussões se voltam teoricamente para a conformação dos estados a cada regime de acumulação que expressa determinada correlação de forças entre as classes sociais e o nível de ação dos trabalhadores e movimentos sociais. Em linhas gerais, argumenta-se que, no neoliberalismo houve uma redução drástica nos gastos com a política de assistência social. Assim, essas passam ser identificadas como políticas paliativas capazes de serem “definidas” via bolsas, cestas, cotas, etc. (HÖFLING, 2001). Nesse sentido, não se busca negar a importância dessas políticas, apenas, ressaltam-se características intrínsecas que, simplesmente, revalidam a hegemonia do bloco dominante. Nesse campo normativo-conceitual, Kerstenetzky argumenta que,

Na medida em que a política social sofre, nesta abordagem do problema, uma compartimentalização, seu vínculo com a noção de direitos sociais universais perde força, e ela se torna um coadjuvante do objetivo de eficiência econômica. Diz-se, e lamenta-se então, que o imperativo da eficiência global — obtida imbativelmente pela livre operação dos mercados — superou o dos direitos (exceto, naturalmente, aqueles necessários à operação de mercados livres) e o da (efetiva) equidade, a qual

seria mais sensível a demandas também pela redução das desigualdades e não apenas da “pobreza imerecida” (KERSTENETZKY, 2006, p.569).

A fim de exemplificar a categorização das políticas sociais segundo essa ideologia neoliberal peguemos a educação pública. O oferecimento de educação pública a todo cidadão, em termos universalizantes e de maneira padronizada, segundo os neoliberais não é de responsabilidade do Estado, pois, essa padronização interferiria nas suas liberdades individuais, ou seja, nas possibilidades de escolha por parte dos pais em relação à educação desejada para seus filhos (HÖFLING, 2001). Estendendo a lógica do mercado para esta política social, Friedman (1980) assinala que

(...) em escolarização, pais e filhos são os consumidores, e o mestre e o administrador da escola, os produtores. A centralização na escolaridade trouxe unidades maiores, redução da capacidade dos consumidores de escolher e aumento do poder dos produtores (FRIEDMAN, 1980, p. 115).

Assim, além de possibilitar às famílias o direito de livre escolha em relação ao tipo de educação desejada para seus filhos, este seria um caminho para estimular a competição entre os serviços oferecidos no mercado, mantendo-se o padrão da qualidade dos mesmos. Em oposição, Demo (2008) defende de forma veemente a *universalização* da educação básica, como uma política social estrutural. Para o autor a educação deve ser oferecida de modo incondicional, em um sistema que leve a *mesma* qualidade educacional a todos os cidadãos. Essa causa é defendida, pois Demo pressupõe que a política social seja equalizadora de oportunidades e sempre que possível, deve ser emancipatória unindo autonomia econômica (auto-sustentação e autonomia política). Nesse sentido, a educação é fator crucial para que se efetive um desenvolvimento moderno e próprio dentro da sociedade.

Como vimos, a discussão sobre o estilo de política social adotada nos países capitalistas, de modo geral, versam sobre seu caráter focalizador ou universal. A fim de demarcar essas discussões, Kerstenetzky (2006) lembra que é necessário ter uma visão clara sobre os princípios de justiça social que se quer implementar e só a partir dessa categorização pode-se incutir associações pertinentes sobre os estilos de política social em cada país. Desse modo, é errôneo estabelecer uma correlação entre: universalização e garantia de direitos X focalização e noções residualistas de justiça. Em outras palavras, a autora sugere que,

o marco em termos de justiça — por exemplo, justiça de mercado ou, alternativamente, justiça distributiva — é crucial para esclarecer nossas atitudes perante estilos de política social. Uma vez, por exemplo, que se selecione uma concepção de justiça reparatória ou distributiva, a escolha do grau de focalização ou universalização em cada programa específico poderá ser transferida ao campo da “tecnologia social”, do cálculo da eficiência social relativa, deixando de suscitar maiores paixões, pelo menos no que respeita à equidade. Focalização e universalização apareceriam, então, como *métodos* alternativos, quando não complementares, de implementação de uma noção de justiça previamente definida (KERSTENETZKY, 2006, p. 564-565).

Nesse sentido, Kerstenetzky (2006) afirma que as noções de justiça social podem ser incorporadas em torno de duas instituições que cumprem papéis significativos na distribuição dos resultados econômicos no mundo contemporâneo: o mercado e o Estado. De forma mais teórica, a autora utiliza-se do termo justiça social para empreender algumas análises relativas a concepção de políticas sociais *focalizadas*: no sentido de serem residuais, condicionais e como ação reparatória. E políticas sociais *universais* pautadas na ideia de eficiência, de “desmercantilização” e de residualismo.

A noção de *focalização* no sentido *residual* está relacionada à visão de justiça de mercado, ou seja, segundo essa acepção o mercado seria dotado de uma capacidade integradora a (quase) totalidade da população, assim, a verdadeira política social seria a política econômica. Sob um viés *condicional*, as políticas sociais estão relacionadas a um formato contra-intuitivo de incondicionalidade. Como *ação reparatória* a política social aparece no sentido de restituição de direitos universais aos grupos sociais historicamente excluídos do processo de desenvolvimento econômico e social. A focalização nesse sentido,

pode ser pensada tanto em termos de políticas redistributivas compensatórias (por exemplo, distribuição de bolsas, de bens e serviços para os mais pobres ou os muito pobres), como de políticas redistributivas estruturais (que envolveriam reformas em profundidade, como a reforma agrária e a reforma tributária, ou ainda uma política agressiva de democratização do acesso ao crédito e à educação de qualidade em todos os níveis, incluindo cursos preparatórios, afetando não apenas a pobreza, mas a iniquidade). Enquanto no primeiro caso se estaria resguardando o direito universal à vida, no segundo, seria à efetivação de outros direitos universais — cuja realização seria mais sensível às desigualdades socioeconômicas, como os direitos civis, políticos e sociais — que se estaria atendendo (KERSTENETZKY, 2006, p.571).

Essa concepção pautada nas políticas sociais via ações estruturais são entendidas por Demo<sup>16</sup> (2008) como uma lógica necessária a emancipação dos indivíduos, pois tocam melhor a pobreza em sua raiz. Entretanto, não se pode renegar as políticas sociais via ações reparatórias, haja visto que, como argumenta Kerstenetzky é um direito universal a vida. Zimmermann (1996) ressalta ainda que a obrigação em garantir os direitos sociais é do Estado e não do mercado. O Estado tem o dever de garantir “saúde e bem-estar, especialmente alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários” (ZIMMERMANN, 1996, p. 1) a todos que estão sob sua jurisdição, conforme destaca a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Entretanto, Calsing (1986 apud DEMO, 2008) entende que

em vez de dar alimentos a população subnutrida (o que certamente pode ser defendido como direito, particularmente no caso das crianças), seria mais eficaz montar uma política de produção de alimentos, principalmente a partir dos que deles mais precisam, ou uma política de emprego produtivo, por meio da qual as famílias pudessem comprar o pão e o leite, para não recebê-los como esmola (CALISING, 1986 apud DEMO, 2008, p.35).

Há uma contradição inerente nesse pensamento, pois teoricamente não podemos associar direito a esmola. A alimentação digna é um direito a todos os cidadãos sob jurisdição do Estado e assim sendo, ela não pode, de forma alguma, ser identificada como esmola. Nesse sentido, Demo (2008) também entende esse tipo de política social como *doações* compensatórias e não como direito garantido via políticas sociais. Assim, “o Estado torna-se parasitário ao dar casas, remédios, mantimentos (...) no sentido de obstaculizar a emancipação social” (DEMO, 2008, p. 35). Depreende-se, portanto, que ao invés de promover políticas sociais que resultem na auto-sustentação, o Estado tem oferecido políticas assistencialistas cujo foco é legitimar o sistema capitalista através da apatia política desses pobres. Essa maneira de entender as políticas sociais de cunho compensatório está vinculada a uma perspectiva que apresenta o pobre como sujeito subalterno e apolítico, incapaz de exercer uma cidadania ativa que tenha como fim último sua ascensão social.

O professor Francisco de Oliveira (1996) segue essa lógica, ao entender que as políticas assistencialistas estão pautadas em uma perspectiva de funcionalização da pobreza.

---

<sup>16</sup> Pedro Demo (2008) distingue no campo da política social pelo menos três horizontes teóricos e práticos: políticas assistenciais, políticas socioeconômicas e políticas participativas.

Assim, as políticas que pretensamente são desenhadas a partir da concepção de direitos universais são configuradas como um dispositivo paradoxal de manutenção da desigualdade.

Ao trabalhar a concepção universalista de políticas sociais, Kerstenetzky (2006) introduz argumentos tanto da eficiência social quanto de natureza ética. O discurso pautado na concepção de eficiência social sustenta-se na ideia de que para atingir os pobres mais eficientemente são necessárias políticas universais. Essas políticas trariam como resultado a diminuição dos gastos sociais associados ao desenho institucional das políticas focalizadas e também ao monitoramento das condicionalidades. No outro campo de discussão, concernente ao ponto de vista ético, além do debate sobre o fim do estigma, os defensores das políticas universais argumentam que tais políticas seriam acessíveis a todos de uma mesma comunidade sem prejuízo aos seus direitos sociais de cidadania. Direitos esses garantidos pelo Estado de Bem-Estar prevalecendo, portanto, a concepção de uma justiça distributiva, como praticada, ao que parece, nos países escandinavos e nos países socialistas.

Esping Andersen (1990) chamou este processo de “desmercantilização”<sup>17</sup> - grau em que indivíduos ou famílias podem ter um nível de vida aceitável independentemente de sua participação no mercado. Segundo Zimmermann e Silva (2009) esse processo resulta na análise das políticas sociais segundo o alcance de autonomia e independência que essas políticas conseguem garantir aos indivíduos e (ou) famílias de sobreviverem para além das relações do mercado. Dessa forma, cada cidadão deve ter a possibilidade de decidir livremente por não trabalhar quando assim considerar ou julgar necessário sem perder seus rendimentos e benefícios, em suma, sem perder seu bem-estar. Esping-Andersen (1990) salienta ainda que, quanto mais mercantilizada as relações, maior é a dependência dos trabalhadores em relação ao mercado. Assim, o processo de desmercantilização constitui-se como a principal prioridade do movimento dos trabalhadores em nível mundial, pois, pode ser compreendida como uma pré-condição para que os trabalhadores tenham um nível tolerável de bem-estar e segurança social sem depender do mercado. Nas discussões referentes às políticas sociais no socialismo retomaremos a essa questão.

Essas discussões empreendidas a cerca da diferença entre focalização e universalização no âmbito de uma concepção de justiça de mercado, estaria relacionada principalmente no *tamanho* do resíduo. Assim, a Kerstenetzky (2006) desenvolve quatro cenários “ideais-típicos” ao combinar os dois termos utilizados na análise (focalização e

---

<sup>17</sup> Em inglês, *de-commodification*.



universalização) com concepções de justiça alternativa, quais sejam: fina e espessa. Os cenários constituem-se:

- (1) concepção *fina* de justiça com ênfase na focalização: residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima — como parece ser a experiência norte- americana;
- (2) concepção *fina* com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde básicas — como parece ser a experiência inglesa;
- (3) concepção *espessa* de justiça com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde universais e generosas — como parece ser a experiência escandinava;
- (4) concepção *espessa* com ênfase na focalização: alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa — cenário hipotético, porém plausível. (KERSTENETZKY, 2006, p.569).

Nesse sentido, as políticas sociais comumente podem ser associadas ao tipo de sociedade em que estão inseridas. Esses quatro cenários propostos por Kerstenetzky é exemplo dessa dispersão analítica em torno das políticas sociais, assim sendo, essas discussões nos levam a entender a necessidade de relativização dos contextos políticos e econômicos que possam vir a servir de análise teórica fundamentada.

A seguir trataremos do Estado socialista configurado sob uma perspectiva do bem-estar e sob esse aspecto abordaremos a concepção das políticas sociais no âmbito socialista com uma visão essencialmente universalista.

## 1.5 FUNDAMENTOS GERAIS DO ESTADO SOCIALISTA

O eixo metodológico da abordagem inicial operada por Marx gira em torno da concepção de Estado que, só aparece no cenário histórico através do desenvolvimento técnico no interior dessas sociedades, da conseqüente divisão do trabalho, da produção de excedentes e, por fim do surgimento das classes sociais (LEAL, 2008). Já em “*A origem da família, do estado e da propriedade privada*”, Engels (2007) argumenta que,

(...) O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é a ‘realização da ideia moral’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’, como afirma Hegel. É antes de tudo um produto da sociedade, quando

esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que esta sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não pode conjurar. Mas para que estes antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (...) Portanto, o Estado não tem existido eternamente. Houve sociedades que se organizaram sem ele, não tiveram a menor noção do Estado ou de seu poder. Ao chegar a certa fase de desenvolvimento econômico, que estava necessariamente ligada a divisão da sociedade em classes, essa divisão tornou o Estado uma necessidade (ENGELS, 2007, p.184).

Essa concepção a cerca do nascimento, natureza e desenvolvimento do Estado tornaram-se o fundamento para os estudos de Marx e Engels. Em suas pesquisas, Marx e Engels buscaram uma investigação mais sistematizada sobre o estado capitalista e o seu caráter contraditório. Diante dessa compreensão tornar-se-ia possível instrumentalizar *teoricamente* a classe do proletariado para uma ação revolucionária que, viria a superar tal sociedade. É, portanto, através desse homem em ação que, se consolidará a autodestruição do capitalismo (ARON, 2002). Diaz (1979) ressalta que Marx foi, seguramente, “o primeiro escritor político a conjugar uma concepção realista do Estado a uma teoria revolucionária da sociedade” (DIAZ, 1979, p. 120/121 apud PEREIRA, 2010, p. 144).

Os estudos que buscam entender o papel e a conjuntura do Estado não tem seu início em Marx. Vários autores, tais como Thomas Hobbes, Nicolau Maquiavel, John Locke e Alexis de Tocqueville se preocuparam em esboçar análises que fossem capazes de explicar a construção do Estado. Entretanto, esses autores não se preocuparam em analisar as relações contraditórias que se estabelecia nessas sociedades através da divisão de classes sociais. Com uma perspectiva mais crítica à concepção burguesa de Estado, os socialistas utópicos representados por notáveis defensores do bem-estar social anticapitalista, tais como Saint Simon, Robert Owen (1771-1858) – considerado o criador do socialismo - e Charles Fourier (1772-1837) negavam a pretensa universalidade dos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade, defendida pelo liberalismo triunfante da Revolução Francesa. Esses autores procuraram identificar as fontes capitalistas da miséria humana para contribuir com a transformação social, mas não aprofundaram suas críticas e nem ofereceram proposta de ruptura com o estado capitalista (PEREIRA, 2010).

Dessa forma, Marx ressalta que, para existir uma ciência socialista é necessário que se instrumentalize o movimento concreto da consciência e da ação política da classe proletária. Assim sendo, Marx e Engels constituíram-se como os fundadores da teoria que

marcaria decisivamente o movimento operário do século XX (COGGIOLA, 1995 apud PEREIRA, 2010).

As primeiras reflexões de Marx sobre a natureza do estado foi a cerca do posicionamento de Hegel e dos neo-hegelianos. Em oposição a essa filosofia alemã idealista, Marx e Engels (2002) afirmam que a história humana não resulta de um ato onipotente, mágico, através de sonhos e ideias como pressupunha os hegelianos. Ao contrário, as representações, o pensamento e o pensamento intelectual dos homens aparecem como emanção direta do seu comportamento material, já que, estão ligados a sua atividade material, a sua práxis. Dessa forma,

a moral, a religião, a metafísica e todo tipo de ideologia perdem toda a aparência de autonomia, pois, não tem história, não tem desenvolvimento, são os homens que desenvolvem a sua produção material e as suas relações materiais mudam a sua realidade, o seu pensamento (MARX & ENGELS, 2002, p. 26).

Essa concepção materialista da história vai ser determinada em suma pela consciência, pelo processo da vida real. Assim, a história é vista como o agente propulsor do desenvolvimento humano e deixa de ser uma ação imaginária, uma coleção de fatos como os idealistas a apresentavam. Portanto, o processo dialético do humanismo, cuja raiz está na práxis se funda nessa perspectiva: ao criar-se a si mesmo, mediante a práxis, o homem cria a história e, ao criar a história, cria-se a si mesmo. Foi somente através desse processo de interpretação da realidade proposto por Marx que surgiu uma concepção histórica e teoricamente fundamentada do Estado burguês (PEREIRA, 2010).

Em suma, Engels (2007) argumenta que o estado nasce em meio ao conflito das classes e para conter esse antagonismo. Assim, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante e adquire meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Nesse sentido, o estado é concebido como o resumo e como produto da sociedade civilizada, é o resultado de todo um processo de desenvolvimento econômico e social das sociedades. Ao se falar de estado burguês, certamente, essas conceituações ganham certo vigor. Marx e Engels (1996) ressaltam que o poder político representado via instância estatal é a expressão direta do domínio de classe. Por ser, portanto, pouco receptivo ao atendimento das reivindicações, demandas e necessidades da classe trabalhadora os autores passaram a considerá-lo como um comitê executivo da burguesia cuja materialidade se

expressa nos aparelhos repressivos e burocrático-executivos esta é, em suma, a concepção “restrita” de estado em Marx.

Ao articular novos conceitos e perspectivas a definição de Estado, o pensamento de Gramsci se pautou pela compreensão de uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil<sup>18</sup> - duas instituições que caracterizaria a sociedade de massas do século XX (LIGUORI, 2003). Essa relação tornou-se um momento do próprio Estado, de um Estado agora concebido de modo "ampliado" e caracterizado, portanto, pela síntese contraditória e dinâmica entre a sociedade política e a sociedade civil (COUTINHO, 2005).

Dessa forma, o Estado passa a ser visto como um organismo complexo exercendo funções de dominação e de hegemonia, ou seja, ao mesmo tempo que detém os instrumentos da força, busca a construção do consenso perante os grupos subalternos. Por estar a serviço das classes dominantes, Gramsci (1984) ressalta ainda que o novo Estado “ampliado” tem como função essencial permitir a ampliação máxima de seu poder, seja no campo político, econômico ou ideológico. Ou seja, a expansão máxima das classes dominantes tende a extrapolar as fronteiras nacionais em busca da ampliação de seu domínio na arena internacional. Compartilhando da leitura Gramsciana, Nicos Poulantzas (1980) destaca que o Estado é a "condensação material de uma correlação de forças entre classes e frações de classe" (POULANTZAS, 1980, p. 147), na qual sempre se dá a hegemonia de uma classe ou de uma fração de classe. Com isso, desaparece progressivamente aquele Estado "restrito", que exercia seu poder sobre uma sociedade atomizada e despolitizada (COUTINHO, 2005).

Essa nova concepção marxista do Estado permite compreender uma correlação mais centrada entre Estado e sociedade civil. Entretanto, o conflito entre o proletariado e o capitalista estabelecido na sociedade industrial não deixou de existir. E este é, certamente, o fato mais importante das sociedades modernas, o que revela a natureza essencial dessas sociedades e ao mesmo tempo permite o desenvolvimento histórico. Aron (2002) afirma que,

Segundo Marx, a luta de classes tenderá a uma simplificação. Os diferentes grupos sociais se polarizarão em torno da burguesia e do proletariado, e é o desenvolvimento das forças produtivas que será o motor do movimento histórico, levado, pela proletarização e pela pauperização, a explosão revolucionária e ao surgimento, pela primeira vez na história, de uma sociedade não antagônica (ARON, 2002, p.259).

---

<sup>18</sup> Para Gramsci (2001) esse termo denota um fenômeno historicamente novo. É caracterizada, portanto, como um espaço de reconstrução da esfera pública. Configura-se como uma ampliação efetiva da cidadania política com a multiplicação dos polos de representação e organização dos interesses sociais (COUTINHO, 2005).

Essa concepção marxista sobre a emergência de um estado sem dominação de classe e de uma sociedade não antagônica via revolução socialista é segundo Aron (2002) caracterizada por Marx, como uma sociedade sem Estado, pois esse só existe na medida em que uma classe necessita dele para explorar as outras. O desaparecimento do Estado ocorre num sentido simbólico, pois “o que desaparece, de fato, é o caráter de classe do Estado considerado” (ARON, 2002, p. 270) e, dessa maneira, o Estado passa a ser a expressão de toda a sociedade.

Entretanto, é o oposto disso que Marx propõe. A sociedade socialista é caracterizada essencialmente como uma sociedade de transição. E se ela constitui a passagem histórica para outra sociedade, esta sem classes, comunista, é elementarmente óbvio sobreviverem classes sociais no socialismo (LEAL, 2008). Assim, a luta de classes não desaparece sob a ditadura do proletariado; assume novas formas.

A sociedade não antagônica proposta por Marx via revolução socialista terá como característica básica um estado desfeticizado, revelador e não ocultador das relações sociais (PEREIRA, 2010). Assim, urge perceber o caráter classista deste estado proletário e a não eliminação da desigualdade social. Partindo da desigualdade herdada do capitalismo, o socialismo deve materializar-se, a partir da revolução socialista, em um estado-sociedade promovendo a extinção da propriedade privada e a estatização dos meios de produção com um fim último na sociedade comunista: extinguir tal desigualdade.

Para Coutinho (2005), a construção de um ordenamento socialista, na sociedade contemporânea, capaz de realizar plenamente todos os fundamentos da democracia e, conseqüentemente, de realização da cidadania se efetua,

não mais através de uma revolução violenta, concentrada num curto lapso de tempo, como era previsto no Manifesto e na reflexão de Lênin, mas sim através de um longo processo de reformas, do que Gramsci chamou de "guerra de posição". Essa nova estratégia política poderia também ter o nome de "reformismo revolucionário" (COUTINHO, 2005, p. 23).

Esse reformismo revolucionário alcançado através da conquista de novos espaços no interior da esfera pública é apresentado, portanto, como um novo paradigma de revolução – voltado, em suma, para um processo de radicalização da democracia com a inversão progressiva da correlação de forças que está sempre tensionada pelos conflitos inerentes a uma sociedade de classes.

É fato que o marxismo não pode ser entendido como uma única abordagem, pois essa tradição é caracterizada por um amplo espectro de tendências e mesmo de teorias, dessa forma, não é objetivo desse estudo empreender uma análise complexa dos conceitos e teorias que versam sobre o campo do marxismo.

A oposição capital/trabalho será aqui abordada sob uma ótica de bem-estar, é o que nos propomos a estudar no próximo tópico.

## 1.6 ESTADO DE BEM-ESTAR E POLÍTICAS SOCIAIS: CONCEITUAÇÕES SOCIALISTAS

O homem entendido como ser social revela-se no marxismo como categoria chave para entender a essência da concepção materialista da história. O advento do capitalismo, nesse sentido, transforma as formas pré-mercantilizadas da Idade média em formas altamente mercantilizadas capazes de submeter os indivíduos ao jugo desumano do capital. Zimmermann e Silva (2009) observam que essas relações tornaram-se o centro das análises de Karl Marx, já que, essa mercantilização da força de trabalho transformou os produtores independentes em assalariados sem propriedades causando a completa alienação<sup>19</sup> do trabalho humano. Desse modo, a sobrevivência passou a depender da venda da força de trabalho.

A emancipação do trabalho humano da submissão ao capital, a abolição das classes sociais como condição básica para liberdade de todos, eram, em resumo, os principais objetivos a serem perseguidos na sociedade pós-revolucionária. Entretanto, para Marx a abolição das classes sociais pressupunha um nível elevado de produção e de educação, assim, todos poderiam se beneficiar com a riqueza a ser redistribuída. É, somente, nesse sentido, que a teoria do socialismo é entendida como arma de crítica social - com vista à superação de todas as formas de desumanização e alienação - teoria essa capaz de elevar o homem acima das suas necessidades, em busca de liberdade e bem-estar para todos (PEREIRA, 2010).

Nos Manuscritos Econômicos Filosóficos de 1844, Marx (1978) afirma que no capitalismo as necessidades dos trabalhadores são reduzidas as mais miseráveis condições de vida física e sua atividade ao mais abstrato movimento mecânico. Essas condições fazem acreditar que esta vida é também vida e modo de existência humana e que, portanto, o

---

<sup>19</sup> Segundo Marx, os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas, mas não são capazes - dada a divisão da sociedade em classes antagônicas - de se reapropriarem efetivamente desses bens por eles mesmos criados (COUTINHO, 2005, P.1-2)

trabalhador não tem nenhuma necessidade de atividade e gozo além do trabalho. Embora Marx não exclua a possibilidade de um desenvolvimento parcial do bem-estar nessas sociedades via ação da classe trabalhadora organizada e imbuída de consciência de classe ele vê com certo ceticismo à eficácia transformadora desse processo.

Numa sociedade comunista, ao contrário, vigoraria o verdadeiro bem-estar, o homem não seria, por exemplo, submetido massivamente a uma vida alienante, na qual os bens e relações produzidas pela sua ação ganham existência independente, estariam livres da exploração e não haveria distinção entre trabalho e prazer. Este é o sentido do bem-estar social de Marx que,

logicamente, não encontra similares na sociedade capitalista já que, nesta sociedade, pelo fato de o homem não controlar os produtos de seu trabalho, mas ser controlado por estes, não produz para satisfazer suas necessidades. Ademais, na sociedade capitalista, todos os seus membros, incluindo os donos dos meios de produção, não se autogovernam, porque são governados por fatores que lhes são externos. O mais importante desses fatores é o dinheiro que, mesmo sendo matéria morta, determina o valor dos homens vivos. Nesses termos, quanto mais desenvolvida a sociedade mais ela se eleva sobre os homens que a construíram e mais esses homens se tornam escravos do poder estranho das coisas (PEREIRA, 2010, p.141-142).

É importante ressaltar que Marx não teve uma teoria *específica* do Estado nem do bem-estar. Isso se deve, dentre outros motivos, pelo fato de Marx não ter vivido em uma época densamente caracterizada por instituições de proteção social como nós conhecemos hoje. Mishra (1992) busca reiterar esse conceito dentro da perspectiva marxista de se pensar o estado. Assim sendo, a noção entre bem-estar social e satisfação das necessidades por meio do trabalho são categorias fundamentais para o entendimento do bem-estar social como um todo. Para Pereira (2010) “é válido inferir que o pouco que Marx sistematizou nesse terreno subsidiou de forma ímpar e consistente as reflexões contemporâneas de marxistas dedicados ao estudo da política social” (PEREIRA, 2010, p. 155).

As contradições historicamente determinadas no seio do capitalismo seriam a base para que as condições para um novo regime social pudessem amadurecer e instituir, com isso, o verdadeiro bem-estar social de Marx. Segundo Mishra (1981 apud CÉSAR, 2005) as principais características da perspectiva marxista do bem estar poderiam ser assim sintetizadas:

a) el bienestar vincula la regulación de las condiciones de vida y de trabajo y la distribución de los recursos con las necesidades humanas b) el capitalismo es antitético al bienestar, c) el bienestar puede comenzar a ser establecido parcialmente en la sociedad capitalista a través de la acción colectiva de los trabajadores, pero debido a la naturaleza del sistema capitalista la perspectiva de reforma es escasa, d) el aparato del Estado, aunque sirva a los intereses de la clase dominante, tiene que incorporar demandas de los dominados y así las medidas sociales pueden ser aceptadas formalmente pero no en su sustancia, e) el bienestar sólo puede ser establecido como una norma regulativa y distributiva después que los medios de producción hubiesen sido socializados y el sistema de propiedad privada abolido (CÉSAR, 2005, p. 20).

A citação acima releva a intrínseca identificação do bem-estar com valores de solidariedade e de cooperação. Valores esses amplamente encontrados nas teorias marxistas que sustentam a ideia da criação de um fundo social destinado aos serviços sociais para satisfação das necessidades humanas, tais como: escolas, serviços de saúde, etc. Em uma fase mais elevada da sociedade comunista após uma série de transformações econômicas e culturais a distribuição se fará de acordo com as necessidades de cada um (MARX, 1975).

Esses serviços sociais, seriam implementados por meio de políticas sociais. Desse modo, buscaremos demonstrar que não há incoerência em relacionar marxismo com políticas sociais. Como já foi mencionado no decorrer desse estudo, vários teóricos se propuseram a definir a categoria política social. Pereira (2010), nesse sentido, argumenta que

A ideia dominante é a de que a política social é um simples produto, resposta ou consequência de decisões hierárquicas, que partem do Estado para a sociedade, como se esta fosse um ente amorfo e desmobilizado. Ademais, prevalece o entendimento de que esta política é uma medida meramente compensatória da pobreza e das iniquidades produzidas pelo sistema capitalista (PEREIRA, 2010, p. 11).

A teoria social marxista contraria essa visão equivocada e linear. A professora Maria Auxiliadora César em seu livro *“Mujer y Política Social en Cuba: El contrapunto socialista al bienestar capitalista”* de 2005 se dedica a desconstrução dessa ideia funcionalista de que a política social é uma invenção do capitalismo e que sua análise só pode ser entendida sob uma perspectiva de classe. Urge, portanto, reinterpretar esses conceitos sob um viés socialista pautado na concepção do bem-estar acima conceituado. Em relação às tendências teóricas que



versam sobre os conceitos da política social, “a concepção marxista pensa criticamente a política social, com a compreensão de que tal política se origina e se desenvolve sob o impulso dialético e onipresente da contradição” (CÉSAR, 2010, p.102). Trata-se, em suma, de uma relação de antagonismo e reciprocidade entre Estado e sociedade.

Dentro dessa perspectiva, Netto (2003) afirma que a resolução da questão social passa pelo desenvolvimento de políticas sociais, o que não significa pensá-las apenas como políticas estatais. Em suma, para obter uma compreensão da dinâmica das políticas sociais é fundamental também entendê-la como parte da luta de classes, como sendo uma resposta do Estado burguês as pressões das classes dominadas, mesmo que estas respostas sejam uma antecipação de reivindicações futuras.

