

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

GISSELE CARRARO

**AS POLÍTICAS SOCIAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE NO
BRASIL E EM CUBA: AS PARTICULARIDADES DOS PROCESSOS DE
PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Porto Alegre
2016

GISSELE CARRARO

**AS POLÍTICAS SOCIAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE NO
BRASIL E EM CUBA: AS PARTICULARIDADES DOS PROCESSOS DE
PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Doutorado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Dra. Jane Cruz Prates

Porto Alegre
2016

GISSELE CARRARO

**AS POLÍTICAS SOCIAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE NO
BRASIL E EM CUBA: AS PARTICULARIDADES DOS PROCESSOS DE
PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Tese aprovada como requisito parcial para
obtenção do título de Doutora em Serviço
Social pelo Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social, Doutorado, da Pontifícia
Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Dra. Jane Cruz Prates (orientadora) - PUCRS

Dra. Ana Maria Paim Camardelo – UCS

Dra. Aldaíza Sposati – PUCSP

Dra. Berenice Rojas Couto – PUCRS

AGRADECIMENTOS

Somos sujeitos sociais históricos, nunca estamos prontos, vamos nos constituindo, encontramos-nos sempre em formação. As nossas opções na vida, apesar de particulares, são também coletivas, por envolverem as pessoas que convivem conosco. No caminho percorrido, fiz escolhas que me propiciaram um universo de descobertas, curiosidades, encantamentos, acúmulo de conhecimentos, maturidade profissional e pessoal.

Sem dúvidas, foi um processo que exigiu muitas leituras, reflexões, posicionamentos, autonomia, planejamento pessoal, disciplina, esforço mental, humildade e uma boa dose de maturidade para dominar as inseguranças, os medos, as ansiedades e angústias. O desejo, a vontade e a boniteza do sonho que tenho buscado concretizar fazem parte da formação almejada, pois "a alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo da busca. E ensinar e aprender não pode dar-se fora da procura, fora da boniteza e da alegria." (FREIRE, 2004, p. 142).

A partir do ingresso no Curso de Doutorado todas as pessoas que faziam parte da minha vida e as que encontrei no caminho nesses quatro anos, participaram direta ou indiretamente desse processo. Portanto, quero expressar minha gratidão àqueles que compartilham comigo desse sonho.

À minha família, por seu apoio, cuidados, carinho, valores, princípios e ensinamentos transmitidos ao longo da minha vida.

À Mara, minha amiga e companheira de todos os momentos e parceira profissional. Agradeço pelas incansáveis e firmes discussões, pelas brilhantes ideias, pelos sensatos conselhos e por sempre ter acreditado em mim e incentivado (uma gringuinha do interior de Antônio Prado) a ir tão longe à busca pelo meu sonho de ser professora/pesquisadora. Agradeço também, por todo o suporte intelectual e emocional, pelos "empurrões" e "chacoalhões" fundamentais para o aprendizado e por ser a minha inspiração... Te amo de paixão!

Ao meu amigo Fernando por ter compartilhado profícuos momentos de reflexão sobre sociedade, política, entre tantos outros assuntos, e instigar em mim a militância necessária na luta pela construção de uma nova sociedade, É claro, por me apresentar um universo de canções musicais, inclusive cubanas, até então desconhecidas para mim.

À minha amiga Edilene pelo carinho, apoio e acolhimento em sua casa, obrigada por fazer parte da minha vida!

À minha amiga Vanessa pelo fundamental, solidário e fraterno auxílio e pelas desafiantes e essenciais conversas!

Às minhas amigas e colegas de profissão Lisiane e Diva pela oportunidade de compartilhar conhecimentos, experiências, aventuras, alegrias e bons momentos. Obrigada por me propiciarem valiosos aprendizados nos processos formativos desenvolvidos, no Projeto de Assessoramento Fortalecimento dos Espaços de Controle Social, realizado pela Coordenadoria de Desenvolvimento Social da PUCRS e Faculdade de Serviço Social da PUCRS em parceria com o Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre.

À minha orientadora Jane, pela demasiada confiança depositada em mim, pelas maravilhosas orientações e reflexões produtivas e acertadas, pela paciência com minhas

dificuldades e atrasos e por ter sido a responsável pela eleição do tema desta pesquisa, pelo qual me apaixonei. Agradeço ainda por tua amizade, por dar-me a grande oportunidade de conviver e partilhar contigo muitos aprendizados, por ser minha inspiração... Te amo muito!

Às professoras e aos professores que compõem o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da PUCRS por todos os conhecimentos compartilhados durante este processo formativo.

Às Secretárias do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da PUCRS pela atenção, orientações e informações prestadas sempre que requisitado.

À professora Silvia, da Faculdade de Economia, da Universidade de Havana/Cuba, coorientadora do estágio doutorado sanduíche em Cuba, por suas contribuições e indicações de contatos para a coleta dos dados.

À professora e amiga Olga, da Faculdade de Economia, da Universidade de Havana/Cuba por me acolher em sua casa durante o estágio doutorado sanduíche, pelas proficuas conversas, por compartilhar seus conhecimentos e dedicar-se na leitura da tese e tecer sugestões para o seu aprimoramento.

Ao professor Narciso por sua paixão, criatividade, didática, comprometimento no processo de ensino-aprendizagem da língua espanhola, durante o estágio doutorado sanduíche em Cuba. Hoje o que nos une são os laços de amizade constituídos e alimentados constantemente, mesmo à distância.

Às professoras que formam a banca de doutorado pelas ricas contribuições, pelo seu olhar crítico e sugestões, que contribuíram para a construção deste trabalho e o amadurecimento das reflexões tecidas na tese e por serem referências inspiradoras desde o início de minha formação profissional.

Aos colegas do Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social e do Grupo de Estudos sobre Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas pela convivência e trocas realizadas.

Aos colegas de doutorado, que tive o privilégio de conhecer e trocar conhecimentos e experiências, dividir alegrias e angústias.

Aos colegas de Cuba, Arelys, Alberto, Henry e Laura, da Equipe de Pesquisa do projeto Análise dos Sistemas de Proteção Social em Países da América Latina, de cooperação internacional entre Brasil, Cuba e Chile, por suas valiosas contribuições e problematizações que subsidiaram o aprimoramento da tese, assim como a disponibilidade e o auxílio na coleta de dados.

À CAPES agradeço duplamente: i) pelo incentivo e apoio à pesquisa através da bolsa concedida, que me possibilitou a dedicação integral ao Doutorado; ii) pela bolsa outorgada para o estágio de Doutorado Sanduíche em Cuba, indispensável ao desenvolvimento parcial da pesquisa da tese, ao conhecimento de outra realidade social, à troca de conhecimentos e experiências com professores e estudantes de outras áreas do saber.

Enfim, àquelas pessoas que participaram de uma forma ou de outra em meu processo de formação profissional, contribuindo com suas sugestões, críticas e seus questionamentos.



“Para hacer algo hay que querer mucho. Para querer apasionadamente, hay que creer con locura.” (Régis Debray, hablando del Che).

“Para toda obra grande se necesita pasión y para la revolución se necesita pasión y audacia en grandes dosis.” (Ernesto Guevara a su madre, 15 de julio de 1956).

RESUMO

O presente estudo versa sobre as políticas públicas de cunho social, particularizando a assistência social (e nessa os programas de transferência de renda), a educação e a saúde no que concerne aos indicadores empregados no planejamento, especialmente no monitoramento e na avaliação, abrangendo dois países: Brasil e Cuba. Objetivou-se analisar em que medida as bases estruturantes de cada modo de produção têm ingerência no produto alcançado pelas políticas sociais em questão. O método utilizado para a coleta, organização e análise dos dados foi o materialismo histórico dialético. A metodologia pautou-se pela abordagem quanti-qualitativa. Trata-se de um estudo multicaso, considerando-se que a pesquisa envolveu duas sociedades com modelos econômicos distintos: uma capitalista e outra em transição para o socialismo. As técnicas utilizadas foram: revisão bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo, e os instrumentos foram roteiros de análise. Entre as conclusões encontram-se: as políticas sociais são necessárias em sociedades capitalista e socialista porque se constituem em uma intervenção ativa do Estado no cumprimento de sua responsabilidade de prover o bem-estar dos (as) cidadãos (ãs) – ainda que possuam concepções e direção social distintas –, em termos de satisfação das necessidades sociais, consideradas exigências primordiais para a vida material e subjetiva de todo ser humano; apesar de Cuba e Brasil definirem, em suas Constituições e demais legislações infraconstitucionais, a igualdade, a universalidade de acesso e a plena cobertura aos direitos sociais, no alcance das necessidades sociais, e empregarem indicadores semelhantes para a realização do monitoramento e da avaliação, o produto da ação dessas políticas, confirmando a tese veiculada, é diferente, porque os países, capitalista e em transição para o socialismo, têm bases estruturantes divergentes, o que confere relações entre o Estado e a sociedade distintas.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Sociais Públicas. Planejamento, Monitoramento e Avaliação. Indicadores Sociais. Sociedade capitalista. Sociedade em transição para o socialismo.

RESUMÉN

El presente estudio discurre sobre las políticas públicas de carácter social, especificando la asistencia social (y en esa los programas de transferencia de renta), la educación y la salud, con respecto a los indicadores utilizados en lo a planeamiento, especialmente en el monitoreo y la evaluación, incluyendo dos países, Brasil y Cuba. Este estudio tuvo como objetivo analizar como las bases estructurantes de cada modo de producción tienen injerencia en el producto obtenido por las políticas sociales en cuestión. El método utilizado para la recopilación, organización y análisis de datos fue el materialismo histórico dialéctico. La metodología se basó en el enfoque cuantitativo y cualitativo. Se trata de un estudio multicaso, teniendo en cuenta que es una investigación que involucra dos sociedades con modelos económicos distintos: un capitalista y otro en transición para el socialismo. Las técnicas utilizadas fueron: revisión bibliográfica, análisis de documentos y análisis de contenido, y los instrumentos fueron guiones de análisis. Entre las conclusiones se encuentran: las políticas sociales son necesarias en sociedades capitalista y socialista, porque se constituyen en una intervención activa del Estado en el cumplimiento de su responsabilidad de proveer el bienestar de los ciudadanos – aunque poseen conceptos y dirección social distintas – en términos de satisfacción de las necesidades sociales, consideradas exigencias fundamentales para la vida material y subjetiva de todo ser humano; aunque Cuba y Brasil definieren en sus Constituciones y otras leyes infraconstitucionales la igualdad, la universalidad de acceso y la cobertura completa a los derechos sociales, en el alcance de las necesidades sociales, así como emplearen indicadores similares para la realización del monitoreo y la evaluación, el producto de la acción de esas políticas, lo que confirma la tesis transmitida, es diferente, porque los países, capitalista y en transición para el socialismo, tienen diferentes bases estructurantes divergentes, lo que confiere relaciones entre el Estado y la sociedad distintas.

PALABRAS CLAVES: Políticas Sociales Públicas. Planeamiento. Monitoreo y Evaluación. Indicadores Sociales. Sociedad capitalista. Sociedad en transición para el socialismo.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C313p Carraro, Gissele, 1982-
As políticas sociais de assistência social, educação e saúde no Brasil e em Cuba : as particularidades dos processos de planejamento, monitoramento e avaliação / Gissele Carraro. – 2016.
250 f. : il. ; 30 cm

Apresenta bibliografia.
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2016.
Orientação: Profa. Dra. Jane Cruz Prates.

1. Políticas sociais – Brasil – Cuba. 2. Educação – Brasil – Cuba. 3. Saúde – Brasil – Cuba . 4. Assistência social. 5. Capitalismo. 6. Socialismo. I. Título.

CDU 2. ed.: 304.4(81)(729.1)

Índice para o catálogo sistemático:

1. Políticas sociais – Brasil – Cuba	304.4(81)(729.1)
2. Educação – Brasil – Cuba	37(81)(729.1)
3. Saúde – Brasil – Cuba	613(81)(729.1)
4. Assistência social	364
5. Capitalismo	330.342.14
6. Socialismo	330.84

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Roberta da Silva Freitas – CRB 10/1730

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A SOCIEDADE CAPITALISTA BRASILEIRA E A SOCIEDADE CUBANA EM TRANSIÇÃO PARA O SOCIALISMO: bases estruturantes e determinantes para a conformação das políticas sociais públicas.....	21
2.1	CARACTERIZAÇÃO DA SOCIEDADE E DO ESTADO CAPITALISTA	24
2.1.1	Capitalismo no Brasil e a edificação de políticas sociais públicas: da lógica meritocrático-particularista à lógica ideopolítica neoliberal.....	44
2.2	CARACTERIZAÇÃO DA SOCIEDADE E DO ESTADO SOCIALISTA	72
2.2.1	A Sociedade e o Estado Cubano em transição para o Socialismo	98
3	POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NO BRASIL E EM CUBA: O USO DE INDICADORES NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO ENQUANTO PROCESSOS DO PLANEJAMENTO	118
3.1	POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS: ASPECTOS PARA COMPREENSÃO DE SUAS FUNÇÕES	120
3.2	GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA SOCIEDADE BRASILEIRA	126
3.3	GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CUBANA....	140
3.4	O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NO BRASIL E EM CUBA.....	162
3.4.1	Os tipos de planejamento empregados para a estruturação das políticas sociais no Brasil e em Cuba: uma análise documental.....	166
3.5	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS: BASE TEÓRICO-CONCEITUAL NORTEADORA DAS ANÁLISES.....	172
3.5.1	Monitoramento e avaliação nas políticas sociais de assistência social, educação e saúde no Brasil e em Cuba	178
3.6	INDICADORES SOCIAIS: BASE TEÓRICO-CONCEITUAL NORTEADORA DAS ANÁLISES	191
3.6.1	Indicadores Sociais para o monitoramento e a avaliação de políticas sociais de assistência social, educação e saúde no Brasil e em Cuba	202
4	CONCLUSÃO	216
	REFERÊNCIAS	225

1 INTRODUÇÃO

Frequentemente, a inovação teórica surge do choque entre diferentes linhas de força. Numa fricção desse tipo, nunca se deve abandonar inteiramente um ponto de partida; as ideias pegarão fogo [intelectual] se os elementos originais não forem completamente absorvidos pelos novos elementos. (HARVEY, 2005, p. 21).

Para se *produzir fogo intelectual* é preciso intenso labor de investigação científica, o que requer apropriação teórico-metodológica e instrumentos técnico-operativos que orientem o alcance dos resultados almejados e possibilitem ratificar caminhos e trilhar novos. Esse processo de construção de conhecimento realiza um duplo movimento – ir e vir, edificado a partir de sucessivas aproximações que vão delimitando a sua construção e reconstrução, inclusive pela incorporação de conceitos, informações e reflexões socialmente arquitetadas por diferentes sujeitos, mediando, outrossim, a relação teoria/prática, em uma atuação que, quando racional, organiza-se por “operações complexas e interligadas”. (BAPTISTA, 2003, p. 15).

Nesse sentido, a seleção do tema da pesquisa que redundou nesta tese não foi aleatória; fez parte de um processo de escolhas, afinidades e acúmulos da pesquisadora, no caminho que vem trilhando, de formação e experiência profissionais, referentes à produção de estudos e assessorias no campo das políticas sociais.

A pesquisa pautou-se, desde sua fase exploratória¹ e ao longo de toda a sua elaboração, no que se denominou de pressupostos, que foram os alicerces para o desenvolvimento da tese desta tese, quais sejam:

1. *as políticas sociais são necessárias em sociedades capitalista e socialista, pois se constituem em uma intervenção ativa do Estado no cumprimento de sua responsabilidade de prover o bem-estar dos (as) cidadãos (ãs) – ainda que possuam concepções e direção social distintas –, em termos de satisfação das*

¹ A pesquisa inicial sobre os documentos legais de cada país encaminhou para a indispensável leitura, estudo e sistematização relativos às definições e concepções de temas específicos, entre os quais universalidade, igualdade e necessidades sociais, considerando-se que suscitaram questionamentos. Isso resultou em reflexões e discussões que demandaram a reelaboração do projeto, num movimento de idas e vindas, em que o conhecimento é desenvolvido sucessiva e constantemente a partir da “[...] incidência de muitos feixes de luz, multiplicando os pontos de vista diferentes. [...] A incidência a partir de outros pontos de vista e de outras intensidades luminosas vai dando formas mais definidas ao objeto, vai construindo um objeto que lhe é próprio”. (LIMOEIRO CARDOSO; 1977, p. 27).

necessidades sociais, sendo essas exigências primordiais para a vida material e espiritual de todo ser humano;

2. *apesar de Cuba e Brasil definirem, em suas constituições e demais legislações infraconstitucionais, a igualdade, a universalidade de acesso e plena cobertura aos direitos sociais, visando o alcance das necessidades sociais, e empregarem indicadores semelhantes para a realização de monitoramento e avaliação de políticas públicas sociais (aspectos vinculados ao planejamento), o produto da ação dessas políticas é diferente, porque os países, capitalista e em transição para o socialismo, têm bases estruturantes diferenciadas em seu modo de produção e na relação entre Estado e sociedade o que inclui concepções distintas sobre igualdade.*

Diante disso, o tema e sua delimitação em que se inscreve esta tese são *as políticas públicas de cunho social, particularizadas na assistência social (junto com os programas de transferência de renda), na educação e na saúde no que concerne aos indicadores por elas utilizados, e instrumentos empregados no planejamento, especialmente para o monitoramento e a avaliação.*

A coleta, organização e análise de dados têm posição ético-política orientada por fundamentos que se pautam na perspectiva da transformação social. Cabe relacioná-la ao projeto ético-político do Serviço Social, que reconhece a importância de que as ações públicas (mesmo dentro do capitalismo) envolvam diferentes sujeitos coletivos em torno de valores éticos voltados a processos de autonomia, de emancipação e de desenvolvimento de sujeitos e grupos considerados atores providos de vontade.

Para a escolha das três áreas de políticas públicas examinadas foram considerados dois elementos: a) a saúde e a educação, por terem, na seara das discussões dos direitos humanos (desde 1948), incluindo os sociais (em nível mundial), *status* de direitos fundamentais, independente do modelo econômico adotado, porque essenciais à garantia da vida em sociedade.

Entende-se, que, por isso, são considerados direitos do (a) cidadão (ã) e dever do Estado nas duas sociedades analisadas; b) a assistência social, porque tanto no Brasil quanto em Cuba abrange programas de transferência de renda², em adesão à Declaração dos Objetivos do Milênio em 2000³, o que confere aos países também o financiamento de ações.

Assim, tomar como *locus* de pesquisa Brasil e Cuba torna-se relevante, pois esses países têm princípios constitucionais e programas de transferência de renda que, em um primeiro momento, muito se parecem. Além disso, manuseiam vários indicadores em relação às políticas públicas analisadas, que são os mesmos. Então, o que diferencia essas duas sociedades com projetos societários díspares, um deles direcionado à manutenção da ordem

² Rosa Stein aponta traços comuns entre as diferentes definições sobre as ações de transferência de renda ou de rendas mínimas: comporiam a “última” rede de segurança econômica ou de assistência social e consistiriam em transferências monetárias do Estado as famílias. Possuem natureza diferencial e estão sujeitas a comprovação de recursos, sendo garantidas quando cumpridas certas condições, tais como o não recebimento de outras prestações sociais como pensões ou subsídios ao desemprego. [...] Os programas atuais têm sua principal origem nos respectivos processos de amadurecimento nos Estados de Bem-Estar europeus, consolidados de maneira desigual ao longo dos últimos cinquenta anos de forma a ocorrer importantes defasagens temporais na instituição de cada sistema nacional (STEIN, 2008, p. 197).

³ A Declaração dos Objetivos do Milênio foi um documento construído pela Organização das Nações Unidas (ONU) e aprovado e aderido por 191 Estados nacionais, entre eles Brasil e Cuba, em setembro de 2000, em Nova Iorque. Essa Declaração ficou conhecida como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que naquele ano envolviam as oito metas: 1 - acabar com a fome e a miséria; 2 - oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 - promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - reduzir a mortalidade infantil; 5 - melhorar a saúde das gestantes; 6 - combater a aids, a malária e outras doenças; 7 - garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - estabelecer parcerias para o desenvolvimento. Para efetuar a contento tais metas os líderes do Estado presentes na Convenção, “definiram alvos concretos, como reduzir pela metade a porcentagem de pessoas que vivem na pobreza extrema, fornecer água potável e educação a todos, inverter a tendência de propagação do VIH/SIDA e alcançar outros objetivos no domínio do desenvolvimento. Pediram o reforço das operações de paz das Nações Unidas para que as comunidades vulneráveis possam contar conosco nas horas difíceis. E pediram-nos também que combatêssemos a injustiça e a desigualdade, o terror e o crime, e que protegêssemos o nosso patrimônio comum, a Terra, em benefício das gerações futuras” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 2). O reconhecimento pela ONU da minimização da pobreza no mundo (mesmo que não tenha significado, a opinião aqui defendida, a diminuição da desigualdade, ao contrário) resultou, em 2015, na definição de uma nova agenda, com anuência do Brasil e de Cuba, denominada *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais* (2015-2030), a saber: 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

societária hegemônica vigente e outro à edificação de uma nova sociedade? Tal pergunta definiu o problema de pesquisa: *Em que medida as bases estruturantes de cada sistema capitalista brasileiro e em transição para o socialismo cubano refletem e determinam diferenças entre as políticas públicas sociais expressas nos indicadores sociais utilizados para o monitoramento e a avaliação nas áreas de assistência social, educação e saúde em cada país?*

Isso resultou nas definições e ponderações a seguir relacionadas.

Necessidades sociais, ou conforme seus sinônimos aqui utilizados, são necessidades Humanas Básicas (NHB) ou necessidades humano-sociais que aparecem nas legislações de Cuba e do Brasil como aspectos a serem alcançados mediante a garantia de direitos sociais operacionalizados por políticas públicas. Isso, com certeza, merece algumas problematizações.

Inicialmente, é preciso mencionar a compreensão apoiada em outros autores: **há sim necessidades propriamente humanas que são básicas, porque universais e históricas**, independente de raça, credo, religião ou “gosto”, diante do acúmulo demonstrado por várias áreas do conhecimento. Em concordância com Pisón (1998) e Pereira (2007), são básicas porque correspondem aos meios de vida necessários à subsistência de todos os seres humanos e são indispensáveis para uma vida digna, sendo que a não satisfação pode levar a uma vida subumana, produzindo sérios prejuízos⁴ de ordem física, material e cognitiva aos sujeitos. Isso, portanto, significa que “todos os seres humanos em todas as culturas têm necessidades básicas *comuns*.” (PEREIRA, 2007, p. 66, grifo do autor). Diante dessa certeza, Doyal e Gough (apud PEREIRA, 2007) afirmam que “embora a satisfação das necessidades humanas possa variar, essas necessidades não são passíveis de variação”. (p. 66).

São objetivas porque sua privação é externa ao indivíduo e, portanto, passível de verificação, e sua “especificação teórica e empírica independe de preferências individuais”. (PEREIRA, 2007, p. 68). Ademais, caracterizam-se por serem universais, à medida que devem ser estendidas a toda a população de todo o planeta e são históricas porque surgem em determinado momento, em uma época circunscrita a certos espaços temporais, de acordo com as circunstâncias concretas, portanto, podendo ser modificadas (PISÓN, 1998). Não pode

⁴ “[...] a noção de ‘sérios prejuízos’ precisa ser aqui qualificada, pois como pedra de toque da caracterização de necessidades humanas básicas, esta noção também não se presta a tratamentos de caráter relativista. Assim, ‘sérios prejuízos’ são impactos negativos cruciais que impedem ou impõem ou põem em sério risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de *viver* física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica. São, portanto, danos cujos efeitos nocivos independem da vontade de quem os padece e do lugar ou da cultura em que se verificam.” (PEREIRA, 2007, p. 67, grifo do autor).

haver questionamentos sobre a imprescindibilidade de que todos os seres humanos devem ter garantido⁵: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada; segurança no planejamento familiar, na gestão e no parto.

A opção por essa definição de necessidades humano-sociais implica demarcar que estas não se restringem apenas às necessidades físicas, de natureza material, e que cada indivíduo, na qualidade de sujeito singular, é uma construção social, dotado de formas de pensar, sentir, agir, comunicar-se e resistir. Por conseguinte, a não satisfação de tais necessidades causa sérios danos ou prejuízos à vida humana e interfere negativamente no exercício da capacidade que somente o ser humano possui: criação, ação e reflexão crítica. Tais definições servem tanto para a sociedade cubana quanto para a brasileira.

Contudo, em sociedades capitalistas há uma dicotomia entre o alcance de tais necessidades e o estabelecimento correspondente de políticas sociais públicas para satisfazê-las (PEREIRA, 2010), prevalecendo a lógica do mínimo e não a do básico.

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O *básico* expressa algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que ela se acrescenta [...]. Assim, enquanto o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. (PEREIRA, 2007, p. 26-27).

Esse mínimo privilegia preferências “individuais e relativas” – que na contemporaneidade submete-se ao consumo, à lógica do mercado – em que cada sujeito com seu próprio esforço e trabalho pode satisfazê-la. Já, o básico associa-se ao privilégio de necessidades “de racionalidade coletiva no bem-estar” (PEREIRA, 2007, p. 32) porque são históricas, construídas socialmente, comuns a todos os seres humanos e sua satisfação demanda a implementação de políticas públicas sociais “[...] na qual, tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos.” (PEREIRA, 2008b, p. 96).

Quanto à *igualdade* (princípio Constitucional cubano e brasileiro) é preciso entender que há distintos pontos de vista, sendo que esse princípio deve ser vinculado a outro, ao da liberdade:

⁵ Os exemplos elencados compõem as denominadas necessidades intermediárias. Ver Pereira (2007).

Muitas são as dificuldades que permeiam os conceitos de liberdade e igualdade, tanto no que se refere à imprecisão dos significados (diferentes concepções para um mesmo conceito), quanto ao estabelecimento de um sistema coerente da relação entre os valores que compõem o debate. São conceitos genéricos que, para Bobbio (2000), quando invocados devem responder a determinadas perguntas, no caso da liberdade deve ser respondidas as perguntas: liberdade para quem? E liberdade em relação a quê? Em relação à igualdade, as perguntas a serem respondidas são as seguintes: igualdade entre quem? E igualdade com relação a que coisas? (LIMA; MIOTTO, 2006, p. 39).

Então, a noção de igualdade na apropriação da riqueza social, dentro do Estado capitalista, ampliando a igualdade formal, é produto das lutas da classe que vive do trabalho⁶: a “cidadania liberal sofreu reformulações a partir do avanço da industrialização, da socialização política e da democracia, da maior intervenção do Estado na vida econômica e social” (LIMA; MIOTTO, 2006, p. 20). A intervenção ativa do Estado, através de um modelo de Estado social (proposta, de alguma forma, no Brasil, na primeira edição da Constituição Federal/1988) efetivador de proteção social como direito do (a) cidadão (ã), o que resultaria em diminuição das desigualdades e melhoria das condições de vida da população, aponta para uma intervenção positiva do Estado, no sentido do alcance das denominadas *liberdades positivas*, ou seja, na “garantia de as pessoas terem capacidade e condições básicas de realizar ações conjuntas, contando com recursos e oportunidades que devem, sim, ser garantidos pelos poderes públicos” (PEREIRA; NASCIMENTO; FERNANDES; QUEIROGA; AGUIAR, 2009, p. 50-51). Esse conceito serve, de maneira geral, à sociedade cubana, em transição para o socialismo.

A ideia de liberdade positiva conduz ao significado da “*igualdade substantiva*” corrente na sociedade em transição para o socialismo, a qual supõe igualar todos no terreno das suas posições socioeconômicas. Isso indica que seu alcance somente será possível quando ocorrer a supressão das classes sociais, da propriedade privada, da exploração e, por conseguinte, o estabelecimento de relações sociais mediadas pela universalização do trabalho, pelo processo coletivizado de produção e pela distribuição de forma igualitária do produto social. A igualdade substantiva não desconhece, tampouco nega a existência da diversidade humana. Em contraposição a essa lógica, estão as *liberdades negativas* exercidas

⁶ Para este estudo utilizam-se, como sinônimos de trabalhador, classe trabalhadora e a denominação *classe que vive do trabalho*, por esta abranger uma “noção ampliada, abrangente e contemporânea de classe trabalhadora [a qual correspondem] [...] aqueles e aquelas que vendem sua força de trabalho em troca de salário, como o enorme leque de trabalhadores precarizados, terceirizados, fabris e de serviços, *part-time*, que se caracterizam pelo vínculo de trabalho temporário, pelo trabalho precarizado, em expansão na totalidade do mundo produtivo. Deve incluir também o proletariado rural, os chamados boias-frias das regiões agroindustriais, além, naturalmente, da totalidade dos trabalhadores desempregados que se constituem nesse monumental exército industrial de reserva.” (ANTUNES, 2000, p. 52).

sem coerção externa na esfera de domínio dos indivíduos. É a não-interferência de qualquer poder que constranja a livre ação privada. Trata-se da única liberdade defendida pelos liberais, porque não coloca obstáculos à “saudável” competição individual em busca de um bem-estar particular que, segundo eles, fatalmente redundará em bem-estar geral. (PEREIRA; NASCIMENTO; FERNANDES; QUEIROGA; AGUIAR, 2009, p. 50).

Em síntese, o pressuposto de igualdade no capitalismo tem, em seu contraponto, a desigualdade, produto dessa sociedade, o que significa que: “difícilmente poderá ser analisada dissociada do que se convencionou chamar de *liberdade positiva*, que requer políticas públicas, por oposição à *liberdade negativa* que renega essas políticas”. (PEREIRA, C, 2013. p. 60). Ainda conforme Camila Potyara Pereira,

a igualdade que o capitalismo cultiva e propala é um simulacro do conceito genuíno, pois consiste em um indicador exclusivamente funcional à persistência da dominação do trabalho pelo capital. Esse raciocínio desnuda o processo capitalista de exploração da força de trabalho que Marx identificou a partir do contraste entre igualdade (associada à liberdade negativa) na esfera ruidosa do mercado e desigualdade/coerção na oculta e silenciosa esfera da produção. Nesta, onde as relações coercitivas entre capital e trabalho se processam de forma crua, não há, para o trabalhador, a possibilidade de insurgências individuais contra o mando do patrão e nem de apropriação privada igualitária do produto coletivo do trabalho. Da mesma forma, na esfera da troca, a igualdade ligada à liberdade negativa é ilusória porque o trabalhador é obrigado, por necessidade, a vender a sua força de trabalho como mercadoria, sob condições impostas pelo empregador e sem a observância de equivalência entre o aporte efetivo do trabalho e a sua remuneração. (PEREIRA, C, 2013. p. 61).

Isso remete para a “*igualdade formal* ou *jurídica*”, presente na sociedade capitalista, que busca estabelecer tratamento equiparado para todos, sem distinção ou privilégio de qualquer natureza. Vale considerar que essa expressão é defendida e proclamada (de forma ilusória) como “igualdade de condições e oportunidades para todos”. No entanto, constata-se que na realidade perpetua-se o seu oposto diametral, a desigualdade – que é o “coração” e a “essência” de todo o sistema do capital, pois, os indivíduos não possuem, tampouco partem de “iguais condições”. Sob essa ótica, a desigualdade e a exploração socioeconômicas coexistem com a “liberdade” e a “igualdade” preconizadas no ordenamento jurídico constitucional como princípios e direitos fundamentais (e civis) de todos (as) cidadãos (ãs).

De posse do problema de pesquisa exibido e das reflexões efetuadas delineou-se como objetivo geral: *analisar o modo com que as bases estruturantes de cada modo de produção têm ingerência no produto alcançado pelas políticas públicas sociais, expresso nos indicadores sociais utilizados no planejamento, especialmente para o monitoramento e a*

avaliação na assistência social, saúde e educação, identificando elementos comuns e particularidades, a fim de contribuir para subsidiar a qualificação desses processos.

Desdobraram-se do objetivo geral, cinco objetivos operacionais: a) identificar e caracterizar as bases estruturantes do modo de produção capitalista brasileiro e socialista em transição em Cuba; b) apreender a concepção e a centralidade das políticas sociais públicas em curso nas sociedades capitalista e em transição para o socialismo; c) apresentar as concepções subjacentes de planejamento, monitoramento e avaliação, identificando os tipos adotados nos dois países no âmbito da gestão pública; d) apresentar uma base teórico-conceitual sobre indicadores, procurando defini-los e caracterizá-los; e) analisar comparativamente, a partir das bases de dados disponíveis, alguns indicadores sociais (gerais e específicos) empregados pelas áreas da assistência social, saúde e educação, no período de 2005-2014, para a realização de monitoramento e avaliação.

Ao definir o conteúdo ou o objeto de investigação, se estabeleceu uma dinâmica de interação com o mesmo para o alcance dos fins propostos, fazendo perguntas e buscando, nas respostas, as explicações, à luz de teorias, métodos, técnicas e instrumentos que foram empregados para responder às indagações da pesquisa. Assim, delineou-se um conjunto de questões norteadoras: Quais são as bases estruturantes do modo de produção capitalista brasileiro e o socialista em transição em Cuba? Qual a concepção e a centralidade das políticas sociais públicas nas sociedades capitalistas e em transição para o socialismo? Que concepções e tipos de planejamento, monitoramento e avaliação são assumidos pelos dois países (Brasil e Cuba) no âmbito da gestão pública? Como se conformam os processos de monitoramento e avaliação na área da educação, saúde e assistência social em cada um desses países? Qual a concepção e as características reveladas pelos indicadores? Quais são os indicadores comuns empregados pelas áreas da assistência social, saúde e educação na realização do monitoramento e da avaliação?

Em relação ao método, adotou-se o materialismo histórico e dialético, sob a ótica de que

o método é apenas um guia, um arcabouço genérico, uma orientação para a razão no conhecimento de cada realidade. De cada realidade é preciso capturar *as suas* contradições particulares, *o seu* movimento individual (interno), *a sua* qualidade e *as suas* transformações bruscas. A forma (lógica) do método, deve, então, subordinar-se ao conteúdo, ao objeto, à *matéria* estudada; ela permite abordar de forma eficaz seu estudo, captando os aspectos mais gerais dessa realidade, mas não substitui jamais a pesquisa científica por uma construção abstrata. Mesmo que *a exposição* dos resultados obtidos tenha o aspecto de reconstrução da coisa, isso não é mais do que uma aparência: não existe construção ou reconstrução factual, mas um

encadeamento de resultados da pesquisa e da análise, de modo a reconstituir em seu conjunto o movimento (a história) da coisa, por exemplo, a história do Capital. (LEFEBVRE, 2009, p. 34).

A adoção desse método para a produção da tese possibilitou buscar, durante todo processo de investigação, “[...] o movimento contraditório de constituição dos fenômenos sociais contextualizados e interconectados à luz da totalidade e a articulação entre dados quantitativos e qualitativos, forma e conteúdo, razão e sensibilidade” (PRATES, 2010, p. 05). Para tanto, foi fundamental o delineamento (antes e após a coleta de dados) e a apropriação de categorias. As categorias do método eleitas para a investigação proposta contemplam: totalidade, contradição, mediação e historicidade que, no materialismo histórico e dialético, “[...] são mutuamente implicadas e de tal forma que a exposição e a explicação de uma já é e exige a explicação e exposição das outras” (CURY, 1986, p. 15). Nessa direção, a realidade social precisou ser apreendida em suas conexões, contradições internas e no movimento total (LEFEBVRE, 1991), através de uma reflexão crítica, profunda, reiterada e obstinada para alcançar a essência do objeto de investigação.

Esleveu-se ainda o tipo de pesquisa a ser realizada, e é preciso frisar que o delineamento deste esteve relacionado ao objeto, ao problema de pesquisa e à orientação epistemológica da pesquisa. Neste caso, trata-se de um estudo multicaso ou de casos múltiplos, considerando-se o modelo de sociedade capitalista brasileiro e o modelo de sociedade socialista cubano. O estudo de caso voltou-se para a análise de um fenômeno singular – a conformação dos indicadores sociais para a realização de diagnósticos, monitoramento e avaliação nas políticas públicas sociais de educação, saúde e assistência social – a partir da escolha de dois modelos de sociedade, capitalista (Brasil) e socialista em transição (Cuba), a fim de identificar elementos comuns e particularidades.

Para o desenvolvimento da investigação científica foi adotado um conjunto de procedimentos metodológicos que auxiliou a alcançar os objetivos da tese explicitada pela pesquisa, que contemplou, respectivamente, as técnicas e os instrumentos listados: revisão bibliográfica, análise documental, análise de conteúdo, roteiro para revisão bibliográfica e roteiro para análise documental.

A seleção do material analisado foi através da localização e do levantamento de documentos estatísticos e do sistema/embasamento político-programático⁷, bem como de

⁷ Refere-se à síntese constituidora do conjunto de bases e definições teóricas, oriundas de discussões entre diferentes atores, que fornece o direcionamento analítico e explicativo do objeto de intervenção (no caso da política social pública), suas relações e interconexões com a realidade e com as outras políticas públicas.

materiais produzidos por especialistas das áreas pesquisadas, no sentido de esclarecer a posição oficial sobre os temas tratados, para aonde são direcionadas as linhas estratégicas, os princípios e as diretrizes que orientam a conformação das políticas sociais. É preciso frisar que uma das dificuldades enfrentadas nesse estudo foi o acesso à informação necessária, especialmente sobre Cuba, que nem sempre estava disponível *on-line* ou de acesso público. De posse do material pesquisado efetuou-se a análise dos dados por meio da técnica de pesquisa *análise de conteúdo*, em que se submeteu o material a um processo de organização e preparação, mediante “leitura flutuante”, que consistiu em “conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 2009, p. 122). Isso possibilitou identificar o conjunto de informações presentes nos documentos e constituir um *corpus* de análise, um “conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 2009, p. 122). A partir disso, realizaram-se inferências e interpretações sobre o conteúdo manifesto e latente, que consistiu em um movimento de articulação entre descrição, interpretação, compreensão e explicação dos dados obtidos, mediando o referencial teórico-metodológico utilizado pela pesquisadora, resultando nessa produção científica.

Assim, a tese encontra-se estruturada em quatro capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. O capítulo 2, intitulado A SOCIEDADE CAPITALISTA BRASILEIRA E A SOCIEDADE CUBANA EM TRANSIÇÃO PARA O SOCIALISMO: BASES ESTRUTURANTES E DETERMINANTES PARA A CONFORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS, aborda os aspectos teórico-analíticos fundamentadores da tese, ou seja, que a justificam. Inicialmente, tratou-se da caracterização da sociedade e do Estado em ambos os países, o que forneceu os elementos centrais para compreender as funções e a conformação das políticas no atual contexto histórico.

No capítulo 3, denominado POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NO BRASIL E EM CUBA: O USO DE INDICADORES NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO ENQUANTO PROCESSOS DO PLANEJAMENTO, faz-se uma reflexão sobre a direção social que assume a gestão pública das políticas sociais na sociedade brasileira e cubana à luz de um referencial teórico-conceitual, particularizando-se a análise dos princípios e das diretrizes que são a concepção-guia das ações a serem desenvolvidas nas políticas públicas de assistência social, saúde e educação. Posteriormente, efetiva-se uma exposição teórico-conceitual e analítica do planejamento e, neste, dos processos de monitoramento e avaliação no Brasil e em Cuba, considerando-se o uso de indicadores na qualidade de instrumentos para o desenvolvimento desses nas três áreas citadas. Por fim, apresenta-se uma descrição analítica

interpretativa de alguns indicadores sociais empregados na assistência social, saúde e educação nas duas sociedades.

No capítulo 4, intitulado CONCLUSÃO, retomam-se as questões centrais e particulares referentes ao conteúdo total da produção sistematizada, retomando-se, ao final, o problema de pesquisa e a tese desta tese, tecendo observações e considerações. Por último, inserem-se as REFERÊNCIAS.

2 A SOCIEDADE CAPITALISTA BRASILEIRA E A SOCIEDADE CUBANA EM TRANSIÇÃO PARA O SOCIALISMO⁸: bases estruturantes e determinantes para a conformação das políticas sociais públicas

A conformação de diferentes sociedades ao longo da história é definida de acordo com o modo dominante de produção e reprodução das relações sociais, constituindo processos reais de vida dos indivíduos. Nesse sentido, são determinantes, na definição, estruturação e operacionalização das políticas sociais públicas, num dado momento histórico. Assim, as análises sobre o desenvolvimento do modo de produção existente em suas múltiplas dimensões e determinações são fundamentais para que se possa compreender as possibilidades, os limites e os graus de atenção às necessidades sociais que as políticas sociais públicas têm condições de produzir e atender, orientadas para uma direção social societária socialista ou capitalista.

Explica-se. Consoante ao cogitado na Introdução parte-se dos seguintes pressupostos: *1. as políticas sociais são necessárias em sociedades capitalista e socialista, porque constituem-se em uma intervenção ativa do Estado no cumprimento de sua responsabilidade de prover o bem-estar dos (as) cidadãos (ãs) – ainda que possuam concepções e direção social distintas –, em termos de satisfação das necessidades sociais, sendo estas exigências primordiais para a vida material e subjetiva de todo ser humano; 2. apesar de Cuba e Brasil definirem, em suas constituições e demais legislações infraconstitucionais, a igualdade, a universalidade de acesso e plena cobertura aos direitos sociais, para o alcance das necessidades sociais, e empregarem indicadores semelhantes para a realização de monitoramento e avaliação de políticas sociais públicas (aspectos vinculados ao planejamento), o produto da ação dessas políticas é diferente, porque os países, capitalista e em transição para o socialismo, têm bases estruturantes diferenciadas em seu modo de*

⁸ A expressão “em transição para o socialismo” refere-se ao processo de passagem de um modo de produção, o capitalista, para uma ordem social diferente, a socialista. Explica-se: “A característica mais geral desse período, e que como tal o define, é a existência de dois princípios essencialmente distintos de ordenação das relações de produção: princípio da planificação *versus* princípio do mercado. Essa coexistência revela a sobrevivência dos vestígios do modo de produção capitalista, que, todavia tende a ser progressivamente eliminado a par do desenvolvimento cada vez mais dominante do novo sistema econômico-social, que já contém no seu bojo os germes do novo modo de produção [...] Muito embora, pelo fato da manutenção do mercado, ainda funcione de certa forma a lei do valor na economia socialista, bem como certos princípios do direito burguês, tais características do capitalismo já não são elementos fundamentais da ordenação da vida econômica e social. A lei do valor está subordinada ao princípio ordenador da planificação, e o seu caráter restringe-se, pois, predominantemente, a mero instrumento de contabilidade e controle, utilizado pelo aparelho produtivo, centralizado e planejado sob controle estatal.” (BAMBIRRA, 1993, p. 41).

produção e na relação entre Estado e sociedade, o que inclui concepções distintas sobre igualdade.

Atrelado a isso, infere-se, conforme os autores estudados, que há sim necessidades humanas básicas universais, comuns a todos, não variáveis porque atendem aspectos essenciais da vida de acordo com o conhecimento socialmente produzido. Simplificando, pode-se dizer que o principal critério utilizado para definir necessidades humanas básicas – e diferenciá-las de carências materiais, e de preferências, desejos, compulsões, sonhos de consumo, etc., consiste em verificar se as consequências do não acesso a bens e serviços (além de programas, projetos e benefícios) causam sérios danos, ou prejuízos, isto é, se produzem degeneração efetiva na integridade física e na autonomia das pessoas a ponto de condená-las a uma vida sub-humana.

Na esteira dessa concepção ampliada de necessidades humano-sociais é possível dizer que são constituídas por dois tipos, e em qualquer parte do mundo, independente do modelo de sistema econômico, político e social estabelecido, devem ser plenamente atendidas: **a saúde física e a autonomia.**

A saúde (sobrevivência) física é elemento norteador da vida sem a qual, obviamente, ninguém existirá. Já, a autonomia refere-se ao entendimento de que sem ela nenhum homem ou mulher poderá participar e fazer escolhas genuínas e informadas. Saúde física e autonomia devem ser simultaneamente satisfeitas, pois, se não o forem as pessoas ficarão impedidas de definir valores e crenças e de perseguir quaisquer fins humano-sociais (PEREIRA, 2006; 2007).

[...] o ser humano não ser só um ser da natureza. Na verdade ele é um ser eminentemente social que só se desenvolve livre de constrangimentos sobre a sua capacidade de criar, agir e decidir. Segundo Marx, embora homens e mulheres sejam seres únicos, todas as suas forças são moldadas socialmente, e é pelo desenvolvimento dessas forças que eles podem satisfazer necessidades coletivas. Portanto, para exercitarem a sua capacidade de criação, de ação e de crítica, homens e mulheres devem estar livres não só da escravidão, mas da ignorância, da enfermidade, da falta de trabalho, do desabrigo, que também constituem limites intoleráveis à sua autonomia. (PEREIRA, 2006, p. 73-74).

Por sua vez, a satisfação das necessidades humanas básicas demanda o acompanhamento de necessidades intermediárias: a. alimentação nutritiva e água potável; b. habitação adequada; c. ambiente de trabalho desprovido de riscos; d. ambiente físico saudável; e. cuidados de saúde apropriados; f. proteção à infância; g. relações primárias

significativas; h. segurança física; i. segurança econômica; j. educação apropriada; l. segurança no planejamento familiar, na gestão e no parto (PEREIRA, 2007, p. 76).

É interessante observar que as qualificações dessas onze necessidades podem constituir-se em variáveis/indicadores, por exemplo, habitação adequada, que pode ser analisada através de indicadores quantitativos e qualitativos.

Nessa direção, “compreende-se que essas necessidades intermediárias quando reconhecidas pelas Constituições dos países contemplam os direitos sociais e os ambientais operacionalizados através de políticas sociais e ambientais públicas”. (OLIVEIRA; ANUNCIAÇÃO; CARRARO, 2013, p. 12). Exemplo disso, no Brasil, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 estabelece como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (assistência social). Assim sendo, a satisfação das necessidades humano-sociais não é uma prescrição moral, ela é vital ao pleno desenvolvimento dos sujeitos, porque

[...] não há vida saudável e autônoma se os indivíduos não forem atendidos nas suas necessidades básicas. [...] sem esse atendimento, os indivíduos não terão condições físicas, cognitivas e emocionais para se desenvolver e lutar pela sua libertação de todas as formas de opressão. O desenvolvimento humano, portanto, pressupõe a satisfação básica de necessidades, sem contudo, limitar-se a esse patamar de atendimento. Há que se perseguir a otimização da satisfação dessas necessidades como um compromisso ético, político e cívico [...]. (PEREIRA, 2007, p. 87, grifo nosso).

Logo, reconhecer as necessidades humanas como sociais e sua satisfação como aspecto determinante para o pleno desenvolvimento dos (as) cidadãos (ãs) é afirmar que “seu atendimento adequado pertence à esfera dos deveres do Estado” (JUNIOR; PEREIRA; 2013, p. 55), considerando-se que

o combate às iniquidades sociais, mais do que um ato de eficácia administrativa, constitui uma *responsabilidade moral* que nenhum governo sério deve abdicar. Contra o egoísmo imoral de se tirar proveito, ou fazer vista grossa, da fome, da miséria, da ignorância e da morte prematura de milhares de pessoas devastadas pela pobreza extrema [...] é condenável não se fazer ‘de tudo’ diante dessas calamidades sociais (PEREIRA in PEREIRA; BRAVO, 2001, p. 220, grifo da autora).

Mesmo que a sociedade capitalista não tenha, diante de sua natureza e fundamentos estruturantes, vontade e capacidade de implementar políticas públicas no pleno alcance das

necessidades humanas básicas⁹, a defesa de tais preceitos, dentro da sociedade capitalista, se faz sob a lógica do reconhecimento dos mesmos como mediações obrigatórias daqueles que lutam e perquirem a transformação social, ou seja, a emancipação humana tratada na tradição marxista, porque são permeadas de conquistas históricas e por que “é imprescindível fundamentar, proclamar e proteger os direitos do homem” (VIEIRA, 2004, p. 19), mesmo que não sejam muitos a fazê-lo.

Lembra-se que as conquistas são resultantes dos movimentos sociais organizados e a defesa de direitos sociais e sua aplicação devem-se ao entendimento de que, apesar de a posse jurídico legal “de direitos por si só não libera[r] o trabalhador das múltiplas expressões da questão social que o acometem, [...] seguramente fortalecem o estatuto político de sua condição de cidadão”. (MARTINELLI, 2011, p. 11).

Nesse caminho, as políticas sociais públicas devem ser compreendidas a partir da materialidade que as engendra, como produtos sócio-históricos, inscritos em processos e relações sociais que envolvem determinada concepção de sociedade, visão e papel do Estado em sua condução.

Assim, para melhor compreender a perspectiva de análise utilizada nessa produção ilustram-se, neste capítulo, as caracterizações gerais da sociedade e do Estado capitalista e socialista, efetuando descrições e interpretações no que concerne ao alcance ou não dos direitos sociais, via políticas sociais públicas.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA SOCIEDADE E DO ESTADO CAPITALISTA

A sociedade contemporânea que vigora nos quatro quadrantes do mundo é regida, praticamente em sua totalidade, pelo modo de produção capitalista. Desde a sua edificação, na transição da sociedade feudal para a capitalista, até sua consolidação, na passagem do século XVIII ao XIX, mesmo mantendo suas características fundantes, ela assumiu formas e conteúdos diversos, os quais são

[...] produto da interação, da imbricação, da intercorrência do desenvolvimento das forças produtivas, de alterações nas atividades estritamente econômicas, de inovações tecnológicas e organizacionais e de processos sociopolíticos e culturais que envolvem as classes sociais em presença numa dada quadra histórica. E todos esses vetores não só se transformam eles mesmos: as interações também se alteram

⁹ Em um modelo de Estado Social pode haver maior aproximação para o alcance de algumas necessidades sociais. No Estado neoliberal isso é impossível.

no curso do desenvolvimento do MPC [modo de produção capitalista]. (NETTO; BRAZ, 2009, p. 169-170).

Logo, as formas adquiridas pelo modo capitalista de *produção e reprodução sociometabólica do capital* (MÉSZÁROS, 2011), ao longo de seu desenvolvimento histórico, tem conduzido e regido não apenas a economia e a política, mas também todas as demais esferas da vida e instâncias da sociedade, submetendo o campo das necessidades sociais básicas aos parâmetros do capital e do sistema produtor de mercadorias, alterando as formas de sociabilidade. Para cumprir tal propósito,

cada homem especula sobre como criar no outro uma *nova* carência, a fim de forçá-lo a um novo sacrifício, colocá-lo em nova sujeição e induzi-lo a um novo modo de *fruição* e, por isso, de ruína econômica. Cada qual procura criar uma força essencial *estranha* sobre o outro, para encontrar aí a satisfação de sua própria carência egoísta. (MARX, 1844/2009a, p. 139).

Assim, do ponto de vista da ordem social capitalista hegemônica, sob o receituário neoliberal, as necessidades socialmente partilhadas, consoante ao já especificado, são convertidas e cedem lugar às carências, preferências, desejos, sonhos de consumo e aspirações individuais e subjetivas das pessoas. Significa, “por conseguinte, a transformação daquilo que aparece supérfluo em algo necessário, em necessidade historicamente produzida – é a tendência do capital”. (MARX, 1858/2011c, p. 704). Desse modo, as necessidades particulares de consumo e a produção, reprodução e valorização do capital sobrepõem-se à esfera das primeiras necessidades. Em outras palavras, “a completa subordinação das necessidades humanas à reprodução de valor de troca – no interesse da autorrealização ampliada do capital – tem sido o traço marcante do sistema desde seu início”. (MÉSZÁROS, 2011, p. 606). Ainda, é essencial levar em conta que

o capital é um processo, e não uma coisa. É um processo de reprodução da vida social por meio da produção de mercadorias em que todas as pessoas do mundo capitalista [...] estão profundamente implicadas. Suas regras internalizadas de operação são concebidas de maneira a garantir que ele seja um modo dinâmico e revolucionário de organização social que transforma incansável e incessantemente a sociedade em que está inserido. O processo mascara e fetichiza, alcança crescimento mediante a destruição criativa, cria novos desejos e necessidades, explora a capacidade do trabalho e do desejo humanos, transforma espaços e acelera o ritmo de vida. (HARVEY, 2007a, p. 307).

Então, em relação à mandatária autoexpansão e à acumulação do capital, indivíduos particulares (os capitalistas ou a classe burguesa) buscam criar condições renovadas para

aumentar o grau de *trabalho excedente explorado*, sobretudo pelo prolongamento do tempo socialmente necessário para sua produção e pela intensificação da atividade humana da *classe que vive do trabalho*.

O capital não pode tolerar limites a seu próprio modo de reprodução sociometabólica. Por conseguinte, considerações sobre o tempo lhe são completamente inadmissíveis [...]. Nem mesmo quando as condições devastadoras já são patentemente óbvias, tanto no campo da produção como no terreno da ecologia. A única modalidade de tempo em que o capital pode se interessar é o *tempo de trabalho explorável*. Isso se verifica mesmo quando a exploração cruel do tempo de trabalho se torna um *anacronismo histórico*, em virtude do desenvolvimento potencial da ciência e da tecnologia a serviço da necessidade humana. (MÉSZÁROS, 2007, p. 25).

É, pois, condição imperativa para a lucratividade capitalista. O *tempo de trabalho excedente*, ao passo que gera maior produtividade que, por sua vez, origina maior acumulação de riqueza para a classe burguesa, ao mesmo tempo produz a acumulação de miséria para a *classe que vive do trabalho*. Com efeito, a acumulação de capital, através da mais-valia, extraída às custas da exploração do trabalho assalariado, constitui-se na fonte de ingresso das classes exploradoras na sociedade capitalista. Esse processo se desdobra à proporção que “o capital expropria para si o tesouro de todo o conhecimento humano e, arbitrariamente, atribui legitimidade somente às suas partes passíveis de explorar lucrativamente – ainda que da maneira mais destrutiva – por seu próprio modo fetichista de reprodução” (MÉSZÁROS, 2007, p. 52), que se impõe à sociedade na forma de alienação e por meio da ideologia dominante. É por isso que

as condições de trabalho e de vida, a alegria, a raiva ou a frustração que estão por trás da produção de mercadorias, os estados de ânimo dos produtores, tudo isso está oculto de nós ao trocarmos um objeto (o dinheiro) por outro (a mercadoria). Podemos tomar nosso café da manhã sem pensar na miríade de pessoas envolvidas em sua produção. Todos os vestígios de exploração são obliterados no objeto – não há impressões digitais da exploração no pão de cada dia. Não podemos dizer a partir da contemplação de um objeto no supermercado, que condições de trabalho estiveram por trás da sua produção. (HARVEY, 2007a, p. 98).

O objeto representa o produto derivado da força humana em ação que, por sua vez, denota um “[...] tempo de trabalho – o dia de trabalho, a jornada de trabalho – [...] [que se constitui] pela soma do trabalho necessário e do trabalho excedente” (MARX, 1867/2008b, p. 266), o qual não se faz conhecer e é obscurecido pelas relações sociais fetichizadas ou coisificadas pelo capital, naturalizando a própria exploração exercida sobre os sujeitos. Isso ocorre em diferentes sentidos de tempo, por exemplo,

[...] o ‘tempo da família’[...] pode ser mobilizado para atender às exigências do ‘tempo industrial’, que aloca e realoca trabalho para tarefas segundo vigorosos ritmos de mudança tecnológica e locacional forjados pela busca incessante de acumulação de capital. (HARVEY, 2007a, p 188).

Trata-se, pois, de *apropriar-se (do) e usurpar o tempo livre* do trabalhador para criar produto excedente, fazendo-o afigurar como necessário e fundir os tempos de trabalho e não trabalho. “[...] O conceito de *tempo livre* é totalmente desprovido de sentido para o capital. Deve ser subvertido – e degradado – por sua conversão em ‘lazer’ ocioso, com o objetivo de submetê-lo exploradamente, ao imperativo global da acumulação do capital”. (MÉSZÁROS, 2007, p. 44). Da mesma forma, significativamente,

o tempo de trabalho como medida da riqueza põe a própria riqueza como riqueza fundada sobre pobreza e o tempo disponível como tempo existente apenas *na e por meio da oposição ao tempo de trabalho excedente*, ou significa pôr todo o tempo do indivíduo como tempo de trabalho, e daí a degradação do indivíduo a mero trabalhador, sua subsunção ao trabalho. (MARX, 1858/2011c, p. 946).

Desse modo, o trabalho e o produto dele resultante geram estranhamento naquele que os efetiva, como algo independente dele. Assim, no trabalho alienado, ao invés de se reconhecer como sujeito, o trabalhador “[...] se desconhece; ao invés de se realizar, ele se perde” (BARROCO, 2008, p. 33), o que o impossibilita de ter qualquer relação de controle sobre os objetos criados e a consequente autonomização desses, além de os sujeitos apreenderem, imediatamente, que são os agentes capazes de alterar tal condição e assumir o comando do processo produtivo. Desse ponto de vista,

os capitalistas, ao comprar a força de trabalho, tratam-na necessariamente em termos instrumentais. O trabalhador é visto antes como uma ‘mão’ do que como uma pessoa inteira. [...] A compra da força de trabalho com dinheiro dá ao capitalista certos direitos de dispor do trabalho dos outros sem considerar necessariamente o que estes possam pensar, precisar ou sentir. [...] O mundo da classe trabalhadora torna-se o domínio do ‘outro’, tornado necessariamente opaco e potencialmente não conhecível em virtude do fetichismo da troca de mercado. [...] Os capitalistas podem utilizar seus direitos de modo estratégico para impor todo tipo de condições ao trabalhador. Este último costuma estar alienado do produto, do comando do processo de produção, bem como da capacidade de realizar o valor do fruto de seus esforços – esse valor é apropriado pelo capitalista como lucro. O capitalista tem o poder (que de forma alguma é arbitrário ou total) de mobilizar os poderes da cooperação, da divisão do trabalho e do maquinário como poderes do capital sobre o trabalho. (HARVEY, 2007a, p. 101).

Para se manter, o modo de produção capitalista impõe, historicamente, duas condições: a) o desenvolvimento das contradições entre produção social e apropriação privada dos meios de produção e dos frutos do trabalho pela classe burguesa “[...] no interesse da

sobrevivência continuada do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 803); b) a existência de uma classe social (a *classe que vive do trabalho*) separada dos meios de subsistência e de recursos que lhe permitam viver de outro modo que não pela venda da sua força de trabalho, através do assalariamento, visando à “preservação de sua vitalidade” e “satisfação de suas necessidades de modo geral, físicas, sociais etc.”. (MARX, 1858/2011c, p. 352).

Outrossim, interessa pontuar uma questão sobre a organização do processo de trabalho na sociedade capitalista. O desenvolvimento da concorrência que se instaura entre os trabalhadores frente à sujeição desses às exigências do modo de produção e aos imperativos socioeconômicos e políticos do capital (que detêm o controle total dos meios e recursos da produção) fratura e fragmenta as lutas pela superação das estruturas sociais de dominação. Com efeito, a “[...] concorrência universal, obrigou [e obriga] todo indivíduo à mais extrema aplicação de suas energias. Destruiu [e destrói], onde foi [e é] possível, a ideologia, a religião, a moral, etc., e, onde não pôde fazê-lo, transformou-as [e transforma-as] em mentiras [...].” (MARX; ENGELS, 1846/2007, p. 60, nota de rodapé). Tudo isso com o propósito de “legitimar a ordem sociometabólica vigente do capital como absolutamente insuperável” (MÉSZÁROS, 2011, p. 61) e promover a expropriação da resistência, de forma a impossibilitar os trabalhadores de mobilizar qualquer tentativa de organização coletiva em direção à edificação de uma alternativa para a ordem societária vigente.

Ainda em relação à organização do trabalho na sociedade capitalista, considerando-se os propósitos de luta pela manutenção da lucratividade e acumulação do capital, é preciso um olhar mais atento sobre a questão do “controle do trabalho”:

ela envolve em primeiro lugar, alguma mistura de representação, familiarização, cooptação e cooperação, elementos que tem de ser organizados não no local de trabalho como na sociedade como um todo. A socialização do trabalhador nas condições de produção capitalista envolve o controle bem amplo das capacidades físicas e mentais. A educação, o treinamento, a persuasão, a mobilização de certos sentimentos sociais (a ética do trabalho, a lealdade aos companheiros, o orgulho local ou nacional) e propensões psicológicas (a busca de identidade através do trabalho, a iniciativa individual ou a solidariedade social) desempenham um papel e estão claramente presentes na formação de ideologias dominantes cultivadas pelos meios de comunicação em massa, pelas instituições religiosas e educacionais, pelo vários setores do aparelho do Estado, e afirmadas pela simples articulação de suas experiências por quem faz o trabalho. Também aqui o “modo de regulamentação” se torna uma maneira útil de conceituar o tratamento dado aos problemas da organização da força de trabalho para propósitos de acumulação do capital em épocas e lugares particulares. (HARVEY, 2007a, p.119).

Destarte, exerce papel fundamental no controle exercido sobre o trabalho, no modo de produção capitalista, a alienação¹⁰ dos sentidos e das capacidades humanas utilizada pela classe burguesa no sentido de reduzir a capacidade da *classe que vive do trabalho* de reconhecer-se na condição de sujeito histórico e enxergar os diferentes aspectos do processo produtivo em questão, sujeitando-a à exploração pelas classes detentoras do capital e na maioria das vezes não se enxergando como classe oprimida.

A questão fundamental é o *controle global* do processo de trabalho pelos produtores associados, e não simplesmente a questão de como subverter os *direitos de propriedade* estabelecidos: precisamente por isso é que devemos constantemente ter em mente que a ‘expropriação dos expropriadores’ é apenas o pré-requisito necessário para as mudanças necessárias. A alienação reforçada institucionalmente dos meios e do material de trabalho do trabalhador constitui apenas a precondição material da articulação capitalista fragmentadora e homogeneizadora do processo de trabalho e da completa subjugação do trabalhador ao comando do capital como “trabalhador avulso”, preso ao controle das funções produtivas *infinitesimais*, e sem qualquer controle sobre a distribuição do produto social total. (MÉSZÁROS, 2011, p. 628).

Nessa perspectiva, a institucionalização constante dos meios e do material alienados do trabalho como propriedade das classes detentoras do capital instaura, na ordem societária vigente, um processo de desumanização da *classe que vive do trabalho*, na qual as aspirações, capacidades, carências, necessidades e todos os sentidos e capacidades adquirem o sentido do ter. Assim sendo, “[...] em todas as ações e relações sociais, tendem a predominar os fins e os valores constituídos no âmbito do mercado [...]. Esse é o reino da racionalidade instrumental, em que também o indivíduo se revela adjetivo, subalterno”. (IANNI, 2001, p. 21). Consequentemente, “[...] o lugar *de todos* os sentidos físicos e espirituais passou a ser ocupado, portanto, pelo simples estranhamento de todos esses sentidos [...]” (MARX,

¹⁰ A alienação e sua implicação para os sujeitos apresenta-se em diferentes níveis. A alienação do trabalhador em relação ao processo de trabalho por ele desenvolvido, uma vez que tem autonomia de decidir sobre o que produzir e como (os meios) fazê-lo, restando a ele a própria força de trabalho como mercadoria a ser vendida no mercado. Logo, produz a alienação do trabalhador quanto ao produto de seu trabalho, pois, “[...] quanto mais objetos o trabalhador produz, tanto menos pode possuir e tanto mais fica sob o domínio do seu produto, do capital” (MARX, 1844/2009a, p. 81), tornando-se propriedade privada de outrem. Consequentemente, aliena-se em relação aos demais trabalhadores, mesmo trabalhando juntos não se reconhecem como seres da mesma espécie (humana) e passam não mais a cooperar entre si, mas sim a competir entre eles. Por conseguinte, na medida em que o trabalhador “se desgasta [...] trabalhando, tanto mais poderoso se torna o mundo objetivo, alheio [...] que ele cria diante de si, tanto mais pobre se torna ele mesmo, seu mundo interior, [e], tanto menos [o trabalhador] pertence a si mesmo.” (MARX, 1844/2009a, p. 81). Isto é, o trabalho se torna um sacrifício, um martírio, o que faz com que o trabalhador não se reconheça na atividade que realiza. Desse modo, “[...] a relação do trabalhador com o trabalho engendra a relação do capitalista com o trabalho” (MARX, 1844/2009a, p. 81), este último sujeito como não trabalhador e fora do processo de trabalho, mas como aquele que expropria massivamente o trabalhador do produto da atividade por ele desenvolvida, mediante um processo generalizado de alienação. O resultado inevitável, decorrente disso, é a propriedade privada capitalista.

1844/2009a, p.108), físicos e subjetivos, em um nível tacanho de desumanização e empobrecimento.

Da mesma forma, essa condição de alienação também “[...] se mostra na medida em que produz, por um lado, o refinamento das carências e dos seus meios; por outro, a degradação brutal, a completa simplicidade rude abstrata da carência [...]”. (MARX, 1844/2009a, p.108). Com efeito, as relações sociais estabelecidas entre os diferentes sujeitos também passam a ser de estranhamento, ou seja, o indivíduo aparece segregado, apartado, divorciado da coletividade, indiferente em relação aos outros sujeitos.

Na relação monetária, no sistema de trocas desenvolvido (e essa aparência seduz a democracia), são de fato rompidos, dilacerados, os laços de dependência pessoal, as diferenças de sangue, as diferenças de cultura etc. (todos os laços pessoais aparecem ao menos como relações *pessoais*); e os indivíduos *parecem* independentes (essa independência que, aliás, não passa de mera ilusão e, mais justamente, significa apatia – no sentido de indiferença), livres para colidirem uns contra os outros e, nessa liberdade, trocar; mas assim parecem apenas para aquele que abstrai das *condições*, das *condições de existência* sob as quais esses indivíduos entram em contato (e essas [condições], por sua vez, são independentes dos indivíduos e aparecem, apesar de geradas pela sociedade, como *condições naturais*, incontroláveis pelos indivíduos). (MARX, 1858/2011c, p. 166).

Nessa direção, os processos sociais de sujeição da *classe que vive do trabalho* desenvolvidos na sociedade capitalista, faz parecer aos indivíduos, em sua existência fetichizada, que eles são independentes e mais livres, o que não é real, porque se encontram ainda mais *submetidos ao poder das coisas* (MARX, ENGELS, 1846/2007) – ao poder do dinheiro e da produção de mercadorias – e condicionados aos ditames do valor (de troca), em favor do interesse privado do capital. Mais que isso, “como a propriedade não é acessível a todos, mas é desejada em termos de valor, essa situação histórica é explicada em termos da vontade pessoal, dos talentos e esforços dos indivíduos”. (BARROCO, 2008, p. 168). Por sua vez, suas capacidades e possibilidades passam a ser reduzidas a simples capacidade produtiva. E o dinheiro passa a representar para o sujeito o poder de *tudo possuir e tudo realizar* como possibilidade de realizar-se como ser social. Com a intenção de descrever a essência do dinheiro vale a pena citar, mais extensamente, uma passagem:

O que é para mim pelo *dinheiro*, o que eu posso pagar, isto é, o que o dinheiro pode comprar, isso *sou eu*, possuidor do próprio dinheiro. Tão grande quando a força do dinheiro é a minha força. As qualidades do dinheiro são *consigo* minhas – [de] seu possuidor – qualidades e forças essenciais. O que eu *sou* e *consigo* não é determinado de modo algum, portanto, pela minha individualidade. Sou *feito*, mas posso comprar para mim a *mais bela* mulher. Portanto, não sou *feito*, pois o efeito da *fealdade*, sua força repelente, é anulada pelo dinheiro. Eu sou, segundo minha

individualidade – *coxo*, sou um ser humano mau, sem honra, sem escrúpulos, sem espírito, mas o dinheiro é honrado e, portanto, também o seu possuidor. O dinheiro é o bem supremo, logo, é bom também o seu possuidor, o dinheiro me isenta do trabalho de ser desonesto, sou, portanto, presumido honesto; sou *tedioso* mas o dinheiro é o *espírito real* de todas as coisas, como poderia seu possuidor ser tedioso? Além disso, ele pode comprar para si as pessoas ricas de espírito, e quem tem poder sobre os ricos de espírito não é ele mais rico de espírito do que o rico de espírito? Eu, que por intermédio do dinheiro consigo *tudo* o que o coração humano deseja, não possuo eu, todas as capacidades humanas? Meu dinheiro não transforma, portanto, todas as minhas incapacidades [...] no seu contrário? Se o *dinheiro* é o vínculo que me liga à vida *humana*, que liga a sociedade a mim, que me liga à natureza e ao homem, não é o dinheiro o vínculo de todos os *vínculos*? Não pode ele atar e desatar todos os laços? Não é ele, por isso, também o *meio* universal de *separação*? Ele é a verdadeira *moeda divisionária* [...], bem como o verdadeiro *meio de união*, a força *galvano-química* [...] da sociedade. (MARX, 1844/2009a, p. 159).

O que é relevante aqui é a forma com que a alienação, o fetiche e a coisificação das relações sociais se manifestam por meio do dinheiro, “[...] como representação suprema do poder social na sociedade capitalista, se torna objeto de luxúria, de ambição, de desejo” (HARVEY, 2007a, p. 100). Essa relação não apenas estabelecida entre quem detém o capital e que detém a força de trabalho, mas espelha-se entre os oprimidos e explorados porque, no Brasil, ainda “[...] vigoram as regras culturais de uma tradição hierárquica, plasmadas em um padrão de sociabilidade que obsta a construção de um princípio de reciprocidade que confira ao outro o estatuto de sujeito de interesses válidos e legítimos”. (TELLES, 2001, p. 20). Exemplos cotidianos disso no Brasil,

negadores do direito como sendo de todos é, atualmente, proferido pela linguagem do preconceito, da intolerância (quicá do ódio), da violência veiculadas em vários protestos ocorridos no Brasil, especialmente a partir de 2013 (e-mails, cartazes usados em passeatas e manifestações, afirmações de jornalistas em programas de rádio e TV, expressos nas redes sociais por sujeitos de diferentes classes sociais, etc.): contrários a programas de transferência de renda¹¹; de culpabilização dos “miseráveis” pelo elevado índice de mortes no trânsito, uma vez “que agora têm carro”; “resultado desse governo espúrio que popularizou o carro pelo crédito fácil o carro para quem nunca tinha lido um livro”; que discorda do maior acesso ao uso do aeroporto, propagado com frases tais como: “O ‘glamour’ foi para o espaço” e, cuja resposta é: “Puxa, mas para glamour falta muuuito!!! Está mais para estiva” ou ainda, “E sabe o que é pior? quando esse tipo de passageiro senta exatamente a seu lado e fica roçando braço peludo no seu, porque – claro – não respeita (ou não cabe) nos limites do seu assento”; que propaga sua intolerância aos nordestinos: “Nordestino não é gente. Faça um favor a SP: mate um nordestino afogado”; “Espero que nunca mais chova lá, seca para sempre” que estabelece a relação entre uma certa aparência e cor ao exercício de certas profissões: “Me perdoem se for preconceito, mas essas médicas cubanas têm uma cara de empregada doméstica. Será que são médicas mesmo? Afe que terrível. Médico, geralmente, tem postura, tem cara de médico, se. impõe a partir da aparência...”¹² Tais discursos representativos da cultura política brasileira, reacendida nesses últimos anos, com certeza, alia-se a lógica dominante do grande capital contrário a direitos universais,

¹¹ Não se está tratando das críticas acerca da centralidade das políticas sociais públicas focalizadas na pobreza, mas na veiculação contra o direito à renda, à saúde, à habitação... etc.

por extensão, a políticas sociais públicas, enquanto direito de todos, dever do Estado. (OLIVEIRA, M. 2015, p. 261).

Dito de outra forma, no Brasil

[...] se firmou o princípio do privilégio, e não o princípio da igualdade, ou mesmo, da liberdade. [...] há carência de sobriedade e de mais virtudes [...]. A corrupção evidente, elogiada e aperfeiçoada fez e faz fortunas mirabolantes [...]. Enfim, a desonestidade bem sucedida constitui o apanágio das qualidades apreciadas nas várias esferas sociais. Na visão predominante, as virtudes, em geral, a honestidade, a honradez e a sabedoria em particular compõem a natureza dos fracos e os estúpidos. (VIEIRA, 2007, p. 77).

Em síntese, continua-se vivenciando o país de “dualismos, disparates e contrastes de todos os tipos [...] experiência do desconcerto diante de uma sociedade que quer ser moderna, cosmopolita e civilizada, mas que convive placidamente com a realidade da violência, do arbítrio e da iniquidade”. (TELLES, 2001, p. 79).

Engendra-se, assim, implicações para os modos de ser dos sujeitos e suas formas de agir na sociedade, induzindo-os a um processo de individualização humana crescente, com a clara intenção de fragmentá-los no coletivo, negligenciando-os em sua inserção classista e ocultando as desigualdades e a luta de classes.

Nessa direção, em condições históricas de produção e reprodução da vida de homens e mulheres, tanto aquelas já encontradas quanto as geradas por sua própria ação na sociedade capitalista (MARX; ENGELS, 1846/2007), também instauram-se alterações na conformação do sistema de socialização do trabalhador, na organização do processo de trabalho na sociedade capitalista, que contribuem para o aprofundamento da alienação. Assim, como forma de tornar mais “consensual”, “envolvente” e “participativo” no desenvolvimento do labor, o capital articula um novo tipo de operação, a “captura” da subjetividade do trabalhador.

O processo de precarização do trabalho no capitalismo global atinge a ‘objetividade’ e a ‘subjetividade’ da classe dos trabalhadores assalariados. O eixo central dos dispositivos organizacionais (e institucionais) das inovações organizacionais do novo complexo de reestruturação produtiva é a ‘captura’ da subjetividade do trabalho pela lógica do capital. É a constituição de um novo nexos psicofísico capaz de moldar e direcionar a ação e pensamento de operários e empregados em conformidade com a racionalização da produção. Os dispositivos organizacionais do novo modelo de gestão [...], mas do que as exigências da organização industrial do fordismo-taylorismo, sustentam-se no ‘envolvimento’ do trabalhador com tarefas da produção em equipe ou jogos de palpites para aprimorar os procedimentos da produção. [...] Na nova produção do capital, o que se busca ‘capturar’ não é apenas o ‘fazer’ e o ‘saber’ dos trabalhadores, mas a sua disposição intelectual-afetiva, constituída para cooperar com a lógica de valorização. O trabalhador é encorajado a

pensar ‘pró-ativamente’ e a encontrar soluções antes que os problemas aconteçam. (ALVES, 2011a, p. 112).

Assim, no processo de organização do trabalho, os empregadores têm utilizado um “novo” tipo de discurso – próprio do empreendedorismo – sob o compromisso de “valorização” e “incentivo salarial” do trabalhador, o termo “colaborador” em substituição aos termos operário/empregado – principalmente a partir da década de 1970, com o processo de reestruturação produtiva, instaurado como um novo padrão de acumulação capitalista¹² – para “[...] disseminar valores, sonhos, expectativas e aspirações que emulem o trabalho flexível [...] [e] manipular talentos humanos, no sentido de cultivar o envolvimento de cada um com os ideais (e idéias) da empresa”. (ALVES, 2011b, p. 6).

O efeito é fazer com que o trabalhador, nomeado falsamente de “colaborador”, não perceba como ele é explorado, esqueça que é assalariado e ocupa uma posição de subalternidade com relação às chefias e aos patrões e que também está sujeito à instabilidade no emprego. Aliás, também “[...] por ‘medo do desemprego’ o trabalhador assalariado ‘consente’ maior nível de exploração da sua força de trabalho e renuncia a direitos sociais trabalhistas, por exemplo” (ALVES, 2011a, p. 125), aderindo à lógica dominante de que os bens sociais podem ser comprados no mercado. Tudo isso contribui para a perda do sentido de pertencimento de classe e da capacidade de mobilização, organização e resistência à exploração por parte dos trabalhadores.

Soma-se a isso a expropriação do contrato de trabalho, realizada através da destruição paulatina de direitos sociais a serem garantidos pelo Estado, incluindo aqueles vinculados à legislação trabalhista. Logo, “esse processo é denso de *conformismos e rebeldias*, expressando a consciência e luta que acumule forças para o reconhecimento das necessidades de cada um e de todos os indivíduos sociais” (IAMAMOTO, 2008a, p. 120). Ressalta-se, aqui, a importância da organização classista e política da *classe que vive do trabalho*, ao longo do desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista: “[...] quando dispõem de sindicatos fortes e partidos políticos que os representam, [...] adquirem condições para negociar favoravelmente o preço da única mercadoria que possuem (a força de trabalho)”. (NETO; BRAZ, 2009, p. 104).