No próximo capítulo tem-se como foco de estudo os contextos sócio-econômicos e históricos da sociedade cubana e da sociedade brasileira. Dessa forma, as conceituações teóricas empreendidas neste capítulo servirão de base para um estudo aprofundado destas sociedades. Dedicarei o espaço à análise do processo de formação social – Estado, Sociedade Civil e desenvolvimento das políticas sociais nos contextos acima referenciados e procurarei, nesse sentido, pensar a política social como uma arena de conflitos distributivos e historicamente determinados.

## 2 PANORAMA SÓCIO-HISTÓRICO DA SOCIEDADE CUBANA E BRASILEIRA

As formas de organização do poder público, a caracterização do Estado e a relação que este estabelece com a sociedade civil, constituem de fato, a base sobre a qual se produzem as políticas sociais. Nesse sentido, as análises sócio-históricas da sociedade cubana e brasileira constituirão elemento fundamental para compreendermos as várias estratégias adotadas pelos Estados para consecução e definição das políticas sociais nos seus respectivos contextos.

De colônia explorada pela Espanha e posteriormente, pelos Estados Unidos, - permanecendo como protetorado deste até 1933, - Cuba é palco da primeira experiência revolucionária exitosa da América Latina em 1959. Cinquenta anos após declarar o caráter socialista da revolução, a ilha busca resistir à hegemonia capitalista e esforça-se para garantir a sobrevivência das diretrizes que nortearam à revolução.

Os estudos que contemplam o processo de desenvolvimento econômico, político e social em Cuba perfazem, normalmente, perspectivas extremas: radicalmente favoráveis ou radicalmente contrárias. Esse dualismo encontrado por vezes na literatura nacional e internacional nos dá uma dimensão da complexidade do tema. Assim, temos de um lado, o argumento pautado na necessidade mercadológica como fundamento básico à sobrevivência das nações e, desse modo, o *desaparecimento* de Cuba como sociedade socialista é indiscutível. De outro lado, estudiosos identificam a dignidade humana como fundamento ideal último que, sobrepondo-se a lógica mercantil tende a *fortalecer* o projeto socialista da região.

No Brasil, a emancipação política de Portugal em 1822 não instituiu uma mudança *significativa* na forma de legislar e de prover as garantias sociais, políticas ou civis dos cidadãos. É somente a partir dos anos 30, com a passagem de um sistema agro-exportador para um sistema urbano-industrial que novas categorias começam a ser privilegiadas na esfera pública, como o trabalhador. Os direitos sociais começam enfim a ser transferidos aos seus portadores de direito e a sociedade brasileira conhece um novo modelo industrial pautado no desenvolvimento econômico e social. A promulgação da Constituição de 1988 marca uma nova fase na efetivação e consolidação das garantias sociais no cenário brasileiro. O arcabouço jurídico-político previsto na Constituição buscou integrar a Saúde, a Assistência Social e a Previdência dentro do campo da Seguridade Social, introduzindo a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania.

As reflexões iniciais deste capítulo serão dedicadas à contextualização da sociedade brasileira onde as análises serão direcionadas a sociedade brasileira no que diz respeito ao processo de formação social – Estado, Sociedade Civil e desenvolvimento das políticas sociais. Contemplaremos ainda as análises relativas a consolidação do ideário neoliberal a partir dos anos 90 frente as características demarcadas pela Constituição de 88. Posteriormente, será estudado o contexto da sociedade cubana no que tange a formação do Estado Nacional, a implementação das políticas sociais como estratégia revolucionária e a abordagem geral, especialmente pós anos 90 - período caracterizado pela crise do que se convencionou chamar de Socialismo Real.

## 2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA FORMAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DO COLONIALISMO A REPÚBLICA

A formação agrário-mercantil-escravista atributo da colônia brasileira configurou o início da formação sócio-política e econômica da nossa sociedade. Assim, a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo foram, segundo o sociólogo brasileiro Caio Prado Júnior<sup>20</sup> (1942) os três principais elementos que constituíram a forma de colonização do Brasil. Essas características prevaleceram e foram fortemente desenvolvidas no decorrer dos séculos XVI até o processo político que estabeleceu a Independência do Brasil em 1822.

Pode-se inferir, com isso, que a proclamação da Independência foi fator determinante para o rompimento do colonialismo e de todas as amarras que o caracterizaram. Entretanto, esse rompimento não se concretizou na prática. Os fundamentos básicos da sociedade colonial já na República continuaram a ter espaço privilegiado na esfera pública e social. Nesse sentido, o trabalho escravo<sup>21</sup>, a exploração da terra na forma de latifúndios, a restrição na consecução de direitos civis e políticos e a negação dos direitos sociais constituíam a essência da herança colonial no Brasil Republicano (CARVALHO, 2002).

No campo político, o liberalismo da República Velha (1889 – 1930) foi caracterizado pela dominação oligárquica, pela política-café-com-leite (sistema informal de

<sup>20</sup> De tradição marxista, Prado Júnior entendia de forma geral, que as atividades econômicas eram fatores determinantes nas relações sociais.

<sup>21</sup> A substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre só se dá no século XIX, especialmente com a assinatura da Lei Áurea que instituiu a abolição da escravatura. Entretanto, a Lei Áurea não proveu mecanismos eficientes de inserção do negro dentro da comunidade, serviu, somente, como estratégia para dar à população negra respaldo de libertação jurídica (HENRIQUES, 2001).

alternância do poder político entre a elite cafeeira de São Paulo e Minas Gerais) e pelo coronelismo (CONNIFF, 2006). Já no cenário internacional, o sistema capitalista crescia e apontava as novas diretrizes das sociedades mundiais. Apático a esse conjunto de transformações, os governos oligárquicos preferiram manter a nação sob um regime econômico agro-exportador (COUTO, 2004). Couto destaca ainda que

Nas grandes propriedades, a lei que vigorava era a dos coronéis, que se portavam como donos não só dos escravos, mas também dos trabalhadores que dependiam deles para viver. Criam-se aí condições objetivas da ideologia do favor, da relação de dependência pessoal (...). Assim sendo, pode-se indicar que quando a relação de trabalho está baseada na submissão e no compadrio, elimina-se a possibilidade de uma relação livre e de cidadania (COUTO, 2004, p. 36).

Além da submissão e do compadrio, ressaltadas por Couto (2004), as relações de trabalho eram reguladas por meio da intervenção da polícia. Assim, em casos de conflitos, o chefe da delegacia tinha por incumbência resolver as questões trabalhistas conflituosas. É somente em 1926, quando a Constituição sofreu sua primeira reforma, que as relações entre empregados e patrões passam a ser competência do Governo Federal (CARVALHO, 2002).

A assistência social<sup>22</sup> não era, portanto, provida pelo Estado e, desse modo, a questão social era tratada como um “caso de polícia” - as condições de vida e de trabalho eram péssimas. A Igreja e as instituições privadas de caridade eram, em suma, as únicas responsáveis pela assistência aos pobres. Para Evaldo Vieira (1997), esse período da política social é entendido como “controle da política” e se estende da era Vargas ao início dos anos 60<sup>23</sup>.

Na economia, os impulsos industriais dependiam do desempenho das exportações agrícolas<sup>24</sup>, o que tornava o país dependente do mercado mundial, confirmando assim, o perfil altamente conservador da elite política (VIANNA, 1999). Dentro desse contexto, Caio Prado Júnior (1942) ressalta que as estruturas da sociedade brasileira foram construídas sobre relações de dependência da economia internacional e não a partir de um projeto para a

<sup>22</sup> A criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, em 24 de fevereiro de 1923 – Lei Eloi Chaves - foi a primeira lei eficaz de assistência social (CARVALHO, 2002). A década de 20 marca a emergência de uma burguesia moderna em oposição a ordem privatista tradicional (NUNES, 1997).

<sup>23</sup> O autor ainda conceitua outros dois períodos: 1964-1988 denominado de “política do controle” e o pós 1988 de “política social sem direitos sociais” (VIEIRA, 1997).

<sup>24</sup> Na primeira década após a independência, três produtos eram responsáveis por quase 70% das exportações: o açúcar (30%), o algodão (21%) e o café (18%) (CARVALHO, 2002).

formação de uma nação autônoma frente a seus colonizadores. Carvalho (2002) ressalta ainda que “à época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira” (CARVALHO, 2002, p. 18). Tal situação tornou-se determinante para construção da nação brasileira e suas consequências fizeram-se sentir até o início do século XX.

A Revolução de 1930 marca um novo período na história política, econômica e social do Brasil. A passagem de uma sociedade rural-agrícola para urbano-comercial e o rompimento com os alicerces da sociedade estamental possibilitaram estruturar as bases para uma sociedade pautada nas relações capitalistas de produção (NUNES, 1997). Inicialmente, Vargas assume o poder de forma provisória (1930-1934), até ser eleito indiretamente presidente pela Assembléia Constituinte. Esse período foi marcado por uma série de desafios com um conjunto de medidas voltadas para ampliação dos direitos sociais mostrando uma maior preocupação do Estado na regulação e proteção social. A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 26 de novembro de 1930, foi uma das primeiras iniciativas do governo. Em 1933 foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAPs) por categoria profissional expandindo as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) criadas na República Velha por meio da Lei Eloy Chaves que dirigia-se apenas aos ferroviários. Apesar da medida o sistema favoreceu tanto a perpetuação das desigualdades quanto a fragmentação e o controle da classe trabalhadora (VIANNA, 1999).

Em suma, pode-se afirmar que o período compreendido entre 1930 e 1945 foi caracterizado por uma importante ampliação na legislação social, trabalhista e previdenciária<sup>25</sup>. Entretanto, é interessante notar que essa legislação foi introduzida em um momento em que havia uma precária vigência dos direitos civis e uma baixa participação política (CARVALHO, 2002). Para Wanderley Guilherme dos Santos (1987) a instituição dos direitos sociais no Brasil foi caracterizada como uma “cidadania regulada”, ou seja, uma cidadania limitada por restrições políticas – concedida apenas àqueles que estavam incluídos no mercado formal de trabalho.

Nesse sentido, Carvalho (2002) argumenta que o governo brasileiro inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão efetiva dos direitos políticos. O autor afirma ainda que “os trabalhadores foram incorporados a sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente” (CARVALHO, 2002, p.124). Dessa forma, os direitos sociais não eram vistos como tais, ou seja, independentes da ação do governo, mas como um privilégio, um fator de

---

<sup>25</sup> A legislação trabalhista e previdenciária foi completada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (CARVALHO, 2002).

troca pautado em um sentimento de gratidão e benevolência.

Esse panorama resultava em suma, na percepção de uma cidadania passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora. Ao final do governo Vargas, em 1945<sup>26</sup>, o Brasil era um país bastante diferente se comparado ao país da República Velha. Um aparelho de Estado complexo e centralizado substituiu o velho sistema federativo e liberal, foi institucionalizado o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos através de meios tecnocráticos de controle que foram criados e concentrados nas mãos do Estado (NUNES, 1997).

De 1946 até 1964 não se verifica transformação significativa nesse arranjo, sendo a principal marca deste período a expansão do Sistema de Seguro Social a algumas categorias profissionais, a depender da correlação de forças e capacidade de pressão das respectivas classes trabalhadores (PEREIRA, 2002). O direito à educação pública, por exemplo, só apareceu ao final do segundo quartil do século XX com a Constituição de 1946 sob um forte movimento de educadores e intelectuais de destaque (SPOSATI, 2002).

A experiência populista, que marca esse período, termina em 1964 quando os militares intervieram e implantaram uma nova ditadura. Para Nogueira “a ditadura foi antidemocrática e anticomunista, prendeu, espancou e torturou a torto e a direito, disseminou ódio e pavor, abusou do arbítrio e da repressão” (NOGUEIRA, 2005, p. 41). Dentro desse contexto, Carvalho (2002) lembra que o regime ditatorial foi um período marcado pela expansão dos direitos sociais<sup>27</sup> em oposição a restrição dos direitos civis e políticos. Nesse sentido, o autor argumenta que o regime promoveu, em suma, a organização sindical dentro de um arcabouço corporativo e a suspensão dos direitos civis,- sobretudo a liberdade de expressão do pensamento e de organização. Esse cenário político foi evidenciado também em outras nações latino-americanas com algumas particularidades locais, mas apresentando-se de forma geral bastante similar a experiência sociedade brasileira.

O panorama político começou a mudar na segunda metade da década de 1970, não só influenciado por fatores internos, mas também externos (como a crise do petróleo) trazendo consequências para a política social. O acelerado crescimento econômico que caracterizou o “milagre brasileiro” da década de 70, vem acompanhado de uma forte concentração de renda e o conseqüente aumento da desigualdade sem alterar de forma significativa o quadro de

---

<sup>26</sup> Em 1937, com a ajuda dos militares, Vargas dá o golpe de Estado e reassume a presidência inaugurando um período ditatorial – Estado Novo, que durou até 1945.

<sup>27</sup> Durante o primeiro governo militar, em 1966 fora criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que funcionava como um seguro-desemprego. Posteriormente, criou-se também o Banco Nacional de Habitação. E em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social.

pobreza que marcava o país. A repercussão do aumento dos índices de pobreza no Brasil com a divulgação do Censo de 1970 trouxe a tona a preocupação com a pobreza no discurso oficial (MACHADO, 2006). O Regime Militar, nesse sentido, dava sinais de esgotamento e, com isso, abria mais espaço para o diálogo entre Estado e a sociedade (PEREIRA, 2002).

Com o fim do Regime Militar em 1985, o Brasil passa por um processo de redemocratização<sup>28</sup> graças, dentre outras, a pressões exercidas pela sociedade civil em busca de uma nova reorganização política e social. Esse processo inicia-se por volta de 1974 com o projeto de distensão “*lenta, gradual e segura*” do governo Geisel e aprofunda-se com a luta por eleições diretas no início da década de 80, culminando com a eleição, por um colégio eleitoral, de um civil para a Presidência da República<sup>29</sup> em 1985, na renovação da composição na câmara Federal em 1986, na instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 (que gerou uma expectativa de ampliação de acesso aos direitos sociais) e na promulgação da constituição em 1988 (KINZO, 2001).

A Constituição Brasileira de 1988 buscou integrar um conjunto de políticas dentro do campo de Seguridade Social: Saúde, Assistência Social e Previdência, introduzindo, com isso, a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania (CUNHA, 2010). Este aparato jurídico, ao ser aprovado, sinalizava para a superação da assistência social como benevolência e assistencialismo e para sua afirmação como política social. Segundo José Paulo Netto (2000), a Constituição de 1988 apontava para a construção – inédita na história brasileira, de uma espécie de Estado de Bem – Estar Social:

Não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da cidadania moderna). Com isto, colocava-se no arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade (NETTO, 2000, p. 77).

---

<sup>28</sup> Para uma análise mais aprofundada ver: IVO, A. L. A “destituição” do social: Estado, governo e políticas sociais, *Caderno CRH*, Salvador, n. 35, p. 41-84, jul./dez. 2001.

<sup>29</sup> Tancredo Neves havia sido eleito pelo colégio eleitoral e sua posse estava marcada para 15 de março de 1985. Entretanto, ele não chegou a assumir o cargo devido a problemas de saúde, vindo a falecer em 21 de abril do mesmo ano. Desse modo, o vice – José Sarney assumiu a presidência com a responsabilidade de definir um novo conjunto de leis que evidenciasse o novo contexto democrático em que emergia a sociedade brasileira.

Entretanto, a universalidade e a equidade prevista no arcabouço jurídico-político da Constituição de 1988 não se configurou de fato na implementação e efetivação das políticas públicas sociais do Brasil. Nesse sentido, Yasbek (2004), ressalta que neste país nunca foi adotada uma política global de enfrentamento à pobreza. Ao contrário, as políticas sociais brasileiras têm-se mostrado erráticas e tímidas, inspiradas no "dever humanitário e solidário" e não pelos princípios da cidadania e reconhecimento público de direitos sociais. Tal realidade aprofunda o que Vera Telles (1993) chama de "incivilidade" presente no nosso imaginário social. Essa incivilidade ancora-se e

fixa a pobreza como marca da inferioridade, modo de ser que descredencia indivíduos para o exercício de seus direitos, já que percebidos numa diferença incomensurável, aquém das regras de equivalência que a formalidade da lei supõe e o exercício de direitos deveriam concretizar (...) (TELLES, 1993, p. 10).

Essa matriz social tipifica e aprofunda a contradição entre as formulações das leis e sua operacionalização. Dessa forma, no campo da assistência social, as políticas sociais brasileiras prescrevem, de forma conflitante, algumas *condições* para o acesso a *direitos* (TELLES, 1993). A esse respeito, é impotente lembrar ainda que, no Brasil não se pode falar de um Estado de Bem-Estar tal como se observa na experiência internacional (SANTOS, 1987) e da qual José Paulo Netto faz menção. Com a mesma perspectiva de Santos, Francisco de Oliveira (2004) ressalta que, "na história da Europa Ocidental foram as instituições que se chamou do Estado do Bem-Estar que conseguiram produzir os níveis menores de desigualdade" (OLIVEIRA, 2004, p.2). Nesse sentido, conceber a ideia de um Estado de Bem-Estar na periferia latino-americana, em especial, no Brasil, é no mínimo, contraditório. Daí, portanto, o entendimento do autor em caracterizar o Estado de Bem-Estar no Brasil como Estado do Mal-Estar – por este ser mais um projeto da fração hegemônica da burguesia do que das classes proletárias.

Junta-se a esse panorama a emergência da política neoliberal, cujo resultado tem sido o aprofundamento das desigualdades sociais e da concentração de renda<sup>30</sup>. Essa política emerge nas economias do chamado terceiro mundo através da imposição do BM e do FMI a fim de implementar as orientações do chamado "Consenso de Washington" (OLIVEIRA,

---

<sup>30</sup> Na década de 90, em um conjunto de 89 países, o Brasil e Serra Leoa eram os únicos países com um coeficiente de Gini superior a 0,60 (Brasil: 0,601 e Serra Leoa: 0,629) (GONÇALVES, 2003).



2003). Segundo Fiori (1997), tais orientações contemplavam uma estratégia seqüencial em três fases:

(...) a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de 'reformas estruturais'; liberação financeira e comercial, desregulamentação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico (FIORI, 1997, p.12).

Essas diretrizes, foram de fato, implementadas durante o governo de Fernando Collor de Melo e posteriormente, consolidadas no governo de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva. É o que trataremos na sessão seguinte.

## 2.2 ANOS 90: ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

A ausência de um Estado de Bem-Estar Social ou de um sistema de proteção social consolidado e a emergência da política neoliberal no cenário brasileiro apontava para a continuação das políticas econômicas e sociais. Desse modo, o ideário neoliberal – previsto no *Consenso de Washington* - provocou uma drástica redução do Estado no que se refere, principalmente, ao campo da Seguridade Social em detrimento de uma maior abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco (BATISTA, 1994). Nesse sentido, a Previdência Social, por exemplo, se viu ameaçada com a redução de encargos do Estado para o pagamento das aposentadorias e pensões; a saúde foi caracterizada pela precariedade do serviço público em detrimento do incentivo, e por fim a área assistencial sofreu com cortes de recursos para atender o ajuste fiscal (FLEURY, 2003).

Esse panorama interno tinha como objetivo promover a formação de mercados emergentes, que, para Octávio Ianni (2000) “se constituem e desenvolvem na medida em que adotam as diretrizes delimitadas ou simplesmente impostas pelas organizações multilaterais, secundadas pelas corporações transnacionais; em geral em favor destas” (IANNI, 2000, p. 19-20).

De fato, essas medidas determinaram uma crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia. Já, no cenário político, a passagem do governo de José Sarney foi marcado, em suma, pela aprovação da Carta Magna e pelas tentativas em estabilizar a economia brasileira. Os planos econômicos<sup>31</sup> lançados nesse período, entretanto, não conseguiram promover a estabilidade inflacionária (CARVALHO, 2000).

Em 15 de março 1990 é eleito para presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) pelo Partido Republicano Nacional - PRN numa coligação política que venceu os partidos de esquerda organizados. A eleição de Collor, segundo Gennari (2001) representou, na verdade, a institucionalização política do ideário de 1964 e, além disso, propiciou o desenvolvimento da política neoliberal no Brasil que,

conduziu o país a um período de forte recessão econômica, ao crescimento das taxas de desemprego, à elevação dos índices inflacionários, à deterioração dos serviços e infraestrutura públicos – principalmente da área de educação e de saúde –, à desindustrialização e ao arrocho salarial. Apesar de os efeitos produzidos pela política neoliberal terem repercutido de maneira desigual nos rendimentos das classes médias, do operariado e das frações do bloco no poder, de modo geral, foram bastante prejudiciais aos rendimentos dos estratos inferiores desses setores sociais (MARTUSCELLI, 2010, p. 542 apud BATISTA, 1994).

Essa política neoliberal marcou definitivamente a trajetória do desenvolvimento do Brasil na década de 1990. A insatisfação social gerada pela implementação desse modelo provocou uma série de reivindicações por parte, por exemplo, dos movimentos populares e sindicais relacionadas à desvalorização salarial e à diminuição das ofertas de empregos. Somada a esse quadro recessivo tanto no campo social quanto no campo econômico, à gestão centralizadora, o fracasso do Plano Collor I e II e às constantes denúncias de corrupção do Governo levaram a população, principalmente a juventude das grandes cidades, às ruas como forma de mobilização contra os atos de corrupção e esquemas ilegais praticados durante seu governo exigindo, com isso, o impeachment do Presidente<sup>32</sup>. Pressionado pelo movimento, o Congresso abriu o processo de Impeachment que resultou na renúncia do presidente e na posse do vice – Itamar Franco (CARVALHO, 2002). No governo de Itamar Franco foi

---

<sup>31</sup> Em março de 1986, o ministro da Fazenda, Dílson Funaro, lançou o Plano Cruzado. Seguiram-se os planos Cruzado II, de novembro de 1986; o Bresser, de abril de 1987 e o Verão, em janeiro 1989 (CARVALHO, 2000).

<sup>32</sup> Caras-pintadas foi o nome dado aos manifestantes que se juntaram na campanha “Fora Collor” a favor do impeachment do Presidente. Fernando Collor de Mello ficou inelegível durante 8 anos.

elaborado por Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, o mais bem-sucedido plano de controle inflacionário da Nova República: o Plano Real<sup>33</sup>.

Na eleição seguinte, através de uma aliança do *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB) com setores mais a direita (como o Partido da Frente Liberal - PFL) foi eleito em primeiro turno, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC) graças, em suma, ao sucesso do Plano Real. Ao assumir o governo, o presidente apresentou à nação um projeto político-econômico orientado para a continuidade da política neoliberal. Nesse sentido, a partir de 1994 a administração instituiu um mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas que ocasionou o corte de parte dos recursos destinados as políticas universais inscritas na Constituição, permitindo, a partir daí

que os sucessivos governos fizessem uso de 20% do total de impostos e contribuições federais de acordo com as suas conveniências políticas. Portanto, reduzindo, de fato, os recursos originalmente previstos para a área social. Esse mecanismo, que tomou o nome à época de Fundo Social de Emergência, foi mais tarde rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal e hoje é conhecido como Desvinculação de Receitas da União (DRU)<sup>34</sup> (DRUCK & FILGUEIRAS, 2007, p. 28-29).

Nesse contexto de ajuste fiscal permanente, os gastos com os programas sociais também foram reduzidos e a sociedade passou a aguardar com ansiedade que, após as reformas econômicas, os problemas sociais fossem contemplados. Segundo Gennari (2001)

A política econômica em relação ao setor externo passou a ser um elemento central de toda a política do governo, na medida em que, a política de estabilização, reconhecida pelo Governo como aspecto mais importante no curto prazo, - e na medida em que tem na âncora cambial seu aspecto decisivo, além da âncora salarial (via desindexação) - tornou deliberadamente a política econômica externa e toda a política governamental refém dos ingressos do capital financeiro internacional (GENNARI, 2001, p.38).

Essa liberalização comercial empreendida no primeiro mandato produziu a estabilidade monetária através de fluxos financeiros internacionais efetivando a política

---

<sup>33</sup> Para uma análise detalhado do assunto, ver: FILGUEIRAS, Luiz. História do Plano Real. São Paulo: Boitempo, 2000.

<sup>34</sup> Através de sucessivas medidas provisórias, todos os governos, inclusive o governo Lula, renovaram a validade deste mecanismo (DRUCK & FILGUEIRAS, 2007).

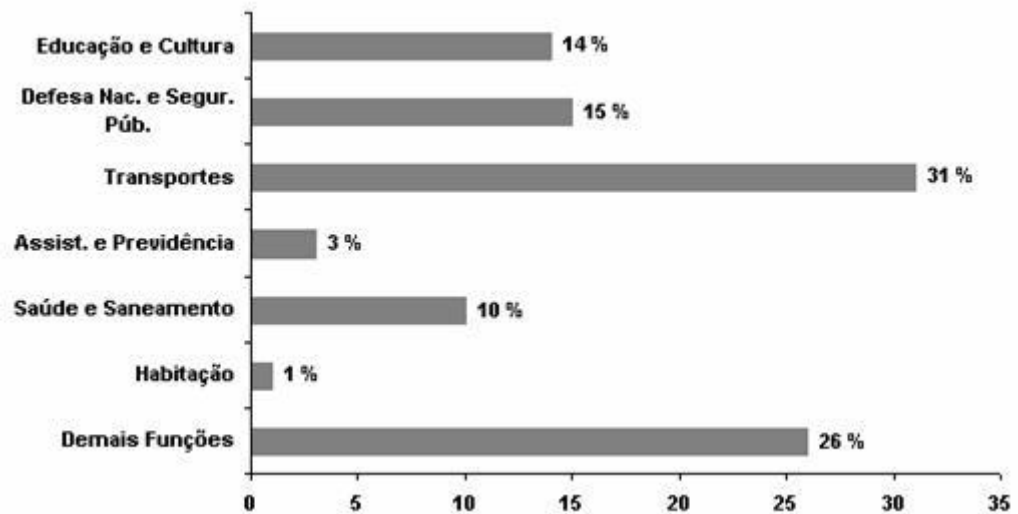
neoliberal. Nesse sentido, Tiezzi (2004) afirma que o Governo FHC foi capaz de desenvolver um conjunto de ações que promoveram uma maior integração entre as políticas neoliberais de estabilidade macroeconômica, as políticas de reforma agrária e as políticas de assistência social, tais como: programas voltados a redução da vulnerabilidade social de famílias, deficientes e idosos. Assim, a fim de subsidiar a efetividade dessas políticas no campo social o governo criou o Programa Comunidade Solidária que, tinha como função aprimorar os programas federais, coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos. Essa tarefa se desdobrou após a adoção do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH concedido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como critério de alocação de recursos e de criação dos programas de transferência de renda.

Entretanto, ao contrário do discurso governamental, houve muito pouco de inovador na política social que se efetivou no Brasil na era FHC. Raichelis (2000) argumenta, por exemplo, que o Programa Comunidade Solidária recebia recursos, sem controle social do Conselho Nacional de Assistência Social e configurou-se como uma política assistencialista, indo na contra-mão dos avanços obtidos na CF de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Segundo Cohn (1999), no Brasil, a partir de 1994, percebeu-se a conformação de um *sistema dual de proteção social*. Depreende-se desse sistema, uma articulação entre as políticas econômicas e as políticas sociais. Nesse sentido, temos de um lado, o subsistema de proteção social *contributivo* que diz respeito às diretrizes macroeconômicas enquanto instrumento para a criação de poupança interna, e do outro, o subsistema relativo aos benefícios sociais assistenciais/*não-contributivo* – e portanto, financiado com recursos do orçamento fiscal. A autora ressalta ainda que essas políticas não-contributivas são restringidas aos segmentos mais pobres da sociedade, já que, por não seguirem a lógica macroeconômica de diminuição do déficit público acabam por ter recursos extremamente escassos. O gráfico abaixo subsidiava a discussão a cerca da divisão dos gastos sociais durante o primeiro Governo FHC.

A partir da análise do gráfico 1, podemos perceber que a maior parte dos investimentos foram destinados ao setor de transportes (31%), em contrapartida, somente 3% do total dos investimentos foram reservados para a assistência social e previdência, a educação e a cultura tiveram um percentual de 14%, defesa nacional e segurança pública com 15% do total.

Gráfico 1 - Participação de cada área no total dos investimento – 1996



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1998.

Para a saúde e o saneamento foram destinados cerca de 10%, a habitação 1% e, por fim, as demais funções obtiveram uma participação no total de 26% dos investimentos. O percentual destinado às áreas correspondentes evidencia, a carência de investimentos em programas sociais e justificam parte dos conflitos que se aceleraram nos últimos meses.

Desse modo, sob a égide *do* trinômio focalização, descentralização e parcerias, o governo FHC não conseguiu centralizar as políticas, mas, ao contrário, resultou em ações pulverizadas e sem garantia de continuidade. Nesse sentido, Cohn (1999) afirma que,

(...) essas políticas, mesmo quando definidas como universais e de caráter não contributivo, tendem tão somente para a universalidade de um patamar básico de acesso a determinados serviços sociais, gerando seletividade nos níveis mais complexos dessas mesmas redes de serviços, comprometendo assim a garantia da equidade de acesso aos mesmos (COHN, 1999, p. 187).

A citação acima revela a forma pela qual a questão social estava sendo enfrentada no Brasil, ou seja, focalizadas e setorializadas sem apresentar, portanto, um projeto articulado para a sociedade capaz de proporcionar um sentido político ao seu conjunto.

Em 2002, já no fim do seu segundo mandato, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Relatório intitulado “Brasil 1994.2002 – A Era do Real”, publicado pela Secretaria de Comunicação Social, relacionou 12 programas componentes do que foi

denominado de “Rede de Proteção Social” do seu governo. Todos os programas relacionados têm em comum a transferência de renda para os beneficiários. São eles: Bolsa Alimentação, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Agente Jovem, Abono Salarial PIS / PASEP, Bolsa Qualificação, Seguro Desemprego, Seguro Safra, Aposentadoria e pensões rurais, Benefício de Prestação Continuada, Renda Mensal Vitalícia. Esses programas compuseram a “Rede de Proteção Social” do governo FHC dirigidos, em sua maioria, aos brasileiros mais pobres entre os pobres. Para inserção em cada tipo de programa era necessário cumprir todas as contrapartidas e está, portanto, inserido dentro de um determinado público – alvo definido, principalmente, a partir de uma Linha de Pobreza<sup>35</sup> (BRASIL, 2002).

Entende-se, portanto, que a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e seu modelo de desenvolvimento influenciado pelas diretrizes do “Consenso de Washington” produziram algumas transformações na estrutura sócio-econômica do país, tais como: liberalização da economia e a onda de privatizações<sup>36</sup>, diminuição do papel do Estado, endividamento externo, aprofundaram as graves distorções sociais<sup>37</sup> e educacionais ainda que, seu governo tenha propiciado maior acesso ao ensino fundamental. Esse cenário favoreceu, sem dúvida, a rejeição por mais de ¾ do eleitorado já na primeira volta das eleições presidenciais e a ascensão de um candidato com propostas marcadamente sociais.

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 2002 gerou uma grande expectativa em torno das mudanças nas prioridades da agenda governamental, em especial, no âmbito social. Sua ascensão significou, de fato, a primeira grande mudança das elites governantes no país, desde o final do regime militar em 1985. Esperava-se, portanto, uma ruptura com a política econômico-social de talhe neoliberal que caracterizou os governos anteriores e que, com isso, o novo governo pudesse empreender uma política que utilizasse o Estado como promotor de bem-estar e justiça social.

Ao analisar o primeiro governo Lula e a presença de elementos da política do governo anterior, o professor Juarez Guimarães (2004) percebe que o conceito-chave que organiza a evolução da conjuntura do país é o da “transição de paradigmas”. Segundo ele,

---

<sup>35</sup> Segundo Dupas (1999), a linha de pobreza simplesmente aponta a renda monetária necessária para que um indivíduo possa ter acesso a uma cesta de bens e serviços essenciais à satisfação de suas necessidades básicas. Mas como determinar quais das necessidades são básicas? Uma saída seria tentar utilizar um critério fisiológico e definir necessidades básicas como o imprescindível para garantir a sobrevivência física (DUPAS, 1999, p. 24).

<sup>36</sup> No período FHC foram privatizadas 68 empresas federais, totalizando uma soma de US\$ 70.855 milhões de dólares (BNDES, 2003).

<sup>37</sup> Ao analisar o índice de Gini de 1995 a 2002 – final do governo FHC: 1995 – 0,592/1996 - 0,590/ 1997 - 0,588/ 1998 - 0,584/ 1999 - 0,576/ 2001 - 0,572/ 2002 - 0,573 (IPEA, 2009) percebe-se uma relativa melhora, sem, no entanto, promover uma efetiva redistribuição de renda.

a noção de transição contém a idéia de ruptura, mas a transcende. Trata-se não apenas de romper com o paradigma neoliberal, mas de organizar a transição para um outro, alternativo em seus fundamentos. Na medida em que ela põe o acento no segundo termo do par destruição/criação, está em consonância com a própria noção de governabilidade. Trata-se evidentemente de evitar uma situação de caos sistêmico, no qual as antigas regras já não funcionam, mas as novas não adquiriram ainda eficácia e legitimidade (GUIMARÃES, 2004, p.36-37).

Esse novo panorama político estava, portanto, a emergir no cenário político e social brasileiro com vistas a estabelecer uma governabilidade legítima. Para Marques & Mendes (2007) as orientações econômicas e sociais da administração petista não são opositoras e/ou não buscam romper com o paradigma neoliberal mas, ao contrário, buscam promover um desenvolvimento econômico e social negociado, tendo o governo como mediador. Nesse sentido,

(...) de um lado sua política econômica<sup>38</sup> favoreceu largamente os interesses do capital financeiro nacional e internacional (garantindo elevada rentabilidade mediante a manutenção de elevadas taxas de juros e viabilizando um lucro bancário recorde) e do *agribusiness*, por outro, implementou uma série de programas e iniciativas, direcionada aos segmentos mais pobres da população brasileira e àqueles até então excluídos de algumas políticas (MARQUES & MENDES, 2007, p. 16).

Essa perspectiva também é compartilhada pelo Sociólogo brasileiro Francisco de Oliveira (2010) que chegou a afirmar que “Ele [Lula] não é nada opositor ou estatizante. Isso é uma ilusão de ótica. Ao contrário, ele é privatista numa escala que o Brasil nunca conheceu” (OLIVEIRA, 2010, p.1). Assim, as propostas e ações do governo Lula, são na verdade, um *misto* de continuidade e mudança de ênfase apenas nas formas de gestão (ALMEIDA, 2004).

Entretanto, convém destacar que, o tema das políticas sociais ganhou centralidade no discurso do novo governo ainda nas campanhas eleitorais. Já nos primeiros dias da nova administração foi lançada duas propostas no campo da Seguridade Social, a saber: a proposta de reforma do sistema previdenciário que, buscava, em suma, estabelecer o mesmo teto para as aposentadorias dos empregados dos setores público e privado além de criar a previdência complementar e o Programa Fome Zero<sup>39</sup> que tinha como objetivo promover a segurança

<sup>38</sup> Não é objetivo do estudo tratar das políticas econômicas implementadas durante o Governo Lula.

<sup>39</sup> O Programa Fome Zero articula mais de trinta programas combinando políticas estruturais, específicas e locais e atividades com forte potencial para facilitar a inclusão social, dentre esses programas, destaca-se o Bolsa Família implementado em 2004 (BRASIL, 2005).

alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2005).

O *Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil* foi um documento apresentado imediatamente após a vitória nas urnas. Nesse documento, a questão das políticas sociais era tratada sob o ângulo de redução de seus efeitos regressivos, aumento da eficácia do gasto social e da efetividade dos programas e ações a ser obtida com melhor focalização nos grupos mais vulneráveis. Diz ainda o documento:

A pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não-pobres, assim como da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais. A falta de avaliação específica dos impactos destes recursos sobre a população beneficiada contribui de forma decisiva para este problema (...). Além disso, é necessário reformular o desenho das políticas de arrecadação e transferência do Estado de modo a reduzir a desigualdade da renda (...). O desenho dessas políticas poderá ser bastante efetivo em redistribuir renda, conforme verificado em outros países (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p.15).

A partir da citação acima percebe-se uma clara prioridade dos gastos do Governo. O documento como um todo, demonstra o foco que seria seguido durante a administração: políticas focalizadas de combate a pobreza e propostas de redução da desigualdade social, além disso, pouco falava das outras políticas universais, a não ser da previdenciária.

No que se refere aos gastos sociais<sup>40</sup> do governo Lula, percebe-se que, apesar do rígido controle orçamentário e ajuste fiscal permanente, houve uma significativa ampliação dos recursos destinados a área de Seguridade Social (ver tabela 2- Execução do Orçamento (social) da União – 2000-2010).

A tabela abaixo revela que houve um crescimento considerável nos gastos com a Seguridade Social durante a Gestão de Lula. Os gastos com assistência social no Governo FHC em 2002, por exemplo, foram de R\$ 11,6 bilhões, já no governo Lula o valor orçamentário destinado a essa área foi de R\$ 40,6 bilhões em 2010.

---

<sup>40</sup> Rezende (2001) considera as seguintes despesas como Gastos Sociais: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Urbanismo, Habitação, Saneamento. Entretanto, para fins da pesquisa optou-se por explicitar apenas os gastos referentes a Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Habitação e Saneamento.



Tabela 2 - Execução do Orçamento (social) da União – 2000-2010

Orçamento realizado	Saúde*	Educação*	Assistência Social*	Previdência Social*	Saneamento**	Habitação**	Gastos sociais totais*
2000	45,5	23,8	9,9	209,9	3,6	3,6*	293,06
2001	48,1	23,6	10,7	218,9	4,7	7,2	302,5
2002	45,6	23,7	11,6	221,0	17,2	228,1	302,3
2003	39,6	20,7	12,2	212,5	85,7	178,6	286,03
2004	44,0	19,4	18,5	221,0	102,2	653,5	303,6
2005	49,8	22,1	21,5	257,4	120,5	778,3	351,7
2006	53,3	23,2	28,9	285,2	75,4	1,56*	392,9
2007	50,3	24,1	31,4	297,8	50,6	488,4	404,5
2008	46,2	23,2	30,3	272,3	506,6	161,9	372,6
2009	50,6	29,6	34,4	301,5	879,7	141,3	417,1
2010	57,2	40,1	40,6	341,0	541,3	22,4	479,6
Total	484,6	249,8	238,4	2.617,5***	5,27	8,73	3.905,8***

\*Em R\$ Bilhões

\*\*Em R\$ Milhões

\*\*\* Em R\$ Trilhões

Os valores estão atualizados com base no IGP-DI dos respectivos anos

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal em:

&lt;www.stn.fazenda.gov.br&gt;

Percebe-se, portanto, um crescimento de cerca de 350% no investimento da assistência social - cujo montante tem participação fundamental do Programa Bolsa Família<sup>41</sup>. Na área da educação os valores também são destoantes, apresentando aumento expressivo no decorrer dos anos, em 2000 - R\$ 23,8 bilhões e em 2010 - R\$ 40,1 bilhões. No último ano do governo de FHC, os gastos com saúde foram de R\$ 45,6 bilhões em contrapartida, em 2010 esses gastos orçamentários foram de R\$ 57,2 bilhões durante a administração de Lula. Na previdência, percebe-se a mesma conjuntura, assim, em 2000 gastou-se R\$ 209,9 bilhões de reais e em 2010 cerca de R\$341,0 bilhões de reais foram destinados a previdência social.

Os gastos com saneamento passaram de R\$ 3,6 milhões em 2000 para R\$541,3 milhões em 2010 com perceptíveis oscilações entre os períodos analisados. No que diz respeito a habitação, no governo de FHC os gastos chegaram a R\$ 3,6 bilhões em 2000 (período de maior investimento), em 2002 esses dados despencaram para R\$ 302,3 milhões e

<sup>41</sup> Desde a implementação do Programa Bolsa Família no Brasil, os investimentos nesse programa têm aumentado, resultando em um crescimento médio de 12,46% entre 2004 e 2007 (2004 – R\$ 5.592.873.817,91; 2007 - R\$ 7.953.895.227,18). Fonte: CGU

em 2010 chegou em R\$ 479,6 milhões de reais. Vale ressaltar que, o ano de 2008 foi marcado por uma queda relativa dos indicadores sociais apresentados na tabela 1, a exceção dos gastos para habitação que obteve uma melhora. Essa queda é explicada pela crise dos mercados imobiliário e financeiro dos EUA que gerou um efeito dominó - afetando todas as economias mundiais.

Em 2004, a economia brasileira voltou a crescer numa taxa média acima de 4,5%. A retomada do crescimento é percebida a partir da análise dos dados da tabela 1, já que, proporcionou uma ampliação dos investimento nas áreas sociais em um ritmo mais intenso. Ademais, os espaços econômicos abertos pela nova política externa, as políticas sociais que buscam promover inclusão social via estratégias estruturais e imediatistas como o Fome Zero e o Bolsa-família, as concessão de crédito à agricultura familiar, as ações de financiamento de órgãos e bancos públicos, a expansão do crédito consignado e a ampliação e democratização de serviços sociais básicos introduzem novas alternativas econômicas de expansão, inclusão social e distribuição de renda (GUIMARÃES, 2004).

Esses avanços juntamente com o movimento do mercado de trabalho que gerou efeitos positivos sobre os salários mínimos resultaram em uma efetiva redução da desigualdade de renda entre 2002 e 2009 com o índice de Gini caindo de 0,59 para 0,54 (MATTEI & MAGALHÃES, 2011). Embora possamos perceber os avanços sentidos tanto na economia quanto no social, vale ressaltar que, as principais políticas sociais efetivadas durante o governo Lula se pautaram pela focalização. Prova disso é o *'status'* e a dimensão alcançada pelo Programa Bolsa Família, apresentando-se como carro-chefe das políticas sociais<sup>42</sup>. Para Druck & Filgueiras (2007) esses programas possuem uma função *'amortecedora'* de tensões sociais, pois alteram as condições de existência das famílias beneficiadas, retirando-as da pobreza absoluta, mas não apresentam capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de reprodução da pobreza.

Nesse sentido, Yasbek (2004) resalta ainda que, embora haja na proposta original do Fome Zero uma perspectiva de associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social e a medidas de cunho mais *estruturais*, o programa não apresenta inovações, já que, promove um cadastramento discriminatório e não se realiza como direito social (YASBEK, 2004).

---

<sup>42</sup> A tabela 1, por exemplo, demonstra a sobreposição dos gastos total da Assistência – R\$217,8 bilhões em relação aos gastos total efetivados na Educação – R\$ 202,4 bilhões durante todo o período vigente do governo (2003-2010).

Embora haja concordância de diversos estudiosos (Yasbek, 2004; Oliveira, 2007; Druck & Filgueiras, 2007; Telles, 1993; Behring, 1998; Fleury, 1994; Fonseca, 2001; Kerstenetzky, 2006; dentre outros) a cerca da característica eminentemente focalizada de parte dos programas sociais efetivados durante o Governo Lula, não se pode deixar de apontar a mudança quanto ao papel do Estado na prática e na garantia dos serviços sociais.

### 2.3 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DE CUBA: DO COLONIALISMO/NEOCOLONIALISMO AO SOCIALISMO

As histórias da América Latina e Caribe guardam em si uma semelhança indissociável: serviram de colônias de exploração orientada para o fortalecimento dos mercados centrais do sistema mundial. Além disso, as populações nativas desses territórios foram bruscamente dizimadas e quando não o fizeram, estes foram aculturados e escravizados. Com a ilha Cubana não foi diferente. Ao contrário, a colonização espanhola na ilha de Cuba foi a mais duradoura de toda história do continente. Após duas guerras pela independência, Cuba finalmente consegue sua independência<sup>43</sup> ao final de pouco mais de quatro séculos (1492-1898) de dominação espanhola.

Em termos de desenvolvimento econômico e moderno, o século XIX apresentou, em suma, um acelerado crescimento de produção de café e de tabaco, favorecendo, com isso, uma adaptação aos padrões coloniais no desenvolvimento econômico e sociocultural da sociedade cubana. Esse cenário, conjugado com o regime escravista e o latifundiário fizeram do século XIX o século de ouro da era colonial. Para Fernandes (2007), as transformações iniciadas no início desse século impediram tanto a emergência de uma revolução de emancipação de caráter nacional quanto a conversão da burguesia colonial direta em dominação colonial indireta permanente, persistindo, com isso, por mais de meio século um desenvolvimento pautado no capitalismo neocolonial.

---

<sup>43</sup> A primeira guerra pela independência (1868-1878) foi “encabeçada por latifundiários e gente da burguesia urbana, seguidos por homens do campo, escravos alforriados, negros livres e outros componentes da população pobre e despossuída, incluindo alguns proletários” (LE RIVEREND, 1990, p.63), tendo como principal reivindicação o fim da escravatura e como líder Carlos Manuel Céspedes. A segunda guerra pela independência (1895-1898) foi marcada, em suma, pelo crescente repúdio a presença dos espanhóis e ao imperialismo ianque no território cubano. A independência de Cuba só é reconhecida em 10 de dezembro de 1898 quando o governo estadunidense e espanhol assinam o Tratado de Paris.

O ciclo do café e do tabaco foi, posteriormente, substituído pelo ciclo predominante do açúcar. Nesse contexto, o crescimento da produção açucareira é acompanhada pela definição da *estrutura produtiva* - baseada na monocultura extensiva - e da *estrutura social* - sócio-classista concentrando de um lado, o trabalho escravista, e do outro o poder dos latifundiários, da grande burguesia açucareira e da grande burguesia comercial importadora. Desse modo, a modernização foi combinada ao máximo à preservação das estruturas coloniais. Segundo dados do período de 1896-1900 os Estados Unidos receberam quase 92%, em média, do açúcar exportado por Cuba. Quanto aos lucros dessa atividade, apenas uma reduzida porcentagem permanecia em solo cubano, o necessário para manter em atividade o desenvolvimento capitalista neocolonial (FERNANDES, 2007).

Até 1902 Cuba permaneceu ocupada pelas tropas estadunidenses só sendo desocupada após a aprovação de uma emenda à Constituição cubana (Emenda Platt<sup>44</sup>) que concedia plenos poderes econômicos e militares aos EUA, assim constava:

O Governo de Cuba concorda que os Estados Unidos exerçam o direito de intervenção para a preservação da independência e manutenção de um governo adequado à proteção da vida, liberdade individual e propriedade privada, e para amplo cumprimento das obrigações de Cuba, impostas pelo Tratado de Paris aos Estados Unidos (...). E que agora devem ser assumidas pelo governo cubano (...). Todas as ações realizadas pelos Estados Unidos durante a ocupação militar serão ratificadas e todos os direitos legais adquiridos através destas ações serão mantidos e protegidos (...). Para dar condições dos Estados Unidos da América de manter a independência de Cuba e proteger seu povo, e, conseqüentemente, em sua própria defesa, o governo de Cuba terá que vender ou alugar aos EUA as terras necessárias para o estabelecimento de portos de abastecimento energético e bases navais em locais estrategicamente definidos conforme solicitação e concordância do Presidente dos Estados Unidos (DEL RIO, 1980, p. 53-55).

Além desses mecanismos de dominação, em 22 de maio de 1903 foi assinado o Tratado Permanente entre Cuba e Estados Unidos que estabelecia, em suma, a reciprocidade de termos quanto a tarifas preferenciais de importações pelos Estados Unidos. Além de mais baixas, essas tarifas não poderiam ser estendidas a nenhum outro país (FERNANDES, 2007). Dessa forma, “o país passou a ser politicamente uma pseudo-república, complemento da neocolônia no plano econômico, tutelada pela presença ostensiva dos EUA” (SADER, 2001, p.

---

<sup>44</sup> Emenda Platt foi aprovada pelo Senado dos Estados Unidos em 2 de março de 1901 e pela Convenção Constituinte de Cuba em 12 de julho de 1901, convertida em apêndice a Constituição. Essa Emenda permaneceu mantendo Cuba um protetorado estadunidense até 1933.

18). No cenário político nacional, Cuba passou a ser governada por sucessivas ditaduras<sup>45</sup> que reprimiam sistematicamente as insurreições populares. As eleições gerais democráticas para presidente e parlamentares só viriam acontecer em 10 de janeiro de 1936. Em 1940, com o apoio de vários partidos políticos, incluindo o Partido Comunista, Batista se elege permanecendo no cargo até 1944. Segundo Sader (2001), “O governo de Batista (...) foi um período de aumento da especulação, da corrupção, da inflação e do desgaste dos salários, transformando-se rapidamente num governo isolado do povo” (SADER, 2001, p. 23).

O ano de 1952<sup>46</sup> é marcado pelo retorno de Batista ao poder após um golpe militar articulado pelo governo norte-americano. Essa situação gerou grande efervescência nos movimentos populares e configurou como ponto de partida para a via insurrecional da revolução cubana. O jovem advogado Fidel Castro filiado ao Partido do Povo Cubano e dirigente da Federação de Estudantes Universitários de Cuba ao consultar o Código de Defesa Social percebeu que a tomada de poder incorria em vários crimes e, dessa forma, solicitou ao Tribunal competente a pena de 108 anos de prisão, conforme previa o Código de Defesa Social ao réu (SADER, 2001). Entretanto,

Passaram os dias e passaram os meses. Que decepção! O acusado não era molestado, passeava pela república como um amo, o chamavam honrado senhor e general, tirou e pôs magistrados, e no dia da abertura dos tribunais se viu o réu no lugar de honra, entre os augustos e veneráveis patriarcas da nossa justiça (CASTRO, 1982, p. 44).

---

<sup>45</sup> Chefes do Governo Cubano – pós-independência, por ordem cronológica: John Rutter Brooke (1 de janeiro de 1899 - 23 dezembro de 1899 – Governador dos USA); Leonard Wood (23 de dezembro de 1899 – 20 de maio de 1902 – Governador dos USA); Primeiro presidente democrático da Republica Cubana: Tomás Estrada Palma (20 de maio de 1902 - 28 de setembro de 1906); William Howard Taft (29 de setembro de 1906 - 13 de outubro de 1906 -Governador USA); Charles Edward Magoon (13 de outubro de 1906 – 28 de janeiro de 1909 - governador USA); José Miguel Gómez (28 de janeiro de 1909 - 20 de maio de 1913); Aurelio Mario García Menocal (20 de maio de 1913 - 20 de maio de 1921); Alfredo Zayas Alfonso (20 de maio de 1921 - 20 de maio de 1925); Gerardo Machado Morales (20 de maio de 1925 - 12 de agosto de 1933); Carlos Manuel de Céspedes Quesada (agosto 1933 - setembro 1933); Ramón Grau San Martín (setembro de 1933 – janeiro de 1934); Carlos Hevia y de los Reyes (15 janeiro 1934 - 18 janeiro 1934); Carlos Manuel Márquez Sterling (18 janeiro 1934 - 18 janeiro 1934 – algumas horas); Carlos Mendieta y Montefur (18 de janeiro 1934 - 11 de dezembro de 1935); José A. Barnet y Vinajeras (11 de dezembro de 1935 - 20 de Maio de 1936); Miguel Mariano Gómez (20 de maio de 1936 - 23 de dezembro de 1936); Federico Laredo Brú (23 de dezembro de 1936 - 10 outubro de 1940); Fulgencio Batista y Zaldívar (10 de outubro de 1940 - 10 de outubro de 1944); Ramón Grau San Martín (10 de outubro de 1944 - 10 de outubro de 1948); Carlos Prío Socarrás (10 de outubro de 1948 - 10 de março de 1952); Fulgencio Batista y Zaldívar (10 de março de 1952 - 1 de janeiro de 1959); Manuel Urrutia Lleó (3 janeiro de 1959 - 17 de julho de 1959); Osvaldo Dorticós Torrado (18 de julho de 1959 - 2 de dezembro de 1976); Fidel Castro Ruz (2 de dezembro de 1976 - 31 de julho de 2006); Raúl Castro Ruz (31 de julho de 2006 até os dias de hoje).

<sup>46</sup> Nesse mesmo ano, Eduardo Chibás então candidato a presidência se suicida em protesto contra a situação do país. Durante essas eleições, Fidel, que fazia parte do Partido Ortodoxo, estava participando da campanha eleitoral como candidato a deputado, atividade que foi surpreendida pelo golpe de Batista naquele mesmo ano.

É nesta conjuntura, pautada pelo repúdio a imoralidade dos atos políticos, a ilegalidade do poder, a corrupção, a violência e a precariedade na consecução de direitos sociais básicos que se construiu um caminho centrado nas lutas revolucionárias. Nesse sentido, Gonzáles (1998) ressalta que,

- . La tasa de analfabetismo era superior al 23% en el país y el 41% en zonas rurales, con cerca de un millón de analfabetos absolutos y más de un millón de semianalfabetos. Había 600 mil niños sin escuelas y paradójicamente 10 mil maestros sin trabajo; tan sólo el 55% de los niños en edad escolar estaba matriculado en las escuelas. El nivel de escolaridad medio resultaba de 2 grados de enseñanza primaria.
- . Los servicios de salud eran totalmente insuficientes (un médico por cada 1076 habitantes) (...) La mortalidad infantil era superior a 60 por mil nacidos vivos. La esperanza de vida al nacer era alrededor de 65 años (...). El déficit habitacional calculado en 1958 alcanzaba las 700 mil viviendas.
- . En las zonas rurales, sólo disponían de instalaciones sanitarias en el 4,1% de los casos, agua corriente en el 10,4% y electricidad en el 10% de las viviendas (...).
- . La seguridad social sólo tenía un nivel de cobertura del 53% de la población trabajadora. La mayor parte de las cajas de retiro y jubilaciones estaban desfalcadas. (GONZÁLES, 1998, p. 6).

Os dados acima revelam a precariedade em que vivia a população no que tange a garantia de direitos sociais. Em suma, este panorama é

“o que se da a partir de 1952 y hasta 1958 es, por tanto, un proceso de crecimiento sin desarrollo, en el que se profundizaron las deformaciones estructurales de la economía y se polarizaron aún más las diferencias sociales” (GONZÁLEZ, 1998, p. 5).

Assim, parte da juventude do Partido Ortodoxo em oposição a ditadura propunha não mais um movimento político restrito a esfera legal, mas, um movimento de repressão e de luta para a derrubada da ditadura de Batista (RUAS, 2001). Para Fernandes (2007) a luta contra Batista ganha centralidade ao passo que a derrota do imperialismo aparece como uma consequência.

No dia 26 de julho de 1953 sob comando de Fidel Castro a ditadura de Batista sofre sua primeira tentativa de derrubada. Com um grupo composto por 168 pessoas, o assalto ao Quartel Moncada era um plano militar que buscou a “tomada do segundo quartel mais

importante do país, a distribuição de armas ao povo, a ocupação dos principais pontos estratégicos da cidade e do estado, visando controlar assim toda a região oriental do país” (SADER, 2001, p. 28). As forças do regime operaram um impiedoso massacre através de execuções e prisões dos revolucionários sobreviventes. Fidel assim resume o resultado do Assalto ao Quartel Moncada:

O quartel Moncada converteu-se em uma oficina de tortura e de morte, e alguns homens indignos trocaram o uniforme militar por aventais de açougueiros (...). Assim, o sobressalto da madrugada dissipou-se em um festim de cadáveres, em uma verdadeira orgia de sangue (CASTRO, 1993, p. 43).

Durante esse processo, o líder do ataque, Fidel Castro, após ser detido, julgado e condenado juntamente com outros revolucionários apontou as linhas gerais de uma plataforma política que se transformaria no programa do Movimento 26 de Julho (RUAS, 2001a). Nessa plataforma constam as cinco leis revolucionárias que seriam proclamadas logo após a tomada do quartel Moncada. São elas:

A primeira lei revolucionária devolvia poderes ao povo, e proclamava a Constituição de 1940, como a verdadeira lei suprema do Estado, até que o povo decidisse modificá-la ou mudá-la (...). A segunda lei revolucionária concedia, sem qualquer ônus, a propriedade intransferível da terra a todos os colonos, subcolonos, arrendatários, parceiros, e precaristas, que ocupassem parcelas da terra de cinco ou menos caballerías (...). A terceira lei revolucionária concedia a todos os colonos o direito de participar de cinquenta e cinco por cento do rendimento da cana e a cota mínima de quarenta mil arrobas a todos os pequenos colonos estabelecidos há três anos ou mais. A quinta lei revolucionária ordenava a confiscação de todos os bens de todos os malversadores de todos os governos e de seus sucessores e herdeiros em relação aos bens de procedência fraudulenta, herdados com ou sem testamento, mediante tribunais especiais com poderes plenos de acesso a todas as fontes de investigação (...). Declarava também que a política cubana para a América seria de estreita solidariedade com os povos democráticos do continente (...). (CASTRO, 1993, p. 29-30)

Essas leis revolucionárias estavam direcionadas, em suma, para a derrubada da ditadura e para adoção de algumas medidas democráticas combinadas com uma tonalidade nacionalista expressa, por exemplo, na referência à soberania e na proposta de nacionalização das empresas elétricas e telefônicas (RUAS, 2001).

Nesse sentido, a revolução emerge a partir dessas circunstâncias estruturais de ordem não só social, mas política e econômica que vigorava no território cubano. Assim, um dos princípios da Revolução Cubana seria realizar um processo sócio-produtivo e político que fossem dirigidos ao melhoramento humano e à superação da alienação (TABLADA, 1958).

Em 1956, o regime de Batista sofre sua segunda tentativa de derrubada. Refugiados no México, os revolucionários definem uma estratégia de guerra baseada no desembarque do iate *Granma* na Ilha de Cuba articulado com um levante interno capitaneado por Frank País. Entretanto, “o levante interno foi sufocado e, quando o desembarque se deu, foi alvo de um ataque extremamente violento que dizimou boa parte da tropa que havia retornado a Cuba” (RUAS, 2001, p. 4).

Ao longo do ano de 1957, iniciou-se a luta em Sierra Maestra que buscou desenvolver uma crescente articulação entre o movimento de luta armada contra Batista (baseado no meio rural), com aquele situado nos centros urbanos. Segundo Le Riverend (1990) “Ambos foram apoiados por ampla mobilização popular, o que acabaria por ocasionar a derrubada de Batista” (LE RIVEREND, 1990, p.79). O colapso do regime ditatorial e da ordem social vigente consumou-se em fins de 1958. Ao derrubar o governo de Batista e assim, destruir a ordem social neocolonial, o governo revolucionário desempenhou um duplo papel: rompeu com as amarras do colonialismo norte-americano e deu início a um novo momento no qual se estabeleceria um regime socialista em Cuba (o caráter socialista da Revolução só é declarado em 1961) (LE RIVEREND, 1990). A revolução Cubana

transitó al socialismo cuando el sistema capitalista agotó todas sus posibilidades de subsistencia. Las simples reformas por las que abogaban la burguesía cubana no azucarera y algunos sectores empresariales en los Estados Unidos no podían dar solución a los problemas del desarrollo económico y social del país, y menos aún garantizar la independencia nacional. La única posibilidad de supervivencia de la Revolución y la del logro de sus objetivos programáticos radicaban en la superación de los marcos democrático burgueses (LEÓN, 2003, p.24).

Nesse sentido, o governo revolucionário produziu um conjunto de políticas sociais com um caráter marcado de libertação nacional e de justiça social que, tiveram como objetivos estratégicos a eliminação das causas geradoras de pobreza e a transformação do homem em sujeito social ativo, em cidadão portador de direitos, tendo como base a criação de



um setor público dominante. No livro “A história me absolverá”<sup>47</sup>, Fidel Castro resume os seis principais problemas a serem solucionados pelo novo governo: “O problema da terra, o problema da industrialização, o problema da moradia, o problema do desemprego, o problema da educação, e o problema da saúde do povo” (CASTRO, 1993, p. 31).