¹² Esta última, conhecida como acumulação flexível apoia-se na flexibilidade dos processos e mercado de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, conformando-se a partir do surgimento de novos mercados e setores de produção, bem como novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, qualificadas por sua inovação comercial, tecnológica e organizacional. (HARVEY, 2007a).

Diferentemente, quando a *classe que vive do trabalho* encontra-se afetada em sua materialidade (pela metamorfose do mundo do trabalho globalizado), há apatia, não engajamento a projetos coletivos, totalizantes com ideal universalizante (partido, sindicatos, entre outros). Mas, amiúde, como vem ocorrendo no Brasil, nesses últimos anos, incluindo o de 2016, parcelas dessa mesma classe, aliciados pela elite dominante saem a rua bravejando contra os direitos sociais, políticos e civis como sendo de todos em uma clara identificação “às formas de intolerância, ignorância e práticas individualistas ligadas aos pressupostos básicos do neoliberalismo”. (OLIVEIRA, M., 2015, p. 260).

Diante disso, é correto afirmar que a partir da década de 1970 essa *classe* fragmentou-se e se tornou mais heterogênea (diante, inclusive, da própria complexificação da força de trabalho), rompendo, em parte, com o próprio senso de classe (ANTUNES, 1995).

É condição indispensável para o “bom” funcionamento do modo de produção capitalista e a garantia do processo de acumulação que um significativo contingente de indivíduos se encontre desempregado, pois contribuirá para inibir as reivindicações destes e permitirá aos donos do capital manter e/ou pressionar para o rebaixamento dos salários e, conseqüentemente, incrementar a exploração, o que acarreta a pauperização da *classe que vive do trabalho*. Quanto mais isso ocorrer, haverá maior competição e menos solidariedade entre os pares

[...] a acumulação capitalista não impacta o proletário tão-somente com o desemprego. Os trabalhadores experimentam, no curso do desenvolvimento capitalista, processos de *pauperização* que decorrem necessariamente da essência exploradora da ordem do capital. A pauperização pode ser *absoluta* ou *relativa*. A pauperização absoluta registra-se quando as condições de vida e de trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário; aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação ritmo de trabalho, aumento do desemprego. A pauperização relativa é distinta: pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total de valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas. (NETO; BRAZ, 2009, p. 135).

Daí resulta que a relação capital-trabalho implica a apropriação privada da riqueza socialmente produzida pela *classe que vive do trabalho* e a geração de pobreza, trazendo em sua esteira a desigualdade crescente e avassaladora para a maioria da população, o que leva a inferir que essas expressões da questão social são inerentes e essenciais ao funcionamento do sistema socioeconômico no processo de acumulação de capital. Sendo assim, partilha-se do seguinte:

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda [...] entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política. (SILVA E SILVA, 2010, p. 157).

No entanto, a pobreza e a desigualdade social tendem a ser naturalizadas por um conjunto de práticas sociais – orientadas pela ideologia dominante – levadas a cabo para ocultar sua determinação histórica e material e justificá-la dessa forma. Em termos mais precisos, a classe burguesa (os capitalistas), através de seus agentes, apropria-se de todos os meios possíveis para reiterar tal naturalização e ocultar origens e fundamentos,

[...] fazendo, por exemplo, com que os homens creiam que são desiguais por natureza e por talento, ou que são desiguais por desejo próprio, isto é, os que honestamente trabalham enriquecem e os preguiçosos, empobrecem. Ou, então, faz com que creiam que são desiguais por natureza, mas que a vida social, permitindo a todos o direito de trabalhar, lhes dá iguais chances de melhorar – ocultando, assim, que os que trabalham não são senhores de seu trabalho e que, portanto, suas ‘chances de melhorar’ não dependem deles, mas de quem possui os meios e condições do trabalho. Ou, ainda, faz com que os homens creiam que são desiguais por natureza e pelas condições sociais, mas que são iguais perante a lei e perante o Estado, escondendo que a lei foi feita pelos dominantes e que o Estado é instrumento dos dominantes. (CHAUÍ, 1980, p. 78-79).

Assim, para garantir o domínio da classe burguesa sobre a *classe que vive do trabalho* e concretizar todos os seus privilégios e interesses privados nas relações de produção e de trabalho, dispõe não somente da introdução da ideologia (exercida pelos meios de comunicação, pela família, escola, igreja, pelos partidos políticos, entre outros) na sociedade, mas também por meio de um vínculo orgânico com o Estado. Este tem como função central oportunizar as condições necessárias para “[...] assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”. (MÉSZÁROS, 2011, p. 106). Embora seja mostrado, sob o discurso ideológico, como o representante do interesse geral de todas as classes sociais existentes, inclusive “para se legitimar e fortalecer a sua base material de sustentação”. (PEREIRA, 2008a, p. 147). Sendo assim,

[...] no que se refere à possibilidade de administrar a separação e o antagonismo estruturais de *produção e controle*, a estrutura legal do Estado moderno é uma exigência absoluta para o exercício da tirania nos locais de trabalho. Isto se deve à capacidade do Estado de sancionar e proteger o material alienado e os meios de produção (ou seja, a propriedade radicalmente separada dos produtores) e suas

personificações, os controladores individuais (rigidamente comandados pelo capital) do processo de reprodução econômica. (MÉSZÁROS, 2011, p. 107).

Com isso, o Estado, conjuntamente com a estrutura que o conforma, constitui-se em elemento essencial e indispensável para manter o funcionamento permanente do sistema socioeconômico capitalista, “[...] em seu microcosmo e nas interações das unidades particulares de produção entre si, afetando intensamente tudo, desde os intercâmbios locais mais imediatos até os de nível mais mediato e abrangente” (MÉSZÁROS, 2011, p. 108-109), e para gerir os conflitos e as contradições que emergem da relação antagônica entre capital e trabalho.

Por conseguinte, vê-se, “[...] na dinâmica do funcionamento do Estado capitalista, a existência de contradições, [...] a máquina estatal serve amplamente aos interesses da classe dominante, mas sua própria universalização exige que dê atenção à sociedade como um todo” (PEREIRA, 2008a, p. 123), mesmo que sua intervenção seja reduzida à esfera das políticas sociais, e mais ativo na esfera das políticas econômicas, no sentido de favorecer o livre mercado e a acumulação do capital. Ou seja,

o Estado agora deve deixar o espaço livre para a iniciativa privada em todos os setores onde há perspectiva de lucratividade, o que fortalece o discurso [e a prática] sobre a focalização das políticas sociais para os mais pobres; os segmentos que possuem renda devem ter acesso aos bens e serviços via mercado. (COSTA, 2006, p. 78).

Com a intenção de estabelecer novos parâmetros na relação entre o capital e trabalho e o Estado efetiva um processo de desestruturação, sucateamento e precarização das estruturas dos serviços, programas e projetos sociais. Dessa maneira, a população em geral passa a acreditar que há uma incompetência/incapacidade gerencial com a coisa pública, e que o mercado pode “fazer melhor”. Os direitos sociais, diante das implicações oriundas dessa mercantilização, passam a ser vistos e tratados como mercadoria (ou bem comercializável) e o (a) cidadão (ã) adere à premissa do cliente/consumidor de um produto, que se adquire segundo a lógica do mercado, sob o argumento de uma suposta livre escolha de indivíduos/consumidores de acessá-los.

Vê-se, além disso, um processo de demonização/satanização do Estado, a partir da difusão ideológica de uma visão negativa de seu papel, de sua natureza e intervenção na vida econômica e social, sustentando que: i) as desgraças, os infortúnios e as crises que afetam a sociedade se devem à atuação de um Estado ineficiente, ineficaz, burocrático, corrupto e

paternalista, enquanto o mercado e a iniciativa privada são exaltados como lócus de realização da efetividade, eficiência, da probidade e da austeridade; ii) a interferência do ente estatal impede a economia de funcionar e nega aos indivíduos a possibilidade, diante da liberdade, igualdade de oportunidades e capacidades, de buscarem a satisfação das necessidades sociais básicas via iniciativa privada.

Com efeito, assiste-se a implementação de um conjunto de medidas de ajuste, reformas e contrarreformas – que alteram as relações entre Estado, sociedade e mercado, considerando-se a necessidade da classe burguesa (os capitalistas) continuar garantindo a busca incessante da elevação da taxa de lucro e a constante acumulação de capital. Para tanto, o receituário neoliberal propõe a redução da atuação do Estado “[...] como única alternativa possível de modernização do país.” (COSTA, 2006, p. 79). É sabido, pois, que no modo de produção capitalista é inerente à sua essência a evolução permanente do capital, que “revoluciona constantemente, derruba todas as barreiras que impedem o desenvolvimento das forças produtivas, a ampliação das necessidades, a diversidade da produção e a exploração e a troca das forças naturais e espirituais” (MARX, 1858/2011c, p. 543). Ou seja, destrói continuamente os elementos velhos que não mais atendem à dinâmica de sua reprodução e cria elementos novos e adaptados às novas dinâmicas de produção. Nesse processo, fica explícito que,

no início de cada ciclo [...] há racionalização, intensidade crescente do trabalho, progresso técnico acentuado [...]. Em uma economia mercantil, a alta acentuada da produtividade significa sempre a baixa do valor unitário das mercadorias [...]. No entanto, é justamente em um período de ‘superaquecimento’ [...] [que] os capitalistas proprietários de mercadorias – sobretudo os industriais que já aplicaram técnicas mais avançadas – podem com mais ou menos sucesso *manter os preços antigos em vigor*, o que lhes assegura abundantes superlucros. A venda insuficiente, a superprodução, a ruptura brutal do equilíbrio entre a oferta e a procura constituem o mecanismo que gera a baixa dos preços, isto é, que impõe os novos valores das mercadorias que resultam do aumento da produtividade, provocando uma grande perda de lucros e uma excessiva desvalorização de capitais para os capitalistas. (MANDEL, 1990, p. 213).

No entanto, ao mesmo tempo em que são abertas novas possibilidades de exploração, expansão e acumulação lucrativa do capital são ressaltadas as suas contradições e, com isso, ocorre o desdobramento das crises, que resultam da combinação de múltiplas determinações, entre as quais menciona-se: a queda tendencial da taxa de lucro; a superprodução de mercadorias; a sobreacumulação de capital; e o subconsumo das massas trabalhadoras. Por certo,

a ‘hora da verdade’ só chega quando a necessidade de expansão encontra obstáculos significativos, como os que experimentamos em nossa época. O fato de que, em tais circunstâncias, as dificuldades da expansão lucrativa do capital assumam a forma de escassez especulativa e movimentos aventureiros do capital, negando da forma mais cruel a satisfação das necessidades elementares de incontáveis milhões de pessoas, apenas sublinha que o capital é, nas palavras de Marx, a ‘contradição viva’. (MÉSZÁROS, 2011, p. 946).

Assim, quando a ascendência histórica do modo de produção capitalista em suas linhas gerais chega à sua conclusão, após ter alcançado seus limites absolutos (passíveis de serem transcendidos) de expansão e acúmulo, traz consigo um conjunto de contradições de caráter destrutivo que inviabilizam o pleno funcionamento desse mesmo sistema, conduzindo, conseqüentemente, à crise.

[...] O mais provável é que se tente tudo para lidar com as contradições que se intensificam, procurando ampliar a margem de manobra do sistema do capital em seus próprios limites estruturais. No entanto, como as fundamentações causais responsáveis pela ativação dos limites absolutos desse modo de controle não podem ser discutidas, e muito menos adequadamente resolvidas dentro de tais limites, a correção de alguns dos problemas mais explosivos do espinhoso processo sociometabólico tende a ser procurada de outras formas. Esta correção ocorrerá por meio da manipulação dos obstáculos encontrados, estendendo-se ao extremo as formas e os mecanismos do intercâmbio reprodutivo no plano de seus efeitos limitadores [...]. (MÉSZÁROS, 2011, p. 220).

Entretanto, os corretivos utilizados para recuperar o sistema socioeconômico são limitados, servem apenas para atenuar os *efeitos* e as *consequências*, mas não as *causas* da crise, que são de caráter estrutural. Logo, contribui para a emergência de crises mais alargadas e devastadoras, como é o caso dessa que atinge o tempo histórico atual, que não mais se configura em uma crise cíclica, mas em uma crise estrutural do capital. Essa crise

[...] não é diferente, em sua essência, das crises que abateram o sistema em tantas outras vezes, tipificadas pelos traços constitutivos do estágio imperialista que se estruturou justamente a partir de outra grande e grave crise, a de 1873. Ela é movida pela natureza contraditória do desenvolvimento capitalista que, ao potencializar seu processo de reprodução ampliada (sua própria acumulação de capital), reproduz os fatores que exponenciam suas contradições e acionam crises que, desde as últimas décadas do século XX, têm maior duração e se exprimem em períodos menos espaçados (e sem ondas longas expansivas), alternando períodos (espasmódicos) de crescimento, auge, crise, recessão/depressão, retomada [...]. (BRAZ, 2012, p. 470).

Os principais aspectos que diferenciam a atual crise do capital das recorrentes crises cíclicas e pontuais ocorridas ao longo do processo histórico de desenvolvimento do modo de produção capitalista, a partir da consolidação do modo de *controle sociometabólico do capital*, compreendem as seguintes características:

(1) seu *caráter* é *universal*, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc. (2) seu *alcance* é verdadeiramente *global* (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises no passado); (3) sua *escala de tempo* é extensa, contínua, se preferir, *permanente*, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu *modo* de se desdobrar poderia ser chamado de *rastejante*, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na “administração da crise” e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia. Seria extremamente tolo negar que tal maquinaria existe e é poderosa, nem se deveria excluir ou minimizar a capacidade do capital de somar novos instrumentos ao seu já vasto arsenal de autodefesa contínua. Não obstante, o fato de que a maquinaria existente esteja sendo posta em jogo com frequência crescente e com eficácia decrescente é uma medida apropriada da severidade da crise estrutural que se aprofunda. (MÉSZÁROS, 2011, p. 795-796).

Desse modo, os desdobramentos da crise estrutural do capital, em sociedades regidas pelo modo de produção capitalista, em sua atual configuração, como sendo a terceira fase histórica do estágio imperialista¹³, caracterizada pelo elevado grau de concentração e centralização da produção e do capital em escala global – acabam por afetar “[...] a *totalidade* de um complexo social em todas as relações com suas partes constituintes ou subcomplexos, como também a outros complexos aos quais é articulada”. (MÉSZÁROS, 2011, p. 220). Nesse sentido, vale salientar que os impactos da crise incidem

[...] nas relações sociais e implica no redirecionamento da intervenção do Estado. Este, por sua vez, redefine seus mecanismos legais e institucionais de regulação da produção material e da gestão da força de trabalho, instituindo renovadas formas de intervenção relativas aos sistemas de proteção social, à legislação trabalhista e sindical, além daquelas diretamente vinculadas à política econômica. Nesse contexto, se redefinem as relações entre Estado, sociedade e mercado, determinando medidas de ajustes econômicos e de reformas e contra-reformas sociais, que continuem garantindo a acumulação capitalista, em conformidade com as particularidades de cada formação social. (MOTA, 2009, p. 54-55).

¹³ “[...] é próprio do capitalismo em geral separar a propriedade do capital da sua aplicação à produção, separar o capital-dinheiro do capital industrial ou produtivo, separar o *rentista*, que vive apenas dos rendimentos provenientes do capital-dinheiro, do empresário e de todas as pessoas que participam diretamente na gestão do capital. O imperialismo, ou domínio do capital financeiro, é o capitalismo no seu grau superior, quando essa separação adquire proporções imensas. O predomínio do capital financeiro sobre todas as demais formas do capital implica o predomínio do *rentista* e da oligarquia financeira [...]” (LENIN, 1917/2011, p. 176-177).

Cumpra assinalar que a promoção de *reformas estruturais*¹⁴ de cunho neoliberal¹⁵ – especialmente efetivadas na América Latina e no Caribe, a partir do final da década de 1980 e início de 1990, como resposta dada pelo capital ao enfrentamento da crise econômica – revela uma subordinação dos países periféricos aos ditames do capital. Tais reformas como não poderiam deixar de ser, orientaram-se para o mercado, em que os imperativos de produção de mais valia e, por conseguinte, de valorização do capital, são privilegiadas em detrimento daquelas necessidades sociais básicas. Agora, tais necessidades, como o já afirmado, deixam de ser, para o capital, essenciais, sendo repassado tal lógica à população em geral que adere, acreditando que não existem necessidades universais, mais sim aquelas que são baseadas no gosto, no desejo, na subjetividade de cada um, individualmente.

Desse modo, por exigência da própria dinâmica de mundialização do capital financeiro¹⁶, que se apresenta na contemporaneidade, têm-se profundas repercussões no âmbito de atuação dos Estados nacionais.

¹⁴ Trata-se de estratégias político-econômicas tradutoras do neoliberalismo, “[...] referem-se àquelas contidas nos planos de ajuste estrutural que marcaram a proposta de implementação de um novo modelo de desenvolvimento econômico efetivado pelos governos da América Latina, sobretudo a partir da década de 90. A orientação político-econômica dessa proposta de ajuste para a América Latina está bem representada no intitulado Consenso de Washington, ‘Um consenso construído durante a década de 1980 e que condensava e traduzia as ideias neoliberais [...] já hegemônicas nos países centrais, na forma de um pacote terapêutico para a ‘crise econômica’ da periferia capitalista’ (FIORI, 2002). Consenso com aprovação e respaldo do Tesouro dos EUA e de instituições com sede em Washington. Instituições com reconhecimento público quanto ao seu vínculo ao capital hegemônico internacional (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Organização Mundial do Comércio). A implementação das reformas estruturais na região ocorreu a partir das mudanças no contexto internacional, expressando um novo ciclo de expansão do capitalismo, tendo como resultado a globalização do capital.” (OLIVEIRA, 2005, p. 32-33).

¹⁵ Quando se diz o “cunho neoliberal” se está fazendo menção ao próprio neoliberalismo, que “[...] é, em primeira instância, uma teoria sobre práticas de política econômica que afirma que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido por meio da maximização das liberdades empresariais dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar um quadro institucional apropriado a tais práticas.” (HARVEY, 2007b, p. 2).

¹⁶ O capital financeiro “[...] envolve a fusão do capital bancário e industrial em condições de monopólio capitalista, redundando na concentração da produção e na fusão de bancos com a indústria. A gestão desses monopólios converte-se em *dominação da oligarquia financeira*, que tende a crescer em os lucros excepcionais, os empréstimos estatais, a especulação com terras, dentre outros mecanismos. Desdobra-se na monopolização da renda da terra pelo monopólio bancário e industrial, espalhando-se o domínio dessa oligarquia financeira para todas as dimensões da vida social, independente dos regimes políticos. Impulsiona-se, assim, a produção capitalista de mercadorias, aumentando o circuito de troca nos mercados interno e externo, tornando-se inevitável o *‘desenvolvimento desigual, aos saltos, das distintas empresas e ramos da produção, da indústria e de diferentes países’* (Lênin, 1976: 431, t.V). O excedente do capital produzido não é canalizado para elevar o nível de vida das grandes massas populacionais dos países, mas para aumentar os lucros mediante a exportação de capitais do estrangeiro aos países mais atrasados, onde o capital é mais escasso, os salários mais baixos, o preço da terra relativamente menor e as matérias primas abundantes e baratas.” (IAMAMOTO, 2008b, p. 101).

O capital internacionalizado pressiona o Estado-nação, especialmente na periferia capitalista, exigindo isenções fiscais, abertura de mercados, *privatização* e *desregulamentação* do mercado de trabalho e do mercado financeiro. Na busca de novos espaços para acumulação, o capital se expande para o setor de serviços. *Algumas áreas que eram ocupadas pelo setor público, como previdência social e saúde, passam a interessar ao capital privado.* Os setores de transporte, energia e comunicação também são áreas de interesse para o investimento privado, além da ação do capital financeiro de caráter especulativo, especialmente com os *títulos da dívida pública.* (COSTA, 2006, p. 75, grifo nosso).

Para isso, e, de alguma forma já exposto aqui, os apoiadores do capital, reiteram, no discurso (para adesão e sujeição) e na prática, a desqualificação do Estado para justificar e legitimar a destituição e/ou mercantilização dos direitos sociais e a redução e/ou transferência de responsabilidades do ente estatal para o setor privado, lucrativo (mercado) ou não (“terceiro setor”¹⁷), por meio da privatização das políticas sociais. Consequentemente, “[...] tal como no passado, o poder do Estado é com frequência usado para impor esses processos [amiúde com adesão de parcelas significativas da sociedade]”. (HARVEY, 2005, p. 123).

¹⁷ Justifica-se o emprego de “terceiro setor” entre aspas por ser objeto de crítica ao neoliberalismo que o advoga como um “prestador de serviço” e, desse modo, pelo entendimento de que ele “não é um termo neutro [...], mas “é construído a partir de um recorte social em esferas: o Estado (‘primeiro setor’), o mercado (‘segundo setor’) e a sociedade civil (‘terceiro setor’). Recorte este [...] que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social. Como se o ‘político’ pertencesse a esfera estatal, o ‘econômico’ ao mercado e o ‘social’ remetesse apenas a sociedade civil, num conceito reducionista”. (MONTAÑO, 2005, p. 53). Desse modo, configura-se como “um fenômeno que envolve um número significativo de organizações e instituições – organizações não-governamentais (ONGs), sem fins lucrativos (OSFL), instituições filantrópicas, empresas ‘cidadãs’, entre outras – e sujeitos individuais – voluntários ou não.” (MONTAÑO, 2005, p.14-15).

Há outro aspecto da maior importância nesse processo, o comprometimento do Estado com o pagamento de juros e a amortização da dívida pública¹⁸ ao capital financeiro (capital portador de juros) que, por sua vez, é privilegiado na destinação do fundo público. Logo, restringem-se as possibilidades do gasto social e investimento público para a ampliação das políticas sociais. Em outros termos, priorizam-se recursos financeiros para o desenvolvimento de políticas econômicas. Por outro lado, o gasto público cresce com políticas sociais focalizadas (abarcando os programas de transferência de renda), particularmente aquelas voltadas à minimização da pobreza extrema, em detrimento do dispêndio com as universais, sendo que tal opção no uso de recursos públicos incorpora as orientações contidas nos planos de ajuste estrutural neoliberal propostos pelas instituições internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁹.

Em síntese: a) as políticas sociais públicas com caráter de universalidade de acesso e de cobertura para todos os (as) cidadãos (ãs) são liberadas ao mercado; b) o Estado conjuntamente com as entidades privadas sem fins lucrativos desenvolve serviços, programas, projetos e benefícios que não tenham interesse mercantil, de lucratividade, porque têm como usuários aqueles segmentos fora ou com inserção precária no mercado de trabalho (idosos, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e famílias em situação de empobrecimento).

Conseqüentemente, a intervenção do Estado contrariamente ao asseguramento das necessidades sociais básicas limita-se ao provimento dos “mínimos sociais” e as demandas do capital acabam por prevalecer em detrimento daquelas da coletividade dos sujeitos sociais. Fica especificado, daí, que

¹⁸ A esse respeito transcreve-se: “A dívida pública torna-se uma das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como com um toque de varinha mágica, ela infunde força criadora no dinheiro improdutivo e o transforma, assim, em capital, sem que, para isso, tenha necessidade de se expor aos esforços e riscos inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Na realidade, os credores do Estado não dão nada, pois a soma emprestada se converte em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que, em suas mãos, continuam a funcionar como se fossem a mesma soma de dinheiro vivo. Porém, ainda sem levarmos em conta a classe de rentistas ociosos assim criada e a riqueza improvisada dos financistas que desempenham o papel de intermediários entre o governo e a nação, e abstraindo também a classe dos coletores de impostos, comerciantes e fabricantes privados, aos quais uma boa parcela de cada empréstimo estatal serve como um capital caído do céu, a dívida pública impulsionou as sociedades por ações, o comércio com papéis negociáveis de todo tipo, a agiotagem, numa palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia.” (MARX, 1867/2008b, p. 1003). Assim, “[...] como a dívida pública se respalda nas receitas estatais, que têm de cobrir os juros e demais pagamentos anuais etc., o moderno sistema tributário se converteu num complemento necessário do sistema de empréstimos públicos. Os empréstimos capacitam o governo a cobrir os gastos extraordinários sem que o contribuinte o perceba de imediato, mas exigem, em contrapartida, um aumento de impostos. Por outro lado, o aumento de impostos, causado pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente, obriga o governo a recorrer sempre a novos empréstimos para cobrir os novos gastos extraordinários”. (MARX, 1867/2008b, p. 1005).

¹⁹ Entre os programas internacionais de minimização da pobreza, organizados pela ONU, lembra-se aqueles iniciados em 2000 alcunhados de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

[...] se a necessidade da reprodução ampliada do sistema é considerada uma premissa operacional necessária e garantia de todas as práticas produtivas e distributivas e, portanto, a condição prévia inalterável pela qual devem ser julgadas a legitimidade e a viabilidade da necessidade humana, também terá que se aceitar a complexidade perniciosa pela qual se impõe a dominação estrutural hierárquica do capital sobre o trabalho. (MÉSZÁROS, 2011, p. 930).

Assim, na dinâmica da ordem social hegemônica, as necessidades humanas (contendo aquelas básicas) são cada vez mais fetichizadas e são criadas “falsas” pelo processo de mercantilização orientado para o lucro, em que a produtividade é direcionada às demandas da autorreprodução ampliada do sistema sociometabólico em vigor.

Nesse direcionamento, evidencia-se, claramente, na atual lógica perversa do capital, a “plena madurez do modo de produção capitalista [...], o que significa que vivemos a plena barbarização da vida social que se expressa nos indicadores sociais, no padrão destrutivo do desenvolvimento das forças produtivas e na financeirização do capital [...]” (BRAZ, 2012, p.469), incluindo países periféricos e centrais. Dito de outro modo, o sentido de “plena madurez” remete ao agravamento e à visibilidade das contradições emergentes do sistema do capital global, e que engendram o esgotamento das possibilidades civilizatórias, as quais incidem sobre a totalidade da vida social, minando as condições fundamentais de sobrevivência da humanidade e exaurindo – por meio do desmatamento, da poluição e do envenenamento do meio ambiente – os recursos ecológicos do planeta.

Na atual conjuntura, são esses os perigos claramente evidentes no nosso horizonte; e ninguém sabe quais os perigos adicionais para os nossos filhos surgirão em razão da incontrolabilidade destrutiva do capital! Contudo, o que está absolutamente claro à luz da nossa experiência histórica é que *somente um movimento de massa genuinamente socialista será capaz de conter e derrotar as forças que hoje empurram a humanidade para o abismo da autodestruição.* (MÉSZÁROS, 2007, p. 121, grifo nosso).

Destarte, dados os limites históricos do sistema socioeconômico vigente na atual conjuntura, torna-se urgente a edificação de uma alternativa radical na ordem societária vigente, o que requer um longo e profundo processo laborioso de transformação radical de toda a sociedade, sendo preciso, para sua realização, uma verdadeira revolução socialista, com a superação do capitalismo e o poder das classes dominantes.

Apresentadas as bases fundantes e as características do modo de produção capitalista em nível mundial, hegemonicamente predominante nas sociedades ocidentais, no item 2.1.1 discute-se acerca das particularidades de sua configuração na sociedade brasileira, no entendimento de que o estudo de determinada realidade social requer situá-la no âmbito da

relação universal-particular, quer dizer, a partir da forma com que o modo de produção capitalista se conforma no país. Isto porque a formação da sociedade brasileira não ocorreu de forma isolada em relação ao capitalismo global dos países centrais. O Brasil, semelhante a diversos países da América Latina e do Caribe, e mesmo da África e do Sudeste Asiático, tem sua história marcada por intenso atraso estrutural decorrente de anos de exploração, dominação e opressão colonial que antecederam a formação econômica capitalista.

2.1.1 Capitalismo no Brasil e a edificação de políticas sociais públicas: da lógica meritocrático-particularista à lógica ideopolítica neoliberal

A “[...] a natureza tardo-periférica do Brasil não coloca nenhum óbice ao desenvolvimento dos traços deletérios do MPC [Modo de Produção Capitalista] entre nós; antes os potencializa, pois [...] combinam com as heranças arcaicas que persistem no país [...]”. (BRAZ, 2012, p. 469).

No que tange às peculiaridades da conformação do modo de produção capitalista no Brasil é necessário destacar o caráter conservador do processo de modernização tardia da economia brasileira, o qual se baseia em uma lógica de desenvolvimento que não rompeu com as diversas condições de atraso – típicas do capitalismo dependente da periferia latino-americana –, com a implementação de dois processos, os quais contam com o apoio do Estado (COUTINHO, 1986): a transformação da grande propriedade latifundiária em ampla empresa agrária capitalista e a internacionalização do mercado interno, a qual tem contribuído para o reforço da conversão do Brasil em um país industrial moderno ou, como é dito atualmente, em um país “emergente” diante de sua inserção no mercado mundial. Nessas circunstâncias,

[...] empreender reformas democráticas, num país como o Brasil, poderia implicar um processo de radicalização e de ultrapassagem do Estado burguês, já que elas podem superar a si mesmas, considerando-se a cultura visceralmente antidemocrática e conservadora da burguesia brasileira. Nas nossas paragens não houve reformas no sentido social-democrata, mas processos de modernização conservadora ou de revolução passiva (Coutinho, 1989). Tais processos promoveram mudanças objetivas nas condições de vida e do trabalho dos ‘de baixo’ [...], mas sempre contidas e limitadas diante das possibilidades, e sempre sob controle das classes dominantes, para manter em ‘seu lugar’ as ‘classes perigosas’, sem dividir o bolo dos saltos para adiante. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 151).

É fundamental considerar que as mudanças que se processaram durante o desenvolvimento da *modernização capitalista* – efetivadas plenamente com o respaldo do Estado – tinham em sua base de organização um conjunto de estratégias/mecanismos de

repressão e/ou cooptação para impossibilitar a *classe que vive do trabalho* de realizar qualquer movimento popular de massa, de resistência à dominação política, econômica e social imposta pelas classes burguesas. Por outro lado,

[...] a burguesia mantém múltiplas polarizações com as estruturas econômicas, sociais e políticas do País. Ela não assume o papel de *paladina da civilização* ou de *instrumento de modernidade*, pelo menos de forma universal e como decorrência imperiosa de seus interesses de classe. Ela se compromete, por igual, com tudo que lhe fosse vantajoso: e para ela era vantajoso tirar proveito dos tempos desiguais e da heterogeneidade da sociedade brasileira, mobilizando as vantagens que decorriam tanto do ‘atraso’ quanto do ‘adiantamento’ das populações. [...] A própria burguesia como um todo (incluindo-se nela as oligarquias), se ajustara à situação segundo uma linha de múltiplos interesses e de adaptações ambíguas, preferindo a mudança gradual e a composição a uma modernização impetuosa, intransigente e avassaladora. (FERNANDES, 2006, p. 204-205).

Desse modo, pode-se dizer que o que ocorreu no Brasil não se caracterizou como uma revolução burguesa, e a modernização econômico-social efetuada foi resultante do que se chamou de *revolução passiva*²⁰ – conformando mais uma particularidade da sua formação social –, que “[...] consiste numa sequência de manobras ‘pelo alto’, de conciliações entre diferentes segmentos das elites dominantes, com a conseqüente exclusão da participação popular” (COUTINHO, 2011, p. 210) em seus processos. Portanto, ao mesmo tempo em que realizam as transformações necessárias ao “progresso”, incorporam-se e conservam-se elementos sociais, políticos e econômicos da velha ordem societária. Com tal característica,

[...] é possível observar o Brasil como 'uma formação social na qual sobressaem ritmos irregulares e espasmódicos, desencontrados e contraditórios', numa espécie de caleidoscópio de muitas épocas [...]. O Brasil moderno seria, então, um 'presente que se acha impregnado de vários passados'. (BEHRING, 2003, p. 87).

Portanto, presume-se que, para entender o processo de formação social do Brasil²¹, é preciso ir “[...] em busca das marchas e contra marchas do explícito processo de modernização conservadora que marca a história da hegemonia das relações sociais de

²⁰ “Podemos resumir do seguinte modo algumas das características principais de uma revolução passiva: 1) as classes dominantes reagem a pressões que provêm das classes subalternas, ao seu “subversivismo esporádico, elementar”, ou seja, ainda não suficientemente organizado para promover uma revolução “jacobina”, a partir de baixo, mas já capaz de impor um novo comportamento às classes dominantes; 2) essa reação, embora tenha como finalidade principal a conservação dos fundamentos da velha ordem, implica o acolhimento de ‘uma certa parte’ das reivindicações provindas de baixo; 3) ao lado da conservação do domínio das velhas classes, introduzem-se assim modificações que abrem o caminho para novas modificações. Portanto, estamos diante, nos casos de revoluções passivas, de uma complexa dialética de restauração e revolução, de conservação e modernização”. (COUTINHO, 2012, p. 120).

²¹ Para maiores aprofundamentos ver: Behring (2003); Fernandes (2006); Prado Junior (2004); Prado Junior e Fernandes (2000).

produção capitalista no Brasil, com seu *mix* de pretérito, presente e futuro" (BEHRING, 2003, p. 90), o que requer uma leitura orientada para a distinção no contemporâneo de quais os aspectos das estruturas do passado que se fazem presentes na atual configuração da sociedade capitalista brasileira, questionando e detectando o que se mantém corrente.

Ao longo do processo de formação e desenvolvimento histórico da sociedade brasileira, uma das características reproduzidas nos espaços públicos, inúmeras vezes concebida como uma prática “natural” ou “tradicionalmente aceita” tem sido o *patrimonialismo*²². Na interpretação aqui assumida, ele se traduz em um modo de dominação (herdado da cultura portuguesa)²³, caracterizado pelo trato pessoal, desprovido vínculos racionais de competências, sem a clareza de distinções entre os limites do público e os limites do privado nas relações entre a população e os poderes públicos (FAORO, 2012). Sendo assim, a herança patrimonialista pode manifestar-se de diversas formas:

- [na] utilização de cargos políticos letivos ou executivos para o usufruto de vantagens econômicas através do uso de recursos da coisa pública, da concessão de favores ao setor privado, dos mecanismos legais de distribuição de itens orçamentários, do nepotismo e da obtenção de privilégios como autoconcessão de altos salários e aposentadorias.
- [na] utilização de funções públicas, de fiscalização, repressão e regulamentação para receber propinas e comissões.
- [na] apropriação de recursos públicos por agentes privados, geralmente através de licitações montadas para obter do Estado contratos superfaturados. Além dessa forma típica [...] existem outros mecanismos de favorecimento, como a obtenção de créditos subsidiados, a liberação de produtos não devidamente testados ou a obtenção de indenizações desproporcionais.
- [...] [na] capacidade de manipular o sistema policial, fiscal e jurídico, utilizando mecanismos ilegais para assegurar a impunidade face à lei.
- [no] uso do poder político para prejudicar ou efetivamente discriminar grupos sociais. No Brasil, a discriminação do sistema policial e judiciário contra os grupos mais pobres da população e particularmente contra os negros, tem sido uma constante histórica (SORJ, 2006, p. 15-16).

Essas são as formas de manifestação do patrimonialismo na sociedade contemporânea, que persistem em manter-se, mesmo diante do estabelecimento de uma base legal na administração pública, direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que assegure uma gestão pública profissionalizada e ética, orientada por princípios constitucionais como a *legalidade, impessoalidade, moralidade,*

²² O tema foi amplamente tratado por Raymundo Faoro, em sua obra *Os Donos do Poder*, publicada em 1958, considerada a referência central para a compreensão desta categoria teórica explicativa da realidade.

²³ A esse respeito vale lembrar que “de Portugal veio a estrutura administrativa para controlar a colônia, para exaurir seus recursos e implantar uma ordem cuja racionalidade era gerar riquezas para o reino de Portugal”. (COSTA, 2006, p. 110).

publicidade, eficiência (BRASIL, 1988, art. 37)²⁴, e os princípios da *finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, do contraditório, segurança jurídica, do interesse público* (BRASIL, 1999a, art. 2º)²⁵. Embora se saiba que o fato de existirem leis não pressupõe automaticamente a garantia de sua aplicabilidade.

Soma-se à herança patrimonialista outra característica, que tem sido continuamente efetivada no interior da sociedade brasileira, o *clientelismo* – originado e consolidado no período colonial –, que diz respeito às práticas e às relações informais, de troca de favores entre atores de poder desigual para obter benefícios econômicos, políticos ou sociais (NUNES, 2003).

Como opera o clientelismo numa sociedade complexa como a brasileira? O clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos — isto é, aqueles que apoiam o governo — têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agendas, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde. Os privilégios incluem, ainda, a criação de símbolos de prestígio para os principais ‘corretores’ dessa rede, favorecendo-os com acesso privilegiado aos centros de poder. (NUNES, 2003, p. 32).

Com efeito, as práticas de clientelismo conduzem a um processo de dependência da *classe que vive do trabalho* para com as classes burguesas, considerando-se a relação de favores que perpassa a cultura brasileira produz “[...] relações pessoais, familiares, da amizade, do compadrio [...] do clientelismo, da conciliação [...]” (FEDOZZI, 1997, p. 97). Desse ponto de vista, o *favor* tornou-se recorrente na formação e no desenvolvimento da sociedade, e “[...] esteve presente por toda a parte, combinando-se às mais variadas atividades, mais e menos a fim deles, como administração, política, indústria, comércio, vida urbana, Corte, etc. [...] *O favor é a nossa mediação quase universal* [...]” (SCHWARZ, 2012, p. 16, grifo do autor).

De modo consequente, “ao legitimar o arbítrio por meio de alguma razão ‘racional’, o favorecido conscientemente engrandece a si e ao seu benfeitor, que por sua vez não vê, nessa era de hegemonia das razões, motivo para desmenti-lo”. (SCHWARZ, 2012, p. 18). Nesse

²⁴ Na Constituição Federal/1988, o referido artigo refere-se ao Capítulo VII, que trata da Administração Pública.

²⁵ A referida Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. (BRASIL, 1999a).

processo, sempre haverá um dominador e um dominado, ou, um sujeito e um sujeitado. Em linhas gerais, trata-se de

[...] uma sociedade na qual as diferenças e assimetrias sociais e pessoais são imediatamente transformadas em desigualdades, e estas, em relação de hierarquia, mando e obediência. Os indivíduos se distribuem imediatamente em superiores e inferiores, ainda que alguém superior numa relação possa tornar-se inferior em outras, dependendo dos códigos de hierarquização que regem as relações sociais e pessoais. Todas as relações tomam a forma da dependência, da tutela, da concessão e do favor. Isso significa que as pessoas não são vistas, de um lado, como sujeito, autônomas e iguais, e, de outro, como cidadãs e, portanto, como portadoras de direitos. E exatamente isso que faz a violência ser a regra da vida social e cultural. Violência tanto maior porque invisível sob o paternalismo e o clientelismo, considerados naturais e, por vezes, exaltados como qualidades positivas do ‘caráter nacional’. (CHAUI, 2008, p. 70).

Outrossim, realiza-se ou distribui-se, sob a forma de privilégios, favor, clientela, tutela e benesses, o que é, na verdade, direito do trabalhador, provocando a dependência diante do doador e reforçando o poder daqueles que o detém, desmobilizando-o e escamoteando as desigualdades sociais e as relações de hierarquia, mando-obediência ao poderio estabelecido pela posse material. A constante dessa trajetória tem sido a

[...] desigualdade salarial entre homens e mulheres, entre brancos e negros, a exploração do trabalho infantil e dos idosos [que] são consideradas normais. A existência dos sem-terra, dos sem-teto, dos desempregados e atribuída a ignorância, a preguiça e a incompetência dos ‘miseráveis’. A existência de crianças de rua é vista como ‘tendência natural dos pobres a criminalidade’. Os acidentes de trabalho são imputados à incompetência e ignorância dos trabalhadores. As mulheres que trabalham (se não forem professoras ou assistentes sociais) são consideradas prostitutas em potencial e as prostitutas, degeneradas, perversas e criminosas, embora, infelizmente, indispensáveis para conservar a santidade da família. (CHAUI, 2008, p. 74).

Por sua vez, para o pleno exercício do controle sobre essa rede intrincada de privilégios e poderes, as classes dominantes precisam produzir e disseminar formas de pensar e práticas político-econômicas, de modo que “[...] esteja tão profundamente enraizada no senso comum a ponto de ser tomada como certa e fora de todo questionamento [...]” (HARVEY, 2007b, p. 3), fazendo com que os sujeitos sociais acreditem

[...] que são desiguais por natureza e por talentos, ou que são desiguais por desejo próprio, isto é, os que honestamente trabalham enriquecem e os preguiçosos, empobrecem. Ou, então, faz com que creiam que são desiguais por natureza, mas que a vida social, permitindo a todos o direito de trabalhar, lhes dá iguais chances de melhorar – ocultando, assim, que os que trabalham não são senhores de seu trabalho e que, portanto, suas ‘chances de melhorar’ não dependem deles, mas de quem possui os meios e condições do trabalho. Ou, ainda, faz com que os homens creiam

que são desiguais por natureza e pelas condições sociais, mas que são iguais perante a lei e perante o Estado, escondendo que a lei foi feita pelos dominantes e que o Estado é instrumento dos dominantes. (CHAUÍ, 1980, p. 30-31).

Não obstante, a reprodução da alienação pelos sujeitos sociais contribui para legitimar e justificar a desigualdade social como fenômeno “natural” ou algo que se “fez por merecer”, sob o discurso da competência de que se o sujeito se encontra em determinada situação é por “falta de vontade, disposição ou esforço suficiente”. Da mesma forma, ao responsabilizar os indivíduos por sua condição social, também os culpabiliza pela superação desta por meio da ação individual e não coletiva. Oculta, pois, a natureza destrutiva do sistema socioeconômico vigente e atribui, exclusivamente, à pessoa o ônus de seu "fracasso" ou "sucesso". Com efeito, transforma suas demandas e reivindicações por direitos em *meritocracia* que

[...] defende a igualdade de oportunidades. Argumenta que processos de seleção devem ser organizados tendo como critério central o esforço ou a aptidão, o empenho ou o valor, portanto, o merecimento. Para qualquer pessoa razoável parece mais justo o critério meritocrático do que o hereditário ou o do favor. Porque é mais equitativo do que o parentesco, mais lícito do que a confiança, e menos aleatório do que o sorteio. Certamente é melhor o critério da capacidade do que a consanguinidade, melhor a destreza do que o compadrio, melhor a dedicação do que o favorecimento. (ARCARY, 2015, p. 1).

No que se refere especificamente ao princípio da igualdade, é importante ter clareza de que se trata de uma noção sustentada pela doutrina liberal e não pela igualdade em termos de condições materiais, que possibilita assegurar a cada indivíduo iguais oportunidades concretas. Dito de outra forma, diz respeito apenas à **igualdade perante a lei** ou *igualdade formal/jurídica*.

[...] A meritocracia está preocupada, também, com a ascensão individual, porém, é um dos alicerces da ideologia liberal e, portanto, reivindica o princípio da igualdade formal: todos seriam iguais diante de direitos e deveres universais, ou seja, diante da lei. A meritocracia é uma ideologia de conservação da desigualdade social. Ela defende que é necessário tratar os desiguais de forma igual. Isso só pode resultar, evidentemente, na reprodução da desigualdade. (ARCARY, 2015, p. 4).

Esse processo reflete os traços que caracterizam a formação da sociedade brasileira e de sua cultura política – patrimonialismo, clientelismo e personalismo, dentre outros, continuamente (re) produzidos – diante do não reconhecimento das relações sociais de dominação-sujeição, exploração e opressão vivenciados pelos diferentes sujeitos. Alia-se a isso a *mistificação ideológica* e a *manipulação cínica* (MÉSZÁROS, 2011) do sistema socioeconômico capitalista estabelecido no contexto da sociedade, amplamente incorporadas

nos discursos e nas práticas sociais, a ponto de não se conseguir apreender as desigualdades sociais enquanto um fenômeno histórico-estrutural socialmente construído, mas como um fenômeno natural, individualizado, tratado em função de suas consequências e abstraído de suas determinações sociais. Com efeito, relega-se apenas aos indivíduos a responsabilidade pela superação de sua condição social. Daí,

não surpreende que ela seja uma ideologia tão poderosa na classe média da sociedade contemporânea. A classe média se reconhece a si própria com um grupo social que ascendeu em função do mérito. Os pequeno-burgueses que têm seus próprios negócios e que são muito dedicados ao seu trabalho e, por isso, têm orgulho da sua dedicação reivindicam, furiosamente, a meritocracia. Furiosamente, porque resistem às políticas compensatórias, e se opõem ao direito dos trabalhadores de usarem a sua força social para se defender com seus métodos de luta, como a greve. (ARCARY, 2015, p. 5).

Ora, isso demonstra que a meritocracia é coerente com a defesa e referência dos princípios da liberdade de escolha individual e do livre mercado, constituindo-se em uma forma de justificação do acesso a certas posições sociais e a recursos, com base no merecimento, normalmente calcado em características/habilidades individuais, entre as quais a inteligência, habilidade e esforço, entre outros, e não em valores sociais universais. Desconsidera, assim, que se vive em uma sociedade com condições desiguais, pautada pela lógica mercantil (orientada para o lucro e o consumo) e formada por pessoas que têm características diferentes, histórias e condições de vida diversas. E no caso de os indivíduos não conseguirem, por meio do esforço individual, da família, do mercado, das redes comunitárias, a satisfação de suas necessidades, o Estado é chamado a intervir (VIANNA, 2002) parcialmente. Nessa direção,

o modelo meritocrático ou corporativo, também cunhado de conservador, se caracteriza por vincular estreitamente a ação ‘protetora’ do Estado ao desempenho dos grupos protegidos. Quem merece, ou seja, quem contribui para a riqueza nacional e/ou consegue inserção no cenário social legítimo, tem direito a benefícios, diferenciados conforme o trabalho, o status ocupacional, a capacidade de pressão, etc. (VIANNA, 2002, p. 7).

Desse modo, o acesso aos direitos, via políticas sociais, sob a égide da lógica meritocrático-particularista, remete ao “[...] padrão de seletividade que sempre esteve presente nas políticas sociais brasileiras, determinado pela formalização do emprego”. (MOTA, 1995, p.141). É evidente, pois, que isso esteve vinculado, desde o início, ao modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo país, sendo marcado por um processo de

modernização conservadora que consolidou a industrialização e o crescimento econômico, com a abertura do comércio e a entrada do capital internacional.

No entanto, em meados da década de 1970 “[...] começam a transparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernização-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais e também os limites internos”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 137-138).

Diante disso, os anos seguintes

[...] serão marcados pela distensão, pela abertura lenta e gradual do regime, num processo de transição para a democracia que irá condicionar em muito a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais, já em curso em nível mundial, implicando o caráter tardio da adesão brasileira ao neoliberalismo. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 137-138).

Ao mesmo tempo, é conveniente mencionar (conforme o já assinalado) que o cenário que vinha se revelando ao longo da década de 1970, em função da crise econômica e da introdução de novos modelos produtivos, foi marcado pela transição do fordismo para as modalidades mais flexíveis de acumulação do capital, que resultou em um processo de *reestruturação produtiva*²⁶, “[...] base material do projeto ideopolítico neoliberal, a estrutura sob a qual se erige o ideário e a pragmática neoliberal [...]” (ANTUNES, 2000, p. 58), fundamentalmente caracterizada pela inovação tecnológica e organizacional.

Pode-se, então, considerar a acumulação flexível, que surgiu em meados da década de 1970, não ‘ruptura’ com o padrão de desenvolvimento capitalista, passado, mas uma reposição de elementos essenciais da produção capitalista em novas condições de desenvolvimento capitalista e de crise estrutural do capital. Embora o novo complexo de reestruturação produtiva ou os múltiplos elementos da acumulação flexível descritos por David Harvey não sejam uma ruptura essencial com a lógica de produção capitalista no século XX, constituem, de forma inegável, uma nova materialidade do capital na produção, um novo espaço-tempo para a exploração da força de trabalho adequado à nova fase do capitalismo global sob o regime de acumulação financeirizado. O que significa que as novas tecnologias microeletrônicas, aplicadas à produção no interior de novos arranjos de organização da produção capitalista, possibilitaram, no plano material, o aparecimento de níveis mais elevados de flexibilidade para o capital. (ALVES, 2011a, p. 15-16).

²⁶ Diz respeito ao processo de reorganização do ciclo reprodutivo, com a preservação dos elementos fundamentais do capital e efetivando uma “[...] mutação no interior do *padrão de acumulação* (e não no modo de produção), visando alternativas que conferissem maior dinamismo ao processo produtivo, que então dava claros sinais de esgotamento. Gestou-se a transição do padrão taylorista e fordista anterior para novas formas de acumulação flexibilizada”. (ANTUNES, 2000, p. 36). Para maiores aprofundamentos ver: Harvey (2007a), Antunes (2000) e Alves (2011a).

No caso do Brasil, é necessário frisar que o auge da reestruturação produtiva iniciou nos anos de 1980, quando o país vivenciava um aprofundamento da crise econômica. Esse período ficou conhecido como a *década perdida*, “[...] em função das baixas taxas de crescimento econômico do PIB, da compressão dos salários e do aumento da concentração de riqueza” (MOTA, 1995, p. 62), e da deterioração da economia capitalista no país, que implicou no descontrole da inflação, na recessão econômica e no recrudescimento da dívida externa diante da elevação dos juros, fatos estes que favoreceram a debilitação da economia. Com efeito,

a economia brasileira foi colocada diante da necessidade desesperada de novos saldos na balança comercial visando adquirir meios de pagamentos internacionais para cumprir o serviço da dívida externa. Pela imposição dos ajustes ortodoxos do FMI, com a tutela dos credores internacionais, o país se concentrou no equilíbrio do balanço de pagamentos adotando, para isso, políticas recessivas que deixam o circuito interno do capital paralisado. Ocorreu a deterioração do setor público, que se debilitou ainda mais, paralelamente à deterioração das condições sociais. (ALVES, 2000, p. 112).

É, nesse marco, a exemplo do ocorrido nos demais países capitalistas (referenciados no subcapítulo 2.1), que o processo de reestruturação produtiva é instalado. Isso ocorre através de um conjunto de transformações que conduz a adoção de *novos padrões organizacionais e tecnológicos*, além de *novas formas de organização social do trabalho* (ANTUNES, 2012), exigência da competitividade no mercado mundial que requer um nível de produção com baixos custos e ampliação das taxas de lucro. No percurso, preliminarmente

iniciou-se a utilização da informatização produtiva e do sistema *just-in-time*; germinou a produção baseada em *team work*, alicerçada nos programas de qualidade total, ampliando também o processo de difusão da microeletrônica. Deu-se, também, o início da implantação dos métodos denominados «participativos», mecanismos que procuram o «envolvimento» (na verdade, a adesão e a sujeição) dos trabalhadores com os planos das empresas. Estruturava-se, ainda que de modo incipiente, o processo de reengenharia industrial e organizacional [...]. (ANTUNES, 2012, p. 46).

Nesse processo de transformações, salienta-se que a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho efetiva-se de modo passivo e subordinado aos interesses e ditames dos organismos internacionais (FMI, BM, OMC, etc.) e dos países centrais, culminando na desestruturação do mercado de trabalho nacional, com consequências negativas para a *classe que vive do trabalho*.

Por um lado, tem-se uma pequena parcela da população com emprego (de certa forma estável), qualificada em termos de força de trabalho e com acesso (mesmo restrito, às vezes) a direitos sociais (incluindo os trabalhistas), e, por outro, uma extensa parcela da população desempregada ou com trabalhos informais, temporários, terceirizados, precários, etc., considerando-se os regimes e contratos de trabalho mais flexíveis. É compreensível, pois, que,

nessa lógica, o rebaixamento dos custos do chamado ‘fator-trabalho’ tem peso decisivo, envolvendo o embate contra a organização e as lutas sindicais, os cortes de salários e direitos conquistados. A necessidade de redução de custos para o capital revela-se na figura do trabalhador polivalente, em um amplo enxugamento das empresas, na captação de mais-valia das empresas terceirizadas para as quais são transferidos os riscos das oscilações do mercado. A concorrência entre os capitais no mercado mundial estimula um acelerado desenvolvimento científico e tecnológico, que revoluciona a produção de bens e serviços. A reestruturação produtiva afeta radicalmente a organização dos processos de trabalho: o consumo e gestão da força de trabalho, as condições e relações de trabalho, assim como o conteúdo do trabalho. (IAMAMOTO, 2008b, p. 143-144).

Em meio a esse quadro de transformações, no final da década de 1980 e início de 1990, passa a ser imposta a imprescindibilidade de adesão aos ajustes estruturais e planos de estabilização para a economia na América Latina – propostos pelo FMI, BIRD e o BM por meio do *Consenso de Washington*²⁷ –, que acabaram concretizando-se e, conseqüentemente, conduziram ao fortalecimento dos processos de reestruturação produtiva no Brasil.

Foi, também nesse período, que se iniciou, no país, a denominada transição democrática, no sentido do restabelecimento de direitos civis e políticos e posterior definição de direitos sociais universais, via afirmação legal (BRASIL, 1988, art. 1º) do Estado Democrático de Direito.

Tais conquistas são resultado de intensas mobilizações populares, abarcando aquelas em defesa de eleições diretas para presidente, em 1985, determinantes do fim da ditadura militar implantada no Brasil, em 1964, com o golpe militar. Assim, se passou a presenciar uma onda de movimentos sociais, entre os quais se destaca o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que, juntamente com “[...] a articulação política da classe trabalhadora e a adesão de alguns setores do empresariado nacional [...] [na] luta pela

²⁷ “A orientação político-econômica dessa proposta de ajuste para a América Latina está bem representada no intitulado Consenso de Washington, ‘Um consenso construído durante a década de 1980 e que condensava e traduzia as idéias neoliberais [...], já hegemônicas nos países centrais, na forma de um pacote terapêutico para a ‘crise econômica’ da periferia capitalista’ (FIORI, 2002). Consenso com aprovação e respaldo do Tesouro dos EUA e de instituições com sede em Washington. Instituições com reconhecimento público quanto ao seu vínculo ao capital hegemônico internacional (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Organização Mundial do Comércio)”. (OLIVEIRA, 2005, p. 34).

democracia suscitar o desejo de construir um novo patamar de relações sociais.” (COSTA, 2006, p. 141). Frisa-se aqui, que o

[...] movimento operário e popular novo era um ingrediente político decisivo da história recente do país que ultrapassou o controle das elites. Sua presença e sua ação interferiram na agenda política ao longo dos anos 1980 e pautaram alguns eixos na Constituinte, a exemplo de: reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação de direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas e reforma agrária. (IAMAMOTO, 2008b, p. 141).

Embora estivessem presentes, nesse processo, mobilizações e disputas de projetos e interesses diferenciados, foi aprovada a nova Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que contemplou avanços substantivos na perspectiva de um resgate da democracia e dos direitos civis e políticos e alterações substantivas sob a ótica de acesso a direitos sociais.

Frisa-se que, de um regime ditatorial e centralizador, o país adotou a *federação*²⁸ como forma de organização política do Estado, composta pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e Municípios, sendo o poder político compartilhado entre essas unidades federadas, as quais têm competências comuns e específicas diante de seu âmbito de atuação. Além disso, com a promulgação da Constituição Federal/1988, novamente se acolheu o *presidencialismo*²⁹ como sistema de governo e se estabeleceram as funções estatais básicas (legislativa, executiva e judiciária por meio da separação dos poderes.

Mais que isso, a Constituição Federal/1988, ao atribuir competências comuns aos entes federados, estabeleceu a atuação conjunta e o compartilhamento de ações para a elaboração e a implantação das políticas públicas, contendo as sociais. Por certo, “[...] a grande novidade [...] era o processo de redemocratização, apesar da crise econômica, com seu forte conteúdo reformista, no sentido de desenhar na Constituição políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 144).

²⁸ Apreendida como “[...] uma aliança de Estados para a formação de um Estado único, em que as unidades federadas preservam parte da sua autonomia política, enquanto a soberania é transferida para o Estado Federal.” (PINHO, 2003a, p. 1).

²⁹ Entendido como “[...] sistema de governo em que os Poderes Executivo e Legislativo são independentes, apresentando as características básicas a seguir enunciadas. a) Chefia de Estado e chefia de governo atribuídas a uma mesma pessoa: o [a] Presidente [a] da República [...]. b) Presidente da República eleito pelo povo, de forma direta ou indireta. c) mandato certo para o exercício da chefia do poder, não podendo o [a] Presidente [a] da República ser destituído por motivos puramente políticos. d) Participação do Poder Executivo no processo legislativo. e) Separação entre os Poderes Executivo e Legislativo. No regime presidencialista, o [a] Presidente [a] da República não depende da maioria no Congresso Nacional para permanecer no poder e não pode ser destituído do cargo pelo Poder Legislativo, a menos que cometa crime de responsabilidade que autorize o processo de *impeachment*”. (PINHO, 2003b, p. 5).

No entanto, dois aspectos, conforme Pereira (2012), precisam ser salientados: o primeiro refere-se à constatação de que a Constituição Federal/1988, não obstante a ampliação de “avanços sociais formais inéditos na vida política nacional, já nasceu contestada pelas forças conservadoras que atuaram majoritariamente na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987, então convocada para produzir o novo texto constitucional após 21 anos de ditadura militar” (PEREIRA, 2012, p. 735); o segundo diz respeito ao fato de que muitos dos preceitos, de cunho “social-democrata, [...] aprovados na ANC – como a ampliação de direitos sociais, a universalização da cobertura destes e o compromisso do Estado com a garantia dos mesmos – surgiram no momento em que o neoliberalismo penetrava no país e os negava por princípio”. (PEREIRA, 2012, p. 735).

Ou seja, no mesmo momento da aprovação Constitucional ao acesso e garantia de direitos sociais com universalidade de acesso e cobertura (a despeito das contestações conservadoras) foi implementado, no país, o ajuste estrutural e suas reformas, contrário a tal universalização. Para que a sociedade aderisse a tais reformas foi obrigatório o desencadeamento de

um agressivo processo de ‘desfiguração’ das conquistas sociais previstas na Carta Magna, começando pelas leis complementares e ordinárias, que deveriam regulamentá-las, e terminando por se explicitar, não como um simples enfraquecimento dessas conquistas, mas como sucumbência destas ante os ditames do neoliberalismo. (PEREIRA, 2012, p. 735).

Assim, a busca pela consolidação dos direitos sociais (definidos na Constituição Federal/1988), por meio da implementação do sistema de proteção social, conquistados pelos movimentos populares, passou a coexistir concomitantemente com as medidas de reforma e contrarreforma do Estado, sobretudo a partir do início da década de 1990.

A Constituição Federal de 1988 criou um Estado de Direito no país, com responsabilidades sociais. Porém, esta ‘revolução’ da normatividade legal ocorreu em meio de uma crise fiscal e política do Estado [produto da crise do capital]. A ampliação dos deveres sociais do Estado pela Constituição de 1988 foi declarada como motivo da ingovernabilidade por parte dos setores conservadores que já defendiam um modelo de Estado neoliberal para o país. Haveria excesso de demandas sociais colocadas ao Estado e uma rigidez nos gastos federais com a vinculação de receitas. A impossibilidade de o Estado atender às demandas sociais levaria a um movimento de embates corporativos dentro da esfera política, em que grupos mais organizados conseguiriam barganhar suas reivindicações. Assim, já ao nascer, a questão dos direitos sociais foi relacionada a privilégios de grupos organizados e causa essencial da ingovernabilidade, do excesso de déficit público e da inflação. Ao considerar o mercado como única via para o crescimento econômico, favoreceu as ideias monetaristas, propondo a limitação dos gastos sociais do Estado, via reformas constitucionais. (COSTA, 2006, p. 147).

Destarte, com a clara intenção de obstaculizar e/ou redirecionar a implementação dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal/1988, foi iniciado um processo de desmonte legal e institucional, que favoreceu o processo de reestruturação da ordem econômica e a reforma do Estado, de acordo com o receituário teórico neoliberal, consagrado internacionalmente. Assim, ao longo dos anos 1990, o país aderiu aos programas de ajuste estrutural sugeridos pelas agências financeiras internacionais (FMI, BM e BIRD) como alternativa para a superação dos desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e produtivos do capital, gerados desde a década de 1970.

Ainda que o núcleo central das reformas tenha como premissas a (re) introdução de políticas liberalizantes, privatistas e de mercado, pode-se afirmar que as mesmas, para além da ordem econômica, foram acompanhadas de *profundas mudanças na estrutura institucional, organizativa e de atuação do Estado atribuindo-se a ele, grande parte da crise do próprio capital*. Inepto, ineficaz, ineficiente, responsável pelo déficit público são alguns dos adjetivos mais comuns que integram o discurso para designar a crise estrutural do Estado e cimentar a cultura que distorce e destrói a necessidade de sua existência. É no interior desse discurso que vem se fortalecendo a dicotomia entre ‘público’ e ‘privado’, caracterizando-se por público tudo o que é ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e por privado a esfera da eficiência e da qualidade. (SIMIONATTO, 2000, p. 1, grifo nosso).

Nessa abordagem, não se pode deixar de observar, em primeiro lugar, que o Estado capitalista brasileiro, mesmo sendo um importante aliado da classe burguesa e atendendo à lógica de expansão do capital, contraditoriamente foi responsabilizado, em decorrência dos problemas emergentes em seu âmbito de atuação, pelo aprofundamento da crise econômica vivida pelo país, potencializada pelo agravamento da dívida pública. Assim,

o processo de liberalização e desregulamentação dos fluxos de capital, desde os anos 1990, permite e estimula que o capital se valorize direcionando-se para o mercado de títulos públicos. Tal processo exige uma reconfiguração do Estado, que se expressa em medidas, por um lado, para atacar os parques direitos e a renda conquistados pela classe trabalhadora. (LUPATINI, 2012, p. 79).

Consequentemente, em decorrência da dívida pública passou-se a exigir cada vez mais do Estado a destinação de uma parcela maior do fundo público³⁰ para o pagamento de juros e amortizações dessa e a diminuição dos gastos com as políticas sociais. Deve-se lembrar que a ampliação da dívida contribuiu, na década de 1990, para justificar e concretizar um conjunto de medidas para sanar as contas públicas e equilibrar o orçamento (BRETAS, 2012). O discurso recorrente era de que se fazia urgente

³⁰ Para maiores aprofundamentos dessa discussão indica-se Salvador et al (2012).

modernizar o Estado, reconstruí-lo, reformá-lo. Estas foram as metas perseguidas pelos diferentes governos a partir das orientações dos organismos internacionais, cujas diretrizes recomendaram que a reforma do Estado fosse orientada para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos de controle político e a restrição na alocação de recursos públicos, principalmente na área social. As agências de cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial, têm articulado uma ‘aliança tecnocrática transnacional’, no sentido de racionalizar os investimentos nessa área, diminuindo as funções estatais e fortalecendo as ações de natureza privada. (SIMIONATTO, 2000, p. 1).

Ressalta-se que a inserção do Brasil na ordem econômica mundial, no início da década de 1990, ocorreu sob os imperativos do capital financeiro internacional e do receituário teórico neoliberal, determinantes para a definição de estratégias de acumulação e para a reforma e contrarreforma³¹ do Estado.

Diante da crise fiscal e econômica vivenciada pelo país, a alternativa indicada para a sua resolução foi a proposta de reforma do Estado, edificada durante o mandato do presidente, em exercício na época, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que propôs e iniciou a implementação de mudança na administração pública, substituindo-a por uma administração gerencial.³² (COSTA, 2006).

Para tanto, o referido Presidente, depois de ampla discussão realizada pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995, aprovou o Plano Diretor da Reforma do Estado (elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado). Tal Plano continha um diagnóstico da administração pública brasileira, apontando problemas como a burocracia e ineficiência da máquina pública e o encarecimento dos custos com recursos humanos. Reproduz-se, aqui, um trecho para ilustrar tal assertiva: “Como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um encarecimento significativo do custeio

³¹ É necessário esclarecer que “[...] a palavra ‘reforma’ foi sempre organicamente ligada às lutas dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda. O neoliberalismo busca assim utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a idéia de ‘reforma’. É por isso que as medidas por ele propostas e implementadas são misticamente apresentadas como ‘reformas’, isto é, como algo progressista em face do ‘estatismo’, que, tanto em sua versão comunista como naquela socialdemocrata, seria agora inevitavelmente condenado à lixeira da história. Estamos assim diante da tentativa de modificar o significado da palavra ‘reforma’: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle. Estamos diante de uma operação de misticização ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem sucedida”. (COUTINHO, 2012, p. 122).

³² A esse respeito é preciso referir que “a proposta da administração pública gerencial emergiu na segunda metade do século XX como resposta à crise do Estado, coincidindo com a derrocada do Estado de Bem Estar Social, tendo como características básicas: ser *orientado para o cidadão sob o aspecto político* e *concentrado nas necessidades do consumidor na vertente econômica*; visar à obtenção de resultados ao estabelecer rigoroso controle sobre o desempenho aferido mediante indicadores acordados no contrato; promover a descentralização e o incentivo à criatividade e à inovação; depositar confiança limitada nos políticos e funcionários públicos, delegando autoridade e responsabilidade ao gestor público; utilizar o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos”. (COLIN, 2008, p. 54).

da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos”. (MARE, 1995, p.22). Essa afirmação mostra a clara intenção de desqualificar o funcionalismo e os serviços públicos, e, com isso, justificar a necessidade de diminuir os custos, reduzir o formalismo e rigor técnico da burocracia e aumentar a qualidade dos serviços. Assim, tornou-se imperioso uma reforma do aparelho estatal, orientada por valores da eficiência e qualidade e a introdução de uma cultura gerencial nas organizações, com medidas voltadas para o mercado. A visão corrente pode ser ilustrada com a seguinte passagem:

Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços - tanto os exclusivos, que funcionam diretamente sob seu comando, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não-estatais - operem muito mais eficientemente. Reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em ‘agências autônomas’, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as ‘organizações sociais’. (MARE, 1995, p. 44-45).

Como resultado disso, o governo de FHC (1995-2003) concretizou diversas medidas legais de privatização das políticas sociais públicas. Cita-se, entre outros, a Lei 9.608/1998 – Lei do Voluntariado: “Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências”; a Lei 9.637/1998: “Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências”; o Decreto 2.536/1998: “Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências”; a Lei 9.790/1999: “Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências”.

A primeira Lei, do voluntariado, demarca a premissa de que o desenvolvimento de ações junto às políticas sociais pode ser efetuado por pessoas de boa vontade, sem que isso signifique vínculo empregatício, logo, trabalho profissional remunerado:

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade. Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim. (BRASIL, 1998a).

As outras três leis conferem a entidades privadas sem fins lucrativos (associações ou fundações) títulos e certificações por conta da prestação de atividades de cunho social.

A Lei n. 9.637/1998 (Organizações Sociais – OS) qualifica entidades “cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.” (BRASIL, 1998c, art.1º).

O Decreto n. 2.536/1998³³ (Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos) concede tal certificação a entidades que atuem no sentido de

- I. proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice;
- II. amparar crianças e adolescentes carentes;
- III. promover ações de prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiências;
- IV. promover, gratuitamente, assistência educacional ou de saúde
- V. promover a integração ao mercado de trabalho. (BRASIL, 1998b, art.2º).

Os incisos I, II, III e V referem-se aos objetivos dispostos na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) aprovada em 1993³⁴ (Lei 8.742, art. 2º) e o inciso IV refere-se a educação e saúde.

A Lei n. 9.790/1999 (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP) qualifica entidades com as seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

³³ Tal Decreto foi revogado e substituído pela Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009. O certificado em questão é denominado, a partir de 2009, de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas).

³⁴ A Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 foi alterada pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011.

- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. (BRASIL, 1999b, art. 3º).

Pode-se perceber que as Leis em questão qualificam e certificam entidades prestadoras de diferentes políticas públicas, particularmente as sociais. Para o que interessa a esta tese podem requerer a qualificação de OS aquelas entidades que desenvolvem ações de educação, saúde, cultura e preservação ambiental; as entidades prestadoras de serviços de assistência social, educação e saúde podem requerer o Cebas; e podem requerer a qualificação de OSCIP (para o que aqui importa) as entidades que desenvolvam ações de assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, meio ambiente.

Logo, tais qualificações e certificação são ofertadas a entidades de: educação, segurança alimentar e nutricional e saúde (direitos sociais definidos no art. 6º, Constituição Federal/1988 e nos arts. 196-200 e 203-204); cultura (arts. 215, 216 e 216 A); preservação ambiental (art. 215) através da nomeada parceria público-privada. Todos definidos legalmente como dever do Estado, direto de cidadania. Com isso,

o tom privatizante da reforma implementada pelo FHC ficou evidente ao afirmar que o Estado deve subsidiar a área social, especialmente educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Num país com grave problema de desigualdade social na apropriação da riqueza e da renda, o Estado que se propõe a atuar subsidiando a área social assume necessariamente um caráter conservador e limitado. (COSTA, 2006, p. 172).

Apesar de as parcerias entre o Estado e entidades sem fins lucrativos serem históricas no Brasil³⁵, a partir do final da década de 1990 elas assumem um caráter mais definido e legitimado pelo aparato jurídico. Cada vez mais as últimas assumem o papel de executoras de *serviços de interesse social*, principalmente aqueles vinculados às políticas sociais, com

³⁵ Já, em 1928, o Decreto n. 5.432. “Fixa a contribuição de caridade a ser cobrada nas Alfândegas da Republica”. Ou seja, há uma cobrança de “duzentos réis por kilo de vinho e mais bebidas alcoolicas e fermentadas” (BRASIL, 1928, art. 1º) repassado a entidades beneficentes dos Estados do Amazonas, Ceará, Pernambuco, Sergipe, Pará, Maro Grosso, Paraíba, São Paulo e Capital Federal. Em 1931 o Decreto n. 20.351. Cria a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino. E desde a Constituição Federal de 1934 (mesmo que com redação diferente): “Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo” (BRASIL, 1934, art. 154). E em 1935, a Lei n. 91. “Determina regras pelas quaes são as sociedades declaradas de utilidade publica”. (BRASIL, 1935). Desde então há aparato legal definidor de isenções de tributos e/ou incentivos fiscais e/ou transferências de recursos do poder público.

isenções de tributos e/ou incentivos fiscais e/ou transferências de recursos do poder público. Entende-se que isso favorece a privatização da oferta de serviços públicos, conduzindo a uma forte tendência de desresponsabilização do Estado em sua atuação direta na área social.

Ao não se constituir como uma rede complementar, mas assumir a condição de ‘alternativa eficaz’ para viabilizar o atendimento das necessidades, esse apelo ao ‘terceiro setor’ ou à ‘sociedade civil’, aqui mistificada, configurou-se como um verdadeiro retrocesso histórico. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 162).

Nessa mesma tendência de privatização também foi realizada “[...] a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 152), iniciada com o governo Fernando Collor de Mello, com o Programa Nacional de Desestatização – criado por meio da Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990 –, alterado no governo FHC por meio da Medida Provisória n. 1.481-50, de 12 de junho de 1997, o que contribuiu para a ampliação dos serviços públicos privatizados.

Outrossim, evidencia-se a entrega ao capital externo do controle e lucro de determinada finalidade, a concessão à iniciativa privada de empresas construídas com recursos públicos e o favorecimento de seu enriquecimento. Contribuiu, dessa forma, para a apropriação de lucros pelo empresariado e, conseqüentemente, para a concentração de renda e riqueza e para o crescimento da pobreza e da desigualdade social. Ou seja, trata-se de ceder às exigências do capital (interesse privado), em evidente detrimento do interesse social. Portanto, presume-se que “a arquitetura da reforma do Estado foi construída pelo conjunto das reformas: administrativa e previdenciária, e a privatização, a terceirização e publicização dos serviços públicos” (COSTA, 2006, p. 187), que tiveram continuidade nos mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Inicialmente,

de par com esse processo, ao optar pelo não rompimento com os fundamentos da política neoliberal, o governo Lula, no seu primeiro mandato (2003-2006), não só continuou com a política de ajuste macroeconômico do governo FHC, como a intensificou; e, ao lado do reforço à estabilização econômica, realizou uma minireforma tributária para elevar a receita da União e uma nova reforma da Previdência para estabilizar o déficit do regime previdenciário dos servidores públicos em relação ao PIB (Nakatani e Oliveira, 2010), na qual os aposentados voltaram a contribuir com 11%. Isso repercutiu desfavoravelmente nas políticas sociais e nas condições de vida da classe trabalhadora (e dos aposentados) porque, junto com essas medidas, a concentração de riquezas manteve-se intocada; ou melhor, a hegemonia do capital financeiro, o monopólio da terra e os fundos privados de pensão foram preservados e incentivados. (PEREIRA, 2012, p. 744-745).

Da mesma forma em que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade ao modelo macroeconômico vigente no Brasil, iniciado em 1999, manteve e aprofundou “[...] as reformas estruturais pró-mercado, incluindo a liberalização comercial, financeira e produtiva [...]” (CARCANHOLO, 2010, p. 113), sendo que tais medidas visavam à recuperação e à estabilização da economia, a abertura financeira ao capital estrangeiro e, com ela, a retomada dos investimentos privados. Ou seja, a reestruturação produtiva seguiu a mesma linha orientadora, a privatização, empregada pelo governo antecedente, com destaque para as parcerias público-privadas (Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004) no âmbito da administração pública, e o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) (Decreto n. 6.025, de 22 de janeiro de 2007) de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e melhoria da qualidade do gasto social e controle da expansão dos gastos no âmbito da administração pública. Assim,

[...] a experiência de crescimento verificada no país no período 2004-2011 e que teve a capacidade de gerar maior inclusão, se deveu à combinação de três fatores básicos (i): ao cenário internacional particularmente favorável; (ii) à dinâmica redistributiva interna por meio dos aumentos conjuntos do salário mínimo, das transferências públicas de renda e do crédito às famílias, sendo que este processo afetou fortemente o Consumo; e (iii) à ação do Estado na expansão dos Investimentos Públicos (e das empresas estatais) e no financiamento do investimento privado. (CORRÊA, 2015, p. 19).

Um olhar mais atento sobre esse processo mostra que, dado a maior integração do país no sistema socioeconômico mundial, as condições externas (internacionais) – mercados de crédito em expansão e taxas de juros muito baixas – foram determinantes para a retomada do crescimento da economia brasileira, mesmo que nem tanto expressivo, pois houve a ampliação da entrada de recursos estrangeiros conjugada com a elevação da demanda por exportações e a expansão da demanda interna (CARCANHOLO, 2010). Desse modo,

[...] o país, a par de servir, desde os anos 1990, de plataforma emergente de valorização financeira internacional, graças à adoção de políticas de ‘securitização da dívida externa, de internacionalização do mercado de títulos públicos e abertura dos fluxos internacionais de capital’ (Paulani, 2010, p. 133), tem voltado a explorar suas reservas minerais e vegetais; a praticar o agronegócio; a exportar *commodities* e a reciclar a sua dependência externa, que, agora, deixa de ser tecnológica, ‘típica da acumulação industrial’, para ser financeira, ‘típica do capitalismo rentista’ (Idem, p. 133-34). Ou seja, além de o país voltar a sua antiga condição de produtor e exportador de bens primários, ou a sua vocação agrícola, ele se vê submetido ao que vem sendo denominado ‘servidão financeira’. (PEREIRA, 2012, p. 734).

Como adendo, é necessário salientar que o governo Lula realizou um duplo movimento: reafirmou a política macroeconômica, concebida e operacionalizada pelo governo FHC, e, apoiado pelo desempenho conjuntural favorável do setor externo, deu flexibilidade ao modelo adotado (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007), buscando atender continuamente aos interesses do mercado financeiro nacional e internacional, por meio do incentivo à concorrência entre os capitais e à livre iniciativa juntamente com a “[...] incorporação de parte das reivindicações dos ‘de baixo’ com a bem orquestrada reação ao subversivismo esporádico das massas, representado pelo ‘transformismo de grupos inteiros’”. (BRAGA, 2010, p. 13). Nessa direção,

[...] melhorou, sim, as condições sociais de muitos brasileiros, mas, ao mesmo tempo, melhorou muito mais a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país. Ou seja, foi no governo Lula que o enfrentamento da pobreza absoluta teve a maior visibilidade política de sua endêmica existência, mas, paradoxalmente, isso foi acompanhado da garantia ‘de altos lucros, comparáveis com os mais altos da história recente do Brasil’ (Antunes, 2011, p. 131) a diversas frações do capital. Portanto, se a pobreza absoluta ou extrema diminuiu a desigualdade, não sofreu decréscimos; e se a pobreza absoluta ou extrema preocupou o governo, o combate à concentração de riqueza não foi alvo dessa preocupação. E o país continua injusto. (PEREIRA, 2012, p. 746).