Esses seriam, portanto, os seis pontos que, articulados com a liberdade pública e a democracia política constituíam as prioridades do governo revolucionário. No plano macro político, a renúncia do presidente Urrutia em julho de 1959 findou com as esperanças da direita reformista e dos imperialistas de frear o processo revolucionário. Em fevereiro de 1960<sup>48</sup>, Cuba já havia estabelecido os primeiros acordos comerciais com a URSS. Esse fato ocasionou o rompimento das relações de Washington com o governo de Havana e, posteriormente, a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA) (SADER, 2001). Léon (2003) ressalta que “El 6 de agosto de 1960, el gobierno cubano dictaba la ley mediante la cual se nacionalizaban 36 centrales azucareros norteamericanos, las compañías de teléfonos y electricidad de propiedad yanqui, y las refinerías de petróleo(...)” (LÉON, 2003, p. 15).

Esse rompimento gerou o bloqueio econômico e diplomático à ilha estabelecido pelos EUA que, acarretou efeitos danosos na economia cubana e a percepção da necessidade de estabelecer novos rumos para a economia. Desse modo, durante os anos seguintes, a prioridade do governo revolucionário realocara-se para essa questão no sentido de encontrar um modelo alternativo de produção com base nas reflexões críticas de Guevara, então Ministro da Indústria (SADER, 2001). Dentro desse contexto, Ruas (2004) aponta que,

Durante os anos 60, o governo tenta construir um modelo alternativo de produção, e nisto tem grande influência as reflexões críticas de Guevara sobre os países socialistas, que impulsionasse o desenvolvimento de suas forças produtivas evitando qualquer tipo de dependência, impedindo uma possível burocratização do poder e, fundamentalmente, criasse uma consciência socialista. Este modelo estava calcado na leitura do marxismo que potencializava a ação do homem na história como capaz de efetivar mudanças, mesmo que as condições objetivas não fossem as mais propícias. As questões do exemplo revolucionário, a ser dado principalmente pelos dirigentes, o trabalho voluntário e a educação fundamentada na moral socialista eram vistas por Guevara como elementos centrais para um processo de transição

<sup>47</sup> O livro *A História me Absolverá* é considerado um valioso documento histórico e um dos textos mais importantes para compreensão da conjuntura histórica que antecedeu a Revolução Cubana. Trata-se da íntegra do discurso de defesa de Fidel Castro frente ao Tribunal de Exceção do governo de Fulgêncio Batista, por ocasião do julgamento que Fidel foi submetido pela ditadura cubana, após ter liderado o levante ao quartel e Moncada (tentativa de derrubar Fulgêncio Batista), em 26 de julho de 1953.

<sup>48</sup> Em abril de 1961, aparecem às ocorrências mais graves dessa tensão: nas incursões aéreas contra os aeroportos de La Habana e Santiago e na tentativa de invasão de Playa Girón, na Baía dos Porcos (FERNANDES, 2007). Já em outubro de 1963, ocorre a chamada “crise dos foguetes” – os EUA decreta o bloqueio naval a Cuba.

socialista diferenciado do Leste europeu que já vinha criticando explicitamente (RUAS, 2004, p.5).

O “modelo alternativo de produção” teria na industrialização um papel central para sua consolidação. Entretanto, a passagem de uma economia agroexportadora a industrializada requereria muito mais que a aquisição de maquinaria industrial, fazia-se necessário, por exemplo, a qualificação de mão-de-obra, a obtenção de matéria-prima e a criação de um fundo público para manutenção dos equipamentos e para a sua ampliação (LÉON, 2003).

Dessa forma, esse salto de país capitalista atrasado para um país socialista, sem passar pela etapa do capitalismo desenvolvido tornava-se impossível. Mas, o problema básico residia no fato de que o socialismo, na teoria marxista, é uma etapa de criação de condições para a sociedade comunista. Assim, no socialismo o critério de remuneração estava pautado na perspectiva “a cada um conforme seu trabalho” incentivando a melhoria na qualificação da mão-de-obra, condição de desenvolvimento rápido das forças produtivas. Já no comunismo, etapa posterior a sociedade socialista, a remuneração seria a cada um conforme suas necessidades, devido à abundância dos progressos introduzidos na etapa anterior - socialista (SADER, 2001).

A morte de Guevara em 9 de outubro de 1967 e o recuo das experiências guerrilheiras em alguns países fizeram com que Cuba fosse quase obrigada, pelas circunstâncias a se integrar profundamente ao CAME (Conselho de Ajuda Mútua Econômica) - tipo de mercado que envolvia os países socialistas. Nessa perspectiva, Reinaldo Arenas (2009), ressalta que o governo de Fidel Castro ficou extremamente dependente tanto no âmbito político quanto no econômico do governo soviético. Em uma das passagens do seu livro, o autor descreve a notícia pelo *Granma*<sup>49</sup> da invasão soviética na Tchecoslováquia e de como esse episódio se desdobrou:

(...) Uns pensavam que talvez o *Granma* não tivesse tomado partido porque Fidel Castro iria pronunciar um discurso rompendo com a União Soviética e talvez voltar para uma abertura mais humana e democrática. Por dois ou três dias ficamos na maior incógnita; o *Granma* continuava publicando as notícias sobre a invasão na Tchecoslováquia, mas se mantinha neutro. Finalmente, em Pinar del Río, ouvimos o discurso de Fidel Castro: ele não apenas aprovava com veemência a invasão, como também felicitava a União Soviética e os “heróis” que cruzaram com seus tanques a fronteira tcheca (...). Não havia escapatória. Aquele líder que lutara contra Batista era agora um ditador muito pior do que o próprio Batista e, um mero fantoche da

<sup>49</sup> O *Granma* era um dos principais jornais daquela época de ampla circulação em Cuba.

União Soviética stalinista. Com toda a certeza, se tinham publicado todas as notícias do *Granma* sem tomar partido, era porque Fidel Castro aguardava as orientações pertinentes da União Soviética para preparar seu discurso (ARENAS, 2009, p. 159-160).

O alinhamento de Cuba com a União Soviética tornara-se cada vez mais evidente e sem dúvida, dividia opiniões entre os intelectuais e o governo cubano.

No que concerne a questão econômica, a década de 70 estabeleceu uma das principais diretrizes do governo catrista: obter uma safra recorde de dez milhões de toneladas de açúcar. De acordo com Arenas (2009)

A ilha transformou-se numa enorme plantação de cana que todos nós tínhamos que cortar (...). Todos os que participavam do corte de cana eram jovens recrutas forçados a trabalhar nesse local. Tratava-se de uma armadilha do castrismo: transformar o serviço militar obrigatório, em tempos de paz, num tipo de trabalho forçado que abastecia a agricultura de mão-de-obra. Abandonar aquelas plantações podia representar, para qualquer um dos rapazes, de cinco a trinta anos de cadeia (ARENAS, 2009, p.163-164).

Apesar da grande campanha, o objetivo não foi cumprido e com isso, percebeu-se que as fragilidades da economia cubana não eram de caráter quantitativo, mas qualitativo (SADER, 2001).

Os anos oitenta é marcado pelo processo de “retificación” empreendido a partir de 1986 que possuía como principal objetivo corrigir os rumos tomados pela revolução socialista. Nesse sentido, procurou-se, por exemplo, diminuir a margem de autonomia das empresas e revalorizar os estímulos morais e o trabalho voluntário segundo as perspectivas de Guevara conciliando com um modelo de planejamento descentralizado e pautado na redução do forte desenvolvimento econômico dependente e da extrema burocratização (RUAS, 2004).

Essa perspectiva de desenvolvimento socialista foi surpreendida pelo fim do Leste Europeu levando o governo cubano a decretar, em setembro de 1990, segundo Sader (2001) um “*período especial em tempo de paz*”. Assim, o governo cubano tenta estabelecer como prioridade a manutenção das conquistas do socialismo no campo social, tais como: saúde e educação para todos, elementos esses, que, não poderiam estar sujeitos as flutuações do livre mercado e a soberania nacional (RUAS, 2004).

## 2.4 ANOS 90 E A CONJUNTURA POLÍTICA, ECONÔMICA E SOCIAL EM CUBA

O início dos anos 90 é marcado por grandes transformações na geopolítica mundial. O término das experiências socialistas na Europa contribuiu para o fim da URSS, fazendo dos EUA os vitoriosos da Guerra Fria e tornando o mundo unipolar. Essa conjuntura política desencadeou uma série de mudanças de ordem econômica e social na sociedade cubana. Somando-se a essa situação, o reforço do bloqueio econômico, comercial e financeiro por parte dos Estados Unidos, mediante as Leis Torricelli (1992) e Helms-Burton (1996) agravaram ainda mais a situação da ilha (NEGRÍN, 2003).

O fim do bloco Socialista e da URSS modificou radicalmente a estrutura cubana. Os preços vantajosos, os financiamentos externos, a garantia do abastecimento no seu mercado interno e a compra de seus produtos eram as principais vantagens conseguidas pelo governo cubano por meio da integração com os países socialistas (DOMENECH, 1996). O tabela 1 evidencia essa relação de dependência.

Tabela 1 - Comércio com os Países membros do CAME (1989)

Exportações aos países do CAME*	%	Importações dos países do CAME	%
Açúcar	63	Alimentos	63
Níquel	73	Matérias primas	86
Cítricos	95	Combustível	98
Bebidas	80	Maquinarias	86
Peças e componentes	100	Produtos químicos	57
		Manufaturas	70

\*Conselho de Ajuda Mútua

Fonte: DOMENECH, Silvia. Cuba: economía en período especial. La Habana: Editora Política, 1996, p. 31.

A partir da tabela 1 percebe-se que as relações econômicas de Cuba se dava, em suma, com os países membros do CAME. Assim, mais de 80% das suas exportações e 75% das suas importações tinham relação com o bloco dos países socialistas. Entretanto, essas vantagens foram reduzidas substancialmente provocando uma série de incertezas no que tange a garantia dos benefícios sociais e econômicos conseguidos após a revolução. Dessa forma, Cuba se via as voltas com a busca de novos mercados tanto para seus produtos de exportação quanto para seu abastecimento interno.

A combinação desses fatores e a adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento econômico obrigou o governo cubano a empreender um processo de ajustamento e de reformas econômicas com o objetivo de restaurar o equilíbrio social e econômico da ilha para assim empreender o caminho para a recuperação produtiva (NEGRÍN, 2003).

Inicialmente, o governo cubano tomou algumas medidas isoladas, tais como: campanha para redução em 10% das taxas de eletricidade, cortes no transporte público, substituição de automóveis por bicicletas com o objetivo de reduzir o consumo do petróleo, já que, o abastecimento dado pela URSS diminuiu em cerca de pelo menos 50%, suspensão do funcionamento de algumas empresas com os trabalhadores recebendo 70% do salário (SADER, 2001). Essas medidas, no entanto, não foram suficientes para conter a defazagem econômica e social que a sociedade cubana estava passando. Embora o governo não tenha seguido as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) para minimizar a crise política e social, este tentou empreender uma série de reformas com implicações políticas e ideológicas para a revolução como um todo. A estratégia desenvolvida para superação da crise, tinha como componentes essenciais:

- Un amplio desarrollo del turismo.
- El estímulo a la inversión extranjera en forma de empresas mixtas u otros modos de asociación donde el Estado es el accionista mayor.
- Activación del trabajo por cuenta propia.
- Despenalización de la tenencia y empleo de la moneda libremente convertible y la apertura de tiendas y servicios, mediante los cuales esta pueda captarse por el Estado.
- Autorización de remesas desde el exterior en moneda libremente convertible.
- Entrega en usufructo de la mayor parte de la tierra a los trabajadores de las granjas estatales, para la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC).
- Reorganización del sistema empresarial con la creación de corporaciones que operan en moneda libremente convertible.
- Implantación de un riguroso sistema tributario.
- Reforma del comercio exterior, que incluye la autorización a determinadas empresas cubanas a comerciar directamente con firmas extranjeras sin la mediación del Ministerio del Comercio Exterior.
- Creación de mercados agropecuarios, donde se venden a precios liberados los excedentes —después de cumplido el plan de entrega al Estado— de los sectores agrícolas estatales, cooperativo y campesinos privados.
- Creación de los mercados industriales, donde se venden, a precios liberados, productos del sector estatal y de trabajadores por cuenta propia (LÉON, 2004, p. 69-70).

A implementação dessas medidas durante o chamado Período Especial tiveram algumas consequências tanto econômicas quanto sociais. No campo econômico, a partir de 1994, percebeu-se uma recuperação discreta, porém sustentável.

Assim, “entre 1995 y 1998, la economía tuvo un crecimiento promedio anual del 3,5 % a pesar de los efectos nocivos sobre ella del bloqueo, de condiciones climatológicas adversas y de las agresiones biológicas realizadas por los Estados Unidos” (LÉON, 2004, p. 70). Entretanto, Mesa-Lago (2005) afirma que,

Las modestas reformas orientadas al mercado en 1993-1996 lograron una recuperación parcial, pero luego se paralizaron y se han revertido a partir del 2003. Los indicadores sociales mejoraron después de 1994, pero en 2003 varios de ellos no recuperaban aún el nivel de 1989 y la pobreza y la desigualdad habían aumentado (MESA-LAGO, 2005, p.1 ).

Essa situação social é corroborada por Emir Sader (2001) ao perceber que o processo de reestruturação econômica comprometeu irreparavelmente as esferas sociais no que concerne a perda de coesão interna e a disparidade no nível das desigualdades. Assim, o autor afirma que os cubanos que reestabeleceram-se com pequenos negócios e com recursos monetários na área do dólar, vendendo artesanatos ou outros produtos, e/ou trabalhando no setor turístico, por exemplo, conseguiram melhorar seus rendimentos, mas, em compensação, introduzia desigualdades visíveis entre as classes de trabalhadores. Nesse sentido,

isto se torna mais grave precisamente porque aqueles que trabalham nas áreas de educação e saúde – setores responsáveis por grande parte da legitimidade social do regime cubano – recebem em pesos, piorando portanto, seu nível de vida em comparação com os outros. Não somente se introduziram graus de desigualdade que a sociedade cubana não havia conhecido nas décadas anteriores, como essa desigualdade passou a afetar aos trabalhadores dos setores que o próprio governo continua a considerar prioritários: os serviços sociais do Estado (SADER, 2001, p. 103-104).

A dimensão das desigualdades sociais é visível quando comparamos os dados do coeficiente de Gini dos anos 80 com os anos 90. Assim, Ferriol et al. (1998), ressalta que, no final dos anos 90 o coeficiente de Gini aumentou para 0,38, superando assim o índice de 0,24

dos anos 80, o que nos revela uma tendência de concentração de renda invertendo a lógica homogeneizante observada anteriormente.

Essa crise que se instalou a princípios dos anos 90 debilitou as possibilidades destes mecanismos de cobrir as necessidades básicas de toda a população. Entretanto, a reforma não se desmantelou, mas foi utilizada como um instrumento para garantir a proteção dos mais vulneráveis. A reforma dos anos 90 teve dois momentos em matéria de política social (ESPINA, 2008).

A primeira fase da crise (1993-2000) foi caracterizada por algumas variações no projeto, na gestão e no financiamento das políticas sociais. Além disso, iniciou-se um processo de criação de condições para a recuperação econômica e a amortização dos custos sociais da crise (ESPINA, 2008). De uma forma geral, os objetivos da política em cada uma das áreas sociais foram aperfeiçoadas e novas estratégias foram traçadas. Na política de emprego, por exemplo, o governo tornou-se mais flexível abrindo mais espaço aos empregos privados, trabalhos por conta própria, garantia de proteção dos trabalhadores das atividades econômicas reestruturadas e buscou reforçar o papel do Estado na proteção aos desempregados. O trabalho no campo é também ilustrativo nas mudanças da concepção e implementação das políticas sociais. Foi criado um tipo de remuneração especial, além do sistema de salários existentes, como forma de pagamento direto resultados para as atividades de divisas. Na verdade, houve uma descentralização de competências relacionadas a gestão social que, buscou trazer novos instrumentos de financiamento. Em geral, foi promovido auto-financiamento das políticas e criou-se programas paralelos que prezava a participação das organizações sociais que buscava incrementar a participação da sociedade na revitalização e recuperação dos projetos sociais (CEPAL, 2004).

A segunda fase (a partir do ano 2000), apesar das dificuldades econômicas, esse momento é marcado pela incorporação de um novo objetivo na política social e no desenvolvimento social estratégico, a saber: centralização da ação proativa do Estado a fim de garantir a equidade. Assim, buscou-se implementar novos programas sociais dirigidos a modernização, ao resgate de serviços públicos, especialmente em saúde e educação e a prestação de assistência social mais localizados e personalizados. Priorizou-se o espaço local e comunitário como cenário da política social e se concentrou a atenção nas situações de vulnerabilidade, tais como: áreas afetadas por ciclones, crianças desnutridas, gestantes com baixo peso, etc. (ESPINA, 2008). Dentre esses serviços, se destaca a política de informatização que busca garantir o ensino de informática desde os mais jovens com o objetivo de fazer da computação instrumento essencial para a eficiência econômica e social,

proporcionando assim, um aumento da cultura geral. Além disso, os novos programas têm buscado avaliar melhor a situação dos potenciais beneficiários, selecioná-lo e conhecer de maneira particular as suas necessidades, a fim de melhor atendê-la (CEPAL, 2000).

Este segundo momento partiu de um diagnóstico realista do quadro de desigualdade e optou por combinar instrumentos universais e focalizados como importante ação de desenvolvimento, especialmente na recuperação da educação como canal de mobilidade social e de interrupção na cadeia geracional de reprodução das desvantagens sociais. Segundo Espina (2008), essa estratégia social apresenta algumas insuficiências, pois conserva um estilo homogeneizador e hiperestadista que proporciona uma débil articulação entre as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento, falta de sustentabilidade econômica dos programas sociais, excessivo centralismo que não permite atuar sobre as situações específicas, territoriais e grupais; o escasso protagonismo dos atores locais, governamentais e extragovernamentais; a baixa complementação com os atores privados para o financiamento e a implementação da política social; a insuficiência dos mecanismos participativos e de controle; a tendência a reforçar áreas que já tem uma cobertura adequada (como saúde e educação), no qual impede destinar recursos extras a outras áreas necessitadas (como moradia e emprego).

Assim, a autora argumenta que, a crescente diferença social de Cuba, o surgimento de novos grupos sociais, as relações mercantis não é um acidente conjuntural mas um rasgo estrutural derivado do funcionamento da economia. A fim de restaurar o equilíbrio social e econômico da ilha seria necessário explorar novas políticas sociais que pudessem equilibrar ações universais com instrumentos focalizados ao invés de tentar recuperar os instrumentos causadores de homogeneização social. Assim, torna-se necessário desenvolver, em suma, os setores dinâmicos da economia e estabelecer relações produtivas necessárias para alcançar desenvolvimento auto-sustentado.

No capítulo 3 voltaremos a essa discussão e nesse sentido, traremos a luz do debate um estudo mais aprofundado a cerca dos indicadores sociais - Educação, Saúde e Assistência Social do Brasil e de Cuba. Dessa forma, estruturaremos algumas discussões pertinentes ao campo social, e em especial, a implementação de políticas sociais no período de 1990-2008.



### 3 INDICADORES E POLÍTICAS SOCIAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O GOVERNO CUBANO E O GOVERNO BRASILEIRO 1990-2008

A década de 90 foi caracterizada por diferentes processos nas sociedades cubana e brasileira. Enquanto que o Brasil caminhava para o processo de redemocratização após décadas de ditadura militar, em Cuba houve uma grande reestruturação econômica e social decorrente, em suma, da queda do Socialismo real, principalmente, da URSS.

O modelo econômico empreendido pelo governo Cubano pós anos 90 mostrou debilidades, principalmente com uma diminuição substancial no ritmo de crescimento econômico impactando negativamente no bem-estar da população. De fato, a crise do socialismo real foi o elemento propulsor de um marco teórico na sociedade cubana, interferindo nas condições sociais equitativas consolidadas até então. No que concerne aos dados relativos à concentração de renda, Ferriol *et al* (1998), ressaltam que no final dos anos 90 o coeficiente de Gini<sup>50</sup> aumentou para 0,38, superando assim o índice de 0,24 dos anos 80, o que nos revela uma tendência de concentração de renda em Cuba, invertendo a lógica homogeneizante observada anteriormente.

O modelo de política social implantado na Cuba socialista postula que toda pessoa tem o direito a satisfazer suas necessidades básicas como cidadão portador de direitos e não como consumidor. Nesse sentido, a Constituição da República de Cuba reconhece o direito ao trabalho<sup>51</sup> – suprimindo a exploração do homem pelo homem, o direito a receber educação gratuita<sup>52</sup>, serviços médicos – também gratuitos<sup>53</sup> e proteção contra o desamparo (CEPAL, PNUD, INIE, 2004).

---

<sup>50</sup> O índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

<sup>51</sup> No capítulo V da Constituição Federal da República de Cuba, no Art. 42- Da Igualdade: O Estado consagra o direito conquistado pela Revolução de que os cidadãos, sem distinção de raça, cor ou origem nacional: (...) percebam salário igual por trabalho igual (PEREIRA, 1986, p. 57).

<sup>52</sup> No capítulo IV da Constituição Federal da República de Cuba, o Art. 38 – Da Educação e Cultura: O Estado orienta, fomenta e promove a educação, a cultura e as ciências em todas as suas manifestações. Em sua política educativa e cultural atém-se aos postulados seguintes: (...) ch) o ensino é gratuito. O Estado mantém um amplo sistema de bolsas para os estudantes e proporciona múltiplas facilidades de estudo aos trabalhadores, a fim de alcançar a universalização do ensino (PEREIRA, 1986, p. 56).

<sup>53</sup> No capítulo VI – Dos direitos, deveres e garantias fundamentais, Art. 49 – Todos têm o direito a que se atenda e proteja sua saúde. O Estado garante este direito:

- com a prestação da assistência médica e hospitalar gratuita, mediante a rede de instalações de serviços médicos rural, das policlínicas, hospitais, centros profiláticos e de tratamento especializado;
- com a prestação de assistência odontológica gratuita;

Nesse sentido, as políticas sociais trilham um novo caminho: em decorrência da desaceleração da economia, o governo socialista é obrigado a empreender uma política *dirigida/focalizada* – e não mais uma política com tendências universalizantes. Torna-se necessário, portanto, que se estabeleça dentro das condições ali presentes, uma política que beneficie as populações a partir de critérios de seletividades (mean tests): a condição inumana através do controle da renda. Segundo o Instituto Nacional de Investigações Econômicas (INIE) de Cuba, esses segmentos foram identificados como a *'população em risco'* para as quais, o governo investiu 34% do PIB destinados a criar programas oficiais a essa população, tais como: idosos sem lares, mães solteiras e população de bairros periféricos. Segundo Espina (2008) se implementaram novos programas sociais dirigidos a modernização e ao resgate dos serviços públicos, especialmente na saúde e na educação, se priorizou o espaço local e comunitário como cenário da política social e se aperfeiçoou a atenção às situações de vulnerabilidade, a atenção focalizada as necessidades especiais e aos setores mais pobres.

No Brasil, o fim da Primeira República no Brasil marca o início de uma dupla transição. Por um lado, de uma economia primário-exportadora baseada no café, com um regime cambial e comercial relativamente livre, para uma economia voltada "para dentro" de cunho nacionalista com severo controle sobre as transações externas. Nesse contexto, os anos 30 marcam os primeiros ganhos sociais estabelecidos via constituição. Com a promulgação da Constituição de 1988, os direitos e garantias fundamentais passam a ser a bandeira do processo de redemocratização do Estado Brasileiro. Os princípios constitucionais elencados no artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, - que trata dos direitos e garantias fundamentais - introduz a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania.

Contudo, nos anos 90 o neoliberalismo presente nos governos de Collor e FHC andou na contramão das políticas sociais fundadas na nova constituição. Ao invés da universalização, a tendência predominante foi a seletividades nas políticas sociais implementadas. Esse fato foi importante na definição dos tipos de políticas sociais adotadas nesse período.

Dessa forma, esse capítulo será dedicado a análise comparativa entre as políticas sociais, quais sejam: Educação, Saúde e Assistência Social implementadas pelo governo cubano e brasileiro compreendendo um espaço temporal de 1990 a 2008, entretanto, vale ressaltar que em alguns anos os dados não estão disponíveis. Assim, trabalharei com os dados

---

- com o desenvolvimento dos planos de divulgação sanitária e de educação para a saúde, exames médicos periódicos, vacinação geral e outras medidas preventivas de enfermidades. Nesses planos e atividades coopera toda a população através de organizações sociais e de massas (PEREIRA, 1986, p. 59).

disponíveis tendo como referencial principal a base de dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL.

### 3.1 EDUCAÇÃO: POLÍTICAS E INDICADORES NA SOCIEDADE CUBANA E BRASILEIRA

O processo de definição de políticas sociais em uma sociedade reflete, sem dúvida, os conflitos de interesses e os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade civil (HÖFLING, 2001).

Dentro das ações do governo revolucionário cubano que buscaram garantir o acesso a educação em todos os níveis e a todos os cidadãos sem distinção de raça, cor, posição social e sexo, se encontram: a reorganização do Ministério da Educação (MINED), a criação do Sistema Nacional de Educação que integrava todas as instâncias educacionais<sup>54</sup>, a conversão de todos os quartéis em escolas, a nacionalização de todas as escolas privadas, a campanha nacional de alfabetização, o plano nacional de bolsas (1961), o início da educação sistemática de adultos, a formação acelerada de professores e a reforma universitária (RODRÍGUEZ, 1990). César (2005) entende essas medidas como pressupostos básicos de uma política social eficiente e equitativa. O plano de bolsas e o sistema de internatos e semi-internatos, por exemplo, incluía o ensino, os materiais, alojamento, alimentação, transporte, roupa, calçado e assistência médica.

Essa reforma educacional implementada pelo governo revolucionário na década de 60 elevou consideravelmente o nível educacional de todos os grupos possibilitando, com isso, o avanço no desenvolvimento econômico e social, a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza e a ampliação da democracia<sup>55</sup> (CEPAL, PNUD, INIE, 2004).

Entretanto, mesmo com um sistema de proteção social consolidado, a crise instaurada em Cuba no início dos anos 90 afetou toda a economia e, em consequência, provocou um declínio no índice de desenvolvimento humano. Nesse sentido, o setor educacional sofreu algumas implicações. Os princípios básicos do sistema educacional se

<sup>54</sup> O ensino geral (primário, secundário e pré-universitário), a educação especial, a educação técnico profissional, a formação e melhoria do profissional pedagógico, a educação de adultos, a ensino superior e a educação pré-escolar.

<sup>55</sup> Na I Declaração de Havana, Fidel Castro declara que “A democracia só existirá na América Latina quando os povos forem realmente livres para escolher; quando os humildes não mais estejam reduzidos – pela fome, a desigualdade social, o analfabetismo e os sistemas jurídicos – à ominosa impotência”.

mantiveram - sua gratuidade, combinação entre estudo e trabalho com fins educativos, a igualdade no direito, a educação para meninos e meninas e a participação de toda sociedade nas tarefas com a educação - (CEPAL, PNUD, INIE, 2004). Contudo, o setor sofreu os efeitos da falta de recursos: escassez de materiais de ensino, diminuição da alimentação nas escolas, redução do transporte e deterioração da infra-estrutura (MESA-LAGO, 2005).

A partir dos anos 2000, o governo põe em prática uma série de programas nos diferentes níveis de ensino com o objetivo de garantir a equidade social. Nesse sentido, se desenvolveram ações como o Programa de Trabalho Comunitário Integrado, programas de massificação do acesso a cultura e a informática, programa professores emergentes que consistia em trazer jovens do interior para ingressar em cursos de curta duração e assim minimizar o déficit nessa área (ESPINA, 2008). Além disso, a criação da Cátedra Universitária do idoso para pessoas idosas, aposentados e donas de casa que desejavam continuar estudando<sup>56</sup>, a criação da Universidade de Ciências da computação em 2002 que conta com 2.000 alunos matriculados anualmente, expansão da rede de Clubes de Jovens para cerca de 600 em todo o país, incremento de vídeos em clubes juvenis para promover o desenvolvimento cultural, criação de zonas de auto-abastecimento e hortas escolares e programas de alfabetização universal que aplica um método de alfabetização denominado “Yo si puedo<sup>57</sup>” em vários países com o objetivo de alfabetizar a população em lugares de difícil acesso (ÁLVAREZ e CRUZ, 2007). Como consequência da aplicação combinada destes programas, tem-se produzido mudanças favoráveis no sentido de recuperar a educação como canal de mobilidade social.

A partir da análise dos indicadores sociais – taxa de alfabetização, gastos sociais e taxa de matrícula poderemos entender esse processo de forma mais categórica.

No Brasil, o direito à educação pública só apareceu ao final do segundo quartil do século XX com a Constituição de 1946 sob um forte movimento de educadores e intelectuais de destaque (SPOSATI, 2002). Atualmente, as Instituições de Educação no país classificam-se quanto à sua natureza jurídica: em públicas e privadas (com ou sem fins lucrativos).

O final dos anos de 1970 e o início da década de 80 foram marcados pela luta em favor da democratização da educação, da ampla defesa do direito à escolarização para todos, da universalização do ensino e da defesa de maior participação da comunidade na gestão da

---

<sup>56</sup> Foi criado em 2000 e no primeiro semestre de 2000 graduou-se 29.502 pessoas em todo o país. Módulos de estudo incluem aspectos da medicina tradicional e natural, dietética, computação, história, cultura e plantas medicinais (ÁLVAREZ e CRUZ, 2007).