No entanto, apesar dos avanços, também houve retrocessos, e merece destaque, no governo Lula, a retomada do ciclo de reformas da previdência social, propostas por FHC no ano de 1995 e aprovadas por meio da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e consubstanciadas³⁶ na Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999. Sob o discurso da urgente e necessária retomada do crescimento econômico no país e o argumento de um déficit expressivo nas contas do regime previdenciário dos funcionários públicos (COSTA, 2006; MARQUES et al 2009) foi aprovada, por meio da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, a reforma previdenciária.

³⁶ As reformas estabeleciam: “[...] a eliminação do teto de dez salários mínimos para o pagamento dos benefícios das aposentadorias por tempo de serviço e das regras de cálculo desse benefício (média aritmética dos últimos 36 meses); e a criação de condições para que o sistema público de previdência siga regras que proporcionem o equilíbrio financeiro e atuarial. Em relação à aposentadoria, o novo texto determina que o segurado tenha no mínimo contribuído durante 35 anos, se homem, ou 30, se mulher (com isso o tempo de serviço foi substituído por tempo de contribuição). No caso da aposentadoria por idade, o homem necessita ter 65 anos e a mulher, 60. Foi mantida a redução de 5 anos para os rurais de ambos os sexos e para o professor que “comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio” (art. 201, parágrafos 7º, inciso I e II, e 8º). Aprovadas essas mudanças na Constituição, o governo deu início ao processo de elaboração e aprovação das leis que legislavam sobre essas mudanças, inclusive sobre as normas de transição para os já inscritos no RGPS”. (MARQUES et al, 2009, p. 210-211).

O alvo foi a previdência do setor público, com o estabelecimento do teto para os benefícios, taxando inativos no valor que exceda o teto e estabelecendo redutor para aposentadorias precoces – antes da idade mínima exigida, redutor para o benefício de pensões em relação ao benefício original, mudança no cálculo para o benefício pela média dos salários de contribuição, e não o salário no final da carreira. (COSTA, 2006, p. 190).

A partir desse quadro geral é possível dizer que a reforma da previdência social representa uma tendência geral de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crescente crise fiscal do Estado e da suposta existência³⁷ de déficit previdenciário, com o intuito de legitimar e dar continuidade aos processos de privatização das políticas sociais e às reformas estruturais, em adesão ao receituário teórico neoliberal do BM e do FMI.

Da mesma forma, o governo Dilma (2011-2014 e 2015) seguiu a perspectiva da política econômica de seu antecessor, com a desregulamentação/liberalização do mercado financeiro, os processos de privatização e a abertura externa comercial e financeira da economia brasileira, porém com o adicional do aprofundamento da crise estrutural do capital em nível mundial, em 2008. Sendo assim,

Em seu primeiro mandato, convém registrar, o foco esteve direcionado para as medidas de estímulo à demanda e à atividade econômica, que nos anos anteriores tinham sido bastante exitosas na aceleração do crescimento econômico, no fortalecimento do mercado interno de consumo de massas, na melhoria dos principais indicadores sociais e de mercado de trabalho e no combate aos efeitos recessivos da crise internacional do final de 2008. Entretanto, a partir de 2011, os resultados econômicos de tais medidas ficaram muito aquém do esperado: o crescimento econômico reduziu-se substancialmente, atingindo, na média dos últimos quatro anos, um patamar de apenas 1,6%; a inflação acelerou-se e estabilizou-se em níveis muito próximos do teto do regime de metas; a dívida (líquida ou bruta) como percentual do PIB assinalou um ligeiro crescimento; enquanto a trajetória positiva dos indicadores sociais e de mercado de trabalho arrefeceu, com exceção da taxa de desemprego, que continuou a declinar, graças, sobretudo, a uma menor pressão da oferta sobre o mercado de trabalho. (OLIVEIRA, T., 2015, p. 27-28).

Nessa perspectiva, os problemas relacionados à diminuição do crescimento da economia e à deterioração do mercado de trabalho nos diferentes países do mundo, inclusive no caso do Brasil, revelam que estes não são frutos exclusivamente dos equívocos de gestão das políticas adotadas e concretizadas em âmbito nacional. É preciso levar em conta também que a eclosão da crise internacional de 2008 e os efeitos por ela gerados afetaram diretamente o país,

³⁷ O sentido de “suposto” aqui é utilizado diante dos resultados apresentados em pesquisas realizadas por especialistas da área que tem questionado haver um déficit na previdência social. Para maiores informações ver Marques (2004), Marques e Mendes (2004) e Gentil (2006).

[...] trazendo abalo na confiança, destruição da riqueza, paralisação do crédito e contração da atividade em quase todo o globo. A queda dos preços das *commodities*, a crise do comércio internacional e o acirramento da competição capitalista, afetaram as contas externas dos países periféricos. (FAGNANI, 2015a, p. 47).

Ocorre que, nesse contexto de redução do dinamismo econômico dos países que formam o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), de queda gradual do crescimento econômico e de piora dos indicadores macroeconômicos, as políticas de estímulo à política econômica cederam espaço, a partir de 2011, à condução de medidas de *ajuste fiscal*, em sua maioria de caráter recessivo,

[...] assentadas em aumentos de impostos, redução de subsídios e de desoneração fiscais e no corte dos gastos públicos, incluindo os da área social. O objetivo declarado [...] [foi] o de conter o avanço da dívida pública – sob a ameaça da perda do grau de investimento dado pelas agências internacionais de classificação de risco –, controlar a inflação, reativar o ‘espírito animal’ dos empresários e impulsionar os investimentos privados, pavimentando a retomada do crescimento econômico. (OLIVEIRA, T., 2015, p. 28).

No entanto, essas ações não obtiveram os resultados esperados, não garantiram o reequilíbrio da economia, tampouco criaram as condições necessárias para a recuperação do dinamismo do crescimento econômico, mas agravaram a situação que precisava ser corrigida, sendo assim, “[...] o que fracassou foi o industrialismo e a aposta nas políticas de oferta e de desonerações, já que a redução de custos de produção não alavancou o investimento privado” (ROSSI; BIANCARELLI, 2015, p. 16), sendo que este último não ocorreu, apesar dos estímulos do governo.

Alia-se a isso o aumento do endividamento governamental que passou a ser enfrentado por meio da implantação de *políticas econômicas de austeridade*, sob o pressuposto de que isso traria de volta a “credibilidade” dos agentes econômicos e, conseqüentemente, a retomada do crescimento econômico. Também fazem parte dessas políticas os cortes nos gastos e investimentos públicos e o aumento de impostos indiretos e de tarifas públicas. Desse modo, a orientação que conduz ao ajuste é a defesa dos interesses rentistas e a “captura” do Estado para submetê-lo a um estrito controle, privatizando os bens públicos e apropriando-se da receita pública (BRASIL DEBATE et al, 2015).

Ora, o impacto disso é a deterioração das contas públicas e regressão no emprego, salários, no poder aquisitivo das famílias e nas políticas sociais. Mais que isso, a tendência é o agravamento da situação e a transformação dessas medidas “[...] num instrumento de submissão crescente dos países fragilizados, aos desígnios geopolíticos e geoeconômicos das

grandes potências e suas corporações privadas, que operam e se expandem em conjunto”. (FIORI, 2015c, p. 2).³⁸

Há também outro processo complexificador da situação experienciada pelo país, do ponto de vista da conjuntura interna, a crise política. Com a deterioração do ambiente econômico e social houve um enfraquecimento do governo, democraticamente eleito, e ampliaram-se as ações antidemocráticas e golpistas em curso. Soma-se a isso,

[...] um processo de decomposição acelerada do sistema político, com a desintegração dos seus partidos e seus ideários, que vão sendo substituídos por verdadeiros ‘bandos’ raivosos e vingativos, liderados por personagens quase todos extremamente medíocres, ignorantes e corruptos que se mantêm unidos pelo único objetivo comum de destroçar ou derrubar um governo frágil e acovardado. (FIORI, 2015d, p. 1).

De igual modo, observa-se o ressurgimento da tradicional coalizão que tem sustentado o poder conservador na sociedade brasileira, “[...] forças sociais e políticas fundamentalistas,

³⁸ A despeito das condições geopolíticas de desenvolvimento das grandes potências capitalistas e de alguns países que ocuparam e ainda ocupam posições estratégicas importantes na luta entre as grandes potências vale a pena mencionar uma extensa citação, que explica o processo de desenvolvimento econômico desses países a partir de algumas generalizações, a saber: “1. Nenhum caso de desenvolvimento econômico nacional bem-sucedido consegue ser bem entendido e explicado isoladamente ou a partir de fatores exclusivamente endógenos. Em todos os países estudados, o desenvolvimento econômico obedeceu a estratégias e seguiu caminhos que foram desenhadas em resposta a grandes desafios sistêmicos, de natureza geopolítica. 2. Todos esses países vitoriosos se formaram e se desenvolveram dentro de tabuleiros geopolíticos altamente competitivos, por isso, compartilharam, ao longo da história, de um sentimento constante de cerco e ameaça externa, de invasão ou fragmentação de seus territórios por parte de outros países que foram ou se transformaram em grandes potências. Isso explica a centralidade da preocupação que manifestam com relação à própria defesa e também sua permanente preparação para a guerra [...]. 3. Mesmo no caso dos pequenos países desenvolvidos, que enriqueceram sem se transformar em grandes potências, é possível identificar a influência e a importância direta ou indireta de sua posição geopolítica sobre o seu desenvolvimento. Em geral, são países cuja posição territorial os colocava em algum ponto decisivo da competição ou do enfrentamento das grandes potências, transformando-os em protetorados militares ou econômicos de alguma das potências envolvidas no conflito. 4. Todos os países que se transformaram em grandes potências capitalistas enfrentaram, no momento de sua arrancada, rebeliões sociais ou guerras civis que estiveram associadas ou foram provocadas pela invasão ou ameaça de invasão externa. Essas rebeliões cumpriram papel decisivo na formação e na consolidação da unidade territorial, nacional, religiosa ou civilizatória desses países. [...] Em todos os casos de sucesso econômico também se identifica a existência de um núcleo estratégico unido e coeso dentro do próprio Estado, que foi o grande responsável pela definição e sustentação dos objetivos estratégicos que se mantem constante durante longo do tempo, apesar das eventuais mudanças de governo ou de regime político. 5. Todas as grandes potências foram expansivas e imperialistas desde o momento de consolidação de seus centros de poder internos e utilizaram suas economias nacionais como instrumento de poder a serviço de suas estratégias imperialistas, definindo as grandes metas de suas economias nacionais e de sua própria política econômica [...]. Por isso, a luta dessas grandes potências parece quase inseparável da luta pela expansão contínua do seu território supranacional e pelo controle monopólico de novos mercados, bens, créditos ou investimentos. Nessa luta, todas as grandes potências e grandes capitais privados desrespeitaram sistematicamente as regras e instituições competitivas de mercado. 7. As grandes potências vencedoras sempre impuseram as próprias moedas como moedas de referência, tornando-as uma espécie de delimitação de seus territórios econômicos supranacionais. 8. As grandes potências sempre tiveram o poder de emitir dívida pública muito superior ao dos demais Estados do sistema. Por isso, os títulos da dívida pública das grandes potências sempre tiveram maior credibilidade do que os títulos dos Estados situados nos degraus inferiores da hierarquia do poder e da riqueza internacional.” (FIORI, 2014, p. 36-45).

obscurantistas e retrógradas, que sempre contaram com o apoio oportunista de amplos setores da elite financeira e iluminista, nacional e internacional”. (FIORI, 2015a, p. 2). Encontra-se em curso um amplo movimento de retrocessos, marcado pelo avanço do conservadorismo que ameaça a democracia e os direitos dos (as) cidadãos (ãs). A título de ilustração, chama-se atenção para os dez (10) Projetos de Lei (PL) e Propostas de Emendas da Constituição (PEC) em tramitação³⁹ no Congresso Nacional, colocados nas pautas de votação no início de 2016: (a) Estatuto da Família (PL 6583/2013); (b) Maioridade Penal (PEC 171/1993); (c) Lei Antiterrorismo (PL 2016/2015); (d) Criminalização da vítima de violência sexual (PL 5069/2013); (e) Terceirização (PL 30/2015); (f) Alteração da participação da Petrobrás na exploração do pré-sal (PL 131/2015); (g) Estatuto do desarmamento (PL 3722/2012); (h) Privatização das Estatais (PL 555/2015); (i) Flexibilização do Conceito do Trabalho Escravo (PL 432/13); (j) Redução da idade de trabalho (PEC 18/2011).

Corroboram com isso os meios de comunicação de massa, dominados por oligopólios e grupos conservadores, que apresentam as informações de maneira seletiva, fomentando o discurso de ódio, o preconceito, a homofobia e o moralismo ultraconservador, inclusive de base religiosa, de temas como a maioridade penal, o aborto e a homossexualidade. Além disso, é necessário mencionar o papel decisivo do noticiário político dos jornais e telejornais de maior circulação no país para convencer a sociedade de que o cenário vivenciado seria de ameaça absoluta, de caos. Seguindo essa linha de argumentação,

O discurso contra a corrupção no debate público brasileiro hoje se acomoda bem à ideia de que o *déficit* da política não seria de democracia, mas de gestão competente e de honestidade. A ligação com o problema da corrupção aparece na forma da crítica à amplitude do Estado e a concepções de desenvolvimento que lhe dão protagonismo. O mercado, espaço de relações regido pelos imperativos do lucro e organizado numa lógica que potencializa as assimetrias, não é colocado em xeque na análise dos fatores que comprometeriam a democracia. A gestão política da economia é medida, por sua vez, não pelos efeitos que tem sobre as pessoas, mas pela avaliação que dela é feita pelos próprios agentes de mercado, em um círculo vicioso do exercício de influência desses agentes que é apresentado como um dado da natureza. As notas que orientam investimentos pelas agências ‘de classificação de risco’ e as avaliações das consultorias de ‘gestão de investimentos’, com o peso dado a elas na construção do ambiente político-econômico, mostram isso claramente. (BIROLI, 2015. p. 2).

Nessa direção, o cenário brasileiro que vem se apresentando desde o final do primeiro mandato da Presidente Dilma, passando pela reeleição, até hoje tem sido marcado por um processo contínuo de dificuldades, resistências e tensões políticas e econômicas

³⁹ Para maiores informações sobre os projetos em tramitação no Congresso Nacional indica-se o acesso a seguinte página: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/>.

conjuntamente. Em termos políticos, é preciso referir que a coalização governamental montada por Lula, com um amplo leque de partidos na base de apoio, interessados por espaço no governo, “[...] foi perdendo a unidade e a força que seriam necessárias para tomar as decisões capazes de enfrentar a crise econômica atual sem abandonar a estratégia econômica que foi sendo construída, a partir do segundo governo Lula”. (FIORI, 2015a, p. 2).

Esse quadro de fragmentação e polarização agravou-se ainda mais no final do primeiro mandato de Dilma e no início do segundo, com o fortalecimento de um *congresso conservador e oposicionista e uma base parlamentar de sustentação frágil*, que tem contribuído para o acúmulo de derrotas parlamentares, inclusive capitaneadas pelo presidente da Câmara, Eduardo Cunha, que anunciou publicamente seu rompimento com o Planalto, sendo o mentor do pedido de *impeachment* da presidente. Assim, desde a reeleição de Dilma, em 2014, a oposição tem mobilizado as tentativas de “[...] derrubar a presidente da república eleita por 54,5 milhões de brasileiros [...], o que caracteriza um projeto claramente golpista e antidemocrático e, o que é pior, conduzido por lideranças medíocres e de discutível estatura moral”. (FIORI, 2015b, p.1).

Nesse processo de busca pela desestabilização do governo eleito democraticamente, a oposição tem sido reforçada na tônica golpista dos meios de comunicação de massa, inclusive com a divulgação de informações sobre o avanço seletivo da *operação Lava Jato*, iniciada em 2014, que investiga o esquema de corrupção na Petrobras, em que são mantidos presos empreiteiros, o tesoureiro do Partido dos Trabalhadores (PT), João Vaccari Neto, o ex-ministro José Dirceu (PT) e inúmeros políticos dos mais diversos partidos, incluindo os presidentes da Câmara, Eduardo Cunha do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e do Senado, Renan Calheiros (PMDB), que ainda não foram presos. Com efeito, os impactos políticos se refletiram na fragilização do governo “[...] que se tornou politicamente titubeante diante da sanha do PMDB, e vacilante, economicamente, diante do avanço do ‘lock-out’ do investimento privado.” (NOZAKI, 2015, p. 51). Mais do que isso, tem ficado evidente que as medidas em curso impactam não apenas o PT, mas a própria esquerda como um todo e os direitos historicamente conquistados pela *classe que vive do trabalho*. Portanto,

[...] é possível e necessário resistir e lutar para reverter esta situação, começando por entender que esta crise imediata existe de fato, mas ao mesmo tempo ela está escondendo um impasse estratégico de maior proporção e gravidade, que o país está enfrentando, e que não aparece na retórica da oposição, nem tampouco na do governo. Neste exato momento, o mundo está atravessando uma transformação geopolítica e geoeconômica gigantesca, e seus desdobramentos determinarão os caminhos e as oportunidades do século XXI. (FIORI, 2015d, p. 1).

Em outras palavras, a profunda crise estrutural do sistema socioeconômico, na qual o país, a exemplo de outros, encontra-se inserido, impõe a necessidade de orientar-se de maneira ofensiva contra o capital, sendo indispensável que a *classe que vive do trabalho* resgate a capacidade de indignar-se “[...] frente às mazelas sociais, discordar do movimento conservador que busca naturalizar a pobreza [e a desigualdade social], discutindo a ideia de que a eficiência do mercado é a única aceitável para a sociedade” (COSTA, 2006, p. 232), retomando a discussão de que os direitos sociais, acolhidos pela Constituição Federal de 1988 são de responsabilidade pública obrigatória do Estado, reconhecendo que os limites e condicionalidades impostas pelo modo de produção capitalista, que rege a sociedade brasileira, “[...] não invalida a luta pelo reconhecimento e afirmação dos direitos [...], mas sinaliza que a sua conquista integra uma agenda estratégica da luta democrática e popular” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 195) em prol das conquistas sociais de 1988. Considera-se relevante assinalar que

as conquistas do movimento social das décadas de 1970 e 1980 contrariaram os interesses dos detentores da riqueza. Em grande medida, isso se devia ao fato de que mais de 10% do gasto público federal em relação ao PIB passou a ser vinculado constitucionalmente à Seguridade Social. Desde a Assembleia Nacional Constituinte até os dias atuais, esses setores desenvolvem ativa campanha difamatória e ideológica orientada para ‘demonizar’ a Seguridade Social e, especialmente, o seu segmento da Previdência Social, cujo gasto equivale a 8% do PIB. (FAGNANI, 2015b, p. 14).

Nessa direção, os defensores dos ajustes estruturais em prol da manutenção e maior lucratividade do capital têm empregado o argumento de que a crise econômica deriva também do desajuste fiscal provocado pela expansão dos gastos públicos com as políticas sociais, especialmente as que integram o tripé da seguridade social (previdência social, assistência social e saúde) que, segundo eles, comprometem a estabilização da dívida pública, buscando justificar, com isso, a *revisão do pacto social da democratização*. Ora, é de conhecimento público que a maior parcela do Orçamento Geral da União destina-se ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Para se ter maior clareza disso,

em 2014, a União gastou R\$ 978 bilhões com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, o equivalente a 45,11% de todo o orçamento. Ainda no mesmo ano, 45,7% dos títulos públicos eram remunerados com base na taxa Selic (14,1% diretamente pela Over/Selic e 31,6% como pré-fixados) e 72,8% dos títulos estavam nas mãos de instituições financeiras, fundos de investimento, não residentes e seguradoras. (DIEESE, 2015, p. 2).

A questão da dívida pública brasileira não deve ser considerada apenas em relação ao seu tamanho, tampouco considerada somente por sua existência, é preciso que se questione a quem ela serve e se reconheça que ela serve ao capital financeiro. Assim, prioriza-se parcela expressiva de recursos do fundo público para o pagamento de juros da dívida, “[...] via imposição de um ajuste fiscal que restringe direitos, contribui para o aumento do desemprego e precariza as condições de vida de grandes parcelas da população”. (BRETTAS, 2012, p. 115).

Criam-se, ainda, condições favoráveis para que o mercado se aproprie e utilize das políticas sociais como espaços privilegiados de acumulação de capital financeiro, exemplo disso é o avanço da mercantilização das políticas de saúde, educação, previdência social, entre outras. Ademais, justifica-se um contínuo processo de reformas da previdência social e dos direitos trabalhistas, expressas na aprovação da Lei n. 13.135, de 17 de junho de 2015 e a Lei n. 13.134, de 16 de junho de 2015, que limitam o acesso ao seguro desemprego, ao abono salarial e aos benefícios previdenciários.

SÍNTESE DA PARTE 2.1

Muitos foram os aspectos descritos e examinados neste subcapítulo (2.1).

Diante da sua importância e para melhor visualização de aspectos que se considera relevantes e que comporão as inferências a fazerem parte do Capítulo 3 e da Conclusão, explicitam-se os mesmos em forma de síntese, a partir de duas categorizações: *sociedade capitalista e alienação dos indivíduos; ajuste estrutural e Estado neoliberal*.

Sociedade capitalista e alienação dos indivíduos

- todas as esferas da vida social, econômica, política, social, cultural são submetidas aos parâmetros do capital que define formas de pensar, sentir, agir, resistir;
- a pobreza e a desigualdade social são inerentes à sociedade capitalista;
- a pobreza e a desigualdade social são naturalizadas e indicadas como sendo problema de ordem pessoal do indivíduo;
- a adesão da sociedade, como um todo, à lógica hegemônica dominante requer alienação dos sujeitos, manifesta em relações sociais de estranhamento entre esses, além de segregação e de apartação divorciada do senso de coletividade, de organização e mobilização social e de indiferença ao outro;

- a alienação manifesta-se também como existência fetichizada. Homens e mulheres, em sua maioria, acreditam serem livres, autônomos, independentes “o que não é real, uma vez que se encontram ainda mais *submetidos ao poder das coisas*” (MARX, ENGELS, 1846/2007);
- a alienação também se manifesta pelo desejo exacerbado de grandes parcelas da sociedade pela riqueza: carros de luxo, iates, mansões, etc.;
- há adesão por parte da *classe que vive do trabalho* à lógica dominante de que os bens sociais podem ser comprados no mercado, o que resulta na perda do sentido de pertencimento de classe e da capacidade de mobilização, organização e resistência à exploração dos trabalhadores;
- no Brasil, ainda “[...] vigoram as regras culturais de uma tradição hierárquica, plasmadas em um padrão de sociabilidade que obsta a construção de um princípio de reciprocidade que confira ao outro o estatuto de sujeito de interesses válidos e legítimos”. (TELLES, 2001, p. 20).

Ajuste estrutural e Estado neoliberal

- no mesmo momento histórico de aprovação Constitucional de garantia de direitos sociais com igualdade, universalidade de acesso e cobertura (a despeito das contestações conservadoras), na premissa de atendimento das necessidades sociais, é implementado, no país, o ajuste estrutural e suas reformas, contrário a tal universalização;
- a partir da década de 1990, é instalado, no Brasil, o ajuste estrutural de pensamento neoliberal contrário às políticas sociais públicas como direitos de todos. Os argumentos utilizados – visualizados cotidianamente pelos meios de comunicação e representantes do legislativo e do executivo favorável ao pensamento em questão – são os de que: a) os gastos sociais são excessivos, sendo os mesmos “nefastos para a economia, porque geram déficit orçamentário. [...] Para enfrentar esse problema [...] cortar substancialmente o gasto público para liberar recursos para a inversão privada” (PEREIRA, 2001a, p. 36); b) o Estado não deve regular o mercado, pois, ao “cercear o livre jogo mercantil, tal regulação impede o desenvolvimento econômico e a criação de empregos. [isso requer] a desregulamentação do mercado de trabalho e da comercialização da força laboral” (PEREIRA, 2001a, p. 36); c) a proteção social de caráter redistributivo “é

perniciosa para o desenvolvimento econômico, pois onera as classes possuidoras, além de aumentar o consumo das classes populares em detrimento da poupança interna” (PEREIRA, 2001a, p. 36); d) os sistemas únicos de políticas sociais públicas negam aos (às) cidadãos (ãs) “oportunidades de escolhas [no mercado] e autonomia de decisão” (PEREIRA, 2001a, p. 37); e) políticas sociais públicas são moralmente condenáveis, pois incentivam “a ociosidade e a dependência, ao mesmo tempo em que, com sua carga de regulamentações, desestimulam o capitalista a investir; f) o Estado, contrariamente ao mercado, é corrupto; g) o mercado é mais eficiente, eficaz e efetivo na oferta de ações nas áreas de saúde, educação, etc.. Diante disso, a melhor alternativa é a “redução do Estado em suas responsabilidades sociais.” (PEREIRA, 2001a, p. 37);

- a atuação do Estado está direcionada para favorecer uma política econômica com maior flexibilidade para o mercado e menor intervenção no atendimento das necessidades sociais básicas dos (as) cidadãos (ãs), limitando-se aos “mínimos sociais”, o que inclui o corte e/ou a reorientação dos gastos públicos com políticas sociais focalizadas, dirigidas à minimização da pobreza extrema, em detrimento do dispêndio com as universais;
- o Estado deixa o espaço livre para a iniciativa privada ofertar serviços sociais, onde há possibilidade de lucratividade;
- o Estado conjuntamente com as entidades privadas sem fins lucrativos desenvolve serviços, programas, projetos e benefícios que não tenham interesse mercantil, de lucratividade, porque têm como usuários aqueles segmentos fora ou com inserção precária no mercado de trabalho (idosos, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e famílias em situação de empobrecimento).

Isso posto, parte-se para a caracterização da Sociedade Cubana, em transição para o socialismo, e do Estado. Inicialmente, busca-se tratar os elementos fundantes do que configura esse tipo de sociedade, levando em conta as ínfimas experiências concretizadas até hoje.

2.2 CARACTERIZAÇÃO DA SOCIEDADE E DO ESTADO SOCIALISTA

A luta pela edificação de uma nova sociabilidade, alternativa para a sociedade capitalista, só pode ser processada coletivamente através da ação consciente e uma

organização política de sujeitos sociais identificados com determinados ideais, valores, princípios que conformam um dado projeto societário, em direção à emancipação humana⁴⁰. Nesse sentido, demarca-se a imprescindibilidade da construção da sociedade socialista, por cuja realização vale a pena hoje organizar-se e lutar.

O socialismo é mais do que nunca necessário hoje porque o capitalismo, em sua fase neoliberal, não faz mais que aumentar os males que os povos padecem pelas exigências estruturais do sistema. Certo é que a alternativa social do ‘socialismo real’ não resolveu esses problemas, mas, como demonstra claramente a experiência desses últimos anos, depois de seu colapso nesses países não resolverá de modo algum o retorno para o capitalismo, e menos ainda em suas fases – não tão distanciadas entre si – selvagem e neoliberal. A humanidade também necessita do socialismo para não desaparecer debaixo da outra alternativa: a barbárie, mas agora na forma extrema, absoluta, da barbárie ecológica ou nuclear. (VÁZQUEZ, 2001, p. 200, tradução nossa).

O quadro assim apontado supõe três questões que devem ser consideradas: i) a necessidade e a possibilidade concreta de uma alternativa socialista radical diante da “barbárie concretizada pelo modo de produção capitalista e sua perversa sociabilidade” (COUTINHO, 2015, p. 83); ii) a primordialidade de vislumbrar e acreditar na viabilidade da formação de um movimento de massa anticapitalista, sem deixar de realizar uma avaliação crítica e rigorosa das experiências passadas de construção do socialismo – nominadas de *socialismo real*⁴¹ – que não tiveram êxito, o que causou desesperança e descrédito na possibilidade da alternativa socialista; iii) a essencialidade de consciência crítica acerca da insustentabilidade do modelo societário vigente e da necessidade de superá-lo, mesmo diante das distintas tentativas de fazê-lo parecer inalterável, definitivo, como se não houvesse alternativa ao capitalismo. Não obstante, é necessário reiterar questões que aportam maior densidade a esse argumento, como as que seguem:

⁴⁰ A emancipação humana “[...] só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado *ente genérico* na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas ‘*forces propres*’ [forças próprias] como forças *sociais* e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma da força *política*.” (MARX, 1843/2010a, p. 54).

⁴¹ Já foram tornados públicos estudos e pesquisas em relação ao *socialismo real*, destaca-se especialmente a produção “O enigma do socialismo real: um balanço crítico das principais teorias marxistas e ocidentais”, do cientista político e historiador Luis Fernandes, reconhecido referência importante no Brasil. O autor citado busca “[...] identificar os marcos teóricos que enquadram os diferentes conceitos formados para caracterizar as experiências do socialismo real (as sociedades ‘de tipo soviético’) [e] confrontar essas interpretações teóricas com o desenvolvimento histórico dessas sociedades.” (FERNANDES, 2000, p. 18-19). Portanto, não se entrará nesta discussão aqui, além de não ser objeto nem objetivo da tese o debate sobre as experiências históricas do *socialismo real*.

Qual é a raiz dos problemas que sofre a humanidade neste começo de século? Qual é a raiz do desemprego, da pobreza, da monstruosa desigualdade social? Qual é a raiz do neoliberalismo, da dívida externa, da especulação financeira incontrolável, dos programas de ‘ajuste estrutural’, da ditadura do Fundo Monetário Internacional (FMI)? A raiz é o sistema capitalista mundial, a lógica global da acumulação capitalista, a hegemonia mundial do grande capital financeiro, a propriedade capitalista dos meios de produção. Muitos compartilhamos este diagnóstico. Mas precisamos começar a discutir as alternativas. E, se buscamos uma alternativa radical, é a questão do *socialismo* que se coloca na ordem do dia. (LÖWY, 2007, p, 207).

O conjunto de desigualdades, cada vez mais acirradas, reitera a atualidade histórica do socialismo como modelo alternativo de sociedade, como possibilidade de vir a ser inédito viável. Logo, a questão do socialismo deve ser tratada na perspectiva de um processo social em construção, “[...] não um edifício pronto e acabado, mas um imenso canteiro de obras, onde se trabalha para o futuro, sem esquecer as lições do passado”. (LÖWY, 2007, p, 207). Para ser concretizado como tal, isto é, convertido em realidade, há a necessidade premente de se criar as condições materiais e simbólicas para o desenvolvimento de uma ação consciente e organizada da *classe que vive do trabalho*, rumo à transformação da ordem social existente. Isso não se fará por convencimento de que é a hora de levar a cabo a sua missão histórica. E,

[...] ao contrário até das concepções dos mais nobres socialistas utópicos – para quem ‘a história futura há de se resolver na propaganda e na realização de seus planos sociais, ... pois, uma vez entendido o seu sistema, como as pessoas deixariam de ver nele o melhor plano para o melhor estado da sociedade?’ –, sua posição dependia da capacidade ou incapacidade da teoria socialista radical de ‘agarrar as massas’ e de realizá-lo e não de ter inventado ‘o melhor plano para o melhor estado da sociedade’. Marx sabia muito bem que isto não poderia acontecer, porque todas as verdadeiras realizações traziam consigo as sementes de sua necessária superação futura. (MÉSZÁROS, 2011, p. 218).

De outro lado, é necessário considerar que os socialistas utópicos idealizaram um modelo de sociedade perfeita, em que seria possível um autoaperfeiçoamento do capitalismo, a partir de reformas, buscando “[...] eliminar da sociedade de classes os seus elementos, digamos, perniciosos, degradantes, injustos” (FERNANDES, 1995, p. 47), porém, sem alterar a ordem social estabelecida. Contrário a isso, a posição de Marx e Engels é a de que não é possível aperfeiçoar, reformar, é preciso extinguir a sociedade capitalista. Reconhece-se, aqui, o passo que deram Karl Marx e Friedrich Engels, a partir de uma avaliação crítica aos primórdios do socialismo, que, em sua fase inicial, remontam ao período entre as Guerras Napoleônicas (1792-1815) e as Revoluções de 1848 (BOTTOMORE, 1988). Nessa fase, foi

caracterizado como *socialismo utópico*⁴²: e teve como precursores três pensadores: Claude Henri de Rouvroy, conhecido como conde Saint-Simon (1760-1825); François Marie Charles Fourier (1772-1837); e Robert Owen (1771-1858).

Os sistemas propriamente socialistas e comunistas – como os de Saint-Simon, Fourier, Owen, etc. – aparecem na primeira fase, pouco desenvolvida, da luta entre o proletariado e a burguesia [...]. Na própria sociedade dominante, os inventores desses sistemas reconhecem, sem dúvida, o antagonismo de classes e os efeitos de seus elementos desagregadores. Contudo, *não atribuem ao proletariado qualquer autonomia histórica, qualquer movimento político próprio*. (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 37, grifo nosso).

Apesar de pontos de partida diferenciados⁴³, os autores realizaram críticas às sociedades (burguesas) capitalistas de seu tempo, não indicaram as condições materiais para a libertação do proletariado, tampouco consideravam que tal processo ocorreria por meio da luta de classes e pela revolução social proletária.

Todos eles desejavam uma sociedade em que não houvesse conflito de classe, quer dizer, em que não existissem grupos sociais que tivessem o monopólio de qualquer setor fundamental da atividade social. Anunciaram a ‘planificação centralizada’ da produção, uma ‘sociedade mundial’ em que *o poder estivesse nas mãos dos homens de ciência e dos dirigentes da economia*. (HARNECKER; URIBE, 1981, p. 10, grifo nosso).

No entanto, as ideias e propostas desses autores foram criticadas e consideradas *utópicas*, pois esses pensadores acreditavam que a total transformação da sociedade aconteceria sem a luta de classes para tomar o poder de Estado e que a formação de uma nova sociedade seria promovida de forma “pacata” e “natural”, desconsideravam, pois, a necessidade de uma “ação política”, ou seja, “revolucionária”. Os socialistas utópicos, segundo Marx e Engels (1848/1998, p. 38), “[...] querem atingir seu objetivo por meios pacíficos e tentam abrir caminho para o novo evangelho social pela força do exemplo [...]”. A práxis, portanto, era secundarizada e a ideia de socialismo predominava sobre sua construção real, logo, mantinham uma perspectiva idealista.

⁴² Para maiores aprofundamentos ver as seguintes obras: *Manifesto Comunista*, de Karl Marx e Friedrich Engels (1848) e *Do socialismo utópico ao socialismo científico*, de Friedrich Engels (1880).

⁴³ “Enquanto o pensamento de *Saint-Simon* e de *Fourier* parte das reações contra as teorias iluministas da natureza humana, consideradas como responsáveis pelo curso desastroso da Revolução Francesa, a teoria de *Owen*, ao contrário, apresenta uma continuidade com os temas do Iluminismo. *Fourier* e *Saint-Simon* partiram de teorias (muito diferentes) de tipos psicológicos inatos e conceberam a reforma como a construção de disposições sociais que permitissem a interação harmoniosa desses tipos. *Owen*, por outro lado, acreditava que o caráter do homem era formado pelas circunstâncias externas e que, portanto, a reforma da sociedade envolvia a criação de circunstâncias que associassem a busca da felicidade com a harmonia e a cooperação em lugar da concorrência e do conflito.” (BOTTOMORE, 1988, p. 341, grifo nosso).

Não obstante, esperavam que, por meio de uma ciência social e/ou leis sociais, seria exequível criar as condições materiais para a supressão dos conflitos de classes, da exploração/opressão sobre a classe trabalhadora e a libertação do proletariado (MARX; ENGELS, 1848/1998). Portanto, seu principal equívoco foi o modo pelo qual pensaram em fazê-lo:

No lugar da atividade social, aparece necessariamente sua atividade inventiva, pessoal; no lugar das condições históricas da libertação, apenas condições fantasiosas; no lugar da organização paulatina do proletariado até de se constituir em classe, apenas a organização de uma sociedade inventada por eles. A história futura do mundo resume-se à pura propaganda e à execução de seus planos sociais. (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 37-38).

É preciso, além disso, levar em conta o contexto histórico em que os precursores do “socialismo utópico” encontravam-se inseridos, quando o modo de produção capitalista ocorria em condições econômicas ainda pouco desenvolvidas. Dito de outra forma, “o capitalismo não se encontrava numa fase avançada, as suas contradições ainda não se manifestavam de forma muito clara e as grandes concentrações proletárias nos centros industriais ainda não se tinham produzido”. (HARNECKER; URIBE, 1981, p. 11).

Isso, aliado às “suas teorias incipientes [que] não [faziam] mais do que refletir o estado incipiente da produção capitalista, a incipiente condição de classe” (ENGELS, 1880/1962, p. 33), impossibilitou-os de perceber a necessidade da luta de classes e detectar o papel revolucionário do proletariado na transição de uma sociedade capitalista para uma sociedade socialista.

Pretendia-se tirar da cabeça a solução dos problemas sociais, latentes ainda nas condições econômicas pouco desenvolvidas da época. A sociedade não encerrava senão males, que a razão pensante era chamada a remediar. Tratava-se, por isso, de descobrir *um sistema novo e mais perfeito de ordem social, para implantá-lo na sociedade vindo de fora, por meio da propaganda* e, sendo possível, *com o exemplo, mediante experiências* que servissem de modelo. *Esses novos sistemas sociais nasciam condenados a mover-se no reino da utopia*; quanto mais detalhados e minuciosos fossem, mais tinham que degenerar em puras fantasias. (ENGELS, 1880/1962, p.33, grifo nosso).

Assim, é possível dizer que as bases conceituais e teóricas, sustentadoras do socialismo utópico (Saint-Simon, Fourier, Owen) convergiam para o estabelecimento de

[...] uma nova *ciência da natureza humana* [...], [tomando] a *esfera moral/ideológica* como a base determinante de todos os outros aspectos do comportamento humano. [...] [Buscam] fazer dessa esfera o objeto de uma *ciência*

exata que resolverá o problema da *harmonia social*. (BOTTOMORE, 1988, p. 341, grifo nosso).

Nesse sentido, os socialistas utópicos guardavam ainda características do positivismo não superado, em que pese o fato de almejarem uma nova ordem social. Em síntese, os socialistas utópicos almejavam e idealizavam um modelo de sociedade perfeita, em que as diferentes classes sociais pudessem viver em harmonia em face da possibilidade de conciliar os interesses individuais com os interesses sociais/coletivos. Entendiam que isso poderia ser alcançado através de métodos pacíficos, mediante reformas, sem a luta de classes e utilizando-se de recursos de propaganda e experiências (como modelo) para levá-la a cabo. Tratava-se, pois, de reformar o existente sem alterar a estrutura social. De modo diverso pensavam os *socialistas científicos*, para quem era preciso destruir a velha sociedade para construir uma nova, o que dependia de uma revolução social, requisitando para tal uma revolução social,

[...] o proletariado toma o poder político e, por meio dêle, *converte em propriedade pública os meios sociais de produção*, que escapam das mãos da burguesia. Com êsse ato redime os meios de produção da condição de capital, que tinham até então, e dá ao seu caráter social plena liberdade para impor-se. (ENGELS, 1880/1962, p. 62, grifo nosso).

Significa dizer que a superação do atual modo de produção e a eliminação do seu caráter capitalista não ocorre de um dia para outro, mas através de processos constantes de transformação, de alteração das relações de produção e do desenvolvimento das forças produtivas sociais. Assim,

ao contrário do que representava para a maior parte de seus antecessores, para Marx e Engels o socialismo não era um ideal para o qual se podia fazer planos atraentes, mas o produto das leis do desenvolvimento do capitalismo que os economistas clássicos haviam sido os primeiros a descobrir e procurar analisar. *A forma ou as formas que o socialismo poderia assumir só se revelariam, portanto, em um processo histórico que ainda se estava desdobrando*. Tendo isso em vista, Marx e Engels abstiveram-se, muito logicamente, de qualquer tentativa de descrição detalhada, ou mesmo de definição, do socialismo. Para eles, *o socialismo era*, antes de qualquer outra coisa, *uma negação do capitalismo*, que desenvolveria sua própria identidade positiva (o comunismo) através de um *longo processo revolucionário no qual o proletariado transformaria a sociedade e, com isso, transformaria a si mesmo*. (BOTTOMORE, 1988, p. 339, grifo nosso).

Nessa direção, em oposição ao socialismo utópico, desenvolveu-se o socialismo científico como uma construção teórica do movimento proletário, destinado a investigar as condições históricas e dar visibilidade concreta às condições e à natureza da ação da classe oprimida, chamada a fazer a revolução (ENGELS, 1880/1962).

A partir de estudos científicos sobre as sociedades regidas pelo modo de produção capitalista, realizados por Marx e Engels, o socialismo em seus fundamentos teórico-metodológicos passou a ser melhor configurado. Essa qualificação delineou-se, inicialmente, em sua obra *Manifesto Comunista* (1848), em que reconhecem o pioneirismo dos socialistas utópicos e os elementos críticos contidos em suas discussões acerca da sociedade capitalista de seu tempo, e o fornecimento de “[...] material dos mais valiosos para esclarecer os trabalhadores. [...] [e] suas formulações positivas sobre a sociedade futura [...]”. (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 38). No entanto, diferiram-se dos socialistas utópicos ao proporem uma revolução social empreendida pelo proletariado que, mediante um longo processo de transição, colocaria fim ao capitalismo.

Ressalva-se que, apesar do socialismo não ter se constituído em objeto específico de investigação de Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), no conjunto de suas obras efetivaram reflexões e constituíram um marco teórico que contribuiu para estabelecer as bases teórico-metodológicas, os princípios fundantes, os fins essenciais, a perspectiva de avanços futuros e limites ao desenvolvimento socialista em direção ao comunismo, e os possíveis “caminhos” para a formação da sociedade nova em alternativa ao capitalismo. Estão explícitas, ao longo de seus textos, análises críticas e rigorosas acerca do movimento histórico da sociedade e dos processos sociais de produção/reprodução das relações sociais, em uma perspectiva de totalidade, o sentido da revolução social radical no horizonte da emancipação humana e a necessidade de busca de uma ruptura com a ordem social capitalista, o que reitera a atualidade histórica da *ofensiva socialista*.

A necessidade e a atualidade histórica da ofensiva socialista não significam a defesa de uma perspectiva agitadora imediatista, fácil e ingenuamente otimista. Longe disto. Em primeiro lugar, a atualidade histórica do processo de transformação – como inerente à multiplicidade de determinações de diversos níveis conflitivos de uma tendência histórica objetiva – refere-se à fase histórica na sua inteireza, com todas as suas complicações e retrocessos, e não a algum evento repentino que produz um desenvolvimento linear não problemático. [...] Além disso, nunca é demais acentuar que, no meio da crise estrutural do capital que se aprofunda, só podemos falar sobre a atualidade histórica da ofensiva socialista se também falamos no sentido de que grandes mudanças institucionais são necessárias para que possa ser trazida à efetivação a tendência histórica em questão. (MÉSZÁROS, 2011, p. 1066).

Certamente, a edificação de uma ordem social alternativa que leve à superação do capital e à construção de uma nova sociedade (socialista), a partir das atuais condições de sociabilidade, é necessária e atual e constitui-se em uma tarefa prioritária, considerando-se o

agravamento da crise estrutural do sistema socioeconômico capitalista em desenvolvimento ao longo do século XXI,

pois, sob as novas condições da crise estrutural do capital, torna-se possível ganhar muito mais do que algumas grandes (mas, no final das contas terrivelmente isoladas) *batalhas*, como as revoluções russa, chinesa e cubana. Ao mesmo tempo, não existe meio de minimizar o caráter doloroso do processo envolvido, que requer importantes ajustes estratégicos e correspondentes mudanças institucionais e organizacionais radicais em todas as áreas e por todo o espectro do movimento socialista. (MÉSZÁROS, 2011, p. 795).

Sendo assim, a instauração de uma nova ordem societária não acontece espontaneamente; supõe um longo e complexo movimento histórico e revolucionário das massas, que integre, organize e totalize os conteúdos atuais das lutas sociais em uma direção comum, a desagregação da ordem social existente, de forma a viabilizar o processo de transformação da sociedade capitalista rumo à edificação de uma sociedade nova, socialista. E isso seguramente não se realiza sem contradições internas a serem superadas processualmente, a partir de uma resistência permanente, especialmente porque a cultura capitalista arraigada e difundida mundialmente ameaça sistematicamente qualquer construção social que a ela se oponha. Porém, é preciso se reconhecer que

[...] tornou-se extremamente problemática a consolidação de tal projeto sem que os seus principais pressupostos sejam submetidos ao crivo da realidade social, as exigências que as necessidades sociais concretas das classes põem na abertura do século XXI. Isso implica que, se os conteúdos das lutas de classes incorporaram novas mediações e novas demandas sociais, a sua forma não pode ser uma mera reposição (e repetição) dos meios políticos que correspondiam as requisições de uma outra época. Em poucas palavras: as formas de lutas para se afirmar um projeto socialista devem se ajustar aos conteúdos atuais das lutas de classes. E as formas e os princípios [...], consagrados historicamente como revolucionários, só tem validade se ajustados, num processo de mediação que pressupõe a reflexão teórico-sistemática, ao perfil das lutas de classes contemporâneas. (BRAZ, 2015, p. 67).

Logo, “o requisito histórico e o patamar de um movimento dessa envergadura é a existência de uma sociedade que caminha inexoravelmente, pelas pressões de baixo para cima, pela insatisfação das massas e pelo inconformismo da classe trabalhadora [...]” (FERNANDES, 1995, p. 98) e dos diferentes sujeitos sociais em face das diversas formas de exploração, opressão, servidão, humilhação, dominação e subordinação a que se encontram submetidas.

[...] na formação de uma classe com *grilhões radicais*, de uma classe da sociedade civil que não seja uma classe da sociedade civil, de um estamento que seja a dissolução de todos os estamentos, de uma esfera que possua um caráter universal mediante seus sofrimentos universais e que não reivindique nenhum *direito particular* porque contra ela não se comete uma *injustiça particular*, mas a *injustiça por excelência*, que já não possa exigir um título *histórico*, mas apenas o título *humano* [...]; uma esfera, por fim, que não pode se emancipar sem se emancipar de todas as outras esferas da sociedade e, com isso, sem emancipar todas essas esferas – uma esfera que é, numa palavra, a *perda total* da humanidade e que, portanto, só pode ganhar a si mesma por um *reganho total* do homem. Tal dissolução da sociedade, como um estamento particular, é o *proletariado*. (MARX, 1843/2010b, p.156).

Portanto, é lógico que o sujeito histórico que efetivará a revolução social e a construção de uma nova sociedade, socialista, é a *classe que vive do trabalho*, que sente os efeitos desses processos na produção/reprodução da vida social⁴⁴. Reitera-se novamente:

De todas as classes que hoje se contrapõem à burguesia, só o proletariado constitui uma classe verdadeiramente revolucionária. [...] Quando são revolucionárias, é porque estão na iminência de passar para o proletariado; não defendem então seus interesses atuais, mas futuros, contudo, fazem com que ele tenda mais a se deixar comprar para atividades reacionárias. (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 18, grifo nosso).

Ora, não será a classe dominante, burguesa, que fará a revolução social, isto porque defende interesses particulares, domina e dirige a vida econômica e social, submetendo a sociedade às suas condições de apropriação – a propriedade privada do capital em suas mãos – e excluindo o restante da população da participação na riqueza social. E garante, com isso, as bases legitimadoras de sua própria posição de classe, de seu poder e da ordem social existente. Tampouco serão as classes médias⁴⁵ que, para elevar ou até mesmo manter o padrão de vida alcançado dentro do sistema socioeconômico vigente, buscam combater “[...] a burguesia para garantir a própria existência [...] e impedir o próprio declínio. Portanto, não são revolucionárias, mas conservadoras. Mais ainda são reacionárias, pois tentam virar a roda da história para trás.” (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 18, grifo nosso). O que pode acontecer é que essas podem aliar-se à *classe que vive do trabalho*, e, assim sendo, tornam-se “revolucionárias”, à medida que “[...] não defendem então seus interesses atuais, mas futuros;

⁴⁴ A produção/reprodução da vida social não “[...] abrange apenas a dimensão econômica [...], mas a *reprodução das relações sociais de indivíduos, grupos e classes sociais. Relações estas que envolvem relações de poder, sendo relações de luta e confronto entre classes e segmentos sociais* [...]. Mas a produção/reprodução das relações sociais abrange, também formas de pensar, isto é formas de consciência através das quais se apreende a vida social’ [...].” (IAMAMOTO, 2004, p. 25-26, grifo nosso).

⁴⁵ Entre as “[...] ‘duas grandes classes’ da sociedade moderna [a burguesa e operária], há ‘camadas intermediárias e de transição’, que Marx também chamou de CLASSE MÉDIA.” (BOTTOMORE, 1988, p. 38).

abandonam seu próprio ponto de vista para se colocar no do proletariado”. (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 18).

Ocorre, entretanto, que o sujeito revolucionário, a *classe que vive do trabalho*, configura-se como sujeito contraditório. Por um lado, depende da venda de sua força de trabalho para a obtenção dos meios de vida necessários à satisfação de suas necessidades sociais. E ao vender sua força de trabalho para viver também contribui – de forma subsumida e alienada – para atender às necessidades (de lucro) do capital em seu processo de expansão e acumulação ampliada, atribuindo-se a esse sujeito papel fundamental na reprodução do sistema socioeconômico capitalista. De outro lado, ao ser qualificado como sujeito histórico central da transformação social, lança-se em lutas sociais e ações revolucionárias contra o capitalismo e o Estado capitalista para subverter a ordem social dominante e em prol da emancipação humana.

Desse modo, a desagregação da sociedade de classes sociais e a formação de uma nova ordem societária – sem dominação-exploração-opressão, com apropriação coletiva dos meios de produção, associação livre de todos os trabalhadores e uma nova forma política de democracia⁴⁶ – desenvolver-se-á a partir da luta de classes – em suas diversas fases – geradas pela velha sociedade (capitalista). Sendo assim,

as classes trabalhadoras sabem que têm de passar por *diferentes fases da luta de classe*. Sabem que a substituição das condições econômicas da escravidão do trabalho pelas condições do *trabalho livre e associado* só pode ser o *trabalho progressivo do tempo* (essa transformação econômica), que isso requer não apenas uma *mudança da distribuição*, mas *uma nova organização da produção* – ou, antes, *requer a liberação* (desobstrução) *das formas sociais de produção no atual trabalho organizado* [...]. Elas sabem que *essa obra de regeneração será continuamente atrasada e impedida pela resistência de direitos adquiridos e egoísmos de classe*. Elas sabem que a atual ‘ação espontânea das leis naturais do capital e da propriedade fundiária’ só pode dar lugar à ‘ação espontânea das leis da economia social do trabalho livre e associado’ mediante *um longo processo de desenvolvimento de novas condições* [...]. (MARX, 1871/2011b, p. 131, grifo nosso).

Na direção indicada, assinala-se que o processo histórico e constitutivo da formação sócio-histórica dos diferentes tipos de sociedades desenvolvidas até o momento presente “[...] movimentou-se em torno de antagonismos de classe, que em cada época se apresentavam de forma diferente”. (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 27). Logo, a força motriz que leva a cabo

⁴⁶ Parte-se do entendimento de que “[...] a *democracia socialista não será a continuação direta da democracia liberal*; impulsionado por condições econômico-sociais mais favoráveis, o processo de democratização poderá e deverá alcançar novos patamares no socialismo. Por um lado, deverá ocorrer a criação de novos institutos políticos que não existem, ou existem apenas embrionariamente, na democracia liberal; por outro, terá lugar uma mudança de função de alguns velhos institutos, como os parlamentos.” (COUTINHO, 2000, p. 24, grifo nosso).

sua edificação é a luta de classes, como indicaram Marx e Engels (1848/1998, p. 8): “a história de todas as sociedades até agora tem sido a história das lutas de classes”, que envolvem, necessariamente, a disputa entre distintos e antagônicos projetos societários que, apoiados em forças sociais diversas, determinam, em última instância, uma dada direção social para a transformação social (voltada aos interesses da *classe que vive do trabalho*) ou para a conservação da ordem social (direcionada aos interesses da classe dominante).

Assim, pode-se dizer que a luta de classes é a força motriz e também a condição para a formação de uma nova ordem societária oposta à ordem estabelecida. “Uma classe é a condição para a existência da outra na luta da própria superação. Como não pode haver capitalismo sem classes, ao estabelecer a luta contra a classe dominante atual, a classe trabalhadora pretende ser vitoriosa, tornando-se dominante” (BOGO, 2008, p. 10) não no sentido de uma nova dominação de classe, mas de extinguir a dominação de uma minoria (a classe burguesa) e instituir uma democracia da maioria (a *classe que vive do trabalho*) para a maioria. Em outras palavras,

as classes exploradas precisam da dominação política para a manutenção da exploração, no interesse egoísta de uma ínfima minoria contra a imensa maioria do povo. As classes exploradas precisam da dominação política para o completo aniquilamento de qualquer exploração, no interesse da maioria do povo contra a ínfima minoria dos escravistas modernos [...]. (LÊNIN, 1917/2010, p. 45).

No entanto, a classe dominante (a burguesia) detentora do poder econômico, social e político não o cederá de livre e espontânea vontade, resistirá em defesa de seus privilégios e dos interesses egoístas dos indivíduos, visando à conservação de seu direito à propriedade (privada) e ao firmamento de seu domínio de classe sobre as massas hierarquicamente subjugadas às diversas formas de opressão e exploração. Sua intenção é a manutenção das bases estruturantes da sociedade atual. Portanto, “os proletários nada têm de seu para salvar; eles têm que destruir todas as seguranças e todas as garantias da propriedade privada até aqui existentes”. (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 19). Logo, a luta de classes e a revolução proletária são inevitáveis.

Realmente, toda nova classe que toma o lugar de outra que dominava anteriormente é obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seu interesse como o *interesse comum de todos os membros da sociedade*, quer dizer, expresso de forma ideal: *é obrigada a dar às suas ideias a forma da universalidade, a apresentá-las como as únicas racionais, universalmente válidas*. A *classe revolucionária*, por já se defrontar desde o início com uma *classe*, surge não como classe, mas sim como *representante de toda a sociedade*; ela aparece como a massa inteira da sociedade diante da única classe dominante. Ela pode fazer isso porque *no início seu interesse realmente ainda*

coincide com o interesse coletivo de todas as demais classes não dominantes e porque, sob a pressão das condições até então existentes, seu interesse ainda não pôde se desenvolver como interesse particular de uma classe particular. [...] Cada nova classe instaura sua dominação somente sobre uma base mais ampla do que a da classe que dominava até então, enquanto, posteriormente, a oposição das classes não dominantes contra a classe então dominante torna-se cada vez mais aguda e mais profunda. Por meio dessas duas coisas estabelece-se a condição de que a luta a ser travada contra essa nova classe dominante deva propor-se, em contrapartida, a uma negação mais resoluta e mais radical das condições até então existentes do que a que puderam fazer todas as classes anteriores que aspiravam à dominação. (MARX; ENGELS, 1846/2007, p. 48-49, grifo nosso).

Desse modo, a transição do modelo de sistema socioeconômico capitalista para o socialista exige que se levem em conta dois pressupostos fundamentais como condição para sua edificação. Um, ao assumir a condição de nova classe dirigente, a classe revolucionária surge como *representante de toda a sociedade e massa inteira da sociedade*, logo, precisa demonstrar que os próprios interesses representam os interesses comuns/coletivos de toda sociedade, e que sua existência enquanto tal supõe a comparência de ideias revolucionárias universalmente consideradas válidas, verdadeiras e racionais. Precisa, pois, fazer com que suas ideias sejam transformadas em dominantes no plano material (econômico, social e político) e no plano das ideias para a sociedade como um todo. Em outras palavras,

nenhuma classe da sociedade civil pode desempenhar esse papel sem despertar, em si e nas massas, um momento de entusiasmo em que ela se confraternize e misture com a sociedade em geral, confunda-se com ela, seja sentida e reconhecida como sua representante universal; um momento em que suas exigências e direitos sejam, na verdade, exigências e direitos da sociedade, em que ela seja efetivamente o cérebro e o coração sociais. Só em nome dos interesses universais da sociedade é que uma classe particular pode reivindicar o domínio universal. (MARX, 1843/2010b, p.154).

O outro pressuposto refere-se à *negação radical do sistema socioeconômico capitalista e do capital* em seus fundamentos, que, no curso do desenvolvimento da revolução social, supõe a transformação das relações de produção, propriedade e ideias legadas, e a supressão das estruturas econômica e social de dominação, opressão e exploração produzidas estruturalmente. Isso somente “[...] será concebível por meio de uma intervenção organizacional estrategicamente sustentada e consciente” (MÉSZÁROS, 2010, p. 46), quando a *classe que vive do trabalho* estiver constituída na condição de classe revolucionária. Todavia, não se pode pensar que

[...] a experiência da luta não é suficiente para adquirir uma consciência clara das tarefas de uma luta de massas pré-revolucionária ou mesmo revolucionária em larga escala. Com efeito, estas tarefas não dependem apenas dos motivos imediatos

que desencadearam a luta; só podem ser determinadas a partir de uma *análise geral do desenvolvimento de toda a sociedade, do estágio histórico em que se encontra o modo de produção capitalista e das suas contradições internas, como das relações de forças nacionais e internacionais entre as classes*. (MANDEL, 1984, p. 70, grifo nosso).

Isso requer, primordialmente, a tomada de consciência pela *classe que vive do trabalho* de seu lugar no “[...] sistema de produção social historicamente determinado, [...] sua relação [...] com os meios de produção, [...] seu papel na organização social do trabalho e [...] modo de obtenção e [...] dimensões da parte da riqueza social de que dispõem”. (LENINE, 1919, p. 9). É preciso, pois, vislumbrar com clareza específica seu papel histórico, mundial, de “coveiro” do capitalismo a construtor da sociedade socialista. No entanto, não se pode deixar de considerar que as formas de pensar, agir e resistir são produto das relações sociais estabelecidas, fruto do processo histórico de produção da vida material dos indivíduos em sociedade, em determinada estrutura e conjuntura histórica. Portanto,

a consciência é, naturalmente, antes de tudo a mera consciência do meio sensível *mais imediato* e consciência do vínculo limitado com outras pessoas e coisas exteriores ao indivíduo que se torna consciente; ela é, ao mesmo tempo, consciência da natureza que, inicialmente, se apresenta aos homens como um poder totalmente estranho, onipotente e inabalável, com o qual os homens se relacionam de um modo puramente animal e diante do qual se deixam impressionar como o gado; é, desse modo, uma consciência puramente animal da natureza (religião natural) – e, por outro lado, a consciência da necessidade de firmar relações com os indivíduos que o cercam constitui o começo da consciência de que o homem definitivamente vive numa sociedade. (MARX; ENGELS, 1846/2007, p. 35).

Desse ponto de vista teórico analítico depreendem-se a produção/reprodução de relações sociais alienadas, próprias da ordem societal capitalista, é necessária ao sustento do sistema socioeconômico capitalista de trocas, valorização da posse e do dinheiro, que desumaniza e empobrece os sentidos do ser humano (BARROCO, 2008). É preciso considerar que

a *formação* dos cinco sentidos é um trabalho de toda a história do mundo até aqui. O *sentido* constringido à carência prática rude também tem apenas um sentido *tacanho*. Para o homem faminto não existe a forma humana da comida, mas somente a sua existência abstrata como alimento [...]. O homem carente, cheio de preocupações, não tem nenhum *sentido* para o mais belo espetáculo; o comerciante de minerais vê apenas o valor mercantil, mas não a beleza e a natureza peculiar do mineral; ele não tem sentido mineralógico algum; portanto, a objetivação da essência humana, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, é necessária tanto para fazer *humanos* os *sentidos* do homem quanto para criar *sentido humano* correspondente à riqueza inteira do ser humano e natural. (MARX, 1844/2009a, p. 110-111).

A condição alienante, de desumanização do ser humano e o empobrecimento de seus sentidos, decorrente da não satisfação de suas necessidades, compromete o desenvolvimento da própria vida e autonomia crítica dos indivíduos para agir de modo informado e consciente, de modo a mobilizar-se e a organizar-se como classe para revolucionar a velha sociedade e lutar pela construção de uma nova ordem societária. Então, a garantia da produção de sua existência, tal como ela se realiza na vida material e subjetiva de homens e mulheres é requisito para que possam fazer história, para que haja uma história da humanidade. Assim,

[...] devemos começar por constatar o primeiro pressuposto de toda a existência humana e também, portanto, de toda a história, a saber, o pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poder ‘fazer história’. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, pois, a produção dos meios para a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material, e este é, sem dúvida, um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, assim como há milênios, tem de ser cumprida diariamente, a cada hora, simplesmente para manter os homens vivos. (MARX; ENGELS, 1846/2007, p. 32-33).

Por conseguinte, a garantia de condições materiais necessárias à produção da própria vida em sociedade condiciona o desenvolvimento de sua consciência em diferentes níveis, correspondentes à *práxis social*, a saber: consciência espontânea e consciência crítica.

Num primeiro momento a realidade não se dá aos homens como objeto cognoscível por sua consciência crítica. Noutros termos, na *aproximação espontânea que o homem faz do mundo*, a posição normal fundamental *não é uma posição crítica* [...]. A este nível espontâneo, o homem ao aproximar-se da realidade faz simplesmente a experiência da realidade na qual ele está e procura. Esta tomada de consciência não é ainda a conscientização, porque esta consiste no desenvolvimento crítico da tomada de consciência. A *conscientização implica*, pois, *que ultrapassemos a esfera espontânea de apreensão da realidade, para chegarmos a uma esfera crítica* na qual a realidade se dá como objeto cognoscível e na qual o homem assume uma posição epistemológica. [...] Quanto mais conscientização, mais se “desvela” a realidade, mais se penetra na essência fenomênica do objeto, frente ao qual nos encontramos para analisá-lo. [...] A conscientização não pode existir fora da “práxis”, ou melhor, sem o ato ação – reflexão. Esta unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens. (FREIRE, 1979, p. 15, grifo nosso).

Assim, a ordem societal hegemônica (capitalista) somente terá perspectiva de ser modificada quando homens e mulheres estiverem cientes de que ela é modificável e que eles são os sujeitos sociais que podem fazê-lo. Destarte, a superação da esfera espontânea de apreensão da realidade e o alcance à esfera crítica representa outra possibilidade de expressão da consciência, de suprassunção das formas alienadas de pensar e agir, logo, de suprassumir

todas as condições de existência desumana da sociedade em que vivem e conquistar a libertação real.

Porque a abstração de toda humanidade, até mesmo da *aparência* de humanidade, praticamente já é completa entre o proletariado instruído; porque nas condições de vida do proletariado estão resumidas as condições de vida da sociedade de hoje, agudizadas do modo mais desumano; porque o homem se perdeu a si mesmo no proletariado, mas ao mesmo tempo ganhou com isso não apenas a consciência teórica dessa perda, como também, sob a ação de uma *penúria* absolutamente imperiosa – a expressão prática da *necessidade* –, que já não pode mais ser evitada nem embelezada, foi obrigado à revolta contra essas desumanidades; por causa disso o proletariado pode e deve libertar-se a si mesmo. Mas ele não pode libertar-se a si mesmo sem supressão de suas próprias condições de vida. Ele não pode supressão de suas próprias condições de vida sem supressão de *todas* as condições de vida desumana da sociedade atual, que se resumem em sua própria situação. Não é por acaso que ele passa pela escola *do trabalho*, que é dura mas forja resistência. Não se trata do que este ou aquele proletário, ou até mesmo do que o proletariado inteiro pode *imaginar* de quando em vez como sua meta. Trata-se *do que* o proletariado *é* e do que ele será obrigado a fazer historicamente de acordo com o seu *ser*. Sua meta e sua ação histórica se acham clara e irrevogavelmente determinadas por sua própria situação de vida e por toda a organização da sociedade burguesa atual. E nem sequer é necessário deter-se aqui a expor como grande parte do proletariado inglês e francês já está *consciente* de sua missão histórica e trabalha com constância no sentido de elevar essa consciência à clareza completa. (MARX; ENGELS, 1844/2011, p. 49).

Sendo assim, a *classe que vive do trabalho* em todo o curso de seu desenvolvimento, em condições históricas de produção e reprodução de vida determinadas, está provida de determinada forma de consciência. Contudo, há momentos em que a consciência de classe existe com dimensões e qualidades diferentes, como consciência de “classe em si” e “classe para si”.

As condições econômicas, inicialmente, transformaram a massa do país em trabalhadores. A dominação do capital criou para esta massa uma situação comum, interesses comuns. Esta massa, pois, é já, face ao capital, uma classe, mas ainda não o é para si mesma. Na luta, de que assinalamos algumas fases, esta massa se reúne, se constitui em *classe para si mesma*. Os interesses que defende se tomam interesses de classe. Mas a luta entre classes é uma luta política. (MARX, 1847/2009b, p. 190, grifo nosso).

Diante disso, a luta a ser travada pela modificação das condições e do modo de vida, e da estrutura vigente da sociedade, supõe a formação de uma consciência social de classe, a qual deve fornecer aos sujeitos coletivos as bases necessárias para desocultar, desmistificar e decodificar os diferentes aspectos que constituem as dimensões histórico-social, econômica, política e cultural da ordem societária em vigor. Presume-se também instrumentalizá-los de modo que se constituam em força social capaz de utilizá-la para deslanchar processos de

*mobilização social e organização popular*⁴⁷ como possibilidade objetiva de levar a cabo a transformação social. Então, quanto mais elevado o grau de consciência, melhores serão as condições e os meios de luta e organização da *classe que vive do trabalho*.

Desse modo, a existência de um sujeito político, coletivo e histórico, que compreenda seu papel, os objetivos históricos de sua ação e a necessidade da tarefa revolucionária em suas lutas contra o domínio do capital e na construção de uma nova ordem societária demanda, necessariamente, elevado grau de consciência que deve ser processual e continuamente desenvolvido por meio de um trabalho de educação política das massas. Com efeito, “quando pensamos sob a ótica marxista, numa ação política que tem como núcleo a transformação da sociedade, é implícita e intrínseca a noção de uma *educação em permanente movimento*, porque esse conceito é parte integrante da teoria social marxiana”. (MAZZEO, 2015, p. 31).

Por outro lado, há que se considerar que a tomada de consciência pela *classe que vive do trabalho* de seu lugar social e papel na luta pela edificação de uma nova sociedade “[...] não surge como um momento de ‘revelação’ para cada indivíduo em particular [...]” (DEL ROIO, 2015, p. 96), tampouco o conduzirá automaticamente à práxis transformadora, pois “[...] a ideologia burguesa mais difundida (e constantemente ressuscitada sob as mais variadas formas) é, porém, aquela que mais se impõe espontaneamente, sobretudo ao operário”. (LÊNIN, 1902/1988, p. 33, nota de rodapé). Ao mesmo tempo, é preciso lembrar também que nesse nível de consciência, considerado embrionário, não é possível transcender a ordem societária capitalista diante de mecanismos concretos e particulares de alienação aos sujeitos sociais. Como assinala Marx (1844/2009a, p. 82),

o trabalho humano produz maravilhas para os ricos, mas produz privação para o trabalhador. Produz palácios, mas cavernas para o trabalhador. Produz beleza, mas deformação para o trabalhador. Substitui o trabalho por máquinas, mas lança uma parte dos trabalhadores de volta a um trabalho bárbaro e faz da outra parte máquinas. Produz espírito, mas produz imbecilidade, cretinismo para o trabalhador.

⁴⁷ A mobilização social e a organização popular “[...] consubstanciam-se em processos de participação social, formulados e implementados de formas diferenciadas pelas classes sociais fundamentais – burguesia e proletariado – na luta pela hegemonia na sociedade”. (ABREU; CARDOSO, 2009, p. 595). Hegemonia entendida como “[...] a capacidade de uma dessas classes que aspire dirigir o conjunto da sociedade em trabalhar os interesses do conjunto [...], em termos de um projeto universal, que contemple a organização e a participação relacionadas à política como dimensão pedagógica. Essa noção de hegemonia tem um cunho cultural que não opera apenas no âmbito intelectual, mas informa toda a cotidianidade dos sujeitos. Desse modo, participar de forma organizada da política, numa perspectiva pedagógica, é manifestar capacidade de intervir no processo de transformação social e político, de modo consciente”. (CARDOSO, 1995, p. 71).

Não obstante, cabe considerar que, embora a *classe que vive do trabalho* tenha obtido, ao longo dos anos, conquistas em termos de melhorias e alguns avanços – em suas formas de organização (associações, sindicatos, movimentos, etc.) e de luta (manifestações, greves, ocupações de fábricas, paralisações, etc.) –, reduzindo, com isso, as perdas produzidas a partir das condições de exploração/superexploração da força de trabalho, assalariamento e mudanças no mundo do trabalho, elas não são suficientes, tampouco capazes de superar as contradições do capital e do trabalho, inerentes à ordem societária capitalista. Diante disso,

a história de todos os países atesta que, pelas próprias forças, a classe operária não pode chegar senão à consciência sindical, isto é, à convicção de que é preciso unir-se em sindicatos, conduzir a luta contra os patrões, exigir do governo essas ou aquelas leis necessárias aos operários etc. (LÊNIN, 1902/1988, p. 24).

Ou seja, apesar de sua importância, como um movimento de resistência à superexploração da força de trabalho e de luta por direitos trabalhistas, as organizações da *classe que vive do trabalho* restringem-se à luta econômica contra os efeitos do sistema socioeconômico capitalista – buscam a melhoria das condições de trabalho, a elevação dos salários, a redução da jornada de trabalho – e não contra suas causas. Dessa forma,

ao mesmo tempo, e ainda abstraindo totalmente a escravização geral que o sistema do salariado implica, a classe operária não deve exagerar a seus próprios olhos o resultado final dessas lutas diárias. Não deve esquecer-se de que luta contra os efeitos, mas não contra as causas desses efeitos; que logra conter o movimento descendente, mas não fazê-lo mudar de direção; que aplica paliativos, mas não cura a enfermidade. Não deve, portanto, deixar-se absorver exclusivamente por essas inevitáveis lutas de guerrilhas, provocadas continuamente pelos abusos incessantes do capital ou pelas flutuações do mercado. A classe operária deve saber que o sistema atual, mesmo com todas as misérias que lhe impõem, engendra simultaneamente as condições materiais e as formas sociais necessárias para uma reconstrução econômica da sociedade. Em vez do lema conservador de: ‘*Um salário justo para uma jornada de trabalho justa!*’, devera inscrever na sua bandeira esta divisa revolucionária: ‘*Abolição do sistema de trabalho assalariado!*’. (MARX, 1865/1982, p. 184).

Nesses termos, é evidente que a *classe que vive do trabalho* manifesta interesses imediatos, por melhores condições de trabalho, maior salário, entre outros. A crítica central refere-se ao fato de se limitarem às lutas contra os efeitos do modo de produção capitalista existente, em lugar de combater suas causas, de organizar-se e lutar para mudá-lo e superar a sociedade capitalista, fundada sob a exploração do trabalho assalariado. Portanto,

o fundamental consiste em desentranhar a cabeça do trabalhador da subalternização cultural, mental e ideológica à burguesia, isto é, da alienação social. Pois a primeira condição a vencer para que o trabalhador deixe de ser um agente passivo ou defensivo e torne-se um agente construtivo e ofensivo é extrair dele tudo o que ele tenha de burguês, desaburguesá-lo para que ele não corra o risco da acefalização e da cooptação. (FERNANDES, 1995, p. 232-233).

Reside aí a urgência de desenvolver processos educativos e formativos para a elevação do nível de consciência de classe, de forma a contribuir para com a mudança no *modo de internalização da concepção dominante de mundo* (MÉSZÁROS, 2007), fornecendo aos sujeitos sociais que compõem a *classe que vive do trabalho* instrumentos de pressão que rompam com a lógica mistificadora, fetichizadora e alienante do capital, porque

[...] o proletariado não conquista a sua consciência de classe apenas operando sobre si mesmo, mas ‘fazendo política’. Esse, porém, não é um processo espontâneo. O proletariado, o trabalhador em geral, não chega espontaneamente à consciência de classe, à consciência política, à teoria revolucionária. Por isso há necessidade de uma educação e, sobretudo de uma **educação política**. Consciência de classe significa domínio da teoria revolucionária e esta nasce da assimilação crítica das posições mais avançadas da cultura burguesa e da sua consequente superação (GADOTTI; 1995 p. 63).

Assim, a formação de um novo modo de pensar, “[...] capaz de tirar as massas da passividade e construir sua hegemonia e uma nova ordem social” (CARDOSO, 1995, p. 84), a partir do processo de educação política, possibilitará à *classe que vive do trabalho* realizar a crítica à ordem social capitalista, compreender os limites estruturais do sistema socioeconômico capitalista para superá-lo e para organizar a luta revolucionária, pois, como assinalou Lênin (1902/1988, p. 25), “sem teoria revolucionária não há movimento revolucionário”.

No entanto, a educação como atividade formativa “[...] só pode cumprir seu preceito se for articulada a uma intervenção consciente e efetiva no processo de transformação social”. (MÉSZÁROS, 2007, p. 95). Destarte, sem isso não haverá ação político-revolucionária que altere a estrutura (econômica e social) e superestrutura (política e ideológica) da sociedade. Com efeito,

[...] a arma da crítica não pode substituir a crítica das armas, que o poder material tem de ser derrubado pelo poder material, mas a teoria converte-se em força material quando penetra nas massas. A teoria é capaz de se apossar das massas ao demonstrar-se *ad hominem*, e demonstra-se *ad hominem* logo que se torna radical. Ser radical é agarrar as coisas pela raiz. Mas, para o homem, a raiz é o próprio homem. (MARX, 1843/2010b, p. 151).

Dessa forma, as reflexões de Marx (1843/2010b) indicam que a teoria, quando convertida em força material de sujeitos sociais conscientes e organizados – em um movimento de ação-reflexão-ação – penetra nas massas e pode conduzir a radicais mudanças estruturais, em direção a uma nova forma de sociedade. Logo, “a teoria só é efetivada num povo na medida em que é a efetivação de suas necessidades”. (MARX, 1843/2010b, p.152). Isto é, o movimento de transição ao socialismo só poderá caminhar na direção da realidade se as aspirações e projeções nele expressas corresponderem às necessidades reais da coletividade, cuja satisfação é efetivada através do agir teleológico de homens e mulheres, objetivando a sua sobrevivência e o pleno desenvolvimento dos indivíduos em sociedade. Compreende-se, assim, que o processo de transição da velha para a nova sociedade exige plena consciência de seu *ser e fazer* história.

O desenvolvimento da consciência de classe é um processo *dialético*: é uma ‘inevitabilidade histórica’ precisamente na medida em que a tarefa é *realizada* através da mediação necessária de uma atuação autoconsciente. Isso requer, inevitavelmente, algum tipo de organização – seja a constituição de partidos, ou de outras formas de mediação coletiva – estruturada segundo as condições sócio-históricas específicas que predominam em uma época particular, com o objetivo estratégico global de intervenções dinâmicas no curso do desenvolvimento social. (MÉSZÁROS, 2008, p. 72).

Diante do exposto, ressalta-se que a formação da consciência de classe em um nível crítico será impulsionada por meio de diferentes modalidades de organização política, consideradas formas de mediação coletiva, entre as quais citam-se os partidos. Logo, delineia-se como uma tarefa essencial dessas organizações o trabalho continuado de educação política para a plena consciência de classe das massas e a politização das lutas da *classe que vive do trabalho*, no sentido de estendê-las e legitimá-las à totalidade dos sujeitos sociais, em um movimento revolucionário contra o capital e pela edificação da sociedade socialista.

Portanto, o papel das organizações políticas é de orientar e dirigir a ação das massas nas lutas contra a ordem societal estabelecida. Não se acredita na possibilidade de que a *classe que vive do trabalho* – em função das contradições postas pelas relações sociais estabelecidas no modo de produção capitalista e da realidade da exploração/superexploração da força de trabalho – seja capaz de chegar, por si mesma, à consciência de classe e de sua “vocaçãõ” revolucionária de classe.

Deve-se enfatizar que, ao mesmo tempo, reconhece-se a importância do elemento espontâneo como portador da gênese da consciência de classe: como embrião da consciência. Dai a relevância da *mediação fundamental entre o elemento espontâneo e a consciência de classe feita através da organização política*; a oposição e a distinção entre movimentos de orientação economicista dos movimentos de orientação social-democrata (revolucionária). A diferença principal se encontra na organização política e no conhecimento da totalidade social. Esse conhecimento revolucionário não é gerado espontaneamente nas massas. Ele vem “de fora”, trazido pela parte consciente do movimento, que se expressa na vanguarda do partido que, como tal, só pode concretizar-se se estiver presente em todas as lutas operárias. Para Lenin, *o partido de vanguarda deve funcionar como o mediador entre a teoria revolucionária e a prática política das massas*, buscando construir, a partir de objetivos estratégicos bem definidos, a *unidade ideológica entre os diversos movimentos*. Sem essa mediação não há vanguarda, que só é possível se o partido estiver envolvido em todas as lutas do proletariado. Tal partido dirigente deve ter no seu organismo “profissionais revolucionários” como facilitadores para o conjunto do proletariado, que articulem as diversas particularidades que envolvem a classe proletária. (BRAZ, 2015, p. 77, grifo nosso).

Deduz-se daí que o papel do partido revolucionário⁴⁸ de mediador entre a teoria revolucionária e a práxis política das massas, e de vanguarda do processo revolucionário, deve trabalhar coletivamente para a elevação do nível de sua consciência e de organização política de classe. Para tanto, é requisito essencial envolver-se em todas as lutas da *classe que vive do trabalho* e apropriar-se de suas reivindicações,

[...] buscando construir, a partir de objetivos estratégicos bem definidos, a *unidade ideológica entre os diversos movimentos*. [...] Tal partido dirigente deve ter no seu organismo “profissionais revolucionários” como *facilitadores para o conjunto do proletariado*, como *mediador do universal que articule as diversas particularidades que envolvem a classe proletária*. (BRAZ, 2006, p. 118, grifo nosso).

Isso evidencia a importância do papel da direção do partido revolucionário na elevação do grau de politização dos movimentos de massa e de sua imprescindibilidade para o desencadeamento das ações políticas unificadas da *classe que vive do trabalho*, que ultrapassem a esfera do imediato e a transforme em luta revolucionária de classe. Nessa direção, sublinha-se que: “o objetivo imediato dos comunistas é o mesmo dos demais partidos proletários: *a constituição do proletariado em classe*, a derrubada do domínio da burguesia, a conquista do poder político pelo proletariado”. (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 21, grifo nosso), pois,

⁴⁸ Para aprofundamentos a esse respeito indica-se a tese de doutorado de Marcelo Braz, *Partido Proletário e Revolução: sua problemática no século XX*, publicada em 2006, disponível em: <livros01.livrosgratis.com.br/cp021765.pdf>.

não há, então, nenhuma oposição entre espontaneidade das massas e organização política revolucionária de vanguarda, precisamente porque elas se complementam, no sentido de que o partido, a partir do “elemento espontâneo”, apoiando-se sobre suas iniciativas, amplia-o, o faz ser suplantado pelo próprio proletariado organizado e consciente, aproximando-o progressivamente das questões mais decisivas da luta política revolucionária, da própria revolução como superação da ordem do capital através da destruição do poder político de classe da burguesia. (BRAZ, 2006, p. 117).

Não se pode deixar de mencionar a despeito das polêmicas que envolveram a teoria leninista da organização⁴⁹, especialmente a de Rosa Luxemburgo, da qual se faz breve menção:

Lenine reconhecia perfeitamente como Rosa Luxemburgo o espírito de invenção e a capacidade de iniciativa que desenvolve uma real e larga acção das massas. A diferença entre a teoria leninista de organização e a teoria da espontaneidade, como lhe chamam – que só pode ser atribuída, com reservas, a Rosa Luxemburgo – reside por consequência **não na apreciação da iniciativa das massas, mas na compreensão de seus limites.** [...] os limites da espontaneidade das massas aparecem precisamente no momento em que se torna claro que o sucesso de uma revolução socialista **não se deixará improvisar.** [...] O que é preciso compreender por ‘espontaneidade das massas’ são os movimentos que não foram planificados por qualquer instância central. Mas não se pode compreender por ‘espontaneidade das massas’ movimentos que se efectuariam sem influências políticas do exterior. (MANDEL, 1984, p. 74-75).

Sob essa ótica, a intervenção do partido revolucionário de vanguarda funciona como instrumento essencial para que a *classe que vive do trabalho* possa apreender concretamente as múltiplas determinações da ordem sociometabólica vigente do capital, as quais afetam negativamente a existência do ser social, buscando a elevação da consciência das massas para que, diante disso, possam organizar coerentemente suas ações, agir racionalmente e ter êxito na efetivação da transição socialista – que inicia com o *triunfo da revolução proletária* (BAMBIRRA, 1993). Desse modo,

a revolução em geral - a *derrocada do poder existente* e a *dissolução das velhas relações* - é um ato político. Por isso, *o socialismo não pode efetivar-se sem revolução.* Ele tem necessidade desse *ato político* na medida em que tem necessidade da destruição e da dissolução. No entanto, logo que tenha início a sua *atividade organizativa*, logo que apareça o seu próprio objetivo, a sua alma, então o socialismo se desembaraça do seu revestimento político. (MARX, 1844/2011a, p. 154, grifo nosso).

Assim, a revolução proletária constitui-se em um momento primordial para a ascensão da *classe que vive do trabalho* à condição de classe dominante, quer dizer, para instaurar a

⁴⁹ Para aprofundamentos a esse respeito indica-se Mandel (1984).

democracia socialista para avançar no “[...] completo aniquilamento de qualquer exploração, no interesse da imensa maioria do povo contra a ínfima minoria dos escravistas modernos [...]” (LÊNIN, 1917/2010, p. 45) e, conseqüentemente, no processo de transformação em direção à sociedade comunista. Sob o novo poder político, a *ditadura do proletariado*, a *classe que vive do trabalho* “[...] vai usar seu predomínio para retirar, aos poucos, todo o capital da burguesia, para *concentrar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado* [...] e para aumentar a massa das forças produtivas o mais rapidamente possível”. (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 27, grifo nosso). Portanto, a noção de ditadura do proletariado não trata da negação da democracia e da liberdade, tampouco da implantação de uma tirania.

Ao contrário, Marx, na obra *A Guerra Civil na França* (1871), destaca que a experiência da Comuna de Paris se constituiu em um exemplo concreto de ditadura do proletariado. Nessa experiência se inaugura uma “nova forma de democracia de massa como instrumento adequado para o exercício do poder operário” (PINHEIRO 2011, p. 10), quando, para além das instituições do Estado reformadas, novas formas de organização entregavam tarefas políticas e administrativas diretamente à população trabalhadora organizada, incluindo uma socialização, ainda tímida, em razão do curto espaço de sua existência, do processo de produção, como fábricas geridas por sindicatos em conjunto com os trabalhadores, o que se difere da estatização de empresas. Portanto,

a ditadura contra a burguesia, quer dizer, contra a maioria da população, e a *democracia*, quer dizer, a participação geral em igualdade de direitos da esmagadora maioria da população em todos os assuntos do Estado e em todos os complexos problemas que a destruição do capitalismo implica. (HARNECKER; URIBE, 1981, p. 24, grifo nosso).

Nesse período de transição socialista, a *classe que vive do trabalho*, na qualidade de classe dominante, “[...] precisa do poder político, da *organização centralizada da força*, da organização da violência, para reprimir a resistência dos exploradores e dirigir a enorme massa da população [...] na ‘edificação’ da *economia socialista*”. (LÊNIN, 1917/2010, p. 46). Desse modo, durante essa etapa do desenvolvimento social, a propriedade social dos meios de produção passa a pertencer a todo o povo por meio do Estado proletário, que passa a socializá-los em benefício de toda a população. (HARNECKER; URIBE, 1981). Dito isso, é importante frisar que

[...] a transição para uma sociedade verdadeiramente socialista exige, como condição vital de sucesso, a progressiva devolução às pessoas dos poderes alienados de decisão política – e não apenas política. Sem que se readquiram esses poderes, não será concebível o novo modo de controle político do conjunto da sociedade pelas pessoas, nem a operação diária não conflitante, e portanto *agregadora e planejável*, das unidades produtivas e distributivas particulares pelos produtores associados autônomos. (MÉSZÁROS, 2011, p. 30).

Especial atenção deve ser dada à planificação econômica e ao desenvolvimento das forças produtivas na sociedade socialista – como *primeira fase da sociedade comunista*.

A passagem dos meios de produção para as mãos do Estado proletário permite planificar a economia do modo mais racional possível para a pôr a serviço do povo. Só sendo o Estado o proprietário dos meios de produção, quer dizer, só se é ele quem pode dispôr deles e dos seus frutos, é possível dirigir a produção para fins sociais. [...] Ora, para que a planificação econômica funcione não basta que o Estado possa dispôr dos meios de produção e do seu produto. É necessário que o plano se baseie, num grande número de informações vindas dos locais de trabalho de modo a recolher as opiniões dos trabalhadores que são os que levarão o plano para a frente. Sem a real participação dos trabalhadores para fazer e controlar o plano cometer-se-ão muitos erros. Se se planificar corretamente a economia, o socialismo caracteriza-se por um extraordinário crescimento das forças produtivas, libertas agora das amarras que lhes impunham as relações de produção capitalistas. Passa-se assim de um sistema onde reina a escassez para outro onde reina a abundância. (HARNECKER; URIBE, 1981, p. 32-33).

Portanto, quando todos os meios de produção passarem a ser propriedade social, a escassez dos bens de consumo dará lugar à abundância e as forças produtivas alcançarão um elevado desenvolvimento, de modo que possibilitará a satisfação das necessidades a toda sociedade. (HARNECKER; URIBE, 1981). Assim, ter-se-á as condições necessárias para a implantação do comunismo.

Uma vez que, no processo desapareçam as diferenças de classe e toda a *produção esteja concentrada nas mãos dos indivíduos associados*, o poder público perderá seu caráter político. O *poder político* propriamente dito é o *poder organizado de uma classe para dominar outra*. Se, em sua luta contra a burguesia, o *proletariado necessariamente se constitui em classe*, se *por meio de uma revolução se converte em classe dominante* e, como tal, suprime violentamente as velhas relações de produção, então, junto com elas, *suprime os antagonismos de classes e as classes em geral e, com isso, abole sua própria dominação de classe*. (MARX; ENGELS, 1848/1998, p. 27, grifo nosso).

Sendo assim, o poder político não mais terá necessidade de existir quando a sociedade adquirir outra formação social, com a inexistência de classes sociais, a conversão da propriedade em propriedade social e as relações de produção e o trabalho forem

transformados. Trata-se, aqui, do movimento em direção à fase superior da sociedade comunista.

Numa fase superior da sociedade comunista, quando tiver sido eliminada a subordinação escravizadora dos indivíduos à divisão do trabalho e, com ela, a oposição entre trabalho intelectual e manual; quando o trabalho tiver deixado de ser mero meio de vida e tiver se tornado a primeira necessidade vital; quando, juntamente com o desenvolvimento multifacetado dos indivíduos, suas forças produtivas também tiverem crescido e todas as fontes da riqueza coletiva jorrarem em abundância, apenas então o estreito horizonte jurídico burguês poderá ser plenamente superado e a sociedade poderá escrever em sua bandeira: ‘De cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!’. (MARX, 1875/2012, p. 33).

Isso leva a crer que a transição da sociedade capitalista para a sociedade comunista é o desafio maior do mundo, a irrevogável dissolução do próprio capital, a partir de um processo *histórico* cuja unidade de tempo é longínqua, “de modo claro, não há aqui nenhuma ilusão quanto à viabilidade de soluções rápidas através do sucesso de revoluções *políticas* [...]” (MÉSZÁROS, 2011, p. 534). Também é preciso lembrar que no quadro histórico e global não se tem experiências exitosas de transição que resultaram plenamente na ordem socialista defendida. Viu-se que

[...] a experiência histórica do ‘socialismo real’ pôs a prova as idéias de Marx não só enquanto transição do capitalismo para o comunismo através do socialismo, mas também em relação ao poder de suas ferramentas conceituais ao examinar uma realidade social que certamente Marx não previu nem podia prever. (VÁZQUEZ, 2001, p. 217).

Como adendo, convém recordar que Karl Marx e Friedrich Engels, ao longo de seus escritos, expõem que a revolução socialista deveria iniciar a partir dos países capitalistas avançados, onde as forças produtivas estivessem com elevados níveis de desenvolvimento e o proletariado representasse a maior parte da população.

Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas que eram, essas relações convertem-se em entraves. Abre-se, então, uma época de revolução social. (MARX, 1859/2008a, p. 47).

Posteriormente a esse início, com a tomada do poder pelo proletariado, a tendência é avançar nos demais países do mundo, estender-se em nível internacional, como indicaram Marx e Engels, na obra *Luta de classes na Alemanha*:

[...] é de nosso interesse e é nossa tarefa *tornar a revolução permanente até que todas as classes proprietárias em maior ou menor grau tenham sido alijadas do poder*, o poder estatal tenha sido conquistado pelo proletariado e a *associação dos proletários tenha avançado, não só em um país, mas em todos os países dominantes no mundo inteiro*, a tal ponto que a concorrência entre os proletários tenha cessado nesses países e que ao menos as forças produtivas decisivas estejam concentradas nas mãos dos proletários. Para nós, não se trata de modificar a propriedade privada, mas de aniquilá-la, não se trata de camuflar as contradições de classe, mas de abolir as classes, não se trata de melhorar a sociedade vigente, mas de fundar uma nova. (MARX; ENGELS, 1865/2010, p. 64, grifo nosso).

Nessa direção, é preciso acrescentar que, nas formulações redigidas por Marx e Engels, sobretudo aquelas desenvolvidas pelo primeiro, a revolução socialista apresenta-se como viabilidade de ser concretizada

[...] nos países capitalistas avançados e não na periferia do desenvolvimento do mundo capitalista (apesar de ele ter aventado a possibilidade de revoluções fora dos centros socioeconomicamente mais dinâmicos, sem ter, no entanto, entrado na discussão das compulsórias implicações de tais possibilidades). (MÉSZÁROS, 2011, p. 1017).

No entanto, é interessante registrar que o curso do desenvolvimento histórico real fez culminar a primeira revolução socialista na Rússia – que, em seguida, passou a titular-se União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)⁵⁰ –, em outubro de 1917, considerado, naquele momento, um dos países mais atrasados.

Quando a Rússia se tornou o primeiro país em que o proletariado chegou a construir seu poder, o próprio Lênin afirmou que nos países mais atrasados como a Rússia, era mais fácil tomar o poder, mas seria muito mais difícil construir o socialismo. E que, portanto, a chegada ao poder na Rússia era apenas o primeiro ato de um processo revolucionário que necessariamente deveria ter seu segundo ato na revolução em alguns países capitalistas mais desenvolvidos – Alemanha, França, Inglaterra. O atraso econômico de um país como a Rússia tinha de ser resgatado pelo avanço de um país como a Alemanha, para tornar possível ao socialismo incorporar todos os avanços materiais do capitalismo e surgir como sua negação e incorporação. (SADER, 1992, p. 27).

Como demonstra a experiência histórica das sociedades do “socialismo real” “[...] houve um desenvolvimento histórico da URSS no sentido da superação das suas condições

⁵⁰ A URSS foi criada pelo “[...] Congresso dos Sovietes em 30 de dezembro de 1922 [...], cuja Constituição de 06 de julho de 1923, seria ratificada em lei no dia 31 de janeiro de 1924. A URSS era composta pelas: República Socialista Federativa dos Sovietes da Rússia, constituída logo em Julho de 1918, a República Socialista Federativa da Ucrânia, a República Socialista Federativa da Rússia Branca e a República Socialista Federativa da Transcaucásia (Geórgia, Armênia e Azerbaijão). A URSS nesta época possuiu uma extensão territorial de mais de 22 milhões de quilômetros quadrados”. (ROCHA JUNIOR, 2015, p. 271, nota de rodapé).

originais de atraso, **sem que se verificasse uma correspondente desconcentração do poder político**”. (FERNANDES, 2000, p. 200, grifo do autor). Vale salientar ainda, que,

do ponto de vista econômico, a experiência soviética não logrou estruturar um novo mecanismo econômico capaz de alavancar a contínua elevação da produtividade do trabalho uma vez concluído, com sucesso, o esforço de montagem de uma base industrial abrangente. [...] não se logrou estruturar um mecanismo indutor da inovação na economia como um todo, o que acabou ensejando uma tendência crescente à estagnação econômica [...]. (FERNANDES, 2007, p. 34-35).

Nesse sentido, tornou-se extremamente problemática a consolidação do processo de transição socialista, em realidade,

[...] ao invés de rumar para uma comunidade autogerida, via a dissolução do poder autônomo do Estado através da generalização de democracia direta e participativa [...] a materialização do socialismo no século X acabou assumindo a forma política de dirigismo unipartidário fortemente centralizado e destacado das forças sociais que lhe haviam dado origem. (FERNANDES, 2000, p. 176-177).

Isso acabou se transformando em crise geral que, conseqüentemente, resultou no colapso irrevogável do sistema soviético, ocasionando a própria dissolução da União Soviética e a derrocada do Leste Europeu e dos chamados países socialistas. Desse processo histórico é certo que as implicações das experiências socialistas do século XX, nominadas de “socialismo real”, propagaram-se de forma negativa e desmobilizadora. De um lado têm-se aqueles que “[...] tentam desqualificar não só o *socialismo real*, mas também a ideia, a própria possibilidade do socialismo”. (VÁZQUEZ, 2001, p. 216-217). Por outro, há “[...] os que propagam um pessimismo radical, paralisante, ao afirmar que todo projeto revolucionário, ao consumir-se, tende a degradar-se [...]. À opção revolucionária só restaria a utopia [...] ou a degradação do socialismo real”. (VÁZQUEZ, 2001, p. 217). Contudo, isso não significa que a luta pelo socialismo, em direção a uma alternativa para a ordem societária capitalista, deva ser renunciada.

A possibilidade negativa existe, mas também existem outras – positivas – por cuja realização é preciso lutar. Podemos mudar de cavalo no caminho, deixar para trás um modelo que não consideramos válido, mas não podemos mudar de caminho – o caminho socialista – porque, como já advertia Marx, a alternativa ao capitalismo é apenas o socialismo ou a barbárie [...]. (VÁZQUEZ, 2001, p. 217).

Até agora mencionou-se sucintamente as experiências do *cantinho do mundo* europeu – especialmente nas sociedades do *socialismo real*. Finalmente, ocupa um lugar central a

Revolução Cubana. Sendo assim, da experiência de Cuba⁵¹ destacam-se as questões principais da construção da transição socialista, indicando as bases estruturantes e caracterizantes dessa sociedade que tem uma forma de organização social, política e econômica diferente da sociedade capitalista brasileira.

2.2.1 A Sociedade e o Estado Cubano em transição para o Socialismo

Por seu pioneirismo na introdução de uma tentativa de construção da transição socialista na história das Américas, a experiência de Cuba representou para os demais países, naquele momento histórico, uma possibilidade real, *de um vir a ser histórico*, de fortalecimento da consciência da *classe que vive do trabalho*, de organização revolucionária para a luta pelo socialismo, em direção à edificação de uma nova ordem societária.

Em uma retrospectiva histórica do processo revolucionário ocorrido em Cuba, adquirem um significado fundamental dois acontecimentos: i) *o assalto aos Quartéis de Moncada* (26/07/1953), em Santiago de Cuba, e *Carlos Manuel de Céspedes*, em Bayamo, como um levante popular que, após seu fracasso, fez o líder revolucionário Fidel Castro escrever uma alegação conhecida como "La Historia me absolvera", em que justificava o direito de rebelião do povo contra a tirania, explicava suas causas e indicava os objetivos e meios da luta empreendida que, posteriormente, converteu-se no programa da Revolução (PON, 2010); ii) e o triunfo da revolução em 1º de janeiro de 1959, resultado de um amplo movimento revolucionário, direcionado pela guerrilha que “[...] subverteu a órbita das relações e conflitos de classe, conferindo às classes trabalhadoras e destituídas a possibilidade [...] de enfrentar as tarefas que a situação revolucionária e a guerra civil lhes impunham” (FERNANDES, 1979, p. 75), o que culminou no colapso do regime ditatorial e da ordem social vigente, em fins de 1958.

⁵¹ Não é intenção analisar a experiência de transição para o socialismo, pois ela não se constitui em objeto de investigação desta tese, tampouco, seria um trabalho bastante complexo fazê-lo, o que exigiria estabelecer um conjunto de critérios e indicadores, pois, “[...] não pode ser aceito o critério pragmático de chamar de socialista uma sociedade porque assim o dizem a Constituição do Estado, o programa do Partido ou seus ideólogos autorizados. Isto equivaleria a julgar essa sociedade não pelo que ela é na realidade, mas pelo que é idealmente. Tampouco se trata de julgá-la um modelo ideal à margem das condições históricas concretas em que teve lugar o processo de transição para o socialismo, em especial as próprias de um país economicamente subdesenvolvido, isolado internacionalmente e submetido com frequência à agressão – potencial ou efetiva – econômica, militar ou ideológica do capitalismo mundial. Mas nenhum marxista tentará safar-se deste apriorismo ou idealismo caindo no extremo oposto do empirismo ou do pragmatismo, mas tentará explicar-se e caracterizar esta nova sociedade acercando-se da própria realidade com apoio dos conceitos teóricos e metodológicos fundamentais do materialismo histórico.” (VÁZQUEZ, 2001, p. 206, grifo nosso).

Nesses termos, a revolução cubana constituiu-se em uma *revolução popular, nacional-liberadora e antiimperialista* (VÁZQUEZ, 2007), desenvolvida em condições particulares, de luta contra o regime militar de Fulgêncio Batista e o neocolonialismo⁵² da dominação imperialista norte-americana⁵³. É preciso levar em conta ainda a condição de subdesenvolvimento do país e seu peculiar estado de dependência existente em relação aos Estados Unidos da América (EUA). (BRIGOS et al, 2012). Em linhas gerais,

esse novo colonialismo não passava pela dominação centralizada aos níveis econômico, cultural e político. Ele se fundava em controles indiretos, criados pelos mecanismos de mercado e do desenvolvimento capitalista ou pelos dinamismos da incorporação e da satelização. Desse ângulo, Cuba foi convertida em apêndice segmentar e especializado dos Estados Unidos. É certo que a economia arrastava e dirigia esse imenso processo de modernização, que ia da tecnologia à educação formal, à ideologia dominante e à organização do estado. [...] Não obstante, o que se procurava era transferir os custos do neocolonialismo para a sociedade submetida e eliminar toda e qualquer responsabilidade direta [...]. O projeto político imanente a essa modalidade de colonialismo transcende às operações econômicas: ele é um projeto político global e funda-se na mais egoísta determinação de consolidar supranacionalmente o poder imperial. (FERNANDES, 1979, p. 40).

De partida, é mister destacar que se trata de uma revolução nacional, democrática e popular, dentro da ordem social capitalista neocolonial e contra ela, visando a libertação nacional. Por outro lado, refere-se a uma luta contra o golpe de Estado que levou os militares

⁵² A respeito do tema da situação neocolonial cubana é preciso considerar dois aspectos centrais: “Primeiro, o que é mais importante: ela se produz como consequência do crescimento e da transformação de um fator de dominação externa longamente incrustado e consolidado na velha ordem colonial. Não ocorreu uma súbita substituição de uma dominação metropolitana por outra. Na verdade, a penetração norte-americana ajudara a diminuir os ritmos da desagregação da velha ordem colonial, pois as duas tendências convergentes de *modernizar a colonização e de levar a colonização até o fundo* partiram dos Estados Unidos. [...] O poder imperial, pela iniciativa privada ou oficial, precisava daquelas estruturas e onde elas deveriam ser totalmente destruídas seriam criadas estruturas equivalentes, especificamente neocoloniais [...]. Segundo, os estratos mais organizados e poderosos da sociedade cubana compartilhavam de interesses simétricos e complementares, empenhando-se não apenas conjunturalmente, mas a longo prazo, na sabotagem da revolução nacional. Para esses estratos a persistência de estruturas econômicas, sociais e políticas preexistentes constituía uma garantia de que a extrema concentração da riqueza, do prestígio social e do poder permaneceria indefinidamente intocada.” (FERNANDES, 1979, p. 40).

⁵³ É necessário referir que Cuba esteve sob dominação do império colonial espanhol até 10 de dezembro de 1898, quando a Espanha na guerra com os EUA foi derrotada e teve que firmar um Tratado de Paz em Paris, em 20 de dezembro do mesmo ano. (CIVEIRA, 2014). A partir de 1º de janeiro de 1899, mediante um governo de ocupação militar, inicia o domínio norte-americano na ilha. A finalidade dos EUA, desde o início, era de anexar Cuba como território americano, sendo que, para isso, foi efetivado um conjunto de ações, através da sanção da Emenda PLATT, em 2 de março de 1901, que: estabelecia restrições nas relações de Cuba com outros países; limitava a contração da dívida pública; permitia o direito de intervenção política e militar dos EUA para manter a ordem estabelecida; ratificava e validava todos os atos realizados pelo governo militar norte-americano; determinava que o governo cubano executasse planos e acordos de saneamento das cidades da ilha para evitar o desenvolvimento de doenças e assegurar a proteção às pessoas e comércio; fosse deixado para o futuro um tratado de propriedade da Ilha da Juventude que estava fora dos limites de Cuba; definia a venda ou arrendamento de terras pelo governo cubano aos EUA para estabelecer carvoeiras ou estações navais em certos pontos específicos; instituiu que o governo de Cuba deveria inserir as disposições anteriores num tratado permanente com os Estados Unidos. (CIVEIRA, 2012).

ao poder – apoiado e reconhecido pelos EUA –, instaurando o regime ditatorial de Batista, em seu segundo mandato⁵⁴, que perdurou de 1952 a 1959. (CIVEIRA; MENCÍA; TABÍO, 2012).

Para tanto, a desagregação da capacidade de resistência da tirania burguesa, a neutralização da dominação imperialista norte-americana e a construção de um caminho rumo à transição socialista foram possíveis de serem efetivados diante da conquista do poder, por meio da estratégia guerrilheira. (FERNANDES, 1979). Desse modo,

a guerrilha foi um mero instrumento e seria preciso que não se perdesse de vista que mesmo a luta armada ultrapassou a guerrilha, logo transformada em apêndice ou técnica suplementar da guerra de movimento. Ela é essencial porque representou algo parecido com o que foram os partidos socialistas revolucionários em outros países. Ela plasmou a mentalidade revolucionária e educou os guerrilheiros para a ação política revolucionária [...]. (FERNANDES, 1979, p. 55).

O essencial, pois, que merece ser destacado, é a utilização da guerrilha como recurso de luta e catalisador do processo revolucionário cubano, diante das funções por ela desempenhadas, descritas a seguir.

Primeiro, abriu, por via militar, um espaço histórico para a atuação organizada das forças sociais revolucionárias. Segundo, retirou a guerra civil do estado de intermitência prolongada e de eclosão esporádica, de baixa ou nenhuma eficácia política. Terceiro, lançou à guerra civil a massa da população e tornou ativos contra a ordem e a mão armada os ‘proletários’ e os ‘humildes’ no campo e na cidade. Quarto, elevou, assim, o teor revolucionário da guerra civil e o manteve aceso, ao servir de garante às aspirações econômicas, sociais e políticas das classes trabalhadoras e da população pobre [...]. Quinto, operou, do começo ao fim, como a bússola política da revolução que deveria extinguir a guerra civil, canalizando politicamente as energias sociais virgens, que as classes trabalhadoras e a população pobre lançavam no circuito histórico, e orientando-as no sentido de que atuassem, coletivamente, como o motor da revolução nacional e democrático-popular. (FERNANDES, 1979, p. 73).

Como se pode depreender, as peculiaridades do processo revolucionário em Cuba podem ser explicadas à luz das condições particulares em que o processo se desenvolveu, e do grau de desenvolvimento das forças revolucionárias, em que a guerrilha se constituiu no motor impulsor do movimento, da consciência revolucionária e da participação massiva e generalizada das massas populares, principalmente do proletariado rural e urbano, e também de certos extratos das classes médias e da pequena burguesia, na luta contra o governo ditatorial burguês de Batista e o neocolonialismo da dominação imperialista norte-americana e pela libertação nacional. Nesses termos,

⁵⁴ Fulgencio Batista foi presidente de Cuba em dois mandatos: entre 1940 e 1944 como presidente constitucional, e, entre 1952 e 1959. (CIVEIRA; MENCÍA; TABÍO, 2012).

fala-se de *revolução* em dois sentidos: para designar o período da luta pelo poder revolucionário e o conjunto do processo, que consiste nessa luta e nas transformações que ela desencadeia posteriormente. Na primeira acepção, a revolução cubana consistiu numa guerra de guerrilhas basicamente rural contra a ditadura de Fulgencio Batista e seu pilar principal de sustentação, o Exército. Mobilizou nessa luta grandes setores do campesinato cubano e contingentes amplos da população urbana, interessada na derrubada da ditadura, na liquidação da corrupção e da arbitrariedade policial. Nesse aspecto, a luta dos revolucionários cubanos teve, inicialmente, o caráter de uma luta *democrática* e também *popular*. (SADER, 1992, p. 15).

A respeito do caráter socialista da revolução cubana é necessário trazer o exposto por Fidel Castro Ruz, no primeiro número da Revista Cuba Socialista, em setembro de 1961, editada pelo Comitê Central do Partido Comunista de Cuba:

A Revolução não se fez socialista nesse dia. Era socialista em sua vontade e suas aspirações definidas, quando o povo formulou a Declaração de Havana. Se fez definitivamente socialista nas realizações, nos feitos econômico-sociais, quando converteu em propriedade coletiva de todo o povo os centros açucareiros, as grandes fábricas, os grandes comércios, as minas, os transportes, os bancos, etc. (RUZ, 1961, p. 2, tradução nossa).

Como se pode observar, o caráter socialista da revolução cubana foi declarado posterior ao seu êxito (em 1959), dois anos depois, no ano de 1961, quando foi adotada uma série de medidas – melhor explicitadas adiante – que erradicaram os monopólios imperialistas e o latifúndio, com a nacionalização e expropriação dos imperialistas, latifundiários e burgueses.

Com o triunfo da Revolução Cubana instalou-se o poder político revolucionário em Havana e iniciou-se um processo de criação de instituições estatais novas, porque foi requisito primordial o aniquilamento do aparato estatal herdado. Logo, iniciou-se todo um processo de desmantelamento do sistema político neocolonial e a montagem de “[...] todo o arcabouço governamental, que permitiu a implantação dos planos, a reestruturação dos serviços públicos e o desempenho das funções governamentais, nas esferas político-legal, administrativa e militar.” (FERNANDES, 1979, p. 181). No entanto, a tarefa essencial e primordial, posterior à conquista do poder, de construção do Estado revolucionário socialista, foi relegada para mais tarde. Explica-se:

os revolucionários custaram para entender que a ‘institucionalização da revolução’ não teria de decorrer, apenas, da organização da força revolucionária de vanguarda. Não houve nenhum erro em dar tanta importância ao problema do partido da revolução. O erro veio do fato de que esse problema não tenha implicado uma atenção mais cuidadosa e mais ampla da relação entre partido e estado, nas

condições existentes e em termos dos princípios socialistas das funções do estado no período de transição. (FERNANDES, 1979, p. 192).

Assim, o período compreendido entre 1961 e 1975 foi decisivo para a gestação e o desenvolvimento do Partido Comunista de Cuba, formado, em 3 de outubro de 1965, da unificação do Movimento 26 de Julho, do Diretório Revolucionário e do Partido Socialista Popular, buscando integrar todos os revolucionários cubanos em um partido único⁵⁵. (NAVARRO, 2010; FERNANDES, 1979; SADER, 1992). Com a promulgação da Constituição da República de Cuba, em 1976, o Partido Comunista Cubano (PCC) passou a ser definido como “marxiano e marxista-leninista, vanguarda organizada da nação cubana, é a força dirigente superior da sociedade e do Estado, que organiza e orienta os esforços comuns para os fins altos da construção do socialismo e o avanço para a sociedade comunista”. (CUBA, 1976/2013, art. 5). Desse processo social histórico,

o que salta à vista, na revolução cubana, são as três experiências históricas ou evoluções interdependentes que a cercam. Primeiro, a vanguarda revolucionária conquistou o poder, monopolizou o governo revolucionário e dirigiu com autonomia total a marcha batida na direção do socialismo, só depois disso tudo decidiu organizar-se como um forte partido da revolução. Segundo, as classes trabalhadoras e as populações pobres lançaram-se com entusiasmo ao apoio direto da revolução, defenderam-na ativamente com o trabalho, a solidariedade política e o risco militar, só depois disso tudo (e inclusive da socialização política produzidas pelas organizações sociais e de massas criadas pelo governo revolucionário) encontravam abertas as portas que conduziam à incorporação ultra-seletiva no partido da revolução. Terceiro, este partido, em si mesmo, não é um ‘produto tardio’ da revolução, mas, ainda assim, ele tem de absorver e coordenar duas vanguardas – uma *histórica* e ‘heróica’, que ‘fez a revolução’; outra, que, certamente, levará a ‘revolução para a frente’, proletarizando-a fundo [...]. (FERNANDES, 1979, p. 195).

⁵⁵ Em relação à constituição de um *único partido* é necessário explicitar que esta é uma questão complexa, a qual exigiria profundas discussões e reflexões. No entanto, a abordagem do tema do partido único em Cuba por Marta Harnecker possibilita compreender a adoção de tal decisão naquele momento histórico: “A primeira coisa a considerar é a realidade histórico-social que existe nesse pequeno país a 90 milhas do império mais poderoso do mundo, e que estrutura política e instrumentos de condução requeria para levar adiante sua luta pela libertação nacional e pelo socialismo. É preciso começar por esclarecer que o Movimento 26 de Julho, a organização que conduziu o processo revolucionário à vitória, foi uma organização política criada por Fidel e um grupo de revolucionários cubanos que *não* se inspiraram nos partidos comunistas clássicos, e sim nas idéias de Martí sobre organização. José Martí, prócer cubano que lutou pela independência de Cuba da Espanha, comprovou que os patriotas não alcançavam seus objetivos libertários – Cuba foi o último país da América Latina que conseguiu sua independência –, porque existia desunião entre as forças independentistas. Estas divisões não eram apenas divisões no terreno político, mas também entre os que faziam política e os que empunhavam as armas. Para superar este problema, concebeu a idéia de reunir em um só feixe todas as forças dispostas a lutar pela independência de seu país e, ao mesmo tempo, de Porto Rico. Surgiu assim a idéia do Partido Revolucionário Cubano, com uma concepção, não de partido classista, mas de partido-frente: o partido da nação cubana. Pretendia agrupar todos os patriotas cubanos – fossem quais fossem os setores sociais que representassem – em uma única organização política que superasse os erros e divisões do passado. (HARNECKER, 2000, p. 116-117).

Ainda no período compreendido entre 1961 e 1975, não se pode deixar de mencionar a constituição de organizações revolucionárias, uma das medidas consideradas essenciais no processo pós-revolucionário. Tais organizações buscavam manter a participação popular na defesa da revolução e na edificação da sociedade cubana em transição para o socialismo, entre as quais citam-se: Milícias Nacionais Revolucionárias, Associação Nacional de Pequenos Agricultores, Comitês de Defesa da Revolução, Federação Nacional de Mulheres Cubanas, União de Pioneiros de Cuba, União de Jovens Comunistas. (PUENTES, 2003; NAVARRO, 2010).

Cabe registrar, aqui, o papel desempenhado por essas organizações no processo social em curso, de assegurar o estreitamento de vínculos entre o PCC e as massas, à medida que mediavam a identificação dos problemas, das necessidades, das reivindicações e das aspirações do povo. Além disso, constituíram-se em veículos de educação, orientação e mobilização da população, possibilitando-lhe conhecer, estudar, debater e emitir sugestões acerca de projetos, leis e medidas em todas as esferas da vida econômica, política e social, antes de sua promulgação pelo governo revolucionário. (NAVARRO, 2010).

Outra medida crucial, da fase inicial do êxito da revolução cubana, que desencadeou transformações estruturais no âmbito da economia, especialmente na agricultura, foi a lei da Reforma Agrária, sendo a primeira lei sancionada, em 17 de maio de 1959, que

[...] estabelecia um máximo de terras a possuir em trinta cavalarias e excepcionalmente, em terras altamente produtivas semeadas de cana ou arroz ou dedicadas à pecuária, se podiam possuir até cem cavalarias. Além disso, se estabelecia que, a partir de um ano da promulgação da lei, os titulares de ações de sociedades anônimas tinham que ser cubanos e que, no sucessivo, somente os cubanos podiam adquirir propriedade rústica. A lei não extinguiu o latifúndio, porém o diminuía notavelmente, pois havia empresas, sobretudo norte-americanas, que possuíam até mais de dez mil cavalarias de terras. As terras confiscadas seriam distribuídas entre os campesinatos [...] gratuitamente, em um mínimo e de dois e meia cavalarias e podiam adquirir a diferença até o limite de cinco cavalarias. (CIVEIRA, 2014, p. 196-197, tradução nossa).

Para que a reforma agrária fosse concretizada foi criado o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INRA). Tal processo foi concluído em 3 de outubro de 1963, com a promulgação da segunda lei da Reforma Agrária, que pôs fim ao latifúndio. (PUENTES, 2003; NAVARRO, 2010; CIVEIRA, 2014).

Um conjunto de medidas, além da reforma agrária, foram efetivadas na retaguarda da Revolução Cubana, entre as quais destacam-se: a redução de aluguéis e de tarifas telefônicas; o direito a todos de utilizar as praias que eram de uso privado; o confisco de bens mal

empregados; a nacionalização de empresas capitalistas, inclusive centrais de açúcar e bancos, que passaram para o Estado; a reforma urbana, com a amortização do valor das casas e a construção de novas moradias; a nacionalização da energia elétrica e a expansão da eletrificação nas moradias. Entre as áreas priorizadas também se encontravam a saúde e a educação, com a implementação de serviços públicos, gratuitos e com cobertura total do ensino e dos serviços de saúde, a realização de uma campanha de alfabetização, entre outras. (PUENTES, 2003; NAVARRO, 2010).

Ao mesmo tempo em que era realizada uma série de mudanças no país, o governo norte-americano passava a ter maior clareza de que Cuba não cederia às suas pressões, iniciando, assim, um processo de ruptura de relações, boicotes à Revolução e agressões contra o país. Além disso, a vitória da revolução e a derrocada do governo ditatorial de Batista – mantido pelos EUA – representaram um desafio do líder revolucionário Fidel Castro ao governo norte-americano, sendo que, por várias vezes, sofreu tentativas de assassinato, quase todas pela Agência Central de Inteligência (CIA). (PUENTES, 2003).

Dessa forma, o governo dos EUA concretizou diferentes tentativas de subversão político-ideológica, por meio de campanhas e distribuição de documentos falsos, que buscavam confundir a população cubana e desacreditar a revolução. Para se ter uma ideia disso, menciona-se a Operação Peter Pan, que utilizava a estratégia do anticomunismo para disseminar a perda do poder familiar, o que gerou medo dos pais, que autorizaram que 1.400 crianças cubanas fossem separadas de suas famílias. (PUENTES, 2003). Essa operação estava vinculada ao Programa para crianças refugiadas cubanas sem acompanhantes (The Cuban Children's Program), criado em 1960, em Miami.

Não obstante, a expressão máxima das ações contra Cuba traduziu-se no bloqueio econômico, financeiro, comercial e tecnológico, em 3 de fevereiro de 1962, em curso há 52 anos. Recentemente, houve o restabelecimento das relações entre Estados Unidos e Cuba, incluindo as relações diplomáticas e embaixadas, em 17 de dezembro de 2014, marcado pelo regresso de três⁵⁶ antiterroristas cubanos que foram presos e condenados nos EUA, em 1998.

⁵⁶ Os três que regressaram em dezembro de 2014 foram: Gerardo Hernández Nordelo (22 anos de prisão), Ramón Labañino Salazar (30 anos de prisão) e Antonio Guerrero Rodríguez (22 anos de prisão). Mas, cinco foram presos e condenados, dos cinco, dois já haviam retornado ao país, René González Schwerert (15 anos de prisão), em outubro de 2011, e Fernando González Llort (18 anos de prisão), em fevereiro de 2014.

Mas, isso não pôs fim ao bloqueio imposto pelo imperialismo norte-americano⁵⁷.

O decreto do presidente Kennedy, oficializando o bloqueio, era uma manobra a mais que estava antecedida da separação arbitrária de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA), para o qual contou, entre outros, com os votos de sete países dirigidos por governos não eleitos democraticamente, entre eles as tiranias de Nicarágua, Paraguai, Guatemala, Santo Domingo, etc. Somente o México se manteve ao lado do povo cubano e nunca rompeu s relações com a ilha. (PUENTES, 2003, p. 307, tradução nossa).

É preciso considerar que o bloqueio da mais poderosa potência econômica e militar do mundo não foi a primeira e nem a última ação dos EUA contra Cuba após o êxito da revolução. “Desde 1959 se adotaram medidas econômicas, como o corte da cota açucareira, proibição do fornecimento de petróleo, proibição ou corte de créditos e outras, junto a ações dirigidas para a desestabilização interna e a subversão.” (PUENTES, 2003, p. 307, tradução nossa). Importa acentuar ainda que as raízes históricas desse fenômeno antecedem o triunfo da Revolução Cubana, remontam ao século XIX, nas várias tentativas de anexar Cuba ao território norte-americano. (PUENTES, 2003; CIVEIRA; MENCÍA; TÁVIO, 2012).

Outro aspecto importante a ser considerado vincula-se a outra finalidade do imperialismo norte-americano, de “[...] demonstrar a inviabilidade de uma via não capitalista de desenvolvimento e a incurável ‘ineficiência’ do planejamento socialista e, assim, causar todo tipo de padecimento e de sofrimento à população.” (BORÓN, 2009, s.p., tradução nossa). Sendo assim, os EUA entenderam que com o bloqueio era possível atingir tal fim, porque se trata de

[...] um bloqueio integral: econômico, comercial, financeiro e tecnológico, mas também internacional (ao penalizar as empresas de países terceiros que comercializem com Cuba e ao dificultar as relações diplomáticas do país com o resto do mundo); informático (ao impedir o acesso dos cubanos à banda larga e Internet de alta velocidade); social (ao impossibilitar ou dificultar o reencontro de famílias cubanas separadas pela migração); e cultural (ao impedir a livre circulação de artistas, escritores, intelectuais e cientistas entre Cuba e os Estados Unidos). (BORÓN, 2009, s.p., tradução nossa).

⁵⁷ Em suas manifestações públicas, o atual presidente dos EUA, Barack Obama reconheceu que o bloqueio imposto a Cuba não atingiu os objetivos previstos e gerou efeitos negativos para a população cubana, reiterando a necessidade de pôr fim ao bloqueio e comprometendo-se a realizar discussões com o Congresso norte-americano. No entanto, as leis e regulações que sustentam o bloqueio continuam em vigor e sendo aplicadas. Ademais, vale mencionar que na votação pela aprovação da Resolução 69/5 da Assembleia Geral das Nações Unidas, nominada *Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba*, em 28 de outubro de 2014, 191 países votaram a favor da Resolução e dois contras: Estados Unidos e Israel.

Sabe-se que o bloqueio contra Cuba tem impactado, desde o início, as diferentes esferas da vida da população daquele país. As primeiras “agressões econômicas” efetivadas pelos EUA foram a supressão de compras do açúcar cubano e a redução de seu preço no mercado tradicional, a proibição de empresas norte-americanas e de suas filiais presentes no mundo de exportarem produtos de reposição, o corte do abastecimento de combustível, a proibição de exportação de medicação e alimentos, entre outras. (NAVARRO, 2010). Assim, diante da escassez de alimentos e o decréscimo da oferta de produtos de todo o tipo, e com a elevação de seus preços, foram promulgadas leis que estabeleciam o racionamento de produtos de primeira necessidade e o estabelecimento de uma *libreta* de abastecimento (Lei 1015/1962), além da fixação de produtos a serem subsidiados pelo Estado (Lei Geral de Preços). (PUENTES, 2003). Tal situação foi sendo alterada por efeito do comércio com a União Soviética e com outros países socialistas.

Diante do bloqueio integral, Cuba buscou fortalecer suas relações com a URSS, países socialistas da Europa e a República Popular da China, com os quais estabeleceu convênios comerciais, financeiros e de cooperação que contribuíram para o seu desenvolvimento econômico e social. Esses convênios

[...] também lhe permitiram evitar a queda dos preços dos produtos básicos, a troca desigual e o protecionismo, entre outros males do capitalismo; embora em todo momento, e sob o assédio do bloqueio, o país apelou para vias alternativas de um comércio mais diversificado, com menos gastos de transporte e da aquisição de equipamentos mais modernos e eficientes e tecnologias mais avançadas, incluindo fontes de financiamento em moeda livremente conversível. (PUENTES, 2003, p. 45, tradução nossa).

Por conseguinte, no período de meados da década de 1970 até o final da década de 1980, o avanço na constituição de uma base técnico-material e cultural repercutiu no gradual desenvolvimento da produção, na prestação de serviços sociais e na melhoria do nível de vida da população, destacando-se o acesso universal à saúde, educação, cultura, participação da mulher na sociedade, entre outros. Em termos de infraestrutura citam-se: o incremento de obras hidráulicas, hidrologia e indústria (pesca, transporte, produção agropecuária); construção de estradas, escolas, policlínicas e clínicas de saúde; aumento da oferta de serviços hospitalares, do número de médicos, da frota de ônibus, da produção de alimentos e bebidas alcoólicas (PUENTES, 2003).

Outro avanço basilar é que, durante o ano de 1975, um anteprojeto da Constituição da República de Cuba foi submetido à discussão pública, quando foram indicadas sugestões para

o texto final, aprovado, em 15 de fevereiro de 1976, por meio de um referendo (CIVEIRA, 2014). Entre as principais alterações, apontam-se aquelas que dizem respeito às definições do aparelho estatal e à estrutura dos órgãos que compõem a organização do poder popular. Como refere a Carta Constitucional (1976):

Artigo 1. Cuba é um Estado socialista de trabalhadores independente e soberano, organizado com todos e para o bem de todos, como República unitária e democrática, para o desfrute da liberdade política, a justiça social, o bem-estar individual e coletivo e a solidariedade humana.

Artigo 3. Na República de Cuba a soberania reside no povo, o qual emana todo o poder do Estado. Esse poder é exercido diretamente ou por meio das Assembleias do Poder Popular e demais órgãos do Estado que delas derivam, na forma e segundo as normas fixadas pela Constituição e as leis. (CUBA, 1976, tradução nossa).

Fica explícito, no texto constitucional, que o Estado socialista constitui-se em sua essência pela atividade dos trabalhadores na gestão estatal, sendo que para sua organização está presente a participação de toda a sociedade. Estabelece que a titularidade do exercício e controle do poder do Estado provém do povo e que a intervenção estatal ocorre em função e em seu nome. Além disso, enumera as formas de efetuar esse poder, de forma direta e/ou indireta por meio das Assembleias do Poder Popular e outros órgãos derivantes. Frisa-se que as relações estabelecidas entre os órgãos do Estado não possibilitam

[...] caracterizá-lo nem como presidencial parlamentar ou de Assembleia, mas sim é justo significar que em seu funcionamento e desenho se apresentam elementos dos três junto com os que aportam a vigência dos princípios de unidade de poder, centralismo democrático e democracia socialista. (VALDÉS, 2001, p. 3).

Então, a partir disso, desencadeia-se todo um processo de organização do Estado em Cuba, na transição para o socialismo, e a criação de órgãos do poder popular, estabelecendo as atribuições a eles equivalentes, dentro do marco de uma nova divisão político-administrativa. No que se refere aos chamados três poderes (executivo, legislativo e judiciário), em Cuba não há a tripartição destes, porém se reconhece a existência da pluralidade de funções do Estado (ARMENGOL, 2008). Assim, o aparato estatal configura-se na forma de poder popular, composto pelos seguintes órgãos e suas respectivas funções (PRESTES, 2013; CUBA, 1976):

- i) *em nível nacional*: a Assembleia Nacional do Poder Popular⁵⁸ (órgão supremo do Poder do Estado) e o Conselho de Estado⁵⁹, com função legislativa; o Conselho de Ministros (órgão máximo executivo e administrativo e constitui o governo da república) e o Conselho de Defesa Nacional⁶⁰ com função executiva; a Procuradoria Geral da República e o Tribunal Supremo Popular com função judicial;
- ii) *em cada uma das 14 províncias*: as Assembleias Provinciais do Poder Popular⁶¹, com função legislativa; os Conselhos de Administração Provinciais e os Conselhos de Defesa Provinciais com função executiva;
- iii) *em nível local, nos 169 municípios*: as Assembleias Municipais do Poder Popular⁶², com função legislativa; os Conselhos de Administração Municipais, os Conselhos Populares⁶³ (no âmbito da comunidade) e os Conselhos de Defesa Municipais e as Zonas de Defesa, com função executiva, sendo que cada Conselho agrupa várias circunscrições eleitorais⁶⁴; as Procuradorias Municipais e os Tribunais Municipais, com função judicial.

No sentido de dar maior clareza ao enumerado anteriormente, foram elaboradas as figuras 1, 2 e 3, com os órgãos que formam o Estado cubano e as funções a eles correspondentes, que podem ser visualizadas nas figuras a seguir.

⁵⁸ A *Assembleia Nacional do Poder Popular* é o órgão supremo do poder estatal, sendo o único com autoridade constitucional e legislativa na República. (CUBA, 1976).

⁵⁹ O *Conselho de Estado* é o órgão representante da Assembleia Nacional entre os períodos de suas sessões, executa suas decisões e cumpre as funções a ele atribuídas constitucionalmente. Destaca-se que o Presidente do Conselho de Estado é também o *Conselho de Ministros*. (CUBA, 1976).

⁶⁰ O *Conselho de Defesa Nacional* é um órgão é constituído e preparado, em tempo de paz, para conduzir o país, particularmente nos casos de estado de guerra, mobilização geral ou estado de emergência. O mesmo vale para os Conselhos de Defesa Provinciais, Municipais e as Zonas de Defesa, sendo que o Conselho de Defesa Nacional determina a organização e atribuições destes Conselhos. (CUBA, 1976).

⁶¹ As *Assembleias Provinciais do Poder Popular* compõem o órgão superior local do poder estatal, com autoridade para o exercício de funções estatais dentro dos limites da demarcação político-administrativa provincial. (CUBA, 1976).

⁶² As *Assembleias Municipais do Poder Popular* formam o órgão superior local do poder estatal, com autoridade para o exercício de funções estatais dentro dos limites da demarcação político-administrativa municipal. (CUBA, 1976).

⁶³ Os *Conselhos Populares* constituem o órgão superior local do poder popular nas comunidades, de caráter representativo, apoia o desenvolvimento das atribuições das Assembleias Municipais e serve como veículo facilitador desta no conhecimento e na atenção às necessidades da população em seu âmbito de atuação. (CUBA, 1976).

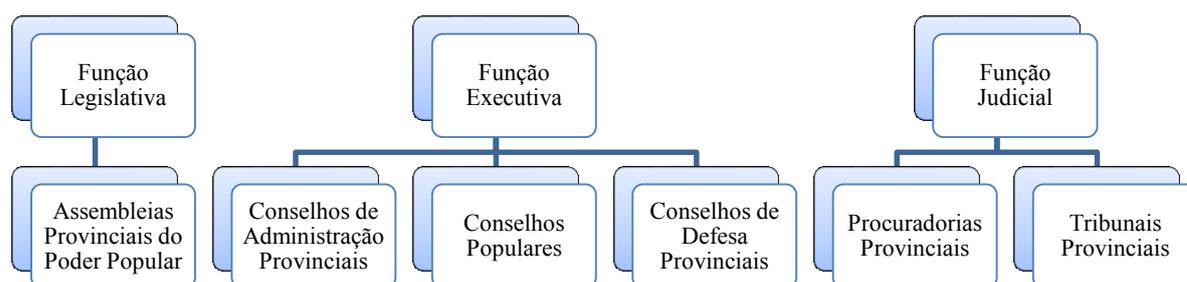
⁶⁴ A *circunscrição eleitoral* refere-se a uma divisão territorial do município, sendo que em cada circunscrição é eleito um delegado para compor a Assembleia Municipal do Poder Popular. Ademais, cada município deve ter o mínimo de 30 circunscrições. (CUBA, 2015a).

Figura 1 – Organização do Estado Cubano: Órgãos Superiores



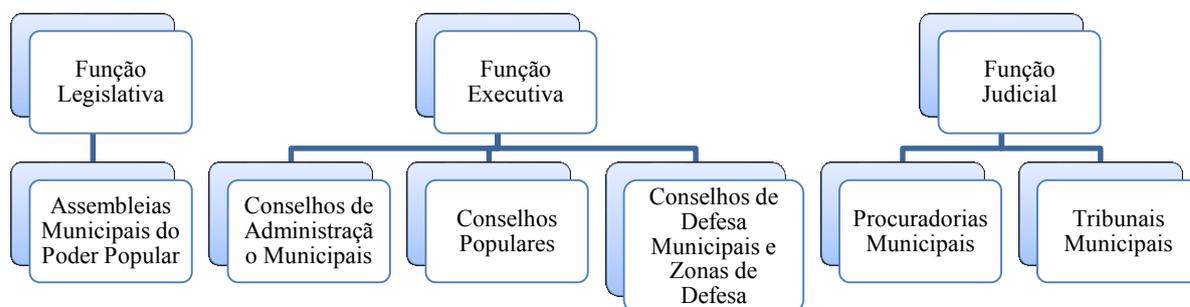
Fonte: elaboração da autora a partir de Cuba (2015a, 2015b).

Figura 2 – Organização do Estado Cubano: Órgãos Locais Provinciais



Fonte: elaboração da autora a partir de Cuba (2015a, 2015b).

Figura 3 – Organização do Estado Cubano: Órgãos Locais Municipais



Fonte: elaboração da autora a partir de Cuba (2015a, 2015b).

Do ponto de vista do processo histórico de estruturação do poder popular, é relevante frisar que Cuba teve como ponto de partida as práticas de desenvolvimento dos órgãos do poder popular na Província de Matanzas, a partir de 1974, que mostrou a possibilidade de viabilizá-la e estende-la a todo o país. (FERNANDES, 1979; QUESADA, 2002; LEÓN, 2010). Assim, na realização do I Congresso do Partido Comunista de Cuba (de 17 a 22 de dezembro de 1975) foi aprovada a generalização dessa experiência de implantação dos órgãos do poder popular. Salienta-se que estes últimos foram incorporados em um item da nova Constituição da República de Cuba, em 1976 – que também havia sido aprovada nesse Congresso. Nesses termos, engendrou-se, “em termos operativos, a organização do poder popular [que] desencadeou um amplo processo de estatização em Cuba. Sem pôr em dúvida o caráter socialista dessa experiência, [...] ela envolve um socialismo de forte mediação estatal.” (FERNANDES, 1979, p. 203). Tal assertiva pode ser localizada no texto da Constituição de Cuba:

Artigo 16. O Estado organiza, dirige e controla a atividade econômica nacional conforme um plano que garante o desenvolvimento programado do país, a fim de fortalecer o sistema socialista, satisfazer cada vez melhor as necessidades materiais e culturais da sociedade e os cidadãos promover o desenvolvimento da pessoa humana e de sua dignidade, o avanço e a seguridade do país.

Artigo 17. O Estado administra diretamente os bens que integram a propriedade socialista de todo o povo; ou poderá criar e organizar empresas e entidades

encarregadas de sua administração, cuja estrutura, atribuições, funções e o regime de suas relações são regulados pela lei. (CUBA, 1976, tradução nossa).

Em linhas gerais, pode-se verificar no texto constitucional que o Estado Cubano possui papel central no tocante à condução da política econômica e social do país. Fica evidente, ainda, que o modelo econômico baseia-se na planificação socialista, sendo que a maioria das empresas que atuam na economia é estatal, ou seja, pertencem ao Estado. Contudo, é conveniente identificar, logo após o triunfo da revolução cubana, em 1959, que o país passa a assumir o modelo de planificação centralizada, que foi flexibilizado com a implantação do Sistema de Direção e Planificação da Economia e, ao mesmo tempo, a constituição dos órgãos do poder popular. (GARCÍA, 2009). Acresce-se ainda que a partir das reformas introduzidas em 1991 várias alterações foram efetivadas,

[...] permitindo a expansão das relações mercantis e a descentralização do planejamento. Em primeiro lugar, modificou-se constitucionalmente o conceito de propriedade e a definição de planejamento centralizado. Em segundo, um acelerado processo de desestatização das terras que foram transformadas em cooperativas. Em terceiro lugar, a descriminalização da posse e uso de divisas estrangeiras, a liberalização do trabalho por conta própria e a autorização para o funcionamento de vários mercados privados de produtos agropecuários, industriais e de artesanato. (CARCANHOLO; NAKATANI, 2006, p. 10).

Assim, durante os primeiros trinta anos houve avanços em nível econômico e social significativos, especialmente o crescimento da economia nacional e certo nível de desenvolvimento, diante das possibilidades de intercâmbio comercial com a URSS e outros países socialistas. O país também investiu intensamente na qualificação para o trabalho, na garantia da educação e saúde de forma gratuita e universal, na alfabetização da população e na elevação de seu grau de escolaridade, na diminuição de enfermidades e da mortalidade, no investimento na saúde preventiva, no fortalecimento e melhoria da alimentação para a população, na incorporação da mulher na vida econômica ativa e na política, no incremento de estruturas e na produção de instrumentos musicais no campo cultural, no fortalecimento do esporte em termos de instalações e formação de atletas, entre outros. (PUENTES; 2003, GARCÍA, 2009; LEÓN, 2010).

Por outro lado, foram reconhecidos, ao longo dos anos, as deficiências e os equívocos do processo de desenvolvimento econômico, que foram potencializados em função das condições derivadas do bloqueio dos EUA. Diante disso, na realização do III Congresso do Partido Comunista de Cuba, de 4 a 6 de fevereiro de 1986, foram analisados os erros, as tendências negativas e as dificuldades na aplicação do Sistema de Direção e Planificação da

Economia, aprovados os lineamentos econômicos e sociais para o período de 1986-1990 a fim de aperfeiçoá-los e elaborada uma projeção de desenvolvimento até 2000. (LEÓN, 2010; CIVEIRA, 2014).

No entanto, a partir de 1989, com o desaparecimento do campo socialista, e, em 1991, com a desintegração da URSS, a poucos anos do início do processo de retificação, iniciado em 1986, “em razão da redução do fornecimento de diversos produtos – especialmente o petróleo – que vinham da União Soviética, um período especial de medidas extraordinárias deveria ser implementado para enfrentar a iminente crise” (GARCÍA, 2011, p. 29), pois a URSS e os países socialistas eram os principais fornecedores das importações cubanas, dos investimentos e das exportações do país. Soma-se a isso “[...] a ruptura dos vínculos de Cuba com o Conselho de Ajuda Mútua Econômica (CAME), através do qual Cuba mantinha a maior parte do intercâmbio econômico, financeiro e técnico-científico”. (CARCANHOLO; NAKATANI, 2006, p. 8). Contribuiu ainda para o agravamento da crise o acirramento do bloqueio norte-americano à ilha, com a aprovação da *Lei Torricelli*⁶⁵ (1992), da *Lei Helms-Burton*⁶⁶ (1996). Tais processos impactaram a estrutura, o desenvolvimento da economia cubana e as condições de vida da população.

A crise econômica foi muito intensa. O PIB caiu quase 35% entre 1989 e 1993; o déficit fiscal chegou a 33% do PIB em 1993, e as importações a preços correntes caíram 75% nesses quatro anos. A condição de vida da população piorou fortemente apesar dos esforços do governo. Assim, por exemplo, houve queda de mais de 30% na aquisição de calorias e proteínas por parte da população, e surgiram doenças decorrentes de carências nutricionais, como a neurite óptica e a neuropatia epidêmica em 1993 (Rodríguez, 1999, 2007, 2008). [...] Um programa econômico de emergência foi aplicado a partir de uma estratégia cujos objetivos principais eram persistir e superar os efeitos da crise ao menor custo social possível e, ao mesmo tempo, criar as condições para reinserir a economia cubana nas novas condições internas e externas, contando para isso com o indispensável consenso político. (GARCÍA, 2011, p. 29).

A entrada do país no *período especial*, em 29 de agosto de 1990, implicou restrições energéticas e ampliação do racionamento (GARCÍA, 2011), o que demandou a

⁶⁵ Também conhecida como *Lei para a Democracia Cubana*, estabelece duas sanções: proíbe as companhias subsidiárias estadunidenses em países terceiros de comercializar bens com Cuba ou nacionais cubanos. Proíbe ainda, os barcos de países terceiros, que toquem o porto cubano, de entrar no território estadunidense, num prazo de 180 dias, exceto aqueles que tenham licença do Secretario do Tesouro. (CUBA, 2015c).

⁶⁶ Nominada também de *Lei para a Liberdade e a Solidariedade Democrática Cubanas*: codifica as disposições do bloqueio, ampliando seu alcance extraterritorial e limitando os poderes do presidente para suspender esta política. No entanto, o texto da lei estabelece que o Presidente mantém suas prerrogativas de autorizar transações com Cuba através da emissão de licenças. (CUBA, 2015c).

implementação de um conjunto de reformas econômicas⁶⁷ nos setores externo, agropecuário e nas políticas fiscal, monetária e de preços (ÁLVAREZ; MÁTTAR, 2004) iniciadas em 1991, que introduziram mecanismos de mercado para recuperar a produção e os serviços, mas, mesmo assim, continuou predominando a empresa estatal socialista como forma principal na economia nacional. Especial atenção deve ser dada à

[...] interpretação correta desses fenômenos, que se expressa na relação contraditória entre mercado e planificação no socialismo, teve uma importância estratégica para a sobrevivência do projeto revolucionário em Cuba, enquanto o mecanismo de mercado foi levado de forma correta como essencialmente contraditório à construção do socialismo, sem negar a necessidade de ampliar significativamente seu uso para sobreviver em uma situação de crise. (GARCÍA, 2011, p. 30).

Outro fator determinante nesse processo de recuperação da economia foi a ampla participação dos trabalhadores e da população como um todo, como sujeitos ativos, através de amplas e intensas discussões, na implantação das reformas (LÉON, 2010). Ademais, “o movimento sindical e os trabalhadores têm sido protagonistas conscientes no desenho e na execução da estratégia econômica e política que o país tem seguido para enfrentar a crise econômica e o complexo desafio de reinserir a economia cubana [...] na mundial.” (PUENTES, 2003, p. 99, tradução nossa).

E para além desse cenário de crise, é sabido que os resultados alcançados após o triunfo da revolução “[...] deve(m)-se graças ao esforço e aos sacrifícios do povo cubano, tendo em conta não só as complexidades da construção do socialismo nas condições do subdesenvolvimento, mas também as políticas agressivas levadas adiante pelos Estados

⁶⁷ As reformas iniciaram no *setor externo*, com o estímulo a inversão estrangeira em forma de empresas mistas ou outras formas de associação econômica entre entidades cubanas e estrangeiras para a retomada da formação de capital, a reanimação econômica e a geração de empregos. Este último avançou significativamente inclusive com o desenvolvimento dos serviços turísticos. Outro componente essencial foi a descriminalização da propriedade e emprego da moeda convertível e abertura de estabelecimentos comerciais e serviços. Por último, a autorização de envio de dinheiro em moeda convertível do exterior. No *setor agropecuário*, as medidas tomadas foram a entrega em usufruto da maior parte das terras cultiváveis aos trabalhadores das fazendas estatais, a criação de mercados agropecuários e a reestruturação da agroindústria açucareira. Nas *políticas fiscal, monetária e de preços* efetivou-se: a implementação do sistema tributário, o incremento de preços a bens não essenciais como cigarros, tabacos, bebidas alcoólicas e serviços de eletricidade e transporte; a criação de casas de câmbio (Cadeca), que realiza transações de pesos por divisa, trocas de cheques bancários, operações com cartão de crédito e serviços vinculados a moeda estrangeira, a abertura de contas de poupança nas divisas estrangeiras pela população; a instituição de novas instituições financeiras, bancárias ou não; a introdução do Peso Conversível (CUC) equivalente ao dólar. (ÁLVAREZ; MÁTTAR, 2004). Ressalta-se aqui, que desde 1994, “essa moeda é utilizada nas ‘transações comerciais que se realizam nos estabelecimentos autorizados para a venda de produtos e prestações em moeda livremente conversível e para o pagamento que devem realizar as entidades autorizadas pelo governo para aplicar o sistema de estímulo em espécie em moeda livremente conversível a seus trabalhadores.’ (PIEDA B., 2001, p. 167, nota 42). Assim, o dólar, o peso conversível e o peso cubano circulam simultaneamente no mercado cubano [...]” (CARCANHOLO; NAKATANI, 2006, p. 24-25).

Unidos ao longo de todos esses anos”. (GARCÍA, 2011, p. 36). Acima de tudo, o povo cubano buscou a preservação das conquistas obtidas.

Assim, as reformas efetivadas foram essenciais para que não fossem afetados os indicadores básicos e resgatados os mais sensíveis, como a elevação do estado nutricional da população, diminuição das taxas de mortalidade infantil e materna, recuperação das taxas de escolarização nos níveis de educação secundária e superior, e ampliação do número de moradias concluídas. (ÁLVAREZ; MÁTTAR, 2004).

Dessa forma, a recuperação da economia, em todos os setores, se refletiu na melhoria das condições de vida da população e no avanço dos indicadores sociais (PUENTES, 2003), que continuaram avançando na década seguinte, em 2000, com a implementação de programas sociais, nas áreas da educação, saúde, cultura, esporte, entre outras, integrando o que se denominou de “Batalha das Ideias” que

[...] constitui-se numa ofensiva política para aprofundar a participação dos trabalhadores e jovens na revolução socialista cubana¹⁴. Um aspecto central desse programa é o esforço para ampliar as oportunidades educacionais para o povo cubano e aumentar o acesso à cultura, com a finalidade de fazer frente às pressões da ideologia imperialista norte-americana, que promove o capitalismo como única opção para o futuro da humanidade. A “Batalha das Ideias” materializa-se em seis batalhas específicas: 1) o emprego socialmente útil; 2) a seguridade social e a assistência social; 3) a educação; 4) a cultura; 5) a saúde; 6) o esporte. (MENDES; MARQUES, 2007, p. 15).

No entanto, “a extensão da dolarização e a excessiva descentralização de sua gestão em uma situação de déficit financeiro levaram a indisciplinas financeiras e a um aumento das tensões na balança de pagamentos no começo da década atual”. (GARCÍA, 2011, p. 34). Diante disso, novas medidas foram efetivadas para retificar tais condições, entre as quais mencionam-se: o pagamento da dívida vencida, que possibilitou maiores créditos; a abertura de novas perspectivas de investimento estrangeiro; e o estabelecimento de acordos com a Venezuela referentes à importação de combustíveis, sendo seu pagamento efetuado com serviços médicos e de ensino (GARCÍA, 2011).

Também foram instituídos programas de investimentos estratégicos, entre os quais salienta-se: a Revolução Energética, provocada pelo alto custo do petróleo que alterou a geração e o consumo de energia; a recapitalização do transporte; a expansão da infraestrutura hidráulica; uma política para elevar a produção de alimentos; um programa de moradias e o reforço da capacidade defensiva do país. Ainda, em 2005, o salário mínimo, as pensões e a

assistência social foram acrescidos para equilibrar o aumento do custo de vida da população (GARCÍA, 2011).

No entanto, nos anos subsequentes, a elevação dos preços dos alimentos, das matérias-primas e do petróleo incidiram negativamente sobre a economia cubana, e “só no ano de 2008, em razão do aumento de preços dos alimentos no mercado mundial, Cuba pagou 840 milhões de dólares em excesso por eles”. (GARCÍA, 2011, p. 34). Soma-se a isso o impacto dos fenômenos climatológicos que causaram sérios prejuízos à economia, sendo que as perdas geradas pelos dezesseis furacões – ocorridos no período de 1998 a 2008 – resultaram em 20 mil 564 milhões de dólares, sem incluir os danos causados pela seca (CUBA, 1976). Somente no ano de 2008, “o impacto de três enormes furacões causou perdas de mais de 9,7 bilhões de dólares, agregando uma pressão maior sobre a balança de pagamentos”. (GARCÍA, 2011, p. 34).

Por fim, reportando-se ainda à política econômica cubana, nos últimos anos tem sido posto em prática a *atualização do modelo cubano de desenvolvimento econômico e social* com a finalidade de garantir a continuidade e a irreversibilidade do socialismo, o desenvolvimento econômico do país e a elevação do nível de vida da população, juntamente com a formação de valores éticos e políticos dos (as) cidadãos (ãs) cubanos (as) (CUBA, 2011b). Assim, foi realizado o VI Congresso do Partido Comunista de Cuba, no qual foram efetivadas discussões e análises com a população do projeto dos *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, aprovado em abril de 2011.

Nesse documento, são apresentadas as transformações fundamentais a serem empreendidas nos próximos anos e cujas direções principais já tinham sido antecipadas em diferentes pronunciamentos oficiais. Um elemento de vital importância é o que expressa a vontade de manter a economia cubana como uma economia planificada. Embora se abra um espaço maior para formas de propriedade não estatal, essas terão uma reprodução limitada. (GARCÍA, 2011, p. 36).

Desse modo, a *atualização do modelo cubano de desenvolvimento econômico e social*, em andamento, ainda tem primado pela planificação e não pelo mercado, sendo que a empresa estatal é a forma principal na economia nacional e as não estatais – modalidades de investimento estrangeiro previstas em lei (como empresas mistas, contratos de associações econômicas internacionais, entre outras), as cooperativas, os pequenos agricultores, os usufrutuários, os arrendamentos, os trabalhadores por conta própria) para melhorar o desempenho da economia e contribuir para a elevação da eficiência. Frisa-se que nas formas

de gestão não estatais não é admitida a concentração de propriedade pelas pessoas jurídicas ou físicas (CUBA, 2011b).

Nessa direção, as linhas de ação fundamentais para a *atualização do modelo cubano de desenvolvimento econômico e social* abarcam: i) transformações na estrutura e gestão da propriedade, visando a diminuir a presença do Estado. Assim, aprovou-se a entrega de terra estatal para usufrutuários privados de forma gratuita, por um período de dez anos. Ademais, há uma ampliação do trabalho por conta própria, o fomento de cooperativas em setores não agrícolas e do eventual contrato de arrendamento para casas e locais que oferecem diferentes tipos de serviços (cafeterias e cabeleireiros); ii) a reestruturação e modernização do aparato estatal, especialmente a reorganização e a supressão de ministérios, criação de instituições, normas para gestão da economia por meio de instrumentos de regulação indiretos, a fim de propiciar maior independência às empresas estatais; iii) a eliminação de proibições que limitavam as oportunidades da população, a aprovação de leis que criaram um mercado privado de carros e um mercado imobiliário privado, juntamente com mudanças nas regras de imigração, considerando a melhoraria da situação da população e a expansão da economia por meio de investimentos privados nacionais. (CORDOVÍ, 2012).

Como adendo, convém mencionar que os processos, os resultados e os limites postos seriam analisados e avaliados no VII Congresso do Partido Comunista Cubano, em 16 de abril de 2016, visando a continuidade do aperfeiçoando do *modelo cubano de desenvolvimento econômico e social*. Por outra parte, a *atualização do modelo cubano de desenvolvimento econômico e social*, e, como parte dele, a política social, tem se constituído em ponto central. Trata-se de “um dos maiores desafios, [...] o de alcançar a sustentabilidade econômica da Política Social, sem assumir o enfoque convencional ou economicista sobre o tema”. (SOTO, 2011, p. 111, tradução nossa). Ademais, considera-se que a política social não é compreendida como complemento, nem subsídio, nem forma assistencial, nem mecanismo de gratuidade, nem equidade, nem sistema previdenciário, tampouco um avanço do projeto futuro monumental, mas como elemento integrante desse projeto que é o socialismo (SOTO, 2011).

A partir do que foi tratado nesta sessão, serão abordadas as políticas sociais públicas e o papel do Estado no Brasil e em Cuba para assegurá-las aos (às) cidadãos (ãs) sujeitos de direitos, considerando-se o alcance do propósito de apreender as definições e os elementos que as caracterizam e sua conformação na sociedade capitalista brasileira e na sociedade cubana em transição para o socialismo na contemporaneidade.

3 POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NO BRASIL E EM CUBA: O USO DE INDICADORES NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO ENQUANTO PROCESSOS DO PLANEJAMENTO

No Capítulo 2 foram apresentadas características das bases estruturantes e conjunturais das sociedades capitalista brasileira e cubana em transição para o socialismo que, conjugadas com as definições e apreciações realizadas sobre necessidades sociais, igualdade e liberdade, sintetizadas na Introdução, estabelecem os fundamentos de análise para o Capítulo 3. A partir disso, se explicita o entendimento conceitual acerca das políticas públicas de cunho social, suas funções e centralidade nos contextos sócio-históricos analisados, pois, não há um único padrão de política social, elas “[...] mudam e variam no tempo e no espaço. Elas não têm um só perfil e uma única destinação” (PEREIRA, 2008b, p. 99), porque são concebidas e operacionalizadas a partir de uma dada direção social e condicionadas por fatores (de natureza econômica, política e cultural, entre outros) particulares de determinada sociedade, considerando o tipo de Estado configurado, e também os condicionamentos impostos pela conjuntura internacional, conforme o exposto no Capítulo 2. Então, esse é o conteúdo que compõe a seção 3.1.

Na tentativa de demarcar, conceitual e analiticamente, o conteúdo das políticas sociais nas sociedades brasileira e cubana efetuaram-se dois movimentos: i) um, para saber qual a forma exterior, reconhecível pelo aparato legal⁶⁸, que assume uma política pública. Ou seja, como se encontram expressas essas políticas, nas disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infraconstitucionais, como resoluções, decretos e portarias e outros instrumentos jurídicos; ii) outro, de explorar os elementos que dão forma aos desenhos políticos programáticos das políticas sociais em questão. Para tanto, a análise operacionalizada ocorreu de modos diferentes. Optou-se por fazê-la no Brasil, conjugando-se as três áreas (assistência social, educação, saúde) e, em Cuba, individualmente, ou seja, desagregou-se cada uma dessas políticas sociais. Logo, isso comporá as seções 3.2 e 3.3.

⁶⁸ “Pereira (1996) traz duas classificações internas ao que aqui se denomina de aparato legal: disposições declaratórias de direito e disposições assecuratórias de direito. A primeira diz respeito à Lei maior, tendo-se como exemplo a Constituição Federal/1988. A segunda refere-se às leis complementares, tendo-se como exemplo, as leis orgânicas, com função „[...] dar vida e concretude ao direito proclamado [pela lei maior – ou disposição declaratória] [...]” (PEREIRA, 1996, p. 10, complemento entre colchetes nosso) [...]. Além das disposições declaratórias de direito e das disposições assecuratórias de direito, acrescenta-se as **normativas** – como as normas operacionais e as políticas nacionais, a tipificação dos serviços – e as **orientativas** – tais como, as orientações técnicas. As normativas e orientações estabelecem regramentos e direções no que refere-se à operacionalização.” (ANUNCIAÇÃO, 2011, p. 12-13, grifo da autora).