<sup>57</sup> O programa “Yo sí puedo” se desenvolve em pelo menos 20 países, se destacam: Bolívia, México, Haiti, Timor Leste, Nova Zelândia, Moçambique e na Nigéria, este último com um projeto piloto mediante a rádio (ÁLVAREZ e CRUZ, 2007).

escola (OLIVEIRA e DUARTE, 2005). As políticas educacionais postas em ação no início dos anos 90 foram caracterizadas, em suma, por medidas com viés neoliberal tais como: parcerias, convênios, provões, cursos supletivos e formação profissional (PERES e CASTANHA, 2006). Noletto (2008) ressalta que,

No Brasil, assim como nos demais países da América Latina, o tema da educação só entrou com força na pauta da discussão nacional nos anos de 1990, depois que exaustivas pesquisas internacionais comprovaram a estreita relação entre educação, desenvolvimento, crescimento e inclusão social. Os países da região começaram, então, a promover reformas nos seus sistemas de ensino com vistas a melhorar a qualidade da educação pública, ainda definida prioritariamente naquele contexto como sucesso acadêmico. (NOLETO, 2008, p.21).

É no âmbito desse debate sobre a valorização da educação que foi aprovada e sancionada, em 20 de dezembro de 1996, depois de tramitar por dez anos no Congresso Nacional, a Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394 - LDB<sup>58</sup>). A lei redefiniu o papel da escola, concebendo-a como instituição democrática e inclusiva (NOLETO, 2008).

A LDB faz parte, portanto, de um arcabouço legal que rege a política de educação brasileira pautada também pela Constituição Federal (CF) de 1988 (e suas emendas) e pelo conjunto de normas e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) (BARBOZA, 2011). Os repasses efetivados para a educação pública têm no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF<sup>59</sup> suas principais diretrizes. O FUNDEF vigorou de 1998 a 2006, sendo substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Nesse sentido, há que se reconhecer que o Brasil vem intensificando esforços para melhorar a qualidade da educação pública. Os principais programas educacionais implementados pelo governo foram: Bolsa-Escola – posteriormente substituído pelo Bolsa-Família em 2004, o Programa da Descentralização da Merenda Escolar em 1995, Programa TV Escola em 1995, Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (PMDE) criado

<sup>58</sup> Para maiores informações acessar: [www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm).

<sup>59</sup> O FUNDEF apresentava como objetivo: garantir recursos mínimos para o ensino fundamental; reduzir as disparidades de gasto no interior de cada estado e no país como um todo e abrir a possibilidade de melhora dos salários docentes (ANDRADE, 2010).

em 1995 e posteriormente substituído pelo Programa Dinheiro direto na Escola em 1998, Programa Universal de Educação, Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, o Programa Universidade Para Todos - ProUni em 2004, Programa “Todos pela Educação” criado desde 2006, ProJovem campo – Saberes da terra (modalidade do Programa Nacional de inclusão de Jovens – ProJovem criado em 2005) com o objetivo de promover a oferta de escolarização em nível fundamental, na modalidade educação de jovens integrada à qualificação social e profissional, para jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos, garantindo-lhes a elevação da escolaridade e resgatando para a escola esta clientela excluída, involuntariamente, da educação básica. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE de 1994, Programa Brasil profissionalizado criado em 2007, o Programa Nacional de tecnologia educacional (ProInfo) foi criado pela Portaria nº 522, de 9 de abril de 1997, Programa pescando Letra criado em 2003 direcionado à alfabetização de jovens e adultos pescadores e agricultores, Programa Caminho da escola - 2007 com o objetivo de renovar a frota de veículos escolares, Programa de cidadania e efetivação de direitos das mulheres – gênero e diversidade nas escolas - (PPA 2008-2011), voltado para capacitar professoras(es) e gestoras(es) da rede pública de ensino a lidarem com a diversidade nas salas de aula. Além de Programa de desenvolvimento da educação especial – formação de professores e o Programa de desenvolvimento da educação especial – Promoção da acessibilidade em 2003 (ANDRADE, 2010; BRASIL, 2008). Esses programas constituem, em suma, o sistema de políticas educacionais efetivadas no Brasil, especialmente a partir dos anos 90.

A atuação da iniciativa privada na educação brasileira, ao longo dos últimos cinco séculos, deu-se de forma ininterrupta na história do nosso país, a partir da escola confessional (ALVES, 2009). Segundo Sampaio (2011) a trajetória do ensino privado foi marcada por duas Constituições – a da República, de 1891, que lhe facultou a possibilidade de existência e a Constituição de 1988 que, reafirmando o princípio liberal, manteve o ensino superior livre à iniciativa privada, sempre que respeitadas as normas gerais da educação e com a autorização e avaliação do poder público (SAMPAIO, 2011). Atualmente, são inúmeras as discussões em torno da mercantilização da educação. Embora não seja objetivo desse estudo aprofundar no tema, vale ressaltar que, de fato, as organizações do setor privado têm ganhando, cada vez mais, espaço na esfera pública da educação brasileira devido, por exemplo, ao fortalecimento das políticas de descentralização e a redução da ampliação da Educação pública através das políticas neoliberais que tem resultado na defasagem do ensino e da qualidade da educação pública (SCREMIN e MARTINS, 2005).

Os dados que nos serão apresentados abaixo – taxa de analfabetismo, gastos em educação e taxa de matrícula têm como objetivo analisar a dinâmica do sistema de ensino, bem como entender os condicionantes econômicos e políticos que vigoram tanto no Brasil quanto em Cuba. Cumpre ressaltar que essa análise não se pauta na ideia de efetividade de programas e políticas sociais, mas buscar entender o processo de democratização e de inclusão social promovido pelos Governos de Cuba e do Brasil.

### **3.1.1 – Taxa de analfabetismo**

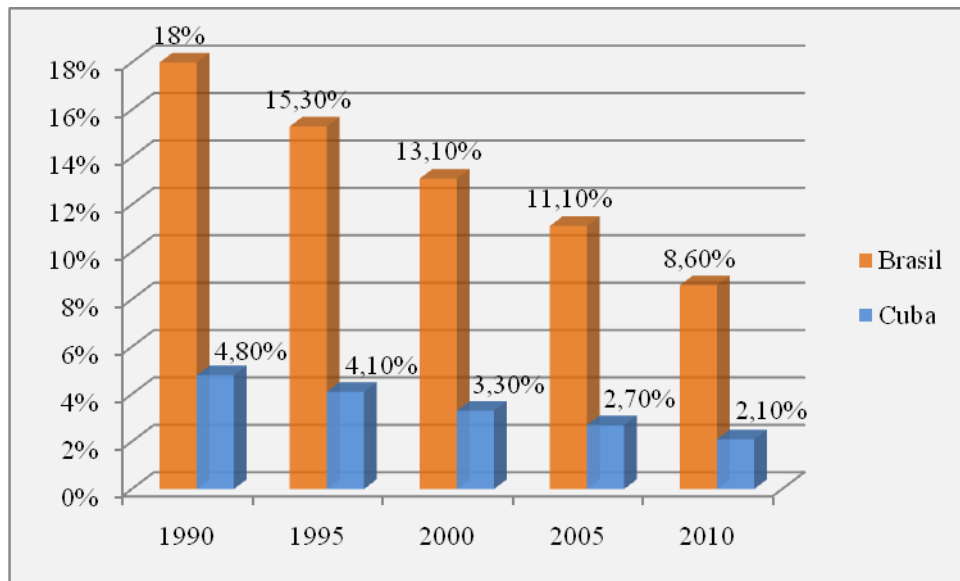
Em setembro de 1960, em um discurso proferido nas Nações Unidas, Fidel Castro se comprometeu a erradicar o analfabetismo do país em apenas um ano. Durante a Campanha participaram voluntariamente duas mil oitocentas e trinta e duas pessoas, que contribuíram com seu esforço para que mais de 700 mil cubanos aprendessem a ler e a escrever (CÉSAR, 2005). O censo de 1953 mostra que, antes da campanha, 23 % da população cubana era analfabeta. Esses dados sofreram um intenso declínio após a campanha de alfabetização empreendida pelo governo. Assim, em dezembro de 1961, somente 4% da população entre 15 a 24 anos ainda não havia aprendido a ler<sup>60</sup> (MESA-LAGO, 2010), um índice muito abaixo ao de qualquer outro país naquele momento. Hoje, a taxa de alfabetismo em Cuba é de 99,8% da população entre 15 a 24 anos.

No Brasil, em 1960 a taxa de analfabetismo era de 39,6% para a mesma faixa etária. O gráfico 2 apresenta dados referentes ao índice de analfabetismo da população com mais de 15 anos no Brasil e em Cuba. De acordo com o gráfico 2, o contingente de analfabetos no Brasil acima de 15 anos em 1990 foram respectivamente de 18,0% e 4,9%. Nos anos 2000, essa taxa cai para 13,1% no Brasil e 3,3% em Cuba, mas mesmo assim ainda não conseguimos atingir os patamares do analfabetismo em Cuba da década de 70. Só em 2010 é que esse percentual é alcançado e mesmo superado – 9,6%. Percebe-se, na verdade, que há uma tendência gradativa de diminuição da taxa de analfabetismo nos dois países, embora em Cuba essas taxas já apresentavam valores comparáveis com os países desenvolvidos logo na década de 70.

---

<sup>60</sup> Essa percentagem, segundo César (2005) corresponde às pessoas com problemas físicos ou mentais.

Gráfico 2 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais (ambos os sexos)



Fonte: CEPAL, 2011.

Esses dados refletem a dimensão das políticas educacionais implementadas pelos respectivos países durante o período analisado. Em Cuba, apesar do período de crise nos anos 90 não houve uma defasagem na taxa de alfabetização evidenciando, desse modo, a responsabilidade do governo na garantia de uma educação sistemática. No Brasil, como já observado, houve uma redução gradativa desse índice, o que evidencia também um investimento público e privado na execução das políticas educacionais. Entretanto, a posição relativa do Brasil em termos da taxa de analfabetismo é bem pior do que a sua posição relativa em termos de renda per capita<sup>61</sup>. Observa-se, por exemplo, que os países com um nível de renda per capita similar a renda brasileira contam normalmente, com uma taxa de analfabetismo de 5,8% em 2000 - no Brasil essa taxa é de 13,1% (BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2006). Essa realidade é ainda evidenciada quando voltamos a analisar o gráfico 2. A queda de 20,5% da taxa de analfabetismo entre 1970 e 2005 não foi suficiente para tirar o Brasil<sup>62</sup> (11,1% em 2005) do penúltimo lugar no ranking da alfabetização na América do Sul perdendo apenas para a Bolívia, onde a taxa de analfabetismo foi de 11,7% nesse período (CEPAL, 2005).

<sup>61</sup> Países com maior renda per capita tendem a apresentar uma menor taxa de analfabetismo.

<sup>62</sup> O número de analfabetos no Brasil acima de 15 anos em 2005 - 14 milhões de pessoas coloca o país no grupo das 11 nações com mais de 10 milhões de não-alfabetizados, ao lado do Egito, Marrocos, China, Indonésia, Bangladesh, Índia, Irã, Paquistão, Etiópia e Nigéria (CEPAL, 2005).



Por fim, ressalta-se que, o impacto<sup>63</sup> na redução dessas taxas de analfabetização sobre os rendimentos do trabalho e conseqüentemente sobre a insuficiência de renda representa, sem dúvida, um efetivo crescimento econômico e social para os países.

### 3.1.2 – Gastos públicos com a Educação

Os investimentos na área educacional podem certamente, representar a melhoria na qualidade do ensino, a eficiência nos procedimentos de gestão, o aperfeiçoamento das políticas sociais educacionais e a promoção do desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a proporção do gasto público destinado à educação permite avaliar a ênfase das políticas públicas em educação sobre o valor percebido em outros investimentos públicos. Reflete também o compromisso do governo em investir no desenvolvimento de capital humano a fim de promover uma transformação social (CEPAL, 2011).

Os gastos públicos em educação na Cuba socialista a partir de 1970 apresentam índices constantes de crescimento. Nesse sentido, os gastos recorrentes passaram de 4,2% em 1970 para 7,2% do PNB em 1980. Em 1989 – ano que marca início da crise em Cuba percebe-se um decréscimo dos valores (cerca de 6,7%) investidos nessa área.

Devido à redução dos recursos reais do país, de forma geral, os investimentos em educação oriundos de outras fontes também apresentaram uma queda, diminuindo, portanto, a capacidade de importação e a perda de mercados para compra de materiais, equipamentos e serviços (CEPAL, PNUD, INIE, 2004).

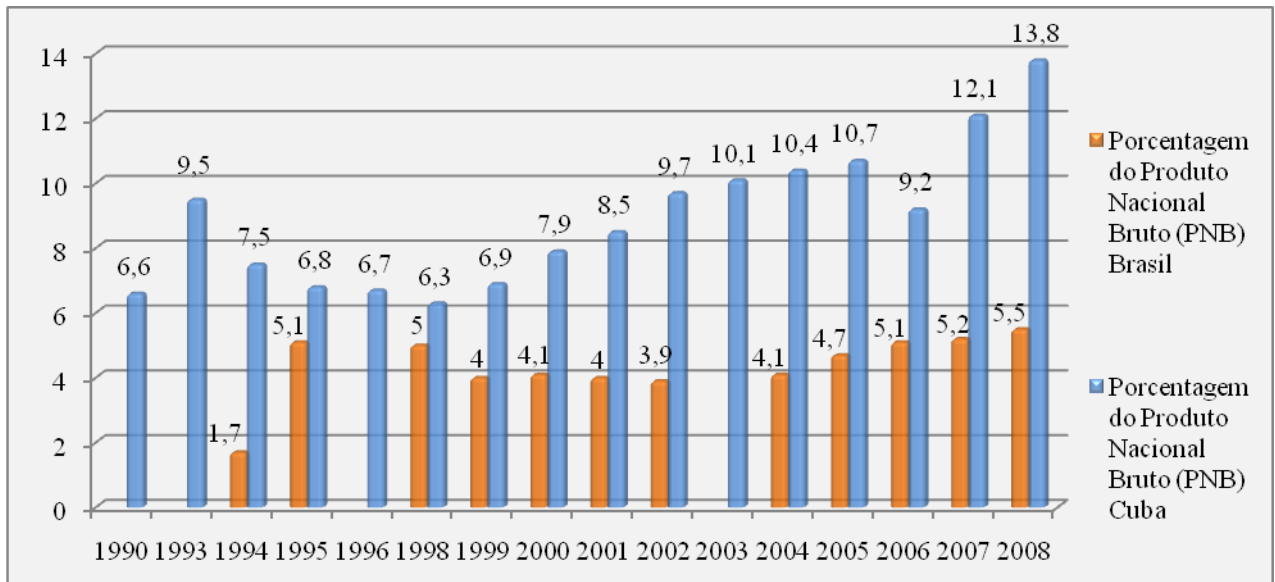
De acordo com o gráfico 3, a recuperação, no entanto, se fez sentir já em 1993 (9,5%). Embora os anos posteriores refletam uma queda nos gastos do PNB com a educação, - em 1994, por exemplo, a porcentagem foi de 7,5% - percebe-se uma gradual expansão a partir dos anos 2000 (7,9%) chegando a 13,8% do PNB em 2008. Nesse sentido, o governo passou a investir na estrutura física de escolas com o objetivo de diminuir o número de alunos por sala de aula e melhorar a qualificação dos professores. Segundo a Cepal (2004) “En el curso escolar 2002-2003 se concluyeron las reparaciones de 659 escuelas y 2.000 aulas

---

<sup>63</sup> A erradicação do analfabetismo, devido apenas ao seu impacto sobre a remuneração dos analfabetos ocupados, representaria um aumento na renda nacional de R\$ 5,6 bilhões por ano (BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2006).

programadas, incluídas escolas primárias, secundárias básicas y de la educación especial” (CEPAL, PNUD, INIE, 2004, p. 91).

Gráfico 3 - Estatísticas e Indicadores Sociais do gasto público em Educação<sup>64</sup> (porcentagem)



Fonte: CEPAL, 2011

Já no Brasil, os investimentos do PIB em educação apresentaram um aumento significativo até 1989 (4,55%). Em 1994 há uma queda considerável no investimento – apenas 1,7%. Entretanto, no ano de 1995 (5,1%) percebe-se um maior repasse do PIB para financiar os gastos da educação, que se manteve entre 4% (2005) e 5% (1998). Daí em diante, o percentual apresentou uma relativa melhora, chegando a 5,5% em 2008.

Segundo Trojan (2009), esses índices não apresentam grandes variações e, menos ainda, propõe um aumento constante. Essa característica indica uma possível adesão da política educacional do Brasil às diretrizes e recomendações do Banco Mundial (BM), que entende que já se investe o suficiente em educação e que o problema está na ineficiência é a

<sup>64</sup> O Gasto Público em educação como porcentagem do produto nacional bruto (PNB): É calculado dividindo-se os gastos do governo em um determinado ano financeiro (o numerador) pelo produto nacional bruto total de um país para esse ano (denominador). O resultado é multiplicado por 100. Gasto Público em educação como porcentagem do produto interno bruto (PIB): Se calcula dividindo os gastos públicos do governo em um ano financeiro determinado (numerador) pelo produto interno bruto de um país determinado e para o mesmo ano (Denominador). O resultado é multiplicado por 100 (CEPAL, 2011).

inequidade dos gastos públicos em educação. Desse modo, cabe aos gestores otimizar os gastos (BANCO MUNDIAL, 1995). Embora as agências internacionais, especialmente o BM, sejam um agente importante na definição dos gastos e na implementação de políticas sociais, Cunha (1988) ressalta que, essas instituições estão longe de serem os determinantes na destinação dos gastos públicos e implementação de políticas sociais. O exemplo de Cuba mostra que se o Brasil quiser melhorar seus índices educacionais, maiores investimentos em termos de PIB serão necessários.

De forma geral, entre os países da região Latino-Americana, com dados disponíveis, Cuba é o país que apresenta os maiores índices percentuais de gasto público com relação ao PIB, ou seja, Cuba apresenta o índice de 8,96% em 2007 (PNUD, 2007).

No Brasil, o investimento na área não chega a 4% do PIB. Em 2009, segundo dados do IBGE, os gastos com a educação privada<sup>65</sup> no Brasil corresponderam 1,3% do PIB. Enquanto que, para a educação pública foram destinados 5,1%. Em suma, esse valor é superior à média dos gastos de nações ricas com educação privada, que segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi de 0,9% (TROJAN, 2009).

Por fim, convém ressaltar que grande parte do gasto social tem um duplo benefício: além de contribuir ao crescimento, pode promover uma melhor distribuição de renda e de capacidades. Segundo o IPEA (2011) isto ocorre porque ao distribuir melhor a renda, os salários e os serviços, uma parte importante do gasto social permanece no país e fortalece o circuito de multiplicação de renda, ou seja, o gasto do governo inicia um processo de fluxos de renda que tem efeitos adicionais sobre o PIB, e sobre a renda das famílias.

### 3.1.3 – Taxa de matrícula

Como uma das variáveis a ser analisadas nessa sessão, a taxa de matrícula nos oferece uma dimensão categórica no que diz respeito ao acesso da população ao sistema educacional que segue um processo sistêmico de longo prazo caracterizado pela ação dos

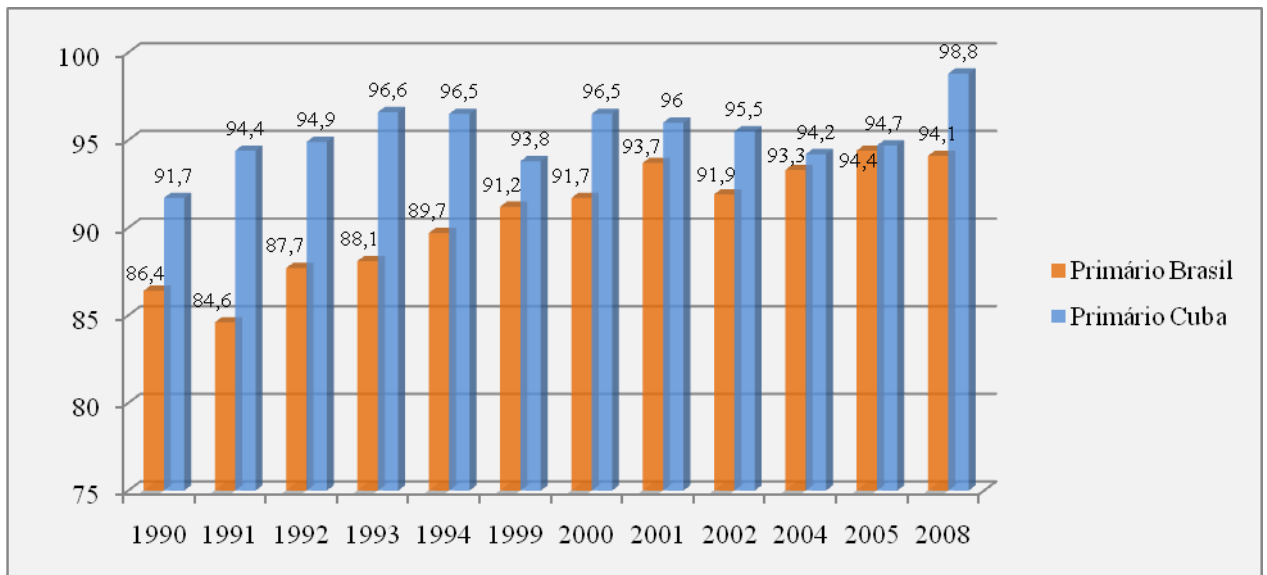
---

<sup>65</sup> Para maiores esclarecimentos a respeito da educação privada no Brasil ver: SCHWARTZMAN, Jacques; SCHWARTZMAN, Simon. **O ensino superior privado como setor econômico**. Trabalho realizado por solicitação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 21 de agosto de 2002.

governos. Nesse sentido, atribuo importância significativa à dinâmica dos governos e ao processo social no qual estão condicionados. O movimento de expansão do ensino, é portanto, caracterizado por um processo inerente de democratização de oportunidades.

Os dados referentes ao Gráfico 4 dispõem sobre as taxas de matrícula no ensino primário em Cuba e no Brasil.

Gráfico 4 - Taxa líquida de matrícula por nível de ensino Primário



Fonte: CEPAL, 2011.

Com relação a Cuba, em 5 anos (1982-1987) esse percentual caiu 8,9% chegando em 1987 a uma taxa de 88,5%. A partir de 1987 há uma gradual ascensão da taxa de matrícula no ensino primário em Cuba. Nos anos de 1995 (99,2%), 1996 (99,4%) e 1997 (99,7%) essa porcentagem chega aos patamares mais elevados no período demonstrado no gráfico 4. Já em 1998 (96,8%) há uma queda de 2,9% e em 1999 esse percentual cai para 93,8%. Entretanto, nos anos 2000, 2001 e 2002 percebe-se uma recuperação na quantidade de matrículas efetuadas no ensino primário. Em 2010 esse percentual chegou a 99,1%. Esse processo de expansão decorre do aumento dos gastos do PIB destinados a área educacional e, consequentemente do comprometimento do Estado em efetivar no país políticas educacionais capazes de alcançar parâmetros de países desenvolvidos.

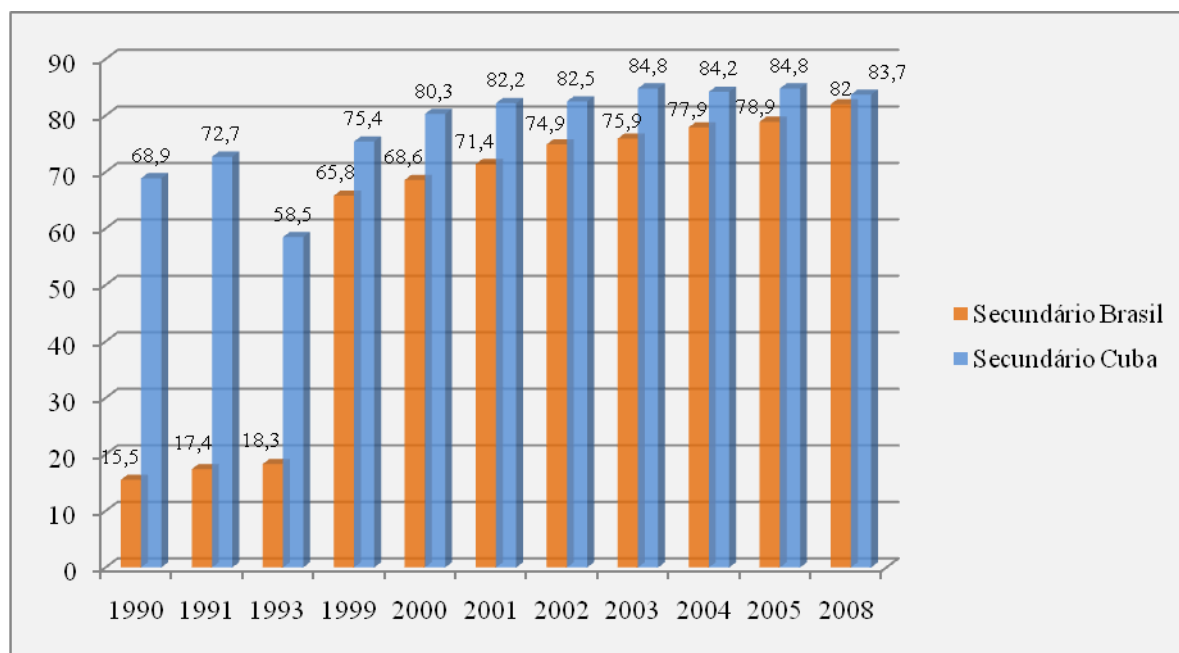
No Brasil, de 1980 a 1994 esses dados sofreram ligeiras oscilações permanecendo com os percentuais entre 78,7% e 89,7%. Ao que parece, esses dados não mantêm uma

relação direta com os investimentos do PIB na área educacional. Outros fatores, tais como, processo de redemocratização, implementação de políticas educacionais e ampliação de escolas públicas e privadas, podem, certamente, explicar essa conjuntura evidenciada pelos dados dispostos no Gráfico 4.

A partir dos anos 2000 há um aumento de pelo menos 4% nas taxas de ensino primário – o percentual mais alto desse indicador se concentrou no ano de 2005 com 94,4%. Esse movimento de expansão deve-se a um maior investimento no setor educacional tanto no que se refere aos gastos públicos quanto ao processo de implementação de políticas sociais que apresentavam a obrigatoriedade da matrícula escolar em seus desenhos institucionais.

No que concerne aos dados referentes a taxa de matrícula líquida<sup>66</sup> no ensino secundário, o gráfico 5 nos dá uma dimensão de como esse índice se comportou de 1990 a 2008 em Cuba e no Brasil – salvo em alguns anos que não houve mensuração.

Gráfico 5 - Taxa líquida de matrícula por nível de ensino Secundário



Fonte: CEPAL, 2011.

<sup>66</sup> A Taxa de Matrícula Líquida (TML) é a relação entre os matriculados no ensino fundamental com idades entre 7 e 14 anos e a população nessa faixa etária. A Taxa de matrícula Bruta (TMB) no ensino fundamental é a relação entre o número total de matriculados nesta etapa da educação básica e a população na faixa etária considerada ideal (7 a 14 anos). A TMB indica a capacidade de atendimento do sistema, enquanto que a TML indica o grau de atendimento dentro da faixa etária ideal. Quanto mais próximas de 100% forem ambas, simultaneamente, maior a eficiência de um sistema.

Em Cuba, a taxa de matrícula para o ensino secundário foi uma das variáveis que se modificaram com a crise. O ensino secundário em relação à população em idade escolar caiu de 68,9% em 1990 para 58,5% em 1993 – período auge da crise. O processo de recuperação econômico-social empreendido a partir dos anos 2000 pelo governo cubano culmina em uma visível melhora na disposição desses dados. Nesse sentido, há um crescimento que se mantém estável e supera as taxas das décadas anteriores. Em 2010, por exemplo, a taxa de matrícula líquida foi de 85,5%. A taxa de matrícula total já havia alcançado os 100% em meados dos anos 90.

A matrícula universitária total diminuiu 56% durante a pior fase da crise, mas logo começou a subir. Em 1989/1990 a taxa média de matrículas universitárias era de 242 mil e 366 matrículas, cerca de 20,9% de taxa bruta. O período de 1995 a 1999 compreende ao nível mais baixo – houve somente 102 mil e 598 matrículas (12,7% de taxa bruta em 1995). Os anos 2002 a 2003 marcaram uma ligeira melhora nesse índice chegando a 192 mil e 864 matrículas (MESA-LAGO, 2005). Segundo Alvaréz e Cruz (2007) esse cenário é explicado pela implementação do programa de universalização que baseou-se na criação de sedes universitárias municipais. Entretanto, apesar da melhora, essa taxa ainda estava 20% abaixo do nível de 1989 e apresentava diferenças notáveis em diversas carreiras

No Brasil, esses dados, de forma geral, permanecem abaixo dos dados cubano. Até 1994 os índices referentes as taxas de matrícula no ensino secundário não se alteraram de forma significativa (19,5%).

No período subsequente, 1995-2000, o crescimento total foi de 54,3%, com uma média de 3,6% ao ano. Assim como aconteceu no ensino primário, percebe-se um aumento na porcentagem de matrículas no ensino secundário a partir dos anos 2000 – 2001 (71,4%), 2002 (74,9%), 2003 (75,9%), 2004 (77,9%), 2005 (78,9%) e 2008 (82%). As análises para esse fenômeno podem ser entendidas também pelas características desse período já exemplificadas anteriormente. Vale ressaltar ainda que por volta de 1990 é que atingiu-se 100% de matrícula bruta, alcançando assim, a capacidade potencial de atendimento a todos na faixa etária (OLIVEIRA, 2007).

No final da década de 1980 a rede física já comportava toda a população escolarizável. Contudo, em 2002, aproximadamente 3% da população na faixa etária de 7-14 anos de idade (algo em torno de 800 mil crianças) ainda não estavam inseridas no sistema educacional, isso se deve a entrada tardia na escola ou as múltiplas reprovações (OLIVEIRA, 2007).