Posteriormente, procurou-se perquirir sobre a proposta que avoca a direção da gestão pública⁶⁹ das políticas sociais, enquanto dimensão crucial e inseparável da atuação do Estado, considerando-se que a formulação e implementação dessas políticas, na perspectiva da consolidação dos direitos sociais, traduz-se em metodologias que envolvem fundamentalmente atividades interligadas e interdependentes, quais sejam: o planejamento e, neste, o diagnóstico, a elaboração de planos, a execução, o monitoramento e avaliação – mecanismos esses comuns na gestão pública das políticas sociais no Brasil e em Cuba. São eles que dão concretude às políticas, mediando o acesso a direitos sociais específicos e qualificando a intervenção dos agentes públicos/sociais e órgãos responsáveis por sua efetivação, porque contribuem para o desenvolvimento de processos e resultados mais condizentes com as demandas da população, para a sua ampliação e seu aprimoramento. Desse modo, nas seções 3.4 e 3.5 apresentam-se as concepções subjacentes de planejamento, monitoramento e avaliação, identificando, em suas respectivas subseções, os tipos adotados nos dois países.

Por outro lado, o desempenho dessas atividades junto a gestão pública traz a exigência de produção e uso de indicadores sociais e sistemas de informação, integrados às estruturas governamentais, considerando-se que as políticas públicas não podem ser formuladas e implementadas de forma improvisada e sem o devido embasamento que envolve as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, isto é, com fundamentos concretos. Tal exigência, constitui-se em uma prerrogativa que envolve duas dimensões: técnica e política.

Técnica no sentido de aprimorar e institucionalizar as funções de monitoramento e avaliação como parte do processo de gestão, para que a utilização de dados e informação realmente a política e seus programas. Também é uma ação política devido à importância de tornar públicas informações de qualidade de modo que a sociedade possa influenciar os rumos da política, fortalecendo a cultura de transparência, de prestação de contas e de controle social na administração pública. A utilização de estudos e informações qualificadas é ponto de partida e base para o planejamento e desenho das políticas públicas. A atualização regular das informações socioterritoriais e o monitoramento dos diversos serviços públicos permitem analisar a sua relevância, e, portanto, adequá-los às necessidades e demandas da sociedade [...]. (ARREGUI, 2012, p. 73).

⁶⁹ “[...] a gestão tem como objeto a organização e, como objetivo a criação de valor. No caso da administração pública, o objeto de análise da gestão é a organização pública, que nesse campo particular do conhecimento, assume contornos bastante distintos de suas congêneres no setor privado. [...] A organização pública é, portanto, meio (agregado de processos) para a produção de valor público, seu propósito finalístico.” (BERGUE, 2011, p. 38-39).

Portanto, os indicadores sociais constituem-se em elementos de referência para o reconhecimento e a análise de demandas colocadas ao Estado na gestão pública, e em ferramentas úteis para efetuar o monitoramento e a avaliação de processos operados pelas políticas sociais públicas (neste caso, assistência social, educação e saúde) e os resultados alcançados. No entanto, os indicadores, por não possuírem significado em si mesmos, situam-se nas relações e práticas sociais desenvolvidas (VALARELLI, 2005). Logo, devem ser empregados tendo em conta os fatores que influenciam ou determinam o modelo de política social implementado, o que inclui a identificação e a análise das bases estruturantes do modo de produção que se conforma no país.

Diante disso, na seção 3.6 procura-se definir e caracterizar os indicadores, a partir de uma base teórico-conceitual, para, a seguir, analisar, comparativamente, levando em conta as bases de dados disponíveis, alguns indicadores sociais (gerais e específicos) empregados pelas áreas da assistência social, saúde e educação, no período de 2005-2014, para a realização de monitoramento e avaliação no Brasil e em Cuba. Entretanto, salienta-se que, em alguns anos, os dados não se encontram disponíveis em nenhum dos dois países, logo, trabalhou-se com aqueles acessíveis nas bases de dados utilizadas. Com isso, encerra-se o conjunto de reflexões redigidas no capítulo 3 que ora se apresenta.

3.1 POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS: ASPECTOS PARA COMPREENSÃO DE SUAS FUNÇÕES

O pressuposto orientador da presente Tese de que *as políticas sociais são indispensáveis em sociedades capitalista e socialista, porque se constituem em uma intervenção ativa do Estado no cumprimento de sua responsabilidade de prover o bem-estar dos (as) cidadãos (ãs) – ainda que possuam concepções e direção social distintas –, em termos de satisfação das necessidades sociais, sendo essas exigências primordiais para a vida material e subjetiva de todo ser humano*, ordena que se deixe claro o entendimento conceitual acerca dessas políticas públicas e suas funções.

Inicialmente, justifica-se a viabilidade em sociedades com diferentes modos de produção:

a política social, como qualquer política pública pode ser produzida sob distintas estruturas legais e institucionais, em distintos contextos, sistemas e regimes políticos, como resultante de pressões sociais mais ou menos organizadas e mais ou menos representativas da sociedade como um todo. Faz diferença, naturalmente, se determinada ação governamental é implementada por tecnocratas encapsulados em

seus gabinetes, como acontece nas ditaduras, ou se é implementada com base em procedimentos democraticamente estabelecidos. Faz diferença, também, se determinada ação governamental é formulada sob influência única das elites dominantes ou se é formulada em instâncias abertas à influência de interesses diversificados. (VIANNA, 2002, p. 1).

Explica-se: as sociedades contemporâneas, independentemente do modo de produção, desenvolvem, ou devem desenvolver, políticas sociais mediante a oferta de um conjunto de ações, traduzidas em serviços, programas, projetos e benefícios, no sentido da concretização de direitos sociais. Tais direitos têm como fundamento e elemento justificador o reconhecimento e a delimitação de necessidades humanas básicas a serem, concomitantemente, satisfeitas – saúde física e autonomia.

Em resposta às necessidades sociais emergentes da sociedade, o Estado (capitalista e em transição para o socialismo) as reconhece, no aparato legal, em forma de direitos sociais e as efetiva por meio do estabelecimento de políticas públicas.

Portanto, as políticas sociais, compreendem a ação do Estado na cobertura de riscos da vida individual e coletiva na promoção da qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos (ãs). Diante disso o debate que precisa ser feito (não objeto dessa sistematização) não se faz sobre a importância da existência ou não de políticas sociais, mas de como elas devem ou são edificadas e quais têm sido seus objetivos e operacionalização.

Para entender a política pública como ação do Estado é preciso saber sobre a sua história.

A política pública [...] faz parte do ramo de conhecimento denominado *policy science* que surgiu [...] nos Estados Unidos e Europa, no segundo pós-guerra. O aparecimento desse novo ramo se deu porque os pesquisadores procuraram entender as relações entre governo e cidadãos, extrapolando o restrito apego tradicionais dimensões normativas e morais e às minúcias do funcionamento de instituições específicas. (PEREIRA, 2008b, p. 93).

A *policy science*, em acordo com Potyara Pereira (2008b), absorve três características principais para o que aqui interessa: a) é multidisciplinar porque é parte de estudos de diferentes disciplinas profissionais; b) é intervencionista porque não se propõe simplesmente a conhecer o objeto, mas almeja interferir e alterá-lo; c) é normativa, “por que não é pura racionalidade e se defronta com a impossibilidade de separar fins e meios, bem como valores e técnicas, nos estudos das ações dos governos.” (p. 93). Logo, ela pode ser identificada tanto como disciplina acadêmica tanto como política em ação.

Mas o que é política social, quais suas funções? Para responder essa questão retomam-se, novamente, as concepções de Potyara Pereira, agora em outra sistematização, em que a autora assim se pronuncia: “não é fácil conceituar política social [...] porque existem tantas definições quantos autores e atores que tentam compreendê-la e colocá-la em prática. [...] por trás de cada definição circulante havia – como de fato há – ideologias, valores e perspectivas teóricas competitivas”. (2008a, p. 165).

Portanto, as políticas sociais públicas, em seus fundamentos, sua constituição, suas formas de realização, seus resultados e seus impactos na vida da população, se diferenciam de um país para outro, considerando-se que têm raízes históricas e um significado social e político próprio (GARCÍA, R., 2009). Logo, não há um conceito único, inclusive há divergentes e ambíguos conceitos sobre seu significado.

Assim, busca-se explicitar alguns aspectos que precisam ser considerados no processo de edificação de políticas sociais públicas, porque formam uma “[...] estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos”. (PEREIRA, 2008b, p. 96).

Para essa sistematização elencam-se duas principais funções. A primeira, já exposta em vários momentos neste texto, é a de concretizar/efetivar/operacionalizar direitos sociais, entendendo que “a concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelados às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos”. (COUTO, 2008, p. 48). A segunda é de alocar e distribuir bens públicos, apresentando algumas atributos:

São *indivisíveis*, isto é, devem ser usufruídos pro inteiro, por todos os membros de uma comunidade nacional. É o que se chama de usufruto *não rival* porque todos, por uma questão de direito, devem ter acesso a ele de forma igual e gratuita. Desse modo, entende-se que é função dos poderes públicos não só prover esses bens, mas garanti-los [...];
 São *públicos*, isto é, devem visar o interesse geral, e, por isso, não podem se pautar pelo mérito e nem ser regidos pela lógica do mercado;
 São fáceis de acessar, isto é, devem estar disponíveis, já que cada cidadão tem direito a eles. (PEREIRA, 2008b, p. 99).

Ora, essas características e funções servem para a análise da legislação dos dois países avaliados. E, além do exposto, é necessário referir que, para alguns autores, a política social na sociedade capitalista é unicamente um expediente utilizado pelo capital para controle dos trabalhadores através da atuação do Estado. Discordando de tal premissa concorda-se com algumas autoras sobre o que ela (política social) é e não é, e pode ser assim sintetizada:

É preciso tornar claro que não parto da concepção da política social como mera estratégia do capital sobre o trabalho e via de mão única. A complexidade histórica exige a incorporação das lutas travadas entre sujeitos sociais representantes de interesses de classes, mesmo que as forças contra hegemônicas possam oscilar, sob diferentes conjunturas, em seu protagonismo para configurar as políticas sociais públicas. Não enxergo ou conceituo uma política social sob a leitura de uma armadilha do capital sobre o trabalho. Ainda que, na sociedade de mercado, ocorra hegemonia dos interesses do capital, nela ocorre, também, a contra hegemonia do trabalho e das forças sociais que lutam por novos ganhos na agenda do Estado, incluindo novas responsabilidades públicas em direção à consolidação de seus direitos. A política social é uma construção histórica e, como tal, não está fadada a ser capturada por um dos lados em que se posicionam os sujeitos sociais históricos, mas sim, e desde que colocada em contexto democrático, em ter disputados seus meios e fins entre os projetos sociais desses sujeitos conscientes e ativos. (SPOSATI, 2011, p. 105).

Ou seja, em uma sociedade capitalista a política social tem caráter contraditório, pois atende, ao mesmo tempo, os interesses do capital e as necessidades da classe que vive do trabalho (BEHRING e BOCHETTI, 2008; IAMAMOTO, 2004; PEREIRA, 2008b; SPOSATI, 2011). A explicação acerca desse entendimento pode ser exposta da seguinte forma:

Se, como lembra Gough, acreditar-se que a política social é tão-somente criatura do capital, não há porque defendê-la; ou, ao contrário, que ela é sempre conquista do trabalho, não há como explicar a sua secular disputa pelo capital – além de, com essas atitudes, incorrer-se numa análise funcionalista. Da mesma forma, se acreditar-se que a política social é ‘uma ilha socialista num mar capitalista’, nada mais será exigido dela. Como é dedutível dessas abordagens podem ser danosas, pois enquanto as primeiras não têm consciência da potencialidade da política social de, simultaneamente, atender interesses contrários, a segunda é ‘cega para seus defeitos’. (PEREIRA, 2008a, p. 203-204).

Compreende-se, então, que as políticas sociais no capitalismo “[...] são resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessados por contradições, confrontos e conflitos”. (NETTO, 2011, p. 33). Isso significa que sua edificação é produto da luta de classes efetuada entre segmentos sociais mobilizados, abrangendo capital e trabalho.

Destarte, a apreensão do que sejam políticas sociais públicas impõe entendê-las algo complexo, porque determina que o Estado tenha o dever, mesmo dentro de uma sociedade capitalista, de viabilizar os direitos dos (as) cidadãos (ãs) por meio da implementação de políticas públicas que não podem ser tomadas

como ação guiada pela improvisação, pela intuição e pelo sentimentalismo (por mais bem intencionadas que sejam), é falar de um processo complexo que, embora não descarte o sentimento (de cooperação, de solidariedade e até de indignação diante das iniquidades sociais), é ao mesmo tempo *racional, ético e cívico* (PEREIRA, 2001, p. 220).

No que diz respeito ao *aspecto racional*, este pressupõe que, independente do conteúdo temático da política social – à qual compete garantir ou mediar o acesso a direitos sociais específicos – e da delimitação de sua abrangência em termos de esfera de poder político (nível federal, estadual, municipal), ao ser assumida como um dever do Estado e direito dos (as) cidadão (ãs), sob controle social da população, “[...] deve resultar de um conjunto articulado e discernido de decisões coletivas [negociações, pressões, mobilizações, alianças] que, por sua vez, se baseiam em indicadores científicos” (PEREIRA, 2001, p. 220), o que demandará o desenvolvimento de planejamento e, dentro deste, o monitoramento e a avaliação. Os sistemas de produção, sistematização, análise e utilização de informações possibilitam: identificar demandas dos sujeitos de direitos; qualificar a intervenção dos agentes públicos; e disponibilizar o conhecimento produzido à população.

Por isso, a efetivação do *aspecto ético* – exige a pactuação de compromissos entre gestores, trabalhadores, usuários e cidadãos (ãs) em geral –, deve reger a dinâmica de elaboração, implantação e implementação das políticas sociais, na direção da intransigente defesa de tais direitos, levando em conta que a minoração das

iniquidades sociais, mais do que um ato de eficácia administrativa, constitui uma *responsabilidade moral* que nenhum governo sério deve abdicar. Contra o egoísmo imoral de se tirar proveito, ou fazer vista grossa, da fome, da miséria, da ignorância e da morte prematura de milhares de pessoas devastadas pela pobreza extrema [...] é condenável não se fazer ‘de tudo’ diante dessas calamidades sociais. (PEREIRA, 2001, p. 220).

Compreende-se ainda que o dever ético associa-se ao *aspecto cívico*, por ter conexão inquestionável com os direitos dos cidadãos (ãs) a serem concretizados, afigurando-se, “[...] ao mesmo tempo, como um *dever de prestação* por parte do Estado e um *direito de crédito* por parte da população àquilo que lhe é essencial para garantir a sua qualidade de vida e a sua participação cidadã (PISÓN, 1998)”. (PEREIRA, 2001, p. 221). Em outras palavras, quando se diz que são direitos de prestação ou de crédito, se está querendo dizer que o Estado, incluindo o capitalista que se diz democrático, deve ter uma atuação positiva, no sentido de planejar e concretizar políticas em direção à satisfação das necessidades sociais da população. Isso deve ser defendido de maneira rigorosa, sem imparcialidade por todos aqueles que

defendem direitos como de todos os (as) cidadãos (ãs). Direitos que não podem ser moeda de compra e venda determinada e gerenciada pelo mercado. Com certeza, no momento atual, isso não é fácil. A *classe que vive do trabalho* no Brasil (a exemplo de outros países no mundo) tem vivenciado cotidianamente perda de direitos, por conseguinte, tem sido tensionada. Além das questões próprias da contradição capital *versus* trabalho, as heranças históricas constitutivas da cultura política brasileira – patrimonialismo, clientelismo e personalismo – e a ofensiva neoliberal têm reduzido o Estado ao mínimo necessário ao social e ao máximo para as diretrizes de melhor funcionamento do mercado.

Bem, mas como a legislação, nem sempre cumprida (o que não é novidade no Brasil), apresenta as formas de gestão? Infere-se, interpretativamente, o aparato legal através da conformação de um conjunto de elementos: princípios, diretrizes, objetivos, regras e procedimentos.

Com efeito, os princípios, as diretrizes e os objetivos formam os *elementos intencionais* que constituem os preceitos padrão, agregando, no seu conjunto, a concepção-guia do desenho da gestão de qualquer política social pública. (OLIVEIRA; CARRARO; ANUNCIAÇÃO, 2013b). Tais elementos preconizados em cada área são edificados pelo “[...] conjunto de normas da ideologia da [política social], seus postulados básicos e seus afins. Dito de forma sumária, [...] são as normas eleitas [...] como fundamento ou qualificações essenciais da ordem jurídica [e política] que institui”. (BARROSO, 2004, p. 141).

Portanto, devem ser apreendidos em sua ideação e, diante disso, materializados nas ações desenvolvidas em entidades e órgãos públicos e privados, nos diversos processos de trabalho em que se encontram inseridos os gestores e trabalhadores. Frisa-se que cada elemento intencional tem significado próprio: “os princípios fundam a doutrina geral; as diretrizes encaminham a forma, o procedimento da organização, da gestão, por conseguinte, de sua operacionalização; os objetivos contemplam os resultados que se espera alcançar”. (OLIVEIRA; CARRARO; ANUNCIAÇÃO, 2013b, p. 29).

Nesse subcapítulo, discorreu-se, brevemente, sobre os conteúdos relacionados ao sentido e às definições das funções das políticas públicas de cunho social pelas quais têm que responder no contexto de sociedades capitalista e em transição para o socialismo. Nas seções subsequentes, procura-se perquirir sobre a proposta de gestão das políticas sociais no Brasil e em Cuba a partir de uma leitura interpretativa das Constituições, leis infraconstitucionais regulamentadoras dos direitos à assistência social, educação e saúde, e de alguns documentos político-programáticos das respectivas áreas, e textos de especialistas sobre os temas tratados.

3.2 GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Não perdendo de vista a lógica de análise exposta na Parte 3.1, balizada pelas discussões do Capítulo 2, reafirma-se que as políticas públicas efetivadoras de direitos sociais não acabam com a desigualdade e a exploração, cerne do capitalismo, mas podem, com certeza, como o demonstra a história em vários países, minimizá-la. A descrição e a interpretação sobre a proposta que assume a direção de gestão pública das políticas sociais no Brasil, a partir dos anos 1990, pós-Constituição Federal (1988), deve levar em consideração tais enunciados.

Destarte, conforme o assinalado na Parte 2, a Constituição Federal (1988) esboça um modelo de Estado Social garantidor de direitos sociais, mas, no seu contraponto, o ajuste estrutural implantado a partir dos anos de 1990 concretiza suas ações (incluindo as alterações no aparato legal) com base do denominado Estado Neoliberal.

Lembra-se que, em um momento histórico, após grande período de ditadura militar, há, com a participação dos movimentos sociais organizados, a definição de uma Constituição (1988) que busca redefinir as relações entre Estado, sociedade e mercado. Todavia, tal período é também marcado por medidas de ajustes econômicos e de reformas, o que significa que são registrados (no aparato legal), em um primeiro momento, avanços substantivos na conquista dos direitos sociais, mas a reforma desfraldada, de acordo com o explicitado no Capítulo 2, com base em Carlos Nelson Coutinho (2012), “que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle”.

Na disseminação da “operação de mistificação ideológica, [...] em grande medida bem sucedida” (COUTINHO, 2012), um dos objetos de mitificação ocorreu pelo discurso iniciado pelo Presidente da República que principia, no Brasil, a reforma do Estado, Fernando Henrique Cardoso e o Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Bresser-Pereira, que negavam, desde a aprovação da proposta em questão (1995), estarem implementado um modelo de Estado Neoliberal porque o denominavam Estado Social-Liberal. Tal discurso mascarou a perspectiva ideológica, pois a lógica repassada era a de que a reforma ocorria apenas em nível gerencial (na gestão da coisa pública), na modernização do aparelho estatal, na diminuição da burocracia, como se a reforma fosse apenas de ordem técnica. Na realidade, conforme se afirmou no Capítulo 2, de fato ocorreu uma “reforma do

aparelho estatal, orientada por valores da eficiência e qualidade e a introdução de uma cultura gerencial nas organizações, com medidas voltadas para o mercado”.

No contraponto da lógica dominante, defende-se a Constituição Federal (1988) e os direitos sociais como dever do Estado e de todos (as) cidadãos (ãs), sendo que estes não podem ser considerados “[...] um fim, como um projeto em si, mas como via de ingresso, de entrada ou de transição para um padrão de civilidade que começa pelo reconhecimento e garantia de direitos no capitalismo, mas que não se esgota nele”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 195). Portanto, mesmo que não seja (e não é) possível a sua plena concretização na perspectiva da universalidade, é preciso tê-la como um horizonte a ser buscado. Confirmando o dito no Capítulo 2, “é imprescindível fundamentar, proclamar e proteger os direitos do homem” (VIEIRA, 2004, p. 19).

Presume-se que aqueles artigos indicando os fundamentos, os objetivos, os princípios e os direitos e deveres individuais e coletivos da República Federativa do Brasil, explicitados na Constituição Federal/1988, constituem o aspecto ético de atuação do Estado Democrático de Direito, comprometendo-o a assegurá-los.

Na citação direta, a seguir, efetuou-se um recorte de partes de artigos da Constituição Federal/1988 no sentido de dar ênfase ao que se acredita reúna tal aspecto (ético):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político. [...].

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...]

II - prevalência dos direitos humanos; [...]

VII - solução pacífica dos conflitos; [...]

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a **inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade**, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

- III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;
- IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...]
- VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias; [...]
- X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
- XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; [...]
- XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]
- XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;
- XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; [...]
- XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;
- XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei; [...]
- LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:
 - a) o registro civil de nascimento;
 - b) a certidão de óbito [...]. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Concebe-se que a Constituição Federal/1988, no que se refere aos direitos sociais, deve basear-se no referencial racional, ético e cívico. Sendo assim, é responsabilidade do Estado assegurar e gestar “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social e a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [assistência social]” (BRASIL, 1988, art. 6º) a serem concretizados via políticas sociais públicas.

Para tanto, a Constituição Federal/1988 agregou a responsabilidade pública e estatal para assegurá-la, definindo as competências comuns dos entes que compõem a Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), entre as quais cita-se:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...]
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015); [...]
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos [...]. (BRASIL, 1988, art. 23).

Diante dessas definições, foram formuladas e aprovadas leis infraconstitucionais, entre as quais a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei do SUS), a Lei n. 8.742, de 7 de

dezembro de 1993 (Loas), a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), as Normas Operacionais Básicas (por exemplo as da saúde e da assistência social), Portarias dos Ministérios gestores e Resoluções dos Conselhos Nacionais dessas áreas, que vêm indicando de forma mais detalhada as respectivas competências de cada ente federado, consolidando o compartilhamento de responsabilidades no interior do Estado no que concerne à formulação, ao financiamento, à estruturação das políticas sociais.

Para fins desse estudo, privilegiam-se os princípios e as diretrizes que se adaptam, de maneira geral, às três políticas sociais eleitas (assistência social, educação e saúde), norteados pelo disposto nos artigos 1º, 3º, 4º e 5º da Constituição Federal/1988, acima citados.

Interpretativamente, os princípios genéricos das três políticas públicas, de alguma forma dispostos na Constituição Federal/1988 e nas Leis Orgânicas, podem ser assim resumidos:

- a oferta dos direitos sociais pode ser efetuada por entidades e órgãos públicos e privados, guardadas suas características próprias;
- universalidade de acesso e cobertura;
- igualdade de condições para o acesso sem qualquer espécie de discriminação ou privilégio;
- respeito à dignidade do (a) cidadão (ã) e à sua capacidade intelectual e de autonomia;
- garantia de padrões de qualidade na prestação das ações;
- divulgação ampla de informações que propiciem maior e melhor acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios.

Para melhor compreensão do significado que tais princípios possuem, retrata-se cada um deles.

A oferta dos direitos sociais (assistência social, educação e saúde) pode ser efetuada por entidades e órgãos públicos e privados. Na Constituição Federal/1988 isso está expresso, entre outros, nos artigos 199, 204 e 209.

O Estado brasileiro, em reconhecimento à prestação de serviços, programas, projetos e benefícios por entidades, associações ou fundações privadas sem fins lucrativos junto às políticas públicas de assistência social, educação e saúde permite que essas, depois de legalmente constituídas, solicitem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), qualificação de Organização Social (OS) ou qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Tais declarações públicas permitem as

chamadas parcerias público-privadas, o que significa, entre outros, a destinação de recursos públicos necessários ao cumprimento das ações contratadas/conveniadas.

Especificamente quanto ao Cebas, além da destinação de recursos públicos, as entidades detentoras de tal certificação têm isenção da contribuição social destinada à previdência social do incidente sobre a folha de salários paga pelos empregadores – alcunhada de “quota patronal”⁷⁰ e de duas outras contribuições sociais: incidente sobre o lucro líquido das empresas (CSLL); ao Fundo de Investimento Social (COFINS), que incide sobre as receitas provenientes da venda de mercadorias, prestação de serviços, aplicações financeiras, aluguéis. Poderá ainda obter isenções de impostos de competência federal, estadual e municipal, tais como aqueles sobre patrimônio (IPTU, ITR, ITCD, ITBI, IPVA); sobre renda (IR); sobre serviços (ICMS); de transporte e comunicação (ISSQN).

Tais isenções, incentivos fiscais e transferências de recursos públicos, representam formas de financiamento direto e indireto do Estado, como reconhecimento de que tais entidades participam da execução de ações junto a essas políticas sociais, com ancoradouro na Constituição Federal/1988 e demais legislações infraconstitucionais. No caso da assistência social e saúde, os serviços, programas, projetos, benefícios e ações devem, obrigatoriamente, não ter qualquer forma de contrapartida do usuário, ou seja, prestados de forma gratuita – exceto na assistência social, “no caso de entidades filantrópicas, ou casa-lar, em que é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade”. (BRASIL, 2003, art. 3º, § 1º).

Contudo, não se pode deixar de mencionar que, na oferta dos direitos sociais nas três áreas (assistência social, educação e saúde), observa-se uma redução da atuação do ente estatal e crescente transferência da prestação de serviços públicos para entidades privadas sem fins lucrativos, integrantes do chamado “terceiro setor”, mediante a privatização e a terceirização. Na saúde e educação há um movimento incessante de mercantilização dos serviços públicos – extremamente compatível com sociedade capitalista baseada na lógica do lucro –, “no qual o acesso se dá pelo poder de compra ou da inserção privilegiada no mercado

⁷⁰ As contribuições à previdência social, do empregador e do empregado, compõem o orçamento da seguridade social. Conforme a Lei n. 8.212/1991: “A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.” (BRASIL, 1991, art. 10); “No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas: I - receitas da União; II - receitas das contribuições sociais; III - receitas de outras fontes. Parágrafo único. Constituem contribuições sociais: a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; (Vide art. 104 da lei n. 11.196, de 2005); b) as dos empregadores domésticos; c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição; (Vide art. 104 da lei n. 11.196, de 2005); d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro; e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.” (BRASIL, 1991, art. 11).

de trabalho, caso em que o acesso [...] é intermediado e financiado, total ou parcialmente, pelo empregador”. (MENICUCCI, 2006, p. 60). E, na assistência social, em que pesem os avanços obtidos nos últimos 10 anos, ainda encontra-se a “[...] dificuldade em construir sua referência no âmbito público e estatal. Sua trajetória foi sempre de omissão do Estado repassando tais responsabilidades para organizações sociais, irmandades religiosas e nunca as assumindo como responsabilidades públicas”. (BRASIL, 2013b, p. 45).

No que tange à *universalidade de acesso e plena cobertura*, significa que a operacionalização dos direitos sociais (via políticas públicas) devem estar disponíveis ao usufruto de todos (as) os (as) cidadãos (ãs) como algo que lhes é devido, remetendo para o sentido de assegurar assistência social, educação e saúde como direitos acessíveis para todos, cobrindo em quantidade e qualidade a totalidade da atenção, pois, cada política social pública setorial é plena em si mesma.

No entanto, esse princípio tem duas facetas: a) na sociedade capitalista, a garantia de direitos sociais orientada à luz da universalidade é incompatível com os requisitos da acumulação do capital, em seu atual estágio de desenvolvimento, marcado pela financeirização, porque, dentro dessa lógica, esse princípio não é realizável no âmbito de atuação das políticas sociais públicas, considerando-se a intrínseca tendência à mercadorização e privatização das ofertas, de modo que é conveniente a integração dos indivíduos para reprodução da força de trabalho, que trará, em consequência, a ampliação dos ganhos exponenciais para o capital.

No caso da assistência social e saúde, a universalidade de acesso e cobertura agrega o preceito de que isso deve concretizar-se em todos os níveis de complexidade. Diferentemente da educação, pois a cobertura restringe-se à modalidade básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio⁷¹).

Vale destacar, no que diz respeito ao ensino superior, que o texto constitucional e a lei infraconstitucional não fazem referência ao acesso/cobertura para todos. Ambas explicitam que “o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de [...] V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, *segundo a capacidade de cada um* [...]” (BRASIL, 1988, art. 208, inciso V; BRASIL, 1996, art. 4º,

⁷¹ O dever do Estado, quanto ao ensino básico, é identificado na lei ordinária entre a idade de catorze aos dezessete anos. Entretanto, a referência da possibilidade do “acesso público e gratuito ao ensino fundamental e médio para todos que não concluíram na idade própria.” (BRASIL, 1996, art. 4º, Inciso IV).

inciso V grifo nosso). Ou seja, não há acesso e cobertura para todos (as) os (as) cidadãos (ãs), pois o ingresso⁷² ao ensino superior limita-se a uma parcela de indivíduos.

A universalidade de acesso e cobertura, indicando a premissa da integralidade de ações, no caso da assistência social preconizam, além das garantias operacionalizadas por essa política⁷³, que elas efetuem o alcance inclusivo dos (as) cidadãos (ãs), sujeitos de direitos.⁷⁴

De fato, no Brasil, a política social pública que não possui restrições de acesso e cobertura é a saúde. Explica-se: o princípio da universalidade pressupõe que todos (as) os (as) cidadãos (ãs) brasileiros (as) têm direito à cobertura e ao acesso aos serviços de saúde, em todos os níveis de complexidade do SUS. Aqui cabe uma digressão, esse princípio foi considerado um importante avanço para a área, dado que aponta para o rompimento de uma prática social histórica desenvolvida até a promulgação da Constituição Federal/1988, a qual

⁷² Frisa-se que o acesso ao ensino superior é disponibilizado em instituições: a) públicas federais e estaduais; b) privadas de educação, em que são concedidas bolsas de estudos integrais 100% (cem por cento) e parciais 50% (cinquenta por cento) da mensalidade por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni), iniciativa do governo federal, em que esses estabelecimentos efetuam a adesão ao mesmo em troca da isenção de tributos de educação superior; Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), programa do MEC, que propicia o financiamento do curso para estudantes que são os responsáveis pelo pagamento de parcelas pagas durante e posterior à conclusão do curso.

⁷³ Na Loas/1993 isso encontra-se explicitado como “II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (BRASIL, 1993, art. 4º). O que significa que essa política é o elo orgânico de ligação com as demais políticas, diante das diversas necessidades sociais requeridas pelos (as) cidadãos (ãs).

⁷⁴ No que se refere aos *usuários* da assistência social, encontra-se disposto no texto constitucional “será prestada a quem dela necessitar” (BRASIL, 1988, art. 203). Isto é, todos os sujeitos compreendidos nas categorias, critérios e condições estabelecidos nessas normativas legais. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2004). Mais precisamente, a demarcação de quem são os sujeitos de direitos aparece mais claramente explicitada na Política Nacional de Assistência Social de 2004: “constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.” (BRASIL, 2004b, p. 31). A Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social n. 11, de 23 de setembro de 2015, caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação no âmbito da política pública de assistência social e no Suas, define: “cidadãos, sujeitos de direitos e coletivos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal.” (BRASIL, 2015g, art. 2º). Vale inferir que, ao buscar delimitar quem são os usuários da assistência social, os enunciados disposto na PNAS/2004 conduzem a interpretação de que podem ser distinguidas duas categorizações: a) sujeitos signatários (quem são); “b) exemplo de situações devidas aos sujeitos de direitos que requisitam ações de assistência social (objeto de atuação – quais necessidades).” (OLIVEIRA; CARRARO; ANUNCIAÇÃO, 2013b, p. 51). Infere-se, então, que os (as) cidadãos (ãs) atendidos por essa política abarcam: indivíduos, grupos e famílias e “[...] se dirige a um universo de necessidades na condição de direito de tê-las supridas.” (SPOSATI, 2006, p. 120). Contudo, considera-se que, embora a assistência social se constitua num direito a todos (as) que dela necessitarem, algumas ações desenvolvidas se voltam a um tipo de atenção seletiva⁷⁴ e focalizada, como é o caso respectivamente do “[...] benefício do salário mínimo [Benefício de Prestação Continuada] para idoso e pessoa com deficiência seja associado a incapacidade para o trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 157) e do Programa Bolsa Família (PBF) para famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, compondo os programas de transferência de renda.

conferia unicamente aos trabalhadores formais, através da contribuição à previdência social, o acesso às ações e serviços de saúde.

A igualdade de condições para o acesso sem qualquer espécie de discriminação ou privilégio afirma que a assistência social, educação e saúde devem ser asseguradas a todos (as) os (as) cidadãos (ãs), com respeito à dignidade, à capacidade intelectual, à liberdade e à autonomia dos sujeitos e sem preconceitos, restrições ou atitudes vexatórias derivadas de origem, etnia, raça, cultura, credo/crença religiosa, convicção filosófica ou política, idade, gênero, instrução formal, de classe social, renda, por deficiência ou limitações pessoais. Ressalta-se que esse princípio permeia os dispositivos das Constituição Federal/1988, com destaque no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, particularmente em seu artigo 5º, citado anteriormente nesta seção.

Entretanto, na sociedade capitalista esse princípio é associado à noção de igualdade formal, em que todos (as) os (as) cidadãos (ãs) devem ser tratados do mesmo modo (igualdade diante da lei). Ocorre que em face das desigualdades sociais produzidas, essa provisão deveria ocorrer a partir das condições concretas diferenciadas e desiguais dos (as) cidadãos (ãs). Ou seja, contemplar, na igualdade, a diversidade, as particularidades, as singularidades de cada cidadão (ã) para alcançá-los protetivamente. Outra questão importante de ser levada em conta é a cultura política brasileira, pois ainda predominam características — o patrimonialismo, o clientelismo e o personalismo, dentre outros —, as quais incidem diretamente sobre a igualdade implícita nos direitos de cidadania. A presença de critérios impessoais, objetivos e universais na distribuição de recursos públicos é, às vezes, negada, porque são apropriados de forma privada e/ou distribuídos como “troca de favores”.

Ademais, a igualdade, sob o ponto de vista da noção de “oportunidades iguais”, reforça a igualdade baseada na lógica meritocrática. Ou seja, reitera as conceptualizações formais da igualdade necessárias à justificação de uma sociedade competitiva e dividida em classes, deslocando-se para a esfera do direito, do *status* e do esforço individual [...].” (PEREIRA, 1986, p.68). Ora, sabe-se que o conjunto de cidadãos (ãs) *não parte e/ou não possui as mesmas condições* concretas e objetivas – em função de desigualdades, opressões e discriminações historicamente vivenciadas – como é o caso de mulheres que sofrem diariamente violência doméstica, negros que acessam menos ao ensino superior, população em situação de pobreza que dificilmente possui educação e saúde de qualidade, nordestinos que sofrem preconceito em vários estados brasileiros para citar alguns exemplos.

No tocante à *garantia de padrões de qualidade na prestação das ações* aos (as) cidadãos (ãs) sujeitos de direitos, levando em conta os fins a que se propõem a assistência social, a educação e a saúde. Salienta-se que a dimensão da qualidade pressupõe que as ofertadas de cada política social pública sejam efetuadas a partir de critérios básicos: atenção, cortesia e respeito, o que significa dispor de canais para reclamações, sugestões e informações; ambiente físico compatível e adequado, o que supõe também limpeza, conforto, salas que permitam manter a privacidade das informações; profissionais com formação condizente para com o desempenho de suas funções e em número suficiente para atender a demanda. Agrega-se ainda: padronizações, fluxos dos dados, edificação e compartilhamento dos sistemas de informação, monitoramento e avaliação.

A divulgação ampla de informações que propiciem maior e melhor acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos por entidades e órgãos públicos e privados nas políticas sociais públicas de assistência social, educação e saúde. Isso aponta para a construção de canais/formas de comunicação que contribuam para a disponibilização e publicização de informações de fácil compreensão, de modo que os (as) cidadãos (ãs) possam usá-las para a busca, o exercício e a defesa de seus direitos.

Quanto às diretrizes, integrantes dos elementos intencionais, explicitadas no aparato legal próprio de cada política social pública, essas “[...] encaminham a forma, o procedimento da organização, da gestão; por conseguinte, de sua operacionalização”. (OLIVEIRA; CARRARO; ANUNCIAÇÃO, 2013b, p. 29). Aqui, serão destacadas aquelas de cunho genérico, ou seja, as que servem para as três áreas analisadas.

Conforme mencionado anteriormente, a Constituição Federal/1988 introduziu novos aspectos, inclusive em relação à organização político-administrativa, alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quais sejam:

- descentralização político-administrativa, com repartição de poder entre os três entes federados;

- comando único e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política social (assistência social⁷⁵, educação e saúde) em cada esfera de governo;
- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

No que diz respeito à diretriz da *descentralização político-administrativa*, com repartição de poder entre os três entes federados (União, Estados e Municípios), em conformidade com as respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas de cada um, é possível dizer que a inserção dessa diretriz na Constituição Federal/1988, e nas leis específicas das políticas sociais públicas em questão, incumbiu o poder público a organizá-la por meio da responsabilidade compartilhada entre as três esferas de governo. Nesse sentido, a concepção de descentralização não se limita ao repasse de recursos e responsabilidades de cada ente federativo, mas envolve o diálogo, a negociação, a pactuação e a cooperação entre gestores, trabalhadores, conselheiros e demais atores em direção à materialização dos direitos dos (as) cidadão (ãs).

⁷⁵ No caso da assistência social, além dessas três diretrizes, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 adensa uma 4ª (quarta) diretriz: “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, 2004b, p. 30-31). O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social (BRASIL, 2004b) encontra-se, de alguma forma, também explicitada em outros documentos legais: a Constituição Federal do Brasil, quando declara que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (BRASIL, 1988, art. 226), a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a), o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003) entre outros, que reconhecem a importância da família como espaço insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros e que têm especial proteção do Estado. Salienta-se também, a diretriz da *centralidade na família*, tem a perspectiva de romper com a segmentação no atendimento, que comumente ocorre por segmentos sociais (crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, dentre outros) e sem vinculação alguma com o contexto familiar do qual pertencem. Dessa forma, “a família, como compreensão condensada dos reflexos da desigualdade social brasileira, é pensada como núcleo de resistência e produto de uma realidade dura, expressa não só pelos carecimentos econômicos, políticos e sociais, mas pelos elementos subjetivos de sua forma de resistência a esses carecimentos. Atenção especial devem ter os gestores ao tratarem dessa centralidade, uma vez que, se não colocada no solo histórico como unidade de reprodução social, pode-se cair na armadilha de transferir do viés individualista, centrado no sujeito, para um viés grupal, transferindo para a família a culpabilização da situação em que se encontra. Ao trabalhar com a perspectiva da centralidade na família, é preciso recuperar sua condição de representação de classe e associá-la à compreensão de que suas vulnerabilidades estão inscritas em um movimento do capitalismo na direção da ‘classe que vive do trabalho’ (Antunes, 1995). (COUTO, 2009, p. 208).

Salienta-se, aqui, que o financiamento e as fontes⁷⁶ dos recursos destinados à assistência social, educação e saúde são estabelecidos na Constituição Federal/1988 e nas leis infraconstitucionais de cada área. As duas primeiras advêm do Orçamento da Seguridade Social, e a terceira, do Orçamento Nacional. Nas três áreas, financiamento é operacionalizado por meio de repasses fundo a fundo, diretamente do Fundo Nacional aos Fundos Municipais, Estaduais, e do Distrito Federal. Para que seja efetuada a transferência de recursos financeiros federais aos estados e municípios é necessário o cumprimento de alguns requisitos, entre os quais a instituição e funcionamento de conselhos e fundos, a alocação de recursos próprios no fundo de cada política em questão, e a construção de planos em cada esfera de governo. (BRASIL, 1990b, 1993, 1996).

Outro aspecto considerado importante, ainda no que concerne ao financiamento, é sobre o percentual mínimo de destinação orçamentária definido na Constituição Federal/1988 e nas legislações infraconstitucionais de cada política social pública. No caso da *saúde*, nas três esferas de governo, a União deve aplicar anualmente 15% do orçamento (BRASIL, 1988, art. 198, § 2º, I), os Estados e o Distrito Federal, 12%, e os Municípios, 15%. (BRASIL, 2012a). Em relação à educação nas três esferas de governo, a União deve aplicar anualmente 18% do orçamento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas (BRASIL, 1996). No tocante à assistência social, essa não possui percentual mínimo estabelecido na legislação, de destinação orçamentária.

Em relação ao *comando único* e à *primazia da responsabilidade do Estado na condução da política social pública*, pressupõe-se que o ente estatal em cada esfera governamental (União, Estados e Municípios) seja o responsável pela gestão do Sistema (no caso SUS, Suas e Sistema Nacional de Educação) em direção à concretização dos princípios e dos objetivos correspondentes ao âmbito de atuação de cada área.

⁷⁶ No caso da *assistência social e saúde*, integrantes da seguridade social, os recursos são provenientes dos “orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos; IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.” (BRASIL, 1988, art. 195). Já, em relação à *educação*, os recursos são originários: “I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei.” (BRASIL, 1996, art. 68).

O comando único realizado pelo ente estatal é que permite: a unificação, em todo e qualquer município brasileiro, da concepção de proteção ditada pelo aparato-legal, de cada política social pública em vigor; a articulação, entre ações as entidades e órgãos públicos e privados, formadoras da rede; a não pulverização/superposição/duplicação de recursos e ações [...]. (OLIVEIRA, 2012, p. 7).

Portanto, a direção única traz para cada ente federativo igual dever (do Estado) na prestação de ações em cada área, assistência social, educação e saúde, respectivamente, efetuada pelos seguintes órgãos: i) na esfera da União, pelo Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde e Ministério da Educação; ii) no âmbito dos Estados e Municípios, por Secretarias ou entidades da administração indireta.

A primazia da responsabilidade do Estado na condução da política social pública reitera o dever do ente estatal em face dos direitos sociais que ele deve operacionalizar. Por outro lado, isso indica que as entidades e órgãos privados são partícipes da execução de serviços, programas, projetos e ações da área, portanto, “[...] *jamais [...] da gestão da política em si*”. (OLIVEIRA; CARRARO; ANUNCIAÇÃO, 2013b, p. 72).

Uma dimensão que agrega as diretrizes da descentralização político-administrativa, do comando único e da primazia da reponsabilidade do Estado é a *municipalização* e, nessa, a *territorialização*, ou seja, a descentralização no contexto intraurbano. (OLIVEIRA; CARRARO; ANUNCIAÇÃO, 2013b). A partir do comando único municipal busca-se efetuar os princípios e os objetivos da política social pública a que se refere, sendo organizada, gestada e operacionalizada por meio da:

- redistribuição de poder do gestor municipal em dimensões funcionais ou territoriais (decisões administrativas, competências, recursos) com as unidades estatais como os CRAS e CREAS; unidades básicas de saúde, escolas, etc.
- rede territorializada, composta por entidades e órgãos públicos (governamentais) e privados (não governamentais) responsável pela prestação de serviços, programas, projetos e benefícios [...]. (OLIVEIRA, 2012, p. 8).

Nessa linha de pensamento, a organização de um conjunto integrado de serviços, programas, projetos e benefícios, no sentido de assegurar os direitos relativos às políticas sociais públicas em questão, encontra-se disposta de acordo com os níveis de complexidade dos Sistemas, como é o caso da assistência social e da saúde, e os níveis e as modalidades de educação e ensino, sendo que as ações de cada área são prestadas por meio de uma rede territorializada.

Alia-se à municipalização e à territorialização a perspectiva de *Sistema Único* (SUS⁷⁷, Suas⁷⁸, Sistema Nacional de Educação⁷⁹), que supõe a adoção de características públicas unificadas, de alcance para todo o território nacional, levando em conta os princípios, as diretrizes e os objetivos definidos no aparato legal próprio de cada política social. (OLIVEIRA, 2012). Isso requer um pacto entre os três entes federados (União, Estados, Municípios), pois as diferentes ações ofertadas por cada área devem ter unidade e organicidade, de modo a se complementarem, evitando paralelismos e garantindo a continuidade das atenções outorgadas.

Entretanto, vale mencionar, a partir do apresentado e analisado sucintamente sobre a descentralização político-administrativa, o comando único e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política social em cada esfera de governo é perceptível sua consolidação, mesmo que de maneira geral (e não em sentido pleno). Isso representou maior possibilidade de democratização dos processos decisórios de gestão e controle dos recursos públicos relativos às políticas sociais públicas nas três esferas de governo, considerando que isso “[...] depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas” (ARRETCHE, 1996, p. 23). Outrossim, não há como materializar as diretrizes supracitadas se a cultura política da sociedade brasileira não tiver arraigada em si princípios democráticos, ou seja, se as heranças históricas constitutivas (patrimonialismo, clientelismo e personalismo) reiteradoras da lógica do não direito e do favor não forem superadas.

A implementação de tais diretrizes forneceu autonomia aos entes federativos que passaram a ter competências e responsabilidades próprias na formulação e execução de políticas sociais públicas em seu âmbito de atuação. No entanto, sabe-se que as enormes

⁷⁷ Esse sistema foi instituído pela Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, mas indicado pela primeira vez na Constituição Federal/1988, sendo que compreende “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.” (BRASIL, 1990b, art. 4º). Mais adiante, art. 7º, a lei referida inclui na definição do sistema os serviços privados contratados ou conveniados, em caráter complementar.

⁷⁸ Esse sistema foi estabelecido pela Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011 (que altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993), sendo apontado pela primeira vez na Política Nacional de Assistência Social de 2004 e na Norma Operacional Básica do Suas de 2005. Ele “[...] é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social [...]” (BRASIL, 1993, art. 6º, § 2º).

⁷⁹ Esse sistema, em interpretação⁷⁹ ao conteúdo exposto na Constituição Federal/1988 e na Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, significa que ele constitui-se pela “[...] unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país.” (SAVIANI, 2010, p. 381). Em outras palavras, Sistema Nacional de Educação orienta o processo de organização nacional da oferta do ensino, em seus diferentes níveis, na rede educacional, onde os entes federados (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), em regime de colaboração (ou cooperação), compartilham de um mesmo ordenamento, com o propósito de garantir o direito à educação.

disparidades econômicas entre as unidades da Federação brasileira traduzem-se em profundas assimetrias em termos de capacidade fiscal e ampliação da disputa entre estados e entre municípios no se refere às competências sobre o gasto público. É preciso levar em conta que parte significativa deles não possui base econômica ou fiscal própria suficiente para o cumprimento de suas atribuições, resultando, às vezes, em uma crise fiscal dado ao déficit e crescente endividamento do ente governamental.

Outra diretriz que integra o desenho da gestão das políticas sociais públicas estudadas, sob a ótica dos Sistemas, diz respeito à *participação da população*, por meio de diferentes grupos da sociedade e organizações representativas, em todos os níveis de governo (União, Estados, Distrito Federal, Municípios), na definição, no planejamento, no acompanhamento, na avaliação e na fiscalização da oferta das ações desenvolvidas, e dos recursos financeiros empregados. Os espaços de participação e controle social congregam: conselhos, conferências, fóruns, orçamentos participativos, audiências públicas, plenárias populares, entre outros.

Destacam-se os conselhos e as conferências, na condição de instâncias deliberativas, os quais são imprescindíveis para o exercício do controle social, previstos em leis orgânicas das diferentes políticas sociais públicas. Nessa direção, as primeiras conferências nacionais realizadas em cada área, pós Constituição Federal/1988, ocorreram da seguinte forma: a) a assistência social em 1995, ou seja, dois anos após a aprovação de sua lei orgânica (BRASIL, 1993); b) a educação em 2010, ou seja, 14 anos após a aprovação de sua lei orgânica (BRASIL, 1996); c) a saúde em 1992, ou seja, dois anos após a aprovação de sua lei orgânica. (BRASIL, 1990b).

Sem dúvida, a materialização dessa diretriz trouxe avanços, limites e desafios que ainda precisam ser enfrentados. A criação de espaços/instâncias de participação popular e controle social significou um importante avanço para a afirmação do caráter democrático da gestão das políticas sociais, impulsionando a ampliação da atuação da sociedade nos processos de tomada de decisão do poder público e na fiscalização da gestão dos recursos públicos e das entidades e órgãos públicos e privados, no sentido de afiançar a defesa de necessidades, reivindicações e interesses sociais. Contudo, vários estudos e pesquisas demonstram que ainda é expressiva a “alienação na esfera política” (COUTINHO, 2000, p. 50), no que concerne à sociedade civil, incluindo os usuários. Ou seja: há persistência da cultura de não participação e controle social nos espaços públicos, que pode ser explicada no bojo da cultura política brasileira, que preserva o autoritarismo, patrimonialismo,

clientelismo, primeiro-damismo – que inibem o ideal de igualdade social – como formas de garantir as relações de mando/subserviência frente ao Estado e às classes dominantes, a lealdade, a cumplicidade, a apropriação do público pelo privado, e de cooptar e manipular os sujeitos na defesa de interesses privados.

Outrossim, vive-se, no mundo, principalmente a partir da década de 1990, uma apatia política que “surge de um sentimento de impotência, da impossibilidade de neutralizar aqueles grupos de interesse cujas vozes prevalecem nas decisões do governo.” (MARTORANO, 2007, p. 41). Alia-se a isso a falta condições dadas aos usuários para que possam participar dos espaços de controle social, expressas concretamente na ausência de apoio para transporte, alimentação, horários de reunião incompatíveis com as possibilidades de estar presente (por exemplo, no mesmo horário de trabalho). Logo, não depende apenas da vontade do sujeito, mas da existência de recursos materiais que viabilizem essa participação.

Resguardados os elementos gerais caracterizadores das políticas sociais públicas no Brasil, sob a perspectiva de análise exibida na Parte 3.1, abalizadas pelas reflexões do Capítulo 2, explana-se, nas próximas sessões, a proposta que assume a direção de gestão pública das políticas sociais em Cuba, delineada inicialmente com o triunfo da Revolução Cubana em 1959, reiterada e aperfeiçoada pós-Constituição (1976).

3.3 GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CUBANA

Em uma sociedade que caminha na direção de uma ordem social alternativa, socialista, os direitos fundamentais possuem, por alicerce, a igualdade e o bem-estar social substantivos – e não apenas a igualdade formal/jurídica – de uma coletividade e de cada indivíduo, simultaneamente, com base

[...] nos princípios da solidariedade e da cooperação, identificados com a atenção efetiva às necessidades humanas, moral e historicamente alicerçadas no processo coletivizado de produção e distribuição do produto social; e não nos princípios da competição e da coerção, identificados com o processo da rentabilidade privada que resulta da exploração e da manipulação da força de trabalho como mercadoria especial, tal como está implícito na concepção liberal-burguesa de proteção social pelo Estado capitalista e de direitos de cidadania. (PEREIRA, P., 2013, p. 44, grifo nosso).

Nessa linha, na sociedade cubana as políticas sociais têm buscado o estabelecimento correspondente aos fundamentos e princípios supracitados, encaminhados para satisfazer as necessidades sociais. Assim, “o modelo de política social que Cuba postula, afirma que toda

pessoa tem direito a satisfação de suas necessidades básicas, não como consumidor, mas como direito dos cidadãos.” (FERRIOL, 2010, p. 210, tradução nossa).

Tal modelo tem sido posto em prática na transição socialista cubana, à medida que reconhece como tarefa essencial do Estado assegurar, de acordo com o definido na Constituição da República de Cuba de 1976, o direito à alimentação, à moradia confortável, ao trabalho, à proteção ao trabalhador impedido por sua idade, invalidez ou enfermidade de trabalhar (previdência social), à proteção aos idosos ou qualquer pessoa não apta a trabalhar que careça de familiares em condições de prestar-lhe ajuda (assistência social), à proteção, segurança e higiene de trabalho (trabalho), à atenção e proteção da saúde a todos (saúde), à educação em todos os níveis de ensino (educação), à cultura e ao esporte. Assim,

apesar das mudanças nos modelos econômicos aplicados em diferentes momentos da transição, os pressupostos estratégicos da política social tem se mantido constantes, *o que indica a estabilidade da estratégia e a relevância do social frente ao econômico no caso cubano*. Isto não significa que a estratégia tenha permanecido estática, invariante frente aos câmbios, mas que tenha tentado *conservar uma espécie de núcleo duro, de fio condutor que enlaça uma etapa com outra, assegurando a continuidade e uma focalização radical no social*, desprendida de todo economicismo. (PRIETO, 2008, p. 139, tradução e grifo nossos).

Nessa direção, em que pesem limitações de natureza econômica, são inegáveis os resultados obtidos e os avanços sociais do modelo de políticas sociais implementadas – desde o triunfo da revolução, em 1959, até os dias de hoje, em diferentes momentos da transição para o socialismo –, que podem ser visualizados no crescente desempenho dos indicadores sociais (analisados nas seções subsequentes deste capítulo), especialmente em educação e saúde. Adicionalmente, se deve agregar a integração entre a política social e a política econômica, que “[...] possibilitou a aplicação mais consciente e coerente das relações positivas conhecidas entre educação-emprego-crescimento econômico, saúde-alimentação-produtividade do trabalho, entre outras”. (GARCÍA, 2009, p. 130, tradução nossa).

É conveniente identificar que em Cuba, até o êxito da Revolução Cubana em 1959, não existia uma política social configurada nesse modelo, e o que era levado a cabo eram

[...] ações desarticuladas, de corte assistencial e beneficente, empreendidas pelo Estado e instituições religiosas. Em especial, a Igreja Católica desempenhava uma ampla tarefa no campo da saúde, da educação e da assistência social. O panorama geral pode caracterizar-se como o de um Estado que não logrou completar um sistema de instituições sociais públicas modernas de ampla cobertura e onde o orçamento para os gastos sociais era baixo e frequentemente objeto de manipulações corruptas. (PRIETO, 2008, p. 136, tradução nossa).

Assim, o padrão de política social existente até 1959⁸⁰, resultante do modelo de sistema socioeconômico capitalista vigente naquele contexto histórico, era caracterizado por sua constituição compensatória e caritativa, por medidas pontuais e fragmentadas. De acordo com Fuentes (2003), existia um sistema de seguros para trabalhadores assalariados, com reduzida cobertura e prestações insuficientes. Os benefícios concedidos pela assistência social voltavam-se à população empobrecida e os fundos destinados a esse fim eram utilizados pelos governantes e dirigentes sindicais corruptos. Na área da saúde havia um insuficiente grupo de instituições estatais, com escassos e precários equipamentos e existiam muitas clínicas privadas com fins lucrativos. Ademais, no caso da educação, inexistia uma política educacional estabelecida para o país como um todo, havia insuficiência de escolas, centros educativos e universidades, e nas zonas rurais a oferta do ensino de nível secundário era quase inexistente, sem contar a expressividade de centros educativos privados, operados por ordens religiosas católicas.

A partir de 1959 passou a ser conformado um novo modelo de políticas sociais no país, de caráter universal, gratuito e planejado, características essas generalizadas para as diferentes áreas. Salienta-se que a planificação tem sido um dos instrumentos essenciais do exercício da gestão pública, desde o nível central até as províncias e municípios, tanto sobre a política econômica quanto sobre a política social.

Os princípios genéricos das três políticas públicas, de alguma forma dispostos na Constituição de Cuba de 1976 e nas leis e regulamentos da assistência social, educação e saúde, podem ser assim interpretados e sintetizados:

- os direitos sociais em questão são efetuados, preservadas as características próprias, por órgãos públicos;
- universalidade de acesso e cobertura;
- gratuidade na prestação dos serviços;
- igualdade de condições para o acesso à satisfação de necessidades, sem discriminações nem privilégios;
- respeito à dignidade dos (as) cidadão (ãs) e sua capacidade intelectual e de autonomia;
- garantia de padrões de qualidade na prestação dos serviços de excelência;
- integralidade e a articulação das ações e serviços.

⁸⁰ Igual ao Brasil, que mantinha o mesmo padrão de política social naquele mesmo período.

Desse modo, a *universalidade* e a *gratuidade* têm sido os princípios que orientam o delineamento e a operacionalização das políticas sociais – com destaque para a saúde e educação (inclusive o ensino superior) – e a cobertura universal da seguridade social e assistência social (com aplicação de critérios de seletividade). Destarte, a concretude disso pode ser verificada, na edificação de uma infraestrutura territorial, na expansão de serviços sociais nas zonas rurais e na instituição de órgãos de planificação que têm como objeto principal os territórios (PRIETO, 2008). Nessa direção, é preciso referir que

uma característica do caso cubano é que o Estado, através de uma extensa rede pública de cobertura total, é o único – ou ao menos o protagonista hegemônico e decisivo – destes espaços distributivos, quer dizer que não existem outras alternativas (privadas ou extra estatais em geral) para acessar ao bem que se distribui [...]. (PRIETO, 2008, p. 145, tradução nossa).

A universalidade, no sentido do acesso e da cobertura para a totalidade dos (as) cidadãos (ãs), constitui-se em uma opção inequívoca do Estado na condução das políticas sociais públicas, sem compartilhar com outras instâncias sociais privadas a execução das ações correspondentes a cada uma das três áreas implicadas. Destarte, na sociedade em transição para o socialismo, o aprofundamento dos direitos sociais, norteado pela universalidade, é concebido e empregado em outro sentido: implica garantir que as políticas sociais públicas possibilitem o acesso incondicional e sejam de alcance e de cobertura total a todos os (as) cidadãos (ãs).

Alia-se a esse princípio a *igualdade* de condições para o acesso à satisfação de necessidades, sem discriminações nem privilégios por motivo de raça, cor da pele, sexo, origem nacional, crenças religiosas e qualquer outra que fira a dignidade humana, a capacidade intelectual, a liberdade e a autonomia dos sujeitos. Frisa-se que o modelo cubano considera que a materialização desse princípio depende ainda de proporcionar, com as distinções necessárias, aos grupos sociais (mulher, idosos, pessoa com deficiência, entre outros) – colocados historicamente em condição de desvantagem/inferioridade por situações diferentes – ações/medidas de “discriminação positiva”, no sentido de garantir o alcance da igualdade para todos os (as) cidadãos (ãs).

No tocante à *garantia de padrões de qualidade na prestação dos serviços* de excelência aos (as) cidadãos (ãs) sujeitos de direitos, sublinha-se que a dimensão da qualidade presume que as ofertas de cada política social pública sejam operacionalizadas a partir de critérios basilares: atenção, comunicação afetuosa, orientadora e respeitosa, sensibilidade e respeito, o que sugere, aliás, dispor de canais para dirigir reclamações, denúncias e sugestões

e receber a atenção ou respostas pertinentes em prazo adequado; ambiente físico compatível e adequado, o que também supõe limpeza, conforto, segurança, salas que permitam manter a privacidade das informações; profissionais com elevado nível científico e profissional – como elementos centrais da qualidade – para o desempenho de suas funções e em quantidade necessária para atender a demanda. Agregam-se também: padronizações, fluxos dos dados, estruturação, desenvolvimento, intercâmbio e integração dos sistemas de informação, monitoramento e avaliação.

No que tange ao princípio da *integralidade e articulação das ações e serviços*, são expressas, no trabalho cooperativo e compartilhado entre diversos organismos da administração central do Estado na condução de intervenções em uma direção comum, as necessidades do sujeito social, efetivando, para tal “[...] uma combinação entre a melhoria do bem estar material e a da equidade, também como a transformação dos valores, dos comportamento e das relações sociais.” (SOTO, 2011, p. 105, tradução nossa).

É necessário indicar que a articulação aqui mencionada comporta as políticas econômicas e sociais, tanto que os organismos da administração central do Estado que formam parte da estrutura responsável pelo delineamento e pela operacionalização dessas políticas incluem: o Ministério da Educação, o Ministério da Educação Superior, o Ministério do Trabalho e da Seguridade Social, o Instituto Nacional de Seguridade e Assistência Social, o Ministério da Cultura, o Ministério da Saúde Pública, o Ministério de Comercio Interior, o Instituto Nacional do Esporte, o Ministério da Economia e Planificação, o Ministério de Finanças e Preços, o Ministério de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, o Instituto Nacional da Moradia. Lembra-se que esses órgãos possuem representações territoriais em nível provincial e municipal (PRIETO, 2008; GARCÍA, 2009).

Adicionam-se aos princípios supracitados, duas diretrizes: centralização/descentralização político-administrativa, considerando o caráter de direção e planificação centralizados; participação da população.

No que concerne à *centralização/descentralização político-administrativa* é preciso dizer que o território nacional divide-se em províncias e municípios, dotados de personalidade jurídica, que exercem atribuições administrativas e implementam políticas nacionais em seu âmbito de atuação. Para isso, constituíram-se Assembleias Provinciais e Municipais do Poder Popular que governam e efetivam funções estatais, que, por sua vez, possuem um órgão executivo, o Conselho de Administração, que dirige as atividades econômicas e os serviços desenvolvidos no território. Como parte dos conselhos de administração encontram-se as

Direções de Saúde, Trabalho e Seguridade Social, Moradia e Educação que contam com subdireções, departamentos e instituições que prestam diretamente os serviços correspondentes às políticas sociais. Desse modo, o grau de descentralização materializa-se na capacidade de decisão concedida aos diferentes níveis de direção, especialmente a partir de 1995, na gestão do orçamento (GARCÍA, 2009). Como exemplos citam-se, a seguir, as políticas sociais de educação e saúde.

Na educação adequam-se a suas condições territoriais os planos de estudo e programas docentes a partir de diagnósticos locais. No caso da saúde adequam as regulamentações para os programas básicos de saúde, as áreas de saúde e a atenção médica integral, entre outras. Também tomam decisões em matéria de financiamento, de acordo com os objetivos e princípios gerais acordados. Esta descentralização se manifesta como um processo gradual e contínuo. (GARCÍA, 2009, p. 132, tradução nossa).

Por conseguinte, é necessário complementar que o orçamento do Estado constitui a principal fonte de financiamento das políticas sociais implementadas em Cuba. Recordar-se que o país possui duas formas monetárias: a moeda nacional que tem uma gestão descentralizada no que concerne aos gastos sociais destinados às necessidades de cada território; e o componente em moedas correntes estrangeiras do orçamento, que tem uma gestão mais centralizada, complementando a escassez do recurso nacional. Ademais, parte do financiamento para investimentos e modernizações de infraestrutura é derivado do orçamento do Estado e de doações de instituições internacionais (GARCÍA, 2009). É fundamental considerar que mesmo o orçamento do Estado apresentando um déficit fiscal, no período de 2009-2014, os gastos sociais com assistência social, educação e saúde têm sido mantidos.

Outra diretriz considerada essencial para o processo de delineamento e operacionalização das políticas sociais comporta a presença da *participação da população*, sendo efetivada, principalmente, por meio de assembleias e consultas populares – consideradas um espaço formal por excelência – em que a população propõe, critica e submete ao controle os planos sociais e as decisões do governo. Outros dois espaços para tal exercício são: i) laboral, via organização sindical, com a realização de assembleias dos afiliados e a participação dos dirigentes sindicais nos conselhos de direção das empresas e instituições laborais na tomada de decisões relacionadas ao plano econômico e/ou tema de interesse econômico, condições de trabalho e vida do coletivo; ii) comunitário, com as organizações sociais de base territorial-local, as estruturas territoriais do Partido Comunista,

os órgãos locais do governo e as instituições ligadas à política social com assento na comunidade, que colocam em discussão as demandas cidadãs (PRIETO, 2008).

A população também dispõe de canais (espécie de ouvidorias) para fazer reclamações e sugestões relativas aos serviços públicos prestados. Outrossim, utiliza canais políticos que inicia com o Delegado do Poder Popular local e vai até as instâncias municipal, provincial e nacional caso seja preciso. Além do mais, a população pode realizar queixas aos provedores e direções das instituições que prestam os serviços, ou até mesmo à equipe responsável por sua fiscalização (GARCÍA, 2009).

Na busca pela ampliação da possibilidade de participação popular na gestão executiva do governo, durante o III Congresso do partido Comunista de Cuba, realizado em 1986, na análise do aperfeiçoamento da divisão político-administrativa do país foi apontada a necessidade de criar os Conselhos Populares, como órgão do Poder Popular com o propósito de fiscalizar a qualidade e a eficiência dos serviços sociais prestados à população. Assim, na segunda metade de 1988 começaram a ser desenvolvidas experiências de desenvolvimento dos Conselhos Populares (BRIGOS, 2012). Diante das experiências efetivadas foi aprovada uma regulamentação específica para os Conselhos Populares, a Lei 91, de 13 de julho de 2000, que os define e estabelece suas atribuições e funções, estas últimas valem a pena citá-las amplamente:

ARTIGO 21. O Conselho Popular, no marco de sua competência, tem entre outras atribuições e funções as seguintes: a) cumprir e exigir o cumprimento da Constituição e demais leis do país, a política que traçam os órgãos superiores do Estado e os Mandatos que expressamente esses lhe outorguem [...]; b) contribuir para fortalecer a coesão entre os delegados que integram o Conselho Popular, respaldar seu trabalho e oferece-lhes apoio; c) trabalhar ativamente para que se satisfaçam as necessidades assistenciais, econômicas, educacionais, culturais e sociais da população e na busca de soluções para os problemas levantados; d) exigir eficiência no desenvolvimento das atividades de produção e de serviços das entidades situadas em sua área de ação e apoiar, no possível, sua realização; e) coordenar, quando resulte necessário, as ações das entidades existentes em sua área de ação e promover a cooperação entre elas; f) controlar e fiscalizar as atividades das entidades existentes na demarcação independentemente de seu nível de subordinação; g) promover a participação da população, nas instituições e entidades da demarcação para desenvolver iniciativas que contribuam para alcançar maior avanço nas tarefas que se proponham, assim como reunir o esforço de todos; h) colaborar em sua demarcação, para melhor desenvolvimento das tarefas da defesa; i) contribuir para o fortalecimento da legalidade socialista e da ordem interior, para o que realiza as análises que sejam necessárias e encaminhe para soluções que a correspondam; j) apoiar o trabalho de prevenção e atenção social; k) estimular a vizinhos, trabalhadores, estudantes, combatentes, instituições e entidades que tenham se destacado no cumprimento de seus deveres sociais, no aporte para a solução dos problemas da comunidade, ou por haver alcançado outros méritos; l) adotar decisões no que lhe compete; m) as demais que lhe atribua a lei. (CUBA, 2000, tradução nossa).

Em linhas gerais, as atribuições e funções dos Conselhos Populares encontram-se definidas de forma ampliada, no sentido de apoiar a Assembleia do Poder Popular em seu exercício e suas atribuições e facilitar melhor conhecimento e atenção das necessidades e interesses da população, e exercem papel fundamental no delineamento e na operacionalização das políticas sociais. Por outro lado, buscam contribuir para maior participação da população na fiscalização e no controle da qualidade, eficiência e eficácia dos serviços e dos gastos sociais, e na formulação e escolha de alternativas ante as demandas dos diferentes agentes (usuários de serviços, técnicos, profissionais, dirigentes, entre outros).

Resguardados os elementos gerais caracterizadores das políticas sociais públicas em Cuba, explicita-se, a seguir, de forma particularizada, a assistência social, a educação e a saúde.

POLÍTICA SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DEFINIÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO

Em Cuba, a Assistência Social é um *direito fundamental* reconhecido pela Constituição da República de Cuba (1976) e está fundamentada na Lei de Seguridade Social (CUBA, 2008b) e seu regulamento (CUBA, 2009), que trata do regime de seguridade social e do regime de assistência social, como integrantes do Sistema de Seguridade Social.

[...] o regime de Seguridade Social oferece proteção ao trabalhador nos casos de enfermidade e acidentes de origem comum ou profissional, maternidade, invalidez, velhice e no caso de morte do trabalhador protege a sua família. O regime de Assistência Social complementa o de Seguridade Social, com o propósito de garantir a proteção a todas aquelas pessoas ou grupos sociais mais vulneráveis de sociedade. (AGUILOCHE; DIHIGO, 2008, p. 3, tradução nossa).

O órgão gestor desses dois regimes é o Ministério do Trabalho e da Seguridade Social (MTSS), que constitui o Organismo da Administração Central do Estado que tem a missão de propor, dirigir e controlar a política do Estado e o Governo em assuntos de trabalho, proteção, segurança e higiene do trabalho, seguridade social e prevenção, assistência e trabalho social. (CUBA, 2016m).

O Órgão Central do MTSS é composto pela Direção do Organismo, integrada por: um Ministro, o primeiro vice-ministro e três vice-ministros, as unidades organizativas que exercem as funções de direção e administração em todo o sistema do Ministério e órgão auxiliar, a seguir relacionadas: Direção de Emprego, Direção da Organização do Trabalho, Direção da Organização do Trabalho, Direção de Prevenção, Assistência e Trabalho Social,

Direção Jurídica, Direção de Relações Internacionais e Comunicação Social. Para o cumprimento de sua missão, o MTSS conta com as seguintes entidades: o Instituto Nacional de Seguridade Social (INASS), a Oficina Nacional de Inspeção do Trabalho, o Centro de Capacitação, Informação e Arquivo; o Centro de Certificação de Equipes e Proteção Pessoal e a Oficina de Atenção para a População. (CUBA, 2016m).

O Instituto Nacional de Seguridade Social (INASS), vinculado ao Ministério de Trabalho e Seguridade Social, tem por incumbência garantir o serviço à população beneficiária da seguridade social, zelar pela correta planificação, administração e controle dos gastos, além dos recursos materiais e humanos para a materialização desse fim. Cumpre assinalar que o INASS é integrado por cinco direções, uma subdireção, dois departamentos independentes, uma seção e um centro. Além disso, conta com representações territoriais (filiais) em todas as Províncias e municípios, exceto nas províncias de Mayabeque e Artemisa, em que a função cabe às direções de Trabalho (CUBA, 2016n).

Sendo a assistência social um regime dentro do Sistema de Seguridade Social destina-se a proteger “[...] aos idosos sem recursos, nem amparo e a qualquer pessoa não apta para trabalhar que careça de familiares em condições de presta-lhe ajuda”. (CUBA, 1976, art. 48). Desse modo, a demarcação de quem são os *sujeitos sociais (usuários)* atendidos pela área encontra-se no texto constitucional ao se referir aos idosos sem recursos ou desamparados e qualquer pessoa que não esteja em condições de trabalhar e que não disponha de amparo de familiares. Da mesma forma, estes também estão enumerados na Lei de Seguridade Social (CUBA, 2008b), em suas disposições gerais e em itens específicos do regime da política social e questão, porém, de forma mais abrangente.

ARTIGO 108. Estão protegidos pelo regime de assistência social:

- a) a família do trabalhador assalariado ou pensionista do falecido que não estejam compreendidos no direito à pensão por causa de morte que estiverem sob seu abrigo e proteção;
- b) os trabalhadores que recebem auxílio por enfermidade ou acidente que requerem uma maior proteção econômica por estarem sujeitos a tratamentos de longa duração e resultar insuficientes seus rendimentos;
- c) os trabalhadores que chegam as idades assinaladas para a pensão por idade e não cumpram ao requisito de tempo mínimo dos serviços prestados que se exige para obtê-la;
- d) as mães trabalhadoras no período que desfrutam de licença não remunerada para o cuidado e atenção dos filhos e que por tal situação careçam de rendimentos econômicos;
- e) a família dos jovens chamados para o serviço militar ativo que constituam o único ou parte do sustento familiar;
- f) os órfãos de somente um dos pais, pensionistas da seguridade social que ao chegar aos 17 anos de idade se encontrem estudando, segundo o procedimento que se estabelece no regulamento da presente Lei;

- g) os pensionistas como recursos que lhes resultem insuficientes, segundo o número de parentes que dependem diretamente deles; e
- h) outras pessoas que, sem estar compreendidas nos incisos anteriores, necessitem dos serviços de assistência social. (CUBA, 2008b, tradução nossa).

Infere-se, então, que os *sujeitos signatários* abrangem: famílias, indivíduos, mulheres, crianças e adolescentes, jovens, idosos e outras pessoas que demandem atendimento. E as situações devidas aos sujeitos que requisitam o desenvolvimento de ações de assistência social são aquelas resultantes do não asseguramento de necessidades sociais básicas, dos ciclos de vida, das condições de vida ou de saúde (doença, deficiência, acidente) que os impossibilite de trabalhar.

Para tanto, o Estado oferta um conjunto de prestações de assistência social que podem ser *serviços sociais, monetárias e/ou espécies*, conforme estabelece a Lei de Seguridade Social (Lei n. 105/2008) e seu regulamento (Decreto n. 283/2009). Em relação aos serviços sociais, estes “[...] respondem a programas e ações dirigidas a idosos, pessoas com deficiência ou enfermidades crônicas, grávidas, crianças, egressos de estabelecimentos penitenciários e outros grupos populacionais”. (CUBA, 2008b, art. 111, tradução nossa). Cumpre assinalar que “[...] os trabalhadores sociais participam da aplicação dos programas sociais que o Estado desenvolve e contribuem para a prevenção, detecção, orientação e solução das causas dos problemas sociais”. (CUBA, 2008b, art. 107, tradução nossa).

Os serviços sociais são organizados territorialmente, mediante a complexidade e a especificidade das problemáticas que atendem, compreendendo duas modalidades: serviços sociais comunitários e serviços sociais institucionais, de acordo com o regime de assistência social estabelecido na legislação.

- a) serviços sociais comunitários, aqueles que constituem o nível mais próximo a população, assim como ao entorno familiar e social; e
- b) serviços sociais institucionais, os dirigidos a grupos da população com problemáticas específicas e que requerem atenção especializada. (CUBA, 2008b, art. 112, tradução nossa).

No que concerne aos *serviços sociais comunitários*, são eles: a) assistência social a domicílio; b) proteção a mães de filhos com deficiência severa; c) alimentação nos centros especializados ou a domicílio; d) centros de formação sociolaboral. E os *serviços sociais institucionais* abrangem: a) consultas médicas especializadas para a prevenção, atenção e reabilitação; b) lares de idosos; c) casas de avós; d) alojamento em albergues de transição; e) centros do Sistema Nacional de Educação; f) ateliers/oficinas especiais de trabalho para

pessoas com deficiência (CUBA, 2009). Cabe registrar que os serviços sociais institucionais integram, no texto legal, o Capítulo IV do “Título III – Regime de Assistência Social”, no entanto,

[...] os Sistemas de Saúde Pública e Educação através de seus diferentes centros e programas desenvolvem serviços sociais institucionais que garantem a integração e equidade social. Na implementação dos diferentes serviços sociais institucionais intervêm, de forma coordenada, outros organismos e instituições do Estado. (CUBA, 2009, art. 302, tradução nossa).

Do exposto, depreende-se que os serviços sociais institucionais são ofertados por órgãos das políticas sociais públicas de saúde e de educação, sendo que em sua implementação outros órgãos participam de sua operacionalização. Percebe-se, pois, o pressuposto da articulação entre as políticas sociais, no sentido de garantir a atenção e a proteção aos sujeitos sociais as quais se destinam, e a melhoria da qualidade de vida dessas pessoas e sua integração social.

No que diz respeito às *prestações monetárias* estas são classificadas em duas modalidades: i) *temporais*, são concedidas pelo tempo de até um ano, quando a situação do núcleo familiar, que demandou sua concepção, tiver comprovado seu caráter prolongado; ii) *eventuais*, são aquelas concedidas à pessoa ou ao núcleo familiar, por motivos excepcionais e justificados, que apresentem uma situação emergente – nos casos de carência de apoio familiar e ausência de rendimentos para assumir os gastos básicos para a manutenção de crianças, idosos, pessoas com deficiência ou em estado de enfermidades graves ou para o custeio de outros gastos considerados inevitáveis (CUBA, 2009).

A concessão das *prestações monetárias* é efetivada mediante uma investigação socioeconômica realizada a partir da aplicação de entrevistas, realização de visitas domiciliares e análise de documentos comprobatórios por um especialista de assistência social designado pelo Diretor de Trabalho Municipal (CUBA, 2009). No caso de aprovação das prestações, estas são revisadas, no mínimo uma vez por ano, quando é avaliada a necessidade de mantê-las ou encerrá-las. Se, por acaso, houver a negação, o (a) cidadão (ã) que a requisitou receberá por escrito as causas e recomendações, diante da situação em que se encontra. E se for comprovada a existência de membros do núcleo familiar que estejam em condições de se vincularem à atividade laboral, o Diretor de Trabalho Municipal fará uma oferta de emprego para o qual se encontrem aptos (CUBA, 2009).

No tocante às *prestações em espécie*, embora sejam mencionadas no artigo 109 que trata das modalidades de concessão, no texto legal, como componente do “Título III – Regime

de Assistência Social”, são definidas e caracterizadas no artigo 10, prestações em espécies, do Título I – Generalidades, da Lei n. 105/2008, da Seguridade Social. São elas: i) os medicamentos e a alimentação a pacientes durante sua internação; ii) os medicamentos ministrados às gestantes; os aparelhos de ortopedia e próteses necessárias nas situações de acidente de trabalho e enfermidades profissionais; iii) os medicamentos nos casos de acidente de trabalho e enfermidades profissionais em que não é preciso hospitalização (CUBA, 2008b). Como se pode verificar, as prestações em espécie se direcionam unicamente à assistência complementar na área da saúde.

Por fim, no que tange às *fontes de financiamento*, identificou-se que o Sistema de Seguridade Social – que inclui um regime geral de seguridade social, um regime de assistência social, e regimes especiais – “[...] é financiado mediante o aporte do Estado e da contribuição das entidades laborais e dos trabalhadores nos termos e quantias reguladas na legislação tributária”. (CUBA, 2008b, art. 6, tradução nossa). Ainda, em relação ao financiamento, os Lineamentos da Política Econômica e Social do Partido e da Revolução (CUBA, 2011b) preveem uma diminuição da participação relativa do orçamento do Estado no financiamento da seguridade social, à medida que houver a necessidade de estender a contribuição dos trabalhadores do setor estatal e a aplicação de regimes especiais de contribuição ao setor não estatal, em razão do crescimento de pessoas aposentadas.

Em síntese, a política de assistência social em Cuba, apesar de ser de acesso universal, sua cobertura possui caráter seletivo, ou seja, dirige-se para cidadãos (ãs) sujeitos de direito específicos, pessoas ou grupos sociais mais vulneráveis da sociedade, com a oferta de um conjunto de benefícios que podem ser serviços sociais, monetários e/ou espécies. Ela não é considerada uma política social prioritária para o País, como as políticas de saúde e educação possuem.

POLÍTICA SOCIAL DE SAÚDE: DEFINIÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO

Em Cuba, a Saúde é um *direito fundamental* reconhecido pela Constituição da República de Cuba (1976), e está fundamentada na Lei de Saúde Pública (CUBA, 1983) e seu regulamento (CUBA, 1988), que estabelece a forma de organização da saúde pública, e a prestação de serviços no âmbito de atuação do Ministério de Saúde Pública – órgão gestor dessa política social pública – e outras instituições, como as direções de Saúde dos órgãos locais do Poder Popular.

[...] A proteção da saúde como tarefa fundamental priorizada por nosso Estado, levada a cabo em exclusivo benefício do povo, tem logrado um nível de desenvolvimento jamais alcançado, não somente em nosso país, como em país algum da América Latina e comparável com alguns indicadores alcançados em países desenvolvidos. (CUBA, 1983, tradução nossa).

Assim, é possível dizer que a saúde pública em Cuba tem se constituído historicamente como uma das políticas sociais públicas estruturantes da sociedade e do Estado naquele país, desde as reformas empreendidas a partir da década de 1960, que contemplaram seis grandes fases (PUENTES, 2003):

- 1) **1960-1970**: a Criação do Sistema Nacional de Saúde, do Serviço Médico Rural, das áreas de saúde e policlínicas; a implantação de programas contra doenças infectocontagiosas; a vacinação da população, que contou com a elevada participação popular;
- 2) **1970-1980**: a descentralização da docência e do setor de saúde para os governos provinciais; a criação da policlínica comunitária e do modelo de atenção à saúde comunitária; a implantação do Programa Materno-Infantil;
- 3) **1980-1990**: a criação do modelo de medicina familiar; o desenvolvimento de especialidades médicas; a introdução de tecnologia avançada; o desenvolvimento acelerado da indústria médico-farmacêutica;
- 4) **1990-2000**: a introdução e o desenvolvimento das realizações da ciência e da técnica; o enfrentamento do impacto do bloqueio dos EUA e a queda da URSS; a realização de diagnóstico do setor de saúde e a elaboração de programas e estratégias prioritárias;
- 5) **2000-2002**: a consolidação, reformas e modernização do sistema de saúde; incremento da participação da comunidade na gestão e no desenvolvimento de ações de saúde;
- 6) **2002**: a ampliação de programas para avançar na materialização da atenção à saúde: o desenvolvimento de policlínicas como centro de atenção primária, com amplo programa de reparação e equipamento das policlínicas e consultórios de médico de família, programa de formação emergente de técnicos de saúde.

Nessa direção, mesmo diante das inúmeras dificuldades experimentadas pelo país, diante de sua situação econômica e do bloqueio integral dos EUA, Cuba tem mantido a viabilidade do Sistema Público de Saúde, que se destaca pela eficiência e pela centralidade do enfoque humano (LOURENÇO; RUIZ, 2014), reconhecido internacionalmente. Isso tem sido

possível em função da consolidação de aspectos orientadores que definem a organização da saúde pública e a prestação de serviços a ela correspondentes, explicitados na Lei de Saúde:

- a) O reconhecimento e a garantia do direito de toda a população a que se atenda e proteja adequadamente sua saúde em qualquer lugar do território nacional;
- b) o carácter estatal das instituições, a gratuidade dos serviços de saúde e a assistência médica, de acordo com as regulações que ao efeito se estabelecem;
- c) o carácter social do exercício da medicina, de acordo com os princípios da moral socialista e da ética médica estabelecida. E, a orientação profilática como função altamente priorizada das ações de saúde;
- d) a planificação socialista;
- e) a aplicação adequada dos avanços da ciência e da técnica médicas mundiais;
- f) a participação ativa e organizada da população nos planos e atividades de saúde pública;
- g) a colaboração internacional no campo da saúde;
- h) a prestação de ajuda no campo da saúde como um dever internacionalista. (CUBA, 1983, art. 4, tradução nossa).

Dos aspectos enumerados, considera-se relevante explicitar, em termos operativos, aqueles que têm se destacado nacional e internacionalmente em relação à saúde cubana, no sentido de demonstrar o destaque dessa política social pública para o país, que tem mostrado sua efetividade no comportamento dos indicadores de saúde.

Em linhas gerais, é evidenciado o carácter estatal da saúde, como um direito de todos (as) os (as) cidadãos (ãs) do país, a ser concretizado plenamente pelo Estado, com a prestação de assistência médica e hospitalar – de forma gratuita e planejada, com a participação e a cooperação da população por meio de organizações sociais e de massa nos planos e atividades efetivadas –, através de uma rede de instituições compostas pelo serviço médico rural, policlínicas, hospitais, centros profiláticos e de tratamento especializado. (CUBA, 1976).

No que diz respeito às questões mais específicas, como a *aplicação adequada dos avanços da ciência e da técnica médicas mundiais*, mencionam-se as descobertas resultantes de investigações que vêm sendo realizadas pelos(as) pesquisadores(as) do Centro de Engenharia Genética e Biotecnologia de Cuba (CIGB) – inaugurado em 1986 –, que tem contribuído para o diagnóstico, a prevenção e o tratamento de inúmeras doenças na Ilha de Cuba. Esse Centro

[...] tem um papel integrador na esfera da biotecnologia cubana, com alta capacidade científico-técnica. [...] Seu desempenho se projeta nas investigações, gerando conhecimentos para o desenvolvimento de novos produtos, serviços e na atividade comercial [...] Seu impacto está destinado à saúde humana, as produções agropecuárias, agrícolas, a indústria e o meio ambiente (CUBA, 2013, p. 5, tradução nossa).

Com a introdução da biotecnologia no país, seus resultados e impactos positivos na saúde, na agricultura e no meio ambiente vêm se tornando cada vez maiores, inclusive em âmbito internacional. Enfatiza-se o desenvolvimento de vacinas contra doenças bacterianas e virais mediante técnicas de engenharia genética, e vacinas combinadas, entre as quais enumera-se: vacina terapêutica contra o vírus da hepatite B, vacina contra a hepatite C, vacina contra o vírus da dengue, vacina contra o vírus da imunodeficiência humana e a sída, vacina acelular contra a coqueluche; a fabricação de produtos farmacêuticos para tratamento de câncer, doenças cardiovasculares, degeneração macular, neurodegenerativas, cicatrização das úlceras em diabéticos, de doenças autoimunes, entre outras. No setor agropecuário, constam as vacinas contra a peste suína e para o controle de carrças, que afetam a sobrevivência dos bezerros. Além disso, houve melhoramento genético de espécies vegetais de interesse agrícola e os compostos e micro-organismos para o uso na proteção do cultivo, da alimentação, da saúde humana e animal (CUBA, 2013).

Ainda em relação às questões mais específicas, sobrealça-se a *colaboração internacional* e a *prestação de ajuda no campo da saúde como um dever internacionalista*. Esta pôde ser vislumbrada, recentemente, no compromisso cubano de cooperação e solidariedade com a África, no qual Cuba desempenhou papel importante para a erradicação da epidemia de ebola, em 2014, com o envio de médicos enfermeiras, epidemiologistas e especialistas em controle de doenças infecciosas, num empenho global liderado pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Outro exemplo é o envio de médicos cubanos ao Brasil para compor as vagas do Programa Mais Médicos do Ministério de Saúde (MS) – programa do governo federal brasileiro –, considerando o acordo de cooperação internacional estabelecido pela Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), ligada à OMS, com o governo de Cuba. Este último “[...] disponibilizou médicos com experiência e formação para atuação na atenção básica, funcionários de carreira do Ministério da Saúde Pública de Cuba (MINSAP) e que já haviam atuado em missões internacionais”. (BRASIL, 2015b, p. 45).

Desse modo, o investimento priorizado na formação, com enfoque humanístico e orientação comunitária, de profissionais e técnicos de saúde, desde o triunfo da Revolução Cubana, em 1959, tem possibilitado a Cuba manter os indicadores de saúde ao nível dos países mais desenvolvidos. Esse tipo de formação tem permitido também garantir à população a concretude do direito à saúde, de forma universal, gratuita, integral, regionalizada, de qualidade e com a participação comunitária e intersetorial em todos os níveis de atenção que compõem o Sistema Nacional de Saúde. Ao mesmo tempo, contribui para com a educação e o

preparo de estudantes estrangeiros para sua atuação na área da saúde, porque comporão os quadros de recursos humanos de outros países, e fortalece a cooperação internacional solidária com a formação de médicos no mundo.

Explicitados os aspectos orientadores do *Sistema Nacional de Saúde* (SNS), cabe aclarar o que ele abarca. Criado em 1960, é concebido como “o conjunto de unidades administrativas, de serviços, produção, docência e investigação, responsabilizadas com a atenção integral da saúde da população”. (CUBA, 1983, art. 5, tradução nossa). Ou seja, fazem parte dele tanto as instituições voltadas para a oferta de ações e serviços de saúde, quanto àquelas dirigidas à formação, pesquisa e produção de insumos e medicamentos. Frisam-se, aqui, duas questões: i) em Cuba não há a participação da iniciativa privada como elemento complementar do SNS; ii) o pressuposto da integralidade como elemento ordenador da atenção à saúde está presente na organização da saúde pública e na oferta de serviços a ela equivalente.

Nessa direção, os *objetivos da política social pública de saúde* são aqueles preconizados em sua lei de regulamentação, de garantir a atenção integral da saúde a toda a população, por meio de ações e serviços, “com o fim de contribuir para a garantia da promoção da saúde, a prevenção de doenças, o restabelecimento da saúde, a reabilitação social dos pacientes e a assistência social”. (CUBA, 1983, art. 1, tradução nossa). Embora não seja objeto de análise, chama-se a atenção que um dos fins é a contribuição da saúde para o asseguramento da assistência social. Nessa linha, encontra-se disposto no regulamento da lei de saúde pública um item específico que trata das prestações gratuitas em serviços e espécies, que diz o seguinte: “[...] O Sistema Nacional de Saúde garantirá as prestações de serviços gratuitos que autorize o Sistema de Seguridade Social”. (CUBA, 1988, art. 72, tradução nossa).

Para o cumprimento desses objetivos, o Estado, através do Ministério da Saúde Pública e outras instituições, e das Direções de Saúde dos órgãos locais do Poder Popular, dentro de sua esfera de competência, organizadas de forma regionalizada, descentralizada e por níveis de atenção e especialidade, em nível ambulatorial ou hospitalar, ofertam o cuidado médico e social à população, conforme o lugar de residência, trabalho ou estudo e suas necessidades (CUBA, 1983).

O Sistema Nacional de Saúde cubano garante a prestação de diversas formas de cuidados de saúde, qualificados em função: i) das peculiaridades do *ciclo* gravídico ao puerperal: atenção materno-infantil; ii) das particularidades do ciclo de vida: atenção materno-

infantil (neste caso, criança), atenção ao adolescente, atenção aos idosos; iii) o nível de atenção: atenção ambulatorial e hospitalar; iv) de especialidade de saúde: estomatológica; v) do estado de saúde: atenção de reabilitação e atenção ao trabalhador. Outrossim, também são desenvolvidas ações de vigilância ambiental, epidemiológica e nutricional, e a promoção de estudos e investigações no campo da higiene e da epidemiologia e a educação para a saúde. (CUBA, 1988). No que tange às *fontes de financiamento*, a legislação da política de saúde não faz menção alguma, no entanto, em uma produção científica da *Revista Cubana de Salud Pública* o autor refere que o sistema de saúde de Cuba é financiado pelo orçamento estatal (OCHOA, 2003).

A atenção médica ambulatorial é oferecida nos consultórios de médicos de família, policlínicas, hospitais rurais, postos de serviços médicos, postos de enfermaria, serviços médicos escolares, serviços médicos para trabalhadores, serviços médicos a domicílio, em clínicas estomatológicas e em consultas externas de hospitais e institutos de investigação. E a atenção médica hospitalar é desenvolvida na rede de unidades para a atenção de pacientes acamados e institutos do SNS, com a organização regionalizada dos serviços. Vale dizer que nas unidades de atenção hospitalar, além de serem realizadas ações de saúde, também são efetivadas atividades de docência e investigação. Ademais, a atenção médica de urgência é proporcionada em unidades de cuidado ambulatorial, em centros da rede hospitalar e institutos de investigação, mediante o sistema de transporte de ambulâncias (CUBA, 1988).

Diante do exposto, frisa-se que o modelo de organização da saúde pública e a prestação de serviços nos níveis e tipos de atenção ofertados têm se refletido no avanço dos indicadores de saúde da população, por exemplo, a baixa taxa de mortalidade infantil – 4,2 para cada mil nascidos vivos – e o elevado nível de expectativa de vida – 78,45 anos. (CUBA, 2015a), inclusive comparáveis com países centrais. Sendo, pois, o sistema de saúde cubano reconhecido em nível mundial por sua excelência, mesmo diante dos recursos econômicos/materiais limitados (PUENTES, 2003), um dos grandes desafios enfrentados pelo país.

Cabe registrar, também, a atenção priorizada para a formação de recursos humanos (médicos, médicos especialistas em estômago, farmacêuticos, enfermeiros, auxiliares e técnicos de todo o tipo) próprios para a atuação na saúde pública no território nacional e fora dele como foi exposto anteriormente. Também é sabido que o curso de medicina em Cuba é reconhecido mundialmente pela excelência, sendo referência para estrangeiros, principalmente estudantes latino-americanos, como mostram os dados referentes ao número

de estudantes com graduação em medicina em Cuba: dos 11 mil estudantes diplomados no ano de 2012, são cubanos 5.315 e 5.694 jovens são estrangeiros procedentes de 59 países. Os países com maior número de egressos são: Bolívia, com mais de 2.400; Nicarágua, 429; Peru, 453; Equador, 308; Guatemala, 170; e, Colômbia, 175 (LA OSA, 2012).

POLÍTICA SOCIAL DE EDUCAÇÃO: DEFINIÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO

Em Cuba, a educação é um *direito fundamental* declarado pela Constituição da República de Cuba de 1976 e está fundamentada na Lei de nacionalização geral e gratuita do ensino (Lei s/n 1961), a qual declarou que é direito de todos (as) cidadãos (ãs), sem distinção e privilégios, e dever do Estado seu asseguramento, sendo que este não pode ser delegado, tampouco transferido a outrem.

Vale observar que a lei de regulamentação da educação é anterior à Constituição, sendo uma das primeiras medidas a ser editada dois anos após o triunfo da Revolução (1959), pois, uma das prioridades primordiais era a erradicação do analfabetismo e elevar o nível cultural da população. Para isso, foi realizada a Campanha Nacional de Alfabetização, a escolarização de todas as crianças, a reforma universitária e a criação de instalações e meios culturais (bibliotecas, revistas, teatros, museus, galerias de arte, entre outros) (PUENTES, 2003; NAVARRO, 2010).

A partir de 1º de janeiro de 1959, a educação em Cuba passou a ser regida e sustentada por princípios básicos, que são reiterados e esmiuçados no texto da Constituição da República de Cuba, em 1976, a saber:

- *Caráter massivo e com equidade da educação*: resulta um direito e um dever de todos sem distinção de idade, raça, crença, nem lugar de residência; ou seja, a universalização do ensino. Se materializa no estabelecimento de um sistema abarcador dos diferentes níveis e tipos de ensino para crianças, jovens e adultos, incluídas pessoas com limitações físicas e mentais.
- *Estudo e trabalho*: é a vinculação do estudo com o trabalho da teoria com a prática, criar uma consciência de produtor de bens sociais, eliminar prejuízos que se derivam da divisão do trabalho manual e intelectual.
- *A participação democrática de toda a sociedade nas tarefas da educação do povo* reconhece a sociedade como uma grande escola, expressa o caráter democrático e popular da educação, assegura a participação de diversas organizações e instituições sociais e não governamentais no trabalho educativo, de seu controle e na tomada de decisões que alcançam a todos os níveis da sociedade, desde a família até a Assembleia Nacional (Parlamento).
- *A educação integral e a escola aberta para a diversidade* garante a mulher e ao homem o acesso aos centros de formação em qualquer das especialidades y profissões que oferece o sistema de educação.

- *Enfoque de género* expresa o direito elementar de meninas e mulheres de aceder ao sistema de educação pela importância que tem o nível educacional da mãe em formação de sua descendência, assim como o enfoque de género em todas as formas de expressão da vida e de formação desses valores nos educandos.
- *A atenção diferenciada e a integração escolar* a partir de um diagnóstico profundo de meninos e meninas, de sua família e o entorno e de como se interage com ele, o Estado velando pela atenção diferenciada dos escolares de acordo com suas necessidades e possibilidades e promove em cada um seu máximo desenvolvimento.
- *A gratuidade* se garante na educação em todos os níveis e tipo de ensino existe um amplo sistema de bolsas de estudo para todos os estudantes e proporciona múltiplas possibilidades de estudo gratuito aos trabalhadores. (PUENTES, 2003, p. 247-248, tradução nossa).

Tais princípios são materializados na edificação e na implementação do sistema educacional como um todo, perpassando todos os níveis de ensino, que, além de estarem integrados entre si, buscam responder às necessidades sociais, culturais e técnicas que se impõem ao desenvolvimento econômico e social do país (CUBA, 1976). Nesse sentido, é possível dizer que a educação em Cuba, do mesmo modo que a saúde, tem se constituído historicamente como uma das políticas sociais estruturantes da sociedade e um compromisso vital do Estado, à medida que busca garanti-la a todos (crianças, adolescentes, jovens e adultos), de forma gratuita e em todos os tipos e graus de ensino, inclusive com a gratuidade do material escolar. Isso está referendado na Constituição da República de Cuba de 1976 que diz:

O Estado [...] como poder do povo, a serviço do próprio povo garantirá [...] que não haja criança que não tenha escola, alimentação e vestimenta; que não haja jovem que não tenha a oportunidade de estudar; que não haja pessoa que não tenha acesso ao estudo, à cultura e ao esporte. (CUBA, 1976, artigo 9, alínea b, tradução nossa).

Ademais, os fundamentos que configuram o processo através do qual a política educacional e cultural é delineada e operacionalizada, definindo sua direção social, incorporam “[...] o ideário marxista e marxiano, a tradição pedagógica progressista cubana e universal.” (CUBA, 1976, art. 39, alínea a, tradução nossa). Isso leva a inferir que a adoção do referencial marxista e marxiano define o ser social que se pretende formar, político, pensante, crítico e solidário, capaz de contribuir ativamente para a transformação do país e criar uma sociedade nova, justa e igualitária. O que, obviamente, não significa que não esteja isento de contradições e da lógica mistificadora, fetichizadora e alienante da velha sociedade capitalista, que ainda está presente na transição ao socialismo.

É necessário assinalar que, ao encontro dessa mesma linha, encontra-se exposto no texto constitucional como uma finalidade, a *educação patriótica* e a *formação comunista*

(CUBA, 1976) e na organização curricular do sistema educativo cubano como uma de suas matérias básicas, a *educação cívica* (CUBA, 2016a).

A educação em Cuba encontra-se organizada mediante o Sistema Nacional de Educação (SNE), sendo este formado por um conjunto de subsistemas articulados de forma orgânica e integrada: Educação Pré-escolar, Educação Primária, Educação Secundária Básica, Educação Pré-Universitária, Educação Técnica e Profissional, Educação Especial, Educação para Adultos e Formação de Pessoal Pedagógico.

Em relação ao *Sistema de Educação Pré-escolar*, de caráter não obrigatório, constitui-se no primeiro subsistema do SNE. Atende crianças desde seu nascimento até o ingresso na escola de ensino primário (zero a seis anos), sendo este nível organizado por quatro ciclos de idade. A organização deste ocorre de duas formas: institucional, Círculos Infantis, Círculos Infantis Mistos, Círculos Infantis Especiais e Classes de Escolas Primárias (urbana e rural); e não institucional, programa social *Educa a Teu Filho*, de caráter comunitário e intersetorial (distintos organismo estatais e organizações sociais), em que uma equipe de profissionais orienta as famílias (de forma individual e grupal) para realizarem ações educativas, posteriormente monitoradas por essa equipe. Outrossim, conta com o Centro de Referência Latino-Americano para a Educação Pré-escolar (CUBA, 2016b).

Já, o *Sistema de Educação Primária*, de caráter obrigatório, compõe o segundo subsistema do SNE. Atende meninos e meninas compreendidos no grupo de seis a 11 anos de idade, organizado em seis graus agrupados em dois ciclos (1º a 4º e 5º a 6º). A oferta desse nível de ensino acontece em uma rede de centros educativos, formada por escolas primárias distribuídas em todo o território nacional na zona urbana e rural. Referente ao *Sistema de Educação Secundária Básica*, de caráter obrigatório, este integra o terceiro subsistema do SNE. Agrupa alunos(as) abrangidos(as) entre os 12 e 14 anos de idade, formando, junto com a educação primária, a *educação básica* obrigatória. O desenvolvimento dos estudos desse nível de ensino ocorre em dois tipos de centros: as escolas secundárias básicas urbanas e as escolas secundárias básicas no campo. Além destas, também existem as escolas vocacionais de Arte e as escolas de iniciação ao esporte, sendo que tanto a cultura quanto o esporte são considerados direitos fundamentais em Cuba. No caso da cultura, destacam-se as artes, a música e o ballet. Em relação ao esporte, há um reconhecimento, em nível mundial, do alto rendimento de atletas e resultados alcançados em eventos dentro e fora do país (CUBA, 2016c, 2016d).

No que diz respeito ao *Sistema de Educação Pré-Universitário*, este não tem caráter obrigatório, corresponde ao último ciclo da *educação geral* (segundo grau) e compreende o

10º ao 12º ano graus e abarca jovens de 14 a 18 anos de idade. A continuidade de estudos pré-universitários é desenvolvida nos Institutos Pré-Universitários Urbanos e nos Institutos Pré-Universitários no Campo, os quais buscam contribuir com a eleição, de forma consciente, da continuidade dos estudos na educação superior. O seguimento na Educação Superior é garantido para os egressos dos diferentes Centros Pré-Universitários que podem cursar qualquer das carreiras ofertadas nas Universidades do país e nos Institutos Superiores Politécnicos. Por fim, cumpre assinalar que os jovens encontram-se organizados na Federação Estudantil do Ensino Médio (FEEM), junto com a União de Jovens Comunistas (UJC) e a Federação de Estudantes Universitários (CUBA, 2016e).

O *Sistema de Educação Técnica e Profissional* visa à formação de técnicos de nível médio e trabalhadores altamente qualificados, além daqueles que se preparam em ofícios próprios da demanda territorial. Vale informar ainda que, anualmente, são elaborados planos de ingresso com as ofertas formativas para todos os estudantes que concluem o 9º grau da educação geral, em coordenação com os organismos estatais e os territórios. O órgão responsável por dirigir a política educacional para esse subsistema – que é efetivado por meio das direções provinciais e municipais em centros puros, mistos e escolas de ofícios – é a Direção da Educação Técnica e Profissional que integra o Ministério da Educação (CUBA, 2016f).

Quanto ao *Sistema de Educação Especial*, este se volta para o atendimento integral de crianças, adolescentes e jovens com necessidades educativas especiais, que possuam algum tipo de deficiência (física, intelectual, visual, auditiva ou múltipla) e/ou distúrbios de comportamento. Nas escolas especiais é aplicado o mesmo currículo básico da educação geral, porém com adaptações curriculares, mais significativas no caso daqueles que atendem crianças com diagnóstico de deficiência intelectual, sendo que em todos os casos são aplicadas alternativas de escolarização adequadas às características dos alunos. Esse subsistema de educação também oferece serviços de orientação, diagnóstico, acompanhamento e ajuda e apoio na preparação laboral. Também são oferecidas outras alternativas de atenção: a equinoterapia e a delfinoterapia. Além disso, é desenvolvido um trabalho com a família, as comunidades e as diferentes associações de pessoas com deficiência existentes no país. A oferta dessa modalidade de educação conta com um conjunto de instituições — escolas, círculos infantis e salas especiais (CUBA, 2016g).

No que concerne ao *Sistema de Educação para Adultos*, esse sistema corresponde à educação dirigida para pessoas jovens e adultas. A educação de adultos encontra-se

estruturada da seguinte forma: i) Educação Obreira e Campesina, que dispõe do ensino elementar ou primário, com quatro semestres por cursos regulares; ii) Secundária Obreira e Campesina, que oferta o nível médio básico; iii) Faculdade Obreira e Campesina, que oferece o nível médio superior; iv) Curso de Superação Integral para Jovens; v) Programa de Superação Cultural para os Trabalhadores do Ministério do Açúcar; vi) Escolas de Idiomas aos trabalhadores cubanos diante das necessidades socioeconômicas de cada território (CUBA, 2016h).

No que se refere ao *Sistema de Formação Pessoal Pedagógico*, este se volta para a garantia de formação de educadores. O sistema de formação docente efetiva-se nos centros pedagógicos, em dos níveis: i) no 1º e 2º anos, nas Universidades de Ciências Pedagógicas (nível superior), com filiais universitárias municipais, para o estudo independente e a formação psicológica, pedagógica sociológica de professores para o trabalho nas escolas; ii) a partir do 3º e 4º anos, nas Escolas Pedagógicas (nível superior médio), nas quais se desenvolve o estágio supervisionado. (CUBA, 2016i).

Por sua vez, o *Sistema de Educação Superior* dirige-se para a formação de profissionais de nível superior, cidadãos (ãs) cubanos (as) e estrangeiros residentes permanentes no país. Esse subsistema é composto por dois níveis de ensino: graduação e pós-graduação (especialização, mestrado, doutorado). O Ministério da Educação Superior é o órgão responsável por dirigir, propor, executar e controlar essa política social pública, sendo constituído por um sistema integrado de instituições de educação superior (Universidades, Institutos Superiores, Institutos Superiores Politécnicos, Centros Universitários, Sedes Universitárias, Filiais Universitárias, Escola Latino-Americana e Internacional e Faculdade Independente de Ciências Médicas) e entidades de ciência e inovação tecnológica. É importante salientar ainda que a investigação científica é realizada por professores, investigadores e estudantes, vinculada diretamente com as práticas dos territórios e as demandas dos Organismos da Administração Central do Estado, devendo gerar impactos em âmbito econômico e social (CUBA, 2016j, 2016k).

Por fim, é preciso dizer que a legislação da política de educação não se refere acerca das *fontes de financiamento*, contudo, no *Reporte de la Revisión Nacional de Educación para Todos al 2015 de la República de Cuba 2014*, consta que os gastos educacionais são financiados com fundos estatais aprovados no Orçamento Estatal pela Assembleia Nacional do Poder Popular. Frisa-se que a saúde é considerada uma das políticas sociais estruturantes no país, sendo uma das áreas de maior investimento (CUBA, 2014b).

A partir do que foi abordado neste capítulo, sobre a conformação, as características e a estruturação das políticas sociais no Brasil e em Cuba, a partir da identificação e caracterização das bases estruturantes do modo de produção capitalista e socialista e do papel do Estado no asseguramento dos direitos sociais, será dedicada, no próximo subcapítulo, à descrição analítica interpretativa sobre as concepções subjacentes de planejamento, monitoramento e avaliação, identificando os tipos adotados nos dois países no âmbito da gestão pública. Adensa-se a esse conteúdo a discussão sobre os indicadores que informam a realização do monitoramento e da avaliação na área da assistência social, da educação e da saúde, situando-os a partir de uma base teórica-conceitual, apreendendo-os como são estruturados nos dois países. Por último, discorre-se sobre os indicadores, procurando defini-los e caracterizá-los, a partir de uma base teórico-conceitual, analisando alguns deles, de forma comparativa, nas áreas da assistência social, educação e saúde.

3.4 O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NO BRASIL E EM CUBA

Como ponto de partida inicia-se com a assertiva de que “o planejamento é ontológico ao ser social: assim como o trabalho, o homem se diferencia do animal exatamente porque intui antes de realizar aquilo que pretende executar”. (PRATES, 2015, p. 217). Ou seja, o trabalho e o planejamento colocam em movimento as principais capacidades desenvolvidas pelos sujeitos sociais, que se constituem como seres conscientes, capazes de antecipar e projetar mentalmente/idealmente uma ação ou conjunto de ações a serem realizadas, e os meios de materializá-las em direção a determinado fim (objetivos). Em outras palavras,

uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colmeia. Mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que *ele figura na sua mente sua construção antes de transformá-la em realidade*. No fim do processo de trabalho aparece um *resultado que já existia idealmente na imaginação do trabalhador*. Ele não transforma apenas o material sobre o qual opera; ele *imprime ao material o projeto que tinha conscientemente em mira* [...]. (MARX, 1867/2008b, p. 211-212, grifo nosso).

Desse modo, a centralidade ontológica do trabalho e do planejamento constitui o ser humano enquanto tal, por sua vez, os sujeitos sociais criam e recriam o mundo em que vivem. Nessa ótica, tanto a finalidade quanto a própria ação estão referidos a uma realidade a ser transformada, isto é, produzem e reproduzem as condições materiais e culturais da existência humana no contexto histórico e socioeconômico de uma dada sociedade. Nessa direção,

os processos sociais, que conformam o planejamento cotidiano, estão sempre de alguma forma presentes, mesmo que os níveis de complexidade variem: a avaliação antes ou ex-ante, a execução e a avaliação depois ou ex-post. Realizamos esses processos cotidianamente ao decidir, por exemplo, pelo uso de um abrigo ou não, avaliando a temperatura do ambiente, antes de sair de casa. (PRATES, 2015, p. 217).

Portanto, em todas as atividades e objetivações do ser social, o planejamento é elemento imprescindível em todos os processos de trabalho desenvolvidos, o que permite organizar a própria ação, implantar um processo de intervenção na realidade, agir de forma racional, dar clareza e precisão ao próprio trabalho, explicitar os fundamentos da ação, pôr em prática um conjunto de técnicas e instrumentos para dar racionalidade à própria atividade, com o propósito de interferir na realidade social, transformando-a e construindo-a na direção escolhida (GANDIN, 1988). Em outras palavras, o planejamento

[...] refere-se ao processo permanente e metódico de abordagem racional e científica de questões que se colocam no mundo social. Enquanto processo permanente supõe ação contínua sobre um conjunto dinâmico de situações em um determinado momento histórico. Como processo metódico de abordagem racional e científica, supõe uma sequência de atos decisórios, ordenados em momentos definidos e baseados em conhecimentos teóricos, científicos e técnicos. (BAPTISTA, 2003, p. 13).

Logo, o planejamento é um processo que contém duas dimensões: i) o *político-social* (estratégico), que responde às perguntas *o que fazer? para que fazer? e para quem fazer?* Nesse aspecto, busca-se ao estabelecimento do rumo a ser perseguido, ao firmamento da missão da instituição, do grupo ou do movimento ao qual se vincula/refere; ii) *técnico-operativo*, que responde às questões *o que fazer? como fazer? com que fazer?* Nessa dimensão, procura-se encaminhar o fazer para a realização do rumo e da missão. Por sua vez, no caso do planejamento no âmbito da gestão pública

a planificação representa comumente a expressão qualificada de determinada política econômica e social, estabelecendo ainda os objetivos da ação governamental. Ela, portanto, indica a principal forma de sistematização da política econômica e social. Figurando decisão de governo, a planificação não consiste apenas em um problema técnico. A elaboração de um plano depende sobretudo de seu conteúdo político. Assim, a criação de um certo plano não pode ser incumbência exclusiva de um órgão de planejamento, por tratar-se simultaneamente de uma atividade social e de uma tarefa governamental. Quando acontece, inexistente planificação, mas unicamente programação econômica, aliás, o que tem sido habitual no Brasil. (VIEIRA, 2007, p. 145).

Desse modo, o planejamento de políticas sociais é uma *práxis* de cunho político-social e técnico-operativo, que pode indicar a possibilidade de ser efetivada de duas formas. Uma,

por meio da oposição entre a dimensão técnica e política, com supremacia da primeira sobre a última, no sentido de constituir processos “neutros”, “tecnicizantes” e “despolitizados”. Nessa perspectiva, tem sido comum o emprego de instrumentos técnico-burocráticos, os quais resultam

[...] de um ideário que se pretende universal, objetivo, imparcial e independente de contexto, que acabou por constituir um campo de conhecimento que se pretende aplicável a qualquer política pública, a qualquer objetivo de governo e perspectiva política. Com isso, obscurecem-se outras dimensões, também fundamentais para a análise, concepção e aprimoramento de políticas, tais como aspectos políticos e sociológicos específicos de cada campo de atuação estatal. Esta redução do debate aos seus aspectos técnico-burocráticos encontra explicações justamente nas dimensões que lhe foram suprimidas – história, política, sociologia – e reduz o potencial de contribuição da gestão pública à sociedade. (MELO; RODRIGUES, 2012, p. 2).

Com efeito, há a tendência de valorização do conhecimento inerente às metodologias e ao detalhamento excessivo dos procedimentos em detrimento do conhecimento do conteúdo das políticas sociais. Produz-se, assim, um esvaziamento do conteúdo político-social do planejamento que pressupõe determinada visão de homem/mundo/sociedade, concepção de Estado, de organização social, de direitos e políticas sociais, o que faz com que se constitua em uma atividade desprovida de sentido para os sujeitos. Ora, planejar implica necessariamente um processo político porque supõe uma sucessão contínua de tomadas de decisão, inscritas em situações e relações de poder compartilhado entre os diferentes sujeitos que dele participam, os quais apresentam interesses e expectativas diversas.

Outra possibilidade de o planejamento de políticas sociais ser operacionalizado diz respeito à integração entre a dimensão técnica e política, mediante intervenções integradas e interligadas de reflexão, tomada de decisão, execução e retomada da reflexão, inscritas nas relações sociais. O *aspecto político* traduz-se na interlocução, negociação e pactuação de interesses e envolve a priorização de ações

[...] para atender questões determinadas e à otimização de seu inter-relacionamento, levando em conta os condicionamentos impostos [...] (recursos, prazos e outros); [...] decisão sobre os caminhos a serem percorridos pela ação [ou ações] e às providências necessárias à sua adoção, ao acompanhamento da execução, ao controle, à avaliação e à redefinição da ação. (BAPTISTA, 2003, p. 13).

Adiciona-se a isso o *aspecto técnico* do planejamento, que se revela à medida que ele passa a configura-se como um instrumento de organização da ação interventiva, quando produz, sistematiza e analisa um conjunto dinâmico de informações quanti-qualitativas,

constantemente alimentadas durante o processo, zelando pelo tratamento técnico e científico dos dados levantados, fornecendo a corrente informativa necessária ao processo de tomada de decisões dos órgãos gestores das políticas sociais.

Nesse sentido, o planejamento de políticas sociais orienta-se por intencionalidades e adiciona formas de participação de diferentes sujeitos sociais com o estabelecimento de pactuações para viabilidade de um propósito, juntamente com o emprego de um conjunto de conhecimentos, técnicas e instrumentos científicos que formam os referenciais teórico-práticos que encaminham a operacionalização do projetado. Este desdobra-se na *elaboração do diagnóstico*⁸¹ (leitura da realidade), o qual constitui a base fundamental e a justificativa para a construção do *plano*⁸² (conjunto de proposições), no sentido de dar respostas às necessidades e demandas identificadas como prioridades de intervenção. Por sua vez, é *executado* nos espaços e nos prazos por ele determinados. Soma-se a isso a realização da *avaliação* (revisão processual de estratégias, resultados, perspectivas de mudança) (PRATES,

⁸¹ A elaboração de diagnósticos constitui-se em um elemento e como referência para projetar uma ação ou um conjunto de ações que visam transformar determinado aspecto da realidade delimitado como objeto de intervenção. Logo, não há como implementar políticas sociais sem fazer diagnósticos. Para fins desse estudo, utilizar-se-á a definição genérica e abrangente aportada por Oliveira et. al. (2012, s.p.): “Diagnóstico significa o conhecimento (através de interpretações técnicas) de algo, obtido através de um estudo/procedimento investigativo. [...] serve como quadro de referência a toda e qualquer ação [...] uma vez que permite: descrever e analisar uma determinada realidade; identificar limites e possibilidades e, a partir disso, propor alternativas. [...]” Em sua dimensão teórico-conceitual, o diagnóstico evoca a apropriação de um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes por parte de profissionais de diferentes áreas do saber que assumem tal processo, assim como requisita o emprego de ferramentas científicas que permitam produzir conhecimentos sobre a realidade social, de modo a formular um conjunto de reflexões e proposições para responder às demandas emergentes. Com efeito, no âmbito de atuação de cada política social são realizados estudos, pesquisas e diagnósticos particularizados sobre o conteúdo temático da política social, a qual compete garantir ou mediar o acesso a direitos sociais específicos, que servem de base para a elaboração de planos e, nestes a definição de serviços, programas, projetos, benefícios e outras ações em respostas às demandas da população. Assim, em ambos os países, no Brasil e em Cuba, são elaborados diagnósticos, com dados e informações tratados analiticamente sobre os diferentes aspectos sociais, econômicos e ambientais da realidade em nível nacional, estadual/provincial e municipal para a formulação de políticas públicas econômicas e sociais.

⁸² Frisa-se que a exigência de *planos* inclui negociações e pactuações entre os vários atores (gestores, trabalhadores, usuários, entre outros), fomentando sua elaboração a partir da definição de prioridades de intervenção, propostas para o enfrentamento das questões priorizadas pelos sujeitos sociais envolvidos, objetivos, metas factíveis, recursos (humanos, materiais e financeiros) e metodologias para sua implantação, monitoramento e avaliação com base em indicadores, levando em conta o diagnóstico e/ou estudo de realidade desenvolvido. Desse modo, um plano “[...] delinea as decisões de caráter geral do sistema, suas grandes linhas políticas, suas estratégias, suas diretrizes e precisa responsabilidades. Deve ser formulado de forma clara e simples, a fim de nortear dos demais níveis da proposta. É tomado como um marco de referência para estudos setoriais e/ou regionais, com vistas à elaboração de programas e projetos específicos, dentro de uma perspectiva de coerência interna da organização e externa em relação ao contexto no qual ela se insere. No plano são sistematizados e compatibilizados objetivos e metas, procurando otimizar o uso de recursos da organização planejadora.” (BAPTISTA, 2003, p. 99). Logo, a elaboração de planos junto às políticas sociais, nas várias instâncias, pressupõe a produção contínua e sistemática de informações e conhecimentos sobre a realidade social, sendo primordial para isso a organização e a estruturação de sistemas informatizados oficiais, que a construção de diagnósticos e fundamentem a definição de prioridades, objetivos e metas a comporem os planos, os quais podem incorporar um conjunto de programas, projetos e serviços.

2005), que está presente dialeticamente em todo o processo, desde que se inicia o ato de planejar, concomitante ao seu desenvolvimento e depois de finalizado, buscando “[...] assegurar uma permanente adequação do planejado e do executado à intencionalidade do planejamento, considerando a dinâmica das variações e desafios permanentemente postos [...]” (BAPTISTA, 2003, p. 115).

Até o momento, o planejamento vem sendo tratado no presente estudo de forma genérica. Faz-se necessário, agora, apontar quais são as peculiaridades desse processo no âmbito da gestão pública no Brasil e em Cuba.

3.4.1 Os tipos de planejamento empregados para a estruturação das políticas sociais no Brasil e em Cuba: uma análise documental

O planejamento é coerente com o sistema socioeconômico de uma dada sociedade, uma concepção de Estado e visão social de mundo/sociedade daqueles que o constituem, sendo mediatizado pela correlação de forças que o orientam. No caso de uma sociedade capitalista, muito mais para uma linha de secundarização das demandas e necessidades da população em detrimento da manutenção dos privilégios particulares e interesses privados. E, no caso de uma sociedade em transição para o socialismo, para uma linha que favorece a garantia do atendimento às necessidades sociais de uma coletividade e a ampliação das conquistas sociais. Nessa perspectiva,

tem-se assistido na evolução do capitalismo ao predomínio da política econômica sobre a política social. A prioridade ficará toda com a política econômica e o restante, principalmente no Brasil, torna-se o resto do mesmo. Tal distinção parece não acontecer quando o *planejamento central* (dos países chamados socialistas) substitui o *planejamento de mercado* (dos países capitalistas). Se o planejamento é centralizado, se não é voltado para a economia de mercado, tenta-se projetar a distribuição dos bens a partir de critérios coletivistas. (VIEIRA, 2007, p. 144).

No caso do Brasil, uma sociedade regida pelo modo de produção capitalista, o planejamento no âmbito da gestão pública tem assumido o viés da primazia do econômico em detrimento do social, não congregando a integração entre os aspectos econômicos e sociais, privilegiando o atendimento de certas necessidades dos indivíduos e as necessidades do capital, com uma progressiva mercantilização dos direitos sociais, em detrimento do atendimento às necessidades sociais da coletividade. Em outras palavras, o planejamento das políticas sociais e econômicas não se constitui em uma unidade, mas de forma fragmentada. Convém assinalar que,

parece pouco, mas o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em um ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação mais amplas do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora. Ao longo de todo este período, a função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se estes o tem, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identificar. (CARDOSO JUNIOR, 2011, p. 21).

Por outro lado, quando se fala em planejamento, no âmbito da gestão pública, se faz referência ao modo pelo qual o Estado organiza sua atuação e viabiliza a execução de políticas econômicas e políticas sociais em todo território nacional. Especialmente no que diz respeito ao Brasil, o planejamento adotado, desde a Constituição Federal de 1988, para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, de “garantir o desenvolvimento nacional”, de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, art. 3º) tem se traduzido em Planos Plurianuais (PPAs). Além, é claro, dos planos vinculados às diferentes políticas públicas que agregam um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios.

A respeito do PPA, está previsto, constitucionalmente, no artigo 165, que ele é de iniciativa do Poder Executivo e estabelece as diretrizes, os objetivos, as metas da gestão pública federal a serem perseguidas ao longo de um período de quatro anos. Sua vigência inicia no segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte, de acordo como Inciso I, § 2º, art. 35, do Título X Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal/1988. Assim, o PPA representa a principal forma de sistematização das políticas econômicas e sociais no Brasil, sendo sua criação incumbida ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e sua aprovação pelo Congresso Nacional. Enquanto órgão da administração federal direta, o MP tem entre suas competências a:

- I - formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional;
 - II - avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo federal e elaboração de estudos para a reformulação de políticas;
 - III - realização de estudos e de pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e da gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais [...].
- (BRASIL, 2015h, art. 1º).

Para o desenvolvimento dessas competências, o Ministério do Planejamento conta com uma estrutura organizacional formada por Diretorias, Departamentos, Comissões e entidades vinculadas – Fundação Escola Nacionais de Administração Pública (ENAP), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – que subsidiam esse órgão no cumprimento de suas responsabilidades.

As atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas formam o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Este é composto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (como órgão central), pelos órgãos setoriais e órgãos específicos (BRASIL, 2001), os quais têm o encargo de elaborar suas políticas, seus planos, programas, projetos e de supervisionar serviços e benefícios. Seguem nessa mesma direção os Estados, Distrito Federal e os Municípios, que também devem elaborar planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em acordo com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Consideradas essas questões genéricas, surge a necessidade de apontar o caminho adotado pelo Estado brasileiro na gestão pública, a partir da adoção dos planos plurianuais, o que vai em direção ao planejamento estatal do tipo estratégico, porque é amplo e abrangente, sendo elaborado a partir de diagnósticos territoriais e socioeconômicos e organizado à luz dos cenários econômico, social, ambiental e regional. Além disso, baseia-se numa visão de longo prazo (com duração de quatro anos), congregando programas temáticos e multissetoriais (setor social e econômico). Frisa-se ainda que cada Ministério ou Secretaria equiparada a Ministério tem um único programa dessa natureza (BRASIL, 2014c), os quais integram o Plano Plurianual.

Outrossim, é fundamental considerar que, desde a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro assumiu a descentralização político-administrativa como componente da gestão pública, na perspectiva da pactuação e do compartilhamento de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo no que tange à formulação, ao financiamento, à execução e à fiscalização das ações no âmbito das políticas sociais. Embora se tenha experiências positivas, “[...] avançou-se quase que exclusivamente na descentralização do gasto, com transferência massiva das responsabilidades de implementação das ações a estados e municípios, os quais se viram em grande parte despreparados para tal assunção”. (CARDOSO JUNIOR, 2011, p.

32). Em que pesem as dificuldades de efetivação dessa diretriz, ela é essencial, por possibilitar maior democratização do Estado e das políticas sociais, em que “[...] a sociedade, via órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas, projetos” (TEIXEIRA, 2007, p. 155), de modo que sejam compatíveis com as necessidades da população identificadas nos territórios.

Já, no que se refere a Cuba, uma sociedade em transição para o socialismo, o planejamento adotado pelo país encontra-se definido no documento Lineamentos da Política Econômica e Social (2011) que refere: “o sistema de planificação socialista continuará sendo a via principal para a direção da economia nacional, e deve transformar-se em seus aspectos metodológicos, organizativos e de controle”. (CUBA, 2011b, p. 10). A particularidade desse sistema reside em uma característica central do modelo socioeconômico socialista, que é o planejamento centralizado, e busca-se projetar de forma integrada e conjugada a satisfação coletiva de necessidades sociais ao desenvolvimento econômico.

Ressalta-se que o Estado Cubano prima por esse tipo de planificação, contudo, sem deixar de levar “[...] em conta o mercado [em caráter subordinado], influenciando sobre o mesmo e considerando suas características”. (CUBA, 2011b, p. 39). A despeito disso, vale mencionar que a presença de mecanismos de mercado na sociedade cubana, em transição para o socialismo, tem sido uma das estratégias encontradas pelo país para enfrentar as dificuldades de ordem econômica postas, desde o início do período especial, entre 1990 e 1992, fazendo parte de um conjunto de medidas visando à

[...] recuperação da produção e dos serviços. Acima de tudo, era essencial manter o poder e fazer tudo o que fosse útil à nação e à população, em uma situação em que a resistência era fundamental para salvar a independência do país, fazendo somente as concessões indispensáveis para alcançar esse objetivo vital. Nesse contexto, em meio à transição para o capitalismo neoliberal que estava ocorrendo nos países ex-socialistas na Europa e na antiga União Soviética, a persistência das relações monetário-comerciais no socialismo voltou ao centro de importantes debates, como havia ocorrido ao longo de muitos anos (Carranza et al., 1995; González, 1993; Alonso, 1992). A interpretação correta desses fenômenos, que se expressa na relação contraditória entre mercado e planificação no socialismo, teve uma importância estratégica para a sobrevivência do projeto revolucionário em Cuba, enquanto o mecanismo de mercado foi levado de forma correta como essencialmente contraditório à construção do socialismo, sem negar a necessidade de ampliar significativamente seu uso para sobreviver em uma situação de crise. (GARCÍA, 2011, p.30).

Diante do exposto, o que parece evidente é o ingresso de mecanismos de mercado na economia cubana para a sobrevivência da revolução e das conquistas sociais alcançadas pelo

país desde o trinfo da mesma. Assim, a descentralização, como uma diretriz, foi adotada na gestão econômica, que passou a exigir o fortalecimento da planificação centralizada, “[...] com outro caráter, ao concentrar-se nas decisões de maior importância econômica e social, ao mesmo tempo em que se passava a regular e controlar com novos mecanismos econômicos, a atividade empresarial e a administração cotidiana dos recursos”, (GARCÍA, 2000, p. 286). Além disso, uma das mudanças efetuadas no âmbito da direção estatal da economia foi a substituição da Junta Central de Planificação, constituída em 1960, pela criação do Ministério de Economia e Planificação (MEP), no ano de 1994, órgão estatal responsável por dirigir, executar e controlar a aplicação da política do Estado e do Governo em matéria de economia, planificação, estatística, normalização, metrologia e controle de qualidade, serviços comunitários, planificação física e desenho industrial (CUBA, 2016l). Em relação ao cumprimento das funções a ele correspondentes foi elaborado

[...] um plano que garante o sistema socialista, satisfazer cada vez melhor as necessidades materiais e culturais da sociedade e dos cidadãos, promover o desenvolvimento da pessoa humana e de sua dignidade, o avanço e a segurança do país. Na elaboração e execução dos programas de produção e desenvolvimento participam ativa e conscientemente os trabalhadores de todos os ramos da economia e das demais esferas da vida social. (CUBA, 1976, art. 16).

O órgão responsável pela discussão e aprovação dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social é a Assembleia Nacional do Poder Popular (CUBA, 1976). Os planos a que se refere o texto constitucional são o *Plano Econômico e Social Anual* e o *Plano da Economia Nacional Quinquenal*. Também são elaborados planos territoriais de âmbito local (Províncias e Municípios), a partir de diagnósticos socioeconômicos que permitem uma leitura da realidade local, buscando-se, assim, combinar a planificação nacional com a territorial (DELGADO, FEIJOO, 2004). Para a efetivação desse processo, é essencial a implantação do Sistema de Direção da Economia, a criação dos órgãos locais do Poder Popular, a nova divisão político-administrativa e a instituição da Direção Territorial e das Direções de Planificação nas Províncias (IZQUIERDO; PANDO, 2011).

Especialmente no que se refere à elaboração desses planos cumpre assinalar que o processo de elaboração é procedido de avaliações alusivas à dinâmica de seu funcionamento, aos resultados alcançados e aos limites impostos para seu desenvolvimento, diante dos efeitos e impactos da situação econômica internacional que incide sobre o país, e de outros elementos conjunturais (CUBA, 2014a). Para tanto, um dos espaços empregados tem sido os Congressos

do Partido Comunista Cubano, em que são realizados balanços, análises e projeções acerca da política econômica e social em Cuba, sendo concretizados a cada cinco anos⁸³.

Vale, ainda, trazer à baila que são produzidos informes com o balanço dos anos precedentes, com um olhar crítico para cada momento e a projeção do desenvolvimento econômico e social para os anos seguintes (CIVEIRA, 2014). Também é aprovado um conjunto de documentos, denominado de Teses e Resoluções, entre as quais se destaca os Lineamentos da Política Econômica e Social do Partido e da Revolução, que contém definições, orientações, objetivos e metas que devem ser priorizados na implementação das políticas econômicas e sociais no país, em um período de cinco anos. Cumpre assinalar que os Lineamentos, quando em forma de projeto, são submetidos a um amplo debate pelos (as) cidadãos (ãs) em todo território nacional, que tecem problematizações e propostas de alterações para a versão final do documento, que, a posteriori, é aprovado na forma de uma resolução (CUBA, 2011b).

Partindo-se do exposto, é possível concluir que na sociedade cubana em transição para o socialismo, a economia é planificada, ou seja, estruturada e controlada pelo Estado com o objetivo de promover uma distribuição justa da riqueza entre todas as pessoas da sociedade. Ou seja, “[...] *a política e o planejamento econômico devem estar subordinados ao planejamento social* ao contrário de um sistema de planejamento de uma sociedade capitalista” (CÉSAR, 2005, p. 23, grifo nosso), em que há o predomínio da livre iniciativa sobre a planificação estatal, ou seja, a economia controla o Estado. Isto não significa que os países socialistas não sofram as pressões do capitalismo globalizado, nem se vejam diante de desafios para prover recursos suficientes para o atendimento das necessidades da população, como é o caso de Cuba.

A partir da identificação e caracterização do processo de planejamento no âmbito da gestão pública e, neste, os meios pelos quais o Estado organiza sua atuação e viabiliza a execução de políticas econômicas e sociais no território nacional, privilegiar-se-á uma abordagem sobre os processos de monitoramento e avaliação nas áreas da assistência social, educação e saúde em Cuba e no Brasil, identificando as concepções e os tipos empregados, tendo como pano de fundo a revisão de literatura efetuada pela autora deste estudo.

⁸³ A título de informação, vale dizer que já foram realizados seis congressos: i) o primeiro em 1975; ii) o segundo em 1980; iii) o terceiro em 1985 com uma sessão diferida em 1986 para aprovação do Programa Comunista; iv) o quarto em 1991; v) o quinto, em 1997; vi) o sexto em 2011 com uma Conferência Nacional em 2012. (CIVEIRA, 2014).

3.5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS: BASE TEÓRICO-CONCEITUAL⁸⁴ NORTEADORA DAS ANÁLISES

A partir do resgate bibliográfico dos autores que, de alguma maneira, têm produzido conhecimentos sobre o monitoramento e a avaliação é perceptível a inexpressividade de produções sobre o primeiro e um acúmulo e adensamento no trato da segunda, com ênfase para a área da educação, particularmente na

[...] aprendizagem do aluno. Entre esta literatura, uma grande parte trata das técnicas de avaliação. Ora, o processo de **avaliação não diz respeito apenas ao ensino e nem pode ser reduzido apenas a técnicas**. Fazendo parte da permanente reflexão sobre a atividade humana, **a avaliação constitui-se num processo intencional, auxiliado por diversas ciências**, e que **se aplica a qualquer prática**. Podemos falar na avaliação das diversas atividades profissionais, bem como de uma empresa, de um programa, de uma política (GADOTTI, 1987, p. 7, grifo nosso).

Isso significa que a avaliação não está restrita ao campo da educação, mas está presente nas diferentes áreas do conhecimento (Administração, Economia, Antropologia, Ciência Política, Serviço Social, Psicologia, Sociologia, dentre outras), portanto, nas diferentes modalidades de intervenção social e/ou nos diferentes componentes de uma política ou programa social (tanto na fase do diagnóstico quanto na programação ou execução). Mais que isso, o monitoramento e avaliação são processos inerentes ao planejamento.

No que diz respeito ao monitoramento, esse se constitui em uma atividade sistemática e contínua, efetuada durante a execução de determinada atividade com a finalidade de produzir dados que possam subsidiar a análise dos envolvidos no processo de tomada de decisões concernentes ao planejamento das ações vinculadas à: a) gestão de diferentes modalidades de intervenção social e/ou de políticas e programas sociais; b) melhoria da função gerencial⁸⁵; c) garantia da eficiência, eficácia e efetividade social das ações desenvolvidas; d) organização das informações sobre uma política ou um programa, constituindo-se em fonte de consulta. Dito de outro modo,

⁸⁴ A revisão de literatura exposta nessa sessão contém partes do conteúdo da dissertação de mestrado. Para maiores aprofundamentos indica-se a leitura de Carraro (2011).

⁸⁵ Desempenhada por gerentes e coordenadores de políticas ou programas sociais tem o papel “[...] fundamental para executar equilibradamente o planejado com flexibilidade e capacidade de interação, de modo a realizar adaptações e fazer avançar o programa sem perder de vista o propósito do programa. Ao buscar fortalecer suas capacidades para a gestão, os responsáveis pela política estão criando condições para reduzir as incertezas e enfrentar as turbulências a que estão sujeitas as políticas públicas” (FILGUEIRAS, 2009, p. 36).

monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 21).

Assim, o monitoramento e a avaliação, apesar de se constituírem em ações diferentes, são interdependentes, pois o monitoramento ocorre durante o período de execução dos serviços, programas, projetos e consiste em “[...] verificar como estão sendo executadas as atividades. Visa ao desenvolvimento dos trabalhos conforme o planejado, caracterizando-se, portanto, como uma atividade interna [...]” (SILVA E SILVA, 2008, p. 147). Vale destacar ainda que o monitoramento, do mesmo modo que a avaliação pressupõe a construção de indicadores quantitativos e qualitativos, no sentido de dimensionar e detalhar determinado aspecto (insumos, produtos, processos, efeitos, plano de trabalho) – objeto de monitoramento – de diferentes modalidades de intervenção social, políticas e programas sociais que se busca acompanhar.

Já, a avaliação pode ser efetivada antes, durante ou depois, e busca julgar tanto o mérito quanto o valor dos diferentes componentes de uma política ou de um programa social – tanto na fase do diagnóstico, programação ou execução – ou de um conjunto de atividades específicas – nas diferentes modalidades de intervenção social – que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de sistematizar dados e informações concernentes aos efeitos e resultados concretos gerados (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Em vista de mostrar as diferenças e complementaridades entre monitoramento e avaliação elaborou-se o Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese das complementaridades e das diferenças entre monitoramento e avaliação

DIMENSÃO	MONITORAMENTO	AVALIAÇÃO
Momento de realização	Durante	Antes, durante ou depois
Frequência	Regular, sistemática, contínua	Ocasional, circunstancial
Conteúdo ou objeto	Insumos, produtos, processos, efeitos, plano de trabalho.	Processos, produtos e resultados.
Objetivos	Melhorar a ação desenvolvida, adequando-a aos objetivos e metas previstas no planejamento.	Analisar a proposta de um programa ou projeto e de um conjunto de atividades nas diferentes modalidades de intervenção social, visando a contribuir com subsídios para a tomada de decisão.
Sujeitos que realizam	Pesquisadores, formuladores, executores, financiadores e população beneficiária.	Pesquisadores, formuladores, executores, financiadores e população beneficiária.
Destinatários	Formuladores, executores, financiadores e população beneficiária.	Formuladores, executores, financiadores e população beneficiária.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Aguilar e Ander-Egg (1994).

Em síntese, verifica-se que o diferencial entre monitoramento e avaliação encontra-se relacionado ao momento de realização, à frequência em que se concretiza, aos objetivos a que ambos se propõem a atingir. No entanto, assemelha-se aos sujeitos que realizam e a quem se destina o monitoramento e a avaliação. Por outro lado, constata-se a complementaridade entre monitoramento e avaliação, pois a avaliação busca analisar a proposta, o curso de políticas e/ou programas sociais, considerando seus objetivos e utilizando os dados produzidos pelo monitoramento – durante o desenvolvimento das ações – e outras fontes de dados.

Guardadas as particularidades do monitoramento e da avaliação, explicitam-se as principais classificações empregadas em relação às formas ou aos tipos de avaliações. Referente ao que pode ser considerado de avaliação, a literatura que trata da temática faz menção a vários tipos, definindo-os a partir de diferentes critérios, como o momento em que se avalia, a natureza, o papel ou função da avaliação; a procedência dos avaliadores ou quem realiza a avaliação.

Em relação ao *momento em que se avalia*, os autores Aguilar; Ander-Egg (1994), Cohen; Franco (2012) e Barreira (2002a e 2002b) fazem a seguinte categorização, aqui condensada no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Tipologia de Avaliação em Função do Momento

AUTORES	AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DO MOMENTO		
Aguilar; Ander-Egg (1994)	Avaliação antes ou ex-ante: – inicial ou pré-decisão de empreender um programa ou projeto ou sua aprovação, ou sobre a conveniência ou não de levar a cabo.	Avaliação durante a execução ou avaliação da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoração ou avaliação concomitante: • no andamento do programa ou projeto, observando distância entre a proposta inicial e o desenvolvimento da ação.	Avaliação <i>expost</i> : • na fase de conclusão de um ciclo planejado de um programa e/ou projeto.
Barreira (2002a e 2002b)	Avaliação ex-ante ou Avaliação de diagnóstico e da proposta: • na fase de formulação e definição do programa.	Avaliação de monitoramento e/ou acompanhamento avaliativo: • na fase de implementação e execução do programa.	Avaliação <i>post-factum</i> ou final: • na fase de encerramento de um ciclo planejado do programa.
Cohen; Franco (2012)	Avaliação ex-ante: • início da construção de um projeto.	Avaliação <i>expost</i> : • na execução ou conclusão de um projeto.	

Fonte: elaborado pela autora a partir de Aguilar; Ander-Egg (1994), Barreira (2002a e 2002b), Cohen; Franco (2012).

Como pode ser visualizado no Quadro 3, os tipos de avaliação em função do momento em que é efetivada tem em comum ser ex-ante ou *expost*, sendo que essa última pode contemplar a avaliação realizada durante o processo de implantação da política ou programa social. Entendem-se que a concepção mais abrangente é a empregada por Aguilar e Ander-Egg (1994): avaliação antes ou *ex-ante*, avaliação durante a execução ou avaliação da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoração ou avaliação concomitante e avaliação *expost*.

Conforme a *natureza*, o *papel* ou *função da avaliação* os autores Aguilar e Ander-Egg (1994), Barreira (2002a e 2002b) e o NEPP/UNICAMP (1999) fazem uma dupla categorização, aqui condensada no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Síntese: Tipologia de Avaliação conforme a Natureza, o Papel ou a Função.

AUTORES	TIPOLOGIA DE AVALIAÇÃO CONFORME A NATUREZA, O PAPEL OU A FUNÇÃO	
Aguilar; Ander-Egg (1994)	Avaliação somativa: • estudo dos resultados ou efeitos de um programa.	Avaliação formativa • estudo do seguimento, ocorre durante o processo de desenvolvimento de um programa ou projeto.
Barreira (2002a e 2002b)	Avaliação somativa: • realizada após a conclusão de um programa; • refere-se ao período de assentamento, estabilização de programas em andamento ; • busca: difundir o programa; incentivar o apoio e o envolvimento da comunidade; dar continuidade ou não ao programa com base nos efeitos por ele produzidos.	Avaliação formativa – é avaliação de processo e/ou eficácia – realizada durante o desenvolvimento do programa – visa ao aperfeiçoamento do programa.
NEPP/ UNICAMP (1999)	Avaliação somativa: – refere-se à análise e à produção de informações sobre as etapas posteriores à implementação do programa; – tende coletar dados relativos aos resultados – esperados ou não alcançados pelo programa. – visa a analisar em que medida o programa atingiu os resultados pretendidos (a efetividade).	Avaliação formativa: – refere-se à análise e à produção de informações acerca das etapas de implementação de um programa ou política pública; – busca compreender processos e mecanismos no momento de constituição de um programa ou política pública; – intenciona: gerar um <i>feedback</i> para os sujeitos envolvidos no desenvolvimento ou na implementação do programa; subsidiar possíveis correções e/ou melhoria do programa.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Aguilar e Ander-Egg (1994), Barreira (2002a e 2002b), NEPP/UNICAMP (1999).

Pelo exposto, cabe explicitar que a definição do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP (1999) é a que contém os elementos que melhor caracterizam a natureza, o papel ou a função formativa ou somativa da pesquisa de avaliação. Todavia, é preciso frisar que a opção por um tipo de avaliação em detrimento da outra não nega a importância de ambas (somativa e formativa) que, apesar de serem distintas, não se excluem, pelo contrário, se inter-relacionam.

Consoante à *procedência dos avaliadores* ou *quem realiza a avaliação*, os autores Aguilar e Ander-Egg (1994) e Cohen; Franco (2012) categorizam nas tipologias sintetizadas no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Síntese: Tipologia de Avaliação em função da procedência dos avaliadores ou de quem realiza a avaliação

AUTORES	AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DA PROCEDÊNCIA DOS AVALIADORES OU DE QUEM REALIZA A AVALIAÇÃO			
Aguilar; Ander-Egg (1994)	<p>Avaliação externa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - realizada por avaliadores que não pertencem nem são vinculados à instituição executora do programa ou projeto em avaliação; - se faz geralmente com a participação de especialistas contratados pela instituição executora de serviços, programas/projetos que pretende avaliar. 	<p>Avaliação interna:</p> <ul style="list-style-type: none"> - efetivada com a participação de pessoas que pertencem à instituição promotora/gestora do programa/projeto a ser avaliado, mas que não o executam. 	<p>Avaliação mista:</p> <ul style="list-style-type: none"> - é uma combinação da avaliação externa com a interna; - concretizada por avaliadores externos e avaliadores internos. 	<p>Auto avaliação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - efetivada pelas pessoas que executam o programa ou projeto; - os implicados avaliam e julgam suas próprias atividades, verificando o cumprimento das metas propostas.
Cohen; Franco (2012)	<p>Avaliação externa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - concretizada por pessoas alheias à organização; - por ser realizada por avaliadores que não dominam o conteúdo ou objeto da avaliação pode prejudicar a análise comparativa dos resultados de diferentes avaliações. 	<p>Avaliação interna:</p> <ul style="list-style-type: none"> - efetivada dentro da organização gestora do projeto; - por ser realizada por avaliadores internos que conhecem o conteúdo/objeto da avaliação seria um processo de reflexão e aprendizagem; - por outro lado, os avaliadores internos podem ter pré-concepções a respeito do projeto tanto por interesses institucionais quanto por valores relacionais ao alcance e a forma de alcançar os objetivos do projeto. 	<p>Avaliação mista:</p> <ul style="list-style-type: none"> - combina a avaliação externa com a interna; - propicia estreito contato entre os avaliadores internos e externos; - preserva as vantagens das duas avaliações. 	<p>Avaliação Participativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - envolve a participação da população beneficiária do projeto; - tem por finalidade minimizar a distância entre o avaliador e os beneficiários do projeto.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Aguilar e Ander-Egg (1994) e Cohen e Franco (2012).

Do exposto no Quadro 4 é possível distinguir cinco tipos de avaliação, considerando-se a procedência de quem realiza esse processo: externa, interna, mista, autoavaliação e participativa. A última é uma das mais recomendadas, pois tem a pretensão de possibilitar maior envolvimento dos (as) cidadãos (ãs) sujeitos de direito das políticas e programas sociais nas questões que dizem respeito ao atendimento de suas demandas e necessidades sociais.

Dada a intenção de mediar o referencial teórico-metodológico, construído a partir de uma revisão bibliográfica, com a conformação dos processos de realização de monitoramento e avaliação na educação, saúde e assistência social no Brasil e em Cuba, apresenta-se, a seguir, como são efetivados.

3.5.1 Monitoramento e avaliação nas políticas sociais de assistência social, educação e saúde no Brasil e em Cuba

De acordo com o que foi referido anteriormente, o monitoramento e a avaliação dos distintos componentes de um serviço, programa, projeto ou benefício social nos diferentes momentos em que se desenvolve (seja antes, durante ou após) é inerente ao processo de planejamento das políticas sociais. Portanto, reitera-se a imprescindibilidade de instituir/estruturar espaços formais para realizar o monitoramento e avaliação, no sentido de coletar, processar e disponibilizar um conjunto de dados sobre os processos de trabalho desenvolvidos, impactos e resultados obtidos, visando a subsidiar a elaboração de planos e a tomada de decisões de gestores e trabalhadores das diferentes políticas sociais, quantificando sua intervenção e possibilitando a realização de processos e resultados mais condizentes com as demandas e necessidades da população.

Contudo, é preciso ter presente que, apesar de terem sido incorporados ao cotidiano da gestão pública e dos centros de pesquisa e universidades, o monitoramento e a avaliação são relativamente recentes, motivados pela ausência de uma cultura de realização desses processos. Com efeito, sua aplicação, no âmbito do planejamento das políticas sociais, com métodos e técnicas científicas, encontra-se em desenvolvimento e aperfeiçoamento, constituindo-se a partir do conhecimento e do diálogo entre diferentes áreas do saber (Educação, Administração, Economia, Sociologia, Pedagogia, Serviço Social, entre outras).

Assim, diante da diversidade de propostas para o desenvolvimento dos processos de monitoramento e da avaliação optou-se por sinalizar alguns aspectos que constituem as bases para o seu delineamento nas políticas de assistência social, saúde e educação no Brasil e em Cuba, quais sejam: estruturas existentes, objeto, objetivos e ações propostas por cada área.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE NO BRASIL

Desde o final da década de 1990 e início da década de 2000, no Brasil, através dos Ministérios Setoriais, especialmente das áreas da assistência social, educação e saúde, têm instituído espaços formais para a realização do monitoramento e da avaliação. Em cada uma dessas políticas sociais há um órgão responsável e propostas para efetuar tais processos, como pode ser observado no Quadro 5, a seguir.

Quadro 5 – Monitoramento e Avaliação na área da Assistência Social, Educação e Saúde

ÁREAS/POLÍTICAS SOCIAIS	PROPOSTA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Assistência Social	- Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006)	- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Educação	- Sistema de Avaliação da Educação Básica (2005) - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (2004)	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.
Saúde	- Programa de Avaliação para a Qualificação do Sistema Único de Saúde (2011) - Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde (2015) ⁸⁶	- Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS

Fonte: elaborado pela autora a partir de Brasil (2016b, 2016c, 2016d).

Como se pode observar no Quando 5, diante da pesquisa exploratória efetivada, as áreas analisadas possuem propostas diferenciadas de monitoramento e avaliação. Das três, apenas a assistência social tem instituída a Política de Monitoramento e Avaliação. Na educação, através de sistemas avaliativos (que se aproximam da ideia de programas), e, na saúde, esses processos são desenvolvidos por meio de programas, destacando-se que o Ministério da Saúde, através da Portaria n. 1.517, de 24 de julho de 2013, instituiu um Grupo de Trabalho para a elaboração da Política de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde.

⁸⁶ Este programa foi instituído pela Portaria n. 3.408, de 05 de agosto de 1998, e denominava-se Programa de Avaliação dos Serviços Hospitalares. A partir de sua reformulação, em 2004, pela Secretaria de Atenção do Ministério da Saúde, através do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle, passou a denominar-se Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde. (BRASIL, 2015a). Frisa-se que esse programa foi recentemente reformulado, de acordo com a Portaria n. 28, de 8 de janeiro de 2015.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em termos de *estruturação* em âmbito nacional, a área da *assistência social* possui uma secretaria específica que coordena a Política de Monitoramento e Avaliação no campo de atuação de tal política social, denominada Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Foi instituída com a criação do referido Ministério, em 2004, pela medida provisória n. 163, de 23 de janeiro de 2004, posteriormente, em 2005, convertida pelo Decreto n. 5.550, de 22 de setembro de 2005. A SAGI encontra-se estruturada, desde 2010, em quatro departamentos – Gestão da Informação (DGI), Avaliação (DA), Monitoramento (DM), e Formação e Disseminação (DFD), (JANNUZZI; MONTAGNER, 2014), cada qual com suas competências e atribuições.

Da mesma maneira, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm constituído estruturas para efetivar os processos de monitoramento e avaliação das ações executadas pela área, além da realização de diagnósticos socioterritoriais, os quais dão concretude a uma das funções dessa política social — a vigilância socioassistencial. Cumpre assinalar que essa função foi incorporada a LOAS, por meio da Lei n. 12.435/11, passando a ter centralidade no conteúdo da Norma Operacional Básica do Suas (2012), que inclui, em sua operacionalização, a elaboração de diagnósticos, o monitoramento e a avaliação. Assim, a Política de Monitoramento e Avaliação do MDS (BRASIL, 2006b) e a NOB-SUAS/2012 (BRASIL, 2012d) são os dois documentos que estabelecem as bases para a realização desses processos. Nestes encontram-se dispostas as dimensões que conformam sua organização e concretização: objeto, objetivo, indicadores, fontes de informação, agentes que os realizam, ações, procedimentos e instrumentos. Para fins deste estudo, elegeram-se três dimensões a serem identificadas: objeto, objetivos e ações, como pode ser observado no Quadro 6.

Quadro 6 – Monitoramento e Avaliação na área da Assistência Social

Dimensões	Monitoramento	Avaliação
Objeto	- Estrutura, insumos, processos, atividades, produtos e resultados.	- Processos, produtos e resultados.
Objetivo	- Acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas, visando a identificar eventuais problemas e subsidiar a tomada de decisões.	- Análise da implementação de serviços, programas, projetos e benefícios, dos resultados, impactos ou efeitos atingidos, da eficiência, eficácia ou efetividade, do perfil dos beneficiários/usuários e das demandas, da satisfação e da qualidade das ofertas.
Ações	- Produzir, de forma regular, indicadores e captura de informações <i>in loco</i> , em dados provenientes dos sistemas de informação (gerais e específicos); - Acompanhar: <ul style="list-style-type: none"> • a qualidade e o volume de oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios; • o cumprimento do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda; • o desempenho da gestão de cada ente federativo; • o monitoramento do funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestores; • a execução física e financeira dos programas e ações. 	- Promover continuamente avaliações externas de âmbito nacional; - Realizar, em intervalos bianuais, pesquisa amostral de abrangência nacional com usuários do Suas; - Instituir práticas participativas de avaliação da gestão e dos serviços da rede socioassistencial, envolvendo trabalhadores, usuários e instâncias de controle social. - Realizar avaliações periódicas da gestão, dos serviços e dos benefícios socioassistenciais; - Estabelecer parcerias com órgãos e instituições federais de pesquisa; - Contratação de serviços de órgãos e instituições de pesquisa; - Elaborar os diagnósticos de perfil da demanda e estudos de “linha de base”.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Brasil (2006b, 2012d).

Em face ao exposto no Quadro 6, constatou-se que as dimensões identificadas nos documentos analisados permitem inferir que os tipos de avaliação estabelecidos nessa política social envolvem: i) em função do momento: ex-ante, durante (de monitoramento) ou expost; ii) conforme a natureza, o papel, a função e os objetivos que persegue: formativa e somativa; iii) de acordo com aqueles que realizam: externa, interna, mista e participativa.

POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

No que diz respeito à *estruturação* em âmbito nacional, a área da *educação* possui dois órgãos que efetuam o monitoramento e a avaliação do sistema educacional brasileiro: i) o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que coordena e orienta o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional. Foi criado pela Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, sob a denominação de Instituto Nacional de Pedagogia e, posteriormente, através do Decreto-Lei n. 580, de 30 de julho de 1938, passou a nominar-se de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Por fim, nos termos da Lei n. 9.448, de 14 de

março de 1997, foi transformado em autarquia federal vinculada ao MEC, com a designação de INEP; ii) a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), instituída através do Decreto n. 29.741, de 11 de julho de 1951, coordena o sistema nesse nível de ensino, e avalia os cursos de mestrado e doutorado, estimulando, por meio de bolsas de estudo, auxílios e outros subsídios, a formação de recursos humanos para a docência em grau superior, para a pesquisa e também atende as demandas dos setores público e privado. (BRASIL, 2012b). Já, na esfera dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o INEP apoia o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional.

Assim, para desenvolver os processos de monitoramento e avaliação das ações da área em questão, a educação concretiza-os na forma de sistemas: Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb (BRASIL, 2005a) e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes (BRASIL, 2004a). Cada um deles instituem as bases para a realização desses processos. Nesses Sistemas encontram-se dispostas as dimensões que informam sua organização e concretização: objeto, objetivo, indicadores, fontes de informação, agentes que os realizam, ações, metodologias, procedimentos e instrumentos. Para fins deste estudo, elegeram-se três dimensões a serem identificadas na avaliação: objeto, objetivos e ações, como pode ser observado no Quadro 7.