O ensino superior no Brasil em 1990 apresentou 11,2% de taxa bruta de matrículas. Segundo Oliveira et al (2008) nos anos de 1990 foram significativas as alterações no âmbito da educação superior. As mudanças na organização acadêmica, nos processos de avaliação, nas diretrizes curriculares dos cursos de graduação, principalmente a partir de 1995, promoveram a diversificação, a diferenciação e a rápida aceleração da oferta de educação superior – em especial, graças ao crescimento significativo do setor privado. Em 2006, por exemplo, de 5.874.000 de alunos matriculados no ensino superior, 24,5% estudavam em escola pública e 75,5% em escola privada.

Por fim, percebe-se que, os dados aqui apresentados, revelam uma ampliação do acesso à educação tanto em Cuba quanto no Brasil desde o ensino primário. Contudo, convém ressaltar que não basta simplesmente ampliar o acesso à educação é necessário, antes de tudo, garantir a permanência, a qualidade e as modalidades de educação, tais como: educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional, etc.

### **3.1.4 Conclusão**

A educação é, sem dúvida, o ponto de partida para o estabelecimento de uma ordem social menos injusta, já que, além de promover ascensão social, através dela cria-se capital social resultando na formação de cidadãos mais críticos e de uma sociedade mais politizada.

Comparado os dados analisados nessa sessão percebe-se que o setor da educação em Cuba recebeu consideráveis investimentos em programas e serviços. A taxa de alfabetismo, as taxas de matrículas brutas e os gastos em educação têm revelado uma tendência crescente de melhoria, fazendo com que Cuba apresente índices comparáveis com os países industrializados.

No Brasil, a educação está longe de atingir a sua função social. No que diz respeito à qualidade e a democratização do acesso a permanência os serviços deixam a desejar e não atendem a necessidade da sociedade. Apesar do crescimento das taxas de matrículas, o abandono dos estudos ao longo do ano letivo é alto e pode ser explicado, por exemplo, pela dificuldade de permanência, pelo analfabetismo que ainda atinge uma parcela importante da nossa população e pela escassez de recursos no setor. Este cenário tem provocado a perpetuação da desigualdade social e deixado o Brasil em posição aquém do seu potencial na, cada vez mais relevante, economia do conhecimento. A fim de conceder uma escola pública e

gratuita para todos é necessário que se trabalhe para democratizar o acesso, a permanência, combater a evasão e a repetência, melhorar os planos de carreira para os professores, eliminar o analfabetismo e ter diretrizes coerentes para orientar a educação pública e privada, como setor estratégico para o desenvolvimento do país.

### 3.2 SAÚDE: POLÍTICAS E INDICADORES NA SOCIEDADE CUBANA E BRASILEIRA

A efetivação do sistema de saúde pública é, sem dúvida, uma das maiores conquistas do modelo social cubano. Até 1958, os serviços de saúde eram totalmente insuficientes, havia por exemplo, um médico para cada 1.076 habitantes, praticamente não existia medicina na área rural, a mortalidade infantil era superior a 60 por mil nascidos vivos e a expectativa de vida ao nascer era em torno de 65 anos (GONZÁLEZ, 1998). Após o triunfo da Revolução, a saúde passa a ser uma das prioridades do governo e os indicadores sociais do país nessa área tiveram um considerável avanço. Entre as principais medidas estão a criação do Ministério de Saúde Pública em 1961 e o Sistema Nacional de Saúde<sup>67</sup> em 1969 (ÁLVAREZ e CRUZ, 2007).

Apesar das condições adversas enfrentadas pelo governo cubano a partir da década de 90 se mantiveram a assistência médica gratuita e o governo esforçou-se para melhorar a qualidade dos serviços médicos que tiveram uma defasagem substancial durante esse período. Nesse sentido, em termos de políticas para o setor, o Ministério da Saúde Pública propôs uma mudança de foco: fazer uso mais eficiente dos recursos disponíveis, priorizar a promoção da saúde por meio de estilos de vida saudáveis e focar na prevenção de doenças não-transmissíveis, que tinha-se estabelecido como uma das principais causas de morte. Essa estratégia foi desenvolvida, primeiramente, através da implementação do Programa do Médico e do Enfermeiro da Família que além de promover o fortalecimento a nível local e a intersectorialidade, reduziu também as internações hospitalares (CEPAL, PNUD, INIE, 2004).

Outros programas também foram implementados permitindo, com isso, um resultado favorável nos indicadores da saúde. Alguns índices apresentaram-se superiores aos dos países desenvolvidos (GONZÁLES, 1998). Entre os programas mais importantes estão: Formação

---

<sup>67</sup> Os princípios básicos do Sistema Nacional de Saúde são: Caráter estatal e social da medicina, acessibilidade e gratuidade dos serviços, aplicação adequada dos avanços da ciência e tecnologia, participação da população e colaboração internacional (GARCÍA e ANAYA, 2008).



de novos enfermeiros criado em 2001, Reparação e modernização da rede de farmácias, a Produção Nacional de Medicamentos em 2000, Programa Integral de saúde para apoiar os países em desenvolvimento na América Central, Caribe e África criado em 1998, Escola Latino-americana de Medicina implantada em 1998, Policlínica Integral, Reparação e Modernização dos hospitais, Programa Nacional de Saúde e Qualidade de vida (CEPAL, PNUD, INIE, 2004; GARCÍA e ANAYA, 2008).

No Brasil, até os anos 80, a atenção à saúde pública era oferecida especialmente aos beneficiários da Previdência<sup>68</sup>, e não a toda a população. Essa conjuntura evidenciava o contexto característico da cidadania regulada, ao qual o sistema de proteção social estava atrelado. A maior presença do Estado na saúde pública se deu, principalmente, após a criação, em 1953, do Ministério da Saúde. Antes de 1953, já haviam ações de saúde pública sendo desenvolvidas pelo Ministério de Educação e Saúde, mas é somente com a criação do referido Ministério que houve uma maior organização dos serviços e criação de departamentos específicos para cada finalidade. O Ministério da Saúde era responsável pela formulação de políticas nacionais de saúde, de alimentação e de nutrição, assim como pelas ações de atenção à saúde de interesse coletivo (MANSUR, 2001).

Com os preceitos constitucionais inaugurados com a Constituição de 1988<sup>69</sup> a saúde passou a ser um direito de todos – condição de cidadania social – e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal<sup>70</sup> e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988). A fim de oferecer condições ao exercício desse direito, o texto constitucional consagrou o Sistema Único de Saúde (SUS) que buscou promover a mudança de um modelo de seguro social para a seguridade social – permitindo, com isso, a universalização (independente da contribuição) – e a mudança do modelo de atenção curativa da saúde para um modelo de atenção integral à população (CARVALHO, 1998).

Entretanto, Telma Menicucci (2009) ressalta que a alteração constitucional não significou uma mudança do modelo de assistência à saúde estabelecido a partir dos anos 60. Ao contrário, o modelo atual é, antes de qualquer coisa, uma continuidade do modelo anterior.

---

<sup>68</sup> As ações de saúde pública, de vigilância epidemiológica e de promoção do saneamento do país, não estavam incluídas entre as responsabilidades da Previdência Social. Outros órgãos eram responsáveis pela execução de programas nessas áreas.

<sup>69</sup> A Constituição de 1988, de acordo com os Arts. 196 a 200, considera como despesas em saúde todas as ações e serviços públicos de saúde que visem a promoção, a proteção e a recuperação, incluindo aí ações de assistência médica, produzir medicamentos, executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica, formular políticas e executar ações de saneamento básico, fiscalizar e inspecionar alimentos, e outros (BRASIL, 1988).

<sup>70</sup> A universalização do direito à saúde foi regulamentada pela Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, que criou o Sistema Único de Saúde – SUS, cujo artigo 7º contém seus princípios básicos (BRASIL, 1990).

Nesse sentido, persiste uma dualidade que segmenta os cidadãos entre os usuários do SUS e beneficiários do sistema de planos privados de saúde; ou seja, consolida-se um mix público/privado em que convivem formas estatais e privadas de assistência a saúde, apesar da definição legal de um sistema único, público, universal e gratuito.

Em suma, o contexto político nacional e internacional de implantação do SUS foi marcado pela rediscussão do papel do Estado, que se traduzia em propostas de novos modelos de políticas sociais, com focalização do gasto público nos setores mais pobres. Assim, em sentido inverso à ampliação das atribuições governamentais e dos direitos sociais recém-inaugurados na Constituição Federal, a conjuntura de crise fiscal e o fortalecimento de posições conservadoras *limitaram* a possibilidade de ampliação dos serviços de saúde do SUS para garantir a universalização.

Atualmente, o sistema público é ainda manifestamente insuficiente e carente de qualidade. As pessoas com melhores condições financeiras têm a possibilidade de contratar serviços de melhor qualidade através de consultas particulares ou planos de saúde. O Brasil é o único país do mundo que tem uma rede de saúde gratuita e aberta a toda a população e, ao mesmo tempo, vê o mercado através dos convênios e consultas particulares, gastar mais dinheiro do que o Estado. Isso se deve, em suma, a alguns problemas enfrentados no sistema de saúde público, tais como: hospitais superlotados, falta de medicamentos, greves de funcionários, aparelhos quebrados, filas para atendimento, prédios mal conservados, etc. (ANDRADE, NORONHA, & OLIVEIRA, 2006).

A partir da década de 90, as políticas se intensificaram e certamente foram extremamente importantes para a melhoria de vários indicadores nesse setor. Dentre as principais políticas estão: a criação da Comissão Nacional de Mortalidade Materna em 1994, a implantação dos Comitês de Mortalidade Materna em 1988, a criação da Campanha nacional de imunização do idoso em 1992, o Programa Saúde da Família (PSF) em 1994, o Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo do Útero e de Mama - Viva Mulher em 1997, o Banco de Leite Humano 1998, o Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN) em 1998, o Programa de Controle do Tabagismo e Outros Fatores de Risco de Câncer em 1999, o Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento em 2000, Projeto Expande em 2001, o Programa Nacional de Combate à Dengue em 2002, o HumizaSUS em 2003, o Serviço de atendimento móvel de Urgência - SAMU 192 em 2003, a Farmácia Popular do Brasil em 2004, o Brasil Sorridente em 2004, a Política Nacional de Humanização (PNH) em 2004, o projeto Olhar Brasil em 2007 e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) em 2008. (BRASIL, 2011; PNUD, 2004)

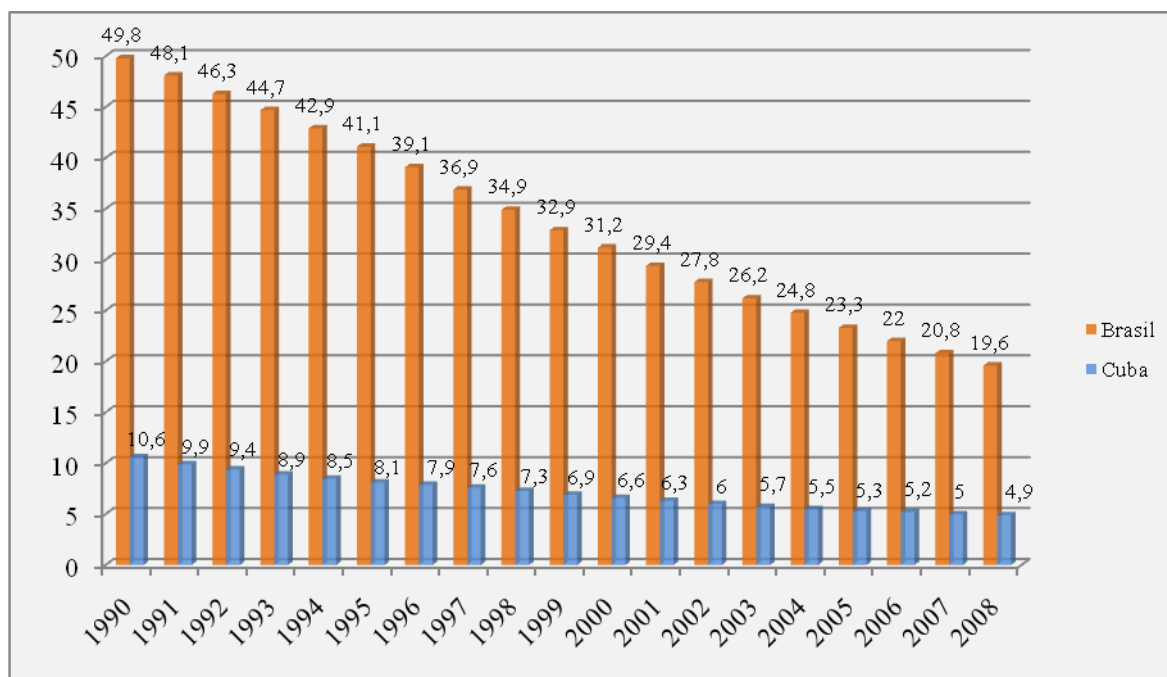
Nas sessões a seguir farei algumas análises tanto da taxa de mortalidade infantil quanto do Gasto Público em Saúde como Porcentagem do PIB em Cuba e no Brasil.

### 3.2.1 Taxa de mortalidade infantil

A associação existente entre os fatores sócio-econômicos das condições de vida e fatores relacionados à atenção dos serviços básicos de saúde, tais como: rede de infraestrutura básica de acesso, recursos humanos disponíveis e qualidade da atenção médica torna a taxa de mortalidade infantil um importante indicador social das condições de saúde presentes em uma região (PNUD, 2000).

A taxa de mortalidade infantil a ser estudada nessa sessão, nos fornece o número de mortes de crianças menores de cinco anos de idade em um determinado ano por 1000 nascidos vivos no mesmo ano. O gráfico 6 demonstra como esses dados estão dispostos na sociedade cubana e na brasileira.

Gráfico 6 - Taxa de Mortalidade infantil em menores de 5 anos (IGME) – Taxa por 1.000 nascidos vivos



Fonte: CEPAL, 2011.

A fim de estabelecer uma análise detalhada da taxa de mortalidade em Cuba, vale ressaltar que, segundo os dados do Grupo Interinstitucional de Estimativa de Mortalidade infantil – IGME, no período compreendido entre 1950-1955 a taxa de mortalidade infantil (para a mesma população) era de 110,5 mortes/mil nascimentos (IGME, 2011). Nos anos subsequentes a Revolução apresenta dados muito mais animadores, com uma tendência gradativa de redução da taxa de mortalidade infantil.

Nos anos 90, apesar do período de crise por qual passa a sociedade cubana, não há um aumento desse indicador social. A tendência à redução é confirmada nos anos 2000, principalmente, com as políticas implementadas pelo Governo melhorando as condições médico-sanitárias da população. Em 2003 esse índice chegou a 7,4 mortes/ mil nascimentos, em 2007 – 6,5 mortes/ mil nascimentos e em 2010 5,9 mortes/ mil nascimentos.

No Brasil, segundo o Ministério da Saúde (2003) as principais causas de óbitos durante a década de 80, por exemplo, estavam relacionadas às doenças infecto contagiosas e ao período perinatal - decorrentes de problemas durante a gravidez, partos e nascimento. A conjunção de alguns programas implantados na área da saúde e a mudança dos padrões reprodutivos, com quedas acentuadas nos níveis de fecundidade fizeram com que os índices nos anos 90 chegassem a 59,3 mortes/ mil nascimentos. Em 10 anos essa taxa foi reduzida para 23,6 mortes/ mil nascimentos, uma redução de cerca de 60%.

Apesar do progresso notável evidenciado, em suma, pela melhoria nas condições de vida e na atenção à saúde da criança, na segurança alimentar e nutricional, no saneamento básico, na vacinação de doenças imunoprevíveis e na redução continuada da fecundidade – através da implementação de políticas e programas, o índice continua muito elevado, cerca de 19,4<sup>71</sup> mortes/ mil nascimentos em 2010, se comparado a Cuba fica mais evidente que o crescimento ainda é insuficiente e há muito o que melhorar.

### **3.2.2 Gastos com Saúde**

A preocupação com a provisão de bens e serviços de saúde tem se tornado um dos principais objetivos de política pública nas agendas governamentais da maior parte das

---

<sup>71</sup> O Brasil estabeleceu uma meta de até o ano de 2015 reduzir em 15,6% as taxas de mortalidade infantil, essa é uma medida para o cumprimento de Metas do Milênio, realizada em 2000, na Declaração da Cúpula do Milênio das Nações Unidas (PNUD, 2004).

economias. Essa conjuntura pode ser comprovada pelo crescimento da participação dos gastos com a saúde no Produto Interno Bruto e do nível dos gastos per capita nas últimas décadas (ANDRADE; NORONHA e OLIVEIRA, 2006).

Trataremos nessa sessão da despesa total em saúde tendo como referência a porcentagem do PIB. O percentual do PIB correspondente ao total do gasto público<sup>72</sup> com saúde (consolidado das três esferas de governo: federal, estadual e municipal), em determinado período. Ao ser expresso como percentual do PIB, o indicador reflete a dimensão do gasto público com saúde no valor total da economia, ou seja, o esforço fiscal conjunto das três esferas de governo neste setor. Nesse sentido, representa toda a esfera governamental, e não apenas o governo federal, além disso, delimita o espaço governamental das três esferas na manutenção das políticas públicas neste setor.

O financiamento dos custos com a saúde em Cuba é garantido pelo Estado, que, tem a função de oferecer serviços gratuitos desde os cuidados básicos como prevenção e promoção da saúde a serviços mais complexos. Além disso, os exames de diagnósticos e os medicamentos prescritos para pacientes internados incluídos em programas sociais, como os destinados a mulheres grávidas, doentes de oncologia, tuberculose e Aids são entregues gratuitamente (CEPAL, PNUD, INIE, 2004).

Como se observa no gráfico 7, de 1990 a 1993 percebe-se que a execução orçamentária para a saúde em Cuba seguiu uma tendência de ampliação.

Ressalta-se que, em 1991, 1992 e 1993 o governo chegou a gastar cerca de 5,7%, 6,3% e 7,1% do PIB com serviços de saúde, respectivamente. Em tese, esses gastos foram prioridade a esse setor, mesmo no período de crise por qual passou a economia cubana durante esse período. É possível notar significativas diferenças desse percentual quando analisamos os dados do Brasil. Por exemplo, os dados mensurados para esse período são de 2,5%, 2,0% e 2,5% do Produto Interno Bruto destinado aos gastos com saúde, respectivamente. Ou seja, durante o mesmo período gastou-se 4% a menos em saúde com relação ao PIB no Brasil.

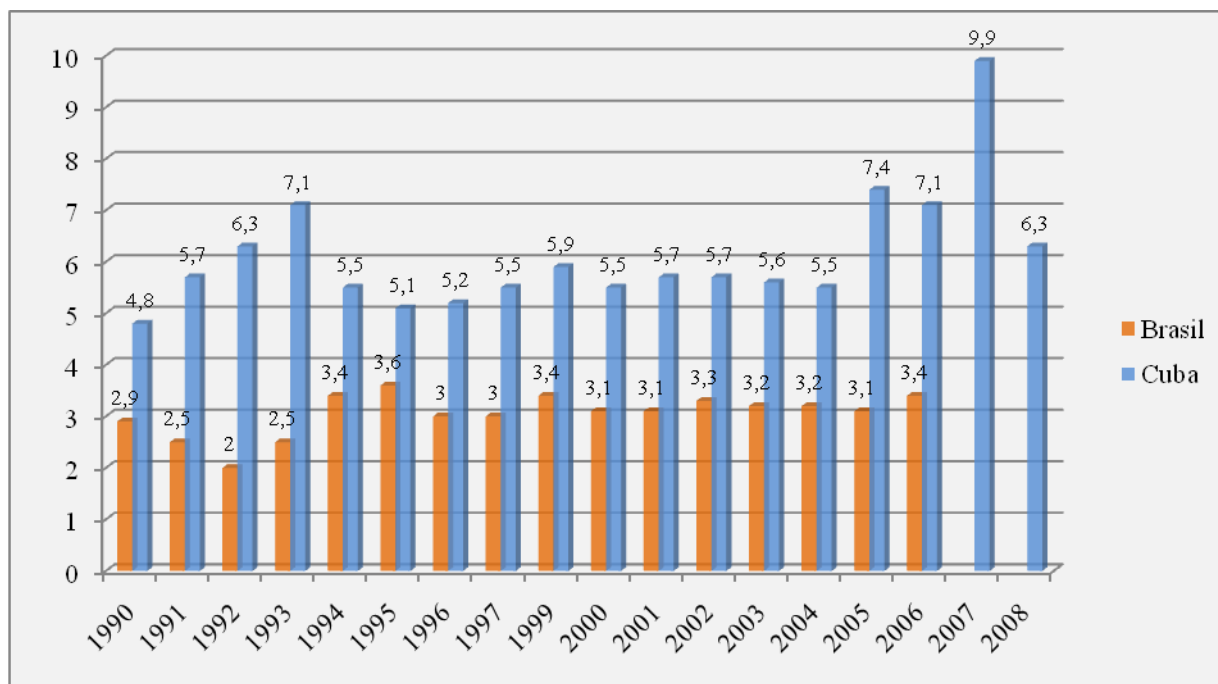
Em 1994 há uma retração dos gastos em pelo menos 1,6%. Essa conjuntura de cortes é evidenciada até 2004, chegando a empregar 5,5% do PIB na área de saúde. Em 2005, essa porcentagem chega a 7,4%, já em 2007 (9,9%) há um aumento expressivo, permanecendo

---

<sup>72</sup> O gasto público (consolidado) com saúde refere-se à soma dos gastos diretos (pessoal, outras despesas correntes, investimentos, outras despesas de capital) efetuados pelas três esferas de governo: federal, estadual e municipal (administração direta e indireta), mais as transferências negociadas intergovernamentais e as transferências a instituições privadas

com uma gradual expansão confirmando, com isso, a prioridade dada à saúde. Os gastos do PIB destinados a saúde em 2009 foi em torno de 10,6%.

Gráfico 7 - Gasto Público em Saúde como Porcentagem do PIB – a preços correntes



Fonte: CEPAL, 2011.

No Brasil, o financiamento<sup>73</sup> total da atenção à saúde, atualmente, tanto público como privado, é distribuído entre vários órgãos, sendo que há, em cada um deles, uma diferente forma de participação no financiamento. Esse financiamento se dá por meio de impostos gerais, contribuições sociais (impostos para programas sociais específicos), desembolso direto e gastos dos empregadores com saúde. Vale ressaltar que, os parâmetros de decisão orçamentários do governo federal têm papel fundamental na determinação dos recursos para a saúde (CARVALHO, 1998).

As fontes de recursos do Ministério da Saúde, nos anos 1990, foram provenientes, principalmente, dos recursos do Orçamento da Seguridade Social<sup>74</sup> (OSS). Os aportes do OSS

<sup>73</sup> Na década de 80 o sistema de saúde era financiado por contribuições sociais. Havia a contribuição de empregados e empregadores para a Previdência Social (desconto na folha de pagamentos) que integrava o Fundo da Previdência e Assistência Social - FPAS e a contribuição do Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL. (MENDES, 1997).

<sup>74</sup> A Seguridade Social compreende as ações integradas dos poderes públicos e da sociedade para que sejam assegurados os direitos de saúde, previdência social e assistência social. Portanto, os recursos arrecadados são destinados ao custeio dessas três áreas (GUIMARÃES e VIANNA, 1994).

procedem basicamente de recursos tributários e fiscais: Contribuição sobre Folha de Salários (após 1993, esse recurso passou a ser destinado a financiar exclusivamente à Previdência Social), Contribuição para o Financiamento da Seguridade (COFINS), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF<sup>75</sup>). As demais fontes de financiamento são privadas – gastos por desembolso direto e aquelas realizados por empregadores (PAIM et al, 2011; GUIMARÃES e VIANNA, 1994).

Com relação a análise do Brasil, Tanzi ressalta que, durante a década de 70 e 80 a grande intervenção estatal não melhorou a alocação dos recursos; não promoveu maiores taxas de crescimento; não gerou uma melhor distribuição de renda e nem garantiu um ambiente econômico mais estável. (TANZI, 1997, p. 15 apud MANSUR, 2001).

A partir dos anos 90 as oscilações são constantes. Em 1992, por exemplo, essa taxa foi de 2,0%. Em 1994 e em 1995 houve uma maior destinação do PIB para os serviços de saúde, cerca de 3,4% e 3,6%, respectivamente. Esse panorama foi modificado, certamente, pela mudança de governo ocorrido a época. Nos anos 2000, os gastos com saúde a partir dos recursos do PIB não ultrapassam o percentual de 3,6% do ano de 1995, apenas oscilam entre 3,1% em 2000 a 3,4% em 2006.

Como já explicitado, a Saúde do brasileiro é financiada tanto pelo setor público quanto pelo setor privado. Nesse sentido, a tabela 3 mensura os dados destinados a saúde a partir das duas vias de financiamento em 1998.

Tabela 3 - Gasto com Saúde – Brasil, 1998

	Gasto Total		
	R\$ Bilhões	(%)	% PIB
Gasto Público	29,7	40,2	3,3
Federal	16,8	22,8	1,9
Estadual	5,6	7,5	0,6
Municipal	7,3	9,9	0,8
Gasto Privado	44,2	59,8	4,9
Famílias	37,9	51,3	4,2
Empresas	6,3	8,5	0,7

Fonte: Ministério da Saúde, 2000.

<sup>75</sup> A CPMF foi extinta em 13 de dezembro de 2007.

Percebe-se que o governo gastou R\$ 29,7 Bilhões - nas três esferas governamentais: Federal (R\$ 16,8 bi), Estadual (R\$ 5,6 bi) e Municipal (R\$ 7,3 bi) -, cerca de 40,2% do gasto total e 3,3% PIB. Já o setor privado despendeu R\$ 44,2 Bilhões - Famílias (R\$ 37,9 bi) e Empresas (R\$ 6,3 bi) – cerca de 59,8% do gasto total e 4,9% PIB.

A partir dos dados, pode-se afirmar, portanto, que, as fontes privadas de financiamento – o gasto direto de famílias e empresas, com subsídios governamentais diretos e indiretos – custeiam a maior parte dos planos e seguros de saúde privados e a compra de medicamentos. Em suma, as famílias brasileiras financiam a maior parte dos gastos de saúde no país. Enquanto que o SUS dispõe de menor volume de recursos públicos para o atendimento das necessidades de saúde da população que aquele previsto quando o sistema foi criado, com o objetivo de se tornar um sistema de saúde universal e equitativo no Brasil, financiado com recursos públicos (PAIM et al, 2011). Dessa forma, o financiamento do SUS não tem sido suficiente para assegurar recursos financeiros adequados ou estáveis para o sistema público.

### **3.2.3 Conclusão**

A partir dos dados apresentados e analisados percebe-se que a saúde pública tem sido tratada de forma diferente nos dois contextos. Em Cuba, por exemplo, após a Revolução, reduziram-se significativamente as taxas de morbidade em um grande grupo de doenças infecciosas, tais como: tuberculose, difteria e malária, houve aumento da expectativa de vida e redução da mortalidade infantil, através de políticas e programas sociais de caráter universal – índices comparados aos dos países desenvolvidos.

Mesmo com a crise dos anos 90 o investimento do governo no setor da saúde permaneceu alto objetivando a implementação de novos programas sociais que proporcionassem a modernização e a recuperação dos serviços públicos, especialmente da saúde. Ainda hoje, a saúde em Cuba é referência na Região. Segundo relatório recente do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) Cuba é um território livre desnutrição infantil.

Já no Brasil, os indicadores sociais referentes à saúde permanecem abaixo dos índices de Cuba. O Governo Federal tem implementado políticas e programas que propiciaram a redução de alguns índices e tem também aumentado, não de forma gradual, o



investimento na área. Entretanto, essas ações ainda se mostram insuficientes para se alcançar patamares aceitáveis no setor. O fato do sistema de saúde ser dual, alicerçar-se em grande parte sobre a rede de serviços privados e ter a qualidade de assistência diferindo segundo os distintos estratos sociais, compromete seriamente o funcionamento do SUS. Segundo recente pesquisa intitulada: *Retratos da sociedade brasileira: saúde pública do CNI e IBOPE*, a maioria da população brasileira avalia negativamente os serviços de saúde no Brasil. Para 61% dos entrevistados a qualidade do sistema público de saúde do País é “péssima” ou “ruim”. Apenas 10% consideram a qualidade “ótima” ou “boa” (CNI e IBOPE, 2012).

O sucateamento do setor público é evidente, e dessa forma, torna-se necessário sua reformulação sob novas bases, para que se possa minimizar o dualismo existente desde a década de 1960 e aprofundado, especialmente, no final do século XX através das políticas neoliberais.

Abaixo segue quadro resumo identificando os principais indicadores sociais de educação e saúde analisados.