Quadro 7 – Monitoramento e Avaliação na área da Educação

Dimensões	SAEB		SINAES
	ANEB	ANRESC	
Objeto	- Estrutura, insumos, processos, atividades, produtos e resultados.	- Estrutura, insumos, processos, atividades, produtos e resultados.	- Estrutura, insumos, processos, atividades, produtos e resultados.
Objetivo	- Avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação; - Subsidiar a formulação de políticas públicas educacionais, visando à melhoria da qualidade da educação.	- Avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas; - Melhorar a qualidade de ensino, reduzir as desigualdades e democratizar a gestão do ensino público; - Oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares.	- Identificar mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação; - Melhorar a qualidade da educação superior e orientar a expansão da oferta; - Promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia.
Ações	- Aplicar instrumentos (provas e questionários) em uma amostra representativa de alunos das escolas das redes pública e privada; - Aplicar provas de Língua Portuguesa e de Matemática, construídas a partir da Matriz de Referência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; - Produzir informações sobre o desempenho dos alunos e as condições intra e extraescolares; - Construir séries históricas, permitindo comparabilidade entre anos e entre séries escolares.	- Aplicar a avaliação nas escolas públicas, localizadas em zona urbana, que possuam pelo menos 30 alunos matriculados em cada uma das séries avaliadas; - Aplicar testes de Língua Portuguesa com foco nas competências e habilidades de leitura definidas na Matriz de Especificações do Sistema de Avaliação da Educação Básica; - Propiciar informações sistemáticas sobre as unidades escolares.	- Realizar avaliação institucional, interna e externa; - Efetuar avaliação de cursos; - Realizar a avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação; - Conduzir o processo de autoavaliação das instituições.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Brasil (2004a, 2005a, 2005c).

Diante do exposto no Quadro 7, identificou-se que as dimensões expostas nos documentos analisados possibilitam apreender que os tipos de avaliação estabelecidos nessa política social envolvem: i) em função do momento: ex-ante, durante (de monitoramento) ou expost; ii) conforme a natureza, o papel, a função e os objetivos que persegue: formativa e somativa; iii) de acordo com aqueles que realizam: externa, interna, mista e autoavaliação.

A partir do exposto, conclui-se que os processos de monitoramento e avaliação são elementos inerentes ao planejamento das políticas sociais de assistência social, saúde e educação, sendo estruturados e efetuados de forma diferenciada.

POLÍTICA DE SAÚDE

No que tange à *estruturação* em âmbito nacional, a área da *saúde* possui um departamento que coordena a Política de Monitoramento e Avaliação do SUS, a ser formulada e desenvolvida, denominado Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS (DEMAS). Foi instituído com a nova estrutura regimental do Ministério da Saúde pelo Decreto n. 5.841, de 13 de julho de 2006. Atualmente o DEMAS encontra-se vinculado à Secretaria Executiva do MS. Nessa direção, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm áreas formais ou informais para efetivar os processos de monitoramento e avaliação das ações executadas pela área, além da realização de análises situacionais da saúde nos territórios, os quais integram o Sistema de Planejamento do SUS.

Para desenvolver o monitoramento e a avaliação das ações da área em questão, a saúde efetiva-os na forma de programas: Programa de Avaliação para a Qualificação do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2011b) e Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde (BRASIL, 2015a). Esses são os dois documentos que estabelecem as bases para a realização desses processos, nos quais constam as dimensões que informam sua organização e concretização: objeto, objetivo, indicadores, fontes de informação, agentes que os realizam, ações, metodologias, procedimentos e instrumentos. Para fins deste estudo, elegeram-se três dimensões a serem identificadas: objeto, objetivos e ações, apresentadas no quadro 8.

Quadro 8 – Monitoramento e Avaliação na área da Saúde

Dimensões	Monitoramento	Avaliação
Objeto	– Estrutura, insumos, processos, atividades, produtos e resultados.	– Processos, produtos e resultados.
Objetivo	– Não identificado explicitamente nos documentos.	<ul style="list-style-type: none"> – Avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das estruturas, processos e resultados relacionados ao risco, acesso e satisfação dos (as) cidadãos (ãs) frente aos serviços de saúde do SUS; – Análise do desempenho dos sistemas de serviços de saúde componentes do SUS; – Realizar avaliações sistemáticas dos estabelecimentos de atenção especializada em saúde, ambulatoriais e hospitalares; – Conhecer o perfil da gestão dos estabelecimentos de Atenção Especializada; – Mensurar o resultado da atenção/assistência prestada pelos estabelecimentos de saúde; – Conhecer a inserção dos estabelecimentos de atenção especializada reconhecidos como ponto de atenção da rede de atenção à saúde. – Medir e refletir a situação atual das redes de serviços de saúde, levando em conta o acesso e a qualidade; – Conhecer as condições e relações de trabalho dos profissionais nos estabelecimentos de saúde; – Identificar oportunidades e possibilidades de melhoria.
Ações		<ul style="list-style-type: none"> – Realizar estudos e pesquisas; – Definir e construir indicadores de estrutura, de processo e de resultados; – Aplicar metodologias estatísticas de padronização e ajustes de indicadores (taxas, proporções, índices); – Aplicação de roteiro de itens de verificação nos estabelecimentos selecionados, aplicado por um grupo externo ao MS, constituído por meio de parcerias entre o MS e universidades federais; – Aplicar questionários dirigidos aos usuários, aplicado pelo Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS (DOGES) da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Brasil (2011b, 2015a).

Diante do exposto no Quadro 8, constatou-se que as dimensões identificadas nos documentos analisados permitem inferir que os tipos de avaliação estabelecidos nessa política social abarcam: i) em função do momento: ex-ante, durante (de monitoramento) ou expost; ii) conforme a natureza, o papel, a função e os objetivos que persegue: formativa e somativa; iii) de acordo com aqueles que realizam: externa, interna e mista.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE EM CUBA

Desde meados da década de 1970, em Cuba, através dos Ministérios Setoriais, especialmente das áreas da educação e saúde, foram instituídos espaços formais ou informais para a realização do monitoramento e da avaliação. No caso da assistência social não foi possível tal identificação, porque não há informações disponíveis sobre o tema nos sites

oficiais do Ministério do Trabalho e da Seguridade Social, tampouco encontrou-se materiais na internet e/ou documentos que identificassem esses processos junto à área. Nas políticas sociais de educação e saúde há órgãos responsáveis e propostas para efetuar tais processos, como pode ser observado no Quadro 9, a seguir.

Quadro 9 – Monitoramento e Avaliação na área da Assistência Social, Saúde e Educação

Áreas/políticas sociais	Proposta de monitoramento e avaliação	Órgão responsável
Assistência Social	- Informação não disponível	- Ministério do Trabalho e da Seguridade Social (MTSS)
Educação	- Sistema Cubano de Avaliação da Qualidade da Educação (SECE) - Sistema de controle, avaliação e credenciamento (Ensino Superior): <ul style="list-style-type: none"> • Subsistema de Controle Estatal • Subsistema de Avaliação Institucional • Subsistema de Credenciamento 	- Ministério da Educação (ME): Instituto Central de Ciências Pedagógicas (ICCP) - Ministério da Educação Superior (MES) - Junta de Credenciamento Nacional (JAN)
Saúde	- Programa para o Aperfeiçoamento contínuo da qualidade dos serviços hospitalares (2007); - Regulamento para a Avaliação e o Controle Estatal de Equipes Médicas (2008)	- Ministério da Saúde Pública (Minsap)

Fonte: elaborado pela autora a partir Cuba (2007, 2008a, 2016o) e Lacomba (2004).

Como se pode constatar no Quando 9, mediante pesquisa exploratória efetivada, das três áreas analisadas, duas apresentam propostas de monitoramento e avaliação: a educação e a saúde. A educação desenvolve esses processos por meio de Sistemas e Subsistemas, e a saúde, através de programas. Destaca-se que o Ministério da Saúde, em fevereiro de 2016, constituiu um grupo nacional para o monitoramento e a avaliação da Estratégia de Saúde universal em Cuba, da Organização Pan-americana de Saúde (OPS) da OMS, para trabalhar na atualização do instrumento para o marco e monitoramento da estratégia de saúde universal e revisar cada linha estratégica e como os indicadores propostos são ou não pertinentes ao contexto de Cuba. (OPS/OMS, 2016). No que concerne à assistência social, o Regulamento da Seguridade Social (CUBA, 2009) faz menção à avaliação efetuada por especialista da área, designado pelo Diretor de Trabalho Municipal, para fins de concessão das prestações de assistência social e de revisão anual dessas. Em função disso, será tratado, aqui, apenas a saúde e a educação.

POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

No que diz respeito à *estruturação* em âmbito nacional, a área da *educação* conta com três órgãos para realizar o monitoramento e a avaliação do sistema educacional cubano: i) o Ministério da Educação (ME), e neste, o Instituto Central de Ciências Pedagógicas (ICCP), que é a instituição que desenvolve estudos e investigações dirigidas à política educacional como um todo; ii) o Ministério da Educação Superior, que dirige e controle as ações atinentes à política de educação superior em Cuba; iii) a Junta de Credenciamento Nacional (JAN), entidade especializada e independente das direções do MES, de caráter externo, que promove, executa e controla a política de credenciamento e coordena os diferentes processos de avaliação das instituições vinculados ao órgão gestor estatal da política de educação superior e o credenciamento dos programas a elas correspondentes no país.

Assim, para desenvolver os processos de monitoramento e avaliação das ações da área em questão, a educação concretiza-os na forma de sistemas e subsistemas, respectivamente: i) Sistema Cubano de Avaliação da Qualidade da Educação (SECE); ii) Sistema de controle, avaliação e credenciamento (Ensino Superior), composto pelo Subsistema de Controle Estatal, Subsistema de Avaliação Institucional e Subsistema de Credenciamento. Para identificar as bases para a realização desses processos, e as dimensões que os conformam (objeto, objetivo, indicadores, fontes de informação, agentes que os realizam, ações, metodologias, procedimentos e instrumentos), foram consultadas produções de especialistas e trabalhadores da área diante da impossibilidade de acesso às normativas desses sistemas. Para fins desse estudo, elegeram-se três dimensões a serem identificadas na avaliação: objeto, objetivos e ações, como pode ser observado no Quadro 10.

Quadro 10 – Monitoramento e Avaliação na área da Educação

Dimensões	Sistema Cubano de Avaliação da Qualidade da Educação (SECE)	Sistema de controle, avaliação e credenciamento (Ensino Superior)		
		<i>Subsistema de Controle Estatal</i>	<i>Subsistema de Avaliação Institucional</i>	<i>Subsistema de Credenciamento</i>
Objeto	- Estrutura, insumos, processos, atividades, produtos e resultados.	Estrutura, insumos, processos, atividades, produtos e resultados.	Estrutura, insumos, processos, atividades, produtos e resultados.	Estrutura, insumos, processos, atividades, produtos e resultados.
Objetivo	- Diagnosticar o estado geral do funcionamento do Sistema Nacional de Educação sobre a base do estabelecimento de juízos valorativos dos níveis de qualidade educativa dos componentes avaliados e da formulação de recomendações para sua melhoria.	- Possibilitar o aperfeiçoamento contínuo da gestão universitária, e a elevação da qualidade da formação de graduação e pós-graduação.	- Valorar o nível de qualidade alcançado em cada aspecto, detectar as potencialidades e as debilidades, de modo a estabelecer um plano de melhoria, propiciar o desenvolvimento e alcançar outro patamar de qualificação; - Verificar a qualidade com que a instituição avaliada cumpre com os principais objetivos do trabalho definidos para o sistema de educação superior.	- Contribuir para a melhoria da qualidade da educação superior em Cuba, mediante a certificação de programas e instituições que cumpram com os requisitos de qualidade estabelecidos.
Ações	- Realizar processos de: <ul style="list-style-type: none"> • autoavaliação (interna), executados pelas escolas; • coavaliação por equipes de avaliadores de escolas intercambiados; • avaliação externa, combinando-a com estudos aprofundados desenvolvidos por grupos provinciais de avaliação da qualidade. 	- Realizar inspeções, auditorias, visitas de trabalho; - Desenvolver avaliação do cumprimento do planejamento estratégico e os objetivos de cada curso acadêmico.	- Realizar autoavaliação interna com a participação dos atores principais das distintas instâncias das instituições de ensino; - Desenvolver avaliação com profissionais externos.	- Realizar avaliação e credenciamento das carreiras, especialidades e dos programas de mestrado e doutorado.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Torres (2008) e Lacomba (2004).

Considerando-se o conteúdo exposto no Quadro 10, pode-se dizer, diante das dimensões (objeto, objetivo e ações) identificadas, que os tipos de avaliação estabelecidos nessa política social compreendem: i) em função do momento: ex-ante, durante (de monitoramento) ou expost; ii) conforme a natureza, o papel, a função e os objetivos que persegue: formativa e somativa; em função dos sujeitos que os realizam: interna, externa, mista, auto avaliação e participativa.

POLÍTICA DE SAÚDE

No que tange à *estruturação* em âmbito nacional, a área da *saúde* possui o Ministério da Saúde que tem, como órgãos subordinados, as Direções e as Unidades de Saúde no âmbito das Províncias e Municípios e outros órgãos que o subsidiam no cumprimento de suas funções de gestor dessa política social. Para desenvolver o monitoramento e a avaliação das ações da área em questão, a saúde efetiva-os de diversas formas. O estabelecimento desses processos encontra-se disposto no Programa para o Aperfeiçoamento Contínuo da Qualidade dos Serviços Hospitalares (CUBA, 2007) e no Regulamento para a Avaliação e o Controle Estatal de Equipes Médicas (CUBA, 2008a). Nesses documentos, encontram-se dispostas as dimensões que informam sua organização e concretização: objeto, objetivo, indicadores, fontes de informação, agentes que os realizam, ações, metodologias, procedimentos e instrumentos. Para fins deste estudo, elegeram-se três dimensões a serem identificadas: objeto, objetivos e ações, como pode ser observado no Quadro 11.

Quadro 11 – Monitoramento e Avaliação na área da Saúde

Dimensões	Monitoramento	Avaliação
Objeto	– Estrutura, insumos, processos, atividades, produtos e resultados.	– Processos, produtos e resultados.
Objetivo	– Detectar antecipadamente qualquer manipulação do bom manuseio ou padrão do processo e sua correção imediata.	– Identificar problemas de qualidade, suas causas e propor soluções para alcançar a melhoria contínua da qualidade na unidade organizativa. – Melhorar continuamente a qualidade dos serviços hospitalares em busca de excelência; – Avaliar integralmente a qualidade dos processos hospitalares e seus resultados; – Avaliar a opinião e a satisfação dos pacientes, familiares, trabalhadores e outras partes interessadas; – Verificar o cumprimento dos requisitos de qualidade, segurança, eficácia e efetividade das equipes médicas.
Ações	– Realizar vigilância constante e medição sistemática da qualidade do trabalho da unidade organizativa.	– Realizar análises das normas dos processos e dos indicadores de resultados da atenção médica; – Definir indicadores de resultados para todos os níveis da organização e dos objetivos. – Realizar visitas e auditorias junto às instituições de saúde, fabricantes e laboratórios de ensaios; – Efetuar análises de documentos; – Realizar avaliação de conformidade para verificar o cumprimento de requisitos de segurança, eficácia e efetividade; – Desenvolver investigações sobre qualidade dos serviços.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Cuba (2007, 2008a).

Em face do exposto no Quadro 11, constatou-se que as dimensões identificadas nos documentos analisados permitem inferir que os tipos de avaliação estabelecidos nessa política social abrangem: i) em função do momento: ex-ante, durante (de monitoramento) ou expost; ii) conforme a natureza, o papel, a função e os objetivos que persegue: formativa e somativa. Em relação aos sujeitos que realizam o monitoramento e a avaliação, o material consultado menciona que esses processos serão desenvolvidos por profissionais das instituições e dos órgãos vinculados ao Ministério da Saúde Pública, o que possibilita dizer que se trata de avaliações externa, interna e mista.

A partir do exposto, conclui-se que os processos de monitoramento e avaliação são elementos inerentes ao planejamento das políticas sociais de saúde e educação, sendo estruturados e efetuados de forma diferenciada. E no caso da assistência social não é possível dizer se esses processos se desenvolvem nessa mesma linha, pois não se encontrou normativas, nem produções científicas que tratassem disso, o que requer outras investigações.

Da mesma forma que a instituição, os diagnósticos, o monitoramento e a avaliação têm integrado o planejamento das políticas sociais no âmbito da gestão pública, e a produção e o uso de indicadores têm sido incorporados a esses processos. A estruturação das políticas

sociais exige a produção e sistematização de informações nacionais, estaduais (ou provinciais)⁸⁷, municipais territorializadas para identificar demandas e necessidades dos (as) cidadãos (ãs) sujeitos de direitos, limites e possibilidades, inclusive a extensão da cobertura para atendimento à população, à localização e à natureza das atenções oferecidas, os “vazios de atenção”, os padrões de qualidade das ações, os recursos disponíveis (humanos, materiais e financeiros) e aqueles que podem ser mobilizados.

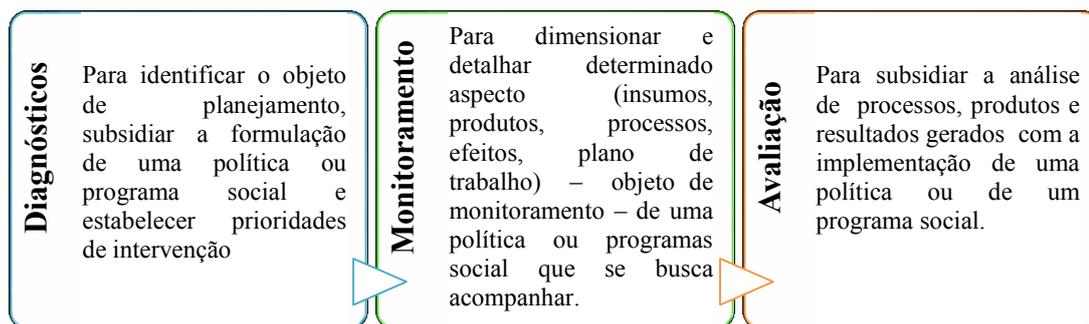
Para tanto, têm sido criados sistemas de informação e estatísticas com a finalidade de produzir indicadores que subsidiem a tomada de decisões do governo na formulação, implementação e implantação de políticas sociais públicas. Desse modo, a seguir serão abordadas as bases conceituais, a lógica e estruturação dos indicadores sociais, inicialmente a partir da revisão de literatura e, posteriormente, como se conformam no Brasil e em Cuba.

3.6 INDICADORES SOCIAIS: BASE TEÓRICO-CONCEITUAL NORTEADORA DAS ANÁLISES

A produção e o emprego de indicadores têm sido incorporados como instrumentos para a realização de diagnósticos, monitoramento e avaliação no campo aplicado das políticas sociais. No processo de planejamento, esses indicadores buscam oferecer subsídios, bases de sustentação para a tomada de decisões referentes à definição das prioridades em relação às condições de vida e ao bem-estar da população, à formulação e escolha de alternativas de intervenção em face das demandas e necessidades identificadas e analisadas, à elaboração de planos, programas e/ou projetos e à retomada de processos em um novo patamar de atuação. Nessa direção, as funções desempenhadas pelos indicadores encontram-se implicadas nos processos anteriormente mencionados, como pode ser observado na Figura 4, a seguir.

⁸⁷ A expressão “provinciais” é utilizada em Cuba e corresponde aos estados.

Figura 4 – Funções desempenhadas pelos indicadores sociais no planejamento



Fonte: elaborado pela autora.

Diante da Figura 4 é possível indicar duas funções que podem ser desempenhadas basicamente pelos indicadores sociais: i) *descritiva*, no sentido de fornecer informações sobre a realidade social, a situação social ou o estado real de uma política ou programa social. Por exemplo: quantidade de famílias em situação de pobreza; ii) *valorativa*, buscando acrescentar um “juízo de valor”, baseado nos antecedentes históricos e nos objetivos e metas da política ou do programa social. Por exemplo: número de famílias em situação de pobreza em relação ao número total de famílias (BONNEFOY; ARMIJO, 2005).

Em face das funções exercidas pelos indicadores deve-se atentar para as bases conceituais que conformam os indicadores sociais e as teorias sociais que os fundamentam. Ao realizar aproximações iniciais acerca da definição e do significado de “indicador” constatou-se que o termo origina-se do latim "*indicare*" e sobrevém do verbo apontar (DEPONTI; ECKERT; AZAMBUJA, 2002), que, em sentido genérico, significa: “1 mostrar os benefícios de (tratamento, remédio); receitar”; “2 dar a conhecer, por meio de traços, sinais, indícios; revelar”; “3 fazer que seja visto por gestos, sinais, símbolos; mostrar”; “4 dar sugestão de; recomendar”; “5 orientar quanto a; informar”; “6 apontar como preferencial ou ideal para; eleger” (HOUAISS, 2004, p. 411).

Da acepção aportada pelo dicionário Houaiss (2004) pode-se identificar duas concepções presentes no significado atribuído ao termo indicador. A primeira remete ao identificar, por meio de diagnósticos e avaliações, para intervir. Esta se vincula à área da saúde, no sentido de receitar remédio, tratamento. Exemplifica-se: os sintomas como coriza, congestão nasal e espirro apresentados por uma pessoa são alguns indicadores utilizados para diagnosticar um resfriado comum. A segunda, no sentido de conhecer, revelar, mostrar, sinalizar, informar, orientar ou eleger determinado fenômeno social ou aspecto da realidade como objeto de investigação para constituir diagnósticos, monitorar e avaliar em diferentes

temáticas e áreas em que se pretende efetuar pesquisas, análises, avaliações e a partir de dados e informações obtidas se possa revelar, mostrar, informar. Elucida-se: avaliação do ambiente físico escolar, alguns indicadores poderiam ser o nível de acessibilidade e as condições adequadas das instalações gerais, com espaço físico que atenda as necessidades de acesso. Destarte,

às vezes não se pode descobrir diretamente a presença de algo; mas, se soubermos quais são os sinais pelos quais os reconhecemos, poderemos dizer se está na realidade e em que grau isto ocorre. Por exemplo: é difícil saber diretamente se uma escola é democrática. Mas, se soubermos que sinais estão ligados a um trabalho democrático, poderemos examinar sua prática através desses sinais e concluir sobre até que ponto ela é democrática. Claro que, para isto é necessário saber o que é uma escola democrática e como isto se manifesta; este é o papel dos indicadores: quando se estabelece uma lista de indicadores para algo determinado, aumenta-se a clareza sobre este algo e alcança-se a clareza sobre este algo e alcança-se a possibilidade de compreender muito melhor a realidade. (GANDIN, 2002, p. 22-23, grifo nosso).

Posto isso, é fundamental ter presente ainda que, conceitualmente, do ponto de vista da produção do conhecimento, não existe uma definição única sobre “indicador”; existem diferenças e aproximações nas características e no significado que o informam. Há um determinado consenso entre os estudiosos da temática de que o indicador se constitui em um instrumento ou uma ferramenta que pode ser aplicada para representar determinadas dimensões ou aspectos de um fenômeno social, dos aspectos da vida social ou de processos e resultados relativos ao que se pretende produzir, informação e conhecimento.

Por outro lado, diferem na questão de ser uma medida ou variável de mensuração; uns referem-se ao que é possível de quantificar – expressos numericamente em taxas, proporções, médias, índices, percentuais, etc. Por exemplo, taxa de mortalidade infantil, proporção de cargos ocupados por mulheres no parlamento nacional, média de alunos por professor segundo o nível de ensino, Índice de Gini, distribuição percentual da população em áreas urbana e rural, por sexo.

Outros aludem ao que pode ser representado qualitativamente – por meio de descrições. Por exemplo: percepções de diversos atores sociais sobre a mortalidade infantil, nível de participação das mulheres nas decisões do parlamento nacional, mudanças nas relações entre alunos e professores, decisão de migrar da área rural para a urbana.

Para ilustrar as assertivas sobre diferenças e aproximações apresenta-se, no Quadro 12, recortes do conteúdo expresso por alguns autores (pessoal e entidade) sobre “definição de indicador”.

Quadro 12 – Alguns conceitos sobre indicadores

Autor Pessoal/Autor Entidade	Definição de Indicadores Sociais
Carley (1985)	“[...] são medidas de uma característica observável de um fenômeno social e que estabelecem o valor de uma característica diferente, mas não observável do fenômeno.” (p. 2).
Gandin (2002)	“Indicadores são sinais para saber se algo que não se pode ver diretamente está presente numa realidade. Às vezes não se pode descobrir diretamente a presença de algo.” (p. 22).
Januzzi (2003)	“Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.” (p. 15).
Valarelli (2008)	“Indicadores são parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos [...] [de determinada ação] foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica. Como o próprio nome sugere, são uma espécie de ‘marca’ ou sinalizador, que busca expressar algum aspecto da realidade sob uma forma que possamos observá-lo ou mensurá-lo. A primeira decorrência desta afirmação é, justamente, que eles indicam mas não são a própria realidade. Baseiam-se na identificação de uma variável, ou seja, algum aspecto que varia de estado ou situação, variação esta que consideramos capaz de expressar um fenômeno que nos interessa.” (p. 10).
Guitart (2007)	“[...] Como observado em López (2004, p. 129), um indicador pode ser definido como um instrumento de medição, construídos teoricamente para ser aplicado a um conjunto de unidades de análise, com o propósito de produzir um número que quantifique o conceito associado a esse coletivo.” (p. 71, tradução nossa).
IBGE (2012)	“Indicadores são ferramentas constituídas por uma ou mais variáveis que, associadas através de diversas formas, revelam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem.” (p. 11).
ONEI	Definição não encontrada nas publicações disponibilizadas <i>online</i> .
CEPAL (2003).	“Em termos gerais, denomina-se indicador a uma observação empírica que sintetiza aspectos de um fenômeno que resultam importantes para um ou mais propósitos analíticos e práticos. [...] o termo indicador pode aludir a qualquer característica observável de um fenômeno, costuma aplicar-se àquelas que são susceptíveis de expressão numérica.” (p. 16, tradução nossa).
CELADE (2002).	“Medida usada para demonstrar a mudança que resulta de uma atividade, projeto ou programa; Variáveis utilizadas para medir o progresso conseguido com respeito às metas; Medidas que ajudam a quantificar ou descrever o lucro de resultados e monitorar o progresso atingido; Variável ou medida que pode transmitir uma mensagem direta ou indireta.” (p. 27, tradução nossa).

Fonte: elaborado pela autora a partir de Carley (1985), Gandin (2002), Januzzi (2003), Valarelli (2008), Guitart (2007), IBGE (2012), CEPAL (2003) e CELADE (2002).

Diante das acepções aportadas, apreende-se que os indicadores constituem-se em instrumentos/ferramentas que possibilitam identificar, mensurar e analisar determinados indicadores que compõem o objeto de delineamento (diagnóstico e planejamento), monitoramento e avaliação de diferentes ações. Os indicadores expressam ainda, quantitativamente, aspectos tangíveis ou intangíveis da realidade social que sinalizam condições materiais de existência, características demográficas, as necessidades das populações e dos territórios, a cobertura, os padrões de qualidade e as condições de acesso aos

serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pelas diferentes políticas públicas, e a dinâmica das mudanças sociais que exigem a construção de alternativas de intervenção.

Tangíveis são os facilmente *observáveis e aferíveis quantitativa ou qualitativamente*, como renda, escolaridade, saúde, organização, gestão, conhecimentos, habilidades, formas de participação, legislação, direitos legais, divulgação, oferta etc. Já os *intangíveis* são *aqueles sobre os quais só podemos captar parcial e indiretamente algumas manifestações*: consciência social, autoestima, valores, atitudes, estilos de comportamento, capacidade empreendedora, liderança, poder, cidadania. Como são dimensões complexas da realidade, processos não lineares ou progressivos, demandam um conjunto de indicadores que apreendam algumas de suas manifestações indiretas, ‘cercando’ a complexidade do que pretendemos observar (VALARELLI, 2008, p. 13, grifo nosso).

Sendo assim, o conhecimento de determinado aspecto da realidade social, em sua totalidade e complexidade, implicam elaboração e escolha de indicadores que deve primar pela integração de abordagens quantitativas e qualitativas ou a denominada abordagem mista⁸⁸ que, apesar de ainda não ser expressivamente tratada pelos autores de metodologia científica, vem ganhando popularidade entre os pesquisadores de diferentes áreas (CRESWELL, 2010).

Destaca-se que a abordagem mista, em pesquisas avaliativas, é mencionada desde a década de 1990 por especialistas do tema: “hoje, a maioria dos pesquisadores optam por formas mistas, combinando diferentes procedimentos e técnicas dos métodos quantitativos e qualitativos, conforme a natureza da investigação a fazer”. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 116). Ou seja, a elaboração de diagnósticos e o desenvolvimento de processos de monitoramento e da avaliação envolvem a coleta, organização e análise de um conjunto de dados e informações que devem ser tratadas em sua abrangência e significância.

⁸⁸ A abordagem mista se configura em um processo em que se “[...] recolhe, analisa e relaciona dados quantitativos e qualitativos em um único estudo ou uma série de investigações em resposta a uma aproximação do problema” (SAMPIERI; FERNÁNDEZ-COLLADO; LUCIO, 2006, p. 755, tradução nossa). Dentre as inúmeras vantagens que a abordagem mista oferece ao pesquisador destaca-se: “1. Se alcança uma perspectiva mais precisa do fenômeno. Nossa percepção deste é mais integral, completa e holística [...]. 2. A abordagem mista ajuda a clarificar e a formular a aproximação ao problema, e as formas mais apropriadas para estudar e teorizar os problemas de investigação (Brannen, 1992). 3. A multiplicidade de observações produz dados mais ricos e variados, porque se consideram várias fontes e tipos de dados e análise de contextos ou ambientes. 4. Na abordagem mista são reforçados com criatividade teórica suficiente, procedimentos de avaliação crítica. 5. O mundo e os fenômenos são tão complexos que precisamos de um método para investigar as relações dinâmicas e extremamente intrincadas. 6. Ao combinar métodos, podemos aumentar não só a possibilidade de expandir as dimensões do nosso projeto de pesquisa, mas a compreensão é maior e mais rápida. 7. Os métodos mistos podem apoiar com maior solidez as inferências científicas do que se empregados isoladamente. 8. Os modelos mistos são capazes de explorar e aproveitar melhor os dados (Todd, Nerlich y McKeown, 2004). 9. São úteis para apresentar resultados a um público hostil”. (SAMPIERI; FERNÁNDEZ-COLLADO; LUCIO, 2006, p. 755-756, tradução nossa).

Qualidade e quantidade revelam-se inseparáveis, como dois aspectos da existência concretamente determinada. Mas esses dois aspectos não se misturam, não se confundem numa unidade abstrata. Processa-se uma espécie de luta surda, de conflito (embora ainda não se possa falar aqui, nessa análise do real de ‘forças’ propriamente ditas), entre esses dois lados do ser, que se afirmam e se negam, solidariamente, um ao outro. (LEFEBVRE, 1991, p. 212, grifo nosso).

Ademais, deve-se ter presente que, “devido à complexidade do real e de sua processualidade histórica, o processo de investigação de um objeto determinado se dá de forma aproximativa e continuada” (BOURGUINGNON, 2008, p. 113). Além disso, no caso da realização de diagnósticos, monitoramento e da avaliação junto às políticas e programas sociais, o objeto de investigação contempla “[...] fatos, processos, situações ou conceitos complexos que não podem ser diretamente captados ou medidos” (AGUILAR; ANDEREGG, 1994, p. 122) apenas de modo quantitativo.

Nesse sentido, reitera-se a necessária correlação entre a abordagem quantitativa e a qualitativa, pois o objeto de análise deve ser apreendido em sua totalidade, atentando para as variáveis da estrutura, conjuntura e articulação entre ambas, quando a opção for pelo método materialismo histórico e dialético. Diferentemente, se a escolha for por outros métodos, como o positivismo, que busca mensurar quantitativamente dados e informações sem levar em conta outras dimensões e variáveis, como as condições estruturais e a conjuntura que podem inferir no processo de construção, execução e nos resultados atingidos ou não, por determinada política pública ou programa social.

Diante das múltiplas dimensões que conformam a realidade social exige-se a elaboração e o emprego de um sistema de indicadores sociais.

[...] um sistema de indicadores de bem estar deveria abarcar todos os aspectos da vida das pessoas, integrando a informação social com aquela de natureza econômica e meio ambiente. O contexto econômico – ainda com sérias limitações – é efetivamente um ingrediente fundamental para qualquer análise que pretenda mostrar se as condições de vida das pessoas estão melhorando ou não. Por sua vez, o tema meio ambiente é de inegável importância em relação ao âmbito social, dado que, por exemplo, a contaminação dos elementos e a perturbação dos equilíbrios ecológicos estão estreitamente relacionadas com a saúde, a alimentação, a dinâmica populacional e muitos outros aspectos da qualidade de vida. Dadas às múltiplas dimensões do ser humano, no âmbito social é necessário utilizar um grande número de indicadores que medem distintas variáveis. (CECCHINI, 2005, p. 31, tradução e grifos nossos).

Evidentemente, essa definição de sistema de indicadores de bem-estar remete a alguma noção de “bem-estar” – que congrega três dimensões: informação, social, de natureza econômica e meio ambiente –, sendo que se referencia por uma teoria social. Dessa forma, os

indicadores sociais buscam traduzir, operacionalmente, conceitos, expressando, quantitativamente e/ou qualitativamente, dimensões e variáveis de análise para os quais foram arquitetados. De forma semelhante à concepção de sistemas de indicadores aportada, podem ainda, de acordo com a sua *natureza*, serem classificados como:

Econômicos: foram os primeiros a serem produzidos e por isso possuem uma teoria geral mais consolidada, não se restringem apenas à área pública e refletem o comportamento da economia de um país.

Sociais: são aqueles que apontam o nível de bem-estar geral e de qualidade de vida da população, principalmente em relação à saúde, educação, trabalho, renda, segurança, habitação, transporte, aspectos demográficos e outros.

Ambientais: demonstram o progresso alcançado na direção do desenvolvimento sustentável, que compreende, segundo as Nações Unidas, quatro dimensões: ambiental, social, econômica e institucional. (BRASIL, 2012c, p. 28).

É importante enfatizar que todos os países do mundo produzem indicadores dessa natureza, que podem variar de acordo com as definições, unidades de medida, fonte de informação, metodologia empregada, desagregações (por exemplo, áreas geográficas, idade, sexo) e, principalmente, a intencionalidade⁸⁹ para a qual foram construídos. No entanto, há que se considerar que os indicadores gerados, internacional e nacionalmente, retratam “territórios de vida”⁹⁰, em que podem ser acompanhadas e comparadas as mudanças, os avanços de determinada realidade local, regional ou global, ao longo do tempo, ou, ainda, para apreender semelhanças, diferenças e particularidades regionais ou nacionais, de acordo com determinado ponto de vista. Por exemplo, os *indicadores sociais* abarcam categorias como saúde, educação, trabalho, habitação, aspectos demográficos, sendo que cada uma delas comporta variáveis/indicadores específicos.

Outro exemplo são os *indicadores econômicos*, que são classificados por setores: real, externo, público, financeiro e monetário, ciência e tecnologia (CEPALSTAT, 2014), os quais são formados por variáveis/indicadores como contas nacionais, preços, entre outros. Destaca-se aqui, o produto interno bruto (PIB), que é um dos indicadores mais utilizados para mensurar a atividade econômica de determinada região (país, estado ou município), durante um período específico de tempo (ano, semestre, trimestre ou mês), calculado pela ótica da oferta, ou da demanda, ou do rendimento.

Existem ainda os *indicadores ambientais*, que retratam as condições e/ou estado em que se encontram os “[...] vários recursos naturais, tais como terra, ar, água, floresta, fauna,

⁸⁹ Enfatiza-se que a elaboração de indicadores não pode ser reduzida meramente uma atividade de caráter técnico, é, um processo de racionalidade teórica, técnica e política.

⁹⁰ Termo cunhado por Koga (2011).

flora, assim como outros elementos transformados ou que interferem no ambiente tal como energia, clima, meio ambiente do trabalho [...]” (OLIVEIRA; ANUNCIACÃO; CARRARO, 2013, p. 23), dimensões estas que, integradas àquelas de natureza econômica e social, demonstram o nível de “desenvolvimento sustentável” de uma região, claro, considerando-se o significado aportado anteriormente.

Desse conjunto de indicadores, destacam-se os sociais, que podem ser qualificados⁹¹ de diferentes formas, considerando-se a finalidade a que se propõe atingir: pela sua complexidade (compostos e/ou simples; absolutos e/ou relativos), por sua objetividade (objetivos e subjetivos), pela área temática para a qual acenam.

No que tange a sua *complexidade*, esses indicadores podem ser qualificados como *compostos* ou *simples*, como referem os autores Cecchini (2005), Carley (1985), Kayano e Caldas (2002), aqui condensada no Quadro 13.

Quadro 13 – Tipologia de Indicadores Sociais: simples e/ou compostos

AUTORES	SIMPLES	COMPOSTOS
Carley (1985)	É um sistema não agregado, separado de indicadores.	São formados por diversos indicadores em uma cifra resumida.
Cecchini (2005)	Abrangem um aspecto particular, referindo-se a uma única variável.	Incluem diversos e abrangentes aspectos em uma combinação ponderada de variáveis.
Kayano e Caldas (2002)	Descrevem diretamente um determinado aspecto da realidade ou exibem uma relação entre situações ou ações	Apresentam sinteticamente um conjunto de aspectos da realidade ou agrupam vários indicadores num único número a partir de algum tipo de média entre eles.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Carley (1985), Cecchini (2005), Kayano e Caldas (2002).

Em outras palavras, indicadores sociais simples referem-se apenas a uma variável: número de crianças em situação de trabalho infantil, esperança de vida ao nascer, segundo sexo, taxa de crescimento da população total por um período de cinco anos, entre outros. Já, o indicador composto resulta da combinação de diversas variáveis, por exemplo: Índice de Desenvolvimento Humano, Índice de Concentração de Gini, Índice de Desenvolvimento da Família.

Ainda, relativo à *complexidade*, apreende-se que, de modo semelhante aos simples e aos compostos, encontram-se os *absolutos* e os *relativos* (CECCHINI, 2005). Os primeiros são expressos em termos gerais, totais (exemplo: população total, população analfabeta, gasto total em saúde, pessoas em situação de pobreza). Os últimos são explicitados por meio de um processo de cálculo (como: taxa de mortalidade infantil, média de alunos por professor

⁹¹ Adotou-se a classificação dos indicadores sociais exposta no documento *Indicadores de Programas: Guia Metodológico*, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do ano de 2010.

segundo nível de ensino, relação de dependência demográfica, por grupos dependentes, segundo sexo).

Outra forma de qualificar os indicadores é consoante a sua *objetividade*, como *objetivos* ou *subjetivos*. Os iniciais “são as ocorrências de determinados fenômenos, tais como os estímulos ambientais e as reações comportamentais, que são mensuráveis numa escala de intervalos ou graus [...]” (CARLEY, 1985, p. 34), por exemplo, percentagem de pessoas satisfeitas com os serviços públicos em saúde. Já, os subjetivos “são os que se baseiam em relatos dos indivíduos sobre os aspectos ‘mais significativos’ de sua realidade [...]” (CARLEY, 1985, p. 34). Exemplifica-se: percepção dos usuários sobre os serviços públicos ofertados na saúde.

Outro modo de qualificar os indicadores sociais é pela *área temática* da realidade a que se referem, conforme se apresenta no Quadro 14.

Quadro 14 – Tipologia de Indicadores Sociais: simples e/ou compostos

AUTORES	ÁREA TEMÁTICA
Cecchini (2005)	<ul style="list-style-type: none"> - População: tamanho e estrutura; crescimento total, natural e migratório; migração; distribuição geográfica. - Famílias e lares: formação e dissolução das famílias; tamanho e composição dos lares; relações familiares. - Educação: recursos financeiros e humanos; descrição do sistema: obrigatoriedade; duração; cobertura; eficiência interna; condições pedagógicas; acesso, participação, resultados e progressos. - Saúde: recursos financeiros e humanos; estado de saúde e comportamento sobre questões de saúde; acesso aos serviços de saúde; prevenção, vacinação e medidas de saúde pública; fecundidade e saúde preventiva; nutrição e amamentação; doenças; mortalidade; HIV/AIDS. - Habitação e serviços básicos: construção de moradias; posse e tipo de moradia; serviços básicos. - Trabalho: população economicamente ativa; emprego e desemprego; horas de trabalho; custo da força de trabalho; remunerações; proteção social; acidentes de trabalho; diálogo social (densidade sindical e greves); qualidade do emprego. - Renda e consumo: nível de crescimento e composição da renda; nível, crescimento e composição do consumo. - Pobreza e distribuição de renda: pobreza; distribuição de renda. - Gênero: participação na atividade econômica; carga de trabalho e distribuição do tempo; salários; a mulher e a pobreza; educação; saúde; participação política; violência contra a mulher. - Temas emergentes: seguridade social; segurança pública, crime e justiça; participação cidadã; direitos humanos; governança; tecnologias de informação e comunicação; transporte; situação das crianças e adolescentes; situação dos jovens; situação dos idosos; meio ambiente; situação dos grupos étnicos; cultura, esporte e lazer; situação das pessoas com deficiência.
Januzzi (2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Saúde, educação, mercado de trabalho, demográficos, habitacionais, segurança pública e justiça, pobreza, infraestrutura urbana, renda e desigualdade, dentre outros. - Condições de vida, qualidade de vida, desenvolvimento humano ou ambiental.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Cecchini (2005) e Januzzi (2005).

No Quadro 14 nota-se que, na classificação área temática, existem várias dimensões que podem ser contempladas: i) sujeitos: famílias, indivíduos e grupos; ii) área/política

pública: educação, saúde, habitação, trabalho, cultura, esporte e lazer, segurança pública, meio ambiente, entre outras; c) expressões da questão social: pobreza, desigualdade, violência contra a mulher, etc.

Em resumo, essa é considerada uma forma de desagregar os indicadores em várias dimensões, que, aliada a outras, como área geográfica, sexo, idade, período de cobertura (CECCHINI, 2005), possibilita sua construção.

Dito isso, cabe explicitar que se compartilha da proposta de trabalho de seleção de variáveis e construção de indicadores (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994), pois, na elaboração destes últimos, “[...] considera-se a diferença e a coerência que guardam entre si a **variável** a observar, o **indicador** utilizado e o **meio ou fonte de verificação**” (VALARELLI, 2008, p. 12, grifo do autor). Ilustra-se: aplicada à avaliação de programas sociais, por exemplo, poder-se-ia avaliar as mudanças provocadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) nas condições e no modo de vida das famílias beneficiárias, poderiam ser escolhidas variáveis como: renda familiar, posse de bens materiais, moradia, saúde, escolaridade. Posterior à escolha da variável, inicia-se a construção dos indicadores. A variável selecionada é renda familiar, e como indicadores: a) de natureza quantitativa, número de famílias usuárias de atenções do programa cuja renda aumentou nos últimos 12 meses; b) de natureza qualitativa, percepção das famílias em relação às mudanças em suas condições e modo de vida. O meio de verificar poderia ser análise documental e a fonte de verificação o relatório de acompanhamento das famílias beneficiadas pelo programa.

Por isso, insiste-se na proposta de trabalhar com variáveis e indicadores, visto que os mesmos “baseiam-se na identificação de uma *variável*, ou seja, algum aspecto que varia de estado ou situação, variação esta que consideramos capaz de expressar um fenômeno que nos interessa” (VALARELLI, 2008, p. 12, grifo do autor), considerando-se os objetivos estabelecidos em uma proposta de planejamento, seja para a realização de diagnósticos ou para efetuar o monitoramento e a avaliação de políticas e programas sociais.

Vale também acrescentar outro aspecto que se considera importante na produção de indicadores, que é a utilização de fontes de dados e de informações estatísticas existentes, as quais, às vezes, são desconhecidas e/ou pouco empregadas por gestores e trabalhadores diversas políticas públicas sociais. Sendo assim, a seguir, apresenta-se, no Quadro 15, as principais fontes de dados e informações estatísticas em âmbito internacional e nacional (Brasil e Cuba).

Quadro 15 – Principais fontes de dados estruturadas via instituições e políticas públicas

	INSTITUIÇÕES	ENDEREÇOS ELETRÔNICOS
Âmbito internacional	Banco Mundial	www.worldbank.org
	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe	www.cepal.cl
	Organização das Nações Unidas	www.un.org/en/databases
	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico	data.un.org
Âmbito Nacional Brasil	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos	www.dieese.org.br
	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	www.ipea.gov.br
	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais	www.inde.gov.br
	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	www.ibge.gov.br
	Ministério do Trabalho e Emprego	www.mte.gov.br www.rais.gov.br
	Ministério da Saúde	www.datasus.gov.br
	Ministério da Previdência Social	www.previdencia.gov.br
	Ministério do Meio Ambiente	www.mma.gov.br
	Secretaria Especial de Direitos Humanos	www.sedh.gov.br
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	www.mds.gov.br
	Ministério das Cidades	www.cidades.gov.br
	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira	www.inep.gov.br
	Âmbito Nacional Cuba	Oficina Nacional de Estatística e Informação
Ministério da Saúde Pública		www.sld.cu
Ministério da Educação		www.cubaeduca.cu
Ministério do Trabalho e da Seguridade Social		www.mtss.cu

Fonte: elaborado pela autora a partir da consulta aos sites referidos na terceira coluna.

Diante do exposto no Quadro 15 é necessário reiterar que essas são as principais fontes de dados estruturadas institucionalmente em âmbito internacional e nacional (Brasil e Cuba), através de diferentes órgãos. Vale dizer ainda que os indicadores sociais, econômicos e ambientais produzidos pelas instituições, através de pesquisas e levantamentos estatísticos, são disponibilizados *online*, em seus respectivos portais, livros, revistas, séries, boletins, anuários, cadernos estatísticos, relatórios, entre outros.

Na produção ora apresentada, privilegiar-se-á, no próximo item, a exposição sobre a forma em que o conjunto de indicadores econômicos, ambientais, demográficos e sociais encontram-se estruturados nas bases de dados oficiais do Brasil e de Cuba, particularizando a análise de alguns indicadores sociais das áreas da assistência social, saúde e educação.

3.6.1 Indicadores Sociais para o monitoramento e a avaliação de políticas sociais de assistência social, educação e saúde no Brasil e em Cuba

Os sistemas de informação e estatísticas integram as estruturas governamentais no âmbito da gestão pública de ambos os países, considerando-se que há um reconhecimento da necessidade e relevância desses instrumentos para o planejamento das diferentes políticas sociais, nos processos de elaboração de diagnósticos, no monitoramento e na avaliação. Ou seja, tanto o Brasil quanto Cuba dispõem desses sistemas.

Os sistemas nacionais de produção, disponibilização e disseminação de indicadores sociais de Brasil e Cuba são, respectivamente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Oficina Nacional de Estatística e Informação (ONEI), que são órgãos oficiais, vinculados à administração pública indireta dos governos brasileiro e cubano.

O IBGE é uma fundação pública estatal ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi criado através do Decreto-Lei n. 161, de 13 de fevereiro de 1967, e rege-se pela Lei n. 5.878, de 11 de maio de 1973. É a principal instituição produtora de dados, informações e indicadores relativos às políticas públicas econômicas e sociais nas diferentes esferas do governo (federal estadual e municipal). Tem como objetivo “[...] assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional”. (BRASIL, 1973, art. 2º). Ou seja, sua finalidade volta-se para subsidiar o planejamento de políticas públicas econômicas e sociais.

Nessa direção, as principais funções desempenhadas pelo IBGE são: a produção e análise de informações estatísticas; a coordenação e consolidação das informações estatísticas; a produção e análise de informações geográficas; a coordenação e consolidação das informações geográficas; a estruturação e implantação de um sistema de informações ambientais; a documentação e disseminação de informações e a coordenação dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais (BRASIL, 2016e, s.p.).

Cumprindo assinalar que, para o cumprimento dessas funções, o IBGE realiza pesquisas nacionais por amostra de domicílios (contínua, mensal e trimestral), censos demográficos (a cada 10 anos), séries estatísticas, pesquisas de informações básicas, mapas, atlas, sínteses dos indicadores sociais e outros materiais. Para a produção de informações estatísticas e indicadores e desenvolver suas atividades em todo o território nacional, o IBGE conta com

uma rede nacional de pesquisa e disseminação, formada por: 27 Unidades Estaduais (26 nas capitais dos estados e um no Distrito Federal), 27 Setores de Documentação e Disseminação de Informações (26 nas capitais e um no Distrito Federal) e 581 Agências de Coleta de dados nos principais municípios (BRASIL, 2016e).

Mas, além do IBGE existe, no Brasil, uma diversidade de fontes de informação disponibilizadas por instituições públicas e privadas, as quais geram e disseminam estudos, pesquisas, estatísticas, índices, outro tipo de indicadores de interesse para os gestores e trabalhadores das políticas sociais de assistência social, saúde e educação, respectivamente: SAGI, o Departamento de Informática do SUS (DATASUS) e o INEP. É claro que essas políticas tomam como base de dados as informações e os conhecimentos produzidos pelo próprio IBGE, um olhar atento às bases de dados dessas áreas mostram isso.

A Oficina Nacional de Estatística e Informação (ONEI), vinculada ao Conselho de Ministros do Estado Cubano, foi criada pelo Decreto-Lei n. 281, de 8 de fevereiro de 2011, que institui o Sistema de Informação do Governo. É a instituição responsável por dirigir metodologicamente a gestão da informação e o desenvolvimento, a implantação de aplicativos de informática do sistema de informação e administrar seu emprego na rede de dados próprias do governo. Além disso, tem como atribuição responder pela gestão da informação e os documentos de interesse nacional, incluindo a estatística oficial do país (CUBA, 2011a). Ou seja, é a principal produtora de dados, informações e indicadores relativos às políticas públicas econômicas e sociais em âmbito nacional, provincial e municipal.

Para tanto, a ONEI realiza pesquisas nacionais por censos demográficos, séries estatísticas, boletins informativos, cartografias, sínteses dos indicadores selecionados, anuários demográficos e estatísticos, cadernos de estudos, panoramas econômicos e sociais, panoramas territoriais e outros materiais. Para produzir informações estatísticas e indicadores e desenvolver suas atividades em todo o território nacional, a ONEI dispõe de um diretório de unidades de pesquisa, formada por 13 Oficinas Provinciais e 167 Oficinas Municipais. (CUBA, 2016p).

Existem, além da ONEI, algumas fontes de informação disponibilizadas por instituições públicas que geram e disseminam estudos, pesquisas, estatísticas, índices, outro tipo de indicadores de interesse para os gestores e trabalhadores das políticas sociais de saúde e educação, respectivamente: a Direção Nacional de Registros Médicos e Estatísticas de Saúde do Ministério da Saúde Pública e a Direção de Planejamento e Estatística do Ministério da Educação. É claro que essas políticas tomam como base dados, informações e

conhecimentos produzidos pela ONEI, que podem ser visualizados nas publicações de acesso público dessas áreas.

Isso posto, cumpre dizer que a pesquisa exploratória junto aos sites oficiais do Brasil e de Cuba, IBGE e aquelas vinculadas às políticas de assistência social, saúde e educação possibilitaram identificar os indicadores utilizados pelos países. Apesar de alguns serem semelhantes, a maior parte deles se diferenciam. Logo, na produção ora apresentada, privilegiam-se a exposição e a descrição analítica interpretativa daqueles sistematizados pela Base de Dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), que é uma das instituições que produzem dados, informações estatísticas e indicadores dos países da América Latina e do Caribe.

O site da CEPAL traz no link “informação estatística” uma base de dados e publicações estatísticas, chamada CEPALSTAT, que disponibiliza estatísticas e indicadores, perfis nacionais, publicações estatísticas, métodos e classificações. A opção por essa base de dados se deve ao fato de ela trazer indicadores iguais, possíveis de serem comparados.

Dessa forma, trabalhou-se com indicadores gerais e específicos. Para as áreas da saúde e educação selecionou-se *gastos públicos sociais por habitante*⁹² e *gastos públicos sociais com relação ao Produto Interno Bruto (PIB)*⁹³, tendo-se a pretensão de verificar se houve manutenção, crescimento, redução do volume de investimentos nas áreas da educação e saúde, pois a aplicação de recursos é um dos elementos que contribuem para dar forma e materialidade às políticas sociais. No caso da assistência social definiu-se um único indicador, gasto público social total com transferência de renda, por ser uma variável de análise comum entre os dois países. Vale frisar que não há dados individualizados disponíveis sobre a assistência social na base de dados da CEPALSTAT, o que implicou a utilização dos indicadores disponibilizados nas fontes de dados oficiais do Brasil e de Cuba.

Da mesma forma, a seleção dos indicadores específicos na área da educação e saúde, respectivamente, *taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos e mais de idade* e *taxa de mortalidade infantil*, teve o propósito de examinar as mudanças na configuração das situações de alfabetização e mortalidade infantil, mesmo que ainda não tenham atingido um sentido pleno e que o alcance da política social tenha sido parcial ou não ser necessário dar visibilidade aos resultados alcançados até o momento apreciado, além de reconhecer as

⁹² Esse indicador pode ser definido como a estimativa, por pessoa, da alocação de recursos públicos gastos em setores sociais (CEPALSTAT, 2016).

⁹³ Esse indicador pode ser compreendido como a estimativa de recursos públicos gastos em setores sociais, em termos percentuais com relação ao PIB total (CEPALSTAT, 2016).

demandas não incorporadas, identificando os entraves e as barreiras que impedem o avanço para um novo patamar. Mas, para tanto, é necessário monitorar e avaliar sistematicamente as ações executadas pela área, analisando criticamente o grau de adequação às necessidades dos cidadãos (ãs) e territórios em que vivem, e também os padrões de qualidade, a cobertura e as condições de acesso, no sentido de gerar recomendações para a sua correção ou melhoria e/ou fornecer subsídios ao planejamento das ofertas de cada política social, especialmente para a tomada de decisões, a definição de prioridades e investimento de recursos.

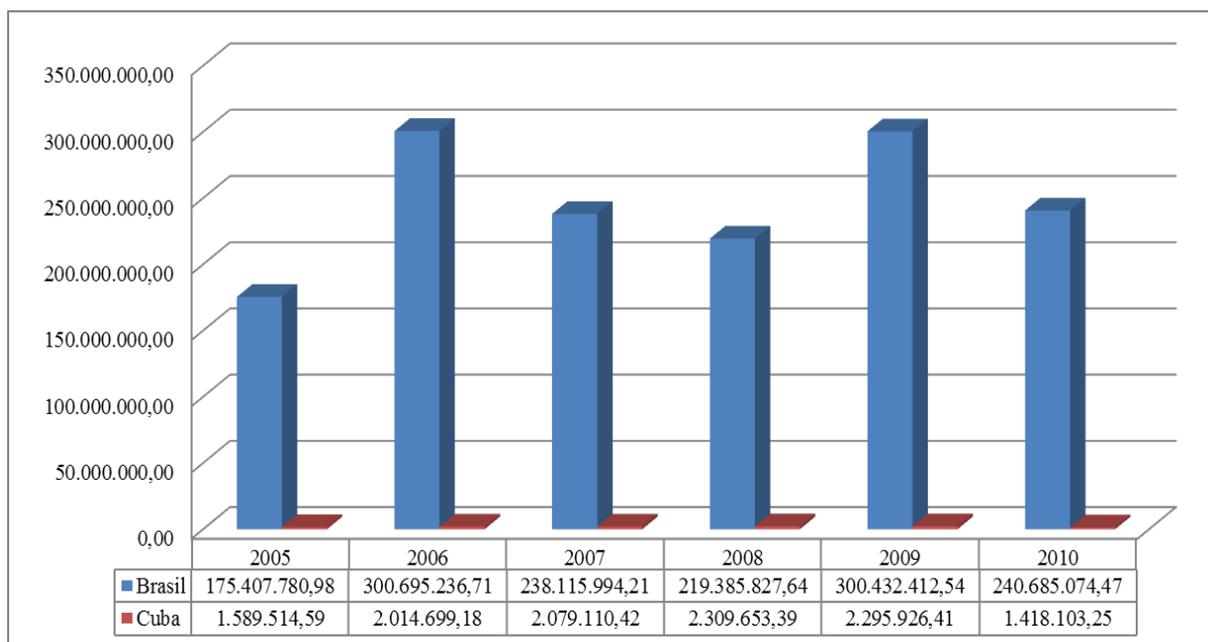
Para tanto, considerou-se fundamental realizar uma análise longitudinal que demonstrasse o comportamento desses indicadores, pelo menos nos últimos 10 anos, para efeito de comparação entre os dois países. Assim, apresenta-se, a seguir, os indicadores selecionados em cada área para compor a análise.

GASTO PÚBLICO SOCIAL COM TRANSFERÊNCIA DE RENDA⁹⁴ (ASSISTÊNCIA SOCIAL)

Conforme mencionado nas seções anteriores, a assistência social, em ambos os países, é uma das políticas integrantes da seguridade social que, apesar de diferenciar-se em sua institucionalidade no Brasil e em Cuba, apresentam elementos comuns. Entre as características aproximativas encontram-se os benefícios e programas de transferência de renda, que não limitam, tampouco reduzem essa política a esse tipo de ação. Em função disso, elegeu-se como indicador *gasto público social com transferência de renda*, levando em conta o período de tempo disponível nos dois países, 2005 a 2010, apresentado no Gráfico 1.

⁹⁴ As cifras correspondentes a transferência de renda no Brasil foram obtidas a partir da soma dos valores gastos com o PBF e o BPC (Idoso e PCD). Para obter esses dados, efetuou-se a consulta ao Portal da Transparência no item Despesa, particularmente nos Gastos Diretos do Governo por Programa (1335 - Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família) e por Ação (0573 - Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa - Loas e 0575 - à Pessoa com Deficiência - Loas).

Gráfico 1 – Gasto público social com transferência de renda (em reais)



Fonte: elaborado pela autora a partir da ONEI (2010) e do Portal da Transparência (2016).

O Gráfico 1 demonstra uma elevação dos gasto público social do governo brasileiro, dirigidos para transferência de renda, considerando-se que o valor inicial partiu de R\$175.407.780,98 bilhões, em 2006, para alcançar os R\$240.685.074,47 bilhões, em 2010. Um crescimento real de R\$65.277.293,49 bilhões, o que corresponde a um aumento de 65,27% em seis anos.

No caso de Cuba, o valor do gasto público social com transferência de renda (assistência social) volta-se para famílias, idosos, pessoas com deficiência, mães de filhos com “deficiência severa” e beneficiários do serviço de “assistente social” (prestado por trabalhador social de nível técnico) no domicílio. Assim, pode-se constatar que o valor inicial era de R\$1.589.514,59 bilhões, no ano de 2005, mantendo uma constante de crescimento até o ano de 2009, com R\$2.295.926,41 bilhões, e diminuindo significativamente nos últimos anos (2009-2010) para R\$1.418.103,95 bilhões. Presume-se, com isso, que o gasto público social, com transferência de renda (assistência social), na sociedade cubana não privilegia um valor expressivo.

Embora a população brasileira seja muito maior (202.033,670 habitantes) que a cubana (11.258,597 habitantes), o percentual do PIB investido em transferência de renda (assistência social), representa em Cuba 0,006263% e no Brasil 0,006192%, tomando-se por base o ano de 2010 para o cálculo. Nesse sentido, é importante ressaltar que os volumes

brutos destinados a essa finalidade, embora sejam significativamente maiores no Brasil, e a transferência de renda tenha sido priorizada (nos últimos 10 anos) para o enfrentamento da extrema pobreza/pobreza, e em Cuba não seja considerada prioridade, os valores investidos pelos dois países em sua execução, em relação ao total do PIB, são praticamente iguais: o percentual do governo brasileiro é de 0,006192% e do governo cubano é de 0,006263, como se pode visualizar na Tabela 1.

Tabela 1 – Gastos com transferência de renda, em relação ao PIB total.

	PIB (em reais)	Gastos com transferência de renda (em reais)	Percentual do PIB (em porcentagem)
Brasil	3.886.835.000.000	240.685.074,47	0,006192%
Cuba ⁹⁵	226.417.835.137	1.418.103,25	0,006263%

Fonte: elaborado pela autora a partir de Divisão de Estatísticas das Nações Unidas (UNSTATS, 2016), da ONEI (2010) e do Portal da Transparência (2016).

A partir dos dados apresentados e analisados percebe-se que o percentual de recursos gastos com transferência de renda, se considerado o valor total do PIB, é mais expressivo em Cuba que dispõe de um volume de recursos públicos muito menor que o Brasil, no qual a política de assistência social é uma política priorizante. Diferentemente, Cuba privilegia um percentual significativo dos recursos para o desenvolvimento das políticas de saúde e educação, que são as suas políticas priorizantes articuladas ao trabalho.

A partir do ano de 2008 o mundo enfrenta uma crise estrutural do capital, com impactos significativos nos recursos destinados às políticas sociais públicas, mesmo em países desenvolvidos, como abordado no Capítulo 2 deste estudo. No Brasil, as políticas neodesenvolvimentistas instituídas pelos governos Lula e Dilma retardaram os efeitos da crise, porém, a partir do final de 2013 a crise se faz mais expressa e mesmo as iniciativas consideradas prioritárias pelo governo, como os processos de transferência de renda, sofrem cortes financeiros. Em Cuba, por outro lado, constata-se, nos últimos dois anos, em que os dados estão disponíveis na base de dados da CEPAL, uma tendência à redução de investimentos, apesar de sensíveis, mesmo em políticas consideradas prioritárias para o país como saúde e educação. Desafios como o enfrentamento do aumento da longevidade com

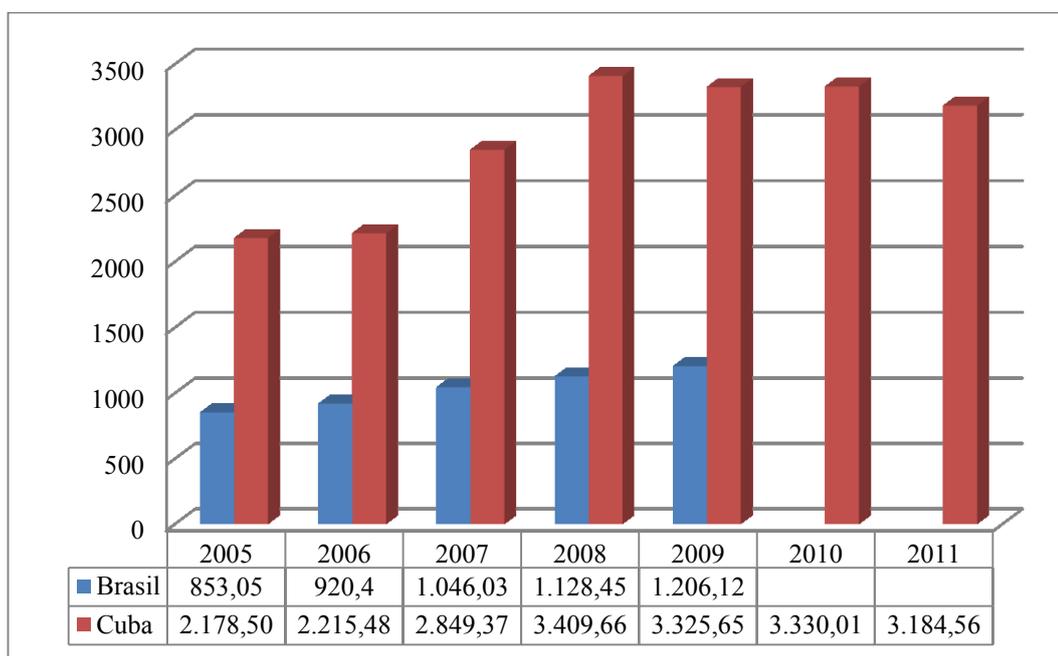
⁹⁵ Os valores estavam disponíveis em Peso Cubano e foram transformados para a moeda brasileira (em reais - R\$). Ressalta-se que tal conversão foi realizada no mês de fevereiro de 2016.

qualidade de vida são problemas a serem enfrentados por países capitalistas e socialistas, que exigem montantes significativos de recursos.

GASTO PÚBLICO SOCIAL EM EDUCAÇÃO E TAXA DE ALFABETIZAÇÃO⁹⁶

Em relação ao exposto anteriormente, vale reiterar que o gasto público social destinado à educação (seja ele por habitante ou per capita) possibilita identificar o investimento priorizado para atender as demandas e necessidades em educação. Reflete também o compromisso do Estado em investir na garantia do direito à educação por meio da ampliação e qualificação das ofertas educacionais. Por sua vez, a alfabetização da população é um indicador importante para verificar o alcance e a cobertura do ensino em seu nível básico, indispensável à formação para o exercício da cidadania. Diante disso, apresentam-se os indicadores selecionados nos gráficos a seguir.

Gráfico 2 – Gasto público social em educação, por habitante, 2005-2011
(em reais)



Fonte: elaborado pela autora a partir da base de dados CEPALSTAT (2016).

⁹⁶ Esse indicador abarca a porcentagem da população de 15 anos e mais de idade que é capaz de ler, escrever, e compreender textos, podendo elaborar os fatos relativos a sua vida cotidiana. (CEPALSTAT, 2016).

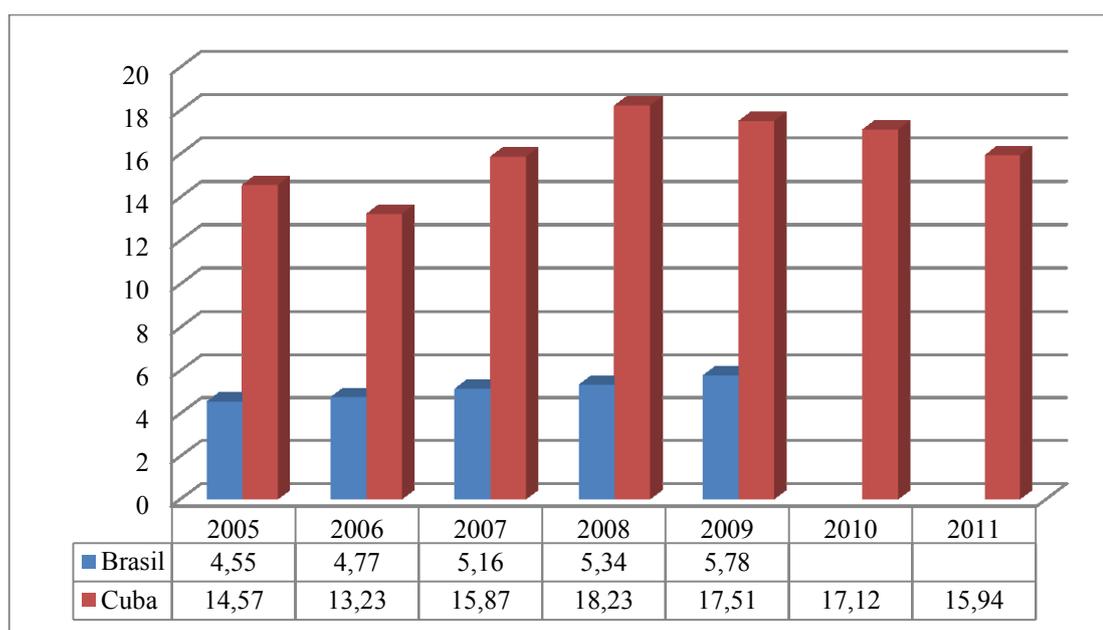
De acordo com o Gráfico 2, o gasto público social em educação, por habitante, em Cuba exhibe índices constantes de crescimento no período compreendido entre 2005 e 2010, com uma pequena queda no ano de 2011. Nessa direção, a despesa por habitante transitou de R\$2.178,50 (21,78%) para R\$3.330,01 (33,30%), ou seja, houve um aumento de R\$1.151,51, o que equivale a 11,52% de crescimento em cinco anos.

No Brasil, o gasto público social em educação também apresenta um aumento no período abrangido entre 2005 e 2009. Assim, a despesa por habitante passou de R\$853,05 (8,53%) para R\$1.206,12 (12,06%), ou seja, alcançou um crescimento de R\$353,07, o que corresponde a um aumento de 35,3% em quatro anos.

Isso leva a concluir que os dois países elevaram seus gastos públicos sociais em educação, por habitante. No entanto, se os dados forem considerados comparativamente, no período de 2005 a 2009, se constata que, embora o crescimento em termos percentuais (35,3%) do investimento no Brasil (35,3%) tenha sido bem maior que o de Cuba (11,5%), os montantes gastos per capita com essa política foram bem mais significativos em Cuba (33,3%) do que os 12,6% investidos pelo Brasil, no intervalo temporal analisado.

Outro indicador importante é o gasto público social em educação, em relação ao PIB, ou seja, quanto os governos cubano e brasileiro investiram do PIB para a execução dessa política social. Para tanto, apresenta-se o Gráfico 3:

Gráfico 3 – Gasto público social em educação, em relação ao PIB, 2005-2011
(em porcentagem)



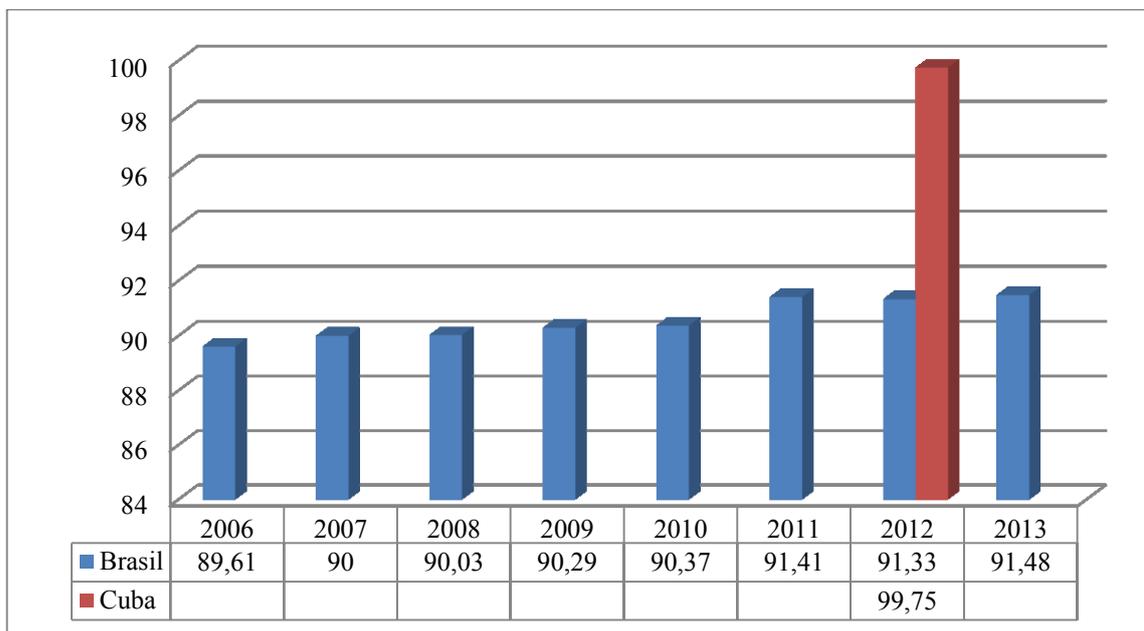
Fonte: elaborado pela autora a partir da base de dados CEPALSTAT (2016).

Como se pode visualizar no Gráfico 3, há uma brutal diferença nos percentuais do PIB investidos nessa política social pública. Em Cuba percebe-se uma elevação no período compreendido entre 2005 e 2008, passando de 14,57% para 18,23%, o que corresponde a 3,66%. Já, os anos posteriores, de 2009 a 2011, exibem uma queda, de 17,51% para 15,94%, ou seja, há um decréscimo de 1,57% dos investimentos em educação no país. No Brasil, os gastos públicos sociais em educação, em relação ao PIB, também expressam um aumento no período abrangido entre 2005 e 2009, passando de 4,55% para 5,78%, ou seja, um crescimento de 1,23% do PIB.

A partir da série de dados apresentados é possível concluir que, de forma geral, ambos os países ampliaram seus gastos públicos sociais em educação, exceto nos três últimos anos em Cuba. No entanto, ao se comparar os dados relativos ao período de 2005 a 2009, percebe-se que o governo cubano investiu um percentual significativamente maior de recursos em educação, pois, apesar da queda de 1.6 pontos percentuais, nos últimos três anos, gastou o triplo do percentual do PIB investido pelo governo brasileiro nessa área, como demonstram os indicadores. Confirma-se, portanto, através de dados empíricos, o exposto nas seções anteriores deste capítulo, que a educação é uma política prioritária na sociedade em transição para o socialismo.

Dando prosseguimento, passa-se ao indicador *taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos e mais de idade*, que expressa o percentual de sujeitos que são capazes de ler, escrever e compreender textos, e a possibilidade de utilizar esse conhecimento para se expressar e se comunicar em sua vida cotidiana. (CEPALSTAT, 2016). Os dados relativos a esse indicador são apresentados no Gráfico 4, que segue.

Gráfico 4 – Taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos e mais de idade, 2006-2013
(em porcentagem)



Fonte: elaborado pela autora a partir da base de dados CEPALSTAT (2016).

No Gráfico 4 mostra-se que a taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos e mais de idade, em Cuba, apresenta-se disponível na base de dados da CEPAL, somente a partir de 2012, porque o país utiliza outras variáveis e indicadores para mensurar a alfabetização no país. Além disso, é de reconhecimento público de órgãos, entre os quais a Unesco, os avanços educacionais que vêm sendo alcançados desde o triunfo da Revolução Cubana, em 1959, quando essa área passou a ser privilegiada pelo Estado. A prioridade dada a essa política pode ser constatada nos gastos públicos sociais destinados ao seu desenvolvimento, e nos resultados desse indicador, a partir do qual se verifica que a quase totalidade da população (99,75%) de 15 anos ou mais se encontra alfabetizada no ano de 2012.

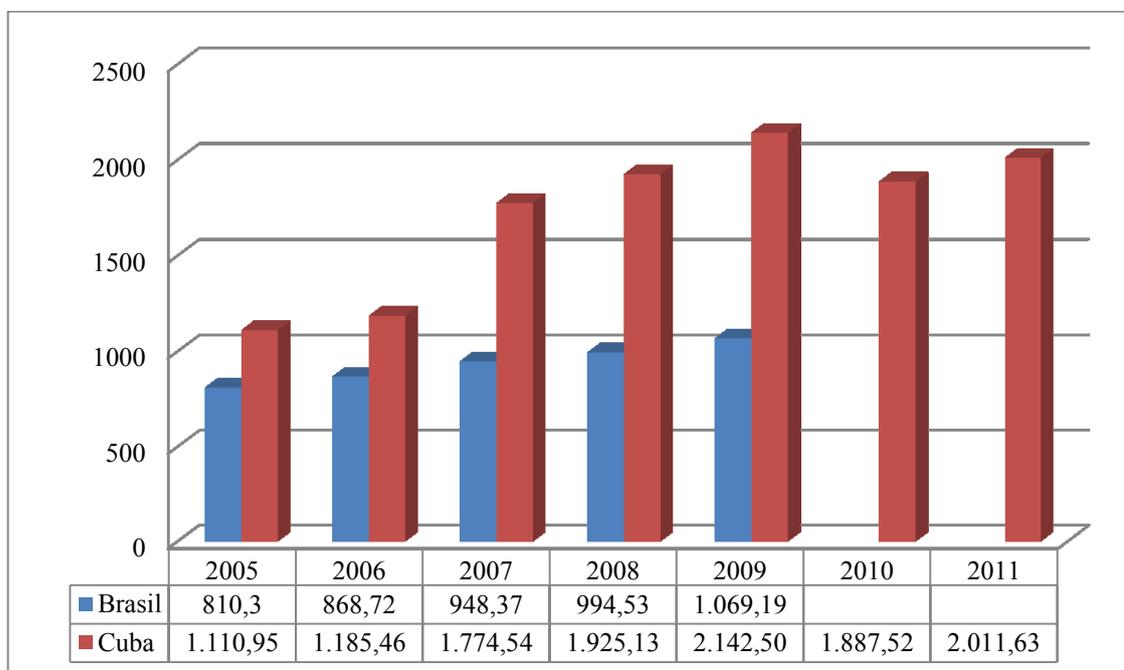
No caso do Brasil, esse indicador mostra que o país tem avançando progressivamente para a elevação da taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos e mais de idade, no período de 2006 a 2013, passando de 89,61% para 91,48%, o que representa um avanço de 1,87%. Embora a política social de educação seja considerada crucial, ainda precisa avançar em termos de qualidade. Dadas às múltiplas determinações que conformam esse processo, há a necessidade de maiores estudos e pesquisas para identificar quais são os maiores entraves para avançar na melhoria e ampliação do processo de alfabetização, com qualidade, no Brasil.