Quadro 2: Resumo – Indicadores sociais de Educação e Saúde

Educação		
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais (ambos os sexos)		
	Brasil	Cuba
1990	18%	4,80%
1995	15,30%	4,10%
2000	13,10%	3,30%
2005	11,10%	2,70%
2010	8,60%	2,10%
Estatísticas e Indicadores Sociais do gasto público em Educação (porcentagem)		
	Brasil	Cuba
1994	1,7	7,5
1995	5,1	6,8
1998	5	6,3
1999	4	6,9
2000	4,1	7,9
2001	4	8,5
2002	3,9	9,7
2004	4,1	10,4
2005	4,7	10,7
2006	5,1	9,2
2007	5,2	12,1
2008	5,5	13,8

Taxa líquida de matrícula por nível de ensino  
Primário

	Primário Brasil	Primário Cuba
1990	86,4	91,7
1991	84,6	94,4
1992	87,7	94,9
1993	88,1	96,6
1994	89,7	96,5
1999	91,2	93,8
2000	91,7	96,5
2001	93,7	96
2002	91,9	95,5
2004	93,3	94,2
2005	94,4	94,7
2008	94,1	98,8

Taxa líquida de matrícula por nível de ensino  
Secundário

	Secundário Brasil	Secundário Cuba
1990	15,5	68,9
1991	17,4	72,7
1993	18,3	58,5
1999	65,8	75,4
2000	68,6	80,3
2001	71,4	82,2
2002	74,9	82,5
2003	75,9	84,8
2004	77,9	84,2
2005	78,9	84,8
2008	82	83,7

Saúde

Taxa de Mortalidade infantil em menores de 5  
anos (IGME) – Taxa por 1.000 nascidos vivos

	Brasil	Cuba
1990	49,8	10,6
1991	48,1	9,9
1992	46,3	9,4
1993	44,7	8,9
1994	42,9	8,5
1995	41,1	8,1
1996	39,1	7,9
1997	36,9	7,6
1998	34,9	7,3
1999	32,9	6,9
2000	31,2	6,6
2001	29,4	6,3
2002	27,8	6
2003	26,2	5,7
2004	24,8	5,5

2005	23,3	5,3
2006	22	5,2
2007	20,8	5
2008	19,6	4,9
<b>Gasto Público em Saúde como Porcentagem do PIB – a preços correntes</b>		
	<b>Brasil</b>	<b>Cuba</b>
1990	2,9	4,8
1991	2,5	5,7
1992	2	6,3
1993	2,5	7,1
1994	3,4	5,5
1995	3,6	5,1
1996	3	5,2
1997	3	5,5
1999	3,4	5,9
2000	3,1	5,5
2001	3,1	5,7
2002	3,3	5,7
2003	3,2	5,6
2004	3,2	5,5
2005	3,1	7,4
2006	3,4	7,1
2007	-	9,9
2008	-	6,3

### 3.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL: PERSPECTIVAS E PROGRAMAS

Nas últimas décadas a assistência social passou a ser uma atribuição básica do Estado e importante componente da política social. Nesse sentido, diferentes perspectivas políticas têm desenvolvido concepções distintas a respeito do tema. Explicitarei três delas. A primeira entende que a política social estaria voltada para o atendimento das necessidades básicas do cidadão, ou seja, caberia ao Estado garantir a todos sob sua jurisdição um patamar mínimo de bens e serviços necessários a sua sobrevivência e ao seu desenvolvimento. Na segunda corrente a política social é entendida a partir de um caráter redistributivo. Estaria, portanto, voltada para promover a eliminação das desigualdades interpessoais de renda e de outros atributos em determinada sociedade via mudanças histórico-estruturais (BRASILEIRO e MELLO, 1988). E por fim, a terceira corrente ressalta que, remeter a discussão das políticas sociais dentro dessas duas concepções apenas revela seu caráter perverso de reafirmação das próprias desigualdades sociais e, portanto, a mesma é ineficiente, inadequada e insatisfatória

no sentido de melhoria das condições sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais. Assim, a menos que se quera viver na barbárie contemporânea instaurada pelo capitalismo, as circunstâncias históricas existentes atualmente necessitam de medidas revolucionárias urgentes (FALEIROS, 2007; OLIVEIRA, 2007; YAZBEK, 2004).

Os sistemas de proteção social em Cuba e no Brasil têm como fundamento realidades extremamente distintas decorrentes, em grande parte, de sua história recente.

### **3.3.1 A assistência Social em Cuba**

O triunfo da Revolução cubana logrou um verdadeiro desenvolvimento da política de Assistência Social no país. Os fundos públicos destinados a essa atividade, antes dos anos 60, não alcançavam a grande maioria da população e aqueles que não gozavam desses serviços tinham que recorrer ao setor privado ou a Entidades de caridade. A revolução, no entanto, aplicou medidas transformadoras baseadas no princípio da distribuição equitativa, cujo objetivo era eliminar o desemprego, o analfabetismo e elevar o bem-estar da população (CÉSAR, 2010).

No então Ministério do Bem-Estar Social – que durou até 1962, o governo revolucionário procurou promover o desenvolvimento social e econômico da população cubana, tendo como foco a erradicação da mendicância e da falta de moradia. No período entre 1962-1967, as atividades de assistência passam a ser dirigidas e administradas pelas Juntas de Controle, Execução e Inspeção (JUCEI). Em 1972 é criado o Departamento de Assistência Social do Ministério da Saúde Pública e entre 1967 e 1976, são criadas as Comissões do Plano Assistencial em todo o país, com a ajuda das organizações de massa encarregadas de levarem o trabalho de cuidado por toda a ilha (CUBA, 2010).

Dentro das novas relações de comércio internacional, cunhadas a partir da década de 90, o governo cubano buscou estabelecer uma organização mais eficiente e racional do aparelho estatal visando o melhoramento da economia. Essa conjuntura levou o executivo a decretar, em 1994, o Decreto Lei nº 147<sup>76</sup>, que dispunha sobre a reorganização dos

---

<sup>76</sup> O Decreto Ley nº 147 que dispõe sobre La Reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado determina no Artigo 10 que:

El Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social se denominará Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

organismos da administração central do Estado (LA HABANA, 1994). É nesse contexto que o Comitê Estadual de Trabalho e Previdência Social passa a ser configurado como Ministério do Trabalho e Segurança Social (MTSS).

A proteção para toda a população, segundo o Governo Cubano, tem seus fundamentos básicos na Constituição da República e na Lei de Segurança Social nº24<sup>77</sup>. O MTSS administra todos os programas de benefícios (Seguro e Assistência), com a exceção das forças armadas e da segurança interna administradas por seus respectivos ministérios (MESA-LAGO, 2006). Em suma, o Estado é quem desempenha o papel mais importante na gestão do sistema de benefícios de Assistência Social e programas de serviços sociais (ÁLVAREZ e CRUZ, 2007).

A seguridade e a assistência social se transformaram em um sistema único e integrado, estendido a totalidade dos trabalhadores, cobrindo em vários aspectos da vida social dos cidadãos, tais como: doença e acidentes comuns ou de origem ocupacional, maternidade, invalidez, velhice e morte (GONZÁLEZ, 1998). Além disso, a autora ressalta que no período de 1964-1975 a seguridade e a Assistência Social tiveram um considerável avanço.

Em suma, a Assistência Social atua como um sistema complementar da Seguridade Social ao promover a integração social e elevar a qualidade de vida dos beneficiários, idosos, pessoas com deficiência e a sociedade em geral através da implementação de políticas sociais. Possui uma estrutura flexível e descentralizada e a assistência pode ser prestada através de serviços junto à comunidade e de prestações monetárias (ÁLVAREZ e CRUZ, 2009).

Nesse sentido, o Estado protege a população que precisa através de um conjunto de benefícios de Assistência Social e programas de serviços sociais. Entre os principais programas sociais desenvolvidos dentro da Assistência Social, estão: Programa Nacional de Serviços Sociais comunitários para o idoso, Assistência Social a Domicílio (ASD), Programa de cuidados para deficientes físicos, Proteção às mães de crianças com deficiências graves, casas de anciãos, mães solteiras com filhos menores sob sua responsabilidade, Casa dos Avós, Creche do Sistema Nacional de Educação, Reparação de moradias, transporte, Serviços Jurídicos, Barbeiro e cabeleireiro, Lavagem de roupas, pagamento a domicílio dos beneficiários da Seguridade Social (ÁLVAREZ e CRUZ, 2009).

---

La Comisión Nacional de Prevención y Atención Social se adscribe al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (LA HABANA, 1994).

<sup>77</sup> A Lei 24 de "Segurança Social" defini o sistema de Assistência Social e regula o seu campo de atuação e seus benefícios; dá coerência ao sistema de Seguridade Social ao reunir em um só corpo legal tais disposições, busca, assim, garantir a proteção de toda a população (CUBA, 2010).

Sem dúvida, um dos maiores triunfos da revolução liderada por Fidel Castro foi ter conseguido desenvolver uma efetiva rede de assistência social, que serviu para impedir que os 20% mais pobres da sociedade caíssem em uma situação de miséria e de pobreza extrema. Embora não haja estatísticas oficiais da pobreza, um estudo acadêmico constatou que a população urbana – “em risco” que não está coberta pela rede de assistência social aumentou de 6,3% para 14,7% em 1988-1996, enquanto que, na cidade de La Habana esse percentual cresceu de 4,3% para 20,1%. Apesar do aumento da pobreza e do incremento nominal no gasto destinado a Assistência Social na pior fase da crise, o gasto real diminuiu 29% em 1989-1994 devido a inflação e uma média de 0,6% do PIB em 1990-2001, a menor proporção de gastos com os serviços sociais desde o triunfo da revolução (MESA-LAGO, 2010). A partir de 2002 percebe-se um crescimento gradual das despesas com Assistência em relação ao PIB, chegando a 1,5% em 2008, ainda assim, Mesa-Lago (2010) ressalta que esses valores ainda estavam aquém do investimento no setor até os anos 80. Já o número de beneficiários da Assistência social encolheu 1,2% no período 1997-2000. No período entre 2002-2008 esse percentual cresceu 115%.

Apesar do crescimento visível tanto nos gastos quanto na cobertura dos serviços de Assistência Social após o ‘Período Especial’, o atual sistema econômico não é capaz de manter o alto e crescente custo dos serviços sociais. Nesse sentido, alguns especialistas alertam para a necessidade de promover a sustentabilidade dos serviços de assistência através de reformas estruturais que tenham como foco, por exemplo, o aumento da produção, da produtividade e das exportações (MESA-LAGO, 2010).

Dentro dessa conjuntura, as autoras Viviana Togores e Anicia García, ressaltam que a implementação de políticas sociais para o setor deve respeitar além das questões sociais, os princípios de equilíbrio econômico pautado na sustentabilidade financeira, no desenvolvimento da economia e nas mudanças estruturais e organizacionais (TOGORES e GARCÍA, 2006). Nesse sentido, a necessidade de reintegrar a economia cubana aos mercados internacionais para retomar a produção interna e financiar os programas sociais em andamento é na perspectiva de Espina (2006) um dos grandes desafios para o governo.

De fato, as políticas sociais desenvolvidas pelo governo cubano até os anos 90 podem ser qualificadas como uma política de igualdade (ESPINA, 2008). Essas políticas transformaram os serviços sociais – exceto a habitação -, universalizou sua cobertura, eliminou desigualdades entre os grupos sociais das zonas urbanas e da zona rural, e concedeu serviços gratuitos de qualidade (MESA-LAGO, 2010).

A crise dos anos 90 e o atual processo de reestratificação afetaram estes serviços e inverteu parcialmente os avanços em matéria de equidade alcançada nas décadas anteriores. Assim, torna-se necessário implementar as reformas estruturais necessárias a fim de restabelecer a sua qualidade e garanti-las às gerações futuras e explorar novas políticas sociais que equilibrem ações universais com instrumentos focalizados (MESA-LAGO, 2010; ESPINA, 2008).

### **3.3.2 A assistência Social no Brasil**

Historicamente, os serviços prestados no campo da assistência social no Brasil estavam, até os anos 30, vinculados a idéias de filantropia e benemerência e eram realizados por entidades filantrópicas, instituições ligadas à igreja e algumas organizações privadas, sendo a intervenção do Estado limitada ao apoio às referidas entidades (AGUIAR, 2007).

As políticas sociais passam a ser prerrogativa do Estado e direito do cidadão, especialmente, a partir da década de 1980, a qual foi marcada por um amplo processo de debates, pela efervescência dos movimentos sociais, de organizações não-governamentais e de associações na luta pela democracia e pelos direitos sociais, pelo enfrentamento da questão social e o aprimoramento das instituições de proteção através da promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada a “Constituição Cidadã”, que contemplou o grande avanço em relação aos direitos sociais (BRASIL, 2006).

A construção e consolidação do sistema constitucional de assistência social no Brasil confrontou com os interesses e os ideais dos diferentes atores que atuaram nesse processo, por exemplo, o veto do presidente Collor ao projeto da LOAS por considerar indevido a garantia do salário mínimo mensal a deficientes e idosos e a refilantropização da política assistencial provocando o esvaziamento dos órgãos públicos, o repasse de recursos a entidades filantrópicas privadas e a retomada da gestão pública em mãos da primeira-dama, são exemplos desses entraves (AGUIAR, 2007). O projeto de lei que resultou na Loas foi apresentado, em 1993, pelo Ministério do Bem-Estar Social, que desenvolveu intensa negociação entre os diferentes atores. Segundo Aguiar (2007),

Quis a sociedade, motivada pelo ideário democrático e descentralizador, incluir na Constituição Federal, como diretrizes de organização dessa área, a descentralização político-administrativa e a participação da população. Dessas diretrizes resultou uma ampla reorganização institucional da assistência social no país com base na Lei federal nº 8.742, de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (AGUIAR, 2007, p.1).

O primeiro artigo da LOAS proclama que a assistência social está assegurada como direito do cidadão e dever do Estado, na forma de uma política social não contributiva, conferindo às organizações públicas e privadas destaque no empreendimento das iniciativas em assistência social (BRASIL, 1993). Para Sposati (1990), a assistência social, no âmbito das políticas públicas tem como objetivos garantidos padrões mínimos de sobrevivência e condições dignas de vida, de forma a superar desigualdades sociais, exclusão social e marginalização, observando-se os direitos de cidadania inscritos na Carta Constitucional de 1988.

A publicação da LOAS institui o Conselho Nacional de Assistência Social, responsável pela política nacional e pela gestão do fundo nacional de assistência social (RACHELIS, 1998) e consolidou uma mudança significativa no cenário da assistência social no Brasil propondo, em suma, uma Política de Seguridade Social não contributiva, um modelo participativo e descentralizado. A lei definiu diretrizes e princípios para a assistência social, a organização do sistema, a normatização acerca de benefícios, serviços, programas assistenciais, projetos de enfrentamento da pobreza e as formas de financiamento das ações previstas. De acordo com o Art. 2º a assistência social tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993).

Esses objetivos concedem, portanto, uma garantia às necessidades básicas traduzidas em proteção aos indivíduos e/ou grupos definidos em lei. Supõe, portanto, repensar a filantropia sob a ótica e a lógica da cidadania e em novas formas de relação Sociedade-



Estado. Atualmente, a assistência social no país é norteadada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS<sup>78</sup>) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS<sup>79</sup>) (BRASIL, 2005).

No que se refere ao financiamento da assistência social, a lei define que os recursos devem ser provenientes dos orçamentos da União, dos Estados e dos municípios, das contribuições sociais ligadas à seguridade social – cuja proposta seria elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social -, e outros que compuserem o Fundo Nacional de Assistência Social (AGUIAR, 2007).

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, a política de assistência social está aliada ao desenvolvimento humano e social e não sob prerrogativas tuteladoras ou assistencialistas (BRASIL, 2005). Entretanto, Freitas (2007) ressalta que, apesar das novas perspectivas institucionais, da descentralização dos programas e políticas e da maior participação comunitária, o desenho das políticas de assistência social pauta-se por um modelo assistencialista focalizado segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do público-alvo, em oposição aos princípios universalistas (FREITAS, 2007). Nesse sentido, a professora Potyara Pereira o perfil de assistência que prevalece no Brasil é o perfil “strito sensu”. É caracterizado pela ação circunstancial voltada administrativamente para carências sociais graves, que deixaram de ser assumidas pelas políticas socioeconômicas setoriais (PEREIRA, 1991).

De acordo com o Ipea, a assistência social foi a área social do governo com o maior aumento de investimentos em 15 anos. O volume de recursos da área saltou de R\$ 1,6 bilhão em 1995 para R\$ 37 bilhões em 2009 (ver gráfico 8). Em relação ao PIB, o gráfico demonstra que o gasto subiu de 0,08% para 1,08% - de 1995 a 2009. A justificativa para o crescimento gradativo do investimento na assistência social é a de que nos primeiros anos houve a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), determinado pela Constituição; na segunda metade do período, o surgimento das políticas de transferência de renda condicionada; e, logo em seguida, a criação e a veloz expansão do Bolsa Família (IPEA, 2011).

Além do BPC concedido a partir de 1996 e a criação do Bolsa Família em 2003, há ainda outros programas desenvolvidos pela política nacional de assistência social, são eles: o

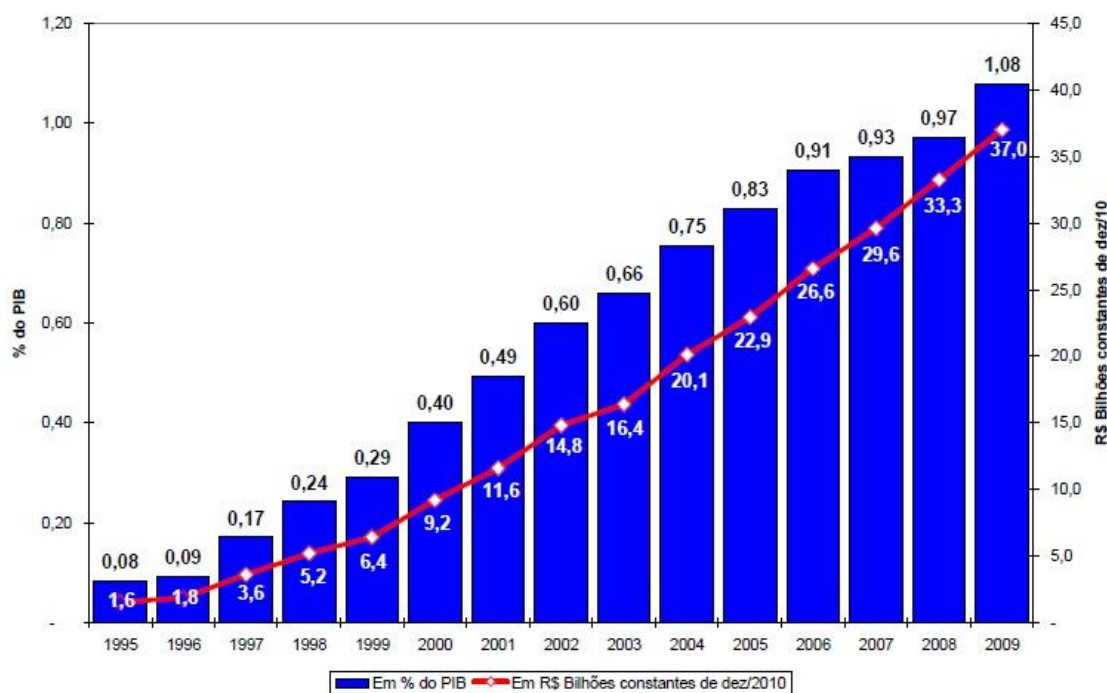
---

<sup>78</sup> Em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social estabeleceu como diretriz a criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um modelo importante capaz de articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios sócio-assistenciais (BRASIL, 2006)

<sup>79</sup> Em 2004, foi elaborada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução 130 do CNAS, que detalha o modo de gestão do SUAS. A PNAS traz como foco das ações os direitos dos usuários. Nesse sentido, a política de assistência social passa a incorporar também funções de vigilância social e de defesa sócio-assistenciais (BRASIL, 2006).

Programa de Atenção Integral à Famílias (PAIF) em 2004, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em 1996, Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (SENTINELA) em 2002; e a bolsa do Agente Jovem (AJ)/Projovem Adolescente em 2002 (BRASIL, 2004).

Gráfico 8 - Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2009: Assistência Social



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

Entretanto, é importante ressaltar que, do ponto de vista do reconhecimento do direito social, as políticas de assistência social ainda apresentam pouco de concreto, isto é, legalmente regulado<sup>80</sup>, tal como ocorre com o Benefício da Prestação Continuada pago pelo governo federal aos idosos e portadores de deficiência; os benefícios natalidade e funeral, que compete aos municípios pagar com apoio financeiro dos Estados; o benefício da isenção fiscal concedido pela União, Estados e Municípios às entidades sociais. Não existe nenhuma outra regulamentação que permita o exercício de direito em relação a serviços de assistência social e, além disso, apesar do avanço dos programas de transferência de renda, em especial o Bolsa

<sup>80</sup> Prestes a completar seis anos, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) agora é lei. No dia 06 de julho de 2011, a presidenta Dilma Rousseff assinou o projeto que garante a continuidade do repasse de benefícios de transferência de renda à população vulnerável e para os serviços ofertados nos Cras e Creas. Segundo a presidente, o Suas e o Brasil Sem Miséria passaram a ser a imagem um do outro. “O Suas é um instrumento extraordinário para alcançar as metas de superação da extrema pobreza”, declarou (BRASIL, 2011).

Família – de 11,1 milhões em 2004 para 12,4 milhões de famílias em 2009, o progresso qualitativo ainda é bastante questionado (BRASIL, 2010). Nesse sentido, destaca-se a necessidade da garantia de serviços básicos tais como: saneamento básico, água potável e alimentação adequada, em suma, proteção aos usuários como cidadãos de direito.

Logo, reconhecemos que há muito ainda o que se conquistar na área da assistência social, pois a construção desta como política pública tem sido um processo conflituoso com a política neoliberal e mesmo após pouco mais de uma década de desenvolvimento ainda é comum haver práticas assistenciais com uma perspectiva assistencialista, de barganha política e não como uma política pública e de direito.

### **3.3.3 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Pobreza Humana (IPH) / Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)**

Boa parte dos indicadores sócio-econômicos estudados e analisados neste capítulo tiveram como referencial os dados da CEPAL. Entretanto, os dados de Cuba relativos aos indicadores de pobreza carecem de informações. Julgando a importância da análise desses indicadores no presente estudo, utilizaremos como base de dados o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD dos anos 2007/2008 e 2010 para refletir sobre os Índices de Desenvolvimento Humano<sup>81</sup> (IDH) e Índice de Pobreza Humana (IPH) / Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Enquanto o IDH mede o progresso global de um país na realização do desenvolvimento humano, o IPH reflete a distribuição do progresso e mede o acumulado de privações que ainda existe.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), lançado em 1990, foi uma medida pioneira que se estendeu para além do rendimento, buscando refletir sobre as condições de saúde e de educação das sociedades (PNUD, 2010). Embora constituindo-se numa das maiores economias, com elevado grau de urbanização e de industrialização, com um PIB per capita de US\$ 8.205 (cerca de R\$ 16,5 mil) - o 64º maior do planeta e mais do que o dobro de Cuba (PNUD, 2007) -, a sociedade brasileira apresenta, ainda hoje, um dos piores Índices de

---

<sup>81</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mede o nível de desenvolvimento humano dos países utilizando como critérios indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). A escala que vai de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o nível de desenvolvimento humano. O índice é usado como referência da qualidade de vida e desenvolvimento sem se prender apenas em índices econômicos.

Desenvolvimento Humano (IDH) da região. Segundo o Relatório de Desenvolvimento humano divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2011), em um universo de 187 países avaliados pelo índice, o Brasil ocupa a 84ª posição com um índice de 0,718, considerado médio e 33 posições abaixo da ilha caribenha com 0,776. Além disso, permanece atrás de países como o Uruguai com PIB per capita de US\$ 9,96 (48ª), do Peru com PIB per capita de US\$ 6,03 (80ª) e do Equador com PIB per capita de US\$ 4,34 (83ª). Em suma, os dados dos níveis de desenvolvimento e riqueza do país, os indicadores educacionais, de saúde e níveis de pobreza são importantes elementos avaliativos do bem-estar populacional.

A preocupação acadêmica sobre pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Cuba, é acentuada no início da década de 90 como resultado da intensificação do bloqueio dos EUA contra Cuba e das mudanças políticas e econômicas ocorridas na ex-URSS e da Europa Oriental. Mas, mesmo com esse ambiente internacional desfavorável e com uma economia atrasada e pouco produtiva, o Governo socialista continuou investindo no desenvolvimento social, apresentando-o como uma prioridade e promovendo, com isso, importantes conquistas que têm sido amplamente reconhecidas na arena internacional.

Os principais fatores que elevam o desenvolvimento humano de Cuba são a longevidade e a educação. A expectativa de vida ao nascer em Cuba, segundo o PNUD, é de 79 anos (a do Brasil é de 72,9 anos), o índice de alfabetização é de 99,8% da população igual ou superior aos 15 anos, havendo apenas 0,2% da população analfabeta (no Brasil esse índice é de 90%). O índice de alfabetização de Cuba é o terceiro melhor do mundo, atrás apenas da Geórgia e da Eslováquia, diz o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2010). No que se refere à taxa de matrícula bruta para o ensino primário em Cuba esse percentual é de 101,9% (129,6% no Brasil), para o ensino secundário essa taxa é de 91,4 % (100,1% no Brasil) e por fim, para o ensino superior é de 121,5% (30,0% no Brasil).

O relatório Desenvolvimento Humano 2007/2008 do PNUD (2007) põe Cuba na 6ª colocação no Índice de Pobreza Humana (IPH<sup>82</sup>) em um universo de 108 países e áreas em vias de desenvolvimento - um ótimo índice. Enquanto que, o Brasil aparece apenas na 23ª posição. Quanto mais alta a classificação, melhor o país está. Esse índice mede o progresso médio dos países em desenvolvimento no IDH. O Uruguai é o primeiro colocado como país

---

<sup>82</sup> O IPH mede as privações no desenvolvimento humano. O IPH é construído para os países em desenvolvimento (IPH-1) e para os países industrializados (IPH-2). Foi projetado um índice distinto para os países industrializados porque a privação humana varia com as condições sociais e econômicas da comunidade e para aproveitar a maior disponibilidade de dados nesses países (PNUD, 2010).

subdesenvolvido que mais avançou no desenvolvimento humano. Em 2010 o PNUD substituiu o Índice de Pobreza Humana (IPH), publicado desde 1997 pelo Índice de Pobreza multidimensional (IPM) que ressalta uma concepção de pobreza multifacetada, e por isso multidimensional. Esse índice abrange três dimensões semelhantes às do IDH – saúde, educação e padrões de vida –, mas que se refletem em dez indicadores<sup>83</sup>: nutrição e mortalidade infantil (saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrões de vida). O IPH do Brasil foi de 0,039 em 2010 (PNUD, 2010). Por falta de dados os índices referentes a Cuba não foram divulgados. Mas, de acordo com o PNUD (2010), no Brasil 8,5% da população vive em pobreza multidimensional, e 13,1% estão em risco de entrar nessa condição. O país registra também 20,2% dos habitantes com ao menos uma grave privação em educação, 5,2% em saúde e 2,8% em padrão de vida. De acordo com os critérios internacionais de pobreza, entre os que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia encontram-se 5,2% do total.

Esses dados, sem dúvida, nos fornecem um panorama geral da condição social vivenciada nos países estudados e nas prioridades concedidas aos gastos sociais. A pobreza em Cuba não tem um impacto social no que se refere à magnitude e intensidade e não é comparável com a pobreza da América Latina.

### **3.3.4 Conclusão**

De fato, a desigualdade é uma das principais características que definem a história da América Latina e do Caribe. Com vistas a promover melhorias na área social, os Governos cubano e brasileiro têm adotado medidas de proteção social através da implementação de políticas e programas de Assistência Social.

Na ilha socialista, as medidas revolucionárias tomadas a partir dos anos 60 resultaram na progressiva redução das desigualdades sociais: o coeficiente de Gini, por exemplo, que era de 0,55 em 1955 passou para 0,35 em 1962 e no final dos anos 80 já era de 0,22. Esse cenário marcado pela intensa ação do governo socialista na assistência social via políticas universais e nas políticas estruturais resultaram na eliminação da pobreza em Cuba

---

<sup>83</sup> As divisões são austeras, refletindo privações agudas, e a maioria está relacionada com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (PNUD, 2010).

como um fenômeno social, por isso há poucas pesquisas abordando a questão do ponto de vista conceitual, metodológica e, portanto, os seus indicadores (AGUILOCHE, 2007).

Em suma, percebe-se que, o governo socialista cubano tem promovido maiores avanços na consecução de políticas de assistência social que, conseqüentemente, se refletem na melhoria dos índices das condições de vida da população vulnerável. As políticas e os programas de assistência social passaram a ser focalizados na população em risco social (a população urbana em situação de pobreza e com necessidades básicas aumentou cerca de 14% em 2000) a fim de minorar o quadro de ascendência da desigualdade social em virtude da crise sofrida pelo país no começo dos anos 90. Estas políticas e programas tendem a englobar *toda* a população vulnerável e, desse modo, não se promove uma seleção entre os mais necessitados. Ou seja, apesar de focalizadas, são políticas universais. Enquanto que, no Brasil, as políticas de assistência social seguiram um viés notadamente neoliberal. Apesar das inúmeras garantias previstas na Constituição de 1988, a concepção de direitos sociais foi solapada e convencionou-se adotar, na grande maioria, políticas e programas focalizados com cortes para egressos, o que, por consequência, tem restringido a abrangência e eliminado potenciais usuários. Apesar da desigualdade de renda ter caído fortemente nos últimos anos - em 2008, o Índice de Gini estava em 0,515, o Brasil ainda é um país extremamente desigual com alta concentração de renda.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa de averiguação sociológica realizada procurou contribuir para a construção epistemológica sobre as políticas sociais - principais características, necessidades e formas de implementação - em dois cenários sócio-econômicos distintos: socialismo e capitalismo. Para tanto, foi desenvolvido um estudo comparativo entre Cuba e Brasil apresentando como foco, a análise de três indicadores sociais: saúde, educação e assistência social no período de 1990-2008. Ressalta-se que foi utilizada para esse fim, especialmente, a pesquisa documental e a pesquisa de dados secundários. Além disso, procurou-se identificar de que maneira as políticas sociais são percebidas nas diferentes correntes das Ciências Sociais, de como se deu os processos de formação sócio-histórica e desenvolvimento dos sistemas sócio-econômicos instaurados em Cuba e no Brasil.

Com essa finalidade, foi desenvolvido, inicialmente, um estudo baseado no debate teórico da categoria Política social a partir da exposição teórica de parte da literatura especializada, de modo que, tornasse possível a justaposição e a contraposição das diversas perspectivas que versam sobre o tema na concepção socialista e capitalista. Em seguida, foi empreendido um estudo teórico-histórico, trazendo para o debate a realidade da sociedade brasileira e da sociedade cubana. Essa análise permitiu pensar a política social como uma arena de conflitos distributivos e historicamente determinados. Por fim, a partir das conceituações teóricas empreendidas nos capítulos anteriores buscou-se desenvolver uma análise comparativa entre Cuba e Brasil através de alguns indicadores sociais referentes à saúde, educação e assistência social e das respectivas políticas sociais desenvolvidas durante o período estudado – 1990-2008.

De fato, percebeu-se que as concepções que versam sobre a necessidade e as características das políticas sociais nos sistemas sócio-econômicos capitalista e socialista perfazem diferentes perspectivas analíticas. Em suma, pode-se afirmar que a concepção capitalista entende que as políticas sociais são fundamentalmente necessárias ao atendimento das necessidades básicas dos cidadãos ao prover as condições mínimas de sobrevivência. Nesse sentido, estas têm obedecido às especificidades históricas de cada contexto, resultando em características diferentes, tais como: políticas mais universais ou focalizadas, preponderância do Estado, da família ou do mercado na provisão de bens e serviços, sendo, portanto, mais ou menos efetivas no combate à pobreza e a desigualdade. Na concepção socialista, as políticas sociais implementadas nas sociedades capitalistas são entendidas em

geral como contraditórias, ineficientes e desnecessárias por desenvolverem estratégias fragmentadoras da pobreza. As políticas sociais deveriam, portanto, perfazer uma perspectiva pautada nos valores de solidariedade, justiça social, equidade, cooperação e universalização. Em relação às tendências teóricas de pensamento da Política social, a concepção marxista busca desconstruir a idéia de que a mesma é uma invenção do capitalismo e que sua análise só pode ser entendida sob uma perspectiva de classe. Desse modo, a teoria socialista pensa criticamente a política social, com a compreensão de que tal política se origina e se desenvolve sob o impulso dialético e onipresente da contradição.

Nesse sentido, a análise dos contextos sociais referentes à implementação de políticas sociais em Cuba e no Brasil nos deu uma dimensão das estratégias adotadas por cada Governo. Apesar de apresentar uma economia atrasada, pouco produtiva e um ambiente internacional desfavorável, o Estado Socialista de Cuba tem investido em políticas sociais universais para efetivar os direitos sociais da população.

No Brasil, sem dúvidas, evidenciam-se melhorias importantes nas condições de saúde, educação e assistência social. A presença dos direitos sociais na Constituição de 88, ou seja, seu reconhecimento legal, não garantiu automaticamente a efetiva materialização dos mesmos. Embora a conversão desses direitos sociais em direitos positivos não garanta sua plena materialização, eles tendem a facilitar a luta na esfera dos movimentos sociais e na articulação destes com o poder público com vistas a torná-los efetivamente um dever do Estado: garantir alguns direitos básicos, algumas vezes deficitários, e *minimizar* as desigualdades sociais através da concessão de uma rede de proteção social ainda insuficiente. No entanto, muitos desafios permanecem. As disparidades socioeconômicas e regionais são enormes, sinalizando que ainda é necessário avançar muito para melhorar a condição de vida de grande parte da população. Novos problemas básicos de saúde emergem como resultado da falta de urbanização e de mudanças sociais e ambientais, a educação ainda carece de investimentos em recursos humanos e físicos e a assistência social, apesar do sistema descentralizado e participativo não fornece garantia a todos os necessitados, ao contrário, se pauta muito mais em ações focalizadas e emergenciais.

Embora esse caminho não tenha alterado significativamente as profundas desigualdades sociais existentes no país e não tenha conduzido os indicadores sociais a patamares semelhantes aos de Cuba não se pode deixar de afirmar que, as políticas implementadas tem proporcionado mudanças na melhoria da qualidade de vida e na ascensão de grupos socialmente excluídos.



Diante de toda análise empreendida ao longo desse estudo, das comparações dos indicadores sociais frente às ações desenvolvidas pelos governos nessas realidades tão distintas pode-se concluir que, em geral o estudo mostrou que tanto na sociedade capitalista - Brasil quanto na sociedade socialista – Cuba, as políticas sociais são necessárias e resultam em melhores condições de vida para a população.

Entretanto, é interessante perceber que, o sistema sócio-econômico instaurado em Cuba e no Brasil pode ser considerado determinante na aferição positiva dos indicadores sociais analisados. A maior preocupação e investimento do governo socialista cubano para com as garantias sociais resultaram na implementação de políticas sociais de cunho mais universal e equitativo. Essa caracterização, consequentemente levou o país a aferir melhores taxas na saúde, na educação e na assistência social se comparado aos dados obtidos da realidade brasileira.

Nesse sentido, é incoerente supor que as políticas sociais não resultam em melhorias sendo percebidas por alguns autores como ineficientes e ineficazes. Em suma, percebe-se que, as políticas sociais implementadas em Cuba apresentam desenhos mais universais e buscam a promoção da garantia dos direitos sociais ao passo que as políticas sociais no Brasil são mais focalizadas e, por vezes, não afiança os direitos previstos constitucionalmente. Podemos entender, de forma geral que as políticas sociais desenvolvidas no socialismo têm como pretensão promover a equidade e eliminar as desigualdades sociais. No capitalismo, esse conceito tem como fundamento a perspectiva de minimizar as desigualdades sociais e com isso promovem políticas sociais focalizadas e por vezes o poder público não concede as garantias sociais mínimas de forma humana.

A questão é, portanto, em última análise, política, e, nesse sentido, ressalta-se que as políticas sociais são o que são pela natureza do sistema que as produzem, e não como uma relação utópica entre a realidade e o desejo do que poderia ou deveria ser.

No entanto, essas questões permanecem abertas para futuras discussões e novas pesquisas. E, nesse sentido, urge pensar em novas construções e problemas sociológicos com o objetivo de abranger o leque de possíveis interpretações e de novas perspectivas a cerca do tema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Carlos Alberto M. de. **Assistência Social no Brasil: a mudança do modelo de gestão**. Textos Técnicos FUNDAP, 2007.

AGUILOCHE, Lia Añé. **Contribución a los estudios de pobreza en Cuba: una caracterización de la capital**. Artigo apresentado no 27º Congresso da Associação de Estudos Latino-Americano, Montreal, Setembro 5–8, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **A Política Social no governo Lula**. Buenos Aires: El Debate político, 2004.

ÁLVAREZ García, Anícia e CRUZ Anaya Betsy. **Política social en Cuba, nuevo enfoque y programas reciente**. Editorial Ciencias Sociales. Cuba Siglo XXI, LXXVI, mayo, 2007.

\_\_\_\_\_. **La política social cubana: derrame hacia otras regiones del mundo**. Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009.

ALVES, Manoel. **A histórica contribuição do ensino privado no Brasil**. In.: Educação: Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 71-78, jan./abr. 2009.

ANDRADE, Flávio. **Gestão Pública: Um relato das políticas sociais adotadas nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva**. Portal Administradores Negócios Digitais. João Pessoa, 10 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/gestao-publica-um-relato-das-politicas-sociais-adotadas-nos-governos-fernando-henrique-cardoso-e-luiz-inacio-lula-da-silva/47195/>> Acesso: 01 fev 2012.

ANDRADE, Mônica V.; NORONHA, Kenya V. M. de S.; OLIVEIRA, Thiago B. de. **Determinantes dos Gastos das Famílias com Saúde no Brasil**. Revista Economia: Brasília(DF), v.7, n.3, p.485–508, set/dez 2006.

ARENAS, Reinaldo. **Antes que anoiteça**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2009.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento Sociológico**. Tradução: Sérgio Bath. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), Vol. 39, 1995.

BANCO MUNDIAL (BM). **Prioridades y Estrategias para la Educación – estudio sectorial del Banco Mundial**, 1995. Disponível em: < <http://web.worldbank.org> >. Acesso: 02 fev. 2012.

BARBOZA, Pedro Lúcio. **Uma Avaliação do Plano Nacional de Educação.** In: Conselho Educacional de Educação – CEE, 2011. Disponível em: <<http://www.sec.pb.gov.br/cee/>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

BARROS, Ricardo P.de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **Analfabetismo no Brasil.** Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), 2006. Disponível em: [http://www.iets.org.br/biblioteca/Analfabetismo\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.iets.org.br/biblioteca/Analfabetismo_no_Brasil.pdf). Acesso em: 06 de fev. 2012.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos.** Caderno Dívida Externa nº 6, 2º ed., PEDEX, São Paulo, 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundamentos de Política Social.** In: Abordagens da Política Social e da Cidadania. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais – Capacitação em Serviço Social e Política Social, 2000.

\_\_\_\_\_. **Política Social no Capitalismo Tardio.** São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História.** São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1998.

\_\_\_\_\_. Fome Zero. **Balço dos Programas e ações.** Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome, out. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de Setembro de 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Políticas educacionais.** 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?catid211&id=2444&option=comcontent&view=article>>. Acesso em: 27 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Ações e Programas.** 2011. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar\\_texto.cfm?idtxt=12592&janela=2](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=12592&janela=2)>. Acesso em 06 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Política econômica e reformas estruturais.** Brasília, p. 4-18 e p.30-53, 2003. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economica.pdf>. Acesso em 18 de Janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Estimativas de impacto da EC n.29/00.** Brasília: SIOPS; 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Taxa de mortalidade infantil do Brasil segundo regiões e comparação com alguns países em 2003.** Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/saude/visualizar\\_texto.cfm?idtxt=24437](http://portal.saude.gov.br/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=24437). Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social.** UNESCO, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004.** Brasília, Nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação. **Nota Técnica: Financiamento da Assistência Social no Brasil.** Dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Presidenta Dilma sanciona Lei do Suas e garante continuidade ao atendimento da assistência social. Brasília, 06 jul. 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/julho/presidenta-dilma-sanciona-lei-do-suas-e-garante-continuidade-ao-atendimento-da-assistencia-social>> Acesso em: 17 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Catálogo **de Programas do Governo Federal destinados aos Municípios.** Brasília: MP, 2008. 244 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Despesas da União por Função – 1980 a 2008.** Disponível em: [www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est\\_contabil.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_contabil.asp) . Acesso em 15 de Janeiro de 2012.

BRASILEIRO, Ana Maria; MELLO, Diogo Lordello de. **A assistência social na política social: Reflexão em torno de conceitos.** Revista Análise & Conjuntura. Belo Horizonte, v.3, nº3, set./dez 1988.

CARVALHO, Carlos Eduardo. **O Plano Collor no debate econômico brasileiro.** Pesquisa & Debate, São Paulo, vol. 11, nº 1 (17), p. 112-151, 2000.

CARVALHO, Gilson. **Análise conjuntural do financiamento em saúde.** Temas em Debate: Financiamento da Saúde, Conferência Nac. de Saúde On-Line. Novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br/cns>>. Acesso em 08 fev. 2012

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Fidel. **A História me Absolverá.** São Paulo, Editora Alfa Ômega, 1993.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **La economía cubana, reformas estructurales y desempeño en los noventa.** 2º Ed. LC/G.2020/Rev.1, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 2000

\_\_\_\_\_. **Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI.** D.F., Fondo de Cultura GENERAL, Abril de 2004.

\_\_\_\_\_. **Estadísticas e Indicadores.** 2011. Disponível em: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>. Acesso em: 27 Jan. 2012.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe; PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, INIE, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas. **Política social y reformas Estructurales: Cuba a principios del Siglo XXI.** In: Naciones Unidas, 2004.

CÉSAR, Maria Auxiliadora. **A mulher e a política social no processo de construção do Socialismo Cubano.** In: Marxismo e Política social. PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila P. (orgs.) Brasília: Ícone Gráfica e editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **Mujer y Política Social en Cuba: El contrapunto socialista al bienestar capitalista.** Panamá: Mercie Ediciones S. A., 2005.

CHE GUEVARA, Ernesto. **Cuba, ¿excepción histórica o vanguardia en la lucha contra el colonialismo?** Revista Verde Olivo, 9 de abril de 1961.

CNI, Confederação Nacional da Indústria; IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. **Retratos da sociedade brasileira: saúde pública.** Brasília: CNI, 67 p., 2012.

COHN, Amélia. **As políticas sociais no governo FHC.** Tempo Social: Rev. Sociol. USP, São Paulo, 11(2), p.183-197, 1999.

COIMBRA, Marcos Antônio. **Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas sociais.** In.: Abranches, S.; Santos, W. G. e Coimbra, M. A. Política Social e combate a pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, p. 65-104, 1987.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Transferência de renda diretamente as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza - Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> Acesso em: 18 Janeiro de 2011.

COUTINHO, B. S. SOUZA C. de O. SANTOS E. F. dos. SILVA J. R. S.da. **Questão social, Estado no capitalismo e as Políticas Sociais.** Monografia. Faculdade de Serviço Social de Presidente Prudente. Presidente Prudente/SP, 2004.

COUTINHO, C. N. **Notas sobre cidadania e modernidade.** In.: Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 2, nº 3, dezembro de 2005 - ISSN - 1897-698X. Disponível em <http://www.assistentesocial.com.br>.

COUTO. Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência na Sociedade Brasileira: Uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

CUBA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Social. **Asistencia Social.** Disponível em: <http://www.mtss.cu/asistenciasocial.php>, 2010. Acesso em: 10 fev. 2012.

CUNHA, L.A. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, Rosani. **A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família.** Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2010. Disponível em: < [www.ipc-undp.org/doc\\_africa\\_brazil](http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil) >. Acesso em 13 de janeiro de 2012.

DEL RIO, Eduardo. **Cuba para principiantes.** Trad. Gilberto Ferreira. São Paulo: Versus/Espaço, 1980.

DEMO, Pedro. **Pobreza política.** São Paulo: editora Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Política social, Educação e cidadania.** 11ªed. São Paulo: Papyrus, 2008.

DIAZ, F. **Teoria de Estado e vontade política.** In: BOBBIO, N. et al. O marxismo e o Estado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

DOMENECH Silvia. **Cuba: economía en período especial. Anuarios estadísticos de Cuba.** Editora Política, 1996.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. **Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula.** Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** 2ª. ed. São Paulo: Escala, 2007.

ESPINA, Mayra. **Efectos sociales del reajuste económico: igualdad, desigualdad y procesos de complejización en la sociedad cubana.** In: Reflexiones sobre economía cubana. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006, pp. 387-8.

\_\_\_\_\_. **Viejas y nuevas desigualdades en Cuba: Ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social.** In.:Revista Nueva Sociedad, n. 216, p. 133-149, jul. 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfare state.** In: Lua Nova. Revista de cultura e política, nº, 24, p. 85-116, 1991.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos sociales de las economías pos-industriales.** Barcelona, Ariel, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. **Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar social.** BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, n. 46, 1998, p. 39-71.

FERNANDES, Florestan. **Da Guerrilha ao Socialismo: a Revolução Cubana.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin. **O Futuro da Europa Social**. Oeiras, Celta Editora, 2000.

FERRIOL, A., QUINTANA, D. y Pérez, V. **Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones**. Proyecto de investigación PCTN Economía Cubana, INIE, 1998.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. In: **Os moedeiros falsos**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 11-21, 1997.

FLEURY, Sônia. **Novas Bases para a Retomada da Seguridade Social**. In.: Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro: UFRJ, Nº 9, 2003.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais e democratização do poder local**. IN: VERGARA, Sylvia Constant, CORREA, Vera Lúcia de A. (orgs.). *Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FREITAS. Rosana C. Martinelli Freitas. **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas**. Revista Katal. Florianópolis v. 10, p. 65-74 jan./jun. 2007.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

GENNARI, Adilson Marques. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate, São Paulo, vol. 13, nº 1(21), p. 30-45, 2001.

GONÇALVES R. **Política econômica e macrocenários nacionais**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, n.12, pp.28-45, Julho de 2003.

GONZÁLEZ, Elena C. Alvarez. **Cuba: un modelo de desarrollo con justicia social**. Instituto Nacional de Investigaciones Económicas. (Preparado para exponer en el XXI Congreso de la Latin American Studies Association. The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, Septiembre 24-26 de 1998)

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Vol 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GUIMARÃES, Nery; MELLO VIANNA, C. **Ciência e tecnologia em saúde: tendências mundiais, diagnóstico global e estado da arte no Brasil**. In.: Anais da I Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia em Saúde, pg. 115- 235. Ministério da Saúde. Brasília, 1994.

GUIMARÃES, Juarez. **A esperança equilibrada – o governo Lula em tempos de transição**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.

GUIMARÃES, R. e Mello Viana, C.M. **Ciência e Tecnologia em Saúde. Tendências Mundiais, Diagnóstico Global e Estado da Arte no Brasil**. In: Iª Conferência Nacional de C&T em Saúde, 1., 1994, Brasília.

HERRERA, Rémy. **Cuba e o projeto comunista**. Rio de Janeiro: Revista Soc. bras. Economia Política, nº 11, p. 125-138, dezembro 2002.

HÖFLING, E. M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos CEDE. Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, novembro/ 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5.ed. São Paulo: Cortes, 2001.

IANNI, Octávio. **A Globalização e o Retorno da Questão Nacional**. Primeira Versão nº 90, Campinas, IFCH/UNICAMP, 2000.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução e perspectivas da mortalidade infantil no Brasil**. In: Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica Rio de Janeiro: IBGE, 45 p., 1999.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/tabela1.shtm>. Acesso em: 18 de abril de 2012.

IGME. **Grupo Interagencial de Estimacion de Mortalidad en Niños de Naciones Unidas**. CME Info: Base de datos en línea, 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa econômica Aplicada. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. In: Comunicados do Ipea nº 75, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203comunicadoipea75.pdf>>. Acesso: 06 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **PNAD 2008: Primeiras Análises**. nº30, 24 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Comunicado nº 98. **15 Anos de gasto social federal**. Notas sobre o Período de 1995 a 2009. Brasília, 08 jul. 2011.

IVO, A. L. **A “destituição” do social: Estado, governo e políticas sociais**. Caderno CRH, Salvador, n. 35, p. 41-84, jul./dez. 2001.

JORDÁN, Ricardo; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe**. Situación actual y financiamiento de políticas y programas. In: CEPAL – Colección Documentos de proyectos, 2009.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), p. 564-574, outubro-dezembro/2006.

KINZO, Naria D’Alva G. **A democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição**. São Paulo: v. 15, nº 4, out-dez, 2001.

LA HABANA. Decreto nº 174, de 21 de abril de 1994. Dispõe sobre De la Reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado. Gaceta Oficial de La República de Cuba Edición Extraordinaria, La Habana, Año XCII n. 2, p. 4, 1994.



LE RIVEREND, Julio. **Cuba: do semicolonialismo ao socialismo (1933-1975)**. In: GONZALEZ CASANOVA, Pablo (org.). *América Latina: história de meio século*. Brasília: Editora da Unb, 1990, pp. 59-116.

LEAL, Leovegildo Pereira. **Marxismo e Socialismo: Análise crítica da Revolução cubana**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O imperialismo: etapa superior do capitalismo**. Campinas: FE/UNICAMP, 2011.

LEÓN, Arnaldo Silva. **Breve Historia de la Revolución Cubana**. Ciudad de La Habana: Editorial de Ciencias Sociales. Instituto Cubano del Libro, 2003.

LIGUORI, G. **Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade**. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. de P. (orgs.) *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Carlos. **Trabalho e política social no mundo do capitalismo em crise**. In: *Marxismo e Política social*. PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila P. (orgs.) Brasília: Ícone Gráfica e editora, 2010.

MACHADO, Kenys Menezes. **Uma comparação entre a renda e a abordagem multidimensional da pobreza na Bahia**. [Dissertação] Salvador: Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-Graduação, Escola de Administração, 2006, 125 p.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultura, 1982. 416p.

MANSUR, Marília Coser. **O Financiamento Federal da Saúde no Brasil: Tendências da década de 1990**. 120f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2001.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. **Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula**. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun. 2007.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **O PT e o impeachment de Collor**. Opinião Pública, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, p.542-568, 2010.

MARX, K. **Crítica ao Programa de Ghotá**. In: Marx e Engels. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa Omega, v. 2. 1975.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos Econômicos Filosóficos. Terceiro Manuscrito**. Coleção “Os pensadores”. São Paulo: Abril Cultural, 1978a.

\_\_\_\_\_. **Para a crítica da economia política**. Coleção “Os pensadores”. São Paulo: Abril Cultural, 1978b.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã: Teses sobre Feuerbach**. 9ª. ed. Tradução: Sílvio Donizete Chagas. São Paulo: Centauro, 2002.

\_\_\_\_\_. **Estudos filosóficos – Études philosophiques**, Paris. Es. Sociales, 1951.

\_\_\_\_\_. **O manifesto comunista**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

MATTEI, Lauro; MAGALHÃES Luis Felipe. **A Política Econômica durante o Governo Lula (2003-2010): Cenários, resultados e perspectivas**. In.: “Nunca antes na história desse país”...? : um balanço das políticas do governo Lula. Org. Marilene de Paula. Rio de Janeiro, RJ : Fundação Heinrich Böll, 2011.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **O Sistema Único de Saúde, 20 anos: balanço e perspectivas**. Cadernos de Saúde Pública [online] vol.25 nº7. Rio de Janeiro, 2009.

MESA-LAGO, Carmelo. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. / Carmelo Mesa-Lago; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. XVII, 189p. – (Coleção Previdência Social. Série traduções; v. 23

\_\_\_\_\_. **Cincuenta años de servicios sociales en Cuba**. Revista Temas nº 64, p. 45-56, octubre-diciembre de 2010.

\_\_\_\_\_. **Cuba: ¿qué cambia tras el VI Congreso del Partido Comunista?** Revista Nueva Sociedad, n. 234, p. 4-18, jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **La Política Social y Económica en Cuba: ¿un ejemplo de desarrollo integral para América Latina?** Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. América Latina- ARI Nº 148, 2005.

\_\_\_\_\_. **Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación**. Revista de la CEPAL, Agosto, 2005.

MISHRA, R. **O Estado de Bemestar em crise. Pensamiento y cambio social**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

NEGRÍN. Ernesto Chávez. **El combate contra la pobreza en Cuba. Políticas públicas y estrategias familiares**. Seminario Internacional: “El rol del Estado en la lucha contra la pobreza” Recife, Brasil; 19-21 de marzo del 2003.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais**. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. Estado e políticas sociais: Brasil – Paraná. Cascavel: UNIOESTE, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, p. 15-45, 2005.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Fortalecendo competências: formação continuada para o Programa Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz**. Brasília: UNESCO, Fundação Vale, 2008. 87 p.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.

OFFE, C. Lenhardt, T. **Teoria do Estado e política social; tentativas de explicações político-sociológicas para as funções e os processos inovadores da política social**. In: Coletânea de Offe, p. 10-56, 1984.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. **“Lula é a hegemonia às avessas. Uma entrevista com o sociólogo Francisco Oliveira”**. O Globo, Rio de Janeiro, 4/02/2007.

\_\_\_\_\_. **Por quê política? Agenda pós-neoliberal: Fazendo possível um outro mundo**. Um projeto Ibase, em parceria com ActionAid Brasil, Attac Brasil e Fundação. São Paulo, junho de 2004. Disponível em: <[http://www.ibase.br/userimages/francisco\\_de\\_oliveira\\_port.pdf](http://www.ibase.br/userimages/francisco_de_oliveira_port.pdf)> Acesso em: 18 de Janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Sociólogo e fundador do PT afirma que 'Lula é mais privatista que FHC**. Folha UOL. São Paulo, 17/10/2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/815456-sociologo-e-fundador-do-pt-afirma-que-lula-e-mais-privatista-que-fhc.shtml>. Acesso em 18 de Janeiro de 2011.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Política Social, Assistência Social e Cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira**. In.: Revista Desafios Sociais. Ano I, Nº 2, Natal-RN: Editora da UFRN, Setembro 2003.

OLIVEIRA, J. F.; CATANI, A. M.; HEY, A. P.; AZEVEDO, M. L. N. **Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil**. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M.. (Orgs.). Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB. 1 ed. Brasília: INEP, v. 1, p. 71-88, 2008.

PAIM, Jairnilson; TRAVASSOS, Claudia; ALMEIDA, Celia; BAHIA, Ligia; MACINKO, James. **O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios**. In.: Saúde no Brasil. The Lancet, maio de 2011.

PASINATO, M. T. **Envelhecimento, ciclo de vida e mudanças socioeconômicas: novos desafios para os sistemas de Seguridade Social**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, Osny Duarte. **Constituição de Cuba: Como é e como funciona**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1986.

PEREIRA, Potiara A. P. **Conceitos e Funções da Assistência Social**. Série Política Social em Debate no 5 – junho/1991. Universidade de Brasília – UNB.

\_\_\_\_\_. **Concepção de bem-estar (social) em Marx. In: Marxismo e Política social.** PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila P. (orgs.) Brasília: Ícone Gráfica e editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo, Cortez, 2002, p. 100-124.

\_\_\_\_\_. **O Estado de bem-estar e as controvérsias da igualdade.** In: Revista Estado e Sociedade, vol. 1, junho. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986.

PERES, Cláudio A.; CASTANHA, André P. **Educação: do Liberalismo ao Neoliberalismo.** In: Educere et Educare - Revista de Educação. vol. 1 n° 1 jan./jun. p. 233-23, 2006.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano para RMB:Dimensão longevidade. 2000.** Disponível em: [http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_bh/release\\_longevidade.pdf](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_bh/release_longevidade.pdf) Acesso em: 05 de fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **IDH 2011 cobre número recorde de 187 países e territórios.** Copenhague, 02 set. 2011. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3842&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3842&lay=pde). Acesso em: 19 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010** — Edição do 20º Aniversário. Inovações na medição das desigualdades e da pobreza. In: A verdadeira riqueza das Nações: Caminhos para o Desenvolvimento Humano. Nações Unidas, 4 nov. 2010. Disponível em: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_PT\\_Chapter5\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_PT_Chapter5_reprint.pdf) Acesso em: 19 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008.** Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido. Gráfica de Coimbra, Ldas: New York, 2007. Disponível em: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_PT\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_PT_complete.pdf) Acesso em: 19 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Saúde: objetivo 4: reduzir a mortalidade infantil; Objetivo 5: melhorar a saúde materna; Objetivo 6: combater HIV/AIDS, a malária e outras doenças.** Org. UFPA, PUCMinas/ IDHS, PNUD. Belo Horizonte: PUC Minas / IDHS, 120p. 2004.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 2ª Ed., 2000.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça.** Brasília: Ed. Univ. Brasília, 1981.

RESENDE, F, A. **Finanças públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RODRÍGUEZ, José Luis G. Carriazo Moreno. **Erradicación de la pobreza em Cuba.** La Habana. Editorial de Ciências Sociais, 1990.

RUAS, Luis Eduardo Mergulhão. **Fundamentos e Contradições de uma Resistência**. Rio de Janeiro. Vol 1. Julho/Dezembro 2004.

\_\_\_\_\_. **O nacionalismo na Revolução cubana (II)**. 2001a. Disponível em <[http://www.lainsignia.org/2001/octubre/cul\\_045.htm](http://www.lainsignia.org/2001/octubre/cul_045.htm)>. Acesso: 15/09/2011.

\_\_\_\_\_. **O nacionalismo na Revolução cubana (III)**. 2001. Disponível em <[http://www.lainsignia.org/2001/octubre/cul\\_045.htm](http://www.lainsignia.org/2001/octubre/cul_045.htm)>. Acesso: 15/09/2011.

SADER, Emir. **Cuba: Um socialismo em construção**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SAMPAIO, Helena. **O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações**. Revista Ensino Superior. São Paulo: Unicamp, p.28-43 2011.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia: a mais completa obra sobre o assunto já publicada no Brasil**. 13. ed. São Paulo: Best Seller, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHWARTZMAN, Jacques; SCHWARTZMAN, Simon. **O ensino superior privado como setor econômico**. Trabalho realizado por solicitação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 21 de agosto de 2002.

SCREMIN, L.; MARTINS, P. P. **O processo de mercantilização da Educação Superior**. Revista da UFG, Vol. 7, No. 2, dezembro, 2005. Disponível em: [http://www.proec.ufg.br/revista\\_ufg/45anos/D-mercantilizacao.html](http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/45anos/D-mercantilizacao.html). Acesso em: 01 março 2012.

SINGER, Paul. **O capitalismo: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica**. 10.ed. São Paulo: Moderna, 1987. 87p.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Vol. I.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **A Assistência Social Brasileira: Descentralização e Municipalização**. São Paulo: EDUC, 1990.

\_\_\_\_\_. **Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 436).

\_\_\_\_\_. **Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 436).

STEIN, R. H. A. **A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento.** Revista semestral do programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UNB, Brasília, n.º 6, pg. 133-168, jan/jun 2000.

TABLADA, Carlos. **O marxismo de Che Guevara e o Socialismo no Século XXI.** Conferência apresentada pelo Dr. Carlos Tablada Pérez na Palestra Internacional Che Guevara, celebrada na Universidade de Pau, França, 1958.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania: Dilemas do Brasil Contemporâneo.** Caderno CRH 19, Salvador, p. 8-21, 1993.

TIEZZI, Sérgio. **A Organização da Política Social do Governo Fernando Henrique.** São Paulo em Perspectiva, 18(2), p. 49-56, 2004.

TOGORES, Viviana; GARCÍA, Anicia. **Algunas consideraciones acerca del acceso al consumo en los 90: factores que lo determinan.** In: Reflexiones sobre economía cubana. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006, pp. 281-2.

TROJAN Rose Meri. **Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso.** In.: Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação. Nº 51/1, 2009.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Progresso para a Infância: Um balanço sobre a nutrição.** 2011. Disponível em: [http://www.unicef.org/media/files/PFC\\_Nutrition.pdf](http://www.unicef.org/media/files/PFC_Nutrition.pdf). Acesso em: 30 fev. 2012.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras.** Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

VIEIRA, Evaldo. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Ano XVIII, n.º 53, março de 1997, p. 67-73.

\_\_\_\_\_. **Democracia e política Social.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os Clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau.** 6. ed. São Paulo: Ática, 1995.

YASBEK, Maria Carmelita. **O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras.** In: Revista São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 104-112, 2004.

ZIMMERMANN, C.R. Silva, M. da C. **As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza.** Revista espaço acadêmico. nº82. Março, 2008.

\_\_\_\_\_. **O princípio da desmercantilização nas políticas sociais.** Caderno CRH, Salvador, v.22, n. 56, p. 345-358, Maio/Agosto, 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso do bolsa Família do governo Lula no Brasil.** In: Sur – revista internacional de de direitos humanos, São Paulo, Ano 3, n. 4, 2006, p. 144-159.