GASTO PÚBLICO SOCIAL EM SAÚDE E TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL⁹⁷

Na mesma linha do explanado anteriormente, reitera-se que o gasto público social destinado à saúde (seja por habitante ou montantes investidos em relação ao PIB) é essencial para a elaboração de planos que respondam às demandas da população, identificadas na análise situacional (ou leitura de realidade). Os valores investidos também refletem o grau de compromisso e responsabilidade do Estado para assegurar o acesso ao direito à saúde, pois a disponibilização de recursos é imprescindível para garantir a expansão e a qualificação das atenções em saúde. Por sua vez, o indicador *mortalidade infantil* aponta para a exigência de produzir diagnósticos socioeconômicos e territoriais que identifiquem os aspectos que incidem sobre a mãe, a criança e o ambiente em que vivem. Por outro lado, tal indicador é necessário para a elaboração e aperfeiçoamento de programas preventivos e voltados para a melhoria da saúde, principalmente das crianças.

Diante disso, apresentam-se os indicadores gastos públicos sociais, por habitante e em relação ao PIB, em saúde, e a taxa de mortalidade infantil, nos gráficos subsequentes.

Gráfico 5 – Gasto público social em saúde por habitante, 2005-2011 (em reais)



Fonte: elaborado pela autora a partir da base de dados CEPALSTAT (2016).

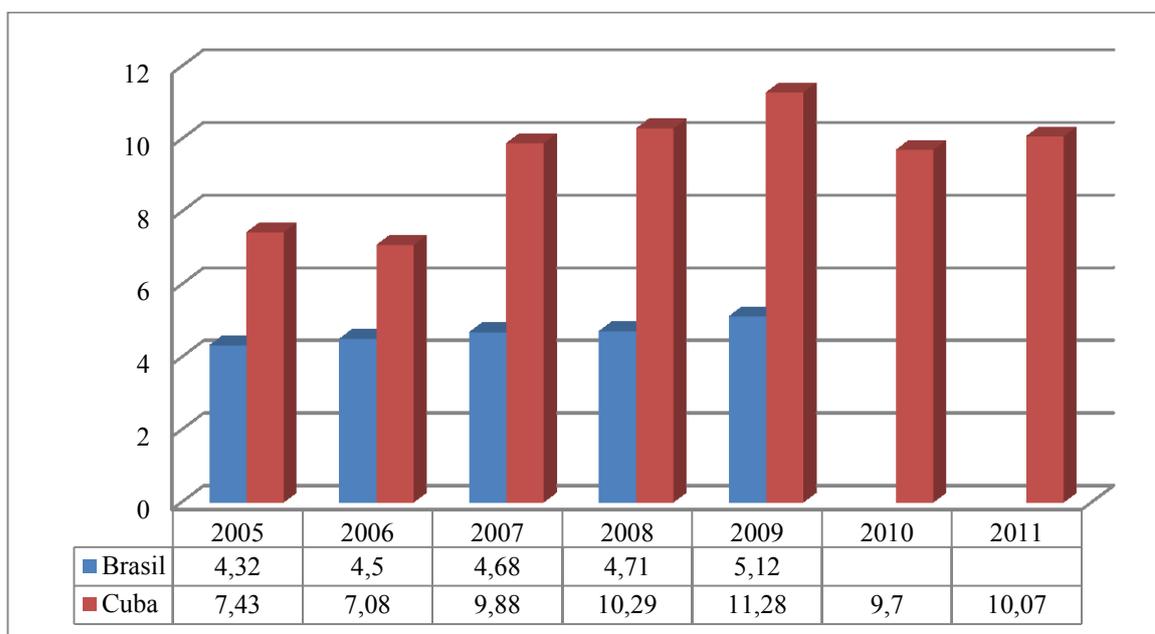
⁹⁷ O referido indicador é definido como a probabilidade de morrer que um recém-nascido tem antes de cumprir um ano de vida. (CEPALSTAT, 2016).

Consoante o Gráfico 5, o gasto público social em saúde por habitante, em Cuba, exibe índices progressivos de crescimento no período compreendido entre 2005 e 2011, com algum decréscimo no ano de 2010 e recuperação em 2011, porém, com montantes inferiores a 2009, quando se constata os valores mais elevados. Dessa forma, o dispêndio por habitante nessa área progrediram de R\$1.110,95 (11,10%) para R\$2.011,63 (20,11%), ou seja, houve um aumento de R\$900,68, o que corresponde a 9,01%.

No Brasil, o gasto público social em saúde também apresentou um aumento gradativo no período de 2005 a 2009. O Gráfico 5 mostra que os gastos por habitante, nessa área, no período de quatro anos (2005-2009), cresceram em valores absolutos R\$258,89 per capita, significando um aumento de 31%. Apesar do crescimento expressivo, os valores desembolsados por habitante, em 2009 (R\$1.069,00), ainda são muito baixos se comparados aos valores investidos por Cuba, no mesmo ano (R\$2.142,50).

Outro indicador relevante a ser considerado é o gasto público social em saúde, em relação ao PIB, ou seja, quanto os dois governos, cubano e brasileiro, investem da totalidade do PIB nessa política social. Assim, exibe-se no Gráfico 6, a seguir, esse dado.

Gráfico 6 – Gasto público social em saúde, em relação ao PIB, 2005-2011
(em porcentagem)



Fonte: elaborado pela autora a partir da base de dados CEPALSTAT (2016).

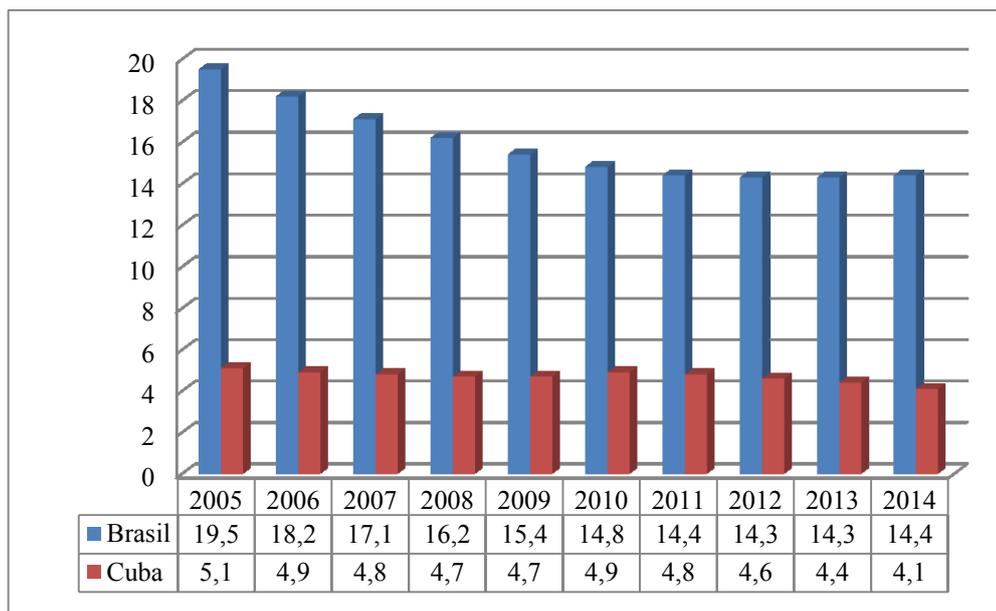
De acordo com o Gráfico 6, o gasto público social em saúde, em Cuba, em relação ao PIB, exibiu índices de crescimento progressivo entre 2005 e 2009, com pequena oscilação em

2006 e sensível queda em 2010 e 2011. Destaca-se que, embora em 2011 tenha apresentado uma pequena recuperação, não retomou os percentuais investidos em 2009. Nessa direção, o percentual desembolsado nessa área, nos anos de 2006 a 2009, passou de 7,08% para 11,8% ou seja, houve um acréscimo de 4%. Já, a diferença de percentual de investimento de 2009 a 2011 mostra uma queda de 1,21 pontos percentuais. No Brasil, o gasto público social em saúde, em relação ao PIB, apresentou um leve aumento progressivo no período abarcado entre 2005 e 2009. Desse modo, a percentagem do PIB, com gastos nessa área, elevou-se de 4,32% para 5,12%, ou seja, houve um crescimento de apenas 0,8% num período de quatro anos.

Esses dados mostram que, em Cuba, o percentual do PIB, com gasto público social em saúde, manteve um sensível crescimento no período de 2005 a 2011 (de 7,43% para 10,07%), mas mesmo no ano de 2006, quando este valor relativo foi o mais baixo (7,08%) representou percentual de 27,6% superior ao investido pelo Brasil, em 2009 (5,12%), último ano em que o dado foi disponibilizado pela CEPAL em relação a esse indicador no país. Apesar dessa diferença em termos de volume de investimentos per capita em saúde, o Brasil conservou um aumento sensível progressivo do percentual do PIB com gastos públicos sociais em saúde. Conclui-se, portanto, que do mesmo modo que a educação, a saúde é uma das políticas sociais priorizadas em Cuba.

O próximo indicador analisado relativo à área da saúde é a *taxa de mortalidade infantil*, que representa o percentual de crianças recém-nascidas que morrem antes de cumprir um ano de vida, considerando-se o número total de nascidos vivos durante o período delimitado para a análise (CEPALSTAT, 2016). No Gráfico 7 constam os dados referentes a esse indicador.

Gráfico 7 – Taxa de mortalidade infantil, 2005-2014 (em porcentagem)



Fonte: elaborado pela autora a partir da base de dados CEPALSTAT (2016).

O Gráfico 7 mostra que os dois países vêm mantendo uma progressiva redução da mortalidade infantil nos últimos 10 anos, embora seja pertinente ressaltar que os percentuais Cubanos são significativamente menores que os brasileiros. Em relação a esse indicador, Cuba passou de 5,1% para 4,1%, o que representa uma queda de 1% no período de 2005 a 2010. Na mesma direção, o Brasil, que apresentava um percentual de 19,5, passou para 14,4% no mesmo espaço de tempo analisado, ou seja, houve uma redução importante de 5,1 pontos percentuais, o que pode ser justificado pela ampliação dos gastos na área da saúde naquele período, considerada uma das variáveis que impactaram esse indicador, embora não tenha sido a única. Mesmo assim, a taxa de 14,4% relativa à mortalidade infantil é ainda muito elevada.

4 CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo desta produção científica foi conduzida, desde sua fase exploratória, e ao longo de toda a sua sistematização, pelo que se designou de pressupostos, que foram as bases de sustentação para o desenvolvimento da tese (da tese), referidos na Introdução e confirmados nos Capítulos 2 e 3, a saber:

1. **Pressuposto 1:** as políticas sociais são indispensáveis em sociedades capitalista e socialista, pois se constituem em uma intervenção ativa do Estado no cumprimento de sua responsabilidade de prover o bem-estar dos (as) cidadãos (ãs) – ainda que possuam concepções e direção social distintas –, em termos de satisfação das necessidades sociais, sendo estas exigências primordiais para a vida material e subjetiva de todo ser humano;
2. **Pressuposto 2:** apesar de Cuba e Brasil definirem em suas constituições e demais legislações infraconstitucionais a igualdade, a universalidade de acesso e plena cobertura aos direitos sociais, para o alcance nas necessidades sociais, e empregarem indicadores semelhantes para a realização de monitoramento e avaliação de políticas públicas sociais (aspectos vinculados ao planejamento), o produto da ação dessas políticas é diferente porque os países, capitalista e em transição para o socialismo, têm bases estruturantes diferenciadas em seu modo de produção e na relação entre Estado e sociedade o que inclui concepções distintas sobre igualdade.

No que tange ao primeiro pressuposto, reitera-se que as políticas públicas de cunho social são indispensáveis e constituem-se em mediações para afiançar que os direitos sociais – enquanto uma dimensão dos direitos fundamentais do ser humano, contemplada nas Constituições estatais – sejam respeitados, protegidos e garantidos, e, conseqüentemente, as necessidades humanas básicas sejam atendidas.

Logo, se todos os (as) cidadãos (ãs) possuem necessidades básicas comuns, sua satisfação deve ser avaliada em qualquer tipo de sociedade (no caso capitalista ou socialista⁹⁸). Entretanto, os modos de produção que as regem determinam as formas de materializá-las, que são distintos e divergentes, considerando-se que os elementos que atribuem um caráter específico ou uma dada configuração e significado às políticas sociais orientam-se por concepções e direções sociais antitéticas, como o exibido no Capítulo 2 e 3.

Ambos os países, Brasil e Cuba, em seu aparato legal, designam a liberdade, a igualdade e a universalidade como valores-guia para efetivar os direitos sociais. Entretanto, tais preceitos diferenciam-se quando tomados pela concepção que lhes atribui significados próprios, estando de acordo com a perspectiva teórica e ideológica – afinada com determinado modo de produção – que baliza sua adoção e materialidade na organização e gestão das políticas sociais públicas, nos diferentes contextos sócio-históricos analisados.

Em sociedades capitalistas, como é o caso do Brasil – que comportam a divisão de classes sociais, a propriedade privada, o trabalho alienado e expropriado – não há, de fato, a possibilidade da satisfação plena das necessidades humanas básicas. O realizável pode caminhar apenas no sentido da minimização das desigualdades sociais, propiciando aos (às) cidadãos (ãs) o “desenvolvimento parcial do bem-estar”. (PEREIRA, 2010, p. 160), mas nunca acabar com a desigualdade social, pois essa é um fenômeno estrutural inerente à sociedade capitalista, independente do modelo de Estado assumido pelo capitalismo – social, liberal ou neoliberal. A afirmação de Elaine Behring e Ivanete Boschetti reitera os argumentos aqui assumidos: “[...] os direitos sociais no capitalismo são capazes de reduzir desigualdades, mas não são e não foram até aqui capazes de acabar com a estrutura de classes e, portanto, com o motor da produção e reprodução das desigualdades [...]”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 195).

A partir disso há a incompatibilidade entre a igualdade substantiva e o capitalismo produtor de desigualdades sociais. A noção de igualdade realiza-se dentro do “[...] marco do ‘possível’ permitido pelo sistema desigual [...], que não um igualitarismo substantivo, tais

⁹⁸ Ressalva-se que não se está confundindo a sociedade comunista com a socialista, pois, como refere Marx (1843/2010a, p. 70-71), “[...] a vantagem da nova tendência é justamente a de que não queremos antecipar dogmaticamente o mundo, mas encontrar o novo mundo a partir da crítica ao antigo. [...] Sendo assim, não sou favorável a que finquemos uma bandeira dogmática; ao contrário. Devemos procurar ajudar os dogmáticos a obter clareza quanto às suas proposições. Assim, sobretudo o *comunismo* é uma abstração dogmática, e não tenho em mente algum comunismo imaginário ou possível, mas o comunismo realmente existente, como ensinado por Cabet, Dézamy, Weitling, etc. Esse comunismo é, ele próprio, apenas um fenômeno particular do princípio humanista, infectado por seu oposto, o sistema privado. Por essa razão, supressão da propriedade privada e comunismo não são de modo algum idênticos; não foi por acaso, mas por necessidade que o comunismo viu surgir, em contraposição a ele, outras doutrinas socialistas, como as de Fourier, Proudhon, etc., já que ele é apenas uma concretização especial e unilateral do princípio socialista.”

como: igualdade formal/jurídica, de *status* ou de oportunidades, que privilegiam a lei, a distinção e o mérito [...]” (PEREIRA, C., 2013, p. 62).

Desse modo, infere-se que a particularidade das políticas sociais, na sociedade brasileira, está diretamente relacionada ao fato de que, ao mesmo tempo em que se efetua a aprovação constitucional da garantia de direitos sociais, com universalidade de acesso e cobertura, em um movimento de edificação de um Estado Social, com a estruturação de bases institucionais e financeiras, adotam-se políticas econômicas liberalizantes e efetua-se um movimento de desestruturação do Estado Social esboçado em 1988, em um amplo processo de reformas e contrarreformas contrárias a tal universalização e favoráveis à redução do Estado e à privatização dos serviços públicos.

Sob essa ótica, isso não tem implicado em sua aderência à formulação e à implementação de políticas sociais, no sentido da concretização dos direitos sociais, nos marcos da sociedade capitalista brasileira e do Estado sob a orientação neoliberal. Isto porque, nesse modo de produção, a distribuição do produto social não tem como prioridade a satisfação das necessidades humanas básicas da população, mas favorecer o crescimento econômico e a acumulação do capital.

É preciso destacar, pois, que, no Brasil e nos demais países que aderiram a lógica neoliberal, o modo de produção capitalista tem conduzido a subjugação das necessidades sociais aos parâmetros do capital e do sistema produtor de mercadorias, alterando as formas de pensar, falar, sentir e agir na sociedade. Conseqüentemente, o coletivo vai cedendo lugar às vontades particulares de consumo, de carências, preferências, desejos, aspirações individuais e subjetivas dos indivíduos e interesses dos grupos que detêm o poder, instaurando um processo de desumanização da classe que vive do trabalho, em que a obtenção de mercadorias passa a ser o objetivo de vida, incluindo a “compra” dos serviços essenciais à vida. Em que pese a falta de acesso de grande parcela da população a esses bens e serviços socialmente produzidos, a cultura capitalista induz a desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais. Portanto, um Estado máximo para o capital e mínimo para o social.

Sob esse prisma, os direitos sociais, em face das implicações provenientes da mercantilização, passam a ser encarados e tratados como mais uma mercadoria, um objeto a ser obtido no mercado de consumo de bens e serviços e o (a) cidadão (ã) torna-se um cliente/consumidor de um produto. Assim, cada vez com maior abrangência e intensidade, os direitos sociais são tratados como mercadorias e, portanto, circulam e são consumidos dentro

do sistema. Isso implica um condicionante problemático em relação ao acesso igualitário e universal a esses direitos.

É preciso levar em conta, ainda, que a dinâmica do funcionamento do Estado no capitalismo é permeada de contradições, à medida que, tendo que servir amplamente aos interesses da classe burguesa, ao mesmo tempo precisa viabilizar o atendimento social à população como um todo. Entretanto, esse atendimento não ocorre sob a lógica do alcance das necessidades humanas básicas, pois se limita ao provimento dos “mínimos sociais”. Por conseguinte, as demandas do capital acabam por prevalecer em prejuízo daquelas da coletividade. Assim, há um reforço, no discurso e na prática, da desqualificação do Estado para justificar e legitimar a mercantilização dos direitos sociais e reduzir e/ou transferir as responsabilidades do ente estatal para o setor privado, lucrativo (mercado) ou não (“terceiro setor”), por meio da privatização das políticas sociais.

Em relação ao Brasil, constata-se que os direitos sociais vêm sofrendo um progressivo processo de desmonte e desregulamentação, impulsionado pela prevalência da ofensiva neoliberal que tem definido a redução do Estado na regulação econômica e social, a partir dos anos 1980 e com maior intensidade na década de 1990 que aderiu aos ajustes estruturais e planos de estabilização econômica propostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM), alterando o papel do Estado no âmbito da política social.

Daí decorre que a edificação de um modelo “universalista” e redistributivo de atenção às necessidades sociais, previsto na Constituição Federal de 1988, ao longo de seu desenvolvimento, tem sido tensionada pela ofensiva neoliberal e pelas heranças históricas constitutivas da cultura política brasileira (patrimonialismo, clientelismo e personalismo), reiteradoras da lógica do não direito e do favor. Nessas condições, a consolidação dos direitos sociais e o acesso a respostas públicas para a satisfação de necessidades sociais, sob a ótica da universalidade de acesso e cobertura, são fragilizados mediante a implementação de políticas sociais com viés focalizador e privatizante, conduzindo a uma forte tendência de desresponsabilização do Estado em sua atuação direta na área social.

Isso pode ser constatado nas políticas de saúde, educação e assistência social. Cada vez mais o ente estatal tem estabelecido parcerias (convênios), com repasses de recursos públicos às entidades privadas sem fins lucrativos para a oferta de diferentes ações vinculadas a essas três áreas. Ou ainda por meio da abertura ao capital estrangeiro voltado à oferta de serviços de saúde e educação. Cabe mencionar que esta não é uma prática presente na gestão

pública dos governos Lula e Dilma, mas amplamente utilizada por governos antecessores, inclusive com a instituição de normativas legais, como referido no Capítulo 2 desta tese. E, agora com o afastamento da Presidenta Dilma, o Presidente interino Michel Temer implementará um programa de governo, com medidas para combater o “descontrole fiscal” e os “excessivos gastos públicos”, voltado para um amplo processo de privatizações e redução de gastos públicos sociais em educação, assistência social, saúde e previdência social – inclusive com o desmonte das estruturas ministeriais dessa última e com o agrupamento de políticas econômicas (agrária) com políticas sociais (assistência social).

Chama-se a atenção para o fato de que, nos últimos dez anos, o Brasil, a partir do acesso de governos populares, formados a partir de coalizão, implementou políticas que buscavam ampliar programas sociais para atendimento, especialmente da população mais pobre, sem, contudo, romper com as políticas de recorte neoliberal. A partir da crise de 2008, a implementação de políticas neodesenvolvimentistas buscou reduzir os impactos da crise econômica, o que se esgotou em 2013/2014, impactando em cortes nos recursos destinados à seguridade social, nos quais se incluem os processos de transferência de renda.

Já, em sociedades em transição para o socialismo, como é o caso de Cuba, ressalta-se que desde o triunfo da revolução em 1959, o Estado edificou e busca implementar um modelo “universalista” e redistributivo de atenção às necessidades sociais, que, ao longo de seu desenvolvimento, tem sido tensionado pela limitação de recursos econômicos, pelo déficit financeiro e impacto dos fenômenos climatológicos que causam sérios prejuízos à economia, além do bloqueio integral dos EUA. Mesmo assim, as políticas sociais buscam o estabelecimento correspondente com os fundamentos e princípios da solidariedade de classe e da cooperação, identificadas com a satisfação das necessidades sociais, alicerçadas no processo de coletivizado de produção e distribuição do produto social. Assim, o tipo de política social instituído na sociedade cubana fundamenta-se no pressuposto de que é direito de toda pessoa a plena satisfação das necessidades humanas, não na condição de consumidor (a), mas de cidadão (ã).

Outrossim, diferentemente do Brasil, Cuba apoia suas políticas sociais a partir da unidade e vinculação entre os aspectos econômicos e sociais, com base na integralidade, igualdade, gratuidade e universalidade, e mesmo com a existência de seletividade em algumas políticas sociais, como no caso da assistência social, prima por esses princípios. Salienta-se que a assistência social, apesar de orientar-se pelo princípio da universalidade, possui caráter seletivo, ou seja, dirige-se a cidadãos (ãs) sujeitos de direito específico, qual seja, idosos,

pessoa com deficiência, mulheres com filhos com deficiência severa ou qualquer pessoa que não esteja em condições de trabalhar e/ou que não disponha do amparo de familiares. A assistência social não é considerada uma política prioritária como as políticas de saúde e educação. Destarte, possui um caráter secundarizado porque sua oferta centra-se na transferência de recursos financeiros ou em espécie para o núcleo familiar ou as pessoas com baixos ou nulos recursos econômicos e/ou estejam impossibilitados de trabalhar. Soma-se a isso o fato de que o Estado Cubano privilegia o fomento da política social de trabalho, considerada na sociedade em transição para o socialismo um direito e um dever de todo (a) cidadão (ã).

Outro aspecto a ser destacado é que, tanto no Brasil quanto em Cuba, as Constituições preveem como um de seus objetivos a garantia dos direitos fundamentais a todo ser humano. Nessa linha, ratificam em seções e artigos específicos que a assistência social, a educação e a saúde constituem-se em direitos a serem afeiçoados pelo Estado. No entanto, no Brasil, o texto constitucional, as legislações infraconstitucionais e as evidências empíricas dizem que:

- a assistência social, embora seja direito de todos (as) os (as) cidadãos (ãs) que dela necessitarem, não é universal em si mesma, “mas propiciadora do princípio da universalização às demais políticas sociais”. (PEREIRA, 1996, p. 54). Outrossim, ao se considerar o aporte de recursos financeiros, em grande proporção destinado a programas de transferência de renda, em detrimento de gastos com serviços socioassistenciais, por exemplo, – embora, se tenha avançado na implementação de equipamentos públicos, como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), entre outros para a oferta desses serviços – também possui caráter seletivo⁹⁹;
- em relação à educação, o acesso é universal para o nível básico, sendo que a cobertura não é total, é restrita. E na saúde o acesso é universal e a cobertura não é total/restrita; nessas três áreas, pela impossibilidade de o poder público realizar sozinho tal tarefa, os documentos acima mencionados sugerem que as ações desenvolvidas nessas áreas possam ser executadas por entidades e órgãos públicos ou privados sem fins lucrativos.

O acima mencionado difere do que ocorre em Cuba, em que as ações ofertadas em cada política social são operadas por órgãos públicos estatais, ou seja, não há presença da

⁹⁹ O caráter seletivo é entendido e empregado aqui no sentido de priorizar o atendimento de demandas específicas de indivíduos e/ou grupos que se encontram em determinadas situações de “desproteção social”.

iniciativa privada em seu desenvolvimento. Por sua vez, a concretização de direitos é efetuada pelo Estado que garante o acesso e a cobertura universal na saúde e educação, gratuita nas três áreas (inclusive nos diferentes níveis de atenção e todos os tipos e níveis de ensino). Outro aspecto relevante é que o governo cubano busca, na implementação das políticas, o equilíbrio entre a centralização e a descentralização, de modo que essa última concretiza-se na capacidade de decisão concedida aos diferentes níveis de direção, especialmente na gestão do orçamento.

Por conseguinte, identificou-se que a materialização das políticas sociais, nos dois países, ocorre por meio do planejamento que é coerente com o modo de produção vigente nessas sociedades. No caso do Brasil, o planejamento no âmbito da administração pública, caracteriza-se pela primazia do aspecto econômico sobre o social, além de não congregarem em sua realização a integração entre esses dois elementos, o que resulta na fragmentação e na setorialização desse processo. Dessa forma, o planejamento estatal configura-se como do tipo estratégico, dado que é amplo e abrangente. Outra característica é a descentralização político-administrativa como componente da gestão pública, sob a ótica da pactuação e do compartilhamento de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo, na formulação, no financiamento, na execução e na fiscalização das ações no âmbito das políticas sociais, que é avaliada sob dois aspectos: positivo, porque contribui para a democratização das políticas sociais; e negativo à medida que efetiva uma transferência massiva das responsabilidades de implementação das ações junto às políticas sociais para os estados e municípios, que nem sempre encontram-se em condições de concretizá-la.

No caso de Cuba, concluiu-se que o planejamento adotado pelo país é centralizado, característica essencial do modo socioeconômico socialista, pois busca projetar de forma integrada e conjugada a satisfação coletiva de necessidades sociais ao desenvolvimento econômico. Com as mudanças em curso, nos últimos anos, em razão do processo de atualização do modelo econômico e social, o governo cubano tem agregado a descentralização territorial de serviços e de recursos e gastos públicos sociais.

Como parte do processo de planejamento, ambos os países desenvolvem estratégias de monitoramento e a avaliação, a partir da sistematização, produção e do emprego de indicadores sociais. Ou seja, no Brasil e em Cuba, existem sistemas de informação e estatísticas que produzem indicadores sociais para subsidiar o desenvolvimento desses processos. Considerando-se os indicadores utilizados na presente produção – gastos públicos sociais (por habitante e PIB); taxa de mortalidade infantil; taxa de alfabetização das pessoas

de 15 anos e mais de idade e gasto público social com transferência de renda – constata-se que o modo de produção da sociedade cubana e brasileira tem sido determinante no resultado positivo ou negativo dos indicadores sociais analisados. A maior preocupação e investimento do governo cubano para com as garantias sociais tem resultado na implementação de políticas públicas sociais de cunho universal e igualitário. Essa caracterização, conseqüentemente, levou o país a aferir melhores taxas na saúde e educação se comparados com os dados obtidos no Brasil.

Retomando-se o problema de pesquisa que orientou a investigação que deu base a esta tese: *Em que medida as bases estruturantes de cada sistema capitalista brasileiro e em transição para o socialismo cubano refletem e determinam diferenças entre as políticas públicas sociais expressas nos indicadores sociais utilizados para o monitoramento e a avaliação nas áreas de assistência social, educação e saúde em cada país?* Conclui-se que foi possível responder ao problema de pesquisa, contudo, considerando-se as múltiplas dimensões que conformam esses processos há a imprescindibilidade de estudos complementares para adensá-lo, pois, a produção de conhecimentos exige que o pesquisador realize um movimento que

consiste em se por, se opor, se compor, formular-se como tese, antítese, síntese ou ainda, afirmar-se, negar-se, negar sua negação. [...] Mas uma vez que a razão conseguiu pôr-se como tese, esta tese, este pensamento, oposto a si mesmo, desdobra-se em dois pensamentos contraditórios, o positivo e o negativo, o sim e o não. A luta entre estes dois elementos antagônicos, compreendidos na antítese, constitui o movimento dialético. [...] A fusão desses dois elementos contraditórios constitui um pensamento novo, que é a sua síntese. Esse novo pensamento se desdobra ainda em dois pensamentos contraditórios, que por seu turno, se fundem em uma nova síntese. (MARX, 2009a, p. 123-124).

Em síntese, a partir de uma tese (afirmação inicial), se institui uma antítese (oposição à tese), para se chegar a uma síntese (resultado do confronto entre tese e antítese), que deriva em uma nova tese, ampliando-se sucessivamente o conhecimento científico “que nunca alcança uma etapa definitiva e acabada”. (KONDER, 1994, p. 36). Portanto, a partir das considerações apontadas sob a forma de síntese nesta conclusão, como totalização provisória, apresenta-se a tese resultante desse processo: *Embora os dois países definam, em seu aparato legal, que a igualdade, a universalidade de acesso e a plena cobertura aos direitos sociais para o alcance das necessidades sociais, e empregarem indicadores semelhantes para a realização do monitoramento e da avaliação do produto da ação dessas políticas, confirmando a tese veiculada, é diferente, porque esses países, capitalista e em transição*

para o socialismo, têm bases estruturantes divergentes, produz relações entre o Estado e a sociedade distintas.

Espera-se que as reflexões aportadas pelo presente estudo possam contribuir para desocultar as contradições inerentes aos processos analisados no sentido de fortalecer aqueles de características emancipatórias no caminho de novos patamares de sociabilidade. E, nesse sentido, urge pensar em novas construções para que homens e mulheres trabalhadores possam libertar-se do jugo imposto pelo capital, evitando que continue celebrando suas orgias, pois como bem destacou Marx, na obra *O capital*, “Ao nascimento da mecanização da indústria moderna... seguiu-se um violento abalo, como uma avalanche, em intensidade e extensão. Todos os limites da moral e da natureza, de idade e sexo, de dia e noite, foram rompidos. O capital celebrou suas orgias”.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marina Maciel; CARDOSO, Franci Gomes. Mobilização social e práticas educativas. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 593-608.
- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1994.
- AGUILOCHE, Lía Añé; DIHIGO, Joel Granda. **La Asistencia Social en Cuba: su situación actual y principales programas**. La Habana, Cuba: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2008. (Cuaderno de Estudios de Población y Desarrollo – Asistencia Social). Disponível em: <<http://www.one.cu/publicaciones/cepde/cuaderno/Articulo%206.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- ÁLVAREZ, Elena; MÁTTAR, Jorge. **Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI**. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25672/S2004089_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 jan. 2016.
- ALVES, G. **O Novo (e Precário) Mundo do Trabalho: reestruturação produtiva e crises do sindicalismo**. São Paulo: Editorial Boitempo, 2000.
- _____. **Trabalho e Subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Boitempo, 2011a.
- _____. Trabalho, subjetividade e capitalismo manipulatório: o novo metabolismo social do trabalho e a precarização do homem que trabalha. **Revista da Rede de Estudos do Trabalho**, São Paulo, Ano V, n. 8, p. 1-31, 2011b. Disponível em: <http://www.estudosdotrabalho.org/4_8%20Artigo%20ALVES.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2016.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2000.
- _____. A nova morfologia do trabalho no Brasil: reestruturação e precariedade. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, Argentina, especial em português, jun. 2012.
- ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. **Especificidade não identificável da Política pública social de Assistência Social: dilemas conceituais, legais, históricos e políticos**. 2011. 111f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) – Curso de Serviço Social, Universidade de Caxias do Sul (UCS), Caxias do Sul (RS), 2011.
- ARCARY, Valério. **A cordialidade em Sérgio Buarque de Holanda e a meritocracia**. Postado em 8 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://blogconvergencia.org/?p=5505>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

ARMENGOL, Carlos Manuel Villabella. De Guaimaro a la Habana: historiografía de la organización del poder en el constitucionalismo cubano. **Revista Cubana de Derecho**, La Habana, Cuba, IV Epoca, n. 32, p. 5-31, jul./dic. de 2008. Disponível em: <<http://www.lex.uh.cu/sites/default/files/1.%20RCD%20-%20%2032%20Jul.%20-%20dic.%202008%20-%20%20IV%20Epoca.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

ARREGUI, Carola Carbajal. Gestão Social: desafios e perspectivas no uso da informação e dos indicadores sociais. In: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; DIAS, Sylmara L. F. Gonçalves; WANDERLEY, Mariangela Belfiore; MENDONÇA, Patrícia (orgs.). **Gestão social: mobilizações e conexões**. São Paulo: LCTE, 2012. (Coleção Enapegs, vol. VI). Disponível em: <<http://www.pucsp.br/cedepe/download/enapeg13-18-012-13.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

ARRETCHE, Marta T.S. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - ANPOCS, n. 31, junho, p. 44-66. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 1 marc. 2009.

BAMBIRRA, Vania. **A teoria marxista da transição e a prática socialista**. 1. ed. Brasília: Edunb, 1993.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. 2. ed. São Paulo: Veras, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Revista e atualizada. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação Participativa de programas sociais**. 2. ed. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2002a. (Série livros-texto).

_____. Avaliação de Programas e Projetos Sociais: conceitos, abordagens avaliativas, reflexões sobre avaliações realizadas. In: **Palestras e Debates**. 1º Seminário Internacional sobre Avaliação, Sistematização e Disseminação de Projetos Sociais. Fundação Abrinq, set. 2002b.

BARROCO, Maria Lucia. **Ética: fundamentos sócio-históricos**. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica do Serviço Social).

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 4. ed. São Paulo, Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v.2).

BERGUE, Sandro Trecastro. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas**. 1. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. (V. 1).

BIROLI, Flávia. **Retrocessos nos direitos e obscurantismo: quem ganha com a onda ultraconservadora que ameaça a democracia no Brasil?** Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2015/10/26/retrocessos-nos-direitos-e-obscurantismo-quem-ganha-com-a-onda-ultra-conservadora-que-ameaca-a-democracia-no-brasil/>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BOGO, Ademar. **Identidade e luta de classes**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

BONNEFOY, Juan Cristóbal; ARMIJO, Marianela. **Indicadores de desempenho en el sector público**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago do Chile, 2005. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf>>. Acesso em: 10 jun.2010.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social. 1. ed. São Paulo: Veras; Ponta Grossa, PR: UEPG, 2008.

BORÓN, Atílio. **Un bloqueo contra la humanidad**. Disponível em: <<http://www.atilioboron.com.ar/2009/10/normal-0-false-false-false.html>>. Acesso em: 6 jan. 2016.

BOSCHETTI, Ivanete Salete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira . Seletividade e focalização na política de assistência social no Brasil. In: **XVIII Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social**, San José, ALAETS, 2004. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-081.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. 1.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

BRAGA, Ruy. Apresentação. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 369-393.

BRASIL. **Decreto n. 5.432, de 10 de janeiro de 1928**. Fixa a contribuição de caridade a ser cobrada nas Alfândegas da República, em 1928, e dá outras providências.

_____. **Decreto n. 20.351, de 31 de agosto de 1931**. Cria a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**.

_____. **Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935**. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública.

_____. **Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937**. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública.

_____. **Decreto-Lei n. 580, de 30 de julho de 1938**. Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

_____. **Decreto n. 29.741, de 11 de julho de 1951**. Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior.

_____. **Decreto-lei n. 161, de 13 de fevereiro de 1967**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a "Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" e dá outras providências.

_____. **Lei n. 5.878, de 11 de maio de 1973**. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990a.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. **Lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990b.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

_____. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990c.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

_____. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

_____. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. **Decreto n. 1.232, de 30 de agosto de 1994.** Dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei n. 9.448, de 14 de março de 1997a.** Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências.

_____. **Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997b.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998a.** Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

_____. **Decreto n. 2.536, de 6 de abril de 1998b.** Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providência.

_____. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998c.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

_____. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999a.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

_____. **Lei 9.790, de 23 de março de 1999b.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

_____. **Lei n. 9.874, de 23 de novembro de 1999c.** Conversão da MPv n. 1.871-27, de 1999. Altera dispositivos da Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

_____. **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004a.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004b.** Aprova a Política Nacional de Assistência Social.

_____. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004c.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

_____. Ministério da Educação – MEC. **Portaria n. 931, de 21 de março de 2005a.** Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Resolução n. 1, de 4 de maio de 2005b.** Dispõe sobre a composição das Comissões Multidisciplinares de Avaliação de Cursos e sua sistemática de atuação.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Portaria n. 89, de 25 de maio de 2005c.** Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB – no ano de 2005.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005d.** Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS.

_____. **Lei n. 11.196, de 21 de novembro de 2005e.** Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nºs 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. Ministério da Saúde – MS. **O SUS de A a Z:** garantindo saúde nos municípios. Brasília, DF: MS, 2005g.

_____. **Decreto n. 5.841, de 13 de julho de 2006a.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Portaria n. 329, de 11 de outubro de 2006b.** Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

_____. **Decreto n. 6.025, de 22 de janeiro de 2007a.** Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.

_____. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. **Lei n. 11.502, de 11 de julho de 2007b.** Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, de que trata a Lei n. 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis n. 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009a.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

_____. **Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009b.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, n. 9.429, de 26 de dezembro de 1996, n. 9.732, de 11 de dezembro de 1998, n. 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória n. 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. Ministério da Saúde – MS. **Sistema de planejamento do SUS** – uma construção coletiva: instrumentos básicos. 2. ed. Brasília: MS, 2009c. (Série Cadernos de Planejamento, v. 2). Disponível em: <<http://rededeescolas.ensp.fiocruz.br/sites/default/files/PlanejaSUS-2.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2016.

_____. Ministério da Saúde – MS. **Portaria n. 4.279, de 30 de dezembro de 2010.** Estabelece as diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

_____. **Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011a.** Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução CNAS n. 27, de 19 de setembro de 2011b.** Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.

_____. Conselho Nacional dos Secretários de Saúde – CONASS. **Nota técnica 12, 16 de maio de 2011c.** Programa de avaliação para a qualificação do Sistema Único de Saúde.

_____. **Lei complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012a.** Regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e n. 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

_____. **Decreto n. 7.692, de 2 de março de 2012b.** Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, e remaneja cargos em comissão.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores:** orientações básicas aplicadas à gestão pública. 1. ed. Brasília: MP, set. 2012c. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução CNAS n. 33, de 12 de dezembro de 2012d.** Institui a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.

_____. Ministério da Saúde – MS. **Portaria n. 1.517, de 24 de julho de 2013a.** Institui o Grupo de Trabalho para a Elaboração da Política de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde (SUS).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. CAPACITASUAS, CADERNO 1. **Assistência Social:** Política de direitos à seguridade social. Brasília, MDS, 2013b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/...assistencia-social...>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução CNAS n. 14, de 15 de maio de 2014a.** Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.

_____. **Decreto n. 8.242, de 23 de maio de 2014b.** Regulamenta a Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Planos plurianuais estratégicos, territoriais e participativos.** Brasília, DF, fev. 2014c. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/140318_ppas_estrategicos-1.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Ministério da Saúde – MS (2014d). **Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS.** Disponível em: <<http://www.ripsa.org.br/vhl/rede-de-instituicoes/ms/departamento-de-monitoramento-e-avaliacao-do-sus/>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Ministério da Educação – MEC. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. **Planejando a próxima década:** alinhando os planos de educação. Brasília: MEC/SASE, 2014e. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_alinhando_planos_educacao.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2016.

_____. Ministério da Saúde – MS. **Portaria n. 28, de 8 de janeiro de 2015a.** Reformula o Programa Nacional de Avaliação de Serviços de Saúde (PNASS).

_____. Ministério da Saúde – MS. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. **Programa mais médicos – dois anos:** mais saúde para os brasileiros. Brasília: MS, 2015b. Disponível em: <http://cdnmaismedicos.elivepress.com.br/images/PDF/Livro_2_Anos_Mais_Medicos_Ministerio_da_Saude_2015.pdf>. Acesso em 18 jan. 2016.

_____. **Lei n. 13.097 de 19 de janeiro de 2015c.** Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores; prorroga os benefícios previstos nas Leis nos. 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.440, de 14 de março de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 12.375, de 30 de dezembro de 2010; altera o art. 46 da Lei no 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre a devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja importação não seja autorizada; altera as Leis nos 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 12.973, de 13 de maio de 2014, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 6.634, de 2 de maio de 1979, 7.433, de 18 de dezembro de 1985, 11.977, de 7 de julho de 2009, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.074, de 7 de julho de 1995, 12.783, de 11 de janeiro de 2013, 11.943, de 28 de maio de 2009, 10.848, de 15 de março de 2004, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 8.666, de 21 de junho de 1993, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 6.360, de 23 de setembro de 1976, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 12.850, de 2 de agosto de 2013, 5.070, de 7 de julho de 1966, 9.472, de 16 de julho de 1997, 10.480, de 2 de julho de 2002, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 6.530, de 12 de maio de 1978, 5.764, de 16 de dezembro de 1971, 8.080, de 19 de setembro de 1990, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 13.043, de 13 de novembro de 2014, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, o Decreto-Lei no 745, de 7 de agosto de 1969, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.360, de 23 de setembro de 1976, 7.789, de 23 de novembro de 1989, 8.666, de 21 de junho de 1993, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.973, de 13 de maio de 2014, 8.177, de 1o de março de 1991, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004 e 9.514, de 20 de novembro de 1997, e do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941; e dá outras providências.

_____. **Lei n. 13.134, de 16 de junho de 2015d.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), n. 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e n. 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis n. 7.859, de 25 de outubro de 1989, e n. 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências.

_____. **Lei n. 13.135, de 17 de junho de 2015e.** Altera as Leis n. 8.213, de 24 de julho de 1991, n. 10.876, de 2 de junho de 2004, n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e n. 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências.

_____. Ministério da Educação – MEC. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. **Instituir um Sistema Nacional de Educação:** agenda obrigatória para o país. Brasília, jun. 2015f. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2016.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução CNAS n. 11, de 23 de setembro de 2015g.** Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública

de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, e revoga a Resolução n. 24, de 16 de fevereiro de 2006.

_____. **Decreto n. 8.578, de 26 de novembro de 2015h.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dispõe sobre a criação da Comissão de Transição e Inventariança da Extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

_____. Conselho Nacional de Saúde – CNS (2016a). **Histórias das Conferências de Saúde.** Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/14cns/historias.html>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (2016b).** Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=76>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (2016c). **Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (2016). **Avaliação.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2016d). **Missão institucional, principais funções, histórico e estrutura.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/default.shtm>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL DEBATE; CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FÓRUM 21; FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL; LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL; REDE DESENVOLVIMENTISTA. **Por um Brasil justo e democrático.** Mudar para sair da crise: alternativas para o Brasil voltar a crescer. São Paulo, Volume I, set. 2015. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/porumbraziljustoedemocratico-vol-01_0.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRAZ, Marcelo. **Partido Proletário e Revolução:** sua problemática no século XX. 2006. 347 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <livros01.livrosgratis.com.br/cp021765.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Capitalismo, crise e lutas de classes contemporâneas:

questões e polêmicas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 468-492, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n111/a05.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2016.

_____. Lutas de classes, luta revolucionária e partido em Lênin: significado e atualidade do “*Que Fazer?*”. In: DEO, Anderson; MAZZEO, Antônio Carlos; DEL ROIO, Marcos (organizadores). **Lenin:** teoria e prática revolucionária. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 57-81. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/lenin_ebook.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2015.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara

(orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-120.

BRIGOS, Jesús Pastor García; BELAMARIC, Rafael Alhama; FERRER, Roberto Jesús Lima; PINEDA, Rafael Rafuls. **Cuba: propiedad social y construcción socialista**. 1 ed. La Habana, Cuba: Ciencias Sociales, 2012.

BRIGOS, Jesús Pastor García. Los Consejos Populares: origen, evolución y perspectivas. **Revista Cuba Siglo XXI**, La Habana, Cuba, n. CX, p. 1-292, abril 2012. Disponível em: <<https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

CARCANHOLO, Marcelo Dias; NAKATANI, Paulo. CUBA: socialismo de mercado ou planificação socialista? **Revista Políticas Públicas**, Maranhão, v. 10, p. 7-34, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=756>. Acesso em 15 jan. 2016.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/oldroot/hpp/intranet/pdfs/carcanholo_2010_otim.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2016.

CARDOSO, Franci Gomes. **Organização das classes subalternas: um desafio para o Serviço Social**. 1. ed. São Paulo: Cortez; Maranhão: Editora da Universidade Federal do Maranhão, 1995.

CARDOSO JR, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **IPEA**, Texto para discussão, 1584, Brasília, março de 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2016.

CARLEY, Michael. **Indicadores Sociais: teoria e prática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

CARRARO, Gissele. **As pesquisas avaliativas de políticas sociais públicas: um estudo sobre a metodologia de trabalho com famílias no Suas**. 2011. 228f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, 2011.

CECCHINI, Simone. Indicadores sociales en América Latina y el Caribe. In: **Série 34, Estudios Estadísticos y Prospectivos**. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/23000/lcl2383e.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA – CELADE. Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de las Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe. **Serie Población y Desarrollo**, n. 26, Santiago de Chile, 2002. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/9735/serie26e.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

CÉSAR, Maria Auxiliadora. **Mulher e Política Social em Cuba**. 1. ed. Brasília: Alva LTDA, 2005.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

_____. Cultura e democracia. **Revista Crítica y emancipación**, Buenos Aires, Año 1, p. 53-76, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

CIVEIRA, Francisca López. Estado Nacional, Dependencia y Resistencia (1899-1952). In: CIVEIRA, Francisca López; MENCÍA, Mario; TABÍO, Pedro Álvarez. **Historia de Cuba (1899-1958)**: Estado nacional, dependencia y revolución. Habana, Cuba: Pueblo y Educación, 2012.

CIVEIRA, Francisca López; MENCÍA, Mario; TABÍO, Pedro Álvarez. **Historia de Cuba (1899-1958)**: Estado nacional, dependencia y revolución. Habana, Cuba: Pueblo y Educación, 2012.

_____. **100 Preguntas sobre Historia de Cuba**. 2. ed. La Habana, Cuba: Gente Nueva, 2014.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 10. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 2012.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social**: transitando entre a filantropia e a política pública. 2008. 318f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Paraná, 2008.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. **Anuario estadístico de América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile, 2003. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14820/P14820.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl>>. Acesso em: 12 set. 2014.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPALSTAT. **Estadísticas e Indicadores**. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>. Acesso em setembro de 2014.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPALSTAT (2016). **Base de Dados**. Disponível em: <<http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

CORDOVÍ, Juan Triana. Cuba: ¿de la «actualización» del modelo económico al desarrollo? **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, Argentina, n. 242, p. 82-91, nov.-dic. de 2012. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/3907_1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

CORRÊA, Vanessa Petrelli. Mudanças de cenário, crescimento distributivo e arrocho fiscal: inconsistências dessa equação. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, São Paulo, ano 03, n. 13, p. 18-24, jan. de 2015. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista_13.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

COSTA, Lucia Cortes. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. 1. ed. São Paulo: Cortez; Ponta Grossa: UEPG, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci en Brasil. **Cuadernos Políticos**, n. 46, México, D.F., Ediciones Era, abr.-jun. de 1986, p. 24-35. Disponível em: <<http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.46/CP46.4.CarlosNelsonCoutinho.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

_____. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre idéias e formas. 4. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? **Revista Novos Rumos**, Marília, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 117-126, jan.-jun., 2012. Disponível em: <<http://www.bjis.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/viewFile/2383/1943>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

COUTINHO, Ronaldo. O Partido Revolucionário, Vanguarda Consciente do Proletariado: a Concepção de Lenin. In: DEO, Anderson; MAZZEO, Antônio Carlos; DEL ROIO, Marcos (organizadores). **Lenin: teoria e prática revolucionária**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 83-104. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/lenin_ebook.pdf>. Acesso em 16 dez. 2015.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_otecaosocial.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUBA. **Ley s/n de 6 de junio de 1961**. Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza.

_____. **Constitución de la República de Cuba**. La Habana, Cuba: Ministerio de Justicia, 1976.

_____. Ministerio de Salud Pública – MINSAP. **Ley n. 41, de 13 de julio de 1983**. Ley de la Salud Pública.

_____. Ministerio de Salud Pública – MINSAP. **Decreto n. 139, de 22 de febrero de 1988**. Reglamento de la Ley de la Salud Pública.

_____. **Ley n. 91, de 13 de julio de 2000**. Ley 91, De los Consejos Populares.

_____. Ministerio de Salud Pública – MINSAP. **Anexo a la Resolución Ministerial n. 145, de 27 de abril de 2007**. Programa para el Perfeccionamiento continuo de la cualidad de los servicios hospitalarios.

_____. Ministerio de la Salud Pública – MINSAP. **Resolución Ministerial n. 184, de 22 de septiembre de 2008a**. Reglamento para la Evaluación y el Control Estatal de Equipos Médicos.

_____. **Ley n. 105, de 27 de diciembre de 2008b**. Ley de Seguridad Social.

_____. **Decreto n. 283, de 6 de abril de 2009**. Reglamento de la Ley de Seguridad Social.

_____. **Decreto-ley n. 281, de 8 de febrero de 2011a**. Del Sistema de Información del Gobierno.

_____. **Resolución sobre los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución**. La Habana, Cuba: VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, 2011b.

_____. Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología – CIGB. **Anuario 2013**.

_____. Ministerio de Economía y Planificación – MEP. **Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan 2015**. La Habana, Cuba: MEP, 2014a. Disponível em:

<<http://www.inder.cu/beta/home/descargas/PDFs/Metodolog%C3%ADa%202015.pdf>>. Acceso em: 27 fev. 2016.

_____. Ministerio de Educación de la Republica de Cuba – MINED. **Reporte de la Revisión Nacional de Educación Para Todos al 2015 de la República de Cuba**. La Habana, Cuba: jun. 2014b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002300/230030S.pdf>>. Acceso em: 22 jan. 2015.

_____. Oficina Nacional de Estadística y Información – ONEI. **Anuário Estadístico de Cuba 2014**. Edición 2015a. Disponível em: <<http://www.onei.cu/aec2014/00%20Anuario%20Estadistico%202014.pdf>>. Acceso em: 22 jan. 2015.

_____. **Guía Mínima de las Elecciones en Cuba (2015b)**. Disponível em: <<http://elecciones.discovercubaus.com/>>. Acceso em: 22 jan. 2015.

_____. **Informe Bloqueo (2015c)**. Sobre la resolución 69/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”. Disponível em: <<http://www.cubavsbloqueo.cu/sites/default/files/INFORME%20BLOQUEO%202015%20Esp.pdf>>. Acceso em 13 jan. 2016.

_____. CUBAEDUCA (2016a). **Materias**: educación cívica. Disponível em: <<http://civica.cubaeduca.cu/>>. Acceso em: 20 jan. 2016.

_____. CUBAEDUCA (2016b). **Sistema Educativo**: preescolar. Disponível em: <<http://preescolar.cubaeduca.cu/>>. Acceso em: 20 jan. 2016.

_____. CUBAEDUCA (2016c). **Sistema Educativo**: primaria. Disponível em: <http://educaciones.cubaeduca.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=12496&Itemid=106>. Acceso em: 20 jan. 2016.

_____. CUBAEDUCA (2016d). **Sistema Educativo**: secundaria básica. Disponível em: <http://educaciones.cubaeduca.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=12497&Itemid=107>. Acceso em: 20 jan. 2016.

_____. CUBAEDUCA (2016e). **Sistema Educativo**: preuniversitario. Disponível em: <http://educaciones.cubaeduca.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=12498&Itemid=108>. Acceso em: 20 jan. 2016.

_____. CUBAEDUCA (2016f). **Sistema Educativo**: técnica y profesional. Disponível em: <http://educaciones.cubaeduca.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=12499&Itemid=109>. Acceso em: 20 jan. 2016.

_____. CUBAEDUCA (2016g). **Sistema Educativo**: especial. Disponível em: <http://educaciones.cubaeduca.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=12500&Itemid=110>. Acceso em: 20 jan. 2016.

_____. CUBAEDUCA (2016h). **Sistema Educativo**: adultos. Disponível em: <http://educaciones.cubaeduca.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=12501&Itemid=111>. Acceso em: 20 jan. 2016.

_____. CUBAEDUCA (2016i). **Sistema Educativo**: formación de personal pedagógico. Disponível em:

<http://educaciones.cubaeduca.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=12502&Itemid=112>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. Ministerio de Educación Superior – MES. **Misión (2016j)**. Disponível em: <<http://200.14.55.204/index.php/2013-05-21-15-58-34/mision>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Ministerio de Educación Superior – MES. **Visión (2016k)**. Disponível em: <<http://200.14.55.204/index.php/2013-05-21-15-58-34/vision>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. **Desarrollo Económico**: Ministerio de Economía y Planificación – MEP (2016l). Disponível em: <<http://www.cubagob.cu/>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba – MTSS (2016m). **Inicio**. Disponível em: <<http://www.mtss.cu/>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba – MTSS (2016n). **Instituto Nacional de Seguridad Social (INASS)**. Disponível em: <<http://www.mtss.cu/inass/>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. Instituto Central de Pesquisas Pedagógicas – ICCP (2016o). **¿Qué es el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas?** Disponível em: <http://www.iccp.rimed.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=110>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Oficina Nacional de Estadística y Información – ONEI (2016p). **Funciones de la ONEI**. Disponível em: <<http://www.onei.cu/atribucionesyfunciones.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

DELGADO, Elier Méndez; FEIJÓO, María del Carmen Lloret. **Las Técnicas de Análisis Regional como parte del Diagnóstico en proceso de Planificación Regional en Cuba**. Disponível em: <<http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/cu/emd-tar.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

DEL ROIO, Marcos. Lenin e a Internacional. In: DEO, Anderson; MAZZEO, Antônio Carlos; DEL ROIO, Marcos (organizadores). **Lenin**: teoria e prática revolucionária. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 105-127. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/lenin_ebook.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2015.

DEPONTI, Cidonea Machado; ECKERT, Córdula; AZAMBUJA, José Luiz Bortoli de. Estratégia para construção de indicadores para avaliação da sustentabilidade e monitoramento de sistemas. In: **Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v.3, n.4, out./dez. 2002. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano3_n4/artigo3.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS – DIEESE. Dívida pública brasileira e compressão do orçamento: O que resta aos trabalhadores? In: **Nota Técnica**, São Paulo, n. 148, p. 1-23, set. 2015. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec148divida.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

ENGELS, Friederich. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. 1. ed. Rio de Janeiro: Vitória, 1962.

FAGNANI, Eduardo. O mercado contra a cidadania. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, São Paulo, ano 03, n. 27, p. 32-51, jan. de 2015a. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista_27.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. A Previdência social não tem déficit. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, São Paulo, ano 03, n. 28, p. 14-21, jan. de 2015b. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista_28.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de** Porto Alegre. 1. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

FERNANDES, Florestan. **Da guerrilha ao socialismo: a revolução cubana**. 1. ed. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979.

_____. **Em busca do socialismo: últimos escritos & outros textos**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 1995.

_____. **A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica**. 5. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2006.

FERNANDES, Luis. **O enigma do socialismo real: um balanço crítico das principais teorias marxistas e ocidentais**. 1. ed. Rio de Janeiro, Mauad, 2000.

_____. Os desafios da democracia e da produtividade no socialismo. **Princípios – Revista Teórica, Política e de Informação**, Especial Revolução Russa 90 anos, São Paulo: Anita Garibaldi, Especial Revolução Russa 90 anos, p. 32-36, out./nov. 2007. Disponível em: <http://grabois.org.br/admin/arquivos/arquivo_50_208.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2015.

FERRIOL, Angela. Política social: una perspectiva comparada entre América Latina y Cuba. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 1, p. 208-222, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/340/251>>. Acesso em: 2 jan. 2015.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do Governo Lula**. 1. ed. São Paulo, Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Gestão estratégica de programas sociais**. In: MDS; UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: DF, 2009. p. 133-155. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075POR.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2009.

FIORI, José Luís. **História, estratégia e desenvolvimento para uma geopolítica do capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. **Longa duração e incerteza**. São Paulo: Carta Maior, 2015a. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Longa-duracao-e-incerteza/33850>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. **O paradoxo e a insensatez**. São Paulo: Carta Maior, 2015b. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/O-paradoxo-e-a-insensatez/34603>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. **Humilhação pedagógica**. São Paulo: Carta Maior, 2015c. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Humilhacao-pedagogica/34166>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. **Sincronia e transformação**. São Paulo: Carta Maior, 2015d. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Sincronia-e-transformacao/34369>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. 1. ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

_____. **Pedagogia de Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 29. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FROTA, MAINARA MIZZI ROCHA. **Políticas Sociais no Capitalismo e no Socialismo: uma análise comparativa entre Brasil e Cuba**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, UFRB, Cachoeira, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufrb.edu.br/bitstream/123456789/503/1/Dissertao%20mainaracompleta.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2014.

GADOTTI, Moacir. Prefácio: Concepção Dialética da Avaliação. In: DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa**. 1. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 25).

_____. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. 9. ed. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1988.

_____. **Indicadores sinais da realidade no processo de planejamento**. 1. ed. São Paulo Loyola, 2002.

GARCÍA, Rita Castiñeiras. La cuestión social y las políticas sociales en Cuba. **Revista Argumentum**, Vitória, Espírito Santo, v. 1, n. 1, p. 123-159, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/17>>. Acesso em: mai. 2014.

GARCÍA, José Luis Rodríguez. La experiencia exitosa de la planificación en Cuba. In: **Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación**. Compendio de experiencias exitosas. La Habana, Cuba, 16 al 17 de noviembre de 2000. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7095/S01050409_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. A economia cubana: experiências e perspectivas (1989-2010). **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 25, n. 72, p. 29-44, maio/ago., 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n72/a04v25n72.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira: análise financeira do período 1990–2005**. 2006. 357 f. Tese (Doutorado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2016.

GUITART, Silvia Odriozola. **Hacia una nueva concepción del llamado capital humano en Cuba**. 2007. 141f. Tese (Doutorado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Universidade de Habana (UH), Havana, Cuba, 2007.

Disponível em:

<<http://fec.uh.cu/doctorado/doctoradoftp/Tesis/Doctorado/Silvia%20Odriozola%20Guitart%20-%20Hacia%20una%20nueva%20concepci%F3n%20del%20llamado%20capital%20humano%20en%20Cuba.pdf>>. Acesso em junho de 2014.

HARNECKER, Marta; URIBE, Gabriela. **Socialismo e Comunismo**. 1. ed. São Paulo: Global, 1981. (Cadernos de Educação Popular).

HARNECKER, Marta. **O partido único em Cuba e a questão da soberania nacional**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Condição Pós-Moderna**. 16. ed. São Paulo: Loyola, 2007a.

_____. Neoliberalismo como destruição criativa. **INTERFACEHS Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, São Paulo, v.2, n.4, p. 1-30, ago. de 2007b.

Disponível em: <<http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/viewFile/144/160>>.

Acesso em: 4 fev. 2016.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro, Objetiva, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 117-139, 2008a. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/93/85>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetichismo**: capital financeiro, trabalho e questão social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em:

<ftp://geofp.ibge.gov.br/documentos/recursos_naturais/indicadores_desenvolvimento_sustentavel/2012/ids2012.pdf>. Acesso em setembro de 2014.

IZQUIERDO, Victoria Pérez; PANDO, Mónica Argüelles. La planificación por proyectos locales como complemento al Plan de la Economía Nacional. **Revista Economía y Desarrollo**, La Habana, Cuba, ano XLII, vol. 146, n. 1-2, 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 3. ed. 2. reimpr. Campinas, SP: Alínea, 2003.

_____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2):137-160, abr/jun 2005. Disponível em:

<<http://www.conei.sp.gov.br/ind/ind-sociais-revista-serv-publico.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC, 2009. Disponível em <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291088256.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino; MONTAGNER, Paula. **SAGI: Dez anos de informação e conhecimento para aprimoramento das Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/boletim_sem%20marcas_versao_impresso.pdf>. Acesso em: 22 set. 2014.

JUNIOR, Newton N.; PEREIRA, Potyara A.P. Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual. **Revista Argumentum**, Vitória, Espírito Santo, v.5, n.1, p. 50-65, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/5057>>. Acesso em: mai. 2014.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o diálogo**. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper47.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2012.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LACOMBA, Nora Espi. Estudios sobre los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación en la república de Cuba. In: UNESCO. **La evaluación y la acreditación de la educación superior en la América Latina y Caribe**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001487/148773so.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

LA OSA, José A. de. **Egresan 11 mil médicos de Universidades cubanas**. La Habana, Cuba: Granma, 11 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.granma.cu/granmad/2012/07/11/nacional/artic11.html>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

LEFEBVRE, Henri; tradução de Carlos Nelson Coutinho. **Lógica Formal e Lógica Dialética**. 5. ed. Rio de Janeiro, 1991.

_____. **Marxismo**. 1. ed. Porto Alegre, RS: L&PM Pocket, 2009.

LENINE, Vladimir Ilitch. **Uma Grande Iniciativa**. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1919/06/28.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Que Fazer?** Problemas candentes do nosso movimento. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **O Estado e a Revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

_____. **O imperialismo: etapa superior do capitalismo**. Campinas, SP: FE/Unicamp, 2011.

LEÓN, Arnaldo Silva. Por los caminos del socialismo: nuevas batallas y victorias (1975-1999). In: NAVARRO, José C. Cantón; LEÓN, Arnaldo Silva. **Historia de Cuba (1959-1999)**. 1. ed. La Habana, Cuba: Pueblo y Educación, 2010.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Direitos, Cidadania e Necessidades Humanas Básicas: conceitos imprescindíveis no debate da proteção social. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 12, p. 29-60, jul-dez. 2006. Disponível em: <<http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/425/379>>. Acesso em: 10 set. 2015.

LIMOEIRO CARDOSO, M. **La Construcción de Conocimientos**. México: Ediciones ERA, 1977.

LÓPEZ, C. Desarrollo humano territorial en Cuba: Metodología para su evaluación y resultados. **Revista Economía y Desarrollo**. XXXIV (136), Edición Especial, p. 127–149, 2004.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza; RUIZ, Reina Fleitas. La política de salud en Cuba en el nuevo milenio: la contribución del Trabajo Social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 17, n. 2, p. 207-217, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v17n2/1414-4980-rk-17-02-0207.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

LÖWY, Michael. Resistências culturais à dominação imperial: a alternativa socialista. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 202-209, 2007. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/171>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 59-91.

MANDEL, Ernest. **A teoria leninista da organização**. [não consta edição]. São Paulo: Aparte, 1984.

_____. **A crise do capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ensaio; Campinas: editora da Unicamp, 1990.

MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. GUINO, Camila Kimie; ANDRADE, Patrick Rodrigues. A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre v. 8 n.2 p. 195-218. jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/6340/4639>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

MARQUES, Rosa Maria. **Previdência Social**: reforma, proteção e mercado de trabalho. São Paulo: PUC, 2004. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/venc/artigos/63.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2004.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol.18 n.3, p. 3-15, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24774.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O Serviço Social e a consolidação de direitos: desafios contemporâneos. In: **Revista Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. X, n. 12, dez. 2011, p. 1-18.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: COUTINHO, Carlos Nelson et. al.; FILHO, Daniel Aarão Reis (org.). **O Manifesto Comunista 150 anos depois**. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

_____. **A ideologia Alemã**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Lutas de classes na Alemanha**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **A sagrada família**. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Para a Crítica da Economia Política**: salário, preço e lucro. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008a.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008b. (Livro 1, Volume I).

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2009a.

_____. **Miséria da Filosofia**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009b.

_____. **Sobre a questão judaica**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010a.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 2. ed., rev. São Paulo: Boitempo, 2010b.

_____. Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano”. **Revista Germinal**: Marxismo e Educação em Debate, Londrina, Paraná, v. 3, n. 1, p. 142-155, fev. 2011a. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9501/6925>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. **A guerra civil na França**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2011b.

_____. **Grundrisse**. 1. ed. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011c.

_____. **Crítica ao Programa de Gotha**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

MAZZEO, Antonio Carlos. Possibilidades Lenineanas para uma Paidéia Comunista. In: DEO, Anderson; MAZZEO, Antônio Carlos; DEL ROIO, Marcos (organizadores). **Lenin**: teoria e prática revolucionária. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 31-55. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/lenin_ebook.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2015.

MELO, Elton Bernardo Bandeira de; RODRIGUES, Roberto Wagner Silva. Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico-burocrático. **V Congresso Consad da Gestão Pública**, Brasília, DF, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 4 a 6 de junho de 2012. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/143-MONITORAMENTO-AVALIA%C3%87%C3%83O-E-CONTROLE-%E2%80%93-SUPERANDO-O-DEBATE-T%C3%89CNICO-BUROCR%C3%81TICO.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

MENDES, Átila; MARQUES, Rosa Maria. Cuba e a "Batalha das Idéias". Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=1186&title=Cuba%20e%20a%20%E2%80%93Batalha%20das%20Id%C3%A9ias%E2%80%9D:%20um%20salto%20para%20frente>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Política de Saúde no Brasil: entraves para universalização e igualdade da assistência no contexto de um sistema dual. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, n.87, ano XXVII, p. 58-75, setembro de 2006.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Filosofia, ideologia e ciência social**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **Atualidade histórica da ofensiva socialista**: uma alternativa radical ao sistema parlamentar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, Ana Elisabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social nos anos 80 e 90. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 51-67.

NAVARRO, José C. Cantón. *Nasce uma Cuba nueva (1959-1975)*. In: NAVARRO, José C. Cantón; LEÓN, Arnaldo Silva. **Historia de Cuba (1959-1999)**. 1. ed. La Habana, Cuba: Pueblo y Educación, 2010.

NEPP/UNICAMP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Universidade Estadual de Campinas. **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**: relatório final. Campinas (SP): NEPP/UNICAMP, 1999. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/servico/arquivos/Sala5407.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca Básica de Serviço Social; V. 1).

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo real e avanço do neoliberalismo**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1993. (Coleção: Questões da Nossa Época).

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. e 2. reimp. São Paulo: Cortez, 2011.

NOZAKI, William. O capitalismo patrimonialista no Brasil: da disputa contra o rentismo empresarial à luta contra o patrimonialismo familiar dos empresários. In: **Revista Política Social e Desenvolvimento**, São Paulo, ano 3, n.18, abril de 2015. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/04/Revista_18.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insultamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 2003.

OCHOA, Francisco Rojas. Situación, sistema y recursos humanos en salud para el desarrollo en Cuba. **Revista Cubana Salud Pública**, La Habana, Cuba, v.29 n.2, abr./jun., p. 167-169, 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21429211>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

OLIVEIRA, Tiago. Ajuste fiscal e mercado de trabalho. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, São Paulo, ano 3, n.18, p. 27-30, abril de 2015. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/04/Revista_18.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

OLIVEIRA, Mara de. **Reformas Estruturais de Segunda Geração e Cúpula das Américas: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina**. 2005. 365f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, 2005.

_____. **Políticas Públicas Sociais: conceitos introdutórios e subsídios à realização de diagnósticos sociais no âmbito do Brasil sem Miséria**. Farrroupilha, RS, agost. 2012.

OLIVEIRA, Mara. O reconhecimento dos direitos sociais no Brasil: notas a serem lembradas. In: RECH, Adir; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio. **Direito ambiental e sociedade**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2015, p. 255-272.

OLIVEIRA, Mara; CARRARO, Gissele; ANUNCIÇÃO, Daniela A. da; CAMARDELO, Ana M. P.. **Intervenção Familiar: abordagem socioeducativa** Caxias do Sul, 2012 (no prelo).

OLIVEIRA, Mara; CARRARO, Gissele; ANUNCIÇÃO, Daniela A. da. Direitos socioambientais e políticas públicas: reflexões sobre as indispensáveis relações à efetivação das necessidades humanas básicas. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da (org.). **Princípios do direito ambiental: articulações teóricas e aplicações práticas**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2013a. Disponível em: <http://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Principios_de_Direito_Ambiental.pdf>. Acesso em: 12 set. 2014.

OLIVEIRA, Mara; CARRARO, Gissele; ANUNCIÇÃO, Daniela Andrade da. **Organização e Gestão do SUAS: contribuições à operacionalização no âmbito municipal**. 1. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2013b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração do Milênio**. Cimeira do Milênio. Nova Iorque, 6-8 de Setembro de 2000. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD. OPS/OMS (2016). **Constitución del Grupo Nacional para el monitoreo y evaluación de la Salud Universal**. Disponível em: <http://www.paho.org/cub/index.php?option=com_content&view=article&id=535:constitucion-del-grupo-nacional-para-el-monitoreo-y-evaluacion-de-la-salud-universal&Itemid=424>. Acesso em: 20 fev. 2016.

PEREIRA, Potyara A.P. **Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. 1. ed. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A.P. (Orgs.). **Política Social e Democracia**. 1. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001a, p. 25-42.

_____. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A.P. (Orgs.). **Política Social e Democracia**. 1. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001b, p. 217-233.

_____. Políticas Públicas e Necessidades Humanas em Enfoque de Gênero. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, 12 (1): 67-68, jun. 2006.

_____. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Política Social: temas & questões**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana de M dos; MIOTO, Regina Célia Tamaso (Orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2008b, p. 87-101.

_____; NASCIMENTO, Daniela Barros do; FERNANDES, Liliâne Alves; QUEIROGA, Mariana Macedo; AGUIAR, Narla Galeno de. Polêmica entre direita e esquerda sobre necessidades, políticas e direitos sociais: um confronto das ideias de Friedrich von Hayek e Raymond Plant. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n.1 p. 49-67. jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/5674/4127>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

_____. Concepção de bem-estar (social) em Marx. In: PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila Potyara. **Marxismo e Política Social**. 1. ed. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2010. p. 133-166.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/07.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

_____. O sentido de igualdade e bem-estar em Marx. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 37-46, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179628923004>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. 307f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, (UnB), Brasília, 2013.

PINHEIRO, Milton (org). **140 anos da Comuna de Paris**. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes e histórico das Constituições**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003a. (Coleção sinopses jurídicas, V. 18).

_____. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 4. ed. revista. São Paulo: Saraiva, 2003b. (Coleção sinopses jurídicas, V. 17).

PISÓN, José Martínez. **Políticas de bienestar: um estudio sobre los derechos sociales**. 1. ed. Madri: Editorial Tecnos S.A., 1998.

PON, Martha. **Breve historia de Cuba**. 1. ed. La Habana, Cuba: Capitan San Luis, 2010.

PRADO JUNIOR, Caio; FERNANDES, Florestan. **Clássicos sobre a revolução brasileira**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 46. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

PRATES, Jane Cruz. Gestores Sociais: competências, habilidades e atitudes. In: **I Conferência Internacional de Gestão Social**. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.sesirs.org.br/conferencia/conferencia2005/papers/prates.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. **O Ciclo de investigação e o processo de planejamento da pesquisa social**. Síntese produzida para fins didáticos. Porto Alegre, 2010, mimeo.

_____. A Grande Fábrica Produtora dos “Caras de Vinagre”. **Revista Textos e Contextos**, Porto Alegre, RS, v. 14, n. 2, p. 215 - 222, ago./dez. 2015. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/22752/13935>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

PRESTES, Anita Leocadia. O sistema político em Cuba: uma democracia autêntica. **Brasil de Fato**, São Paulo, p. 1-4, 26 de fev. de 2013. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/12087>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

PRIETO, Mayra Paula Espina. **Políticas de atención a la pobreza y la desigualdade: examinando el rol del Estado en la experiencia cubana**. Buenos Aires: CLACSO, 2008. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20100619071511/espina.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

_____. La política social en Cuba: nueva reforma económica. **Revista de Ciencias Sociales**, San José, Costa Rica, vol. I-II, n. 135-136, p. 227-236, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/153/15324015017.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

PUNTES, Silvia Martínez. **Cuba: más allá de los sueños**. 1. ed. La Habana, Cuba: José Martí, 2003.

QUESADA, Ricardo Alarcón de. **Cuba y la Democracia**. 1. ed. La Habana, Cuba: Ciencias Sociales, 2002.

ROCHA JUNIOR, Fernando Leitão. Lenin e a Crítica Viva da Economia Política. In: DEO, Anderson; MAZZEO, Antônio Carlos; DEL ROIO, Marcos (organizadores). **Lenin: teoria e prática revolucionária**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 245-278. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/lenin_ebook.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2015.

ROSSI, Pedro; BIANCARELLI, André. Do industrialismo ao financismo. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, São Paulo, ano 03, n. 13, p. 14-17, jan. de 2015. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista_13.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

RUZ, Fidel Castro. La cursiva es nuestra. **Revista Cuba Socialista**, La Habana, Cuba, n. 1, sep. de 1961.

SADER, Emir. **Cuba, Chile, Nicarágua: Socialismo na América Latina**. 1. ed. São Paulo: Atual, 1992. (Série histórica viva).

SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SAVIANI, Dermeval. Documento Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. 6. ed. São Paulo: 34 Ltda, 2012.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos e metodológicos**. 1. ed. São Paulo: Veras; São Luís, MA; GAEPP, 2008.

_____. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, Santa Catarina, v. 13 n. 2 p. 155-163 jul./dez., 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/viewFile/S1414-49802010000200002/17325>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

SIMIONATTO, Ivete. **Reforma do Estado ou modernização conservadora?** Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?id=56&page=visualizar>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SOTO, Olga Perez. La ciencia economica y los procesos de desarrollo: la experiencia cubana. **Argumentum**, Vitória, Espírito Santo, v. 3, n.2, p. 94-112, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/2027/1671>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, n.87, ano XXVII, p. 96-122, setembro de 2006.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-4980201000100013/17745>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana de M dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 196-219.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálysis**, Florianópolis, SC, v. 10, n. 2, p. 154-163, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a03v10n2>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Editora 34, 2001.

TORRES, Paul. ¿Qué estamos haciendo en Cuba en evaluación educativa? **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v1, n.1, 2008, p. 110-123. Disponível em: <<https://repositorio.uam.es/xmlui/handle/10486/661510>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

VALARELLI, Leandro Lamas. **Gestão de projetos e a construção e o uso de indicadores**. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes, jul. 2005. (mimeo).

_____. **Indicadores de Resultados de Projetos Sociais**. Disponível em: <<http://www.urbisnetwork.com/documents/CT-MonitoramentoeAvaliacao.pdf>>. Curso temático, 2008. Acesso em: 10 mai. 2010.

VALDÉS, Martha Prieto. **Un acercamiento al Sistema Político y el Estado cubanos**. (mimeo). Habana, Cuba, marzo de 2001.

VASCONCELLOS, Celso. **Planejamento**: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico. 18. ed. São Paulo: Libertad, 2008.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Entre a utopia e a realidade**: ensaios sobre política, moral e socialismo. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. La Revolución Cubana y el Socialismo. In: LÖWY, Michael. **El Marxismo en América Latina**: antología, desde 1909 hasta nuestros días. 1. ed. atual. Chile: LOM Ediciones, 2007. p. 573-580.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Disponível em: < <http://andeps.org/wp-content/uploads/2015/10/Vianna-2002.-Em-torno-do-conceito-de-Pol%C3%ADtica-Social-Notas-Introdu%C3%B3rias.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos sociais e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.